

Dossiê de
Monitoramento
dos Objetivos de
Desenvolvimento
Sustentável e das
Políticas Urbanas
Federais 2022

Direito à Cidade e Reforma Urbana
em Tempos de Inflexão
Conservadora: os desafios para a
reconstrução.



FÓRUM NACIONAL DE
REFORMA URBANA

Instituto
Brasileiro
de Direito
Urbanístico



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Dossiê de monitoramento dos ODS e das políticas urbana federais 2022 [livro eletrônico] : direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora : os desafios para a reconstrução / organização Orlando Alves dos Santos Junior, Mauricleia Soares dos Santos, Auta Jeane da Silva Azevedo. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Ed. dos Autores, 2023. PDF

Vários colaboradores.

ISBN 978-65-00-62426-7

1. Ciências sociais 2. Direito à moradia - Brasil 3. Direito urbanístico 4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5. Políticas públicas 6. Reforma urbana I. Santos Junior, Orlando Alves dos Santos. II. Santos, Mauricleia Soares dos. III. Azevedo, Auta Jeane da Silva.

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito à cidade : Sustentabilidade : Desenvolvimento : Políticas públicas sociais 361.61 Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

23-145289

CDD-361.61

Título: Dossiê de Monitoramento dos ODS e das Políticas Urbana Federais 2022

Subtítulo: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: os desafios para a reconstrução

Formato: Livro Digital

Veiculação: Digital

ISBN: 978-65-00-62426-7



Coordenação do Dossiê



Coordenação do FNRU

ActionAid Brasil

AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros

Cáritas Brasileira

CDES - Centro de Direitos Econômicos e Sociais

CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

CFESS - Conselho Federal do Serviço Social

CMP - Central de Movimentos Populares

CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica

FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

Habitat para a Humanidade Brasil

Instituto MDT

MLB – Movimento de Luta nos Bairros e Favelas

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

Observatório das Metrópoles

POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Terra de Direitos

UNMP - União Nacional por Moradia Popular



Quem é o Fórum Nacional de Reforma Urbana

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é uma articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas.

O FNRU é uma importante frente de resistência e contestação contra as forças dominantes que têm determinado o atual modelo excludente de nossas cidades. A cidade é uma construção coletiva, é para todos e todas, portanto, é essencial construirmos cidades que permitam vivências urbanas e acesso aos bens de maneira democrática. Não podemos ter cidades construídas pelos interesses do mercado, privilegiando certo grupo e segmento social.

Quem é o IBDU

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU é uma associação civil, com atuação nacional desde 2005, que reúne profissionais, pesquisadores e estudantes para discutir, pesquisar e divulgar temas do Direito Urbanístico. Atua como produtor de conhecimento, principal fonte de pesquisa e capacitação técnica na área no país.

**Colaboradores(as) autores(as) deste
Dossiê:**

Adriana Nogueira Vieira Lima – *IBDU*
Aercio Barbosa de Oliveira - *FASE*
Allan Ramalho Ferreira - *IBDU*
André Pasti – *UFABC - AGB*
Andreá dos Santos - *FNA*
Auta Jeane da Silva Azevedo - *HPH Brasil*
Bruna Ribeiro - *Observatório das
Metrópoles - IPPUR/UFRJ*
Clauber Leite – *Instituto Pólis*
Clovis Nascimento – *Fisenge - ONDAS*
Cristiano Müller – *CDES*
Daisy Carolina Tavares Ribeiro – *Terra de
Direitos*
Daniel Hirata – *UFF*
Edson Aparecido da Silva - *ONDAS*
Felipe Litsek – *Observatório das Metrópoles*
Fernanda Carolina Costa- *IBDU*
Jordana Almeida - *IPPUR/UFRJ*
Juliana Oliveira - *IBDU*
Karla Moroso de Azevedo - *CDES*
Leda Buofiglio – *AGB*

Lenin Pires - *Laesp/UFF*
Lia de Mattos Rocha – *UERJ*
Ligia Maria Silva Melo de Casimiro - *IBDU*
Maria Gabriela Feitosa Santos - *Instituto
Polis*
Maria Júlia Miranda - *Defensoria Pública RJ*
Mauricleia Soares dos Santos – *CFESS*
Mércia Maria Alves da Silva - *SOS Corpo
Instituto Feminista para a Democracia*
Nelson Saule Junior – *Instituto Pólis*
Orlando Alves do Santos Junior –
Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ
Priscila Coli - *University of California
Berkeley*
Tama Savaget - *Instituto Polis*
Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz -
UNIFESP
Tarcyla Fidalgo Ribeiro - *IBDU -
Observatório das Metrópoles*
Utanaan Reis Barbosa Filho - *Observatório
das Metrópoles - IPPUR/UFRJ*

Os textos e opiniões expressos no "Dossiê de Monitoramento dos ODS e das Políticas Urbanas Federais 2022. Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: os desafios para a reconstrução" são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Os conteúdos e o teor das análises publicadas não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção do Dossiê, bem como das instituições envolvidas nesta produção.

Licença Creative Commons. É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

SUMÁRIO

- 8** INTRODUÇÃO
- 11** O CORPO POLÍTICO NA CIDADE: GÊNERO, RAÇA E DIREITO À CIDADE
- 30** A INFLEXÃO CONSERVADORA E O DESPREZO À GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS: FARSAS E PSEUDOPARTICIPAÇÃO
- 43** O DESMONTE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A CAMPANHA DESPEJO ZERO: CENÁRIO E PERSPECTIVAS
- 59** A LUTA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA NO BRASIL NO PERÍODO 2021-22: DOS RETROCESSOS NO CAMPO INSTITUCIONAL AOS AVANÇOS DE INICIATIVAS DE ORGANIZAÇÃO POPULAR
- 75** AVANÇOS E RETROCESSOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL
- 83** POLÍTICA CULTURAL E ESPAÇOS PÚBLICOS
- 101** A CRESCENTE MILITARIZAÇÃO E MILICIALIZAÇÃO DAS CIDADES
- 114** IMPACTOS DAS MUDANÇAS E EVENTOS CLIMÁTICOS NO BRASIL: UMA TRAGÉDIA ANUNCIADA? CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA REFORMA URBANA
- 124** POBREZA ENERGÉTICA, UMA AMEAÇA À SOCIEDADE BRASILEIRA
- 137** ANEXO 1 | AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DOS PACTOS INTERNACIONAIS, DA NOVA AGENDA URBANA E DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)
- 144** ANEXO 2 | CARTA DA CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE



Introdução

No contexto da inflexão conservadora expressa na eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, em 2018, e nas políticas desde então adotadas, é fundamental o trabalho de pesquisa e monitoramento das políticas urbanas federais, na perspectiva do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODSs, de forma a subsidiar a intervenção das organizações da sociedade na defesa e na promoção de direitos sociais e do direito à cidade. Esta é o objetivo dos Dossiês de Monitoramento das Políticas Urbanas Federais, organizados anualmente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, agora na sua quarta e última edição neste formato, ano 2022.

Com a derrota de Jair Bolsonaro nas eleições de 2022, o Brasil recupera a esperança na reconstrução de um futuro mais democrático e com justiça social. O desafio é enorme, no contexto da inflexão ultraconservadora representada pelo período do governo Bolsonaro. Nesse sentido, este Dossiê apresenta um balanço do desmonte e alguns dos desafios na perspectiva da reconstrução.

No governo Bolsonaro, ano após ano as políticas urbanas sofreram sérios e graves retrocessos, com fortes impactos sociais sobre as cidades brasileiras.



Foi um período não apenas de desconstrução do direito à cidade, mas da construção de um novo arcabouço institucional e jurídico que expressou o retrocesso do ponto de vista da justiça social, com o avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos e sociais, e a adoção de procedimentos e dispositivos antidemocráticos que impedem e bloqueiam a efetiva participação social nas políticas urbanas.

Como já registrado nos Dossiês anteriores, a inflexão conservadora pode ser entendida como uma mudança de rumo, marcada pelo abandono das políticas redistributivas, pelos retrocessos na transparência e monitoramento das informações em torno das ações governamentais, pelo fechamento dos espaços de participação democrática, e pelo enfraquecimento das esferas públicas. Simultaneamente, percebe-se a adoção de políticas subordinadas ao mercado e fundadas na austeridade fiscal. A política de austeridade impacta diretamente as políticas urbanas, tendo em vista o corte de recursos destinados às cidades para promoção de políticas de habitação, saneamento, mobilidade, programas sociais e de combate à desigualdade de renda, entre outros. Mas a política de austeridade fiscal é apenas um lado desta inflexão conservadora. O caráter conservador também se expressa nos discursos de intolerância, na política cultural, nas políticas repressivas e na crescente militarização das cidades, tanto por parte da política de segurança quanto dos grupos paramilitares, em especial das milícias.

O objetivo deste Dossiê é traçar um panorama abrangente dos retrocessos nas políticas urbanas nos últimos quatro anos, identificando os impactos da inflexão conservadora sobre as cidades, com foco sobre a violação dos direitos humanos e sociais e o cumprimento dos ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A leitura dos capítulos abordando políticas específicas possibilita perceber os retrocessos vigentes em toda sua profundidade, concretamente identificados em todos os campos abordados nesse Dossiê, envolvendo a participação social, a habitação, a regularização fundiária, o saneamento básico, a mobilidade, as desigualdades sociais e a pobreza, a privatização dos bens públicos, gênero e raça, e políticas de segurança pública.

Como também já estava indicado nos Dossiês anteriores, a análise das políticas setoriais abordadas neste Dossiê reafirma o padrão de intervenção do governo Bolsonaro, que expressa a inflexão conservadora na política urbana federal e pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: (i) descontinuidade na implementação das políticas urbanas anteriormente em curso; (ii) a proposição de novas regulações claramente pró-mercado, marcadamente conservadoras e restritivas de direitos sociais; (iii) cortes nos investimentos anteriormente em curso, aprofundando a política de austeridade econômica adotada pelo governo federal; (iv) fechamento dos espaços de participação e controle social, no qual se destaca o fim do conselho das cidades; e (v) o não cumprimento de compromissos e pactos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O Dossiê revela diversas violações de direitos humanos e sociais, que estão indicadas ao longo dos capítulos, trazendo também recomendações na perspectiva do cumprimento dos Pactos Internacionais, da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme sistematizados no Anexo 1 deste Dossiê.

O Dossiê traz, ainda, a Carta da Conferência Popular pelo Direito à Cidade (anexo 2). A Conferência foi organizada por mais de 600 organizações da sociedade brasileira, e realizada em junho de 2022, em São Paulo, reunindo cerca de 500 pessoas. A Carta expressa uma plataforma nacional, contendo propostas em diversas áreas para a construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. O FNRU e o IBDU participaram ativamente de todo o processo.

1.

O corpo político na cidade: gênero, raça e direito à cidade

Autoras/Colaboradoras

Auta Jeane da Silva Azevedo - Habitat para a Humanidade Brasil

Mauricleia Soares dos Santos - CFESS

Mércia Maria Alves da Silva - SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia

Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz - UNIFESP



"Treme terra, placas deslocando as estruturas
pretas Yabás mudaram as setas e as ruas
O sinal segue fechado, mas não vamos parar,
a direção virô de lado, é nós pra cá, é nós pra cá

Ocupando a cidade, reescrevendo a história, resgatando
memórias, somos revolução
Das casas de família, da sua tirania, de toda covardia,
pedimos demissão"
(Pretas Yabás. Canção de Dandara Manoela)



O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em parceria e articulação com as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais, vem monitorando, desde 2020, as ações governamentais no âmbito da política urbana e suas interfaces nas dimensões de classe, sexo/gênero e raça, nos territórios e nas cidades brasileiras, sob os impactos da pandemia da Covid-19 durante esses 2 anos.

É nessa direção que esse Dossiê apresenta como objetivo discutir as políticas públicas urbanas no ano de 2022, através dos relatórios e textos elaborados por vários colaboradores e colaboradoras, apresentando um retrato da realidade brasileira. Estas políticas que são elaboradas e implementadas pelo Estado nos âmbitos federal, estadual e municipal, mas, no caso em tela, a abrangência de análise será nacional. A partir de dados secundários oficiais e institucionais disponíveis, buscou-se realizar uma análise política de uma crise sem precedentes do governo de Jair Bolsonaro, de extrema direita, fascista, teocrático-fundamentalista e militarizado, que apostou em uma política genocida, uma necropolítica de Estado, de fustigação contra as liberdades democráticas, na desinstitucionalização dos espaços de participação social e que tem em 2022 o final do mandato.

Estamos vivendo uma crise econômica, política e social sem precedentes, com a crise do capitalismo mundial, que vem se arrastando desde 2007, com desemprego e recessão, à qual se soma a crise sanitária com a pandemia da Covid-19. Podemos indicar como tendência que esse quadro vai aprofundar a recessão mundial, com inflexões em âmbito nacional, levando a um crescente desemprego, principalmente nos bolsões de miséria, como já apontam dados de que mais de 33 milhões de pessoas passam fome no Brasil, conforme estudo da Rede Pensann, publicado em setembro de 2022.

Dados publicados pelo Consórcio de Veículos de Imprensa apontam que 90% dos casos de Covid-19 ocorreram nas cidades. E, com a taxa de urbanização na América Latina e no Brasil na ordem de mais de 81, isso nos coloca em atenção diante do contexto de desigualdade sócioterritorial e no acesso aos serviços sociais urbanos. A chegada da pandemia às periferias, ao setor mais pobre da população, é devastadora, pelas inadequações das moradias e falta de saneamento ambiental, e só não foi pior porque, no Brasil, existe o Sistema Único de Saúde (SUS), que perseverou mesmo com todos os ataques que sofreu durante o governo Bolsonaro. A política de genocídio deste governo, que teve a Covid-19 como centro da sua inação, trouxe como resultado mais de 688 mil óbitos no Brasil (Consórcio de Veículos de Imprensa, 2022). A pandemia veio revelar as desigualdades sociais e mostrar a pobreza da classe trabalhadora.

São desigualdades que se expressam de forma interseccional e combinadas, considerando os elementos de classe, e a eles se somam as opressões de sexo/gênero e racial, porque atingem majoritariamente aos negros e negras. Da mesma forma, presenciamos que, no período de isolamento, devido a pandemia, as mulheres tiveram uma sobrecarga com o trabalho reprodutivo e de cuidados, somado ao crescimento da violência sexual e doméstica contra mulheres e meninas.

Nas últimas quatro décadas, na sua forma neoliberal, o sistema capitalista ampliou brutalmente os ataques à classe que vive do trabalho, causando quatro consequências. A primeira provocou um empobrecimento geral dos trabalhadores e trabalhadoras.

Não só houve uma queda violentíssima nos salários em todo o mundo, mas também foram precarizadas as relações de trabalho, trazendo retrocessos de conquistas civilizatórias de todo século XX como férias, aposentadorias, 13º salário. Uma grande parte dos trabalhadores trabalha um dia para garantir o que comer no outro, sem perspectivas de futuro, vivendo em condições precárias, na informalidade e desproteção social, recaindo sobre a população pobre, negra e mulheres o maior ônus. Este grau de precarização gera uma massa de trabalhadores autônomos que vive de 'bico', em plataformas por aplicativo - carro, moto, bicicleta - concentrada nas periferias das grandes cidades.

As consequências de tudo isso para os trabalhadores e trabalhadoras, e para as massas de pessoas das diferentes regiões do mundo, são devastadoras: novas ondas de ataques aos salários, precariedade generalizada, destruição dos serviços públicos, uma acentuada piora geral das condições de vida e um aumento escandaloso da desigualdade, enquanto a fome afeta os setores mais empobrecidos de todos os países semi-coloniais e imperialistas, e é dramaticamente alimentada nos países mais frágeis. Combinado com isso, estamos experimentando também um processo de empobrecimento generalizado do setor da pequena burguesia, uma parte da qual se radicaliza à esquerda e outra alimenta os movimentos de ultradireita, articulando-se com o crescente fundamentalismo cristão de base neopentecostal, incidindo sob a 'pauta dos costumes', e no retrocesso da agenda feminista e da população negra e LGBTQI+.

Em segundo lugar, com a ideologia do "estado mínimo" ocorreram cortes nos orçamentos das políticas públicas e privatização de serviços. Aqui vale lembrar a Emenda Constitucional 95, que congelou os investimentos por 20 anos em todas as políticas públicas. A lógica desse governo é que se invista no que dá lucros. Não houve investimentos em pesquisas e ocorreram cortes nos recursos das universidades, com consequências dramáticas e com a descrença total na ciência, quase um retorno ao obscurantismo. E isso se revela no desfinanciamento da política urbana: na função urbanismo, comparando o ano de 2019-2021, segundo dados do estudo do INESC (2021), a pasta sofreu uma redução de recursos na ordem de 65, 96%.

A terceira questão que apontamos é a desindustrialização, com a quebra de parte das cadeias de valores presentes antes no país, levando ao aumento do desemprego e ao empobrecimento da classe trabalhadora. O Brasil está se localizando em setores de baixa tecnologia e fechando ou entregando setores com maior desenvolvimento tecnológico para multinacionais, com possível futura destruição de parte dessas forças produtivas. As privatizações implicam em sucateamento de empresas como a Petrobrás e desinvestimento e sucateamento da infraestrutura. A burguesia brasileira é sócia menor do imperialismo nesta localização subalterna e processo de pilhagem do país.

A quarta questão diz respeito à submissão do país ao imperialismo, que está conectada com a expansão agrícola e da indústria extrativista e, por sua vez, com a destruição ambiental (óleo nas praias do Nordeste; desastres ambientais de Mariana/Brumadinho; crise hídrica; queimadas e desmatamento na Amazônia e Pantanal são alguns exemplos). Além de outras consequências como o rebaixamento das condições de vida (salários e direitos), empobrecimento do país e diminuição do mercado interno, aumento das opressões, dolarização de preços em gás e combustível, alimentos, luz, carestia e fome, conflitos pela terra, provocando a morte de trabalhadores/as e militantes na luta pelos direitos humanos.

São ações de despejos das ocupações de terrenos e terras, é a paralisação de qualquer reforma agrária e a tentativa de aprovação do marco temporal com expulsão de indígenas de suas terras que vêm acompanhada de mortes, incêndio e desmatamento. Trata-se de uma violência urbana que se expressa de várias formas, e os números nos informam sobre essa perversa realidade:

[...] são 213 milhões de habitantes no Brasil (IBGE/2021), 84% moradores das cidades (Pnad 2015), com uma taxa de desemprego de 12,3% (IBGE. 2022). Trata-se de uma população que, na sua maioria, é negra (54%, IBGE, 2019). Dados divulgados apontam que a violência entre jovens de 15 a 29 anos negros/as permanece, quando se constata 45.503 homicídios (IPEA, 2021). E o Brasil é o 5º país no mundo em feminicídio e o 4º mais letal para ambientalistas, caindo em 3º lugar na América Latina, segundo levantamento da Global Witness.

São dados que revelam baixa renda, baixa escolaridade, maior taxa de homicídios e feminicídios, maior número de famílias chefiadas por mulheres, maior informalidade no trabalho das mulheres. (CFESS MANIFESTA, 2022)

Com esses dados e informações, queremos afirmar que, em meio à crise da divisão mundial do trabalho na qual se baseou a chamada globalização, se a estagnação se acentuar, a queda em uma depressão econômica geral de abrangência global deve ocorrer. Isso se soma à crise da dívida externa e ao endividamento público que é anunciado em toda uma série de países semicoloniais e que podem até chegar à periferia da União Europeia, à qual se soma a crise de endividamento das empresas – as chamadas empresas zumbis – que podem desencadear uma crise financeira.

Tudo isso confirma a crise do capitalismo, sua crise de rentabilidade e sua impossibilidade, nas circunstâncias atuais, de reverter a queda da taxa de lucro. O outro lado da moeda é o aumento da repressão, os ataques às liberdades democráticas e o aumento substancial das opressões. É o caso da opressão nacional, das leis racistas e xenófobas e dos ataques concentrados contra os trabalhadores migrantes, as leis e agressões machistas contra as mulheres e os crimes de ódio contra a população LGBTQI+.

Uma crise econômica, social e política que atravessa a sociedade brasileira, os países da América Latina e todos os povos empobrecidos, e que escancara a miserabilidade da classe trabalhadora. O Brasil contemporâneo, como resultado de uma sociedade de histórico colonial-racista e uma atualidade marcada por um capitalismo patriarcal maduro, perverso e doentio, tem as interações sociais de seu povo profundamente atravessadas pelo racismo (CARNEIRO, 2005), e por problemas de desigualdades de gênero e classe intrínsecos ao modo de produção capitalista. Além disso, as contradições sociais no país são condicionadas por questões morais que determinam padrões de identidades sexuais que se interseccionam com as questões socioespaciais.

Refletir sobre o Brasil, sobre as formas de organização de suas cidades, exige necessariamente uma análise que relacione com os problemas de raça, gênero e classe. As heranças de nosso processo histórico nos ajudam a encontrar explicações para tamanha desigualdade enfrentada pelas populações excluídas dos processos de decisão e distribuição dos bens e direitos nas cidades. O capitalismo construiu a escravidão e o genocídio dos povos indígenas no Brasil e dos negros e negras sequestrados/as de África, o maior crime da história da humanidade.

Tudo justificado pela falácia do desenvolvimento, que na verdade escondia o verdadeiro objetivo, a acumulação de capital na Europa. Um processo que durou cerca de 350 anos e, em contraste com os menos de 135 anos de trabalho livre e precarizado, não tem suas marcas apagadas sem muita vontade política, engajamento e esforço coletivo. Esse sistema de exploração, no caso de sociedades de passado colonial, está baseado no racismo estrutural, cujas consequências são vivenciadas nos dias atuais pelas pessoas racializadas. Numa perspectiva decolonial, são exatamente o patriarcado e o racismo como estruturas de poder que dão sustentação ao sistema de exploração capitalista.

A essa altura de nossa mal-contada história, já entendemos os efeitos nefastos do tráfico atlântico para os dias atuais, por isso, não é demais pontuarmos o modo como o racismo é estrutural e estruturante das relações sociais no Brasil. De acordo com Guimarães (1999), o racismo no Brasil foi cimentado a partir de três processos que interagem entre si:

1. Ser ex-escravizados ou descendentes deles (pretos ou mestiços) significa(va) possuir um marcador prévio de inferioridade;
2. A forma como os marcadores raça, gênero e classe são utilizados de maneira hierarquizante em nossa sociedade;
3. As transformações e efeitos produzidos pelo capitalismo no Brasil (GUIMARÃES, 1999).

Para Kilomba (2019), as formas de opressão não operam em singularidade.

Na verdade, elas se entrecruzam de forma dialética pelas particularidades das contradições e conflitos que estruturam nossa formação sócio-histórica. O racismo, por exemplo, não funciona como uma ideologia e estrutura separada das demais estruturas, ele interage com outras ideologias de dominação como o sexismo e a cis heteronormatividade. Essa interação entre as diferentes formas de opressão é estruturante das relações sociais e, historicamente, vem determinando os lugares que, compulsoriamente, ocupamos na sociedade.

As mulheres jamais possuem as mesmas condições conferidas aos homens. No Brasil pós-invasão, e mesmo após a Independência e a Abolição, o espaço público se manteve restrito aos homens. As mulheres eram limitadas às atividades domésticas (ALVARENGA, 2008). Nos dias atuais, a divisão social do trabalho numa perspectiva de gênero e racial continua determinando as relações de poder. Entretanto, essa é uma leitura possível, mas não universal, pois se acrescentarmos a essa análise, o fator raça, percebemos que as condições não se deram da mesma forma com as mulheres negras (nem mesmo com os homens negros) pela condição de subalternidade, informalidade e desproteção na sua inserção no mercado de trabalho.

Havia papéis distintos para as mulheres brancas e para as mulheres negras, após a abolição da escravatura, quando, ao menos em tese, não haveria mais distinção entre as pessoas no que diz respeito às suas raças. Quanto a isso, num esforço de refletir sobre como se constituíram historicamente, as desigualdades no Brasil lançaram mão de Florestan Fernandes (2008) ao afirmar que “as mulheres brancas ficavam em casa com a responsabilidade de coordenar as atividades domésticas e cuidar da educação dos filhos, enquanto que às mulheres negras cabiam as atividades de empregadas domésticas, cozinheiras e cuidadoras das crianças brancas” (p. 91).

Isso nos mostra como a mulher negra sempre foi duplamente subalternizada por não ser apenas mulher, mas, sobretudo, negra, o que nos transporta para duas condições de estigma e confinamento histórico.

Ser negra em uma sociedade racista e mulher em uma sociedade machista, sempre nos colocou numa posição social que nos dificultou imensamente nossa ascensão social. Enquanto as mulheres brancas lutaram para trabalhar, conquistando o espaço público, as mulheres negras sempre tiveram de trabalhar, o que não permitiu, durante muito tempo, que tivessem condições para analisar a situação social que lhes foi imposta, demonstrando também os limites da autonomia econômica na inserção ao mundo do trabalho quando analisado pela via do marcador racial.

Durante séculos as mulheres têm sido excluídas de acesso à uma série de direitos pelo simples fato de serem portadoras dessa identidade de sexo/gênero, pelo fato de serem mulheres. No caso das mulheres negras, a exclusão se apresenta de forma ainda mais aprofundada. Essa condição, perpetuada em dimensão global, é resultado de um processo de tal forma perverso que impede as mulheres de viverem sua liberdade, sobretudo quando na vivência da sexualidade dissidente, de construir suas próprias histórias livres de identidades subjetivantes e subalternizantes. No limite, em função da violência doméstica e do feminicídio, as/nos impede de permanecer vivas.

Esse quadro se aprofundou durante a pandemia de Covid-19 no Brasil e no mundo. O aumento da pobreza e da fome resultante das políticas de confinamento, sem a devida responsabilização do Estado em suprir as necessidades básicas, atingiram de maneira mais brutal as mulheres racializadas do Norte e as do Sul global, que foram as primeiras demitidas, privadas de direitos, precarizadas e vulnerabilizadas. Além disso, o capitalismo digital, que encontrou no confinamento a ocasião ideal para se fortalecer ainda mais, está longe de ser neutro, pois são homens brancos ricos e heterossexuais que concebem os chamados algoritmos, e é no âmbito destas plataformas que também se propagam violências sexistas e racistas, sob a prerrogativa da impunidade no mundo digital.

Vimos, também, que são as trabalhadoras domésticas, enfermeiras, serviços gerais dos hospitais, caixas de supermercados, que estão na linha de frente, e que o maior número de mortos está nas comunidades negras.

Além disso tudo, o confinamento escancarou que, muitas vezes, a casa não é um refúgio. Pelo contrário, é um lugar extremamente perigoso para mulheres e crianças. Os feminicídios ocorrem, na maior parte das vezes, nos lares e as situações de abuso e exploração sexual infantil também.

Nos últimos dois anos, a série histórica do Fórum de Segurança Pública sobre a condição da violência contra as mulheres na pandemia demonstrou em números o impacto na vida produtiva e na reprodução social/cuidados na vida das mulheres, tendo sua expressão no feminicídio, estupros, importunação sexual e na sobrecarga com a divisão sexual e racial do trabalho. Os dados crescentes de feminicídio nestes 2 anos revelam um crescimento na ordem de “entre março de 2020, mês que marca o início da pandemia de Covid-19 no país, e dezembro de 2021, último mês com dados disponíveis, foram 2.451 feminicídios e 100.398 casos de estupro, e estupro de vulnerável de vítimas do gênero feminino”. Com destaque para um aumento em relação a 2020, no número de ocorrências de estupros de mulheres na ordem de 3,7% número de casos. (FBSP, 2022, p.2).

Essas expressões das relações patriarcais de sexo/gênero (SAFFIOTI, 2004) se articulam e se interconectam no cotidiano de dominação ao qual estão sujeitas as mulheres nos espaços da vida material – produção e reprodução social, no ambiente doméstico e público. A dimensão do controle e do medo como expressões do domínio patriarcal, concretizada na forma da subjugação e violência contra as mulheres, têm múltiplas formas – física, psicológica, social, moral, sexual, patrimonial, obstetrícia – e não se restringe ao espaço da casa, do privado, do doméstico, mas também se espalha no espaço público, limitando seu ir e vir. (SILVA, 2021)

Assim, o contexto de isolamento e distanciamento social impostos pela pandemia do COVID-19 alterou as dinâmicas das relações sociais no mundo do trabalho, com a instauração de novas modalidades do trabalho sob o regime das novas tecnologias de informação e comunicação, de forma remota, promovendo um mascaramento das condições de exploração;

desvelou no âmbito das relações de gênero as desigualdades na divisão sexual do trabalho doméstico e de cuidados, demonstrando a real sobrecarga no cuidado familiar e as obrigatoriedades do ensino à distância que transferiu a responsabilidade do processo de ensino/aprendizagem para a esfera doméstica, leia-se, sob a responsabilidade da mãe. E também tornou perversa a convivência diária com o agressor e um risco para a mulher num contexto de isolamento social, quando os serviços de denúncia, apoio e proteção às mulheres vítimas de violência passaram por uma desinstitucionalização, destituição e/ou atuação na forma remota, on-line. (SILVA, 2021).

De acordo com dados do Censo de 2010, o rendimento médio das mulheres negras correspondia a 35% do rendimento médio dos homens brancos. As mulheres negras tinham um rendimento médio equivalente a 52% do rendimento das mulheres brancas. E as mulheres brancas, 67% do rendimento dos homens brancos. A distribuição dos rendimentos entre as mulheres é mais desigual do que entre os homens. O rendimento médio das mulheres com os 20% maiores rendimentos equivale a 20,5 vezes o rendimento das mulheres com os 20% menores rendimentos. Para os homens, esta relação é de 14,1 vezes. O rendimento é uma das principais variáveis para se mensurar pobreza e desigualdade. Embora se considere que sozinho não explica a pobreza, desde uma visão mais ampla implica na privação do acesso a ativos e de liberdades individuais. A pobreza feminina se explica pela discriminação de gênero, posição de dependência, divisão sexual do trabalho e decorrente falta de tempo (BIROLI, 2014).

Os dados são reveladores dessas desigualdades socioterritoriais que atingem de forma distinta homens e mulheres no uso do espaço urbano. E num contexto de profundo adensamento das injustiças sociais, desfinanciamento das políticas públicas, contrarreformas e desestruturação dos espaços institucionais de participação social, com inúmeros ataques as instituições democráticas.

Aprofunda-se no cenário urbano, mediante uma cultura de ódio e eliminação dos corpos políticos femininos, negros, dissonantes a binaridade de gênero e ao cisheteropatriarcado, e temos no espaço territorial urbano o incentivo à criminalização da pobreza e do genocídio da população jovem, negra. Esse cenário tem sua materialidade na ação punitivista do estado e no crescimento do armamento da sociedade em geral.

Dados do Instituto Sou da Paz demonstram que passa de 1 milhão, nos últimos quatro anos do governo de Jair Bolsonaro, o número de pessoas com porte de armas, e dentre estas incluem-se caçadores, atiradores, colecionadores. E essa ampliação tem muitos condicionantes para o aumento da violência, com 70% dos homicídios ocorridos no país sendo por arma de fogo e, de forma mais perversa, a liberação de armas por decreto revela a perda de controle sobre a circulação de armas no país. Como nos aponta a cientista social Giane Silvestre, pesquisadora de pós-doutorado no Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP).

Essa facilitação também tem um impacto sobre os dados de violência doméstica, sobretudo nos feminicídios. Se tem um agressor contumaz há anos agredindo uma mulher e a arma para ele é facilitada, é um grande risco para a vida dessa mulher. Mulheres que pedem medidas protetivas e às vezes até conseguem se afastar desses homens, acabam sendo vitimadas porque eles perseguem e acabam cometendo esse feminicídio.

Desta forma, a presença de armas de fogo no âmbito doméstico aumenta a possibilidade de feminicídios, e isso acompanhamos diariamente pelos jornais e nas análises estatísticas produzidas pelo FBSB, que demonstram como essa dimensão urbana da violência afeta a população negra no geral. Em particular os casos de feminicídios registrados, por meio de um “estudo divulgado pelo Instituto Sou da Paz em agosto de 2021[que] identificou que a arma de fogo foi o instrumento responsável por 51% das mortes de mulheres brasileiras entre 2000 e 2019. [...] e há uma diferença racial nos feminicídios: segundo o Anuário, em 2021, 62% das vítimas eram mulheres negras e 37,5% brancas”.

Os últimos dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e da Campanha Nacional Levante Feminista contra o Femicídio, que congrega ativistas, organizações e coletivos do movimento feminista, aponta para um crescimento nos últimos anos, complexificada pelo contexto da pandemia. Em números, podemos denunciar o feminicídio, genocídio e a necropolítica de Estado. “De acordo com os dados mais recentes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nos últimos seis anos ocorreram 7.254 casos de feminicídio no Brasil, sendo a maioria destas vítimas negras e moradoras das periferias. Nesta macabra estatística estão incluídas mulheres lésbicas e transexuais.

Ao longo do século XX, o movimento feminista e de mulheres colocou em pauta a condição das mulheres e buscou construir explicações sobre a experiência de dominação em que vive boa parte da população mundial e brasileira. Mas para além disso, e, principalmente, tem buscado construir outro projeto de sociedade e de cidades, com formas outras de organização social que permitam às pessoas viverem de maneira equânime, tendo acesso aos mesmos direitos. Nessa perspectiva, tem tensionado os limites insustentáveis desse sistema no mundo contemporâneo e sua relação profunda com os processos de subalternização, eliminação de povos e degradação do meio ambiente.

Quando direitos são colocados em risco, imediatamente, as parcelas mais vulneráveis, a exemplo das mulheres, mulheres negras (assim como as classes populares e os povos indígenas), reiteradamente são o alvo das maiores perdas. O que as vozes das ruas nos dizem é sobre a necessidade de mudarmos as amarras que a colonização nos deixou de herança. Seja através das imensas manifestações no Brasil, no Chile, no México, na Argentina, seja através das urnas. Precisamos direcionar nossos ataques aos feminicídios, à pauperização das mulheres racializadas. Precisamos nos organizar pela defesa dos direitos dos povos indígenas, dos povos rurais à terra. Precisamos dizer que o violador é o próprio Estado, materializado na figura do juiz, do policial, do marido agressor.

Silvio de Almeida, em seu livro *Racismo Estrutural*, ressalta a dimensão relacional, histórica e essencialmente política do termo raça (2019).

Nesse sentido, a ideia de raça está diretamente relacionada às circunstâncias históricas e econômicas da expansão capitalista mercantil, da descoberta e dominação colonial da América, da escravização dos povos originários e de negros e negras africanos, eventos localizados na história mundial a partir do século XV. O que influenciou e atuou para a imposição de uma perspectiva eurocêntrica e universal do conhecimento e a construção ideológica do homem branco como um ser superior. E é nesse cenário que a ideologia racista foi forjada para justificar a escravidão do povo negro.

No Brasil, foi outorgada legitimidade a essa ideologia, face às suas raízes profundas que repercutiram na formação sócio-histórica e das classes sociais, na manutenção das estruturas de poder e de dominação do período da escravidão que sobreviveram à abolição, na permanência da estrutura fundiária desde os tempos coloniais, nas formas de superexploração do trabalho e com os estereótipos difundidos a respeito do povo negro – haja vista a vadiagem citada por Kowarick (1994) - o que contribui nas baixíssimas condições de vida em termos de habitação, saúde, educação etc. (GONZALEZ, 2018, p. 41), até os dias atuais.

Assim, diante da realidade social da sociedade brasileira, marcada por racismos diversos, constitutivos da formação sócio histórica e seus mecanismos de hierarquização e classificação das relações sociais nas dimensões de classe, raça e gênero, é importante identificar suas diferentes concepções que reforçam e apoiam ideologicamente as opressões, as violências, os apagamentos da história assentados no discurso da inferioridade dos povos racializados pelos brancos, os povos originários e os povos negros africanos. Essa hierarquização tem uma função ideológica: legitimar e naturalizar relações de exploração (OLIVEIRA, 2021).

Podemos afirmar que se trata de um racismo que é estrutural, parte de um processo social decorrente das relações políticas, econômicas, jurídicas, sociais e culturais, constitutivas da sociabilidade capitalista. Resulta também da funcionalidade das instituições e seus mecanismos de poder, vantagens e privilégios do capitalismo da branquitude, além de padrões estéticos racializados, advindos de uma determinada classe social sobre outra.

São concepções que se diferenciam de categorias como preconceito, que significa um juízo baseado em estereótipos racializados que pode ou não resultar em discriminações, outra categoria analítica referida ao tratamento diferenciado a indivíduos e grupos racialmente identificados (ALMEIDA, 2019).

