



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

MÔNICA DANIELLE SOUZA DE AZEVEDO

CIDADE SUSTENTÁVEL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:
análise sobre a eficácia do programa “VIVER MELHOR:
DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO” no PPA 2020-2023 do
Estado do Rio Grande do Norte

FORTALEZA

2024

MÔNICA DANIELLE SOUZA DE AZEVEDO

CIDADE SUSTENTÁVEL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: análise
sobre a eficácia do programa “VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO
URBANO E HABITAÇÃO” no PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Direito. Área de
concentração: Ordem Jurídica
Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. João Luís
Nogueira Matias

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A988c Azevedo, Mônica Danielle Souza de.
Cidade Sustentável no planejamento governamental : análise sobre a eficácia do programa “viver melhor: desenvolvimento urbano e habitação” no PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte / Mônica Danielle Souza de Azevedo. – 2024.
148 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.
1. Direito a Cidades Sustentáveis. 2. Direito à moradia. 3. Planejamento governamental. 4. Plano plurianual. I. Título.

CDD 340

MÔNICA DANIELLE SOUZA DE AZEVEDO

CIDADE SUSTENTÁVEL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: análise sobre a
eficácia do programa “VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E
HABITAÇÃO” no PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Álisson José Maia Melo
Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7)

[...] Na autoestrada, o motorista de caminhão está em casa, embora ali não seja a sua residência; na tecelagem, a tecelã está em casa, mesmo não sendo ali a sua habitação. Na usina elétrica, o engenheiro está em casa, mesmo não sendo ali a sua habitação. Essas construções oferecem ao homem um abrigo. Nelas, o homem de certo modo habita e não habita, se por habitar entende-se simplesmente possuir uma residência. Considerando-se a atual crise habitacional, possuir uma habitação é, sem dúvida, tranquilizador e satisfatório; prédios habitacionais oferecem residência. As habitações são hoje bem divididas, fáceis de se administrar, economicamente acessíveis, bem arejadas, iluminadas e ensolaradas. Mas será que as habitações trazem nelas mesmas a garantia de que aí acontece um habitar?

(Martin Heidegger)

RESUMO

O processo de urbanização acelerado trouxe uma nova conjuntura urbana, o que levou a comunidade internacional a enxergar os desafios iminentes e a pensar as novas formulações urbanas nas suas agendas globais. Dentro da ideia de sustentabilidade urbana, surgem os denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com metas integradas e indivisíveis, de alcance global e aplicabilidade universal, a serem adaptadas aos níveis de desenvolvimento específicos de cada nação. Inserido na Agenda 2030, o ODS-11, cujo teor corresponde ao objetivo de instituir cidades e comunidades sustentáveis, serviu de base para a concepção inovadora de reconhecer o papel fundamental dos governos subnacionais no desenvolvimento e na implementação de cidades sustentáveis. No Estado do Rio Grande do Norte, por sua vez, foi instituído no plano plurianual 2020-2023 um programa de governo voltado para o desenvolvimento urbano e habitação, o qual está vinculado ao ODS-11 da ONU, a fim de associar as políticas executadas pelo Estado para alcance dos ODS. Diante desse contexto, o presente trabalho objetiva fazer uma análise sobre o planejamento governamental e sua contribuição para as ações dos atores estatais na implementação do direito à cidade sustentável, sob a perspectiva do referido programa, buscando trazer uma melhor compreensão nas análises das avaliações das políticas públicas de acesso à habitação. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, sendo esta centrada na análise de eficácia da política pública, aferindo se as metas postas no Plano Plurianual atingiram as diretrizes pelas quais foram concebidas. A conclusão principal da pesquisa demonstrou que a prática do planejamento governamental desempenhou um papel fundamental na elaboração e execução das estratégias voltadas à concretização do direito à cidade sustentável na área de desenvolvimento habitacional no Estado, mesmo havendo uma baixa execução das metas do PPA 2020-2023 por parte do órgão executor (CEHAB).

Palavras-chave: Direito a Cidades Sustentáveis. Direito à moradia. Planejamento governamental. Plano plurianual.

ABSTRACT

The process of accelerated urbanization has brought about a new urban context, leading the international community to recognize imminent challenges and to consider new urban formulations in their global agendas. Within the concept of urban sustainability, the so-called Sustainable Development Goals (SDGs) from the United Nations' 2030 Agenda emerge, comprising integrated and indivisible goals with global reach and universal applicability, intended to be adapted to the specific development levels of each nation. Embedded in the Agenda 2030, SDG-11, whose content corresponds to the objective of establishing sustainable cities and communities, served as the basis for the innovative conception of acknowledging the fundamental role of subnational governments in the development and implementation of sustainable cities. In the State of Rio Grande do Norte, a government program focused on urban development and housing was established in the 2020-2023 Plurianual Plan, linked to the UN's SDG-11 to align the policies executed by the state with the achievement of the SDGs. In this context, this study aims to analyze governmental planning and its contribution to the actions of state actors in implementing the right to sustainable cities, from the perspective of the mentioned program, seeking to provide a better understanding in the analysis of evaluations of public policies related to housing access. To achieve this, a bibliographic and documentary research was conducted, focusing on the analysis of the effectiveness of public policy, assessing whether the goals set in the Plurianual Plan have reached the guidelines for which they were conceived. The main conclusion of the research demonstrated that the practice of governmental planning played a fundamental role in the development and execution of strategies aimed at realizing the right to sustainable cities in the housing development sector in the State, despite a low execution of the goals set in the 2020-2023 PPA by the executing agency (CEHAB).