A partir desse chão conceitual, coloca-se uma questão chave para orientar nossas reflexões: que explicações têm para a permanência de diferentes formas de racismos, de preconceitos que reforçam hierarquizações sociais, classistas, racializadas e generificadas, de construções discursivas discriminatórias que produzem o apagamento de parte significativa da população brasileira, expressos na constituição da sociedade e na organização das cidades brasileiras? Afinal, somos 54% negros e negras!

Estamos falando de uma sociedade que se constituiu sobre o sangue e suor de corpos negros escravizados e cuja burguesia se consolidou de forma dependente e periférica em tempos de capitalismo monopolista. Segundo Moura, “o aparelho ideológico de dominação da sociedade escravista gerou um pensamento racista que perdura até hoje”. (MOURA, 2019, p. 46). No conjunto das alternativas do processo de transição para a modernização do sistema escravista no Brasil, sem mudanças sociais, mecanismos de dominação como a Lei de Terras de 1850 que impediu o acesso à terra aos homens e mulheres libertos e atuou para o incentivo à imigração europeia e as disponibilidades de sua força de trabalho trouxeram como consequência uma suposta liberdade para o povo negro escravizado que, todavia, os transformou em um povo sem terra, sem cidadania, sem condições de mobilidade social. (SANTOS et al, 2019).

Na atualidade e de forma insidiosa, as classes dominantes no Brasil alimentam uma construção discursiva ideológica que produz o apagamento da história da escravidão e o silenciamento dos conflitos raciais transmutados em formas de comportamento que devem ser controladas, sob forte apelo subjetivo. São mecanismos de peneiramento que, ao lado da ideologia de barragem das possibilidades para o negro na sociedade brasileira, colocam as classes populares, principalmente a população negra, morando em áreas periféricas, nas favelas, cortiços, mocambos e palafitas e

e forjam uma consciência subalternizada sob uma pretensa harmonia racial (MOURA, 2021, p. 62).

É interessante observar os esforços feitos nessa direção, resquícios do mito da democracia racial, nas imagens de publicidade, nas revistas, jornais e na televisão e nos diferentes tipos de programas com suas mensagens, comportamentos e ideias veiculadas, dando vazão a uma dupla dualidade, conceito elaborado por Du Bois, que emerge da particularidade racial e o modelo e privilégios impostos pelo homem branco universal, exemplos de processos que neutralizam a discriminação racial e a segregação à qual está submetida a população negra no Brasil.

No cenário histórico e político do processo de urbanização no Brasil, as cidades se organizam pelas condições econômicas e pelas formas de segregação e violência racializadas, que também definem o lugar de negros e brancos nos espaços urbanos. “Casa-grande e senzala, centro e subúrbio, centro e periferia, favela e asfalto são algumas das representações da segregação sócio espacial presentes ao longo dos séculos na sociedade brasileira” (ANDRADE; MENDONÇA, 2022). Registros históricos apontam a presença de homens e mulheres escravizados e libertos, no final do século XIX, morando e exercendo atividades diversas nas cidades, sendo alvo de posturas racistas normativas, higienistas e de controle por parte do Estado, como um dos elementos do projeto de nação embranquecida idealizada com a abolição.

É a reprodução de um racismo ambiental que combina deslocamentos, desterritorialização e desapossamentos de grupos, negros e indígenas, de seus espaços originários com remoções provocadas pela especulação imobiliária. Esse processo ganha uma configuração nas moradias precárias, autoconstruídas em áreas periféricas e precárias, próximas de aterros sanitários e sem saneamento básico, em morros passíveis de deslizamentos de terras, em mangues e áreas de preservação ambiental, que revelam a miséria e a pobreza na ocupação dos espaços urbanos e revelam também o planejamento das cidades no seu desenho excludente e reprodutor das desigualdades, ao transformar a cidade e a moradia em mercadorias para o capital.

O que se observa no cotidiano das cidades é a presença de várias instituições e normativas que, na organização do espaço urbano, contribuem para dificultar ou frustrar a ascensão de segmentos da população negra, sob um racismo urbano antinegro (GOUVEA, 2021), atravessado pelas dimensões de classe, raça e gênero, e materializado nos lugares das moradias precárias consideradas irregulares sob o ponto de vista da legislação, que tem como consequência o transporte insuficiente para as áreas periféricas das cidades ocupadas predominantemente por pessoas negras, as ruas degradadas e sem iluminação com calçadas estreitas quando existentes, com maior exposição à violência marginal e policial, principalmente das mulheres e dos jovens, pela ausência de serviços e equipamentos públicos.

As desigualdades econômicas e sociais que têm lugar nessa organização espacial se fazem presentes nas formas de segregação e tensões territoriais, como respostas racistas a conflitos étnicos, religiosos e migratórios (HARVEY, 2013). Nesse contexto, legitima-se a desconfiança na presença de pessoas negras em territórios brancos, o que justifica deter ou abordar com violência, o que Wacquant denomina como o deslocado, ou seja, a “revivescência intemporal da associação de homens e mulheres negros e negras com a criminalização” (WACQUANT, 2005, p. 11-14).

Vemos que o racismo assume várias formas, a exemplo: do racismo antinegro na saúde, que se apresenta nos processos de adoecimento e de morte, gerando hierarquias e vantagens; do racismo presente na desigual distribuição da renda, entre homens e mulheres brancos/as e negros/as; nas taxas de analfabetismo ou de alfabetização funcional, demarcando as diferenças de acesso de brancos e negros; na discriminação no trabalho e nos mecanismos de barragem utilizados nos processos seletivos para acesso a empregos.

As respostas racializadas estão presentes também na mobilidade urbana, observadas nas políticas de transporte público e nas diferenças que há na sua distribuição pelos bairros nas cidades, expressas na ausência de ofertas de modais para as áreas mais distantes dos centros urbanos, provocando longos deslocamentos a pé, na falta de conforto, na insegurança e nos preços abusivos que

interferem no direito de ir e vir, limitando o acesso a serviços, a cultura e lazer. Há que se considerar as diferenças de gênero no uso do transporte público, na discriminação sofrida pelas mulheres, principalmente as mulheres negras que moram em lugares periféricos e tornam-se “objeto de tripla discriminação, uma vez que os estereótipos gerados pelo racismo e pelo sexísimos a colocam no nível mais alto de opressão” (GONZALEZ, 2018, p. 41). São opressões intensificadas frente ao machismo e patriarcado que alimentam as relações sociais no Brasil e revelam aspectos da realidade cultural que não são enfrentados porque são invisibilizados, inclusive nas legislações que orientam a organização dos espaços urbanos.

É por isso que não podemos deixar de mencionar que análises e reflexões sobre o surgimento da ocupação informal nas cidades devem ser elaboradas a partir de análises históricas e políticas das heranças escravistas e coloniais, nas suas dimensões de classe, raça e gênero, mas sem deixar de mencionar também as formas de lutas e resistências do povo negro, “como um esforço coletivo e a formação de direitos políticos ao redor de solidariedades sociais” (HARVEY, 2013, p. 32). A título de exemplo de lutas e resistências, referimo-nos em Rolnik em texto republicado em 2007, sobre a periferização da população preta e parda em São Paulo. A autora identifica que todos os distritos com maiores percentuais deste grupo localizam-se na extrema periferia da cidade, mas, acrescenta, “justamente nestes novos territórios negros situados nas zonas de expansão periférica da cidade emergiram movimentos culturais como o hip-hop, expressão contemporânea da singularidade de um devir negro que atravessa tempo e espaço” (ROLNIK, 2007, p. 90).

Nestes termos, e em diálogo com os elementos trazidos pelas múltiplas expressões das desigualdades territoriais em sua conexão interseccional com as dimensões de classe, raça e sexo-gênero, é importante negritarmos que o espaço urbano é racializado e feminizado na sua estrutura e vivências territoriais, sendo o cotidiano um marcador importante para concretizar e materializar em nossas análises e proposições os sujeitos subalternizados na vivência e acesso ao direito à cidade.

E, nas exposições acima, esse sujeito da cidade que está invisibilizado no planejamento urbano tem sexo, raça, faixa etária, e, em sua maioria, está corporificado num corpo feminino negro.



2.

A inflexão conservadora e
o desprezo à gestão
democrática das políticas
territoriais: farsas e
pseudoparticipação

Autores/Colaboradores

Bruna Ribeiro - Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ

André Pasti - UFABC e AGB

Orlando Alves dos Santos Junior - Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ



Como já destacado nos Dossiês anteriores elaborados pelo FNRU, a participação social na gestão das políticas públicas foi uma das áreas mais afetadas pela inflexão ultraconservadora do governo Bolsonaro. Neste capítulo, destacamos os principais aspectos desta inflexão conservadora sobre a participação democrática: (i) a redução dos órgãos colegiados e a farsa da participação na política urbana e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional; e (ii) as práticas de ameaças contra a liberdade de expressão e manifestação.

1. A redução dos órgãos colegiados e a farsa da participação na política urbana

Nos dossiês anteriores, foram abordadas as ações do governo Bolsonaro no tema da participação social, restringindo ou fechando os canais de diálogo com a sociedade civil durante os quatro anos de governo, inclusive com ataques discursivos aos espaços participativos no Estado conquistados anteriormente pelos movimentos populares e pela sociedade civil organizada. Importa ressaltar que o início do desmonte da participação popular nas discussões sobre políticas públicas se dá com a assinatura de um dos primeiros decretos do presidente, o Decreto 9.759/2019¹ que visava diminuir de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)- além de todas as demais denominações dadas a colegiados que não eram criados por leis.

De maneira geral, durante o governo Bolsonaro, a suposta participação social passou a ser uma responsabilidade da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), que integra a Secretaria de Governo da Presidência da República, “e tem a competência institucional de articular, apoiar e sistematizar o processo de participação social nas políticas públicas do Governo Federal”.

Apesar de admitir que “são necessários diversos meios para facilitar o diálogo direto entre o governo e o cidadão no processo de elaboração de políticas públicas”, o governo federal adotou como principal mecanismo as consultas públicas divulgadas no portal Participa + Brasil (<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>). Para o governo federal, a consulta pública “é um mecanismo de participação social, de caráter consultivo, realizado com prazo definido e aberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto. Incentiva a participação da sociedade na tomada de decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas”². Como afirma Souza (2006, p. 204), apesar das consultas

¹Cf. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm, acesso em fevereiro de 2023. Assinado em abril de 2019 por Jair Bolsonaro, o decreto foi revogado pelo atual presidente Lula no dia 01/01/2023.

²Cf. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>, acessado em fevereiro de 2023.

poderem se constituir em um instrumento útil no processo de planejamento, “o problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo um compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas”.

Conforme Poggiuese (2020), quando os mecanismos participativos são incômodos e disfuncionais para o modelo de formulação de políticas, são produzidos jogos de entretenimento vãos simulando a participação, mas sem a aproximação efetiva da população das decisões. De fato, a consulta gera muito mais uma ilusão de participação do que efetivos processos de gestão democrática. Pela própria natureza restritiva do instrumento de consultas públicas, mas também pelo irrisório número de consultas públicas abertas durante os últimos quatro anos, percebe-se claramente que a participação social foi relegada à margem, o que demonstra a falta de compromisso do governo Bolsonaro com uma gestão efetivamente democrática.

Outros espaços participativos também foram enfraquecidos. Tomando como referência o Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR, podemos destacar dois aspectos importantes: em primeiro lugar, os conselhos setoriais que continuaram a existir foram aqueles instituídos por lei e que já tinham uma participação pequena de representantes da sociedade civil. Em segundo lugar, diversos conselhos, dentre eles o antigo Conselho das Cidades, foram extintos ou estão inoperantes.

Em relação ao primeiro aspecto, no que se refere aos órgãos colegiados em funcionamento, destacam-se apenas três: o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH e o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS. Cabe destacar que são conselhos que preveem uma participação pequena da sociedade civil.

No que diz respeito aos espaços de participação fechados pelo governo Bolsonaro ou sequer instituídos, cabe destacar o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Conselho das Cidades - vinculado às políticas de habitação, saneamento básico e mobilidade –

segiu extinto até o final do governo, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano não chegou a ser criado.

Nesse contexto, o que emerge é o tratamento da participação como farsa, onde o governo se utilizou de estratégias políticas, discursivas e jurídicas visando desestruturar a institucionalidade democrática e restringir a transparência das decisões perante à sociedade civil. Para ilustrar esta forma de lidar com a participação social, é notável lembrar como ocorreu o processo participativo na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em março de 2021, o Ministério de Desenvolvimento Regional lançou o processo participativo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU com foco na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) de forma colaborativa, intitulado Co.Laborar³. Segundo o MDR, o processo colaborativo estava previsto para ser realizado em quatro etapas: (1) uma oficina nacional de lançamento, que seria realizada entre os dias 25 e 26 de maio de 2021; (2) cinco oficinas regionais, uma para cada região do país (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), que seriam realizadas entre junho e agosto de 2021; (3) Conferências Livres, que seriam realizadas entre agosto e setembro de 2021, organizadas por instituições da sociedade civil que desejassem contribuir de forma independente para a formulação dos ODUS; e (4) uma consulta pública, prevista para o segundo semestre de 2021.

De acordo com o documento *Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável (2011)*⁴ lançado pelo MDR, as tais Conferências Livres seriam “um espaço de discussão com a sociedade civil para construir propostas de Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS)”. As Conferências deveriam “acontecer de forma descentralizada e distribuída no território brasileiro”, sendo “planejadas e executadas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais, com o apoio do Ministério

³A chamada para a inscrição das conferências livres pode ser acessada em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/chamada_conferencias_livres_PNDU.pdf, acesso em fevereiro de 2023

⁴ Cf. https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf, acesso em fevereiro de 2023

do Desenvolvimento Regional e de instituições parceiras”. O apoio seria fundamentalmente realizado “por meio de treinamento virtual e material gráfico”⁵.

A inscrição de propostas para a realização das Conferências Livres podia ser realizada no site Co.laborar e, conforme previsto e planejado pelo MDR, seriam selecionadas até 15 propostas. A equipe organizadora responsável por este processo aprovou 16 propostas de realização de Conferências Livres⁶.

É possível notar como este modelo supostamente “participativo” compõe o que tratamos, aqui, como uma pseudoparticipação, alinhada com a farsa da abertura à formulação participativa. Isso ocorre, primeiramente, ao ser instituído um modelo de consulta restrito, com seleção de apenas 16 eventos, cujo caráter, apesar da denominação de “Conferências Livres”, se restringe à realização de seminários temáticos promovidos por organizações sociais, sem qualquer aspecto deliberativo ou vinculativo. Esses espaços consultivos não envolvem a previsão de incorporação dos debates na política, podendo seus resultados serem ou não incorporados de acordo com a conveniência do governo.

Destaca-se, também, que as temáticas e as organizações que participaram desse processo foram restritas. Chama atenção a ausência das redes e dos movimentos populares nacionais que historicamente discutem e atuam no campo da política urbana. A temática da moradia apareceu de forma secundária, enquanto que as temáticas da regularização fundiária e do saneamento básico, ainda que urgentes, sequer foram contempladas.

Por fim, cabe salientar que é totalmente desconhecido o resultado prático deste processo de pseudoparticipação. Não foi divulgada nenhuma síntese das discussões ocorridas nesses eventos e muito menos o seu impacto sobre a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável,

⁵Cf. <http://colaborar.projeto tradus.org/about>, acessado em outubro de 2021.

⁶A lista de Conferências selecionadas encontra-se disponível em <https://andusbrasil.org.br/noticias/116-conheca-as-conferencias-livres-selecionadas>, acesso em fevereiro de 2023.

o que torna explícito seu objetivo de legitimar o que é ilegítimo – uma gestão federal das políticas urbanas marcada pela completa ausência de participação social.

O governo Bolsonaro instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR por meio do decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019⁷. Neste ato, a aversão do governo à participação social fica evidente, sem a necessidade de farsa. A expressão ‘participação social’ apareceu duas vezes no decreto. Ao definir seus princípios, o segundo artigo estabelece no primeiro inciso a “transparência e participação social” como um dos princípios da PNDR. E o artigo quatro estabelece, no seu primeiro inciso, como uma das estratégias da PNDR a “estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo federal, a cooperação federativa e a participação social”.

Nada mais consta. Depois de aparecer retoricamente como um princípio e uma estratégia, a participação social desapareceu. Nenhum instrumento ou medida de participação está previsto nos capítulos que estabelecem a estrutura de governança da PNDR (cap. II); os instrumentos de planejamento e de financiamento (cap. III); ou os instrumentos de monitoramento e de avaliação (cap. IV). Em síntese, a participação social – que aparecia como retórica – desaparece quando precisa ser concretizada e operacionalizada em medidas, procedimentos e instrumentos da PNDR.

Este cenário da participação como farsa atravessa o conjunto do governo Bolsonaro. A inflexão conservadora no que se refere à participação social durante esse governo pode ser caracterizada pela destruição do modelo de governança fundado na participação direta dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada em espaços públicos deliberativos por um modelo de gestão baseado em consultas difusas não vinculatórias, ou seja, que não implicam em qualquer compromisso do governo com suas manifestações. Somam-se a isso os ataques à liberdade de expressão, manifestação e organização política, buscando silenciar setores da sociedade.

⁷https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm , acesso em fevereiro de 2023.

2. Desinformação e as práticas de ameaças contra a liberdade de expressão e manifestação

Paralelamente ao fechamento dos espaços efetivos de participação e a adoção de mecanismos frágeis de pseudoparticipação, o governo Bolsonaro é marcado pela desinformação e promoção de diversas ações que ameaçaram e violaram a liberdade de expressão e de manifestação.

Segundo levantamento da ONG Artigo 19, realizado em 2020 no contexto da crise sanitária da epidemia do Covid-19, o presidente Jair Bolsonaro emitiu 1.682 declarações falsas ou enganosas, o que representa uma média de 4,3 declarações enganosas por dia, “contribuindo para o aumento dos casos de contaminação da doença, de óbitos e causando uma crise de informação no Brasil.” Este dado representa um aumento significativo de declarações falsas em relação ao primeiro ano do governo, quando o Artigo 19 contabilizou cerca de 500 declarações do tipo⁸. O documento destaca ainda algumas falas de Bolsonaro, como chamar a doença de “gripezinha”, e “promoção de discursos antivacinas e anti-isolamento, piorando as taxas de infecção e causando uma crise de informação com discursos altamente polarizados”, e ressalta que apenas 15% dos pedidos de informação no período foram respondidos de forma completa pelo governo, sendo os demais representados por dados incorretos, desinformação intencional, censura de informações e informações parciais.

Posteriormente, em dezembro de 2022, a Polícia Federal concluiu inquérito e imputou crimes a Bolsonaro por fake news sobre vacina⁹ onde o referido relatório concluiu “diante das provas coletas nos autos, haver o Presidente da República (...), incidido, de forma livre e voluntária, no delito previsto no art. 41 da Lei de Contravenções Penais, pela ação ‘provocar alarma a terceiros, anunciando perigo inexistente’ por meio dos conteúdos propagados em sua ‘live’, (...) ao disseminar a desinformação de que os ‘totalmente vacinados contra a COVID19’ estariam ‘desenvolvendo a síndrome de imunodeficiência adquirida muito mais rápido que o previsto’ e que essa informação teria sido extraída de ‘relatórios do governo do Reino Unido’”.

⁸Cf. <https://artigo19.org/2021/07/29/bolsonaro-emitiu-1-682-declaracoes-falsas-ou-enganosas-em-2020-aponta-relatorio-global-de-expressao-2020-2021/>, acesso em fevereiro de 2023.

⁹<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/pf-conclui-apuracao-e-imputa-crimes-a-bolsonaro-por-fake-news-em-caso-de-vacina.shtml>, acesso em fevereiro de 2023.

De acordo com levantamento da plataforma jornalística Aos Fatos, em 2021 Jair Bolsonaro falou em média 6,9 declarações falsas ou distorcidas por dia, número maior do que a média diária de 2020 (4,36) levantada pelo mesmo portal. E durante 1.394 dias como presidente, Bolsonaro deu 6.488 declarações falsas ou distorcidas¹⁰

É patente que o uso da desinformação foi utilizado como ferramenta do governo Bolsonaro. Desse modo, ao promover tentativas massivas de desacreditar os meios de informação que noticiavam os fatos políticos, o governo adota postura antidemocrática reforçando os ataques à imprensa.

Em janeiro de 2021, a ONG Repórteres Sem Fronteiras - RSF lançou o balanço dos ataques coordenados pelo “sistema Bolsonaro” contra jornalistas ao longo de 2020, identificando 580 casos de ataques contra a imprensa registrados no monitoramento. Segundo o relatório, os ataques envolvem alguns marcadores emblemáticos: (i) ataques sexistas e misóginos, envolvendo em especial mulheres jornalistas; (ii) a humilhação pública de jornalistas, em especial no Palácio da Alvorada; (iii) a criação de obstáculos para a publicação de informações sobre a crise do coronavírus; (iv) a difamação dos meios de comunicação e a promoção de processos abusivos contra a imprensa; e (v) a politização da distribuição das verbas oficiais e a ameaça aos órgãos independentes de imprensa. Como destacou a RSF, “uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou a falta de transparência e de critérios técnicos na distribuição das verbas publicitárias do governo por parte da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), órgão responsável pela publicidade oficial. A auditoria ressaltou o favoritismo dado a canais de televisão próximos à linha oficial da presidência, principalmente os canais dos grupos SBT e Record”¹¹.

Já no primeiro semestre de 2021, ainda de acordo com a RSF, foram registrados 330 ataques, um aumento de 74% em relação ao ano anterior, com as ofensas cada vez mais violentas¹² proferidas pelo ‘sistema Bolsonaro’ aos jornalistas.

¹⁰Cf. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-deu-sete-informacoes-falsas-ou-distorcidas-por-dia-em-2021/>, acesso em fevereiro de 2023.

¹¹Cf. <https://rsf.org/pt-br/um-ano-sombrio-para-liberdade-de-imprensa-no-brasil-580-ataques-contra-m%C3%ADdia-em-2020>, acesso em fevereiro de 2023.

¹²Cf. <https://www.cartacapital.com.br/politica/ataques-de-bolsonaro-a-imprensa-aumentam-74-em-2021/>, acesso em fevereiro de 2023.

A partir disso, o presidente entrou na lista global de “predadores da liberdade de imprensa” organizada pela Repórteres Sem Fronteiras. Em dezembro do mesmo ano, pesquisa feita pela Agência Lupa mostrou que Bolsonaro atacou jornalistas e imprensa em 86% das lives realizadas. Ou seja, em 42 das 49 transmissões ao vivo feitas em 2021¹³.

O comportamento agressivo com a imprensa se intensifica ainda mais com a proximidade das eleições. Em junho de 2022, após o desaparecimento do jornalista britânico Dom Philips e do indigenista Bruno Pereira, jornalistas denunciaram os ataques à imprensa realizados durante o governo Bolsonaro na Comissão de Direitos Humanos do Senado (CDH). Na ocasião, de acordo com a ONG Repórteres sem Fronteiras (RSF), foi revelado que “o Brasil ocupa atualmente a 110^a posição no ranking mundial de liberdade de imprensa entre 181 países e é o 2º local mais letal para jornalistas no continente, atrás apenas do México”.

Conforme já registrado nos Dossiês anteriores, o relatório global sobre o estágio da liberdade de expressão da ONG Artigo 19 de 2019 para 2020 (ARTIGO 19, 2020) aponta o Brasil como em forte regressão no governo Bolsonaro, se enquadrando no cenário de expressão restrita. Intensificando esse cenário, o último relatório divulgado (ARTIGO 19, 2022) mostra que o país enfrenta sua maior crise democrática dos últimos anos aparecendo como o terceiro país que, entre 2011 e 2021, teve um dos maiores declínios de indicadores de liberdade de expressão - estando atrás apenas de Hong Kong e Afeganistão. O Brasil teve redução de 38 pontos na escala do ranking global de liberdade de expressão produzido anualmente pela instituição, que reúne informações de 161 países em 25 indicadores. Além disso, em 2021, “o número de ataques a jornalistas e meios de comunicação alcançou o maior patamar desde a década de 1990”.

Durante a 50ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2022), em Genebra, as organizações Conectas Direitos Humanos e Artigo 19 denunciaram que a desinformação promovida por Bolsonaro

¹³<https://lupa.uol.com.br/jornalismo/2021/12/22/ataque-imprensa-bolsonaro-2021>, acesso em fevereiro de 2023.

e demais autoridades públicas tinha como objetivo pôr em xeque o resultado das eleições e o enfraquecimento das instituições que asseguram o Estado Democrático de Direito. Os discursos contra a legitimidade das instituições, da desconfiança com a urna eletrônica e com as eleições de 2022 marcaram o período eleitoral, até a derrota de Bolsonaro ser consumada e a eleição de Lula ser reconhecida tanto nacional como internacionalmente.

A ONG Human Rights Watch – HRW também denunciou as ameaça promovidas por Bolsonaro aos pilares da democracia no Brasil¹⁴. Entre os ataques à democracia, a HRW destaca a intimidação do presidente com o Supremo Tribunal Federal (STF), ataques à realização das eleições ocorridos em 2022 e violação da liberdade de expressão dos que o criticam, com a instauração de inquéritos criminais contra os críticos – incluindo jornalistas, professores universitários e políticos. Diante do exposto, para a HRW, os atos de violência e vandalismo que ocorreram em Brasília no dia 08 de janeiro de 2023 são resultado de uma campanha do ex-presidente Jair Bolsonaro e seus aliados para atacar os princípios democráticos e difundir alegações infundadas de fraude eleitoral¹⁵.

Não apenas a imprensa foi alvo das investidas de descrédito e criminalização no Governo Bolsonaro. Diante do avanço acelerado do autoritarismo, os movimentos sociais estiveram na mira dos ataques empreendidos por Bolsonaro e seus aliados, que mobilizaram instrumentos discursivos, políticos e jurídicos contra todas as formas de ativismos, com o intuito de interferir diretamente nas manifestações públicas.

Por um lado, o discurso autoritário e violento sinalizava perseguição aos atos públicos caracterizados pela oposição ao governo, recebendo o apoio das forças policiais e agentes privados. Por outro, o esforço de fortalecer as forças de segurança e demais agentes era acompanhado de certa sinalização de que as arbitrariedades eram estimuladas e normalizadas, trazendo a ideia da garantia de impunidade para os que agissem contra entidades, movimentos sociais e demais expressões de organização da população que ousassem exercer o direito à manifestação.

¹⁴Cf. <https://www.hrw.org/pt/news/2021/09/15/379911>, acesso em fevereiro de 2023.

¹⁵ <https://www.hrw.org/pt/breaking-news/2023/01/08/383814> acesso em fevereiro de 2023.

Os ataques ocorreram tanto no espaço público como nos ambientes online. Foram diversas denúncias de atuação das chamadas milícias digitais e da formação de uma estrutura popularmente conhecida como "gabinete do ódio", comandada por Bolsonaro, seus aliados e os seus filhos, com inquéritos ainda em andamento no STF¹⁶.

Às vésperas da eleição, em meio aos ataques às urnas e ao processo eleitoral, o governo pretendeu acelerar a tramitação de um projeto que mudava a lei antiterrorismo, ampliando as ações que podem ser tipificadas como ações terroristas. A proposta citava “ações violentas com fins políticos ou ideológicos” na classificação de terrorismo, e demais contestações usuais nos movimentos de reivindicação. A tentativa, que não se efetivou, mostrava-se em consonância com os demais projetos de lei que buscavam limitar a ação de manifestantes. Jair Bolsonaro deu inúmeras declarações nas quais não escondeu a intenção de criminalizar movimentos sociais no campo e na cidade¹⁷.

Por tudo isso, é possível caracterizar o modelo de gestão adotado pelo governo Bolsonaro como profundamente antidemocrático, combinando a emissão de medidas provisórias e decretos-lei, ausência de transparência e produção massiva de desinformação, confundindo a sociedade e dificultando as possibilidades de monitoramento social. Evidentemente, todo este retrocesso tende a ter forte impacto sobre o sistema de participação nas políticas públicas nas cidades brasileiras, incentivando o fechamento desses canais também pelos estados e municípios e a adoção de modelos de gestão antidemocráticos. Com efeito, o Brasil retrocedeu a passos largos em termos dos avanços que tinham sido alcançados na transparência, monitoramento e participação social.

O país se distanciou, assim, do objetivo 11 dos ODS de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, que implica “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”.

¹⁶<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/05/10/moraes-investigacoes-bolsonaro-e-milicia-digital.ghtml>, acesso em fevereiro de 2023.

¹⁷<https://www.cartacapital.com.br/politica/no-dia-do-trabalho-bolsonaro-critica-sindicatos-e-mst-para-ruralistas/>, acesso em fevereiro de 2023; <https://www.band.uol.com.br/eleicoes/noticias/invadiu-e-chumbo-afirma-bolsonaro-sobre-movimentos-por-moradia-16308063> acesso em fevereiro de 2023.

Diante de um modelo de gestão autoritário e opaco às demandas da sociedade, e afinado com o pensamento neoliberal, são enormes os desafios de reconstrução do novo governo Lula na perspectiva do direito à cidade.



Recomendações

Reconhecer, como direito, a participação social tal como assegurada na Constituição Brasileira de 1988, e a gestão democrática da cidade, garantida no Estatuto da Cidade;

Recriar o Conselho das Cidades e o ciclo de Conferências das Cidades, como espaços colegiados de gestão das políticas urbanas, conforme determina o Estatuto das Cidades;

Impedir a adoção de leis que tipificam como criminosas as ações dos movimentos sociais, garantindo o seu direito à organização e à manifestação;

Efetivar o acesso aos direitos que viabilizam a participação, incluindo a efetivação do acesso universal à internet;

Garantir ampla liberdade de expressão, de manifestação e de imprensa.

3.

A Campanha Despejo Zero e o desmonte das políticas habitacionais no Brasil: cenário e perspectivas

Autoras/Colaboradoras

Karla Moroso de Azevedo - CDES Direitos Humanos

Leda Buofiglio - Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB)

Andréa dos Santos - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA)

Introdução

No contexto de retrocessos vividos pelo Brasil no último período e a consequente mudança nos rumos das ações estatais que visam a garantia de direitos fundamentais das populações, importa a identificar os seus impactos no acesso destas populações à moradia adequada. Este texto para o Dossiê de Monitoramento das Políticas Públicas Urbanas Federais, 2022, destacou os despejos e as ações de mobilização e resistência que emergiram no período para dar visibilidade ao quadro de despejos no Brasil.

Este texto destaca as ações de incidência institucional e de luta nas ruas que, no âmbito da Campanha Despejo Zero, tentaram segurar o despejo de milhares de famílias no Brasil e avança na reflexão sobre três questões que estão diretamente ligadas aos despejos no Brasil: o desmonte das políticas públicas, a cidade -negócio o estado mínimo, partindo do panorama dos despejos no Brasil, descrevendo o quadro do que foram as ações voltadas ao atendimento das demandas habitacionais no ano de 2022 e avançando em recomendações na perspectiva de uma agenda para o próximo governo.

1. O Panorama dos Despejos no Brasil e a Campanha Despejo Zero

A Campanha Despejo Zero é uma articulação nacional lançada em julho de 2020 que reúne 142 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos contra os despejos e em defesa da vida no campo e na cidade. Essa articulação nasceu no contexto de crise sanitária e retrocessos significativos dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, dentre os quais está o direito à moradia, e se organizou a partir de três ações estratégicas: (1) construir uma base de dados nacional sobre despejos para subsidiar a luta dos movimentos populares e instrumentalizar as ações de incidência política da sociedade civil organizada; (2) dar visibilidade aos despejos e às violações aos direitos humanos decorrentes com o objetivo desensibilizar a população em geral e as estruturas de estado responsáveis pela garantia dos direitos humanos através de políticas públicas, e; (3) incidir nas instituições públicas e no sistema de justiça para a defesa das famílias nos casos urgentes identificados.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana integra essa campanha e contribuiu com este processo com a elaboração do Panorama dos Conflitos Fundiários, consolidando e analisando os dados da campanha em 10 estados do Brasil, com a realização de Missões-Denúncia em 04 cidades: Porto Alegre, Natal, Goiânia e Rio de Janeiro; e com a estruturação de uma plataforma denominada de Mapa Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia¹⁸.

Segundo a Campanha Despejo Zero, no ano de 2022 mais de 190 mil famílias viviam sob ameaça de despejos no Brasil, contabilizando quase um milhão de pessoas, ou 907.876 (novecentos e sete mil e oitocentos e setenta e seis) pessoas atingidas, sendo mais da metade desta população composta por mulheres. Em 2021, o Panorama dos Conflitos Fundiários aprofundou a leitura dos dados sobre os despejos no Brasil em 10 estados brasileiros, que juntos somavam mais 150 mil famílias ameaçadas de despejo. Segundo o Panorama, 69,57% das famílias ocupavam as áreas para fins de moradia há mais de 10 anos e 15,21% há menos de 02 anos, indicando o aumento de ocupações no período pandêmico.

¹⁸<https://mapa.despejzero.org.br>

No ano de 2022, mais de 35 mil famílias foram despejadas em ações promovidas majoritariamente pelos ditos proprietários das áreas. O despejo é uma grave violação aos direitos humanos e a decisão de executá-lo coloca o direito de propriedade, um direito individual, acima do direito à moradia de milhares de famílias.

Diante deste cenário, as ações de incidência da Campanha Despejo Zero seguiram na perspectiva de frear os despejos, conseguindo diálogos importantes no Supremo Tribunal Federal - STF a partir da ADPF 828 que vigorou até 31 de outubro de 2022, além de ações junto aos Tribunais Estaduais na perspectiva de estruturar sistemas e políticas de mediação de conflitos que estabeleçam diálogos com as políticas habitacionais. Em alguns estados, essas ações se materializaram em propostas normativas que foram protocoladas nos legislativos estaduais e municipais e, embora descoladas de ações mais efetivas e garantidoras, conseguiram suspender 149 casos envolvendo mais de 37 mil famílias.

A última decisão do STF referente à ADPF 828 não prorrogou o prazo mas orientou pela adoção de alguns procedimentos, a serem seguidos pelos Tribunais nos casos de conflito, como a formação de comissões para a mediação de conflitos, a realização de audiências de mediação e de inspeções nas áreas objeto de litígio pelas comissões, ciência prévia dos atos pelos representantes das comunidades, concessão de prazo para a desocupação voluntária e garantia do encaminhamento das pessoas para abrigos públicos. Estes pontos, no entanto, não tocam no cerne do problema: que é a ausência de políticas públicas habitacionais associadas às políticas de uso e ocupação do solo que concentra as mais valias urbanas nas mãos de poucos e favorece a especulação da terra.

1.1. No centro da causa dos despejos, o acesso à terra urbanizada

Nesta perspectiva, a relação moradia-despejos não pode ser vista desconectada do modelo de cidade-negócio que vem sendo implementado nas cidades brasileiras a partir de flexibilizações normativas que atingem, inclusive, os planos diretores,

a financeirização das cidades e a esvaziamento das estruturas de Estado (estado mínimo).

Embora os avanços da política urbana, em termos normativos desde a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, que articulava a questão habitacional ao desenvolvimento urbano, nas duas últimas décadas não houve avanços efetivos no que diz respeito às questões urbanas e habitacionais. As aprovações de legislações e novos instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade, IPTU progressivo no tempo, direito de preempção, parcelamento, edificação e utilização compulsórios e desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública, pouco alterou a forma de produção e crescimento das cidades ou o acesso à moradia para a população de baixa renda no Brasil. (D'OTTAVIANO, 2021)

Na esteira dos retrocessos iniciados em 2016, o ano de 2022, além de manter o status quo da produção e crescimento das cidades, seguiu pavimentando as ações voltadas para garantir uma cidade voltada para os interesses econômicos de modo multiescalar, visto que as alterações normativas propostas em nível federal, no último período, relacionados ao acesso à terra e regularização fundiária, por exemplo, já encontraram eco nas legislações municipais e nos processos adotados pelas administrações públicas locais. São exemplos disso as simplificações nos processos de licenciamento urbano, ambiental e edificação e as propostas que estão sendo debatidas e aprovadas no âmbito dos Planos Diretores que estão sofrendo as revisões previstas pelo Estatuto da Cidade, como ocorre em Porto Alegre, Recife, Natal e Florianópolis.

A exemplo destas cidades, as transformações propostas nos Planos Diretores promovem o esvaziamento do Estado, direcionando recursos das mais valias urbanas, que deveriam ser capitaneados para as políticas territoriais e habitacionais, para incentivos fiscais e para a estruturação das parcelas da cidade que interessam ao mercado, expulsando as pessoas destes territórios por processos de gentrificação ou de despejos e sem garantir nenhuma alternativa de moradia, sob o discurso da escassez de recursos.

Ao esvaziar as estruturas das instituições públicas, alega inoperância do Estado para justificar a inserção da iniciativa privada no atendimento das demandas sociais, em processos que promovem uma verdadeira financeirização da pobreza além do aumento significativo de famílias morando nas ruas. Segundo o IPEA, a população em situação de rua no Brasil cresceu 38% entre os anos de 2019 e 2022 e supera 281 mil pessoas¹⁹.

Ao não reconhecer a função social da propriedade em suas decisões, o poder judiciário impede o avanço de programas e projetos que podem promover uma distribuição mais equitativa das cidades, visto que jogam as pessoas nas ruas e periferias da cidade em detrimento de proprietários que mantêm seus imóveis vazios e ociosos, especialmente nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras.

2. Na esteira dos despejos, o desmonte das políticas habitacionais no Brasil

O desmonte das políticas públicas habitacionais ocorre em vários níveis, que vão desde as alterações normativas que mexem nos pilares de garantias legais e até mesmo constitucionais, como ocorre com a PEC 80, que trata sobre a função social da propriedade, que é central para garantir moradia adequada e bem localizada para as famílias de baixa renda, e nas regras de fundos e programas públicos com o esvaziamento dos recursos aplicáveis e da estrutura institucional necessária para operacionalizar as ações propostas por parte do Estado.

A política habitacional brasileira, a partir do PLANHAB até a transformação do Programa Federal Minha Casa Minha Vida no Programa Casa Verde Amarela, foi promovida com recursos públicos com foco no atendimento do déficit quantitativo. O enfrentamento do déficit qualitativo esteve direcionado para as políticas de urbanização de assentamentos precários e urbanização de favelas. O resultado desta produção, que envolveu agentes públicos, privados e também os movimentos populares, não rompeu com a fragmentação do espaço urbano, que segue refletindo as desigualdades sociais, cada vez mais latentes, da nossa sociedade.

¹⁹<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>

Na escala edílica, cabe destacar que as questões, relacionadas à sua inadequação, foram historicamente negligenciadas pelos programas habitacionais e os programas de regularização fundiária não conseguiram alcançar.

Para garantir a segurança na posse, as bases normativas têm sido a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017 – a Lei da REURB e a Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, sendo esta última aquela que orienta a forma de operar as ações e suas fontes de financiamento. Embora outras normas relevantes para a regularização fundiária ainda estejam vigentes, como por exemplo o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.527, de 10 de julho de 2001), em 2022 a PEC 80, protocolada em 2019, que anula a função social da propriedade urbana, seguiu tramitando, assim como o PL 8262 protocolado em 2017, que dispõe sobre a retirada de invasores de propriedade privada, com auxílio da polícia e sem ordem judicial.

Em termos operacionais, as ações voltadas para a regularização fundiária estão focadas na titulação do lote, numa perspectiva individual e sem a articulação com outras estratégias e instrumentos que garantam, além da legalidade do lote, o direito à moradia das famílias, tornando as áreas regularizadas vulneráveis à especulação e aos processos de gentrificação quando estas se encontram em áreas de interesse do mercado. Na escala municipal, os processos de REURB, tanto de interesse social, como de interesse específico, têm sido viabilizados com recursos municipais e dos beneficiários, com pouco ou nenhum envolvimento dos loteadores, nos casos cabíveis. Existem ações em nível estadual que também operam na lógica da titulação em escala, como é o caso do Programa Cidade Legal de São Paulo e as ações da Companhia de Habitação do Estado do Paraná. Há ainda as ações que mais recentemente foram promovidas a partir do Programa Casa Verde Amarela que casou a Regularização Fundiária com a Melhoria Habitacional. Conforme os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR até dezembro de 2022 1.416 municípios haviam aderido ao programa

com 247 propostas aprovadas ainda no início do ano de 2022²⁰. Uma leitura preliminar sobre as propostas aprovadas aponta a ausência de critérios para a seleção, uma desproporção regional e direcionamento desequilibrado de recursos entre municípios.

A produção estatal, diante da falta de constância e de recursos, não conseguiu fazer frente à produção de moradia, informal e inadequada. Enquanto a produção habitacional é conduzida pelas populações empobrecidas diante da sua vital necessidade de teto, os investimentos públicos, além de escassos, não contemplam as famílias mais empobrecidas. Em 2022 foram destinados R\$1,2 bilhões do Orçamento Geral da União – OGU para o Casa Verde Amarela e R\$72,9 milhões do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, sendo R\$64,4 bilhões onerosos e R\$8,5 bilhões para descontos. No final de 2022, o Governo Federal anunciou R\$ 82 milhões para habitação.

Para além das questões orçamentárias, é necessário atentar para a lógica na qual operam os programas propostos pelo governo de modo relacional aos demais retrocessos descritos. Há, sem dúvidas, um processo de acumulação de capital disparado a partir do endividamento das pobres ao colocar o financiamento como a possibilidade de acesso a uma moradia. Nesta perspectiva, a informalidade é um campo fértil com papel importante para o setor financeiro aprimorar suas estratégias de acumulação de capital.

Dada a crise econômica e sanitária, com suas altas taxas de desemprego e trabalho precarizado, os reflexos do desmonte das políticas públicas associado à financeirização dos direitos promovidos pelo governo federal, são percebidos no aumento da população em situação de rua, nos despejos, no déficit habitacional de 5,9 milhões de domicílios e nos mais de 5,1 milhões de domicílios em aglomerados subnormais, segundo os dados – defasados – do IBGE, sendo este ponto, também uma grande fragilidade herdada do período anterior.

²⁰<http://serviços.mdr.gov.selehab>

São diversas camadas de pobreza atreladas à precarização da vida como um todo, da casa ao trabalho, do trabalho à casa, onde famílias subsistem no limite, em plena segunda década do século XXI. O grande conjunto da população brasileira que enquadramos como baixa renda são os portadores da persistente condição periférica característica de alta persistência e irreversibilidade do subdesenvolvimento brasileiro (BUONFIGLIO, 2021)²¹. O homem, a mulher e a criança amalgamados na condição periférica da baixa renda, consolidam o “front” de novas periferias. Pesquisas recentes apontaram que, nas favelas, há também novos expedientes de violência como o fogo, “elemento mágico e especulativo de legitimação do avanço ou do adensamento das fronteiras do mercado imobiliário (Bastos, 2018, p. 166). A acumulação primitiva vem sendo repaginada em novos territórios, como marca do capitalismo avançado que recria as desigualdades.

3. No desmonte das políticas habitacionais, o surgimento de novos atores no cenário de atendimento das demandas habitacionais

Diante do cenário de fragmentação das políticas públicas, crise sanitária e recessão, a nova orientação da política habitacional vinda do Governo Federal não mudou apenas as regras, também cortou 98% dos recursos que financiavam as obras das famílias mais empobrecidas em um período de recessão agravado por uma crise sanitária que aumentou o número de desempregados e colocou as carências habitacionais em evidência, não somente pela sua falta, mas também pela sua inadequação. Diante da necessidade de morar, milhares de famílias seguiram ocupando lugares inadequados e autoproduzindo as suas moradias, ampliando o déficit qualitativo e os cinturões de pobreza das cidades.

A orientação de “ficar em casa” foi um desafio, tanto para quem não tinha casa, como também para aqueles cuja casa era o lugar mais propenso ao contágio, devido às suas condições de adensamento, de precário acesso à água, à ventilação e iluminação, por exemplo. Contudo, foi desta realidade que emergiram inúmeras iniciativas voltadas para o atendimento do déficit qualitativo, grande parte delas privadas.

²¹Síntese do pensamento de Celso Furtado

O levantamento realizado pelo Plano Estratégico para Implementação da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social - PEI ATHIS²² do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina identificou, em 2018, 35 iniciativas nacionais (escritórios, organizações, coletivos e profissionais) voltados ao atendimento das demandas habitacionais sob a bandeira da ATHIS – Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social, sendo 22% delas atuando com a inadequação edílica. Em 2020, a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, a partir do projeto TABA – Trabalhadores Articulados em Benefício da Arquitetura²³ identificou 83 iniciativas privadas atuando com a inadequação edílica, 8% delas sob a bandeira da ATHIS e as demais sob a bandeira do empreendedorismo social. Em 2022 foram identificadas 183 iniciativas atuando com a inadequação edílica, a maioria segue atuando na perspectiva do empreendedorismo social.²⁴

As ações de fomento à ATHIS do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil ajudaram a impulsionar essas iniciativas, contudo, foi durante a pandemia iniciada em 2020 que emergiram inúmeras iniciativas que, sob a bandeira da ATHIS, passaram a atuar com uma parte do déficit qualitativo, olhando para as questões da higiene (acesso à água), do adensamento (distanciamento entre as pessoas) e da salubridade (iluminação e ventilação), todos na perspectiva da unidade habitacional e no contexto da urgência. A pandemia impôs uma nova ordem social e fez emergir antigas demandas, assim como também fez surgir novos atores que passaram a desenvolver ações de melhorias habitacionais, individualmente ou através de coletivos e redes. A escassez de recursos públicos e a urgência das demandas promoveram diversos arranjos para viabilizar o atendimento das necessidades habitacionais. Concomitantemente, as distâncias encurtadas pela tecnologia facilitaram a construção de redes em nível nacional, destacando-se para este texto, três delas: Artemísia, Movimento Causa em Casa e Colabora Habitação.

²² https://www.causc.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/PLANO-DE-TRABALHO_FINAL-1.pdf;

²³ www.fna.org.br/t.a.b.a

²⁴ Pesquisa de doutorado: ATHIS – entre as normas e as práticas os caminhos para a justiça social, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PROPUR-UFRGS.

Artemísia é uma aceleradora de negócios, uma rede de fomento de negócios de impacto social no Brasil, criada em 2004, que tem como objetivo apoiar a criação de casos de negócios que sejam exitosos, tanto do ponto de vista econômico como social, que possam inspirar uma nova geração de empreendedores e influenciar grandes organizações públicas e privadas em sua atuação junto à sociedade.²⁵ Até 2018, a questão habitacional não estava no foco da rede. Contudo, neste ano foi iniciada a Coalizão Habitação, em parceria com a Gerdau, em prol do empreendedorismo de impacto no setor, e a formação da primeira turma de aceleração da ANIP – Aceleradora de Negócios de Impacto da Periferia. Em 2019, foram produzidos pela rede dois estudos setoriais, a Tese de Impacto Social em Habitação e a Tese de Impacto Social em Empregabilidade, com o objetivo de mapear os principais desafios enfrentados pela população em situação de vulnerabilidade econômica e apontar oportunidades para se empreender com impacto e, em 2020, três ações da rede marcam a sua atuação com o tema das melhorias habitacionais: o evento virtual denominado de Habitação de Interesse Social e Empreendedorismo de Impacto, a revisão da Tese de Impacto Social em Habitação à luz dos impactos da pandemia, e o apoio à Plataforma de Melhorias Habitacionais da Vivenda. A Coalizão Habitação da Artemísia é realizada conjuntamente com a Gerdau e o Instituto Vedacit e conta com o apoio da Tigre, Votorantim e Leroy Merlin.

O movimento Causa em Casa - Movimento Nacional por Melhores Moradias, é promovido pelo Vivenda, uma startup social, que surgiu em 2014 com o objetivo de promover reformas populares na periferia e nas favelas de São Paulo, e que em 2021 se transformou numa holding, o Instituto Vivenda. Integram o Movimento Causa em Casa, os “negócios da causa”, iniciativas, sejam empresas, ONGs, coletivos e profissionais autônomos que, a partir do fomento do Vivenda, executam reformas populares em diversas cidades do país a partir de duas estratégias: subsídio e crédito.

E, por fim, a Articulação Colabora Habitação é fomentada pela ONG Habitat para a Humanidade Brasil, envolve várias organizações em

²² https://www.causc.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/PLANO-DE-TRABALHO_FINAL-1.pdf;

²³ www.fna.org.br/t.a.b.a

²⁴ Pesquisa de doutorado: ATHIS – entre as normas e as práticas os caminhos para a justiça social, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PROPUR-UFRGS.

diversos estados do Brasil, que atuam com melhorias habitacionais através de duas estratégias: ações emergenciais e ações subsidiadas. A partir de recursos privados oriundos de grandes empresas, estas articulações passaram a financiar reformas populares no Brasil, atingindo uma capilaridade a partir das iniciativas e organizações que integram as redes.

Paralelamente, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil tem promovido ações, com aporte de recursos, para o fomento da ATHIS em vários estados do país. Estas ações operam tanto na lógica do empreendedorismo como do fortalecimento da ATHIS como instrumento da política habitacional. O Conselho de Arquitetura, embora tenha no centro das suas ações a arquitetura e o arquiteto, a partir das suas ações tem apoiado estudos e projetos que envolvem temas relevantes para as cidades como os conflitos fundiários, populações tradicionais, crise sanitária e saúde pública e a crise climática, destacando o papel técnico e político da arquitetura na construção de cidades mais justas.

As ações voltadas para o atendimento das demandas de inadequação edílica ganharam visibilidade com o fomento à ATHIS, especialmente a partir das ações do Conselho de Arquitetura. Embora a Lei de ATHIS date de 2008, é no último período que observa-se a diversidade de iniciativas que buscam arranjos e soluções para implementar ações de ATHIS, que embora tenha como base normativa a Lei 11.888/2008 que aponta na perspectiva das políticas públicas, há um contingente significativo de agentes privados (sejam eles, escritórios, indivíduos, ONGS, entidades, movimentos, negócios sociais) operando ações que buscam promover moradia digna.

Observar essa diversidade de atores e seus movimentos pode contribuir para avançar no atendimento das demandas habitacionais do país. Contudo, essa diversidade tem seus limites, tanto na perspectiva do que se busca enquanto práticas garantidoras de direitos, numa sociedade capitalista e desigual, quanto na perspectiva dos usuários, no que diz respeito à sua necessidade.

Há um entrelaçamento conflituoso de agentes sociais com visões de mundo distintas e contraditórias, o que dá forma à arena de lutas da produção da política habitacional e em demais campos da luta urbana no país. Analisando as entidades habilitadas pelo MCMV Entidades e PNHR, ficava muito claro o vasto conjunto heterogêneo de atores sociais que revelava, por trás de cada CNPJ, diversas formas de atuação em um amplo espectro da sociedade civil mais ou menos organizada no Brasil. Entraram em cena agentes como entidades sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, associações de moradores ou comunitárias, sindicatos profissionais ou categorias de trabalho, organizações religiosas ou filantrópicas, laicas, militares, ONGs, movimentos populares e coletivos feministas, associações de extrativistas, pescadores, quilombolas, indígenas, isto é, todo um campo de forças minoritárias. Alguns desses atuaram como agentes não hegemônicos, considerados aqui aqueles sujeitos sociopolíticos portadores de decisões transformadoras, alterando o curso dos acontecimentos prefigurados pelo mercado, e trazendo um alargamento de possibilidades com maior grau de autonomia. Esse contingente significativo de agentes da sociedade civil organizada se tornou mais que demandantes, mas produtores da política e do espaço, disputando recursos e projetos, ainda que investidos de possibilidades de ação desiguais. A atuação da sociedade civil organizada como campo de lutas não hegemônica foi determinante para a disputa e condução de políticas, como vias de acesso alternativas à rota até então conduzida e praticada tão somente por agentes do mercado, sempre a reboque de forças empresariais, descolados do planejamento urbano, que não apenas não resolvem a demanda habitacional como aprofundam o problema fundiário.

Não se pode esquecer de mencionar a reforma de edifícios recentemente entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, para além da produção de unidades habitacionais, que atestaram casos simbólicos e excepcionais em áreas centrais, atendendo à antiga luta dos movimentos populares e sem-teto organizados do centro, se consolidando um conhecimento técnico e tácito que incorporou novas lideranças e novos atores que empreenderam via assessorias técnicas e pequenas empresas novos repertórios na produção da política urbana habitacional e no campo urbanístico.

Nunca é demais recordar a tarefa dos movimentos populares na construção de uma sociedade mais democrática no Brasil: know how em autoconstrução, expertise em mutirões, um saber popular de organizações de famílias, práticas de autogestão na linha de frente de ocupações organizadas e ordens de despejos também coletivas. São sujeitos formados na resistência, na mediação de conflitos e na injustiça social cotidiana, nos tensionamentos contrapoderes legais instituídos em várias jurisdições. (BUONFIGLIO, 2018; 2021)

Insistimos neste dossiê que é preciso seguir explicitando e revelando esses campos de forças e as estratégias mobilizadas de modo a compreender quem são os agentes majoritários e hegemônicos que historicamente têm conduzido os processos socioespaciais e ditado os rumos de políticas habitacionais no país, e por outro lado, quem são os agentes minoritários e não hegemônicos.

O tempo de maturação das políticas públicas de moradia no Brasil, de modo a garantir o atendimento coordenado e sistêmico, tem se mostrado moroso e supõem-se que desconectado da urgência das populações mais empobrecidas. Contudo, essa morosidade não pode ficar na conta do Estado de modo gratuito e descolado de análises atentas e críticas. O problema habitacional do Brasil não está só na falta de moradia, e sim no acesso à terra e na sua distribuição e, portanto, sujeito aos interesses econômicos e dos agentes que operam para a manutenção do status quo.

4. Como avançar?

O caminho trilhado até aqui tem riquezas e conquistas importantes que, embora necessitem ajustes, configuram-se alicerces importantes para retomar ações e propor outras que contribuam para um desenvolvimento mais justo das nossas cidades. As bases normativas que garantem o acesso à uma moradia adequada precisa ser retomada e um revogação das legislações contrárias deve ser realizado de modo urgente.

O tema dos despejos não pode ficar descolado das políticas públicas de moradia e do planejamento urbano, que devem se fazer valer dos instrumentos da política urbana previsto no Estatuto da Cidades de modo a viabilizar terra para as populações empobrecidas. Para tanto, os espaços de gestão democrática precisam ser retomados, não apenas no campo institucional, mas na luta a partir das ruas e da mobilização do povo. Esse é o movimento que irá garantir a priorização dos recursos para as demandas populares.

Esses recursos devem priorizar o atendimento das famílias mais empobrecidas com políticas de subsídios e de aluguel como alternativa à especulação imobiliária, entre outras alternativas que possam ser mobilizadas e articuladas a partir do Estado e em diálogo com a sociedade civil e os movimentos populares.

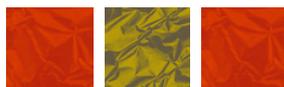
A lógica individual da propriedade privada precisa ser enfrentada, com o fomento a outras alternativas coletivas de posse da terra, a exemplo do Termo Territorial Coletivo – TTC²⁵. Assim como a autogestão precisa ser fortalecida em detrimento das construtoras.

O patrimônio da União, que tem relevante função socioambiental devido à sua diversidade, precisa ser visto e disponibilizado de modo estratégico como parte de uma política territorial mais ampla que tenha como objetivo o enfrentamento das desigualdades territoriais e a preservação do patrimônio ambiental.

Os retrocessos experimentados no último período foram além de alterações de normas e escassez de recursos. Trata-se de um retrocesso que se respaldou em discursos de ódio, Fake News associada a distorção da realidade com reflexos na produção de dados e de informação. Esses elementos contaminaram a sociedade e tornaram ainda mais difíceis a luta das comunidades por uma vida digna.

²⁵<https://www.termoterritorialcoletivo.org/>

Existir passou a ser a primeira necessidade. O descaso das autoridades, a irresponsabilidade, omissões e violências acentuaram ainda mais as desigualdades e as vulnerabilidades. Diante deste cenário, mobilizar para a luta foi ainda mais desafiador. Sem dúvidas, as consequências deste retrocesso serão sentidas por muito tempo e a reconstrução demandará de todos que lutam por cidades mais justas coragem e constância.



4.

A luta pela regularização
fundiária plena no
Brasil no período 2021-22:
dos retrocessos no campo
institucional aos avanços
de iniciativas de
organização popular

Autores/Colaboradores

Adriana Nogueira V. Lima - IBDU

Allan Ramalho Ferreira - IBDU

Felipe Litsek - Observatório das Metrôpoles

Fernanda Carolina Costa - IBDU

Juliana Oliveira - IBDU

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro - IBDU

Tarcyla Fidalgo - IBDU - Observatório das Metrôpoles

Introdução

O presente texto busca dar sequência à análise anual realizada conjuntamente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) acerca das políticas Urbanas do Governo Federal voltadas para efetivação - ou para a negação - do Direito à Cidade e da Reforma Urbana. Trata-se do Dossiê de Monitoramento 2022.

Desde o ano de 2016, quando ocorreu o golpe jurídico parlamentar que retirou da presidência do Brasil Dilma Rousseff, constatamos uma guinada conservadora nas políticas públicas que vão desde a redução drástica da dotação orçamentária - para políticas sociais, e também para as políticas urbanas-, até um processo radical de desdemocratização que se caracteriza pela extinção de canais e mecanismos de participação e controle social e na promoção de alterações legislativas que buscam imprimir a desconstrução de direitos conquistados pela Constituição Federal de 1988. Assim, as alterações legislativas promovidas ou propostas na seara urbanística, fundiária e de patrimônio público indicam uma clara estratégia de desregulação das políticas que buscavam resgatar uma histórica dívida social e diminuir o “déficit” de cidade que existe para uma parcela significativa de nossa população.

Importante negritar que as iniciativas em cursos estão calcadas numa lógica de viabilizar mecanismos de apoio irrestrito à atuação do mercado e buscam se materializar através da adoção e proposição de flexibilização de inúmeras normativas (algumas de competência exclusiva dos municípios, a exemplo do licenciamento urbanístico de atividades), da disponibilização de patrimônio imobiliário público para a iniciativa privada, da viabilização da financeirização da cidade e da adoção de uma política habitacional e de regularização fundiária estruturadas como mecanismos de dinamização econômica. Também integra essa lógica de apoio irrestrito à atuação do mercado, a estratégia de criminalização dos movimentos sociais que lutam por direitos, em especial o direito à moradia.

1. As dimensões estrita e plena da regularização e os avanços/retrocessos normativos em 2022

Historicamente, no plano jurídico, o direito de moradia vem buscando seus contornos em diversos textos normativos nacionais e internacionais. É de consenso que a moradia adequada deve garantir a segurança da posse; ser adaptada culturalmente à identidade dos moradores, sem discriminação de grupos vulneráveis; ter localização adequada e condições de habitabilidade com custo acessível, além de disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos (ONU. Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 12 de dezembro de 1991, n. 8).

Em 1976, a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, marco histórico do direito internacional acerca da questão urbana, fixou a responsabilidade dos Estados-Nações de proverem moradia adequada aos grupos vulneráveis e eliminar os obstáculos que dificultem a realização desses direitos, especialmente no acesso às políticas públicas fundiárias, à infraestrutura e o acesso a serviços públicos essenciais.

Desde então e sob esses fundamentos, a regularização fundiária urbana vem sendo compreendida não apenas sob a ótica de uma visão exclusiva da titulação da propriedade ou da posse, mas especialmente sob uma visão abrangente ou pluridimensional que

engloba a titulação, a urbanização e a integração à cidade, conforme restou definido na legislação brasileira pelo Estatuto das Cidades, em conformidade com o reconhecimento constitucional da função social das cidades.

Na regulação do uso do solo urbano, o Estado não atua apenas pela lógica da formação do mercado imobiliário pela titulação da propriedade ou da posse, mas também na lógica do valor de uso da terra, verificada na concretização dos demais componentes da moradia adequada, garantindo o fornecimento dos serviços públicos essenciais, tais como a provisão de moradia para pessoas em situação de vulnerabilidade social, a ampliação da cobertura do saneamento básico e do acesso à energia elétrica, as melhorias na mobilidade urbana, a facilitação no acesso a creches e a educação básica, e as melhorias na segurança pública, especialmente na proteção contra a expulsão por milícias urbanas, e na proteção contra despejos e remoções forçadas sem a correspondente proteção humanitária.

Desvincula-se, portanto, a titulação dos deveres de fornecimento de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, ambos componentes do dever de regularização fundiária urbana impostos aos entes municipais por força de norma constitucional. A segurança da posse não está definida tão somente pela existência do justo título que permita ao cidadão permanecer no imóvel, mas também pela proteção no acesso a outros direitos fundamentais componentes da moradia adequada. Tanto é assim que o Poder Judiciário reconhece o dever dos Municípios de promover “a infraestrutura necessária para melhoria na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados” (STJ, REsp n. 1875962/AM, Rel. Min. Gurgel de Lima, julgado em 17/06/2020) nos núcleos urbanos informais que não estejam em áreas de proteção ambiental, em razão de seu dever de regularização fundiária e de fiscalização do parcelamento do solo urbano.

Apesar da defesa de uma concepção plena acerca da regularização fundiária, atualmente vivenciamos um profundo retrocesso institucional nessa temática.

No âmbito normativo, o último ano foi marcado pela retomada e aprofundamento de propostas e projetos que, a partir de dispositivos legais, visam fortalecer um modelo de regularização fundiária voltado para a formalização jurídica por meio da distribuição de títulos de propriedade privada individual. Além disso, tivemos o avanço de um perigoso projeto de criminalização de movimentos de luta pela moradia e fortalecimento de uma visão da propriedade como direito absoluto, há tempos expurgada do ordenamento jurídico nacional, mas defendida pela coalizão política no poder.

Dentre as inovações normativas do último ano que importam em grande retrocesso, merece destaque o PL 8262/17 que, após longo tempo com tramitação estagnada, foi retomado, aprovado pela câmara dos deputados e enviado ao senado no segundo semestre de 2022. O referido PL trata da "retirada de invasores de propriedade privada", promovendo uma série de alterações nos códigos penal e de processo civil para, em resumo: (i) permitir que proprietários acionem diretamente as forças policiais para expulsar ocupantes, cabendo à autoridade policial verificar a comprovação de propriedade e adotar providências para retirar os ocupantes e (ii) criar agravantes ao crime de esbulho possessório para aumentar ou até dobrar a pena em caso de ocupações de imóveis públicos, por exemplo.

As alterações promovidas pelo PL representam um grave retrocesso na política fundiária nacional que, nas últimas décadas, vinha condicionando crescentemente a proteção da propriedade à comprovação do cumprimento de sua função social. O PL em nenhum momento condiciona a tutela policial ou o aumento de pena à função social do imóvel, abrindo um grave precedente para o fortalecimento da ideologia da propriedade privada como direito absoluto.

Além disso, o aumento da pena para ocupantes de imóveis públicos e para ocupações realizadas por mais de 2 pessoas conjuntamente representa clara e injustificada criminalização dos já crescentemente marginalizados grupos e movimentos de luta pela moradia nas cidades, o que configura mais um grave retrocesso do país no âmbito da política fundiária.

Os pontos destacados, da prioridade pela titulação e criminalização de ocupações, demonstram o aprofundamento de um processo de valorização da propriedade e da figura do proprietário, independentemente do exercício da função social e em detrimento do direito de moradia de milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade.

2. O Programa Casa Verde e Amarela e seu segmento de regularização fundiária

A respeito da política nacional de regularização fundiária urbana, o principal acontecimento em 2022 foi o início da implementação do componente de Reurb do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). A iniciativa segue a lógica instaurada pela Lei 13.465/2017, de centralizar os esforços na dimensão jurídica-cartorial da regularização, distribuindo títulos de propriedade individual de forma apartada de intervenções urbanísticas ou melhorias de infraestrutura. Ao fazê-lo, o modelo prioriza os interesses do setor imobiliário no que diz respeito à Reurb-S, permitindo que novos ativos sejam lançados no mercado, sem qualquer garantia de permanência dos assentamentos no território após a regularização.

Assim, este ano ocorreu a primeira análise de propostas de intervenção pelo programa. Foram selecionadas 245 áreas de intervenção, englobando 156 municípios e um total de 100 mil famílias beneficiárias. Os recursos destinados são quase exclusivamente voltados para a formalização da situação fundiária, a implementação de melhorias habitacionais é permitida somente até 20% das unidades habitacionais de cada área de intervenção. Apesar da grande escala a que se propõe o programa, o seu custo é relativamente baixo - cerca de R\$ 3.000 a R\$ 4.500 por família - o que reforça a priorização da titulação em detrimento de obras de infraestrutura urbana (de responsabilidade do município, mas sem mecanismos que exijam sua obrigatoriedade). A lógica se reflete na escolha dos núcleos, ou de parcelas de núcleos, urbanos informais que receberão os recursos do programa: em geral, áreas menos complexas, sem necessidade de grandes intervenções, cuja formalização pode ser levada adiante de maneira mais fácil. O objetivo parece ser titular uma grande quantidade de imóveis, o mais rápido possível.

Outro ponto a ser destacado no PCVA é a inserção de novos atores na dinâmica da regularização fundiária de interesse social. Antes de responsabilidade do poder público municipal, a partir do programa as empresas, entidades financeiras e indivíduos podem participar do processo, recebendo financiamento público para isso. A lógica leva à criação de um mercado da Reurb-S (BALBIM, 2022), que passa a ser explorado por entidades privadas, fragilizando ainda mais o reconhecimento da regularização fundiária como direito ancorado em pilares como a segurança da posse e a redução das desigualdades.

Importante registrar que a poligonal a ser trabalhada no processo de Reurb-S poderá ser definida por esses novos atores, que poderão priorizar as faixas do território municipal mais valorizadas que estavam inacessíveis ao mercado formal de terras pela sua condição de irregularidade. Outro registro importante a ser feito é que muitas das iniciativas de Reurb-S promovidas ou em cursos estão dissociadas do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Das áreas de intervenção selecionadas para a execução do componente de regularização fundiária do PCVA, apenas uma minoria enquadra-se como ZEIS (BALBIM, 2021). Assim, inexistente proteção aos territórios regularizados que poderão ser facilmente acessados pelo mercado formal de terras.

A situação ainda se agrava mais na medida em que é viabilizada pelo programa a possibilidade dos próprios moradores arcarem com os custos da regularização de interesse social, dando a moradia em garantia para os empréstimos contraídos. Neste ponto, necessário mencionar o PL 413/2020, atualmente em tramitação na Câmara, que permite a realização de contratos de alienação fiduciária do imóvel por parte de moradores para financiarem os procedimentos de regularização fundiária²⁶. O conjunto de legislações deve ser analisado de maneira articulada, já que representa um projeto coerente de aprofundamento de medidas neoliberais como paradigma para a política urbana e fundiária. Ele leva a um cenário absurdo, mas provável, da busca pela regularização por parte do morador agravar a insegurança da posse e o risco de perda da moradia para pagamento da dívida. Pode-se concluir que o PCVA prioriza a inclusão financeira

²⁶Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615398&ext=.pdf>

ao invés da inclusão social, expandindo as fronteiras da financeirização para indivíduos e territórios antes inapropriáveis por conta da sua condição irregular.

Por fim, recentemente foi anunciada a notícia de que o Programa Casa Verde e Amarela recebeu cortes de 95% do orçamento para o ano de 2023²⁷. Tal anúncio gera uma profunda insegurança quanto ao futuro da política habitacional brasileira, com altos riscos de paralisação das poucas obras de provisão de unidades já iniciadas. O corte tem ainda o potencial de gerar o efeito perverso de fomentar o auto-custeio da Reurb-S por moradores a partir dos mecanismos introduzidos pelo PCVA, marcadamente a participação de empresas no processo e a destinação do imóvel como garantia, o que pode aprofundar processos de espoliação urbana nas cidades a partir do superendividamento de moradores que, repise-se, encontram-se via de regra em situação de vulnerabilidade.

3. ZEIS: retrocessos e resistência

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)²⁸, instituídas na década de 1980, pioneiramente pelo município de Recife, têm como objetivo garantir o direito à moradia, promover a regularização fundiária, urbanização, implantação de infraestrutura, e sobretudo evitar a pressão do capital imobiliário sobre os territórios populares localizados em áreas valorizadas das cidades. Na década de 1990, o Município de Diadema confere nova roupagem ao instrumento e delimita terrenos vazios e/ou não utilizados como ZEIS para promover a ampliação da oferta de terra urbana para habitação de interesse social. Mais recentemente o zoneamento especial vem sendo utilizado para proteção de comunidades indígenas e quilombolas, a exemplo do Plano Diretor de Porto Velho, instituído pela Lei n. 838, de 04/02/2022.

Esse breve olhar retrospectivo sobre as conquistas das ZEIS é importante para compreender a gravidade dos processos em marcha para sua desconstituição no atual contexto de desmonte da política urbana e fragilização das diversas dimensões inscritas no direito à cidade.

²⁸Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>

Os ataques às ZEIS vêm sendo operados através da alteração dos planos diretores e/ou legislação correlatas; omissão do poder público na implantação de políticas públicas que podem conferir efetividade ao feixe de direitos urbanos previstos para ZEIS; e intervenções do poder público para implantação de projetos de infraestrutura urbana que, longe de promover o interesse público, vêm levando a remoções forçadas em áreas de ZEIS.

Apesar das legislações nos níveis federal e local estabelecerem regras claras em relação à destinação das áreas de ZEIS para fins de moradia popular, é possível notar uma dissociação entre os objetivos definidos e as interpretações feitas por grande parte dos atores que compõem o sistema de justiça. A cultura jurídica patrimonialista desconhece a ZEIS, ou finge não a conhecer, para negar a efetividade deste instrumento, esvaziando o conteúdo do princípio constitucional da função social da propriedade e desrespeitando o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Igualdade Racial.

Outro ponto que deve ser destacado é a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 que dispõe, dentre outros assuntos, sobre a regularização fundiária urbana e determina que esta não está condicionada à existência de ZEIS. Essa desvinculação tende a agravar o perigo dos processos de gentrificação nas áreas passíveis de regularização fundiária (sobretudo em função da adoção do título de propriedade individual em detrimento de outras formas jurídicas) situadas em áreas valorizadas da cidade. Esse perigo se tornou ainda mais iminente em função das modificações trazidas pela Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa de Habitação Casa Verde Amarela, que, como visto anteriormente, permite que os titulares do direito à Regularização Fundiária de Interesse Social – REURB-S - promovam a regularização fundiária às suas expensas. Essa perversa delegação e desresponsabilização do poder público vai de encontro às lições aprendidas na crise sanitária, as quais revelaram que a brutalidade da negligência do poder público em relação aos processos de urbanização levou à hiper vulnerabilização territorial e à associação do número de obtidos ao déficit de urbanização.

A pressão do mercado imobiliário sobre as ZEIS, com cumplicidade do Estado, vem expondo não apenas os limites e fragilidades da sua efetivação enquanto instrumento de garantia do Direito à Moradia, mas um forte retrocesso através de ardilosas manobras para a sua desconstituição. Apenas para exemplificar, podemos citar os casos de São Paulo, Salvador e Recife. Em São Paulo, o programa de Parceria Público-Privada de Habitação vem promovendo a remoção de famílias em áreas de ZEIS, levando a diversos processos de judicialização visando à permanência e à instalação do Conselho Gestor da ZEIS, como condição para a implementação dos projetos que incidam sobre esses territórios. Já em Salvador, a prefeitura promoveu, durante a pandemia, a remoção de famílias do Centro Antigo (Comunidade do Tororó, gravada como ZEIS) para viabilizar a construção de um novo shopping na região. E em Recife, o novo Plano Diretor passou a atribuir coeficiente de utilização para as ZEIS de ocupação, o que aumentará o interesse do setor imobiliário sobre esses territórios, pois são coeficientes generosos e que poderão ser potencializados pela utilização da aplicação da outorga onerosa do direito de construir que nas ZEIS ocorrerá de forma gratuita.

É nesse contexto de ataques que os movimentos sociais, as assessorias jurídicas populares e a defensoria pública seguem no contra-ataque, acionando as ZEIS como instrumento de disputa do Direito à Cidade em processos judiciais ou através de diversas formas de mobilização, a exemplo da Campanha Zeis Já²⁹ em Salvador, concebida para se contrapor aos ataques contra as ZEIS e contribuir para a difusão ampla do instrumento e potencializar seu alcance político e social.

A partir do entendimento que o direito à moradia e a participação social são o núcleo central do direito à cidade, evidencia-se o quanto as ZEIS devem receber atenção e proteção, representando um instrumento importante para a ampliação da democratização do acesso à moradia adequada e alargamento das esferas democráticas de gestão urbana, por imporem a existência de conselhos e fóruns de debate e deliberação sobre os territórios onde estão inseridas.

²⁹Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>

4. Uma maior fragilização a partir da Covid: Regularização fundiária, segurança da posse e despejo zero

Em 30.01.2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o surto do novo coronavírus, Sars-Cov-2, como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Em 11.03.2020, a OMS classificou como pandemia a disseminação da contaminação pela Covid-19. No Brasil, foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, conforme Portaria n. 188/2.020, do Ministro de Estado da Saúde. Estados, Municípios e o Distrito Federal também editaram suas legislações emergenciais e seus planos de restrição de atividades e de circulação de pessoas. Conforme informações atualizadas até 19.09.2022, mais de 6.672.000 pessoas morreram em razão da infecção pelo novo coronavírus em todo o mundo³⁰. O Brasil concentrou praticamente 10% dos óbitos mundiais, cerca de 685.203 destes³¹.