Keywords: Right to Sustainable Cities. Right to Housing. Governmental Planning. Plurianual Plans.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Fontes de financiamento do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte.....	107
Tabela 2: Dados dos valores liquidados por programa do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte.....	108
Tabela 3: Dados dos valores executados do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte.....	109
Tabela 4: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2020.	113
Tabela 5: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2021.	115
Tabela 6: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2022.	117
Tabela 7: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2023.	120
Tabela 8: Quadro resumo da avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente aos exercícios 2020 a 2023.	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CNODS	Comissão Nacional dos Objetivos Sustentáveis
CNUMAH	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
COHABS	Companhias de Habitação
COVID	Corona Virus Disease
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRFB	Constituição da República Federativa Brasileira
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOPS	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MLB	Movimento de Luta nos Bairros
MLMP	Movimento de Luta por Moradia Popular
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAU	Nova Agenda Urbana
OEA	Organização dos Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde

ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PPA	Plano Plurianual
PSH	Programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RN	Rio Grande do Norte
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SETHAS	Secretaria do Trabalho, Habitação e da Assistência Social
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIGEF	Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 O CENÁRIO URBANO E O MODELO DA CIDADE SUSTENTÁVEL.....	13
2.1 A urbanização e disposição do espaço urbano	13
2.2 Os desafios do desenvolvimento das cidades: a estruturação do espaço urbano	22
2.3 A cidade na nova ordem mundial e o modelo da cidade sustentável	29
2.4 O Direito à Cidade Sustentável e a sua consolidação na política de desenvolvimento urbano nacional	38
3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	46
3.1 A construção do direito à moradia nos instrumentos de proteção internacional	46
3.2 A dimensão do direito à moradia adequada	54
3.3 O planejamento governamental para o desenvolvimento brasileiro e a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU.....	60
3.4 O direito à moradia como fundamento para o planejamento de cidades sustentáveis..	71
4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL.....	79
4.1 Políticas públicas na construção de direitos	80
4.1.1 Breves apontamentos sobre as políticas públicas urbanas brasileiras de acesso à moradia	85
4.1.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida e o déficit habitacional	91
4.2 A política habitacional norte-rio-grandense	96
4.3 As bases do Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte.....	100
4.4 O Programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO	104
4.5 O Direito a Cidade sustentável sob o prisma do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO	110
a) Avaliação 2020	113
b) Avaliação 2021	115
c) Avaliação 2022	117
d) Avaliação 2023	120
5. CONCLUSÃO.....	127
ANEXO A – INFORMAÇÃO DO PROCESSO SEI/RN SOBRE O PPA	146

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história o homem aprendeu a viver nos espaços criando formas de organização apropriadas para cada período e enfrentando os desafios advindos com o passar do tempo. Atualmente a maior parte da população mundial concentra-se nos centros urbanos, tendo o fenômeno acelerado da urbanização trazido significativos reflexos no âmbito social, ambiental e econômico das cidades, afetando a estrutura da paisagem urbana como também o estilo de vida dos seus habitantes e as relações existentes entre as próprias cidades.

Esse crescimento populacional passou a demandar uma maior procura pelos espaços urbanos, aumentando significativamente o número de moradores das áreas cidades, em conjunto aos problemas de deterioração do ambiente urbano e de desorganização social.

Em face dessa nova conjuntura urbana, a comunidade internacional passou a enxergar os novos desafios e pensar as novas formulações urbanas nas suas agendas globais, discutindo e abordando as cidades de maneira distinta diante dos novos cenários. Para isso, instituiu-se a ideia de desenvolvimento urbano sustentável alicerçando o atendimento das necessidades do presente, sem comprometimento das gerações futuras, por meio de uma política de desenvolvimento formulada de forma sustentável, assegurando os direitos humanos e a qualidade de vida digna para todos.

A pauta da sustentabilidade urbana é um elo central de mudanças qualitativas essenciais para transformação da vida urbana e das cidades, demandando alinhamentos políticos, arranjos financeiros e tecnológicos com estratégias adequadas à condução da sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades. Nesse contexto, surgem os denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com metas integradas e indivisíveis, de alcance global e aplicabilidade universal, a serem adaptadas aos níveis de desenvolvimento específicos de cada nação.

Em especial quanto ao cenário urbano, foi inserido na Agenda 2030 o ODS-11, cujo teor corresponde ao objetivo de instituir cidades e comunidades sustentáveis. Essa concepção inovadora do sistema da ONU reconhece o papel fundamental dos governos subnacionais no desenvolvimento e na implementação de cidades sustentáveis, sobretudo quanto ao acesso de todos à habitação segura, adequada, a preço acessível,

assim como aos serviços básicos para a população. No Brasil, por sua vez, positivou-se no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) o direito a cidades sustentáveis, entendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Ainda que haja um poder-dever de condução das cidades brasileiras a uma perspectiva sustentável, a implementação dessa realidade nem sempre se dá de maneira eficaz, em especial quanto à operacionalização do direito à moradia, enquanto parte integrante do direito a cidades sustentáveis do Estatuto da Cidade e direito social previsto no art. 6º, da Constituição Federal de 1988, e integrante do rol dos chamados direitos fundamentais.

Percebe-se que o direito a cidades sustentáveis encontra entraves institucionais que demandam um planejamento governamental mais operante, principalmente por meio de diretrizes, objetivos e metas presentes nos Planos Plurianuais, enquanto ferramenta estratégica de efetivação de direitos, pensada para definir políticas públicas sob múltiplas frentes de atuação e projetada para articulações de maior alcance.

Tendo em vista essa conjuntura, escolheu-se abordar o tema da sustentabilidade urbana atrelado ao direito à moradia por ser tal assunto uma temática de grande alcance nos debates e documentos internacionais sobre habitação, bem como pela existência de previsão do direito à cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro. No caso em tela, há a formulação pelo Estado do Rio Grande do Norte de um programa de governo, instituído no PPA 2020-2023, que está ligado ao ODS-11 da ONU a fim de que sejam associadas as políticas executadas pelo Estado para alcance dos ODS. Além disso, esse cenário resulta no dever constitucional de avaliação das políticas públicas pelos órgãos e entidades da administração, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (art. 37, § 16).

Dessa forma, o presente trabalho objetiva encontrar formas em que o planejamento governamental possa contribuir para as ações dos atores estatais na implementação do modelo da cidade sustentável, sob a perspectiva do direito à moradia, buscando trazer uma melhor compreensão nas análises das avaliações das políticas públicas de acesso à habitação. Para tanto, a pesquisa buscou aferir a implementação do direito a cidades sustentáveis a partir da análise de eficácia do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, presente no Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte, que está vinculado ao ODS-

11 e foi concebido com o objetivo de estimular a construção, requalificação, reforma e regularização fundiária de unidades habitacionais.

Logo, este trabalho pretende responder à seguinte questão: O programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO foi eficaz na condução de uma política de desenvolvimento urbano voltada à habitação de interesse social, cumprindo as metas propostas para a implementação de uma cidade sustentável?

Na metodologia adotada no trabalho utilizou-se o método indutivo, baseado em padrões e observações específicas no intuito de obter as conclusões pretendidas. Dentre os métodos e técnicas de avaliação de programas e políticas públicas, a pesquisa centrou-se na análise de eficácia, por ser essa a técnica que visa analisar se o programa estudado foi (ou não) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução. As informações sobre o cumprimento das metas propostas foi obtida por meio de relatórios de avaliação do plano plurianual elaborados pelo próprio órgão encarregado da execução da política – a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB).

O embasamento teórico se deu por meio de revisão bibliográfica, tendo sido utilizados livros, artigos, teses e dissertações, legislações, documentos internacionais e nacionais, bem como publicações nos sítios eletrônicos de instituições oficiais, como os portais eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), das Nações Unidas Brasil e da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB/RN). Considerando os artigos e publicações, foram, dentre outras, realizadas buscas no portal Google Acadêmico, principalmente sobre temas direcionados à urbanização, desenvolvimento sustentável, direito à cidade sustentável, planejamento e planejamento governamental. Além disso, foram solicitados documentos por meio do portal eletrônico do SIC-RN - Sistema Integrado de Informações ao Cidadão, em razão do direito de acesso à informação instituído nacionalmente pela Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, por meio da Lei Estadual nº 9.963/2015 e do decreto nº 25.399/2015. Das informações solicitadas, foi gerado o processo administrativo SEI/RN nº 12510004.000584/2023-61.

A dissertação foi dividida em cinco capítulos: esta introdução contemplou o capítulo inicial; o capítulo dois tratou sobre o processo de urbanização e as mudanças existentes nos espaços urbanos, inicialmente numa abordagem europeia, depois sobre aspectos da América Latina e do Brasil. Abordou também a ideia de sustentabilidade,

mais especificamente da sustentabilidade urbana até o modelo das cidades sustentáveis, enquanto modelo que obedece aos três principais pilares da sustentabilidade, quais sejam: o pilar ambiental, econômico e social, com o fim de oportunizar qualidade de vida para os habitantes da cidade, seja para as presentes e futuras gerações. Fala ainda sobre o ODS-11 da ONU, os aspectos do direito à cidade sustentável presente no estatuto da cidade, como também os principais documentos internacionais que tratam sobre o tema; o terceiro capítulo discorre sobre a construção da ideia do direito à moradia em âmbito nacional e internacional, dispondo a ideia de que, mais do que um teto, o direito à moradia deve oferecer condições de dignidade para o seu exercício. O capítulo, então, inicia o diálogo sobre o planejamento governamental enquanto ferramenta estratégica para efetivação do direito à cidade sustentável e do Direito à moradia, abordando também alguns aspectos do planejamento governamental na implementação da Agenda 2030 da ONU e as limitações desse processo no estado brasileiro; no capítulo quatro são trazidas as políticas públicas de acesso à moradia, discutindo também a pauta da política habitacional no Brasil e no Estado do Rio Grande do Norte, até a abordagem do programa “VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO”, no PPA 2020-2023 do Estado do RN, sob a correlação da eficácia da política pública na construção do direito à cidade sustentável; o quinto e último capítulo, por fim, são tecidas as considerações finais.