Em razão da novidade da espécie viral, da insuficiência inicial de imunizantes e da escassez de medicamentos e tratamentos repressivos às consequências da infecção para o organismo humano, notadamente em determinados grupos em razão de predisposições desfavoráveis, as recomendações das autoridades sanitárias, em todo o mundo, foram no sentido do distanciamento social e do confinamento domiciliar. A permanência em casa foi, em maior ou menor medida, uma das principais estratégias para a contenção da circulação viral, do controle das infecções e do desenvolvimento de novas cepas, com vistas a preservar alguma do sistema de saúde, de modo a evitar escolhas trágicas acerca do encaminhamento de pacientes para a terapia sustentabilidade intensiva ou o racionamento ou mesmo a falta de insumos e equipamentos para a superação de síndromes respiratórias agudas graves. Prover e preservar a moradia tornou-se uma política de saúde pública de caráter preventivo no contexto pandêmico³².

³⁰Superado o marco de suspensão (31.10.2022), Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio (art. 2.º, § 4.º, da Lei n. 14.216/2021).

³¹PL 413/2020. Art. 13-B. O ocupante da unidade imobiliária com destinação urbana livre poderá, a seu critério, realizar a alienação fiduciária do imóvel, inclusive para fins de contratação de financiamento dos serviços de regularização fundiária e urbanização, quando estes não forem custeados pelo Poder Público.

³²Os cortes foram anunciados na proposta de orçamento do governo federal para o próximo ano: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/15/proposta-do-orcamento-de-2023-preve-reducao-de-95percent-nos-recursos-do-programa-casa-verde-amarela.ghtml>

Os despejos tinham, e ainda têm, grande potencial de agravar a epidemia de Covid-19 nas cidades³³. A privação do direito à moradia nesse cenário é problemática em diversos sentidos. Individualmente, expõe desigualmente pessoas de baixa renda à infecção pelo vírus e possivelmente à morte ou incapacidade. Há, com efeito, uma exposição diferencial ao vírus, comparando-se pessoas com segurança possessória e pessoas sem tal segurança. Coletivamente, é uma medida contraditória às medidas de restrição de circulação e de aglomeração, bem como de desenvolvimento de atividades, assim como contraproducente no sentido de que não colabora com a contenção viral. A violência estatal consistente no despejo forçado se mostra ainda mais intolerável em um contexto de emergência sanitária.

A despeito disso, conforme as informações arrecadadas e sistematizadas pela Campanha "Despejo Zero", no período compreendido entre de março de 2020 e maio de 2022, 31.421 (trinta e um mil, quatrocentos e vinte e uma) famílias foram removidas durante a pandemia no Brasil. Outras 142.385 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e oitenta e cinco) famílias estão ameaçadas de remoção³⁴, por ordens judiciais ou por remoções administrativas³⁵. A Campanha articulou estratégias de mobilização e de incidência política e judicial. Um dos desdobramentos importantes foi o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828- Distrito Federal. Inicialmente, o Min. Rel. Roberto Barroso concedeu cautelar[4] para suspender, pelo prazo de seis meses, medidas administrativas ou judiciais com objetivo de remoção de ocupações anteriores a 20.03.2020, e subordinar a remoção das ocupações posteriores à condução das famílias removidas para abrigos públicos ou outra forma que assegure a moradia adequada. Sobreveio a Lei n. 14.216/2021, cujos termos foram ampliados às ocupações rurais, pela Segunda Tutela Incidental concedida pelo STF na ADPF n. 828-DF, para a suspensão de todas as ocupações existentes em 31.03.2021, até 31.03.2022. Recentemente, em 29 de junho de 2022, o Ministro relator deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar, mantendo a suspensão

³³Versão brasileira do modelo Community Land Trust, adotado em diversos países do mundo. Para mais informações, acesse: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>

³⁴Segundo o IBGE, em 2018, 51,5% dos municípios brasileiros previam ZEIS na sua legislação.

³⁵Site da campanha: www.zeisja.org.br

suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei n. 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022.

Apesar dos avanços obtidos pela articulação nacional em torno da suspensão dos despejos, o alívio temporário obtido por meio da ADPF n. 828-DF não é a solução para a situação atual de agravamento da vulnerabilidade da população, em especial quanto à moradia. É fundamental o fortalecimento dos debates e da luta pela construção de uma normativa, um protocolo que evite uma enxurrada de despejos com o fim do prazo concedido pelo STF, aprofundando a situação de negação do direito de moradia que se verifica no Brasil.

Considerações finais: valorização das lutas por alternativas

Como ficou destacado, o período de 2021-22 foi caracterizado pelo aprofundamento de um modelo de regularização fundiária centrado quase exclusivamente na formalização da propriedade individual para ocupantes, deixando esvaziadas suas dimensões urbanística e socioambiental. Além disso, a regularização passa a ser apartada de outros instrumentos que historicamente estiveram atrelados a ela, em especial as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mecanismo importante para garantir que os terrenos permaneçam reservados para a habitação de interesse social após a regularização. A criminalização de movimentos sociais de luta pela moradia e a redução dos espaços de participação popular na política fundiária agravam o quadro, revelando um grave processo de desdemocratização na forma de governança de cidades.

Apesar disso, é necessário reconhecer e valorizar novas iniciativas que contestam o paradigma imposto e apresentam uma alternativa para o tratamento da questão fundiária e habitacional. Em primeiro lugar, tivemos no fim do ano de 2021 a proposição do chamado PL da Autogestão (PL 4.216/2021), elaborado e apresentado ao Congresso Nacional pelos movimentos populares de luta pela moradia. O projeto estabelece as diretrizes para a prática da produção social da moradia via cooperativismo, criando o Programa Nacional de Moradia por Autogestão para financiar iniciativas.

Trata-se de um importante avanço na formulação de uma alternativa para o modelo hegemônico de produção habitacional, apostando no protagonismo de residentes organizados através do associativismo. A regularização fundiária é um dos elementos abarcados pelo programa cuja tramitação deve ser acompanhada e apoiada.

Logo, observamos a difusão de um novo instrumento da política urbana no país: o Termo Territorial Coletivo (TTC). Em linhas gerais, trata-se de um modelo de gestão da propriedade marcado pela separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das construções (individual). Sua finalidade é retirar a terra do mercado, fortalecendo a segurança da posse e mantendo a moradia a preços acessíveis, ao mesmo tempo em que se estimula o desenvolvimento local pautado pelos moradores. O TTC vem sendo incluído em diversos planos diretores de municípios do país (como o Rio de Janeiro, São João de Meriti e Maricá), um passo importante para sua implementação. No que diz respeito à regularização fundiária, o instrumento traz uma importante contribuição para o cenário pós regularização, impedindo a iminência de processos especulativos sobre a terra e garantindo a permanência das comunidades nos seus espaços.

Para terminar, é inevitável tecer algumas considerações sobre o período eleitoral que vivenciamos hoje no Brasil. As eleições são um momento chave para a definição do seu futuro e dos rumos da política fundiária, com reflexos para muitos dos temas discutidos aqui. Ainda que não haja nada concreto, é muito possível que, caso uma mudança de governo seja efetuada, vejamos uma revogação em massa de diversos dispositivos da política de regularização fundiária. O movimento poderá inclusive provocar uma mudança nos rumos dessa política, rompendo com a direção adotada desde 2016.



Recomendações

Implantação dos conselhos gestores das ZEIS e regulamentação das ZEIS, com destinação de orçamento específicos para essas áreas.

Respeito à Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), que orienta o processo de elaboração dos Planos Diretores no Brasil, prevendo a obrigatoriedade de demarcação das ZEIS.

Cumprimento do Estatuto da Cidade, que impõe que os planos diretores dos municípios demarcuem áreas de provisão habitacional nos processos de ampliação do perímetro urbano.

Delimitação e condução da política urbana no sentido da observância do exercício da função social da propriedade;

Investimento na política habitacional agregada à definição do zoneamento especial, que permite uma série de ações de desenvolvimento social e econômico, tais como programas de geração de renda e acesso aos serviços básicos;

Criação de um Programa Nacional de Regularização Fundiária que conte com linhas de apoio institucional e financeiro que apoiem os municípios na montagem de uma estrutura administrativa e de gestão municipal, contando com equipe técnica devidamente habilitada e base de informações atualizada, como também previsão orçamentária para implantação da infraestrutura essencial;

Construção de Planos Integrados de Regularização Fundiária organizados a partir dos seguintes conteúdos: (i) diagnóstico da realidade local; (ii) normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; (iii) planos de regularização fundiária; (iv) planos de urbanização; (v) planos de geração de trabalho e renda; e (vi) planos de participação comunitária com foco no fortalecimento dos núcleos gestores e fóruns;

Fornecimento dos serviços públicos essenciais (energia, saneamento básico, coleta de lixo, transporte, etc) à população vulnerável residente em núcleos urbanos informais independentemente da existência de política habitacional de titulação de propriedade ou posse, compreendendo-os como dever estatal vinculado à garantia da dignidade da pessoa humana e da moradia adequada, fundamental para a integração dessa população à cidade;

Garantia de provisão orçamentária para política habitacional em todos os níveis federativos;

Consideração da segurança da posse como elemento fundamental do direito à moradia, devendo ser previstas alternativas na pós titulação/fornecimento habitacional aptas a permitir a permanência da população em suas moradias;

Aprovação de normativa e protocolo que determine regras de transição e proteção da moradia com o fim da proteção temporária concedida pelo STF por meio da ADPF n. 828-DF.

Estruturação de uma política nacional de mediação de conflitos fundiários que deverá ter a regularização fundiária como elemento central para adequada solução dos conflitos, a ser percorrida pelos três níveis de governo, em especial os municípios responsáveis pela execução da política urbana e os órgãos que compõem o Sistema de Justiça.

5.

Avanços e retrocessos do saneamento básico no Brasil

Autores/Colaboradores

Clovis Nascimento – Fisenge - ONDAS

Edson Aparecido da Silva - ONDAS

Os governos democráticos e populares, iniciados com Lula presidente, deram centralidade às políticas públicas e fortaleceram a garantia do controle e participação social. Logo no mês de maio de 2003, o governo editou decreto que convocava a I Conferência das Cidades, realizada entre os dias 23 e 26 de outubro do mesmo ano.

De 2003 a 2017, com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, foram contratados mais de R\$ 166,1 bilhões, sendo que R\$ 82,5 bilhões foram recursos do Orçamento Geral da União (OGU), ou seja, recursos a fundo perdido, para municípios mais pobres. Há muito tempo na história do país o setor de saneamento não recebia uma soma tão grande de recursos.

No campo da legislação, o governo Lula retira o setor do “vazio institucional” que vivenciava desde meados da década de 1980. É no âmbito da I Conferência das Cidades, que se iniciam os estudos e os debates sobre as premissas do Projeto de Lei nº5.296 de 2005 que se transformou na Lei Nacional de Saneamento 11.445 aprovada em 2007, que definiu as diretrizes para universalização do saneamento no Brasil.

Participaram das discussões na conferência 320 mil pessoas, em 3.457 conferências municipais, 26 conferências estaduais, na Conferência do Distrito Federal e na Conferência Nacional.

O planejamento também é retomado a partir da construção do “Pacto pelo Saneamento Básico”, que teve como resultado a elaboração, em 2013, do Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB), com propostas de universalização do acesso aos serviços de saneamento nas áreas urbanas, nos assentamentos precários e nas áreas rurais, com estimativas de investimentos em ações estruturais e estruturantes.

A partir do golpe contra a Presidenta Dilma Rousseff em 2016, o capital financeiro internacional e seus associados locais, com apoio da mídia corporativa, do judiciário e grande parte do parlamento brasileiro, que orquestraram o golpe, operaram uma forte ofensiva para estabelecer a propriedade privada da água e dos serviços de saneamento.

O governo golpista, assim que tomou posse em 2016, baixou duas Medidas Provisórias (MPs) que visavam a privatização da água e do saneamento. Ambas derrotadas em razão da luta dos militantes e defensores do saneamento público, que, junto a uma bancada de Deputados(as) aguerridos(as), não permitiram que as MPs fossem aprovadas.

Porém, em 2019, foi apresentado, pelo Senador Tasso Jereissati, o PL 3.261/2019, depois apensado ao PL 4.162/2019, de iniciativa do executivo, que foi aprovado em 2020 e tornou-se a famigerada Lei 14.026/2020, dando início ao mais duro retrocesso do saneamento experimentado pelo povo brasileiro.

A Lei, em resumo, cria uma série de entraves para a continuidade da prestação dos serviços por empresas públicas, como o fim do contrato de programa, uma série de condicionamentos para acesso a recursos públicos, chegando ao cúmulo de estabelecer que somente os municípios que privatizarem os seus serviços de saneamento terão acesso aos recursos públicos do governo federal.

Enfraquece a titularidade municipal, tendo sempre como foco a celeridade das ações de privatização do setor de saneamento brasileiro.

Nessa perspectiva, o Governo Federal vem provocando um sufocamento das empresas públicas de saneamento e impondo o monopólio do saneamento ao setor privado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), passou a ser uma agência de modelagem e financiadora das privatizações no Brasil.

As três principais experiências de privatização ocorreram no Rio de Janeiro, Amapá e Alagoas, e, mais recentemente, no Rio Grande do Sul, com a privatização da CORSAN. Novas privatizações estão sendo preparadas em São Paulo com a SABESP e em Minas Gerais. As consequências são trágicas: o povo passa a ter dificuldade em ter acesso à água e ao saneamento, e passa a prevalecer a garantia dos serviços pelo poder econômico de cada um. Onde é privatizado, acontece aumento abusivo de tarifas, exclusão da tarifa social, continuidade de cortes durante a pandemia da Covid-19 e impedimento de participação e do controle social, racionamentos, queda na qualidade, contaminações, ausência de investimentos, financeirização, superendividamento. O foco central é a busca pelo lucro e remessas de dividendos abusivos no curto prazo. Mas, no médio prazo, é a falência completa do sistema como tem sido denunciado na Grã-Bretanha e em vários países pelo mundo, Portugal também estatizou os serviços de saneamento que haviam sido privatizados.

Cerca de 80% do setor privado que atua no Brasil são controlados por fundos de investimentos internacionais, principalmente de Singapura e Canadá. Transformam sua operação no saneamento no país em possibilidades de remessa de lucros para suas sedes no exterior. Só visam ao lucro e a rentabilidade, não atuam nas áreas mais pobres, como nas periferias das grandes cidades, nas favelas, nos morros e nas áreas rurais. Usam o instrumento de maior outorga nos leilões de privatização para repassar dinheiro para governadores e prefeitos que não destinam ao saneamento.

A última grave investida do Governo Federal se deu sobre as águas superficiais e subterrâneas, através do chamado novo Marco Hídrico (projeto de lei nº 4.546/21), enviado pelo governo Bolsonaro ao Congresso Nacional em dezembro de 2021 e tramitando em regime de prioridade para apreciação de comissões da Câmara dos Deputados, que coloca em risco o direito humano fundamental de acesso à água. Isso porque, se o projeto for aprovado, favorecerá o domínio das águas pela força da riqueza ou das armas, destruirá um vigoroso sistema de governança e aumentará a exclusão, deixando de fora a parcela mais pobre e vulnerável da população. Os mesmos grupos que patrocinaram o golpe são os que estão apoiando esse projeto e estiveram no centro da organização do Fórum Mundial da Água (FMA) realizado em 2018 em Brasília e em 2022 em Dakar. E são, em grande parte, os mesmos que promoveram a privatização da Eletrobrás. O projeto de privatização em curso prevê o controle político e econômico das águas – das nascentes, rios, reservatórios, aquíferos, para viabilizar o chamado “mercado mundial de água” e a financeirização completa deste setor. O objetivo não é a universalização e nem melhorar a qualidade, mas estabelecer a precificação para gerar lucro e acumulação de capital.

Isto posto, devemos considerar os seguintes desafios:



Garantir que a água seja um direito, não uma mercadoria;



Proibir o estabelecimento da propriedade particular e a precificação da água dos reservatórios, rios e demais potenciais. A água deve ser reconhecida e tratada como um direito e não mercadoria. Somos contrários às diversas estratégias presentes e futuras de privatização e apropriação privada sobre a água, e defendemos seu caráter público, comunitário e popular. A água é um bem essencial à vida e deve ser controlada, preservada e gerida pelas instituições públicas;



Garantir a política nacional de saneamento básico de caráter público e integrado considerando a gestão associada dos serviços públicos, visando garantir a universalização e qualidade dos serviços ao povo brasileiro no abastecimento de

de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos.

-  Garantir o acesso à água potável, limpa e segura e ao esgotamento sanitário como um direito humano fundamental, onde todas as pessoas devem ter acesso garantido durante 24 horas por dia, nos 365 dias do ano, em quantidade e qualidade adequada;
-  Recriar o Ministério das Cidades e garantir que o novo Ministro seja comprometido com as políticas do novo governo federal;
-  Recriar as Secretarias Temáticas;
-  Trazer para o Ministério das Cidades a área de saneamento dos municípios com menos de trinta mil habitantes da FUNASA;
-  Reimplantar o Conselho das Cidades e seus Comitês Técnicos;
-  Implantar o Sistema Integrado de Desenvolvimento Urbano;
-  Aprovar integralmente a PEC 02/2016 que insere o saneamento básico como direito social no art. 6º da Constituição Federal e adotar uma política de saneamento com as seguintes orientações:
 1. Política Pública de Saneamento Básico deve ter como premissa a garantia do abastecimento de água e esgotamento sanitário relacionadas ao direito à vida. O contrário disso significa violação grave dos direitos humanos;
 2. Todas as pessoas, independentemente da capacidade de pagamento, das condições e do local de moradia como assentamentos informais, e das áreas rurais devem ter garantido o acesso a esses serviços;
 3. É preciso estabelecer políticas para além do domicílio, ou seja, garantir água, acesso a banheiro público e equipamentos de higiene para as pessoas que vivem e trabalham nas ruas;

4. Reorientar as linhas de financiamento de bancos, fundos públicos e financiamentos internacionais garantidos pela União – que atualmente induzem à privatização dos serviços – para fortalecer a prestação de serviços por entidades públicas; sobretudo a utilização de recursos do OGU;
5. Instituir o Fundo Nacional para Universalização do Saneamento, gerido pelo Ministério das Cidades e Conselho Nacional das Cidades, voltado à universalização dos serviços, conforme as ações previstas no PLANSAB e nos planos regionais e municipais, incluindo a drenagem urbana, os resíduos sólidos e o Saneamento Rural;
6. Promover uma ampla revisão da Lei 14.026 de 2020, que busca criar o monopólio privado da prestação dos serviços de saneamento, para restabelecer a gestão associadas de serviços públicos com a retomada do contrato de programa, e o fortalecimento das empresas públicas;
7. Restabelecer os instrumentos de participação e controle social como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades;
8. Estender o benefício da tarifa social de prestação de serviços de saneamento para as famílias inscritas no CadÚnico e no Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou em outros programas assistenciais de renda, como já ocorre no setor de energia;
9. Implantar o Programa Nacional de Saneamento Rural, com atendimento a assentados, atingidos por barragens e populações originárias ou tradicionais, com tecnologias adequadas às culturas locais;
10. Reativar e impulsionar o Programa 1 Milhão de Cisternas na região do semiárido;
11. Retirar do Congresso Nacional o chamado “novo Marco Hídrico” (Projeto de Lei nº 4.546/21), que cria o mercado da água;

12. Apoiar a aprovação do PL 1922 de 2022 que altera a Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico), para garantir o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direitos humanos;
13. Criar o programa “Sede Zero” como forma de garantir o acesso pleno à água a todo povo brasileiro, tendo como premissa a prestação dos serviços por órgãos públicos e com a retomada de financiamento com recursos do OGU para os municípios mais pobres.



6.

Política Cultural e Espaços Públicos

Autor

Nelson Saule Junior – Instituto Polis

1. Do Marco Legal da Proteção dos Direitos Culturais

A Constituição Federal contém os marcos referenciais legais e jurídicos para a proteção dos direitos culturais e implementação da política de proteção e promoção da cultura, que estão estabelecidos nos artigos 215 e 216.

É responsabilidade do Estado brasileiro garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, em especial proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

O Plano Nacional de Cultura é o principal instrumento da política de proteção do patrimônio e de produção, promoção e difusão de bens culturais;

São considerados patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver;

as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Os principais instrumentos de proteção do patrimônio cultural brasileiro são os inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação, sendo que os danos e ameaças ao patrimônio cultural devem ser punidos na forma da lei. Cabe destacar que estão tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

O Sistema Nacional de Cultura está previsto para ser organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, através de um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e tem entre seus princípios: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; transversalidade das políticas culturais; transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.

A Lei nº 12.343 de 2 de dezembro de 2010 instituiu o Plano Nacional de Cultura- PNC e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais.

2. Do quadro arrasador das políticas culturais no Brasil

O ano de 2022, infelizmente, seguiu com a saga de destruição das políticas públicas e violação dos direitos humanos de forma intencional pelo Governo Bolsonaro.

O retorno e crescimento da população em situação de fome, que atinge por volta de 20 milhões de brasileiros, os índices altos de desemprego, os empregos precários e com salários são reduzidos, a desastrosa ação na saúde que gerou quase 700 mil pessoas mortas com a pandemia da Covid-19, os ataques constantes contra a democracia, a cidadania e as instituições democráticas e os grupos sociais e populações vulneráveis como as populações indígenas são evidentes exemplos dessa política de destruição das políticas públicas e violação dos direitos humanos.

No ano de 2022, a cultura brasileira e as manifestações culturais seguiram sendo duramente atingidas, especialmente aquelas que expressam a nossa cultura popular.

O orçamento público e investimentos foram severamente reduzidos e as autoridades do governo brasileiro comprometeram as políticas de inclusão e participação social, respaldando gestores incapazes e despreparados para lidar com a dinâmica e diversidade do universo cultural.

O desmonte das políticas públicas no campo da cultura e do patrimônio atingiu diretamente os detentores, artistas, técnicos, especialistas e servidores que trabalham incansavelmente na sua proteção e preservação. Some-se a esta situação, a retomada de métodos inquisitoriais de gestão, por meio da vigilância policesca, ameaças e utilização de processos administrativos como estratégia de coação. Os servidores são vigiados em suas redes sociais e punidos caso se manifestem com viés crítico.

Em razão de tantas situações, destacamos como forma de denúncia e alerta para a sociedade a conexão entre cultura e espaços públicos, que é fundamental para o desenvolvimento da diversidade cultural, como a cultura de rua, a cultura urbana, as expressões e manifestações culturais, o uso e apropriação do espaço público para atacar a democracia brasileira como forma simbólica da reação e resistência da sociedade brasileira e suas instituições em preservar e proteger a nossa história, a nossa memória e o nosso patrimônio material e imaterial.

Ao final, como contraponto, destacamos uma iniciativa positiva que deve ser incorporada como parte da política cultural que vem ocorrendo por organizações que estão resgatando a história das populações negras através dos espaços públicos, mediante as chamadas rotas negras em várias cidades brasileiras, e apresentamos algumas recomendações, considerando que a eleição no mês de outubro do novo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aponta novas perspectivas para o resgate e proteção da cultura brasileira.

3. O ataque à democracia e cidadania nos espaços públicos



3.1 As manifestações golpistas no dia 7 de Setembro

O dia da independência do Brasil, comemorado no dia 7 de setembro, deveria ter sido um momento de celebração da sociedade brasileira, considerando que o ano de 2022 marcou 200 anos da independência do país, declarada em 1822. Mas foi um dia em que ocorreram várias manifestações contra a democracia no Brasil, denominadas de manifestações golpistas, que defenderam o fechamento do Supremo Tribunal Federal e a destituição de seus Ministros, a intervenção militar e o estabelecimento de uma ditadura.

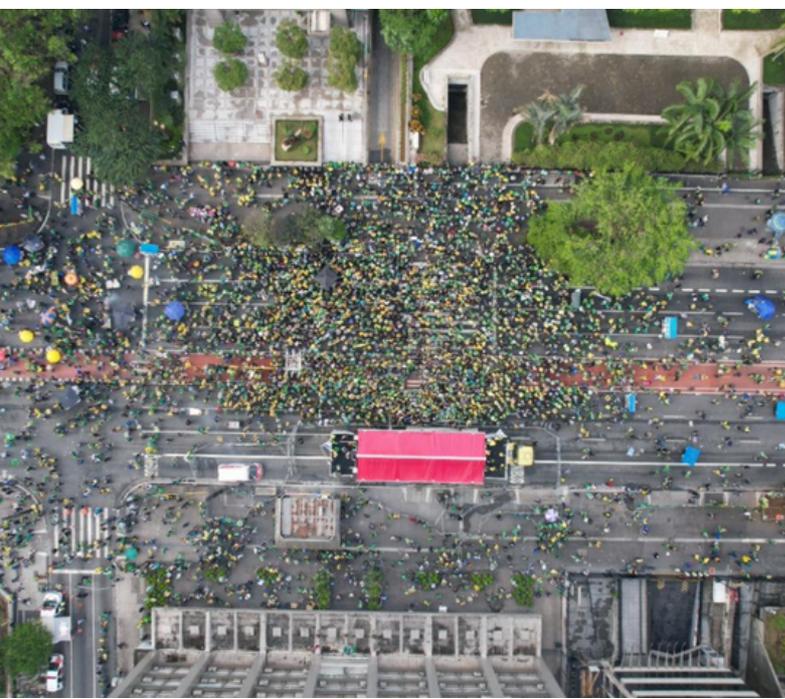


Foto 1: [Manifestantes levam faixas golpistas a desfile de 7 de Setembro em Brasília](#)

Fotos 2: Manifestação em São Paulo na Avenida Paulista

Foto 3: Reprodução/Twitter – 7.set.2022 Manifestantes em trio elétrico carregam faixas com críticas ao STF em Belém.



3.2 O Fechamento de Estradas e Acampamentos Golpistas Pós Eleições 2022 nos Espaços Públicos

O ano de 2022 foi marcado, em especial, pelas contestações do Presidente Bolsonaro e seus seguidores com relação a existência de fraude eleitoral no sistema das urnas eletrônicas que resultou em contestações e manifestações por esses grupos políticos dos resultados das eleições presidenciais que resultou na eleição de Luís Inácio Lula da Silva como novo Presidente do Brasil a partir de 2023.

Se destaca o fechamento das estradas na semana seguinte às eleições e a formação de acampamentos em frente de quartéis em espaços públicos (ruas, praças) por parte desses grupos políticos extremistas.



26 estados tiveram estradas interditadas contra a eleição de Lula. Foram 321 pontos de bloqueio ativos, segundo levantamento da PRF divulgado no dia 31 de outubro. Caminhoneiros falam em 63 pontos de bloqueio, [segundo informações divulgadas pelo presidente da Abrava, Wallace Landim.](#)



O acampamento dos extremistas permaneceu por dois meses na porta do QG do Exército - Imagem: Valter Campanato/ABR. Leia mais em <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-dois-meses-73-crimes-foram-registrados-em-acampamento-no-df-mostra-relatorio-de-intervencao/>.



ConJur - Juíza manda dispersar ocupação golpista diante de quartel em Manaus <https://www.conjur.com.br/2022-nov-15/juiza-manda-dispersar-ocupacao-golpista-frente-quartel-manaus>

4. A memória resgatada da população negra dos espaços públicos em nossas cidades

Nos últimos anos, tem sido crescente a iniciativa de grupos culturais do resgate da memória da população negra através dos espaços públicos nas regiões centrais de várias cidades brasileiras como São Paulo, Campinas, Piracicaba, Salvador, São Luís, Recife e Rio de Janeiro, ressaltando como esses espaços marcaram a história dessa população desde o período da escravidão. Esses grupos passaram a organizar as chamadas rotas negras, como por exemplo o Rotas Afro, que organizam caminhadas nas regiões centrais de Campinas e Piracicaba no interior de São Paulo. São iniciativas que promovem um Afroturismo, que visa reconstruir a herança da população negra mediante uma releitura do espaço público. Um exemplo é o Bairro da Liberdade, em São Paulo, que é conhecido tradicionalmente com um bairro de imigrantes de Japoneses e, na verdade, é um bairro de vários lugares simbólicos da memória da população negra, praça que foi um pelourinho, igreja, cemitério de escravos.



Largo São Benedito - campinas
O espaço foi construído no século 19 pela Irmandade Católica de São Benedito, formada por pessoas negras. A entidade oferecia assistência aos escravizados e forros. A paróquia, anexada ao largo, foi projetada por mestre Tito, considerado o primeiro arquiteto negro de Campinas.

O local também já abrigou o Cemitério dos Cativos, para o enterro de escravizados. É o único espaço público da cidade com um monumento a uma mulher negra, a estátua da Mãe Preta, de 1984, que representa uma ama de leite.

GUIA NEGRO EXPERIÊNCIAS TURÍSTICAS

O Guia Negro e a Black Bird Viagem se uniram em 2021 e juntas promovem experiências de afroturismo, além de inspirar viagens mais diversas. Como embaixadores do afroturismo, buscamos trazer um olhar inclusivo para o mercado de turismo brasileiro.

Idealizamos e promovemos roteiros especiais como a Caminhada São Paulo Negra e de outros walking tours baseados na cultura e história negra, como a Caminhada Bixiga Negra, Caminhada Barra Funda Negra, Tour de Moda Afro, Caminhada Heroínas Negras e Grajaú por Nós, em São Paulo.

Na Bahia, desenvolvemos a Caminhada Salvador Negra, que ocorre no Pelourinho; a Suburbana Tour; Nordeste Tour; Passar uma tarde em Itapuã; Curuzu-Liberdade Tour; Caminhada Boipeba Roots.

Pelo Brasil, temos experiências turísticas por meio de parcerias no Rio, Olinda, São Luís, Boipeba, João Pessoa e Brasília. Afinal, se viajar é uma experiência transformadora, por que não pode ser também inclusiva?

<https://guianegro.com.br/experiencias/>



Parque do Engenho Central, localizado na cidade de Piracicaba, interior de São Paulo - Jardiel Carvalho/Folhapress
Piracicaba concentrava grande número de escravizados para produção de açúcar e álcool.

Essas iniciativas devem ser incorporadas em programas e projetos da política cultural nacional, estaduais e dos municípios que tenham espaços públicos simbólicos da memória da população negra brasileira, devendo ser consideradas como parte da educação cidadã e também de incentivo ao turismo cultural.

5. Recomendações para o Novo Governo Brasileiro

Essas recomendações foram apresentadas pelo **Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro**, que reúne 26 entidades da sociedade civil, presente em várias unidades da federação através dos seus Fóruns Estaduais, para o Governo de Transição do Novo Governo Brasileiro. Esse Fórum foi criado em outubro de 2019, para denunciar os permanentes ataques e destruições promovidos pelo governo federal contra a estrutura pública de proteção e fomento, e propor ações e políticas para assegurar e ampliar a proteção às nossas manifestações culturais em todas as suas dimensões.

O Fórum é formado pelas seguintes organizações : ABA | ABAP | ABAR | ABEA | ABGC | AGB | ANPARQ | ANPEGE | ANPOCS | ANPUH | ANTECIPA | ARQUIFES | ASMINC | CBHA | CONAQ | DOCOMOMO Brasil | FENEA | FNA | FNArq | IAB | ICOM-BR | ICOMOS Brasil | SAB | SBS | TICCIH Brasil.

I) Criação de um Programa dos Sítios de Consciência (Patrimônios Sensíveis ou Difíceis)

Ações de implementação e promoção da preservação patrimonial a fim de **promover conscientização e reparação histórica** quanto a populações escravizadas, populações indígenas exterminadas, vítimas de crimes cometidos por agentes públicos (governos autoritários). A compreensão, por meio do patrimônio cultural, do passado histórico nacional, possibilita o fortalecimento democrático e combate aos negacionismos e à desinformação.

Tais ações implicarão, em primeiro lugar, reconhecer, fomentar a implementar e divulgar sítios, museus e memoriais das tragédias ocorridas ao longo da história dos povos originários, de diáspora e residentes no território brasileiro e da sociedade brasileira contemporânea. Em segundo lugar, promover ações de difusão nestes locais associadas a outras políticas públicas (PP) sobre os efeitos do ódio, da discriminação, da intolerância, tais como:

- **Ações educativas e cidadãs:** no âmbito das PP, educação em consonância com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos PNEDH 2008;
- **Ações de fomento à visitação educativa e turística em sítios de consciência:** inclusão de sítios de consciência como critério para destinação de recursos aos municípios de regiões turísticas, principalmente naqueles em que houver integração entre PP Turismo e PP Educação; promoção de cursos de qualificação no turismo que preparem guias e gestores para difusão educativa e turística em patrimônio cultural em geral e em sítios de consciência em particular; elaboração de projetos ou programas turísticos concernentes aos sítios de consciência, fundamentados em inventários, mapeamentos e tombamentos realizados pelos órgãos de proteção (IPHAN, conselhos estaduais e municipais de proteção ao patrimônio cultural), com ampla divulgação do material produzido;
- **Acesso e reuso de dados patrimoniais sobre o patrimônio sensível:** proveniente de outros órgãos ou comissões (Arquivo Nacional, Comissão da Verdade);
- **Estímulo a iniciativas intersetoriais associadas aos direitos humanos** entre os diferentes órgãos, poderes constitucionais e políticas públicas: de órgãos públicos de preservação (conselhos de preservação, museus, bibliotecas ou arquivos) e ações de difusão já realizadas (como Jornadas do Patrimônio, Roteiros de Memória), em associação com outros setores e políticas públicas em Direitos Humanos, como o Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça), entidades não-governamentais ou movimentos sociais em ações em prol dos direitos humanos, construindo assim um Fórum Permanente;

- **Fomento da identificação, inventariação, mapeamento, registro e tombamento** de locais associados a eventos trágicos na memória de diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, tais como: locais referenciais da história da escravidão dos negros africanos e seus descendentes; locais no território nacional associados às violências relacionados à história dos povos submetidos à escravidão e/ou diáspora forçada; locais de práticas de encarceramento, tortura e censura promovidas pelo regime de exceção ditatorial; os espaços entendidos como de exclusão e segregação (manicômios, presídios, asilos-colônia, hospitais) (inventariação em colaboração com outros poderes constitucionais ou órgãos (tais como Conselho Nacional de Justiça); de violências praticadas contra pessoas ou grupos por motivo de discriminação (de gênero ou étnico-racial), com inventariação em colaboração com secretarias, órgãos ou entidades dedicados a esses grupos; violências associadas as condições de trabalho indignas (escravo ou similares à escravidão, insegurança de trabalho ou de confrontos) inventariação em colaboração com outros poderes constitucionais ou órgãos (tais como o Conselho Nacional de Justiça); locais de discriminação e/ou extermínio de grupos formadores da sociedade, comunidades tradicionais ou indígenas (inventariação em colaboração com apoio do CNJ, Ministério Público Federal, dos dados da Comissão da Verdade).

Esperamos que estas e outras ações ajudem a demarcar no território nacional, de forma palpável, os sítios, museus e memoriais das tragédias de seu passado mais antigo ou recente a fim de desestimular, condenar e reduzir condutas de ódio, intolerância e discriminação na sociedade brasileira.

II) II Implementação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural e criação do Fundo Nacional do Patrimônio Cultural Brasileiro

No sentido de desenvolver e fortalecer uma política de Estado referente à preservação do patrimônio cultural brasileiro, faz-se necessária a elaboração e implementação do **Sistema Nacional de Patrimônio Cultural**.

Tendo como marco inicial o seminário promovido pelo IPHAN em parceria com o Fórum Nacional de Dirigentes e Secretários Estaduais de Cultura e a Associação Brasileira de Cidades Históricas (ABCH), realizado em Ouro Preto, em dezembro de 2009, cujo tema foi justamente o “Sistema Nacional do Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão” a implantação do SNPC “em 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas” foi explicitada, em 2011, como uma das metas principais a serem cumpridas pelo Plano Nacional de Cultura (LEI Nº 12.343, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2010).

Até hoje, porém, esse Sistema Nacional de Patrimônio Cultural não foi efetivamente concluído. Segundo a definição existente no próprio site do IPHAN, o SNPC:

tem como objetivo implementar a gestão compartilhada do Patrimônio Cultural Brasileiro, visando a otimização de recursos humanos e financeiros para sua efetiva proteção. Além disso, o Sistema atua no desenvolvimento de uma política de preservação do patrimônio que regulamente princípios e regras para as ações de conservação, especialmente na coordenação das ações entre cidades, estados e Governo Federal e na criação de um sistema de financiamento que fortaleça as instituições, estruture o sistema e consolide as execuções.