2 O CENÁRIO URBANO E O MODELO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

O modelo da cidade sustentável se apresenta como uma pauta que vem se fortalecendo ao longo das últimas décadas. Não somente em um contexto internacional, mas também nacional, a sustentabilidade urbana está presente nas abordagens de direcionamento estatal para implementação de direitos voltados ao desenvolvimento urbano nas suas mais variadas vertentes.

Dessa forma, o presente capítulo inicia sua abordagem explicando o processo de urbanização não apenas restrito ao crescimento das cidades, mas reflexo das mudanças sociais, ambientais e econômicas existentes nos espaços urbanos. Para tanto, retrata os aspectos gerais do processo de urbanização ocorrido na Europa e na América Latina, em especial, quanto aos aspectos atinentes à realidade brasileira.

Em seguida, fala acerca da busca pelo desenvolvimento urbano e a sua implementação em um mundo cada vez mais urbanizado, entendendo os obstáculos globais e locais para a consecução de um futuro mais sustentável em que predomine o direito a cidades sustentáveis.

Por fim, o terceiro ponto passa a expor o modelo das cidades sustentáveis, sua conceituação complexa, a relação intrínseca entre tal modelo e os aspectos globais da sustentabilidade urbana, como também expõe os principais documentos internacionais que tratam sobre o tema. Pauta, também, tratada em face de um direito positivado no ordenamento nacional por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que no seu art. 2º, I, garante o direito a cidades sustentáveis, entendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

2.1 A urbanização e disposição do espaço urbano

Embora tenham sido formadas as primeiras cidades por volta do ano 3.500 a.C., o fenômeno urbano somente se exteriorizou de maneira significativa a partir da primeira metade do século XIX. Isto é, não obstante as cidades existam desde tempos remotos, o fenômeno da urbanização é algo tipicamente moderno (SJOBERG, 1972, p. 38).

Foi na cidade industrial moderna e detentora de uma organização social mais complexa que se personificou a educação de massa, o sistema de classes e o feroz avanço tecnológico atrelado ao uso de modernas fontes de energia. Posto isso, nota-se

que a Revolução Industrial originou a urbanização enquanto fenômeno moderno, entendido como o processo em que a população urbana cresce em proporção superior à população rural (SILVA, 2010, p. 26).

A associação entre a industrialização e a urbanização, e como a cidade passa a ser base para o desenvolvimento da atividade industrial, é contemplada por Sposito (1989, p. 43) quando afirma que embora a indústria tenha se apropriado e transformado a natureza, a industrialização compõe um processo mais amplo caracterizado pelo predomínio da atividade industrial sobre as demais atividades econômicas. Logo, o caráter urbano da produção industrial levou as cidades a tornarem-se a base territorial desse processo, pois são essas cidades que irão concentrar tanto o capital como a força de trabalho.

Esse cenário levou a uma transformação significativa das cidades industriais, onde os grandes centros urbanos agregavam variados números de fábricas intercaladas por moradias precárias e espremidas, sem a existência de um planejamento urbano que comportasse a nova realidade instaurada. Os países industrializados são aqueles altamente urbanizados, contudo, a urbanização leva à ocorrência de sérios problemas de deterioração do ambiente urbano, além de desorganização social, com falta de habitação que acomode toda a população residente, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Soma-se a isso a modificação da utilização do solo e da paisagem urbana.

O cenário caótico das cidades industriais em razão do vertiginoso aumento demográfico foi relatado por Hobsbawm (2011, p. 76-77) ao citar que no ano de 1750 só existiam duas cidades na Grã-Bretanha com mais de 50.000 habitantes: Londres e Edimburgo. Porém, em 1801 já havia oito cidades e em 1851, vinte e nove, sendo nove delas com mais de 100.000 habitantes. O autor aponta que nessa época existiam mais cidadãos britânicos morando em cidades que no campo, as cidades eram revestidas por fumaça e imundas, e os serviços públicos básicos como, por exemplo, abastecimento de água, esgotos sanitários, espaços abertos, não acompanharam a densa migração de pessoas. O resultado desse quadro são epidemias de cólera e febre tifoide, a poluição do ar e das águas, ou doenças respiratórias e intestinais, além da aglomeração das novas populações em cortiços superlotados.

Enquanto o crescimento populacional passou a demandar uma maior procura pelos espaços da cidade, os limites de extensão territorial não foram ampliados durante esse processo, ou seja, embora tenha aumentado o número de moradores das áreas

urbanas, a cidade permaneceu do mesmo tamanho. Paralelamente a essa conjuntura, o desenvolvimento do modo de produção capitalista já transformara a terra em uma mercadoria, produzindo, em consequência, um grande adensamento habitacional em razão da dificuldade de acesso à terra e à escassez de acesso a uma parcela do espaço destas cidades, que se dava pela compra ou pelo aluguel (SPOSITO, 1989, p.55).

O que se vê é que o processo de urbanização não se restringe ao crescimento das cidades. O reflexo da urbanização resultante das mudanças sociais, ambientais e econômicas, baseadas no desenvolvimento do capitalismo, atinge tanto a estrutura da paisagem urbana como o estilo de vida dos habitantes da cidade e as relações existentes entre as próprias cidades.

Roberto Lobato Corrêa (2004, p. 11-12) chama atenção para o espaço urbano capitalista como um produto social, afirmando que esse espaço é resultado de ações acumuladas ao longo do tempo e projetada por agentes que produzem e consomem o espaço, são eles: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, e os grupos sociais excluídos. Segundo aduz, a complexidade das ações desses agentes sociais abarca práticas que geram um contínuo quadro de reorganização espacial que se dá pela “incorporação de novas áreas urbanas, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade” (CORRÊA, 2004, p. 11-12).

Porém, o resultado do modo como o homem lidou com o urbano ao longo do tempo provocou distinções essenciais nos processos de urbanização das cidades e de como o espaço foi consumido ao longo do tempo.

Nos países capitalistas desenvolvidos o impulsionamento da urbanização esteve atrelado à industrialização iniciada no século XIX e à mecanização do campo. A migração populacional e a explosão demográfica para as áreas urbanas ocorreram em escala mundial, mas as peculiaridades das estruturas de cada região fizeram a evolução do processo de urbanização ser diferente nas diversas nações, gerando disfunções permanentes.

Assim, em que pese a diáde urbanização e industrialização seja comumente abordada na história mundial, para alguns autores, os aspectos pertinentes à urbanização ocorrida no território latino-americano (o que inclui o Brasil) divergem daqueles ocorridos nos países europeus. Milton Santos (1980), por exemplo, esclarece que como

o fenômeno da urbanização moderna nos países industrializados veio acompanhado da revolução industrial, há uma forte tentação em também correlacionar esses fenômenos no caso dos países subdesenvolvidos. Muitas vezes o início do processo de industrialização dos países subdesenvolvidos é comparado ao que foi ocorrido no século XIX com os países europeus.

Ainda que a América Latina seja a região mais urbanizada do mundo, tendo registrado atualmente um grau de urbanização da ordem de 80% (CEPAL, 2012), a urbanização nesse território ocorreu depois das regiões mais desenvolvidas do mundo (mesmo tendo antecedido, consideravelmente, a urbanização da África e da Ásia). Foi durante o período de 1925 a 1975 que o nível de urbanização da América Latina acelerou de forma notável, aproximando-se muito dos níveis das regiões mais desenvolvidas do mundo (Lattes, 2001, p. 50).

Segundo Castells (1973, p. 3), esse é um primeiro traço na base de todo processo de urbanização latino-americana: a crescente aceleração da urbanização apontando para aglomerações gigantescas em prazos muito curtos. Porém, o referido autor (1977, p. 51) evidencia que o centro da problemática, para a América Latina, é a constatação de disparidade entre uma alta taxa de urbanização, em contrapartida a uma taxa de industrialização nitidamente inferior de outras regiões igualmente urbanizadas. Portanto, dentro do contexto latino-americano, embora os países mais urbanizados sejam também os mais industrializados, não há correspondência direta entre as taxas dos dois processos (urbanização x industrialização) dentro de cada país.

Tais divergências presentes no processo de desenvolvimento urbano e nas políticas voltadas para as cidades em alguns países da América Latina, como o Brasil, a Argentina e o México, são produtos da consolidação, nas décadas de 1960 e 1970, de um capitalismo que se desenvolveu desvinculado da condição de subdesenvolvimento vigente. Ocorre que as estruturas de dominação do capital controlaram os sistemas latinos por diversos caminhos.

O rápido crescimento da população urbana na América Latina pode ser atribuído, em parte, à explosão demográfica, mas sua principal causa é o êxodo rural, que se originou e persistiu devido à falta de políticas eficazes de reforma agrária. A questão habitacional, portanto, não se alinha à sistêmica falta de acesso à terra pelas populações pobres da América Latina, mas sim como produto da concentração e especulação imobiliárias para os poucos proprietários, bem como da ausência das reformas agrária e urbana na maioria dos países (OSÓRIO, 2004).

A burguesia na América Latina, por sua vez, constituiu-se como instrumento do capitalismo internacional europeu e americano quanto ao modelo de desenvolvimento econômico e de colonização implantados naquele território. Nessa pauta, Arantes (2006, p. 63) tece uma crítica acerca do ajuste estrutural surgido no início dos anos 80, em que o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Gatt (posteriormente Organização Mundial do Comércio – OMC), lançaram “as bases do novo regime internacional sob hegemonia norte-americana” e “modelaram, durante décadas, as políticas econômicas e sociais dos países do Terceiro Mundo”.