Nesse sentido, entendemos que:

- Sua estrutura deva ser similar a própria estrutura do Sistema Nacional de Cultura estimulando que, para a participação nele, os Estados e Municípios tenham que, em um prazo previamente estipulado e pactuado, estabelecer órgãos gestores responsáveis pela preservação do patrimônio cultural, ter realizado pelo menos uma conferência (estadual ou municipal) de patrimônio cultural, elaborar o plano (municipal ou estadual) de patrimônio cultural, implementar o conselho de preservação do patrimônio cultural deliberativo e, no mínimo, paritário entre as instituições do poder público e as representações da sociedade civil e estabelecer um fundo de patrimônio cultural;

- Com relação ao Fundo Nacional de Patrimônio Cultural, este visa atender uma das metas fundamentais do SNPC, a de criar um “sistema de financiamento que fortaleça as instituições, estruture o sistema e consolide as execuções”. Cabe ressaltar que a implementação desse Sistema se encontra facilitada, pelo menos no estado de Minas Gerais, a partir da implementação no estado da denominada Lei Robin Hood, que no seu critério “Patrimônio Cultural” já preconiza a implantação de vários dos elementos aqui propostos e hoje atende cerca de 800 municípios no Estado. Importa ressaltar que o patrimônio cultural tem receitas específicas relacionadas, como por exemplo, a aplicação de multas pelo IPHAN, que hoje vão para o Orçamento Geral da União pela falta de legislação que indique a destinação ao reinvestimento na área. Ao mesmo tempo, é necessário que sejam implementados programas de benefícios aos moradores de áreas tombadas e detentores de bens culturais registrados, que podem se beneficiar de um Fundo rotativo, que possa fomentar políticas públicas estáveis, oportunizando, por exemplo, linhas de crédito adequadas às necessidades do patrimônio cultural que possam sustentar repasses a fundo perdido ou subsídios. O Projeto de Lei referente à criação e implementação do Fundo já está sendo elaborado pelo Fórum;
- Entender o papel fundamental que a formação, qualificação e capacitação de servidores de todas as esferas administrativas de forma articulada e conjunta, para o favorecimento das políticas de preservação do patrimônio cultural. Tal entendimento proporciona, além da apreensão e atualização de conteúdos técnicos, a reflexão em nível técnico e operativo coletivo sobre a formulação e implementação das políticas de preservação do patrimônio cultural. O Centro Lucio Costa, do IPHAN, deve cumprir papel central nesse sentido, devendo, ao mesmo tempo, observar as possibilidades de atuação em rede com universidades, institutos técnicos e outras instituições de preservação a nível estadual, e agendamento de eventos regionais de capacitação e atualização dos corpos institucionais.

III) Articulação entre as políticas habitacionais e de preservação dos Sítios Históricos Urbanos

O Direito à moradia é previsto na Constituição Federal de 1988, sendo considerado direito fundamental, de competência comum entre a União, estados e municípios. E considerando que, majoritariamente os sítios com tombamento federal possuem características urbanas, é preciso destacar, inicialmente, que os programas voltados à habitação social nos em sítios com tombamento federal, devem necessariamente acontecer em diálogo com o Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

É preciso fomentar a permanência dos moradores dos centros históricos brasileiros, cuja grande parte está há gerações nesses locais e possui enraizamento. Entretanto, esses locais seguem o perfil socioeconômico médio da sociedade brasileira, trazendo dificuldades para conservação de edificações que muitas vezes apresentam custos elevados para manutenção e que são obrigatórias de serem realizadas sob pena de multa. Nos casos em que há esvaziamento desses territórios, como é o caso em especial de algumas grandes capitais brasileiras, é preciso atentar-se para o potencial de contribuição para provimento de moradia digna para a população brasileira, e não vermos os centros históricos prioritariamente como cenários para o turismo.

Paralelamente, o IPHAN deve apoiar programas de incentivo aos usos tradicionais nos sítios urbanos como negócios de subsistência e negócios familiares, como alternativa à standardização destes espaços.

Considerando o déficit habitacional nas cidades brasileiras (ver gráfico), torna-se urgente construir e retomar políticas públicas transsetoriais que promovam simultaneamente a reabilitação de áreas centrais urbanas, programas sociais¹ e a promoção de habitação social, considerando o Direito à moradia, ao Patrimônio Cultural e à cidade como direitos fundamentais e difusos.

O maior componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel. Como alternativa a este problema, propomos um programa de requalificação de imóveis da União (SPU) e sua destinação para locação social. Também devem ser estimulados repasses do Fundo Nacional de Habitação (FNHIS) para Fundos municipais de Preservação do Patrimônio, visando financiar ações locais de recuperação de imóveis dos municípios e sua posterior destinação à locação social, entre outras alternativas possíveis.

O segundo maior componente do déficit habitacional é a inadequação habitacional, que atinge em maior ou menor grau os sítios históricos urbanos, conforme sua complexidade socioeconômica. Neste sentido, é fundamental o estímulo ao desenvolvimento de programas de assistência técnica individual para Habitação de Interesse Social nos sítios com tombamento federal, através da parceria com os municípios, considerando cada realidade local. A retomada de programas de arrendamento residencial deve ser estimulada para ser desenvolvida em conjunto com a CAIXA, assim como ações de financiamento a juros baixos subsidiados, sistemas de mutirão e microcrédito.

Finalmente, a coabitação deve ser encarada como alternativa à inadequação habitacional e ao familismo nas políticas sociais, que afeta inclusive as políticas de habitação social. Muitas tipologias residenciais, como casarões em sítios históricos urbanos com interesse de preservação, apresentam grande potencialidade de estímulo ao co-living, ao retrofit e ao uso de espaços compartilhados. Como exemplo citamos a experiência na Vila Sanhauá, em João Pessoa – PB.

Entendemos que não há mais como tratar do tema da preservação dos centros históricos sem promoção de uma política habitacional. Segundo Bonduki (2016, p. 316), a questão da habitação social nunca foi, no Brasil, objeto central dos projetos de reabilitação de centros históricos. Tradicionalmente, as intervenções têm desconsiderado esse tema, sendo predominante a visão de que o lugar dos pobres é nas periferias e que a recuperação dos núcleos históricos deveria estar voltada prioritariamente para o turismo e as atividades culturais.

Nessa perspectiva, requer-se uma reabilitação com modificação de usos e, quando necessário, de classe social, rejeitando-se os mais pobres, cuja permanência seria um obstáculo para a promoção da área como espaço seguro e atraente para o público externo.

Diante do déficit de habitação nos países da América Latina, o Programa de Locação Social torna-se uma alternativa eficaz, flexível e inclusiva das políticas habitacionais. Nos centros das cidades existem numerosos edifícios vazios e degradados que contribuem com a degradação urbana. Muitos desses edifícios são grandes obras arquitetônicas que estão esquecidas no barulho da cidade e formam parte do rico patrimônio arquitetônico que possuem. Ao mesmo tempo existe um déficit de habitação muito grande e muitas pessoas em situação vulnerável que precisam de uma residência onde morar (SÁNCHEZ; SALCEDO, 2019, p. 63).



7.

A Crescente Militarização e Milicialização das Cidades

Autores/Colaboradores

Daniel Hirata - UFF

Jordana Almeida - IPPUR/UFRJ

Lenin Pires - Laesp/UFF

Lia de Mattos Rocha - Cidades - UERJ

Maria Júlia Miranda - Defensoria Pública RJ

Orlando Alves dos Santos Junior - Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ

Tarcyla Fidalgo Ribeiro - Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ

Utanaan Reis Barbosa Filho - Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ

Priscila Coli - University of California Berkeley

Introdução

Durante todo seu governo, o presidente Jair Bolsonaro realizou uma série de discursos voltados para a incitação do ódio e da violência no país, com defesa de aquisição ampla de armas de fogo pela população e utilização de força contra adversários políticos. Essas declarações se refletem diretamente na política de segurança pública nacional que, nos últimos anos, teve como um de seus pilares o aprofundamento da militarização e da milicialização das cidades, com o uso de modelos, conceitos e doutrinas militares – como a Doutrina de Segurança Nacional –, o ataque às instâncias políticas participativas e aos direitos civis fundamentais e o aumento do estigma contra mulheres, negros, classes populares e mais pobres.

A expressão militarização das cidades, ou urbanização militar, está fundada na abordagem de Graham (2016) e busca dar conta da “mudança paradigmática que torna os espaços comuns e privados das cidades, bem como sua infraestrutura – e suas populações civis –, fonte de alvos e ameaças”, o que se “manifesta no uso da guerra como metáfora dominante para descrever a condição constante e irrestrita das sociedades urbanas – em guerra contra as drogas, o crime, o terror, contra a própria insegurança” (GRAHAM, 2016, p. 26). A milicialização pode ser considerada como uma das expressões mais significativas da militarização no contexto periférico brasileiro (SOUZA, 2021), sendo um fenômeno que opera nas fronteiras, muitas vezes indiscerníveis, entre o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito, o formal e o informal (TELLES, 2006).

Neste Dossiê, fazemos um balanço dos principais pontos que marcaram a inflexão ultraliberal sobre a política de segurança pública ao longo dos quatro anos de governo Bolsonaro: (i) a política de encarceramento e Lei Anticrimes; (ii) o padrão racial nas mortes violentas intencionais e decorrentes das intervenções policiais; (iii) a militarização e amilicialização dos territórios e instituições públicas; (iv) a militarização do Estado brasileiro; e (v) a ampliação da comercialização e do acesso à armas de fogo. Por fim, na última parte do artigo, destacamos algumas proposições gerais para o enfrentamento desse quadro na perspectiva da promoção do direito à cidade.

1. Política de Encarceramento e a Lei Anticrime

O Pacote Anticrime, como ficou conhecido o conjunto de alterações legislativas propostas - que vão desde o Código Penal e o Código Processual até outras legislações menores relacionadas à segurança pública - apresentado pelo então ministro à época Sérgio Moro, foi aprovado- entre críticas, vaias e apoios - no dia 24 de dezembro de 2019, véspera de Natal.

Sob críticas dos movimentos sociais, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação Juízes para a Democracia dentre outros, a Lei visava dar respostas imediatas e endurecidas ao problema da criminalidade, porém sem levar em consideração todos os aspectos presentes na sociedade, como o cenário instável do sistema prisional.

Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen 2019, divulgado em fevereiro de 2020,³⁶ considerando presos em estabelecimentos penais e presos detidos em outras carceragens, o Brasil possuía “uma população prisional de 773.151 pessoas privadas de liberdade em todos os regimes”, ocupando o terceiro lugar no ranking de países que mais encarceram no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

³⁶Cf. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados>, acessado em outubro de 2020.

Como afirmam FREITAS E SOUZA, SOUZA JUNIOR e SOUZA SEGUNDO (2020) “esta situação revela que o sistema de justiça criminal brasileiro tem priorizado medidas que visam criminalizar a pobreza e que reforçam o racismo de Estado.”

O cenário geral das prisões brasileiras apresenta locais pouco ventilados e mal iluminados, superlotação nas celas, racionamento de água, alimentação de péssima qualidade, falta de serviços médicos, infiltração e mofo, presença de ratos e esgotamento precário. Essas condições provocam e potencializam doenças como a caquexia, a tuberculose e a toxoplasmose; e são alguns dos fatores que nos ajudam a compreender como as prisões operam um massacre lento e silencioso, uma “política do definhamento” (MALLART, 2019), que ganhou força durante a pandemia Covid-19.

2. O padrão racial nas mortes violentas intencionais e decorrentes das intervenções policiais

A política federal de segurança pública tem aprofundado a criminalização da pobreza e o caráter racista do sistema de justiça criminal, como confirmam os dados dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, divulgados anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).³⁷

Quem são as vítimas das mortes violentas intencionais? Segundo as evidências dos dados compilados nos Anuários, os homens, negros e jovens, são as principais vítimas em todos os tipos de morte violenta intencional. Segundo os dados 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado em 2022 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)³⁸, em 2021, 91,3% do total de vítimas de morte violenta intencional eram homens, 77,9% eram negras e 50% tinham entre 12 e 29 anos.

O fator racial nas mortes violentas intencionais, apesar de ser difícil de ser isolado e comprovado estatisticamente, é forte demais para ser negado. Como destaca Barro (2021),

³⁷Os anuários estão disponíveis na página do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: <https://forumseguranca.org.br>.

³⁸Ver: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuário-2022.pdf?v=5>. Acesso em out 2022. Ver também o Anuário especial <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/anuário-2022-ed-especial.pdf>. Acesso em outubro de 2022.

“enquanto os negros são 56% da população brasileira, continuam a representar, ano após ano, pelo menos 70% do total de vítimas de mortes violentas no país.

A gravidade desse quadro também se expressa nos dados relativos à violência policial. Segundo o Anuário de 2021, em 2020, os dados sobre morte em decorrência de intervenções policiais atingiram o seu maior número, desde que este indicador passou a ser monitorado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em 2021, ocorreu uma redução no número de pessoas vitimadas, quando 6.145 pessoas foram mortas em intervenções de policiais (taxa de 2,9 por 100 mil hab), o que significou uma redução de 4,9% em relação a 2020. Em relação ao perfil dos assassinados, os dados de 2021 reproduzem o padrão histórico dessas vítimas, constituídas majoritariamente por homens, negros (84,1% das vítimas) e jovens. Os negros representaram 84,1% das vítimas. Ou seja, negros e negras têm quase três vezes mais chances de morrer durante uma ação policial do que pessoas brancas. Nessa perspectiva, deve ser destacado a reprodução do padrão racista institucional das polícias, que vitimizam mais os negros do que os brancos.

Os números nos revelam, sem maiores surpresas, um país que promove um crescente genocídio da população jovem negra e que vem ampliando seu cenário de violência social. É clara a contribuição dos discursos presidenciais no sentido de fortalecer essas práticas.

Com efeito, operações militares em favelas e territórios populares estão se disseminando como um padrão de intervenção das polícias militares em vários estados da federação, mas o caso do Rio de Janeiro aparece como o principal paradigma. No Rio de Janeiro, a violação de direitos fundamentais durante as intervenções policiais não é excepcional, sendo rotina nas favelas e periferias do estado a invasão de domicílio, destruição de patrimônio, agressões físicas e verbais, assédio, mortes e execuções sumárias. Sempre posicionado dentre os estados com maior percentual de mortes decorrentes de intervenção policial na relação com as mortes intencionais violentas, o

impacto da atuação das polícias no Rio de Janeiro tem reflexos nacionais, ocupando especial espaço na mídia e nos debates acadêmicos e jurídicos.

Agora, cabe refletir como o crescimento contínuo das operações policiais e das mortes decorrentes dessas ações se relacionam às chacinas, como a ocorrida no dia 06 de maio de 2021 na favela do Jacarezinho. De fato, as chacinas não são fatos episódicos e seguem ocorrendo. Em 2022 o Rio de Janeiro foi palco de mais uma grande chacina, desta vez na favela da Vila Cruzeiro, na Penha, no dia 24 de maio, que deixou pelo menos 25 mortos. Em 21 de junho do mesmo ano, outra chacina deixou 19 mortos no Complexo do Alemão, igualando em número de vítimas outra chacina ocorrida no mesmo local, em 2007. Em apenas um ano e dois meses do governo de Claudio Castro, o Rio de Janeiro viveu uma sequência de 40 chacinas, com 197 mortes promovidas em operações policiais³⁹ (BRASIL DE FATO, 2022).

As chacinas devem ser entendidas como parte de um novo processo de recrudescimento da violência policial contra a população negra, pobre e residente em favelas, além de se configurar como mais um episódio de ausência de controle democrático da atividade policial que, no contexto atual, impulsiona um ataque direto às combatidas instituições democráticas brasileiras.

3. Militarização e milicIALIZAÇÃO dos territórios e instituições públicas

A militarização é um traço estrutural da organização das polícias, que operam com “estruturas organizacionais e práticas seletivas”, reproduzindo e promovendo desigualdades sociais e raciais (SOARES, 2019, p. 34). De fato, a militarização é um fenômeno de múltiplas dimensões, e, no Brasil, durante o governo Bolsonaro, foi possível observar a sua expansão sobre a dimensão político-institucional.

³⁹Dados atualizados pelo portal de notícias Brasil de Fato, a partir de resultado de pesquisa do Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e o Datalab Fogo Cruzado (2022a). Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2022/07/22/rio-registra-3-das-4-chacinas-mais-letais-da-historia-em-pouco-mais-de-um-ano-de-governo-castro>>.

Com efeito, nas eleições de 2022, o número de policiais e demais militares eleitos para a Câmara dos Deputados aumentou 35,7% em relação às eleições de 2018, totalizando 38 candidatos vinculados às forças de segurança pública eleitos como deputados federais. Em 2018 foram 28 os eleitos.⁴⁰

É interessante observar que a maior parte dos policiais e/ou militares eleitos, totalizando 18 deputados, está vinculada ao Partido Liberal – PL, partido do ex-presidente Jair Bolsonaro, segundo dados levantados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Neste quesito, o Rio de Janeiro, já há alguns anos, vem se configurando como um grande laboratório para a militarização e milicialização, exportando para o país um certo modelo de gestão territorial baseado na violência intra ou para estatal. Não é possível esquecer que foi no Rio de Janeiro que a família Bolsonaro criou o seu reduto eleitoral, até finalmente alcançar a Presidência da República, a partir de discursos lastreados no recrudescimento exatamente de uma gestão militarizada dos territórios.

Não é diferente dentro do tema da Segurança Pública. Em 2018, o ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel - eleito com apoio da família Bolsonaro -, antes mesmo de tomar posse, manifestou o interesse em extinguir a Secretaria de Segurança Pública, com o objetivo de “otimizar” as ações da PM.

Assim, o que era um desejo manifesto se tornou um dos seus primeiros atos à frente do estado do Rio de Janeiro. O agora ex-governador extinguiu a Secretaria de Segurança Pública seis meses após assumir o cargo e remeteu as funções antes desempenhadas pelo órgão às secretarias das polícias Civil e Militar, criando a Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) e da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), extinguindo também a Corregedoria Geral Unificada.

⁴⁰Cf. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pl-lidera-ranking-de-policiais-e-militares-eleitos-para-camara-dos-deputados/>

A medida chegou a ser anunciada como uma possibilidade de maior liberdade e autonomia aos policiais, a partir de uma leitura infundada de que a Secretaria atuava como forma de controle excessivo sobre suas ações. Objetivamente, a extinção do Órgão aumentou ainda mais a distância de atuação entre as Polícias Civil e Militar, além de diminuir o controle sobre a atividade policial, descentralizar o serviço de inteligência e impedir a formulação de um Plano de Segurança Pública coeso para o Estado.

Ao mesmo tempo, e como parte desse processo de militarização, a diminuição do controle externo da atividade policial possibilitou maior liberdade aos batalhões de Polícia Militar. Como resultado disso, as incursões em morros e favelas no Rio de Janeiro não atendem a nenhum planejamento amplo de Segurança Pública, se orientando tão somente pela vontade de ação de cada Batalhão. O resultado é a discricionariedade das incursões policiais justificadas pelo “combate ao inimigo” incerto, inlocalizável e não dotado de direitos.

As incursões policiais dentro de áreas de favelas ou áreas periféricas não são coordenadas por orientação concreta e clara do Serviço de Inteligência da Polícia. Pelo contrário, há décadas no Rio de Janeiro, são quase que a única saída apresentada pela política de segurança pública em todo o estado. Sendo assim, é muito difícil apontar a motivação real das ações truculentas, que além de pouco efetivas no combate ao crime organizado, assassinam jovens, negros e favelados, em número sempre crescente.

A ausência de ações coordenadas e informadas do Estado também interfere na disputa do controle territorial exercido por grupos armados, como facções e milícias. Mais precisamente, a ação da polícia pode fortalecer militarmente um grupo em detrimento de outro, intervindo, mesmo que não diretamente, no confronto existente.

Por sua vez, o Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro revelou que os grupos milicianos atualmente controlam 56,8% do território da cidade do Rio de Janeiro, exercendo controle sobre a vida de uma população de aproximadamente 2.178.620 pessoas (33,9% da população total), ao mesmo tempo que são essas áreas que

apresentam menor número de embates com as forças policiais (GENI/UFF e FOGO CRUZADO, 2022a e 2022b). Ou seja, a falta de uma estrutura coesa de segurança pública no estado do Rio coopera para ações pouco transparentes daqueles que possuem poder de repressão e grande poderio bélico.

No Rio de Janeiro, vivemos uma expansão desenfreada do controle territorial das milícias. Apesar de não se apresentarem como um grupo homogêneo - diferenciando-se por suas ligações e influências políticas e institucionais -, as milícias são uma ameaça à democracia em todas as suas dimensões, pois são parte do próprio Estado e, conseqüentemente, a forma mais eficiente de combatê-las é fortalecer mecanismos de controle das atividades estatais, em especial da atividade policial.

4. A militarização do Estado Brasileiro

No governo Bolsonaro, houve um aumento do número de militares em cargos civis. Levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), feito por solicitação do ministro Bruno Dantas, identificou 6.157 militares da ativa e da reserva em cargos civis no governo do presidente Jair Bolsonaro. O número é mais que o dobro do que havia em 2018, no governo Temer (2.765). Dos 6.157 militares, 2.643 estão em cargos comissionados do governo (43%). Ademais, os quatro ministros com gabinete no Palácio do Planalto são militares: Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Governo e Secretaria Geral.

A militarização também avança no ambiente escolar: em 2015 havia 93 escolas públicas militarizadas em todo o país, especialmente nos estados de São Paulo, Goiás e Bahia. Em 2019 o governo federal lança o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, tendo 15 estados e o Distrito Federal aderido à proposta. Em três regiões do país — Centro-Oeste, Norte e Sul — todos os estados declararam interesse pelo modelo. O programa colocará à disposição dos estados profissionais das Forças Armadas que atuarão em funções administrativas e de gestão escolar, compartilhadas com civis, além de recursos significativos visando sua efetivação.

Outro elemento que indica a militarização do Estado foi a gestão da pandemia de COVID-19 pelos militares, após o General Eduardo Pazuello assumir o Ministério da Saúde em 2020. Sua gestão à frente da pasta durou de maio de 2020 a março de 2021, e segundo a pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Francis Sodré, neste curto período foi responsável pela “formação de um ministério de campanha do Exército, trocando todos os técnicos com cargos relevantes e poder de decisão por militares”⁴¹. Segundo levantamento feito por parlamentares, a nomeação do general Eduardo Pazuello para o Ministério da Saúde fez saltar a presença de membros das Forças Armadas na pasta, de 2,7% para 7,3% em apenas quatro meses de gestão⁴². A gestão de Pazuello foi responsável por liberar o uso da hidroxicloroquina e cloroquina para tratamento da COVID, mesmo sem comprovação científica de sua eficácia, por tentativas de esconder os dados sobre contaminados e vitimados pela pandemia, e pela inação do governo frente à crise no sistema hospitalar de Manaus, quando pacientes internados morreram sufocados por falta de oxigênio. Foi durante seu mandato que surgiram as primeiras acusações de envolvimento das Forças Armadas no genocídio da população brasileira, vitimada de forma brutal pela pandemia de COVID-19.

5. Ampliação da comercialização e do acesso a armas de fogo

No dia 27 de agosto de 2021, o presidente Jair Bolsonaro discursou para os seus apoiadores em frente ao Palácio do Alvorada, e foi direto na sua mensagem: “Tem que todo mundo comprar fuzil, pô. Povo armado jamais será escravizado. Eu sei que custa caro. Aí tem um idiota: ‘Ah, tem que comprar é feijão’. Cara, se você não quer comprar fuzil, não enche o saco de quem quer comprar”. Ou seja, para os bolsonaristas quem prefere comprar feijão é idiota...

⁴¹EVANGELISTA, Ana Paula. Pandemia: Três momentos críticos para a gestão da Saúde Pública no Brasil em um ano. Entrevista com Francis Sodré (UFES). Portal da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Rádio Poli. Rio de Janeiro, março de 2021. Disponível em: < <https://www.epsjv.fiocruz.br/podcast/pandemia-tres-momentos-criticos-para-a-gestao-da-saude-publica-no-brasil-em-um-ano>>. Acesso em: <01 de fev. de 2023>.

⁴²POMPEU, Lauriberto. “Sob Pazuello, presença de militares na Saúde saltou de 2,7% para 7,3%”. UOL. Congresso em Foco. Brasília, 6 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/militares-governo-tabata-alessandro/>>. Acesso em: <01 de fev. de 2023>.

Pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz a partir de dados da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, em 2014, identificou que mais de 25% das armas e mais da metade da munição apreendidas eram de calibre restrito, ou seja, de uso exclusivo das Forças Armadas, das forças policiais e de pessoas físicas e jurídicas autorizadas pelo Comando do Exército. O fluxo de armas entre forças armadas e policiais e grupos armados que atuam no crime é notório - em 2006 a CPI do Tráfico de Armas apurou que quase 1/3 das armas apreendidas sendo usadas ilegalmente no Rio de Janeiro saiu de órgãos de segurança como quartéis do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, e das polícias Militar, Civil e Federal (VASCONCELOS, 2006). Assim, projetos de lei que aumentam a circulação de armas e/ou ampliam aqueles que podem portar armas legalmente podem contribuir para o fortalecimento das milícias.

Endurecimento do sistema prisional, liberação da posse de armas, propaganda violenta e aumento dos homicídios parecem ser o enredo de uma trama conhecida. De fato, ainda em campanha, o ex-presidente Jair Bolsonaro defendia o armamento da população como forma de autodefesa, constando do seu programa de governo a reformulação do Estatuto do Desarmamento (lei 10.826/2003) para facilitar o acesso a armas de fogo.⁴³

Durante sua gestão no governo federal, o Estatuto do Desarmamento vem sendo descaracterizado pela expedição de decretos e portarias que visam facilitar a posse de armas de fogo, o acesso à munição e dificultar o rastreamento da munição utilizada. Vários desses atos normativos são objeto de questionamentos quanto à sua constitucionalidade e legalidade.⁴⁴

O resultado da flexibilização do acesso às armas pode ser constatado pelo número recorde de novos registros de posse expedidos pela Polícia Federal em 2020, com aumento de 200% apenas no 1º semestre do ano.⁴⁵

⁴³Cf. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/15/mudanca-no-estatuto-do-desarmamento-e-promessa-de-campanha-de-bolsonaro.ghtml>, acessado em novembro de 2020.

⁴⁴Cf. <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-26/bolsonaro-insistiu-em-reduzir-controle-de-armas-quatro-vezes-na-pandemia-para-armar-populacao.html>, acessado em novembro de 2020.

⁴⁵Cf. <https://soudapaz.org/noticias/el-pais-brasil-registro-de-novas-armas-no-brasil-explode-em-2020-em-meio-a-alta-de-homicidios/>, acessado em novembro de 2020.

Por outro lado, o mercado ilegal de armas é alimentado por armas regulares que são objeto de roubo, furto e extravio. Dessa forma, podemos concluir que a política governamental dos últimos 4 anos de flexibilização de acesso a armas de fogo pode ser uma das causas do aumento do número de homicídios no Brasil e do recrudescimento da violência em geral no país.

O que fazer?

Nesta parte final, nossa intenção é traçar indicações de ações, ainda que de caráter bem geral, para o enfrentamento da militarização e da milicialização na perspectiva do direito à cidade.

O crescente processo de militarização e milicialização das cidades tem fortes impactos sobre as possibilidades de exercício do direito à cidade. Em primeiro lugar, podemos dizer que estamos diante de processos que bloqueiam ou dificultam a constituição de agente e sujeitos coletivos que expressem a agenda do direito à cidade, afetando o exercício da cidadania e os ativismos nos territórios populares. Em segundo lugar, a militarização e milicialização também promovem fortes obstáculos às possibilidades de apropriação da cidade por parte dos moradores estigmatizados e criminalizados por suas ações. Por fim, estamos diante da difusão de padrões de coesão social fundados na intolerância, na violência e no controle disciplinar que se constituem em grave ameaça às liberdades individuais e coletivas e às possibilidades de formação de outras solidariedades fundadas no afeto, na democracia, na tolerância e na justiça social.

A partir de todo o exposto, é fundamental o fortalecimento das ações da sociedade civil, e mesmo de agentes públicos, em torno das denúncias e enfrentamentos de medidas que aprofundem o cenário crescente de militarização/milicialização experimentado em nosso país. Como pauta de ação, é fundamental: (i) ampliar o debate social e institucional sobre a política nacional de inteligência e segurança pública; (ii) defender a elaboração de planos estaduais de redução da letalidade policial; (iii) debater e propor políticas e medidas visando a desmilitarização e o maior controle das ações das polícias, militar e civil; (iv) sustentar a defesa do fim das operações militares como

dispositivo de rotina do policiamento nos territórios de favela; (v) promover canais de controle social e de gestão democrática das políticas federal e estaduais de segurança pública; (vi) adotar políticas de restrição à comercialização e uso de armas letais; (vii) promover o debate em torno de políticas de desencarceramento e abolicionismo penal; e (viii) promover e instituir mecanismos de e gestão comunitária dos territórios populares para promover padrões de solidariedade local fundados na tolerância, na paz, na democracia e na justiça social.



8.

Impactos das mudanças e eventos climáticos no Brasil: uma tragédia anunciada? Contribuições a partir da Reforma Urbana.

Autores/Colaboradores

Aercio Barbosa de Oliveira - FASE

Daisy Carolina Tavares Ribeiro - Terra de Direitos

Introdução

No primeiro mês de 2023, janeiro, registraram-se 45 alertas de risco moderado ou alto vigentes, referentes a potenciais desastres decorrentes de risco hidrológico ou deslizamentos no Brasil (CEMADEM, 2023). Apenas no mês de dezembro de 2022, mais de 525 mil pessoas foram afetadas pelo excesso de chuvas no Brasil, sendo que 15,6 mil pessoas ficaram desabrigadas e mais de 72,3 mil desalojadas (CNM, 2023). No período, foram expedidos 245 decretos de situação de emergência pelos municípios afetados, os quais sofreram um prejuízo de R\$ 931,4 milhões, equivalente a 30 milhões de reais por dia.

O ano de 2022, como um todo, já refletiu o impacto da aceleração das mudanças climáticas, aliada a outros eventos meteorológicos (como a La Niña) e à grave diminuição das medidas de mitigação de risco e adaptação a este cenário. Nos cinco primeiros meses de 2022, foram 457 pessoas mortas em decorrência em enxurradas, deslizamentos ou outros desastres ligados ao excesso de chuvas, representando 26% do total de mortos registrado no período de 2013 a 2022 (MADEIRO, 2022). Os recordes de chuvas têm superado ano a ano (ALISSON, 2022) (FOLHA DE SÃO PAULO, 2023), sem a respectiva atuação do poder público para prevenir os impactos negativos à população, o meio ambiente e à infraestrutura urbana.

Mesmo diante desse grave cenário, o (des)governo de Jair Bolsonaro diminuiu em cerca de 95% o orçamento destinado ao enfrentamento de desastres naturais para 2023 (MADEIRO, 2022), deixando o equivalente a apenas R\$ 500 (quinhentos reais) para cada cidade prevenir desastres no ano. No projeto de lei orçamentária para 2023, a rubrica de "Apoio a Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas" do Ministério do Desenvolvimento Regional foi de R\$ 2,7 milhões, o menor valor desde a criação da rubrica, em 2012, e valor que não corresponde sequer a 1% do valor necessário para a prevenção de desastres no período, segundo a Secretaria de Defesa Civil (AZEVEDO, 2022).

Evidentemente, a questão climática e ambiental manifesta-se também em outros fenômenos que afetam a população nas cidades, como, por exemplo, a seca e a falta de água. Contudo, mesmo cingindo-nos aos exemplos dados, atinente às enchentes e deslizamentos, resta demonstrada a dimensão social da questão. A quantidade de famílias desabrigadas ou em situação de insegurança habitacional em decorrência deste contexto é alarmante, como apontado pela Campanha Despejo Zero (2022) em relatório-denúncia enviado à Organização das Nações Unidas:

(...) os desastres climáticos atingem as cidades diretamente e de modo trágico e seguindo um padrão: afetam principalmente as comunidades pobres que não tem onde morar e foram se abrigar nas áreas territorialmente mais vulneráveis das cidades, que apresentam risco e não receberam investimentos públicos para garantir segurança e habitabilidade, um quadro que é complementado pela total ausência de políticas públicas de moradia, voltada não só para a produção de novas unidades habitacionais, mas também à segurança desses territórios e a para a urbanização e prevenção de riscos.

O descaso com essa população sempre foi a tônica do poder público, porém agora com as emergências postas pelas alterações climáticas, aumenta o grau de perigo e o risco de morte dessas pessoas, como já foi possível testemunhar nos desastres que aconteceram na Bahia, Minas Gerais, Angra dos Reis e Petrópolis no Rio de Janeiro, e Recife em Pernambuco e Maceió em Alagoas para ficar somente no ano de 2022.

As mudanças climáticas e os conflitos continuam causando um imenso sofrimento, que, com a intensificação da desigualdade no Brasil, impõe às populações mais pobres um único modo de morar nas cidades, isto é, nas áreas que estão mais suscetíveis aos desastres. A perda do teto, para essas populações, se dá pelo despejo ou pelo desastre, sendo a falta do acesso à terra urbanizada a causa comum a esses desastres.

A partir de tudo que foi apontado, identificou-se que houve entraves políticos e orçamentários para o enfrentamento adequado desta questão. Este cenário, que felizmente se altera com a nova conjuntura a partir do Governo Federal recém-empossado para o mandato 2023-2026, dado os compromissos assumidos com a agenda ambiental e climática e a retomada de programas em prol do direito à moradia adequada à população mais pobre, bem como de iniciativas voltadas especificamente aos territórios periféricos.

Assim, considerando um novo contexto de potencial priorização orçamentária e política da agenda, vale avaliar em que medida já existe - ou não - um arcabouço normativo suficiente para o enfrentamento da questão climática no país, sobretudo no contexto das cidades brasileiras.

Apontamentos sobre a legislação brasileira

O sistema jurídico brasileiro se funda na produção legislativa, enquanto sistema do *civil law*. Ter isto como ponto de partida nos ajuda a entender, em parte, a complexidade do nosso ordenamento. É um exercício que nos dá indicações para compreender parte das razões de tantas sobreposições jurídicas, de vivermos num ambiente institucional em que muitos afirmam “estarmos afogados em leis”. Isto não deve ser entendido como se avaliássemos que a produção legislativa, o robustecimento da positivação do nosso ordenamento jurídico, fossem insignificantes. Diversas importantes legislações são fruto de muita luta popular.

Contudo, no meio de tamanha tautologia jurídica, devemos adicionar à nossa tradição um Estado onde seus agentes aplicam as leis, os recursos e políticas públicas seletivamente. O abominável paradigma nacional é produzir legislações de interesse popular raramente aplicadas no mundo, onde vivem pessoas de carne e osso com limitados poderes políticos e econômicos. São leis que se tornam abstrações dada a sua inaplicabilidade. É notável que muitas leis são produzidas como uma forma - quiçá intencional - de não efetivar ações que impactem positivamente a vida das pessoas, as relações sociais, culturais, socioambientais e econômicas. Em muitas situações funcionam como uma paliativo para conter as pressões sobre o sistema político (MELO, 2013). Esta é uma das características que ajudou a forjar a máxima já tão popular: “há lei que pega e lei que não pega”. Afinal, normalmente, tratando-se do bem-estar coletivo, sobretudo para os estratos sociais populares, é quando, para a efetivação do previsto na lei, se exige recursos públicos. Tratando-se de medidas de adaptação e mitigação aos efeitos da mudança climática em curso, onde há ocorrência de eventos extremos em intervalos mais curtos, esse desprezo deliberado às leis é evidente.

Neste século foram produzidos decretos, leis, portarias, resoluções, que tratam exclusivamente da necessidade de que todos os entes da federação adotem medidas de adaptação e mitigação para conter os efeitos das mudanças climáticas. Infelizmente são leis pouco acionadas. No meio dessa produção de leis para enfrentar as mudanças climáticas, legislações urbanas vigentes, que colaborariam para atingir o mesmo objetivo, são negligenciadas. Vejamos algumas legislações que, independentemente de muitas leis específicas - normalmente genéricas - dando destaque à mitigação das mudanças do clima, se aplicadas ajudariam a minimizar os efeitos do aquecimento do planeta.

Entre as leis urbanas tão celebradas pelos movimentos históricos da luta pela reforma urbana, temos o **Estatuto da Cidade** (Lei Federal nº 10.257 de 10 de junho de 2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 do capítulo de Políticas Urbanas da Constituição Federal de 1988.

Essa lei, além de exigir que a propriedade cumpra a sua função social, obriga que os agentes municipais, através dos planos diretores, mapeiem as áreas de risco, planejem medidas preventivas, realoquem, se necessário, famílias para local de moradia adequado, bem como adotem medidas de drenagem capazes de prevenir desastres socioambientais ou mitigar seus impactos. Com o plano diretor, contribuições para conter ou minimizar os impactos das mudanças climáticas podem ser efetivadas dentro de políticas públicas de ordenamento territorial e urbano.