Assenta o autor o seguinte:

As instituições financeiras multilaterais tiveram papel importante no rumo tomado pelo desenvolvimento dos países da periferia e semiperiferia do capitalismo, sobretudo a partir da década de 60 – associando-se quase sempre a regimes militares ou dinásticos que faziam frente à expansão do comunismo ou da iniciativa dos países não-alinhados. Elas participaram ativamente, do ponto de vista financeiro, ideológico e político, tanto do esforço desenvolvimentista de industrialização tardia, nas décadas de 60 e 70, quanto do ajuste estrutural que o sucedeu, a partir da crise das dívidas, no início dos anos 80. Nesse percurso, as políticas para as cidades, defendidas pelo Banco Mundial e pelo BID, não apenas representam uma dimensão relevante das estratégias do Norte em relação ao Sul, e as correspondentes respostas contraditórias deste último, mas também ilustram, com excepcional clareza e contundência, o real significado das políticas preconizadas por tais instituições. (ARANTES, 2006, p. 63).

Dessa maneira, o Banco Mundial altera o programa de urbanização de baixos padrões, que se voltava à reprodução social da força de trabalho, em detrimento de uma urbanização concentrada de alto padrão nos locais das cidades de interesse do mercado, a fim de expandir a base de acumulação do capital (ARANTES, 2006, p. 67).

Ademais, aponta Milena Fernandes Olivera (2014, p. 168) que o processo de urbanização frenético dos países da América Latina fez transparecer algumas condições estruturais existentes: urbanização desatrelada da reforma agrária; urbanização apoiada pelo crescimento exagerado do setor terciário em relação ao secundário; absorção de novos padrões de consumo, emergidos por uma ainda maior concentração de renda; passagem à estrutura concentrada do capitalismo sob estruturas clientelistas de poder; intensificação das desigualdades regionais sob as quais incluía-se o processo de aceleração da urbanização em regiões mais desenvolvidas, ao passo que mantinha-se um setor pouco produtivo em regiões subdesenvolvidas.

Tal conjuntura é explicada por Oliveira e Roberts (2005, p. 299) quando ressaltam que as mudanças na estrutura social urbana, ocorridas na América Latina das décadas de 30 a 80, resultaram da conjugação de três processos: a grande urbanização, a

industrialização em divergentes níveis, e a progressiva relevância do setor de serviços nas economias latino-americanas. Segundo os autores, os processos semelhantes resultaram em diferenças significativas entre os países desenvolvidos e os países da América Latina:

Nos países desenvolvidos, os processos semelhantes produziram uma convergência das estruturas sociais: a expansão das classes médias, a consolidação de uma classe trabalhadora industrial e a melhoria do bem estar geral da população. Na América Latina, houve uma maior heterogeneidade dos padrões de estratificação. Sua dependência da tecnologia estrangeira e, em grau crescente, de financiamentos externos, aliada ao papel que a região desempenhava na economia mundial como fornecedora de produtos primários e, portanto, de base rural, resultou numa modernização irregular, tanto entre países, quanto entre regiões de um mesmo país (OLIVEIRA; ROBERTS, 2005, p. 299).

Logo, o aumento da população urbana não é resultado de um dinamismo da cidade, mas fruto do êxodo da área rural, com a formação de grandes concentrações de população sem um desenvolvimento equivalente da capacidade produtiva. Esse panorama leva a perceber que o processo latino-americano é mais do que a expressão quantitativa do conteúdo econômico das cidades latino-americanas, porque na base do processo de urbanização recente não há transição de uma economia agrária para uma economia industrial, mas um rápido crescimento no setor terciário, com fraco crescimento do setor secundário cujo componente essencial é a indústria (CASTELLS, 1973, p. 3-7).

Portanto, as faces do subdesenvolvimento e a abundante desigualdade dos países latino-americanos estão enraizadas em processos históricos de formação do espaço distintos do modelo de estruturação dos países desenvolvidos. Expor o processo social que está na base da organização do espaço não é uma mera questão de situar ou não o fenômeno urbano no seu contexto. Para além disso. Uma problemática sociológica da urbanização, conforme sinaliza Castells (1977, p. 8), deve considerar como um processo de organização e desenvolvimento e, por consequência, partir da relação entre forças produtivas, classes sociais e formas culturais (incluindo o espaço).

Pensar o processo de urbanização no Brasil sem considerar os precedentes históricos de raízes capitalistas e de desenvolvimento urbano assimétrico, é pensar a cidade apartada da sua realidade, da sua história e daquilo que conduziu os seus processos.

Considerando esse contexto, a história evolutiva da urbanização brasileira, que é relativamente recente, está atrelada ao modelo de colonização e de exploração ao qual o país foi submetido ao longo do tempo. O Brasil foi um país de uma população essencialmente agrícola, de uma sociedade de pastores e lavradores do campo, que entrelaçaram as relações sociais da civilização e o dinamismo da história do período colonial e as bases que assentaram a estabilidade da sociedade no período imperial (VIANNA, 1956, p. 55).