O Estatuto da Cidade também prevê a obrigatoriedade do plano diretor para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V). Esse instrumento tem conexão direta com os artigos 42-A e 42-B da lei nº12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil** (PNPDC) e o seu **Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Esta normativa exige que os planos diretores de municípios incluídos no cadastro nacional de cidades com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos devem realizar mapeamento de risco, ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre, prevenção e mitigação de impactos de desastres.

Ainda temos, para compor esse conjunto de códigos, a lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979). Esta lei foi produzida bem antes da questão das mudanças climáticas e seus efeitos entrar na ordem de preocupação da sociedade brasileira. A lei prevê, dentre outros, que não será permitido o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, “antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas” nem em áreas de preservação ecológica ou “naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção”. Infelizmente, em 2021 ela e o Código Florestal sofreram significativas alterações, como a advinda da lei federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que transfere para os municípios

e estados a determinação dos limites das Áreas de Preservação Permanente (APPs) marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana. Nas legislações que a lei modificou, os limites permanentes eram de 15 metros. Sobretudo diante do processo de fragilização do Estado e seu papel de fiscal ambiental, da falta de freio à especulação imobiliária, do aumento de preço da terra urbana e da ausência de políticas públicas que garantam o acesso à moradia, tais alterações certamente aumentarão os impactos socioambientais.

O Código Florestal é mais uma importante legislação que, se aplicada adequadamente, poderia colaborar na direção da tomada de medidas necessárias à adaptação e à mitigação para enfrentar as mudanças climáticas. Em seu capítulo II, na seção I, limita como áreas de preservação permanente, por exemplo, encostas com declividade superior a 45°. Com a aplicação dessa lei, associada à política de habitação popular, tragédias provocadas por chuvas com alto índice pluviométrico, causadoras de deslizamentos e enchentes, sofreriam uma redução substantiva.

Vendo esse conjunto de legislações, não é difícil identificar a importância da sua aplicabilidade para se produzir cidades preparadas para enfrentar os eventos climáticos extremos – normalmente estiagens, excesso de chuvas e doenças provocadas por vetores. Porém, mesmo com esse amplo rol de normativas, há defensores(as) de direitos humanos, operadores(as) do direito, pesquisadores(as) com atuação na agenda pelo direito à cidade que apontam haver uma carência de legislações específicas para as mudanças climáticas nos centros urbanos brasileiros, sobretudo para mitigação e adaptação. Para se ter ideia dessa precariedade, destacamos a pesquisa realizada por SATHLER, PAIVA e BAPTISTA (2019). Os autores investigaram o planejamento urbano nas principais regiões metropolitanas e integradas de desenvolvimento do Brasil, analisando quinze sedes metropolitanas com base na existência de:

1. Existência de inventário local de emissões de gases do efeito estufa;
2. Existência de programas de controle ou monitoramento da qualidade do ar;
3. Existência de plano local de mitigação;
4. Existência de plano local de adaptação;
5. Existência de leis municipais específicas;
6. Outras leis/decretos municipais relevantes que tratam das mudanças climáticas;
7. Plano Diretor da sede faz referência às mudanças climáticas;
8. Existência de comitê ou fórum local sobre mudanças climáticas;
9. Participa de redes de conhecimento;
10. Existência de planos ou políticas estaduais ou metropolitanas;
11. Existência de fórum estadual;

Segundo esta pesquisa, publicada no ano de 2019, São Paulo foi a única capital que apresentou todos os itens avaliados, os quais incluem sobretudo aspectos formais (planos e leis), mas também algumas iniciativas implementadas.

Diante de tudo isso, se colocam algumas questões importantes, que abordaremos a seguir.

Desafios para o presente e futuro nas cidades

A primeira das questões que se colocam é a seguinte: se existe, bem ou mal, uma legislação dispersa a nível federal, em consonância com a nossa tradição jurídica, útil para enfrentar as mudanças climáticas nas cidades, seria necessário – como apontam alguns - o caso de assumirmos a estratégia de pressionar o sistema político formal para se obter uma legislação específica para o tema? Ou a estratégia é fazer com que as legislações, como o Estatuto da Cidade, Código Florestal, Lei de parcelamento do Solo, Política para a Defesa Civil etc. sejam cumpridas, com os ajustes necessários às realidades locais?

Além disso, como segunda questão, temos que, num país com o nosso histórico socioeconômico e político, realizar grandes mobilizações para que leis do interesse popular sejam efetivadas,

sobretudo quando é preciso recursos públicos. O grande desafio para os governos dos entes da nossa federação, em um tempo de contração fiscal, em que boa parte dos recursos públicos são transferidos para a rolagem da dívida pública, é cumprir as legislações adotando medidas de adaptação às mudanças climáticas. Não que políticas de mitigação (como a redução da emissão de gases estufa) sejam desimportantes, mas são as de adaptação que normalmente incidem em um ponto central no espaço urbana, razão de tantos conflitos e desigualdade: o acesso à terra.

Em um país de elevado déficit habitacional, no qual a maioria da população das cidades vive em encostas ou áreas de várzeas, seria necessário, para cumprir as legislações que direta ou indiretamente têm o objetivo de conter os estragos provocados pelos eventos extremos, investir imensos recursos públicos para, por exemplo, realocar famílias para áreas que assegure condições de habitabilidade digna, sem pôr as suas vidas sob risco, bem como produzir infraestruturas e mobiliários urbanos adequados para conter os efeitos dos eventos climáticos extremos em nossas cidades.

Além disso, é patente o impacto desigual às populações, a partir de marcadores como renda, raça, gênero e território. Vale lembrar que o Brasil é marcado pela desigualdade: “os 3.390 indivíduos mais ricos do Brasil (0,0016%) detêm 16% de toda a riqueza do país, mais do que 182 milhões de brasileiros (85% da população)” (OXFAM, 2023). A partir do acesso díspar à terra e infraestrutura urbanas, os impactos também ocorrem de maneira desigual dentro da população.

Justiça ambiental e justiça climática são assim, bandeiras urgentes para o enfrentamento do racismo ambiental e da distribuição desequilibrada dos impactos das mudanças climáticas também nas cidades.

O Direito à Cidade permanece também como guia, sendo definido pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade como:

o direito de todas/os as/os habitantes, presentes e futura/os, permanentes e temporária/os, de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar cidades, vilas e assentamentos humanos justos, inclusivos, seguros e sustentáveis, definidos como bens comuns essenciais para uma vida plena e decente (*tradução livre*)

sobretudo quando é preciso recursos públicos. O grande desafio para os governos dos entes da nossa federação, em um tempo de contração fiscal, em que boa parte dos recursos públicos são transferidos para a rolagem da dívida pública, é cumprir as legislações adotando medidas de adaptação às mudanças climáticas. Não que políticas de mitigação (como a redução da emissão de gases estufa) sejam desimportantes, mas são as de adaptação que normalmente incidem em um ponto central no espaço urbana, razão de tantos conflitos e desigualdade: o acesso à terra.

Assim, a **participação popular**, pilar do direito à cidade, deve servir para que as decisões políticas, a produção e aplicação legislativa, bem como a definição orçamentária, sejam tomadas de forma a refletir as necessidades de todos, com olhar especial às parcelas da população mais impactadas negativamente no cenário atual.

Igualmente, a reivindicação política por direitos, sobretudo o direito à moradia adequada, é essencial para enfrentar o avanço desenfreado da mercantilização da terra e das diferentes formas de viver e morar, bem como da imposição necropolítica do risco à saúde e à vida a determinados grupos da população. A defesa do viver e morar com dignidade é bandeira central da reforma urbana, que deve ser incorporada por todas as pessoas que também desejam enfrentar com seriedade os impactos da questão ambiental e climática.



9.

Pobreza energética, uma ameaça à sociedade brasileira

Autores/Colaboradores

Clauber Leite - Instituto Polis

Maria Gabriela Feitosa Santos - Instituto Polis

Tama Savaget - Instituto Polis

Introdução

A energia é insumo estratégico para o desenvolvimento dos países, viabilizando os serviços de transporte, a produção industrial, as atividades comerciais e a vida doméstica contemporânea com níveis mínimos de conforto. Por trás da garantia desses serviços está uma intrincada rede composta principalmente pelos recursos disponíveis, a organização institucional e os marcos regulatórios.

De maneira geral, o Brasil se destaca na maioria desses quesitos, particularmente no que diz respeito à qualidade dos recursos energéticos disponíveis, que lhe garante uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo. Para se ter uma ideia, enquanto na média dos países a participação das fontes renováveis corresponde a 14% da oferta de energia (dado de 2019), a matriz brasileira conta com 44,7% de energia limpa (2021), uma participação favorecida pela disponibilidade de biocombustíveis (com destaque para o etanol) e hidroeletricidade⁴⁶.

Quanto à matriz elétrica, a situação brasileira é ainda mais favorável, com 78% de fontes renováveis (em 2021) contra 26,6% do resto do mundo (dado de 2019)⁴⁷. Uma estrutura setorial organizada em torno do planejamento setorial, regulação dos serviços e marcos legais competentes complementam as condições setoriais.

⁴⁶Ministério de Minas e Energia. Balanço Energético Nacional 2022. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2022>

⁴⁷Idem.

Importante observar que as fontes renováveis, por não dependerem de combustíveis fósseis, via de regra têm custos muito mais baixos do que os das usinas termelétricas a carvão, gás natural ou derivados de petróleo, bem como do que os das nucleares.

O problema é que não temos conseguido aproveitar essas vantagens competitivas para o que realmente importa, ou seja, garantir o desenvolvimento sustentável do país e a qualidade de vida da população.

Com isso, apesar da característica majoritariamente renovável das nossas matrizes, ainda estamos muito longe de atingir o objetivo 7 do desenvolvimento sustentável (ODS7) da Organização das Nações Unidas (ONU), que determina a garantia de acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.

Pelo contrário: o aumento dos custos da energia em suas diferentes formas combinado ao crescimento da participação de fontes fósseis nas nossas matrizes tem nos distanciado desse objetivo, piorando as condições ambientais do país e agravando as condições de pobreza energética observadas entre boa parte da população. As famílias mais pobres também estão sujeitas a piores condições de fornecimento de energia.

Esse quadro tem sido favorecido por um contexto de fragilidade institucional e inflexão conservadora em diferentes esferas governamentais, que ficou ainda mais evidentemente em meio à crise econômica e social agravada pela pandemia. Além de discutir essas condições, este artigo propõe alternativas para o enfrentamento da pobreza energética.

2. Energia, um desafio

A energia é fundamental para se viver com dignidade, sendo essencial para a efetivação de diversos direitos, como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança e moradia, que deveriam ser assegurados a todos pelo Estado. Trata-se, portanto, de um componente fundamental para a efetivação do direito à cidade.

No entanto, parte significativa da população brasileira se encontra alijada desse direito, principalmente pela falta de condições para as famílias arcarem com o seu custo. Conforme pesquisa do IPEC para o Instituto Clima e Sociedade (iCS) realizada no final de 2021, os gastos com energia comprometem metade ou mais da metade da renda de 46% das famílias brasileiras que têm renda média mensal de até 1 salário mínimo ou que pertencem às classes D e E⁴⁸. A pesquisa também mostrou que, na época, em 22% dos domicílios foi necessário diminuir ou deixar de comprar alimentos básicos para pagar a conta de luz.

Ou seja, parcela significativa da população brasileira se encontra numa condição de pobreza energética, situação em que as contas de energia (eletricidade e gás) comprometem mais de 10% da renda domiciliar, conforme definição do Energy Poverty Observatory, ligado à Comissão Europeia.

O Relatório Luz 2022 associa esse quadro à somatória da crise hidroenergética, da pandemia Covid-19 e o aumento global dos preços dos combustíveis, que está ameaçando o consumo de eletricidade residencial e de gás liquefeito de petróleo (GLP) pela população vulnerabilizada no Brasil⁴⁹.

Ou seja, por mais que o país se encontre praticamente numa situação de universalização da energia elétrica – conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 99,8% da população brasileira tinha o serviço em seu domicílio em 2019⁵⁰ –, ainda há muito a avançar para garantir o pleno acesso dos cidadãos a esse direito fundamental.

⁴⁸IPEC, 2022.

⁴⁹GT2030, 2022

⁵⁰IBGE, 2019.

Contas atrasadas e lenha no fogão – As políticas públicas de transferência de renda não têm sido suficientes para o enfrentamento dos problemas. Mesmo com a Tarifa Social de Energia Elétrica – que garante descontos de até 65% para usuários de baixa renda que sigam determinadas condições, incluindo o cadastro no CadÚnico –, a inadimplência média da população de baixa renda ultrapassou os 40% na maioria das distribuidoras no passado, conforme dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Essa dificuldade para pagar as contas também se verifica no caso do gás liquefeito de petróleo (GLP), a fonte de energia mais utilizada para o preparo de refeições no país. O aumento geral dos preços dos combustíveis nos últimos anos e a recente crise da Covid-19 impulsionam a retomada do uso da lenha e do carvão para a cocção de alimentos entre a população de baixa renda. Segundo a pesquisa do IPEC, por conta do aumento do preço do botijão de gás, em 2021, um em cada dez brasileiros passou a usar lenha para cozinhar.

A condição de pobreza energética também aparece por trás dessa busca de alternativas mais em conta para o preparo dos alimentos. Para se ter uma ideia, estudo realizado pelo Instituto Pólis neste ano demonstrou que a despesa com a compra do GLP compromete de 16% a 24% do orçamento de uma família com rendimentos médios mensais de até meio salário mínimo⁵¹. Para aquelas com renda média mensal de até 1 salário mínimo, esse comprometimento é de 8% a 12%. Os programas de transferência de renda Auxílio Gás para os Brasileiros (federal)⁵² e o Vale-Gás (do Estado de São Paulo)⁵³ apenas amenizam o problema, uma vez que diminuem o comprometimento da renda das famílias com rendimentos de até meio salário mínimo para 7%-16%.

⁵¹Instituto Pólis, 2022b

⁵²Programa do Governo Federal, instituído em dezembro de 2021, com duração de cinco anos, destinado às famílias com renda per capita até meio SM ou que recebem o BPC (Benefício de Prestação Continuada). O ocorre através da transferência de parcelas bimestrais de valor correspondente à, no mínimo, 50% da média do preço nacional do botijão de 13kg do GLP estabelecido pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis). No entanto, atualmente há em tramitação na Câmara dos Deputados um Projeto de Lei que propõe a transferência do valor integral do botijão.

⁵³Programa do Governo do Estado de São Paulo destinado a famílias inscritas no Cadastro Único, cuja renda per capita seja menor ou igual a meio salário mínimo nacional (R\$606,00), ou que tenha entre seus membros alguém que receba BPC. Às famílias beneficiadas são transferidas parcelas bimestrais no valor de R\$110,00.

Por fim, problemas quanto à qualidade da energia também indicam que a discussão sobre o acesso à energia precisa ir além da questão da conexão à rede. O estudo *Desigualdades na qualidade de fornecimento de energia elétrica: uma análise dos indicadores de continuidade para o município de São Paulo*, do Instituto Pólis, demonstra que os conjuntos elétricos com interrupções mais duradouras e frequentes estão, em sua maioria, em regiões que apresentam menor renda, porcentagem de população negra superior à média da cidade e maior porcentagem de mulheres de baixa renda como responsáveis pelo domicílio.⁵⁴ Condições semelhantes foram observadas em Maceió (AL), Rio Branco (AC) e no Rio de Janeiro (RJ).

Essa situação acentua a condição de pobreza energética, uma vez que o maior tempo de duração e a maior frequência de interrupção do serviço podem colocar em risco o acesso ao suprimento mínimo de energia para assegurar à população vulnerabilizada a refrigeração adequada dos alimentos, a iluminação dos domicílios e o uso de serviços providos por eletrodomésticos.

3. Pressões econômicas e ambientais crescentes

A dificuldade de a população de baixa renda pagar as contas de energia elétrica pode ser justificada pelos aumentos sucessivos das tarifas de energia. Esses aumentos estão associados, dentre outros fatores, a políticas energéticas inadequadas que têm pressionado tanto os valores da energia propriamente ditos como os encargos que integram as contas de luz. Com isso, apesar do grande potencial do país para a produção de energia renovável e barata, as tarifas brasileiras estão entre as mais caras do mundo. E a situação tende a piorar muito mais – inclusive em termos ambientais –, devido a medidas já aprovadas ou em gestação no governo brasileiro, com destaque para a expansão da geração por meio de usinas térmicas e o risco de aumento dos subsídios.

Um dos episódios mais marcantes nesse sentido é a Lei 14.182/2021, que autorizou a privatização da Eletrobras. O texto determina a

⁵⁴Instituto Pólis, 2022a.

contratação compulsória de 8 GW de térmicas a gás natural, além de pequenas centrais hidrelétricas. Além de poder ser considerada inconstitucional, uma vez que modifica a matriz energética brasileira e cria reservas de mercado sem o devido planejamento técnico, violando princípios constitucionais, estimativas indicam que a medida poderá aumentar em 10% as contas de luz nos próximos anos.⁵⁵

Outro problema se desenha na seara ambiental. Estudo do Instituto de Energia e Meio Ambiente (Iema) mostrou que, caso fossem contratados os 2 GW estipulados para a primeira edição desses leilões (no final, foram 669,5 MW médios⁵⁶), realizada no final de setembro, haveria um aumento das emissões de gases de efeito estufa de 5,2 milhões de toneladas de gases de efeito estufa por ano.⁵⁷ Para se ter uma ideia, esse montante representa quase 30% do que foi emitido por termelétricas a gás no país em 2020.

Além da contratação de energia mais cara, a população tem sido penalizada pelo crescimento dos subsídios a diferentes finalidades no setor, custeados por meio de encargos setoriais. O orçamento do principal deles, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) teve um salto de 34,2% neste ano, para R\$ 32 bilhões.⁵⁸

Nesse contexto, as perspectivas também não são favoráveis. Uma das pressões são os descontos nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição de energia para os consumidores especiais⁵⁹, que já não são necessários. . Mesmo com a definição de um prazo para essa vantagem acabar, o custo associado a tal subsídio tende a crescer de maneira significativa nos próximos anos, uma vez que justamente a definição de um prazo para o término da vantagem gerou uma corrida por outorgas de novos projetos:

⁵⁵Nobre, N. Especialistas criticam contratação de termelétricas a gás prevista em lei da Eletrobras. Câmara dos Deputados, 31/05/22. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/881560-especialistas-criticam-contratacao-de-termelétricas-a-gas-prevista-em-lei-da-eletobras/>

⁵⁶Godoi, M. Leilão de capacidade contrata 669,5 MW médios. Canal Energia, 14/10/22. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/noticias/53226007/leilao-de-capacidade-contrata-6695-mw-medios>

⁵⁷Boletim Leilão de Energia – quarta edição. São Paulo, setembro, 2022. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/boletim/boletim-leilao-de-energia-quarta-edicao>

⁵⁸Montenegro, S. CDE explode e chega a R\$ 32 bi em 2022. Canal Energia, 26/04/22. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/noticias/53209528/cde-explode-e-chega-a-r-32-bi-em-2022>

⁵⁹Consumidores livres e especiais são categorias estabelecidas pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) para diferenciar quais são os tipos de negociações que podem ser feitas de acordo com a demanda energética da empresa. Essa classificação também determina qual fonte de geração de energia (convencional ou incentivada) poderá ser contratada pelo consumidor. O consumidor especial tem uma demanda entre 500 kW e 1,5 MW e deve adquirir energia incentivada que advém sempre de fontes renováveis.

até agosto deste ano, foram outorgados 49 GW e as estimativas eram de que o boom de pedidos poderia atingir 203 GW – potência superior ao total instalado no país. Estimativas apontam que, apenas entre 2021 e 2022, o custo dos descontos passou de R\$ 6 bilhões para R\$ 8 bilhões, pressionando a CDE.⁶⁰

Também não há trégua no que diz respeito aos combustíveis para as fontes fósseis de energia. Nesse contexto, caminhando na contramão da necessidade de descarbonização das matrizes energéticas, em janeiro de 2022 foi sancionada a Lei nº 14.299/2022, que subverteu o conceito de transição energética justa ao garantir a contratação de energia subsidiada gerada a partir de carvão mineral até 2040.

4. Como enfrentar a pobreza energética

Como visto neste artigo, embora fundamentais para garantir o acesso de milhões de brasileiros à energia elétrica, os programas de apoio aos usuários de baixa renda são insuficientes para garantir a superação da condição de pobreza energética em que vive boa parte da população. Por isso, a seguir são apresentadas propostas que podem fazer a diferença para finalmente deixarmos a pobreza energética para trás. Também são apontadas alternativas para reduzir os custos e os impactos ambientais do setor de energia em geral, de modo a reverter pelo menos em parte os retrocessos verificados nos últimos anos.



4.1 Tarifação progressiva

Elaborada pelo Instituto Pólis, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e Instituto Clima e Sociedade (iCS), a proposta de tarifação progressiva é uma metodologia tarifária que associa valores crescentes por kWh conforme a faixa de consumo de energia. Isso significa que o usuário que se encontra na faixa mais baixa de consumo paga uma tarifa unitária inferior à do usuário da faixa seguinte, e assim sucessivamente. Desse modo, os que mais usam energia pagam tarifas superiores.

⁶⁰Leoratti, A.; Rockmann, R. Aneel diz que problemas de conexão e prazo são motivo para fim de subsídios às renováveis. Agência Infra, 12/08/22. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/aneel-diz-que-problemas-de-conexao-e-prazo-sao-motivo-para-fim-de-subsidio-as-renovaveis/#:~:text=Conforme%20determina%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%2014.120,deste%20ano%20para%20m%20anter%20o>

O mecanismo favorece a justiça energética e corrige uma distorção do atual sistema de tarifas adotado no país, uma vez que os usuários residenciais que usam mais energia exigem uma infraestrutura de rede muito superior à necessária para o atendimento dos de baixa renda que, em geral, usam pouca energia. Portanto, não faz sentido que ambos paguem valores proporcionalmente iguais pelo uso dos fios.

A proposta é que a população de baixa renda seja isenta da tarifa de distribuição, o que poderia lhes proporcionar uma redução média de 59,3% na conta de luz. Considerando as dez distribuidoras analisadas, o menor percentual seria verificado na Celesc (redução média de 41,8%) e o maior na Equatorial-PA (de 71,9%).⁶¹

O movimento reduziria o peso da conta de luz sobre o orçamento das famílias mais pobres para uma faixa de 3% e 7%, fazendo com que deixem a condição de pobreza energética (atualmente, esse peso é de 8% a 18%). Boa parte dessa economia poderá ser destinada à compra de outros produtos e serviços, movimentando a economia brasileira como um todo.

Essa redução seria compensada por aumentos escalonados nas tarifas dos demais consumidores residenciais. Com isso, as contas de luz podem aumentar, em média, entre 2,85% e 10,45%, conforme as faixas de consumo mensais.



4.2. Programas de transferência de renda

GLP – Atualmente, existem programas em nível federal e estaduais para viabilizar a compra do botijão de 13kg pela população de baixa renda. No entanto, trata-se de programas pontuais. É necessária a formulação de uma política permanente, independente de planos de governo e que garanta a todas as famílias inscritas no CadÚnico o acesso automático ao programa⁶².

⁶⁰Leoratti, A.; Rockmann, R. Aneel diz que problemas de conexão e prazo são motivo para fim de subsídios às renováveis. Agência Infra, 12/08/22. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/aneel-diz-que-problemas-de-conexao-e-prazo-sao-motivo-para-fim-de-subsidio-as-renovaveis/#:~:text=Conforme%20determina%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%202014.120,deste%20ano%20para%20m anter%20o>

⁶¹Gugliemoni, A.; Umbria, F.; Bezerra, P. Proposta de redistribuição de custos de energia elétrica por meio de tarifação progressiva no Brasil – Relatório Técnico. Rio de Janeiro, junho de 2022. Não publicado.

⁶²Instituto Pólis, 2022b.

Geladeiras mais eficientes – No que diz respeito à energia elétrica, é preciso garantir que as famílias tenham acesso a eletrodomésticos mais eficientes, de modo a reduzir seu consumo de energia. A principal recomendação nesse sentido se refere à criação de um programa de transferência de renda que viabilize a aquisição, pelas famílias pobres, de refrigeradores mais modernos, de baixo consumo energético, uma vez que a conservação de alimentos responde pela maior parte do consumo de energia dessas populações.



4.3. Modernização do setor elétrico

A aprovação do Projeto de Lei 414/21, de modernização do sistema elétrico, é fundamental para reduzir os custos da energia em geral e viabilizar a adoção do regime de tarifação progressiva. Isto porque o texto separa as atividades de conexão à rede daquelas de comercialização de energia, entre outras medidas, viabilizando a adoção da sistemática de isenção das tarifas de distribuição para a população de baixa renda proposta acima.

Quanto à redução dos custos, a perspectiva se deve ao fato de que o projeto de lei viabiliza a abertura total do mercado de energia, de modo que todos os consumidores possam escolher seus fornecedores. Na prática, isso pode contribuir em favor do aumento da concorrência setorial e, conseqüentemente, da redução dos custos finais da energia.

Mas tudo isso depende que o Congresso Nacional coloque a modernização em prática no próprio processo legislativo: o novo marco legal tem de se concentrar no consumidor, sem ceder às práticas nocivas da inclusão de benefícios a particulares que pressionem ainda mais os custos pagos por todos. Ou seja, não pode contemplar “jabutis” que ampliem os encargos setoriais ou pressionem de qualquer outra forma os custos pagos pelos consumidores.



4.5. Transição Energética justa e popular

Uma transição energética justa e popular deve promover a ampliação da oferta de fontes renováveis ambientalmente responsáveis, ampliando as condições para que se reduza a dependência do país em relação às fontes fósseis e encerre gradualmente a produção de energia por meio delas, além de permitir a absorção dos trabalhadores afetados pelas mudanças em novos empregos gerados pela economia verde. Ademais, deve salvaguardar as camadas mais vulneráveis da população, promovendo a democratização do acesso à energia limpa e erradicação da pobreza energética.

5. Indicações para uma nova agenda no governo Lula 2023

O acesso à energia limpa, acessível e de qualidade é fundamental para enfrentarmos os desafios para o desenvolvimento sustentável, como a mitigação à crise climática e a redução da pobreza, das desigualdades e da insegurança alimentar. De forma que, a Justiça Energética trata-se de reivindicação para que a transição do atual sistema de produção e de consumo de energia inclua questões sociais e, por isso, também esteja atrelada à luta por direitos das populações socialmente marginalizadas.

Assim, compreendemos que a efetivação de uma Transição Energética Justa e Popular passa, necessariamente, pelo combate à pobreza energética e ao racismo ambiental. Sendo fundamental garantirmos a todos o acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável e aumentarmos a participação de energias renováveis na nossa matriz energética, bem como a sua eficiência energética. Subsídios para fontes poluentes, que geram o aumento da conta de luz e uma dependência nos combustíveis fósseis, não podem seguir sendo uma resposta para a crise hidro-energética.

Os impostos e os encargos representam quase a metade do valor cobrado na conta de energia elétrica da população brasileira, visto que, trata-se de recursos destinados a políticas públicas ligadas ao setor, como subsídios a determinadas fontes de energia. Com a decisão de se contornar a crise hidro-energética através do acionamento de termelétricas a carvão, óleo diesel e gás, esses

encargos não param de subir, de forma a impactar diretamente no bolso da sociedade, colaborando no aumento do preço da conta de luz. Frente a essa realidade, faz-se necessário:

- Revogação integral de legislações que favorecem e incentivam o tratamento térmico por incineração como forma de gestão de resíduos sólidos urbanos, sem alertar sobre os problemas à saúde pública e à crise climática decorrentes desses empreendimentos;
- Exclusão de dispositivos legais que prorroguem a subvenção a fontes fósseis, como o carvão mineral. De forma que tais dispositivos tratem apenas de subvenção econômica a distribuidoras de energia elétrica de pequeno porte e para realocação dos empregos dessa indústria.
- Reinclusão do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) da lista de planos abrangidos pelas diretrizes do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, de forma que o tema energia volte a ser compreendido enquanto essencial para a eficácia e efetividade da política climática.

O sistema elétrico brasileiro é quase todo universalizado, à exceção de pequenos bolsões. Entretanto, apesar dessa cobertura física, há um quadro de exclusão do direito à energia elétrica que é produzido: (1) pela falta de acesso nos assentamentos informais; (2) pelas desigualdades socioterritoriais observadas na qualidade do serviço fornecido; (3) pela dificuldade de acesso a serviços energéticos eficientes providos por eletrodomésticos; e (4) pelo custo do serviço.

Para contornar essa realidade recomendamos:

No caso dos assentamentos informais, é urgente ampliar o fornecimento de energia elétrica – bem como dos demais serviços básicos - para garantia de uma vida digna às pessoas que residem nessas áreas.

Formulação de programas de transferência de renda (PTR) que garantam à população vulnerabilizada a aquisição de serviços energéticos modernos e aparelhos eficientes.

Garantia, através de regulamentos, de investimentos mínimos nas redes de distribuição que não utilizem apenas critérios de demanda de carga, mas também critérios socioterritoriais.

Adoção de um regime de tarifas progressivas de energia elétrica que pode reduzir à metade as despesas das famílias de baixa renda brasileiras com a conta de luz. A ideia é que a diferença de custos seja compensada com um pequeno aumento nas contas dos demais consumidores, de maneira proporcional ao seu consumo. De forma que quem consome mais passa a pagar um pouco a mais.

Elaboração de plano de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Regional, CAIXA e construtoras, para que empreendimentos do Minha Casa Minha Vida (principalmente faixas 1 e 2) incluam sistemas de geração própria de energia solar fotovoltaica (nos termos do Programa de Energia Renovável Social - PERS), com mecanismos de autogestão e autonomia dos moradores para manutenção.

Atuação proativa do MME junto à ANEEL, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o do Desenvolvimento Regional, para regulamentar a implantação do Programa de Energia Renovável Social - PERS (Art 36º, Lei 14.300/2022), tendo as comunidades locais como protagonistas do processo de planejamento e instalação de sistemas fotovoltaicos, com capacitação local e planos de transição para autogestão. Os Ministérios da Cidadania e de Desenvolvimento Regional integrarão as políticas de erradicação da pobreza ao PERS e às instâncias estaduais e municipais

Criação do Conselho pela Transição Energética Justa no Brasil, reunindo instituições do setor público, privado, academia, sociedade civil e de coletivos e movimentos sociais para produzir recomendações de políticas públicas e participar de instâncias de decisão sobre políticas, programas (como o PERS) e projetos de infraestrutura, como o CNPE, CONAMA, Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, o Conselho Nacional da Amazônia Legal e outros.

Anexo 1

As Violações de Direitos Humanos na Perspectiva dos Pactos Internacionais, da nova agenda urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Autores/Colaboradores
Cristiano Müller - CDES

O ano de 2022 foi muito importante para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) por causa da realização da Conferência do Clima das Nações Unidas, a COP 27. Identificado pelo ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, porém relacionado diretamente com todos os 17 Objetivos, a Conferência trouxe visibilidade para a temática das mudanças climáticas, do aquecimento global e dos efeitos nefastos dos eventos extremos para as populações vulneráveis nas cidades. De modo geral, essa Conferência teve como papel fundamental a implementação dos termos do Acordo de Paris. Porém, a avaliação é de que pouco se avançou na efetividade das diretrizes de combate à emergência climática no mundo. Com exceção da criação do novo fundo histórico para Perdas e Danos, o avanço foi tímido, a começar pela própria defesa da meta de 1,5°C: o chamado Plano de Implementação de Sharm el-Sheikh que conseguiu usar uma linguagem menos enfática na defesa dessa meta do que em outras oportunidades.

No Brasil, o enfrentamento das emergências climáticas é estratégico para a garantia da vida e dignidade humana nas cidades, em especial das comunidades vulneráveis e que vivem em territórios e moradias precários e suscetíveis aos eventos climáticos extremos. Segundo dados do Sistema Integrado de Informações Sobre Desastres do Ministério do Desenvolvimento Regional (S2ID/MDR), a Confederação Nacional dos Municípios elaborou um estudo com o propósito de informar os gestores municipais do Brasil. O referido estudo aponta que os desastres climáticos no Brasil, entre 2013 a 05 de abril de 2022, ultrapassou o montante de R\$ 341,3 bilhões em prejuízos. Mais. O estudo informa ainda que, no ano de 2022, morreram vítimas de desastres ambientais, causados por chuvas e inundações, mais de 300 pessoas, sendo que milhares foram atingidas e impedidas de voltarem a ocupar as suas moradias. Somente em Minas Gerais, as chuvas severas desabrigaram 990 mil pessoas, segundo esse levantamento. Por outro lado, no sentido totalmente oposto ao grave contexto acima denunciado, o referido estudo aponta que a previsão orçamentária do governo federal para a temática de enfrentamento de desastres vem diminuindo ao longo dos anos. Se no ano de 2013 estava previsto no orçamento federal a quantia de R\$ 6 bilhões e 542 milhões, no ano de 2022 estava previsto R\$ 1 bilhão e 204 milhões, uma grave redução. O estudo aponta, ainda, que desses montantes destinados à prevenção e resposta a desastres, a execução orçamentária é ineficaz, ou seja, considerando proporcionalmente a previsão de R\$ 100, somente R\$ 47 é efetivamente executado e transformado em obras.

À medida que os impactos do aquecimento global se intensificam em todo o mundo, as nações devem aumentar drasticamente o financiamento e a implementação de ações para ajudar nações e comunidades vulneráveis a se adaptarem à crise climática, de acordo com um novo relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Esse Programa das Nações Unidas lançou, no ano de 2022, o Relatório sobre a Lacuna de Adaptação na Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP27). O relatório examina o progresso no planejamento, financiamento e implementação de ações de adaptação. Um dos principais pontos desse relatório diz respeito à análise dos benefícios de priorizar ações que tanto reduzam as emissões de gases de efeito estufa quanto ajudem as comunidades a se adaptar, tais como soluções baseadas na natureza, e apela para que os países aumentem o financiamento e a implementação de ações de adaptação.

Além disso, o relatório discute a eficácia da adaptação e analisa os vínculos e co-benefícios entre as ações de adaptação e mitigação. Por fim, o relatório conclui que existe um tímido avanço das nações no financiamento e na implementação de ações de adaptação, quando, em ritmo contrário, as mudanças climáticas avançam.

Dessa forma, ante esse contexto, torna-se imperioso o monitoramento da implementação dos ODS no Brasil, uma vez que estão relacionados à garantia do direito à cidade:

ODS 01- Erradicação da Pobreza

Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

ODS 02 - Fome Zero e Agricultura Sustentável

Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

ODS 03 - Saúde e Bem-estar

Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.

ODS 04 - Educação de Qualidade

Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.

ODS 05 - Igualdade de Gênero

Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

ODS 06 - Água Potável e Saneamento

Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas as pessoas.

ODS 07 - Energia Limpa e Acessível

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

ODS 08 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico

Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.

ODS 09 - Indústria, Inovação e Infraestrutura

Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

ODS 10 - Redução das Desigualdades

Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis

Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis

Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima

Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos

ODS 14 - Vida na Água

Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

ODS 15 - Vida Terrestre

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.

ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes

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.

ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação

Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fortalecidos com a construção de uma Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, definida pela Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos, que foi debatida na Conferência Habitat III de 2016, os ODS tiveram como antecedentes a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver em 1976, e a de Istambul, em 1996, assim como a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000. Seguem também fortalecidos desde as resoluções e enunciados de direitos humanos, citando-se exemplificadamente os que seguem abaixo:

Quando o estado brasileiro realiza despejos e deixa comunidades e coletivos de pessoas sem teto viola a Resolução nº 2004/2841 do seu Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que diz que: “a prática de despejos forçados é [considerada] contrária as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constituem uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”.

Como importante antecedente a essa Resolução, temos o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das nações Unidas que no seu parágrafo 16 prevê que: “os despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis”.

Da mesma forma ocorre quando se verifica o descumprimento pelo Brasil do Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas estabelece as condições necessárias para a garantia da moradia adequada, quais sejam: *Segurança da posse; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; Custo acessível; Habitabilidade; Localização adequada e Adequação cultural*. Isso se torna mais claro ainda quando vemos que em Novembro de 2002, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já havia formulado seu Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água afirmando que: “O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos.” E em 28 de Julho de 2010 a Assembléia Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e de todos os outros direitos humanos.