A colonização portuguesa e o período do 1º e 2º Reinados foram fortemente opostos à formação de uma burguesia nacional, vez que amparada no modelo de patrimonialismo predatório por recursos naturais, pela escravidão e pela agricultura de exportação. Por esses motivos, Matos (2012, p. 12) afirma que, no Brasil, a modulação de “uma sociedade tipicamente urbano-industrial no século XIX era missão impossível, não obstante os esforços do Barão de Mauá, de Eschwege, Teófilo Otoni e Henrique Gorceix”.

A potência industrial brasileira passou a se manifestar principalmente após 1930 com o apoio do governo Vargas, dos imigrantes estrangeiros e dos excedentes monetários da era cafeeira. A partir desse momento ergue-se um novo período na história brasileira, na relação urbanização/industrialização, marcando a história demográfica e econômica do país por meio do advento da concentração espacial de grandes estruturas que originaram a macrocefalia urbana inerente à forte concentração industrial.

Considerando a precária condição de vida no campo e a ausência de perspectivas para a população rural, pode-se inferir que o Brasil seguiu a tendência de explosão demográfica dos países latino-americanos no seu processo de urbanização. Para Milton Santos (1993, p. 9) a urbanização brasileira praticamente generalizou-se a partir do terceiro terço do século XX, quase contemporaneamente à fase atual de macrourbanização e metropolização.

A relativa atratividade das cidades acarreta a migração da população rural em direção às zonas urbanas. As cidades permitem uma ampla variedade de serviços, lazer, educação, cultura e saúde, por exemplo, e muitas delas oferecem uma infraestrutura urbana mais bem desenvolvida comparada à infraestrutura do campo.

Entre as décadas de 1940 e 1980 houve uma inversão das residências da população brasileira, passando a concentrarem-se nas cidades. Em 1940 a taxa de urbanização era de 26,35%, e já em 1980, alcança o percentual de 68,86%, assim, a

população total do Brasil triplica nesses quarenta anos, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia (SANTOS, 1993, p. 29).

O elevado movimento de urbanização das cidades brasileiras foi verificado a partir do fim da segunda guerra mundial, paralelamente ao forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em declínio. As causas fundamentais para isso foram os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização (SANTOS, 1993, p. 31).

Todavia, a urbanização brasileira não ocorreu de modo uniforme, uma vez que os graus de desenvolvimento e de ocupação prévia das regiões são divergentes, sendo tais diferentemente obtidas pela expansão da fronteira agrícola e pelas migrações entre as regiões do país.

Acerca desse momento histórico que duraria até o fim de 1960, Milton Santos (1993, p. 36) considera que apenas após a segunda guerra mundial a integração do território tornou-se viável. As estradas de ferro até então desconectadas em grande parte do país, passaram a interligar-se com estradas de rodagem, criando pontos de contato entre as diversas regiões, empreendendo um ousado programa de investimentos em infraestrutura.

O modelo urbano desenvolve-se cada vez mais complexo, e desde os anos de 1960 as metrópoles empreendem uma função significativa nas redes das cidades. A década de 70 marca a criação das principais regiões metropolitanas brasileiras que surgiram com a edição da Lei Complementar federal nº 14, de 1973, criando as regiões metropolitanas das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e da Lei Complementar nº 20, de 1974, que instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro.

As metrópoles passaram a concentrar não somente um alto contingente populacional, mas, sobretudo, fortes investimentos, transfigurando-se em espaços de segregação socioespacial onde a riqueza e a pobreza revelaram-se intensamente e transformaram-se em uma das suas marcas principais.

Na década de 90, por exemplo, a evolução mostrou que o acentuado crescimento econômico das cidades e o processo de urbanização com crescimento da desigualdade, acarretou uma nova e abundante concentração espacial da pobreza, fazendo com que a cidade passasse a ter sua imagem associada à ideia de pobreza nas ruas, assim como de violência, de poluição e de tráfego caótico (MARICATO, 1995, p. 29).

Formaram-se, dessa forma, mais conurbações urbanas e mais regiões metropolitanas. Tais formas de assentamento humano provocam novos problemas jurídico-urbanísticos específicos. No Brasil, por exemplo, a megalópole formou-se por meio de uma ocupação caótica, irracional e ilegal do solo urbano, eis que, durante vários anos, a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras, foi por meio do loteamento ilegal junto à autoconstrução parcelada da moradia (SILVA, 2010, p. 23). Para Ermínia Maricato (1955, p. 24), foi desse modo que emergiram as imensas periferias das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Em que pese serem as cidades diferentes e deterem particularidades inerentes a cada realidade, problemas como o desemprego, transportes, opções de lazer, rede de esgotos, poluição, aumento da produção de resíduos sólidos, educação, saúde, segurança e moradia, são genéricos e mais visíveis quanto maior a cidade for.

Os reflexos desse sistema são danos ao meio ambiente que afetam diretamente os seres humanos. O elevado número de veículos nas ruas levou ao aumento dos índices de gases nocivos à saúde na atmosfera, assim como o aumento das cidades contribui fortemente com o desmatamento. O lixo depositado nas ruas provoca o entupimento dos bueiros, dificultando o escoamento da água da chuva, e ainda que ocorra o escoamento, a água direciona detritos para o curso dos rios, córregos e mananciais, ocasionando um meio indireto de poluição da água (LOUREIRO e DE GREGORI, 2013, p. 459).