Por fim, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais preveem no seu art. 11 o que segue: §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível e vida adequada para si própria e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

A questão das mudanças climáticas e as cidades, portanto, configura-se num grande desafio para o estado brasileiro, que não tem dado respostas às situações enfrentadas nas cidades brasileiras. As ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da Campanha Despejo Zero em defesa da vida na cidade e no campo, quando da realização das missões-denúncia, apuraram que os desastres climáticos atingem as cidades diretamente e de modo trágico e seguindo um padrão: afetam principalmente as comunidades pobres que não tiveram onde morar e foram se abrigar nas áreas territorialmente mais vulneráveis das cidades, que apresentam risco e não receberam investimentos públicos para garantir segurança e habitabilidade. Um quadro que é complementado pela total ausência de políticas públicas de moradia, voltada não só para a produção, mas também a segurança desses territórios e a sua urbanização.

O descaso com essa população sempre foi a tônica do poder público, porém agora com as emergências postas pelas alterações climáticas, aumenta o grau de perigo e o risco de morte dessas pessoas, como já foi possível testemunhar nas tragédias que aconteceram na Bahia, Minas Gerais, Angra dos Reis e Petrópolis, no Rio de Janeiro, e Recife/PE e Maceió/Alagoas, para ficar somente no ano de 2022. As mudanças climáticas e os conflitos continuam causando um imenso sofrimento que, com a intensificação da desigualdade social no Brasil, impõe às populações mais pobres um único modo de morar nas cidades, isto é, nas áreas mais suscetíveis aos desastres. A perda do teto, para essas populações, se dá pelo despejo ou pelo desastre, estando na falta do acesso à terra urbanizada a causa comum a essas duas tragédias.

É urgente, portanto, fortalecer as políticas públicas de prevenção e respostas aos desastres, via programas públicos federais com orçamentos, bem como garantir imediatamente a segurança na posse de milhões de pessoas que vivem em situações de risco no Brasil e que vivem em constante perigo de morte e destruição de suas moradias.

A partir, então, de um contexto brasileiro violador de direitos humanos, no último período, por conta da inflexão conservadora e o franco retrocesso verificado na condução da política urbana que vai contra ao todo postulado pelos ODS, agravado ainda pela não observância das diretrizes internacionais de direitos humanos em tempos de pandemia, é possível identificar inúmeras violações aos direitos humanos cometidos pelo estado brasileiro no último período, conforme destacado ao longo deste Dossiê, os quais vêm acompanhado de recomendações no sentido de se buscar a reversão desse quadro.



**CONFERÊNCIA
POPULAR PELO
DIREITO A CIDADE**

**PLATA
FORMA
DE LUTAS
PELO
DIREITO
/
À CIDADE**

**SÃO PAULO
2022**

PLATAFORMA DE LUTAS POPULARES PELO DIREITO À CIDADE

Desde 2015, com a derrota eleitoral das forças mais conservadoras da sociedade que, inconformadas com o resultado, se organizaram para inviabilizar o governo da Presidenta Dilma, terminando por realizar o golpe de 2016, estamos sofrendo no país os efeitos da onda conservadora que, nas cidades, se expressa por aqueles que transformam a política urbana numa fonte exclusiva de grandes negócios, aprofundando a exclusão social e territorial e o ataque frontal à população pobre, negra e periférica.

Esse ataque conservador não se dá sem resistência popular. Vivemos também, principalmente durante a pandemia e sua administração absolutamente genocida pelo governo federal, o fortalecimento das redes populares de solidariedade e dos movimentos coletivos contra as violências, a “Campanha Despejo Zero”, as manifestações de trabalhadores de aplicativos, a multiplicação de grupos e coletivos de arte e cultura popular, mostrando a enorme vitalidade e criatividade de novas formas de organização e luta, novos sujeitos coletivos, novas linguagens. São indígenas, negros e negras que se organizam para preservar seus territórios, combater o racismo e o genocídio, defendendo suas culturas; são os coletivos de mulheres que tecem as solidariedades e resistem ao feminicídio; os movimentos contra a LGBTQIA+fobia; os grupos culturais, artísticos, ambientalistas e agroecologistas urbanos; muitos e muitas que cada vez mais se reconhecem na luta pelo Direito à Cidade e vêm fortalecê-la. Se a cidade é uma síntese das contradições e das injustiças de nosso capitalismo periférico e dependente, ela é também lugar de expressão e manifestação da diversidade e das resistências, o que significa que as lutas urbanas podem e devem favorecer uma dinâmica da articulação e unidade das lutas populares.

A **Conferência Popular pelo Direito à Cidade** é resultado deste novo momento das lutas urbanas. A adesão de mais de 600 movimentos populares, entidades, coletivos, grupos de direitos humanos e acadêmicos é prova de que algo novo está nascendo.

Foram 230 eventos preparatórios em todo o país, reunindo milhares de pessoas. Foram debatidas propostas voltadas para a moradia popular, saúde e saneamento, lutas contra opressões de gênero e LGBTQIA+fobia, pela preservação do meio ambiente e adaptação à crise climática, pelos direitos dos povos originários, mobilidade e acessibilidade, lutas antirracistas e contra o capacitismo, pelo acesso a equipamentos culturais, dinamização de atividades artísticas e esportivas, pela cidadania das pessoas jovens e idosas, pelos direitos da população em situação de rua, por trabalho e renda, pela democracia urbana. Nosso processo preparatório prova que é possível fazer convergir anseios, esperanças e lutas pelo Direito à Cidade – entendido como o direito de construir uma nova cidade, uma nova sociedade, com novas formas de relações entre os seres humanos e destes com o meio ambiente.

Ao longo destes últimos meses trilhamos um longo e promissor caminho, que mostra ser necessário e possível resgatar, colocar em diálogo e refletir criticamente sobre a riqueza das experiências acumuladas, reafirmando mais que nunca a primazia da luta e organização que tece solidariedades e deflagra ações coletivas no tecido social.

A Conferência Popular pelo Direito à Cidade constitui a afirmação de nossa capacidade de reconhecer as diferenças entre os muitos movimentos e lutas urbanas, e, ao mesmo tempo, de promover a convergência desta enorme e diferenciada potência presente em nossas cidades. Ela reafirma a autonomia de cada movimento e do conjunto das lutas e movimentos urbanos frente ao aparelho estatal. Ela consolida o compromisso de construir nossa unidade na diversidade e a certeza de que nas cidades se travam batalhas decisivas e que as lutas urbanas são parte essencial da luta de nosso povo para enfrentar os desafios atuais e construir a sociedade e a cidade de amanhã – justas, igualitárias, ambientalmente responsáveis.

Nos itens que se seguem apresentamos uma síntese das propostas desenvolvidas ao longo das 230 reuniões preparatórias por essa enorme rede de entidades populares. **Trata-se do resultado do trabalho dos 600 delegados que, na Conferência definiram nossa Plataforma de Lutas Populares pelo Direito à Cidade.**

CARTA POLÍTICA CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE

A carta de convocação desta Conferência Popular pelo Direito à Cidade contextualizou que vivemos uma grave crise ambiental, econômica, social, sanitária e de séria ameaça à democracia no Brasil. Esta crise, gerada pelo capitalismo, serviu para aprofundar o abismo que existe entre as classes ricas (burguesas), predominantemente branca e com poder concentrado na mão de homens ricos, representantes do capital, em relação às amplas periferias indígenas, negras e pobres, das nossas cidades, onde as mulheres, os catadores e catadoras, as religiões de matriz africana, população em situação de rua, ambulantes, pessoas com deficiência, LGBTQIA+, idosos, crianças e juventudes sofrem os principais impactos dessas desigualdades.

Os retrocessos e o desmonte das políticas públicas, sociais, ambientais, urbanas e a perda dos direitos sociais, aprofundadas por esse governo fascista, fazem parte de um modelo excludente de cidades e nos fazem refletir sobre nossa jornada. O racismo, o patriarcado e o capitalismo são os principais fatores determinantes da barbárie social existente contra as pessoas em risco e vulnerabilidade social nas cidades, que gera desigualdades econômicas, sociais, raciais e de gênero. A terra e a cidade seguem sem cumprir a sua função social, mesmo com a Constituição e o Estatuto das Cidades afirmando o contrário.

É fundamental transformar as cidades. Elas precisam ser para todas, todos e todes. Precisamos de cidades que não sirvam somente aos interesses privados. As cidades precisam cumprir sua função social e isso passa por romper com a lógica de mercantilização das cidades.

Diante dessa conjuntura, se tornou urgente a unidade de todas, todos e todes aquelas e aqueles que coletivizam as formas de vida nas cidades. Ficou evidente nessa jornada a importância dos movimentos sociais e organizações populares, cada qual com a sua especificidade, mas com uma agenda coletiva para transformar os territórios e inspirar novos processos de articulação e de reconstrução de um projeto de sociedade sem classes, sem propriedade privada e baseada no poder popular.

O QUE A CONFERÊNCIA REPRESENTA

Foram mais de 10 meses de debates, eventos preparatórios, construção coletiva, relatos de experiências e acúmulos populares em todo o Brasil até chegarmos na Conferência Popular pelo Direito à Cidade. Nesta longa jornada, estabelecemos um profundo diálogo, buscando tocar as raízes do Brasil e recolocar o debate do direito à cidade e da democratização do espaço urbano no centro da ação política da sociedade brasileira.

Mais de 600 entidades aderiram à carta, foram realizados 232 eventos preparatórios, que resultaram em centenas de propostas distribuídas em 16 eixos temáticos. Reunimos aqui mais de 600 representantes dessa construção, que vieram de diversas partes do país e tiveram o papel de consolidar essas contribuições em uma plataforma de luta pelo direito à cidade.

Com isto, fortalecemos a ideia de que uma nova concepção de cidade vem sendo construída todos os dias a partir dos saberes indígenas, das experiências das ocupações urbanas, hortas familiares e comunitárias, feiras populares, grupos e movimentos de base, saraus, atividades socioculturais, artísticas, esportivas e recreativas periféricas, quilombos, iniciativas de economia solidária e tantas outras formas de construção do poder popular.

Reconhecemos, assim, a importância da trajetória histórica das organizações e povos que impulsionaram a luta pelo direito à cidade, promovendo também o diálogo com novas experiências e formas de organização. Entendemos, ainda, que a reforma urbana é inseparável da reforma agrária.

AS NOSSAS TAREFAS A PARTIR DE AGORA

A Conferência é um marco. Não é o ponto de chegada, mas sim um ponto de partida para seguir debatendo e construindo conjuntamente. As propostas apontadas servem para subsidiar plataformas progressistas e nossa articulação e acúmulo também têm o papel de fortalecer a resistência e a mobilização em defesa de espaços permanentes de participação e controle social, combatendo a especulação imobiliária, na construção e definição das agendas para nossas cidades.

Uma outra agenda é fundamental, elaborada em outra visão de sociedade, de inclusão e pertencimento, com protagonismo e respeito às mulheres, à população negra, à população LGBTQIA+, aos povos indígenas e povos tradicionais, aos povos de matriz africana, aos idosos, à população em situação de rua, à população migrante e refugiada, às pessoas com deficiência, ao povo da periferia e favelas do Brasil.

Movimentos e experiências se somam nesta construção, colorem e rejuvenescem nossa jornada. Até agora, essa construção reafirmou que a soma de nossas experiências e saberes nos enriquece, nos faz trilhar juntos onde há unidade, reafirmando nossas identidades e acúmulos.

Agora o desafio é ir mais além, buscar uma democracia radical, ainda mais profunda e que possa romper com a lógica com que as cidades no Brasil se construíram até hoje. Precisamos que as resoluções dessa Conferência reverberem nas nossas bases, para que sejam apropriadas e defendidas, e também sejam incorporadas nas agendas de candidaturas que estejam comprometidas com a luta urbana, por uma nova política econômica que promova justiça social e ambiental. Para além disso, temos a consciência de que a vitória de um projeto democrático de cidade se dará a partir da construção nos territórios e da nossa capacidade de levar essas pautas às ruas.

A jornada é longa, mas nossa unidade é a chave da esperança e da mudança! Viva a unidade das lutadoras e lutadores urbanos! Viva a Conferência Popular pelo Direito a Cidade! Viva a luta pela reforma urbana!

1. EDUCAÇÃO, ARTE, CULTURA E PATRIMÔNIO CULTURAL

1. Universalizar o acesso à educação infantil de qualidade, o que exige ampliar o número de creches e escolas nas comunidades periféricas e bairros populares, assegurando, em todos os níveis, unidades escolares próximas, em tempo integral, com transporte escolar gratuito, com alimentação de qualidade, atenção à saúde mental de educadores/as e educandos/as e, ainda, com programas pedagógicos centrados no desenvolvimento psicossocial dos alunos;

2. Garantir que, na infraestrutura de escolas, haja espaços complementares como bibliotecas, refeitórios, salas multiusos e tecnológicas, prevendo inclusão digital com internet livre;

3. Incluir nos currículos escolares, nos vários níveis, a educação de artes (visuais, dança, música e teatro), a educação ambiental, os direitos humanos, temas ligados ao trabalho e à geração de renda e, ainda, a formação de uma cultura aberta à diversidade, antirracista, contra o machismo, a LGBTQIA+fobia, a gordofobia e a intolerância religiosa;

4. Garantir a obrigatoriedade de ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena (Lei 11.645, 10/03/2008) e a criação de centros de cultura afrobrasileira e indígena nas comunidades, periferias e bairros populares;

5. Recuperar e preservar o patrimônio cultural (material e imaterial) e a memória popular e comunitária, garantindo iniciativas participativas voltadas para museus populares (museologia social), praças, bibliotecas comunitárias e centros culturais locais (museologia social);

6. Mapear, identificar espaços públicos, parques, praças, espaços ociosos e demarcar nos planos diretores Zonas Especiais de Interesse Cultural (ZEICs) sobretudo em bairros populares e periféricos, para a ocupação destes por atividades artísticas, culturais, esportivas, circenses e outras, em articulação com equipamentos, organizações populares e comunitárias;

7. Promover, em todos os níveis da educação, práticas integrativas e complementares (PICS) sediadas em espaços públicos e abertos, tais como praças e parques, fortalecendo a cultura de uso e participação na vida urbana, entendendo-as como práticas da educação popular de Paulo Freire vinculadas ao direito à cidade;

8. Elaborar e implementar planos municipais, estaduais e nacional de Acessibilidade Cultural, definindo metas, ações, diretrizes e recursos para promover as ações de fazedoras e fazedores de cultura e artistas com deficiência e ações que assegurem acesso a equipamentos, espaços e atividades artísticas e culturais a pessoas com deficiências;

9. Integrar unidades escolares, equipamentos públicos e territórios, garantindo permanente diálogo e interação com a participação das famílias, de modo a atender as demandas coletivas e construir ações e programas culturais, artísticos, esportivos e integrativos de base comunitária;

10. Garantir o cumprimento da lei 11.947/2009 (PNAE), de acordo com a qual 30% dos gêneros para alimentação escolar devem ser adquiridos de agricultura familiar, fortalecendo agricultores locais, hortas comunitárias e os pequenos circuitos de distribuição.

2. DEMOCRACIA URBANA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESFERA PÚBLICA

1. Garantir gestão democrática e transparente da cidade e das políticas e planos urbanos, inclusive orçamentos e gastos públicos, que devem ser elaborados e implementados com participação e sob controle social;

2. Criar e fortalecer os espaços democráticos e de participação popular nos níveis municipal, estadual e federal, assegurando a representação majoritária da sociedade civil e seu caráter deliberativo, e vinculando o repasse de recursos públicos entre os níveis de governo ao pleno funcionamento destes espaços;

3. Exigir a revogação de leis, decretos e outras medidas legais ou administrativas que fecharam canais de participação ou reduzido a representação da sociedade civil em conselhos ou outros órgãos colegiados, garantindo a diversidade de sua composição, com presença de mulheres, negros e negras, indígenas, LGBTQIA+, idosos, jovens e pessoas com deficiências;

4. Promover ampla informação sobre os processos de elaboração e implementação de programas, planos, projetos, ações, intervenções e destinação de recursos públicos, em linguagem e modalidades acessíveis à população;

5. Promover processos e cursos de formação de lideranças, em especial mulheres, negros e negras, jovens, LGBTQIA+, idosos e pessoas com deficiências, tendo como princípios a autonomia dos movimentos populares, a prioridade da luta e organização pela base e a difusão de novos valores culturais e democráticos;

6. Levantar, resgatar, discutir, sistematizar e difundir experiências bem-sucedidas de lutas autônomas, organização e processos participativos institucionalizados exitosos, sobretudo no nível dos territórios, no Brasil e na América Latina;

7. Exigir a democratização do acesso a plataformas digitais utilizadas na gestão e planejamento urbano, devidamente atualizadas com informações necessárias à participação social democrática, com a implantação de infraestrutura pública, gratuita e de uso comum nas favelas, periferias e bairros populares, priorizando o uso de tecnologias livres e de código aberto, garantindo a proteção de dados do cidadão e incentivando a soberania tecnológica;

8. Estimular a criação e o fortalecimento de espaços e formas autônomas de organização da sociedade nos território e promover mecanismos de monitoramento, fiscalização e controle social do efetivo funcionamento dos espaços participativos e implementação de suas decisões nas três esferas;

9. Promover a democratização da comunicação com ampliação do alcance das vozes de agentes e movimentos das lutas pelo direito à cidade na esfera pública, com a promoção de políticas públicas de comunicação comunitária, alternativa e popular baseada nos territórios, e de combate à concentração de propriedade e geográfica da mídia;

10. Ampliar as formas de participação e incidência popular sobre o poder legislativo em todos os níveis, incluindo o reconhecimento institucional dos mandatos e mandatas coletivos.

3. PLANEJAMENTO URBANO, DIREITO URBANÍSTICO E ATHIS

1.1. Implantar e estruturar a ATHIS pública e programas públicos de Apoio Técnico para Habitação de Interesse Social (ATHIS – Lei 11.888/2008), através de parcerias entre a União, estados e municípios, para instalação de escritórios modelos nas universidades e escritórios públicos, com equipes multidisciplinares, recursos permanentes e continuidade das ações, garantindo assessoria e assistência técnica, formação e capacitação da população e dos movimentos sociais. Garantir a participação e controle social nos programas de construção de moradias, urbanização, regularização fundiária e projetos de reforma e melhoria das condições habitacionais. Estruturar assistência técnica para os atingidos por megaprojetos e desastres;

2. Integrar a ATHIS, em sua concepção multidisciplinar, às normativas das políticas públicas de desenvolvimento socioterritorial, para atuação direta junto à população, em parceria com as organizações populares, priorizando a autogestão;

3. Estruturar as equipes técnicas multidisciplinares nas instituições essenciais do sistema de justiça, tais como as Defensorias Públicas, Ministério Público, Ouvidorias Populares, OAB, entre outros, para garantir o suporte técnico às comunidades atingidas pelos conflitos fundiários e na defesa dos direitos humanos;

4. Garantir a formação e residência técnica nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Engenharias, Direito, Serviço Social e Ciências Sociais, incentivando a atuação dos profissionais e estudantes em ATHIS, promovendo a organização coletiva e cooperada, para atuar a partir do planejamento urbano e da implementação das políticas públicas nos territórios;

5. Considerar os territórios de identidade como espaços de referência e centralidade dos municípios e regiões metropolitanas, pensando o planejamento urbano a partir dos planos de bairro e/ou locais e dos planos voltados para a integração metropolitana;

6. Implantar a política urbana participativa e integrada, que promova ações afirmativas como: a demarcação das áreas vazias em territórios dotados de serviços e infraestrutura urbana, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); promoção de incentivo à ocupação de vazios urbanos, com Habitação de Interesse Social (HIS), equipamentos sociais e culturais e agricultura urbana; regulamentação

e aplicação de instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano que viabilizam a produção de HIS e que combatem a retenção de terras urbanas ociosas e especulação imobiliária, como Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsória, IPTU progressivo no tempo, entre outros, objetivando o cumprimento da função social da propriedade, a diminuição das desigualdades de classe, raça e gênero, a partir de uma perspectiva interseccional;

7. Estruturar um sistema nacional de Desenvolvimento Urbano integrado, com a previsão e execução orçamentária e a instituição de um fluxo orçamentário transparente entre governo federal, estados e municípios, sendo garantido o controle social sobre os investimentos e gastos públicos, com a instituição de uma plataforma pública de divulgação de dados acessíveis, que possam ser monitorados, avaliados, comparados e compreendidos pela população;

8. Adequar as previsões de isenção de custos e emolumentos cartorários para promoção da regularização fundiária de interesse social, readequando o limitador de área;

9. Conjuguar aos Programas Públicos de ATHIS, programas de capacitação de trabalhadores e trabalhadoras da construção e atuantes nas políticas sociais nas comunidades, priorizando a formação para organizações autogestionárias e cooperativas, promovendo a geração de renda através da economia solidária;

10. Garantir que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tenha legislação específica que regulamente os condomínios de edifícios e conjuntos habitacionais existentes, de forma a resolver conflitos sociais, tais como domínio de tráfico e milícia;

11. Assegurar o planejamento urbano e políticas públicas voltadas à implementação de infraestrutura urbana e social e à efetividade do direito à cidade nos bairros e territórios periféricos.

4. FAVELAS, PERIFERIAS E BAIRROS POPULARES NA LUTA PELO DIREITO À CIDADE

1. Criar intervenções urbanas participativas e contínuas nas favelas, com metodologias mais próximas de sua realidade;

2. Estimular um pacto federativo mais radicalizado e centrado nos desafios que se têm para as favelas;

3. Incluir na discussão das políticas públicas em favelas a questão racial e de gênero;

4. Criar de um Plano Nacional contra os impactos das mudanças climáticas nas favelas, especialmente diante de deslizamentos e enchentes, priorizando ações de macrodrenagem, saneamento, mapeamento e contenção de encostas, qualificação de segurança e moradia popular;;

5. Estimular o debate da recuperação das tradições presentes nos territórios populares por meio do fortalecimento de redes e encontros locais;

6. Incidir junto ao sistema público de produção de dados e estatísticas para que realize o censo e que sejam revistas as metodologias de coleta de informações sobre as favelas;

7. Definir novas metodologias oficiais de produção de dados e pesquisa para os espaços populares de favelas, considerando as características da ocupação espacial e da vida social, agregando experiências metodológicas macros e gerais, além da produção de conhecimentos;

8. Recolher e acessar as iniciativas de promoção da vida e de resistência local que acontecem nas periferias, visibilizando o processo de sobrevivência da população negra desses territórios (organização popular, cuidados, insubordinação, coletivização dos espaços e seus muitos significados);

9. Defender um pacto pela vida: chega de matar pobres, pretos, pretas, favelados e faveladas, com uma mudança paradigmática na política de confronto, por meio da ampliação do conceito de segurança, com a criação de um ambiente seguro, focado na intersectorialidade das políticas públicas.

10. Trazer a favela e a periferia como tema central no debate do direito à cidade, reconhecendo os territórios, seus moradores e movimentos populares organizados como protagonistas na formulação, produção e gestão de políticas públicas, viabilizando recursos técnicos, sociais e políticos para sua execução.

5. PROPRIEDADE E POSSE DA TERRA, FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E DA CIDADE, ESPAÇO PÚBLICO URBANO

1. Garantir que o direito social fundamental à moradia prevaleça em relação à propriedade privada através da implementação do texto constitucional, do Estatuto da Cidade, da Lei 11.124/05 (SNHIS) e da organização popular de luta;

2. Avançar na mobilização social, na ocupação e na destinação dos imóveis públicos, e na desapropriação e expropriação dos imóveis privados ociosos para fins de reforma urbana, com ênfase na habitação de interesse social e

na construção de equipamentos públicos;

3. Reconhecer, apoiar, consolidar e legalizar as ocupações de imóveis públicos e privados que não cumpriam uma função social, garantindo a segurança da posse aos ocupantes;

4. Estimular a criação de Termos Territoriais Coletivos como alternativa para a garantia da permanência e acessibilidade de moradia para populações vulnerabilizadas, ampliando a compreensão sobre o modelo e as possibilidades de sua implementação no Brasil;

5. Garantir o acesso universal à internet em áreas públicas, como praças e parques, em especial nas periferias, bairros e comunidades populares rurais e urbanas;

6. Assegurar o Despejo Zero, o fim dos despejos coletivos forçados e do uso da violência nestes processos, garantindo a permanência das populações ameaçadas ou a justa e plena reparação de suas perdas, com a observância das resoluções nº 10/18 e nº 17/21 do Conselho Nacional de Direitos Humanos sobre despejos forçados;

7. Impedir e penalizar o uso da violência e a criminalização dos movimentos sociais e populares em ações possessórias, devendo o CNJ e os demais órgãos competentes assegurar o cumprimento da legislação e dos tratados internacionais vigentes;

8. Avançar no combate à grilagem de terras públicas e ao parcelamento irregular do solo urbano, que pressionam as áreas de produção rural, bem como aquelas disponíveis para a implantação de equipamentos públicos;

9. Garantir que todos os espaços públicos na cidade sejam de qualidade, dotados de banheiros e torneiras públicas, priorizando o atendimento das pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, dentre as quais as pessoas em situação de rua, crianças, jovens, mulheres, pessoas idosas e com deficiência;

10. Fortalecer e fomentar o surgimento de espaços, equipamentos, aparelhos e ações comunitárias para a consolidação do bem viver nas comunidades e sua sustentabilidade;

11. Garantir o uso livre do espaço público para manifestações democráticas, culturais e políticas, respeitando a diversidade e as especificidades de pensamentos e ideias, bem como os direitos da população em situação de rua, trabalhadores informais e

de aplicativos na ocupação do espaço público, sem discriminação e uso da violência repressora do Estado, com a garantia do direito ao trabalho, à proteção social e à dignidade da vida;

12. Reafirmar a regularização fundiária plena com perspectiva de implementar um processo de conquista efetiva do direito de morar, garantindo a ocupação dos centros urbanos para a habitação de interesse social.

6. MULHERES, POPULAÇÃO LGBTQIA+, SEXISMO E VIVÊNCIA NAS CIDADES

1. Assegurar o direito das mulheres (cisgêneras, travestis e transexuais) à titularidade da posse da terra e da moradia, direcionando recursos públicos à implementação e efetivação de políticas e programas habitacionais governamentais destinados às famílias (considerando sua diversidade) com renda de 0 a 3 salários mínimos, a fim de assegurar sua autonomia e emancipação

econômica e política, libertando-as do domínio do homem sob a propriedade da moradia;

2. Garantir iniciativas culturais, com participação das mulheres desde a elaboração, gestão e organização dessas iniciativas, considerando-as como potencializadoras das ações educacionais, assegurando a perspectiva de gênero, diversidade e orientação sexual, utilizando as diferentes linguagens e expressões artísticas, resgatando o cotidiano da cultura e ativismo popular, lazer, educação e do esporte como direitos indispensáveis a uma cidadania plena das mulheres na cidade;

3. Criação de um programa nacional de atenção às famílias das mulheres (cisgêneras, travestis e transexuais, por autodeclaração) em privação de liberdade e egressas do sistema prisional, de acordo com a legislação já vigente no país;

4. Garantir políticas públicas universais e ampliar o acesso aos serviços e equipamentos públicos fundamentais para garantia dos direitos das mulheres (cisgêneras, travestis e transexuais), incluindo aquelas em empregos informais, e dos seus filhos, assim como das crianças que vivem sob seus cuidados (saúde – com acompanhamento sociopedagógico, assistência, casa-dia para idosas, equipamentos de esporte e lazer,

bebedouros e banheiros públicos, espaços adequados à população com deficiência, educação integral, creches com berçários próximas aos locais de moradia e em período integral e noturno, transporte, lavanderias coletivas, restaurantes populares, etc.), com comprovação de residência autodeclarável;

5. Elaborar e fortalecer políticas e programas de enfrentamento à violência contra mulheres (cisgêneras, travestis e transexuais), assegurando a proteção e autonomia financeira e social, conforme as medidas previstas na Lei Maria da Penha e outras leis complementares no que tange à pauta violência contra mulheres (cisgêneras, travestis e transexuais), ampliando as alternativas de moradia para mulheres (cisgêneras, travestis e transexuais) em situação de violência, em transversalidade com outras políticas, inclusive para mulheres imigrantes, quilombolas e indígenas;

6. Intensificar programas de prevenção à violência doméstica, incentivo à qualificação profissional e geração de renda, fortalecimento dos conselhos de direitos e de redes de denúncia e proteção de casos de violência contra as mulheres, população LGBTQIA+ e mulheres com deficiência, investindo em capacitação dos/as operadores/as das redes de enfrentamento à violência, nos espaços público e privado, como também sobre o reconhecimento da violência patrimonial, já reconhecida na Lei Maria da Penha, e sua articulação com o direito à cidade;

7. Assegurar o direito à participação política, dialogando com o direito à cidade, de fortalecendo a candidatura de mulheres negras, de povos originários e comunidades tradicionais, com deficiência e pessoas LGBTQIA+, comprometidas com o programa feminista, antirracista e anti-heteropatriarcal, assim como sua segurança após eleitas, como forma de radicalizar a democracia e enfrentar a sub-representação nos espaços de poder e nas organizações as quais encontram-se vinculadas, sobretudo, em movimentos mistos quanto ao sexo;

8. Promover espaços para debater e proteger os direitos das mulheres, da população LGBTQIA+ e o direito à cidade, principalmente diante dos grandes empreendimentos, combatendo a criminalização de sua atuação nos territórios, em consonância com a função social da terra urbanizada e da propriedade;

9. Associar as políticas de cuidado e de proteção às pessoas que cuidam com as políticas de acesso e direito à cidade, ampliando o apoio às mulheres do campo, povos originários e populações tradicionais, população LGBTQIA+, mulheres com deficiência e crianças com deficiência que vivem sob seus cuidados, idosas, cuidadoras e mães de crianças com deficiência;

10. Defender a implantação e ampliação dos Centros de Referência da Diversidade Sexual em todos os territórios, bem como fortalecer instâncias de controle social como medidas de enfrentamento à violência de gênero e LGBTfobia em todos os territórios, nos espaços públicos e privados, fortalecendo a rede de assistência social voltada ao acolhimento da população LGBTQIA+, a exemplo de casas que já existem e funcionam em alguns estados do Brasil. a fim de ampliar a todo o território nacional;

11. Garantir o atendimento adequado a mulheres, população negra, povos originários e população tradicional, pessoas LGBTQIA+, em todas as unidades de segurança pública já existentes, assim como apoiar e fomentar a criação de Núcleos Especializados em delegacias em todo o território nacional, com objetivo de combater o crime de racismo, de LGBTfobia, de xenofobia, contra movimentos sociais e populares e de intolerância religiosa, bem como fomentar a formação continuada de operadores de segurança pública acerca de políticas de atendimento, com espaço de controle social;

12. A fim de garantir o direito à cidade e enfrentar a criminalização compulsória das mulheres negras e da população LGBTQIA+, combater a utilização de reconhecimento facial como ferramenta de segurança pública;

13. Defender políticas públicas de transporte e mobilidade urbana sustentável e acessível em todos os territórios, contemplando a realidade das mulheres e população LGBTQIA+, bem como pessoas vivendo com HIV/AIDS, considerando a vulnerabilidade desses grupos suscetíveis a assédio e violências, buscando garantir o direito de ir e vir;

14. Assegurar os direitos reprodutivos e sexuais de meninas, mulheres e pessoas que engravidam, com atendimento humanizado no SUS, e com a garantia do acesso ao aborto legal e seguro, com justiça reprodutiva. Garantir acesso a todos os métodos contraceptivos, bem como a promoção à educação sexual nas redes de ensino. Garantir a educação permanente para profissionais de saúde e investimento em instrumentos de saúde de atendimento às mulheres e demais pessoas que engravidam.

7. MEIO AMBIENTE, SANEAMENTO, SAÚDE E SEGURANÇA ALIMENTAR

1. Rever e fiscalizar o sistema de licenciamento e controle ambiental, em especial a legislação minerária, retomando a meta de desmatamento zero e interrompendo imediatamente o ataque criminoso, bem como a demarcação imediata das áreas indígenas, comunidades tradicionais e unidades de conservação;

Estimular a geração de renda com uso sustentável de áreas voltadas às famílias de comunidades tradicionais, indígenas e populações vulneráveis, garantindo a regularização das áreas rurais e urbanas;

Efetivar um programa nacional de preservação e recuperação da Amazonia e demais biomas, preservar e recuperar os mananciais considerando o pagamento de serviços ambientais;

2. Implantar as obras de prevenção de desastres definidas nos planos municipais de redução de risco, investir no Sistema Nacional de Monitoramento de Desastres e reestruturar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, ampliando as redes de mobilização com participação efetiva das comunidades e movimentos populares no planejamento, gerenciamento e execução de ações e planos; remoção e reconstrução imediata das áreas de risco e áreas atingidas, como também planos de contingência locais.

3. Investir em obras de estrutura para captação, tratamento e distribuição de água potável para garantir o acesso imediato de todas as pessoas à água potável; combater a privatização dos mananciais e dos serviços de saneamento; exigir a manutenção do abastecimento regular nas periferias e garantir água encanada para todas as pessoas e coletivos;

instituir o fornecimento de um volume mínimo de água potável, com tarifa zero, às famílias de baixa renda, e tarifa social, tendo como referência o CadÚnico;

4. Avançar em direção à universalização do saneamento – provisão de água potável, destinação final adequada dos resíduos sólidos, drenagem, tratamento de esgoto – investindo nas áreas mais vulneráveis como as comunidades rurais, em territórios de populações tradicionais, nos assentamentos populares urbanos e periurbanos e pequenos municípios. Fomentar a organização de consórcios públicos e garantir o monitoramento dos serviços e a participação social;

5. Implantar políticas de reflorestamento de áreas degradadas, arborização urbana, recuperação de matas ciliares e despoluição dos cursos d'água, contribuindo para a redução de enchentes e alagamentos;

6. Fortalecer o SUS, revogando a Emenda Constitucional nº 95/2016, Portaria 2979 de 2019, incorporando ao programa de saúde da família a melhoria das condições de moradia, apoiando a ação dos coletivos e redes comunitárias que atuaram durante a pandemia e implantando equipamentos de saúde nas periferias, garantindo a participação social no planejamento, controle e fiscalização da prestação dos serviços. Implantação da PNPICS

(Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde) na atenção básica/primária;

7. Reconhecer no Estatuto das Cidades o direito à alimentação adequada e desenvolver o Programa Nacional de Segurança Alimentar, apoiado em conferências populares e em comitês populares contra a carestia, garantindo o controle social e as parcerias com a sociedade. Além disso, garantir a autogestão como metodologia que visa pensar o uso do solo de forma coletiva. Nesse sentido, as áreas públicas podem ser utilizadas para garantir segurança alimentar, respeitando as diversidades culturais e étnico-raciais de cada território;

8. Apoiar a produção agroecológica por meio da demarcação nos planos diretores, das zonas rurais e das áreas de produção de agricultura urbana, fomentando seu desenvolvimento nos empreendimentos de parcelamento do solo, moradia popular e nos equipamentos públicos de educação e empoderando os territórios de povos tradicionais e de axé nas cidades;

9. Investir, garantir e fiscalizar a transição agroecológica da sociedade, desenvolvendo a educação socioambiental, baseada nas políticas públicas estruturantes, em espaços formais e não-formais, formulação de projetos de edificação socialmente sustentáveis, combate ao

consumismo e ao desperdício, favorecendo a reciclagem e a compostagem. Fazer cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos e apoiar as cooperativas de catadores e outras organizações populares baseadas na economia solidária;

10. Revisar inteiramente, de forma democrática e participativa, as legislações federais e estaduais sobre água e saneamento, garantindo a água como direito humano e bem comum;

11. Garantir ampliação urgente de uma política de limpeza pública associada a ações de reciclagem, avançando para o lixo zero, entendendo o tema como de saúde pública.

8. TRANSPORTE PÚBLICO, MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

1. Reivindicar a implantação da tarifa zero no transporte público coletivo e ativo urbano, com a remuneração do serviço de acordo com indicadores de qualidade, pelo custo efetivo, transparente e auditado e por meio de receitas públicas de arrecadação progressiva;

2. Lutar pela criação do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM), integrado e interfederativo, promovendo (i) a regulamentação, o financiamento e a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, (ii) os planos de mobilidade locais e regionais construídos com participação e controle social e (iii) a ampliação dos investimentos em Transporte, Acessibilidade e Mobilidade Urbana;

3. Promover a Mobilidade Urbana Integrada, estimulando: (i) o adensamento populacional com articulação entre uso do solo, habitação social e transporte e (ii) a integração intermodal, temporal e regional; modais de mobilidade ativa; e o desenho urbano orientado para as pessoas de todas as idades e gêneros, que promova a acessibilidade universal, o compartilhamento de vias e a priorização dos modos ativos e coletivos sobre os motorizados individuais;

4. Democratizar o uso do espaço público, combatendo o privilégio ao automóvel, com a implantação de faixas exclusivas de ônibus, ciclovias e vias de pedestre acessíveis, com desenho urbano orientado para as pessoas de todas as idades, gêneros e grupos étnicorraciais, que promova a acessibilidade universal em toda a cidade e principalmente nos bairros periféricos;

5. Promover a Mobilidade Ativa; a partir da implantação de infraestrutura e dispositivos de segurança e de acessibilidade universal; priorização dos pedestres, ciclistas e usuários de outros modos ativos; ampliação dos investimentos em calçadas, travessias, ciclovias, bicicletários públicos, semaforização, iluminação pública; incentivos fiscais para produção e aquisição de bicicletas, além da redução dos gastos em estruturas para os automóveis;

6. Garantir a participação e o controle social no planejamento dos sistemas de mobilidade urbana, com amplo acesso às informações e dados de gestão, demanda e caracterização dos usuários, custos de operação, financiamento e definição de linhas e trajetos, garantindo o debate público e abertura para consideração de propostas que atendam demandas de diferentes grupos sociais;

7. Promover a mobilidade segura com ações de (i) redução de velocidade, incluindo ampliação das zonas calmas nas cidades e controle de velocidade média em rodovias, (ii) ampliação da segurança para modos ativos de transporte, (iii) adaptação dos trechos de rodovias urbanas para circulação de ciclistas e pedestres, (iv) regulamentação de parâmetros de segurança e controle de velocidade para a fabricação de novos veículos e (v) educação para o trânsito seguro;

8. Reivindicar políticas públicas de mobilidade que sejam estruturadas pelo debate de gênero e diversidade, combatendo o machismo, a discriminação e a intolerância na sociedade para o fim dos assédios, estupros e outras violências e inseguranças vividas por mulheres cis e trans e outros grupos sociais pautando dispositivos e aplicativos de segurança, como por exemplo, a adoção da Parada Segura, e o fomento à paridade entre pessoas trabalhadoras do transporte público e privado;

9. Garantir a acessibilidade universal nas cidades onde todos os corpos possam ter mobilidade e garantia de (i) adequação e inclusão nas calçadas, ruas, prédios públicos e privados, escolas, iluminação pública, transporte público e escolar, comércio, equipamentos culturais atendendo às normas vigentes e às legislações já estabelecidas e (ii) sinalização e estruturação adequadas (sinalização sonora, corrimão, audiodescrição, placas visuais etc), bem como infraestrutura inclusiva e acessível nos banheiros, vagas de estacionamento, tempo do semáforo, piso tátil, braille, dentre outras, (iii) atendimento adequado na operação do transporte coletivo;

10. Fazer da mobilidade urbana um polo de políticas antirracistas, combatendo aspectos racialmente segregadores da população negra como: (i) garantia da mobilidade em territórios negros; (ii) o fim da violência policial nos transportes, (iii) segurança para ciclistas e pedestres negros; (iv) modificação da lógica de exploração econômica do transporte público que prejudica a população negra pela superlotação, piores veículos e redução da disponibilidade do transporte em territórios negros; (v) ampliação da participação da população negra na gestão do transporte; (vi) combate à política tarifária pelo seu caráter de expropriação racial no transporte; (vii) garantia da segurança para as mulheres negras no território; (viii) combate ao racismo ambiental;

11. Vincular as lutas das usuárias e usuários às das trabalhadoras e trabalhadores: (i) do transporte coletivo, (ii) da mobilidade por aplicativos e (iii) dos serviços de entrega; por meios classistas de ação e organização, buscando conquistar amplos direitos trabalhistas e sociais e nos conselhos decisórios de políticas de mobilidade;

12. Avançar na Mobilidade Urbana como um instrumento de combate à crise climática, reduzindo os impactos ambientais, econômicos e sociais que o setor gera nas cidades, por meio de ações de redução de emissões, combate às desigualdades e à exclusão gerada pelo setor, como por exemplo a redução dos subsídios, incentivos e isenções dadas ao transporte motorizado individual e a ampliação do custeio da mobilidade ativa e coletiva.

9. MORADIA

1. Lutar por moradia adequada para todas e todos, sem discriminação de classe, raça, etnia, orientação sexual, idade, condição física, comorbidade e crenças, que deve conter condições básicas para o desenvolvimento da vida, como segurança da posse, qualidade e habitabilidade; garantia de serviços, infraestrutura e os equipamentos públicos de qualidade; localização adequada com acesso a tudo que a cidade oferece; adequação cultural pautada na solidariedade e tolerância e a priorização de grupos vulneráveis, articulando a agenda da moradia com a pauta ambiental;

2. Lutar pela reconstrução de uma política nacional de habitação que respeite as diversidades regionais, com planos, programas e orçamento público para a execução das ações previstas pela política, articulação entre municípios, consórcios municipais e regiões metropolitanas e monitoramento e avaliação pelos conselhos de habitação e/ou cidades nos seus respectivos níveis, além da divulgação dos resultados;

3. Lutar pelo direcionamento de investimentos dos 3 níveis de governo para os programas de moradia digna, envolvendo produção e qualificação habitacional, e em diversas modalidades de acesso, tais como: aquisição, locação social, propriedade coletiva, regularização fundiária e edificação, urbanização de favela, melhorias habitacionais e de infraestrutura urbana com assistência técnica gratuita, priorizando a população de baixa renda de 0 a 3 salários mínimos;

4. Apoiar a luta para que a autogestão seja possível em todos os programas de moradia, garantindo o protagonismo dos setores populares na definição, gestão e implementação de programas e projetos, com recursos orçamentários garantidos e fundos públicos específicos, de maneira a ampliar a democracia e o controle social sobre as políticas públicas, combater a mercantilização que afeta o

direito à moradia digna e à cidade, permitir a propriedade coletiva e fortalecer as organizações populares;

5. Apoiar a aprovação do Projeto de Lei 4216/2021, que cria o Marco Legal da Autogestão na Habitação e a propriedade coletiva da habitação, em tramitação na Câmara dos Deputados, e fomentar a proposição e aprovação de leis estaduais e municipais que regulem a autogestão na habitação e criem políticas locais para esta modalidade;

6. Identificar, mapear e lutar pela destinação de terrenos e imóveis não-utilizados, subutilizados, públicos e privados, que não estejam cumprindo a função social e vazios urbanos com potencial para produção de Habitação de Interesse Social em áreas infraestruturadas, criando banco de terras públicas e tornando transparente o conjunto de terras adequadas para HIS;

7. Combater as iniciativas em nível federal, estadual e municipal de alienação e privatização de imóveis públicos;

8. Lutar pela regularização fundiária das favelas e ocupações de imóveis públicos e privados, na perspectiva da garantia da função social da propriedade e da terra, assegurando a garantia da posse e privilegiando o direito coletivo;

9. Lutar contra os despejos e em defesa do direito à moradia digna e segurança de permanência nos territórios, exigindo que o Estado (legislativo, judiciário e executivo) e a sociedade civil assumam a mediação dos conflitos fundiários, com fomento à construção de políticas de habitação baseadas nas condições reais e na autonomia dos moradores;

10. Cobrar do Estado a implementação de políticas públicas sociais e habitacionais para atendimento à população deslocada, quando a remoção for inevitável, de modo que o momento da desocupação do imóvel se dê de forma pacífica, sem a mobilização de aparato policial ou militar;

11. Nos casos de desapropriação de áreas ocupadas por moradia, para a realização de empreendimentos, exigir indenização justa que considere o valor da terra e das edificações, independente da existência de título de propriedade, bem como a perda de renda decorrente do deslocamento, viabilizando que as pessoas atingidas tenham acesso à nova moradia em local próximo, em condições equivalentes à anterior;

12. Elaborar e exigir a implementação de um Plano Habitacional de Emergência para atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em calamidades públicas e desastres ambientais,

com medidas imediatas e definitivas de provisão habitacional;

13. Propor a criação da política nacional de pós-ocupação, de modo a valorizar a vida comunitária, a solidariedade e o bem viver nos empreendimentos de habitação de interesse social, com apoio à manutenção e à gestão inclusive na sua forma autogestionária, com regulamentação específica de condomínio popular que acompanhe os objetivos sociais dos programas;

14. Exigir o trabalho técnico social em todo empreendimento de habitação de interesse social, com recursos do programa para essa finalidade, entendido enquanto processo de trabalho que deve abarcar uma diversidade de estratégias de ação e de integração de políticas e redes de direitos e proteção no território, articulado com as lutas populares e a participação social com previsão de penalidades em caso de não cumprimento;

15. Fortalecer o processo de organizações populares locais, com mobilização social e conscientização dos moradores de cortiços, favelas, ocupações e sem-teto, com formação permanente e estratégias de pressão junto ao poder público;

16. Exigir de todos os poderes constituídos o reconhecimento do direito à moradia digna;

17. Efetivar as políticas de combate à valorização do custo da terra e especulação imobiliária, que efetivem a função social da terra, da propriedade e da cidade;

18. Moratória das dívidas contraídas pelas famílias para aquisição de imóveis residenciais até o valor de R\$ 150.000,00.

10. DESIGUALDADES RACIAIS NA VIVÊNCIA DO DIREITO À CIDADE

1. Utilizar a metodologia de cartografia social (cruzando marcadores de gênero, raça, renda, moradia e fatores ambientais) para mapear demandas de políticas públicas, garantindo a divulgação e/ou compartilhamento dos resultados desse trabalho, para que sejam subsídios para o estabelecimento de políticas públicas que visem garantir reparação histórica à população negra urbana, rural, comunidades tradicionais e quilombola;

- 2.** Implementar, fomentar e garantir com vistas ao Estatuto da Igualdade Racial e legislações complementares, políticas para povos de matriz africana, afro-brasileira e afro-indígena, que visem assegurar o respeito e a preservação das práticas e dos lugares de culto, respeitando a diversidade cultural, religiosa e a laicidade do Estado e da esfera pública;
- 3.** Promover a criação de equipamentos e serviços públicos de apoio à população negra, em especial às mulheres cis e trans, para a inclusão e permanência no mercado de trabalho formal, como creches, escolas, restaurantes e lavanderias públicas, com o objetivo da garantia de remuneração equiparada à das pessoas brancas nos mesmos postos de trabalho;
- 4.** Inclusão do quesito raça/cor em todos os formulários utilizados para cadastramento de indivíduos e/ou famílias, para possibilitar a coleta e a desagregação dos dados e territorialidades na avaliação das políticas públicas, com marcadores de raça e gênero para desenvolvimento e implementação das políticas urbanas, com incentivo também nas organizações de interesses públicos;

- 5.** Revisão, com garantia da participação da população negra, do Estatuto da Igualdade Racial e Estatuto das Cidades e demais legislações relativas às políticas urbanas e rurais, à luz da perspectiva racial;
- 6.** Promover modelos de participação e organização comunitária dos territórios articulados com o planejamento urbano popular;
- 7.** Estabelecer, priorizar, racializar e desenvolver políticas públicas de acesso e manutenção à habitação de qualidade para garantir a permanência da ocupação da população negra nos seus devidos territórios e a ocupação daqueles historicamente negados, a fim de combater a especulação imobiliária e a gentrificação;
- 8.** Fazer uma articulação entre movimentos urbanos e movimentos negros a partir de uma perspectiva antirracista do direito à cidade, e, a partir disso, estabelecer canais de reivindicação com governos municipais, estaduais e federal para dar consequência às propostas construídas em atividades de mobilização, articulação e formação;
- 9.** Estabelecer medidas para superar o genocídio do povo negro, institucionalizado pelo Estado, por meio de suas forças de segurança, e estimular o debate e garantia dos mecanismos de prevenção e proteção autogestionados, para

a defesa e autodefesa da plena cidadania da população negra;

- 10.** Garantir Ministério, Secretarias Estaduais, Distrital e Municipais de Combate ao Racismo, com participação e gestão da população negra e indígena na estruturação e elaboração desses instrumentos do Estado;
- 11.** Criar, garantir e racializar o acesso aos fundos públicos, a fim de viabilizar a reparação histórica coletiva do financiamento à construção de cidades antirracistas;
- 12.** Criar e garantir mecanismos de avaliação dos impactos raciais das transformações urbanas;
- 13.** Preservar, restaurar e salvaguardar o patrimônio cultural e histórico, material e imaterial, pertencente à memória e cotidiano da população negra, a fim de visibilizar a contribuição histórica desta para a produção das cidades.

11. POVOS ORIGINÁRIOS E POPULAÇÕES TRADICIONAIS

- 1.** Identificar e destinar as terras da União, estados e municípios a fim de manter e consolidar os territórios ocupados e em retomadas por povos originários e populações tradicionais, tanto nas áreas rurais quanto nas áreas urbanas e periurbanas para a autogestão ambiental de uma economia sustentável, concretizando a autonomia;
- 2.** Realizar mapeamento e reconhecimento de terras de uso e interesse dos povos originários e populações tradicionais das cidades, por meio de uma metodologia autônoma, participativa e cogestão entre as comunidades e o poder público;
- 3.** Destinar recursos públicos para efetivar programas de fortalecimento de processos locais de resistência e organização das mulheres dos povos originários e populações tradicionais;

4. Estimular e promover projetos de cartografia social dos povos originários e populações tradicionais, que apliquem e legitimem diferentes métodos apontados impreterivelmente pelas próprias comunidades – autodemarcação – para identificar territórios, visibilizando as suas populações para fins de titularização, criando diálogos efetivos e permanentes, onde possam discutir, apontar e propor políticas públicas coerentes com suas realidades (Sociologia das Ausências – BSS);

5. Garantir o respeito, reconhecimento, preservação e retomada dos lugares sagrados, rituais, práticas espirituais e as religiosidades, considerando a diversidade das cosmovisões e assegurando a laicidade do Estado dos povos indígenas, populações tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, faxinais, caçaras, marisqueiros, quebradeiras de côco, entre outras;

6. Criar e implementar políticas públicas de Estado diferenciadas com mecanismos de fiscalização e responsabilização efetiva dos agentes públicos e privados, que garantam o direito à floresta, à natureza, às culturas, às medicinas originárias, às espiritualidades e às línguas originárias para os povos indígenas, populações tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, faxinais, caçaras,

marisqueiros, quebradeiras de côco, entre outras nas aldeias, cidades e nas escolas, em todos os níveis de educação formal e não formal;

7. Ampliar a questão normativa do Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) eliminando a discriminação entre povos indígenas aldeados e não aldeados, com o intuito de que todos possam ser reconhecidos como indígenas de fato, garantindo a identificação étnica e inclusão no SUS com atendimento prioritário e diferenciado também na média e alta complexidade, considerando a adoção das práticas medicinais indígenas no SUS para indígenas e não indígenas;

8. Demarcação, autodemarcação e regularização dos territórios e comunidades tradicionais e garantia da aplicação dos arts. 231 e 232 da Constituição Federal, do Estatuto do Índio, da Convenção 169 da OIT e demais tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, respeitando e reconhecendo o pluralismo jurídico em relação aos povos indígenas;

9. Efetivar nos territórios o serviço itinerante de acesso à saúde do SUS, com mecanismos de fiscalização e responsabilização dos agentes envolvidos, para os povos indígenas, populações tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, faxinais, caçaras, marisqueiros, quebradeiras de côco, entre outras,

e garantir o acesso e o direito das lideranças espirituais (pajés, xamãs, sacerdotes, sacerdotisas, entre outros) aos espaços oficiais de tratamento de saúde e à realização das práticas de curas (hospitais públicos e privados, asilos, clínicas, presídios e outros);

10. Promover ações por parte dos indígenas e do Estado para reconhecimento e criação de centros de medicinas tradicionais, com contratação de pajés, médicos e enfermeiras indígenas, e instalação de farmácias indígenas em todos os territórios, a fim de contribuir para a preservação de saberes ancestrais;

11. Garantir na luta um novo modelo de ocupação e construção do território, onde o atual modelo de cidade reconstitua a vegetação nativa, onde as moradias estejam em harmonia com a floresta e respeitando o direito da natureza;

12. Criar o marco jurídico federal de proteção dos territórios tradicionais e terreiros, com efetiva fiscalização e responsabilização rigorosa dos violadores, de modo a garantir a livre manifestação das diversas espiritualidades e religiosidades.

12. TRABALHO E RENDA, PRECARIZAÇÃO E TRABALHADORES DE RUA

1. Garantir o fomento à política de valorização do trabalho organizado, autogestionado e cooperativo em vários setores precarizados da economia, envolvendo trabalhadores da cultura, de aplicativos, ambulantes, catadoras(es) e toda diversidade de trabalhadores na informalidade, garantindo direitos, capacitação, assessoria técnica especializada (social, jurídica e contábil), insumos, investimentos e reconhecimento como grupo prioritário no acesso a políticas sociais, com criação de pasta/secretaria destinada ao trabalho informal;

2. Garantir o fortalecimento das políticas afirmativas de garantia de trabalho e renda para pessoas com deficiência, mulheres, negras(os), população LGBTQIA+ e juventudes, que incorporem a criação de restaurantes populares comunitários nas periferias, a partir da produção agroecológica, garantindo a coleta dos resíduos orgânicos por catadores e sua destinação para compostagem e ações autossustentáveis;

- 3.** Garantir a defesa de um programa de Renda Básica Cidadã permanente para trabalhadores na informalidade, buscando também a criação de mecanismos de fortalecimento das iniciativas de economia popular e solidária, desenvolvidas pelos movimentos e organizações populares;
- 4.** Garantir a promoção da inserção produtiva através do desenvolvimento de iniciativas autossustentáveis, coletivas e autogestionárias de geração de trabalho e renda, realizadas por organizações populares, priorizando comunidades em situação de vulnerabilidade; criação de espaços de compartilhamento de saberes tradicionais e experiências exitosas, através de eventos tais como conferências e seminários, em âmbito local, regional, nacional e internacional;
- 5.** Garantir a disponibilização dos espaços públicos, incluindo imóveis e terrenos sem utilização ou destinação (entre outros), ou de espaços privados ociosos, que não cumprem função social, para a implementação de pontos populares de trabalho para uso dos movimentos populares e toda a diversidade do trabalho informal;

- 6.** Garantir o impulsionamento da constituição e do fortalecimento de redes locais de serviços, produção, compra de matérias-primas e equipamentos e comercialização para os empreendimentos dos trabalhadores informais, a partir da economia solidária, nos programas articulados e desenvolvidos em Pontos Populares de Trabalho;
- 7.** Garantir subsídio à gestão dos empreendimentos econômicos populares organizados pelos trabalhadores com apoio financeiro, técnico e administrativo (como a criação, fortalecimento e garantia de acesso a bancos populares, linhas de crédito e microcrédito para trabalhadores na informalidade);
- 8.** Garantir o estabelecimento de iniciativas que proporcionem processos de compra antecipada e/ou compras governamentais da produção e/ou contratação de serviços dos grupos envolvidos;
- 9.** Garantir leis que assegurem a regulamentação e formalização de pequenos grupos de trabalhadores autônomos (a partir de três pessoas);
- 10.** Criar e ampliar equipamentos de cuidados, com financiamento público, com gestão e controle popular, para cuidados dos enfermos e idosos, que gere renda e trabalho para trabalhadores informais.

- 11.** Instituir e/ou ampliar coleta seletiva nos municípios com a priorização da contratação de catadoras/es para seleção e destinação de resíduos sólidos;
- 12.** Garantir equipamentos de suporte básico e melhorias de trabalho para pessoas que trabalham na rua (ambulantes, catadores, motoristas de aplicativo etc), como a motorização dos veículos de carroceiros e espaços de apoio para necessidades e higiene básica.
- 13.** Garantir a meia tarifa no transporte público para trabalhadores informais.

13. RECURSOS PÚBLICOS E ORÇAMENTO

- 1.** Defender a reforma tributária nos níveis municipal, estadual e federal, aumentando os impostos sobre as grandes fortunas, as propriedades (exceto as de interesse social) e a renda e taxando bens imóveis de luxo que hoje são isentos (helicópteros, iates, entre outros). Diminuir os impostos sobre o consumo popular e os salários;

- 2.** Apoiar um novo pacto federativo, com destinação de maior fatia das receitas públicas para os municípios;
- 3.** Defender que no orçamento municipal, assim como os recursos de transferência voluntária dos Estados e da União, sejam distribuídos entre os bairros de acordo com indicador de vulnerabilidade, de modo que os bairros mais vulneráveis, onde vive a população de maioria negra e pobre, recebam anualmente mais recursos por habitante e priorizando o atendimento a mulheres negras e mães-solo;
- 4.** Defender o orçamento participativo, garantindo a informação pública transparente e o controle social sobre a aplicação dos recursos municipais e sobre os recursos transferidos pelo Estado e pela União;

- 5.** Defender o desenvolvimento econômico local e a economia solidária (aprovada, mas com sugestão de que a proposta seja encaminhada para o eixo temático de Trabalho e Renda);
- 6.** Defender que seja destinado para habitação popular 2% dos orçamentos municipal, estadual e federal;
- 7.** Revogar a PEC 95.

8. Revisar a legislação orçamentária nos níveis federal, estadual e municipal para estabelecer um caráter de obrigatoriedade de execução pelo Poder Executivo, garantindo a participação de no mínimo 1% da população votante, e incorporando a priorização de destinação dos recursos para as populações mais vulnerabilizadas, especialmente mulheres negras, tendo como base os dados e análises produzidos por instituições oficiais de pesquisa;

9. Garantir que o governo federal destine recursos à existência de mecanismos de transparência para todas as unidades federativas, com linguagem acessível e dados simplificados para toda a população;

10. Revisar os parâmetros legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe objeções aos investimentos sociais.

14. SEGURANÇA PÚBLICA

1. Desmilitarizar as forças de segurança, inserindo uma política de formação continuada em direitos humanos, antirracismo, antissexismo, antifascismo, anticapacitismo, antihigienismo e antilgbtobia na formação dos profissionais que atuam na segurança pública;

2. Promover a ocupação dos espaços públicos em detrimento das ações de policiamento, a partir uma lógica antissegregacionista da cidade, priorizando políticas que facilitem o acesso a espaços públicos de qualidade e investindo na implantação de lazer e de convívio comunitário;

3. Investir em direitos sociais para promover dignidade e oportunidade para toda a população, priorizando políticas públicas de prevenção em detrimento do policiamento ostensivo, com investimentos em inteligência e em estrutura de investigação, respeitando o direito à privacidade, o direito de defesa, a presunção de inocência e a inviolabilidade do domicílio;

4. Refundar e aprimorar os conselhos da sociedade civil a partir de uma articulação integrada com redes de monitoramento populares autônomas das violações de direitos humanos nos territórios, garantindo o direito à segurança pública e combatendo a naturalização da violência nesses espaços;

5. Implementação da obrigatoriedade do uso de câmeras frontais pelas forças de segurança, inclusive com instalação de equipamentos de câmeras internas nos modais de transporte, como forma de reduzir a letalidade das ações policiais, garantindo o controle social dos dados pelos conselhos de segurança pública e uma regulamentação que impeça a utilização inapropriada das imagens;

6. Refundar a política de segurança pública a partir de uma lógica cidadã e não do policiamento, com a garantia de direitos e integração socioterritorial, a partir de uma política pública de mobilidade antidiscriminatória;

7. Combater a guerra contra a população negra e periférica a partir de uma lógica antirracista, banindo instrumentos e mecanismos de inteligência e vigilância que promovem a morte e o encarceramento da população negra;

8. Defender políticas públicas de segurança e prevenção da violência contra as mulheres, pessoas negras, jovens, indígenas e LGBTQIA+ baseadas no cuidado e proteção das pessoas e no enfrentamento e repúdio a todas as formas de discriminação, envolvendo todos os setores sociais;

9. Ampliar e fortalecer mecanismos de controle externo da atividade policial, com transparência e participação efetiva da sociedade civil;

10. Descriminalização, legalização e regulamentação do comércio e uso de todas as drogas, fortalecendo uma política de redução de danos e visando o fim do extermínio da população negra e periférica, a partir do reconhecimento da responsabilidade descolonial do Brasil com os outros países latino-americanos;

11. Combater a lógica armamentista, coibindo a privatização da segurança pública, abolindo a política de armamento das guardas municipais e revogando os decretos federais que facilitaram a compra, uso e porte de armas

15. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

1. Criar programas habitacionais para a população em situação de rua, de diversas modalidades, considerando a heterogeneidade, com orçamentos específicos, nas três esferas de governo, considerando que este segmento social vive em situação de grave

risco físico, garantindo a localização onde há infraestrutura e serviços públicos como da saúde, educação, trabalho e cultura.

2. Criar programas de moradia, prioritariamente, para a população em situação de rua, independente de sua renda, através de várias modalidades como: i) **locação social**, cuja propriedade dos imóveis seja dos órgãos do estado ou de sua responsabilidade, ii) **auxílio-moradia com valores compatíveis com o mercado de locação**, até a aquisição da sua moradia, e iii) **programa de acesso à propriedade particular**, financiado pelos governos municipais, estaduais e federal;

3. Criar programa de Serviço Público de Moradia Social para a população em situação de rua que esteja com renda zero;

4. Integrar todos os programas habitacionais devem com acesso a trabalho e renda regular, segurança alimentar, saúde física e mental, assistência social, educação e **outras necessidades para efetiva inserção social**;

5. Implementar o Programa Moradia Primeiro, com orçamento próprio, sem limitação de prazo de permanência, **que visa atender à população em situação de rua, oferecendo moradia e uma rede de apoio para acesso a outros serviços que viabilizem a inclusão social**;

6. Utilizar as edificações vazias, públicas ou privadas, que não cumprem função social, para programas habitacionais públicos de moradia para atendimento à população em situação de rua;

7. Considerando que o IBGE não inclui toda a população em situação de rua, exigimos o censo da população em situação de rua de todas as cidades do Brasil, visto o crescimento deste segmento social em virtude da crise econômica e sanitária, sendo assegurada a participação dos movimentos da população em situação de rua no processo;

8. Criar, ampliar e implementar programas de moradia social para as mulheres gestantes em situação de rua ou de vulnerabilidade social, **para sua inserção social e de garantia da permanência com seus filhos, até o acesso a moradia definitiva**;

9. Garantir a participação social efetiva dos representantes da população em situação de rua na elaboração, **implementação e monitoramento dos programas de habitação e de todas as políticas públicas**.

16. JOVENS E PESSOAS IDOSAS

1. Implantar políticas de moradias para idosos: **Instituição de Longa Permanência para o Idoso (ILPI), Centros Dias e Vila dos Idosos (Max. 50 Unidades) com o programa de Locação Social**;

2. Destinar 10% dos recursos dos Fundos para Infância e Adolescência **para investimento no protagonismo infanto-juvenil e para capacitação de novos conselheiros tutelares**;

3. Implantar programa municipal de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte;

4. Defender a instalação de delegacias especializadas **para proteção integral da criança e adolescente com equipe multidisciplinar**;

5. Promover a ratificação da Convenção Interamericana **sobre proteção dos direitos humanos dos idosos pelo Congresso Nacional**;

6. Criar e fomentar mídias sociais para estimular os jovens e idosos **a participarem das discussões políticas sobre direito à cidade e inclusão digital**;

7. Criar uma rede de equipamentos sociais destinados à infância, juventude e pessoas idosas na área de esportes, cultura, lazer e acolhimento de vulneráveis;

8. As instituições de longa permanência para o idoso (ILPI), Centros Dias e Vilas dos Idosos devem: i) ter gestão participativa com os idosos e ii) ser integradas e localizadas próximas às Unidades Básicas de Saúde (UBS).

9. Implantar: i) uma política nacional de financiamento de Instituições de Acolhimento da Pessoa Idosa e de programa de atenção domiciliar à pessoa idosa, e ii) uma política nacional de financiamento da formação profissional da juventude.

COORDENAÇÃO EXECUTIVA



ENTIDADES APOIADORAS E PARCEIRAS



Referências bibliográficas

ALMEIDA, Sílvio Luiz. Racismo Estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ANDRADE, Luciana; MENDONÇA, Jupira. Segregação residencial ajuda os mais ricos. Observatório das Metrôpoles. Direito à cidade, 2022.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CFESS MANIFESTA. Conferência Popular pelo Direito à Cidade. 2022. Diniz, Tânia, Santos. Mauricleia Soares.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica - Violência contra as mulheres em 2021, 2022.

GONZALEZ, Lelia. Primavera para as rosas negras. Diáspora Africana: Editora Filhos da África, 2018

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial; Carta Maior, 2013.

KILOMBA, Grada. Memórias da Plantação – episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KOWARICK, Lúcio Trabalho e vadiagem. A origem do trabalho livre no Brasil. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1994

MOURA, Clóvis. O negro: de bom escravo a mau cidadão? São Paulo: Editora Dandara, 2021

OLIVEIRA, Denis de. Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Dandara, 2021

PASSOS, Rachel Gouveia. Narciso acha feito o que não é espelho. Boletim Eletrônico CRESS SC. Edição no. 79. Florianópolis, 2021

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. in SANTOS, Renato Emerson dos (org.) Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia do Brasil. São Paulo: Autêntica Editora, 2007

SAFFIOTI, Heleieth. Conceituando o gênero. In: Gênero e Educação. Coordenadora Especial da Mulher/ Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Prefeitura de São Paulo, 2004, p. 53- 60.

SANTOS, Renato Emerson do (org). Questões urbanas e racismo. Petrópolis, RJ : DP et Alii ; Brasília, DF : ABPN, 2012. SILVA, Mércia Maria Alves da. Reflexões interseccionais e decoloniais à luz do feminismo negro sobre a violência contra as mulheres no contexto de crise econômica e pandêmica: desafios teóricos políticos para o Serviço Social. I Simpósio Serviço Social e Relações Étnico-Raciais. 15/12 a 18/12/2020, Evento on-line.

WACQUANT, Loic A raça como crime cívico Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal, vol. XXV, 2005, pp. 9-41

Referências bibliográficas

ARTIGO 19. Sumário Executivo – Relatório Global de Expressão 2019/2020: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo. [online] Disponível em <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/10/SumarioExecutivoGxR_PT.pdf>. Acesso em fevereiro de 2023.

ARTIGO 19. Sumário Executivo – Relatório Global de Liberdade de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo. [online] Disponível em <<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2021/07/RG-Expressao-2021-corrigido-11-1.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2023.

ARTIGO 19. Mapa da Participação Política e Social: atos de censura e restrição da participação no Brasil. [online] Disponível em <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2022/09/MapaDaParticipacaoPoliticaSocial_29.9_DIGITAL.pdf>. Acesso em fevereiro de 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Bases para a atualização colaborativa da Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável. [online] Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/PNDU_TextoBase.pdf>. Acesso em fevereiro de 2023.

POGGIESE, Héctor. Alianças transversais, reconfiguração da política e desenvolvimento urbano. Boletim Campineiro de Geografia, v. 10, n. 2, 2020.

REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. Brasil: As múltiplas faces da censura. [online] Disponível em <<https://rsf.org/pt-br/brasil-múltiplas-faces-da-censura>>. Acesso em fevereiro de 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

AZEVEDO, Karla Moroso de. BEDUSCHI, Taiane Chala. FAGUNDES, Paola Maia. SPAUTZ, Franthesco. (org.). ATHIS – Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: Um Direito e Muitas Possibilidades. CAU-SC. Florianópolis, 2018.

AZEVEDO, Karla Moroso de. BEDUSCHI, Taiane Chala. TABA: Trabalhadores Articulados em Benefício da Arquitetura. Brasília, DF: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, 2022.

BUONFIGLIO, L. V. 2018. Dez anos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): um balanço preliminar. BUONFIGLIO, L.V MINHA CASA, MINHA VIDA À LUZ DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. IN: LIMONAD, E; MONTEIRO, J.C. MANSILLA, P et al. Planejamento territorial, vol : reflexões críticas e práticas alternativas. São Paulo, Ed Max Limonad, 2021.

BASTOS, R.D , 2018. NA ROTA DO FOGO: ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO. TESE DE DOUTORADO, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Referências bibliográficas

- CARDOSO, A. L.; D'Ottaviano, C. 2021. Habitação e Direito à Cidade desafios para as metrópoles em tempos de crise. Ed.1. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles, 2021.
- BALBIM, R. N. Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional de Habitação passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11104/1/td_2751.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.
- BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11202/1/NT_Analise_preliminar_Publicacao_Pr_eliminar.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.
- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros, 2018. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em 10 set. 2020.
- LIMA, A. N. V.; GONZALEZ, F. C. S.; MACEDO JÚNIOR, G. S.; VIVEIROS, L. O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233–249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12_lima. Acesso em: 17 set. 2022.
- BARROS, Betina Warmling. Sete perguntas que ajudam a entender as mortes violentas intencionais no Brasil. In Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Coordenação Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>
- CARVALHO, Bárbara; CIMIERI, Fabiana. Favelas do RJ têm quase 800 mortos em ações policiais desde que STF mandou restringir operações. Reportagem da GloboNews publicada no portal G1 em 05/04/2021. Ver. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/05/favelas-do-rj-tem-quase-800-mortos-em-acoes-policiais-desde-que-stf-mandou-restringir-operacoes.ghtml>, acessador em julho e 2022.
- FREITAS E SOUZA, Maciana de; SOUZA JUNIOR, Francisco Vieira de; SOUZA SEGUNDO, Jacinto Gomes de. A lei anticrime e o recrudescimento da seletividade penal. Site Justificanfo, 14 de abril de 2020. Disponível em <http://www.justificando.com/2020/04/14/a-lei-anticrime-e-o-recrudescimento-da-seletividade-penal/>, acessado em outubro de 2020.
- GENI/UFF e FOGO CRUZADO. Chacinas Policiais. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Heirinch Böll, 2022a.
- _____. Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heirinch Böll, 2022b.

Referências bibliográficas

GRAHAM, Stephen. Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

IPEA. Atlas da Violência 2020 - Daniel Cerqueira (coordenador). Brasília, Ipea, 2020. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/2010-atlas-da-violencia-2020.pdf>

SOARES, Luiz Eduardo. Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos. São Paulo, Boitempo, 2019.

SOUZA, Jordana Almeida de Oliveira e. A Militarização Como Dispositivo de Produção do Espaço na Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

TELLES, Vera da Silva. Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade. In TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (orgs.). Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006, p. 69-116

VASCONCELOS, Fabio. O braço oficial que arma o crime. Jornal O Globo, 13/05/2006, Rio, p. 20.

Alisson, Elton. Agência FAPESP. Brasil registrou recorde de eventos extremos de chuva em dezembro de 2021. Publicado em 20 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2022/01/brasil-registrou-recorde-de-eventos-extremos-de-chuva-em-dezembro-de-2021.html>

Azevedo, Alessandra. Revista Exame. Orçamento prevê menos de 1% do necessário para prevenção de desastres em 2023, diz Randolfe. Publicado em 01 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://exame.com/brasil/orcamento-preve-menos-de-1-do-necessario-para-prevencao-de-desastres-em-2023-diz-randolfe/>

CEMADEM – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. Painel de Alertas. Acesso em 27 de janeiro de 2023. Disponível em: <http://www2.cemaden.gov.br/painelalertas/> CNM - Confederação Nacional de Municípios. Levantamento da CNM mostra danos e prejuízos pelas chuvas em todo Brasil no mês de dezembro. Publicado em 04 de janeiro de 2023. Disponível em: https://desastres.cnm.org.br/noticias/ler_noticia/65057

CNM - - Confederação Nacional de Municípios. DANOS E PREJUÍZOS CAUSADOS POR DESASTRES NO BRASIL ENTRE 2013 A 2022. Publicado em abril de 2022. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf

Folha de São Paulo. Chuvas causadas pelo La Niña já atingem 80% do esperado para janeiro em capitais. Publicado em 12 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/01/chuvas-causadas-pelo-la-nina-ja-atingem-80-do-esperado-para-janeiro-em-capitais.shtml>

Referências bibliográfias

Madeiro, Carlos. Portal UOL. Alertas ignorados e falta de plano levam país a reviver tragédia com chuvas. Publicado em 01 de junho de 2022. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/06/01/alertas-ignorados-e-falta-de-acao-levam-pais-a-reviver-tragedia-com-chuvas.htm?cmpid=copiaecola>

MELO, Tarso de. Direito e Ideologia - Um Estudo a Partir da Função Social da Propriedade Rural. Editora Dobradura, 2013.

OXFAM. A “sobrevivência” do mais rico.

Publicado em janeiro de 2023. Disponível em:

<https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/a-sobrevivencia-do-mais-rico/>

Plataforma Global pelo Direito à Cidade -

PGDC. El derecho a la ciudad. Disponível em:

<https://www.right2city.org/es/el-derecho-a-la-ciudad/>.

SATHLER, Douglas; PAIVA, Julio Cesar Paiva. BAPTISTA, Sandra. Cidades e Mudanças Climáticas: planejamento urbano e governança ambiental nas sedes das principais regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento. Caderno de Geografia, V. v. 29 n. 56 (2019): Janeiro a Março de 2019, p. 262-286