O crescimento urbano se atrela, também, ao crescimento sistêmico dessas disfunções urbanas e a organização interna das cidades evidencia um problema estrutural. A disposição e divisão do espaço urbano, bem como o modo de controle exercido pelo Estado sobre o solo e sobre os serviços públicos, consolidaram adversidades sociais, ambientais e econômicas, comprometendo as presentes e futuras gerações.

Os autores Ronilk e Klink (2011, p. 94) abordam as estratégias de crescimento econômico e desenvolvimento urbano apontando que os dados existentes sobre o tema indicam que mais do que o porte populacional ou a condição na hierarquia da rede urbana, a variável que mais atinge o dinamismo econômico e as situações de desenvolvimento urbano municipal é exatamente a localização da cidade no território. Assim, foi percebido que tanto no ano de 1991 com no ano 2000, os melhores cenários estão concentrados justamente na região sudeste e sul do Brasil, e nos municípios do

Centro-Oeste que possuem localização mais próxima ao Sudeste, como o sul de Minas, o triângulo mineiro e o sul de Goiás.

As cidades e o desenvolvimento urbano, como olhar da ação política, são percebidos ainda como um sistema setorizado de bens, equipamentos e serviços (IPEA, 2016, p. 25). Essa falha estrutural da percepção integrativa do território atrasa a caminhada para que as cidades atendam por completo a seus beneficiários e suas necessidades, bem como constitui um desafio atual para a agenda mundial das cidades.

2.2 Os desafios do desenvolvimento das cidades: a estruturação do espaço urbano

O futuro da humanidade é urbano e essa é uma tendência que irá perdurar. Isso porque os dados acerca da temática da urbanização mostram que o mundo ainda continuará se urbanizando nas próximas três décadas, passando de 56% em 2021, para 68% em 2050, traduzindo um aumento de 2,2 bilhões de residentes nas cidades. Todavia, ainda que o futuro seja urbano, isso não significa que ele seja exclusivamente nas grandes metrópoles. Assim como o aumento do fenômeno da urbanização da população global não ocorreu de maneira uniforme, o futuro das cidades também não é, e pode levar a uma diversidade de cenários a depender de cada região (UN-HABITAT, 2022, p. xv).

De acordo com Maarseveen; Martinez; Flacke (2019, p. 1), praticamente não se pode relatar uma diminuição da urbanização no mundo. O que se vê atualmente são maiores taxas de crescimento nos continentes asiáticos e africanos, particularmente nas regiões menos desenvolvidas e em países de média e baixa renda. Esse contraponto representa, segundo os autores, um desafio para a construção e manutenção de infraestrutura adequada e serviços públicos para a população cada vez mais crescente.

As cidades não existem isoladas e, portanto, mudar o paradigma de como pensar a cidade e as formas de estruturação do espaço faz parte dos desafios globais. A urbanização é considerada uma megatendência global que se entrelaça aos desafios existenciais que o mundo enfrentou ao longo dos últimos 50 anos e esses desafios vão deixando suas marcas no futuro das cidades de diferentes maneiras. O notável número de habitantes urbanos enfatiza essa necessidade de maior atenção às cidades, considerando que o fenômeno urbano traz consigo não somente o crescimento econômico e a maior qualidade de vida para a população, mas, sobretudo,

consequências sociais, econômicas e ambientais geradas pela urbanização desenfreada, as quais os países não preparados para lidar.

Assim, o modo de enxergar os novos desafios é também refletido na comunidade internacional, na medida em que as agendas urbanas globais passaram a discutir e abordar as cidades de maneira distinta diante dos novos cenários. Conforme Parnell (2016, p. 535), pode-se perceber mudanças nas agendas Habitat das Nações Unidas com implicações políticas distintas ao longo do tempo. Ainda que ambas as agendas tenham direcionamentos sobre a pobreza e os direitos humanos, o quadro apresentado pela referida autora aponta que na Agenda Habitat II (1996), por exemplo, havia metas sobre assentamentos urbanos sustentáveis, a desigualdade não fazia parte do documento e as cidades foram consideradas como “plataformas”. Por outro lado, a Habitat III (2016) conectou o desenvolvimento urbano sustentável ao desenvolvimento sustentável, a desigualdade passa a ser integrada à agenda de desenvolvimento e as cidades foram consideradas “vetores” de mudança.

A conjuntura do desenvolvimento sustentável ganha força como uma estratégia de desenvolvimento a ser seguida pelos Estados, ao passo que as agendas urbana e ambiental se entrelaçam mais veemente diante das trocas da globalização na geração das adversidades inerentes ao processo espontâneo de crescimento das cidades.

Trazendo a realidade concreta das cidades, o relatório *URBANIZATION AND DEVELOPMENT: Emerging Futures*, da UN-HABITAT (2016, p. 5) chama atenção para os efeitos promovidos pelo contraponto existente entre os efeitos da urbanização e as consequências ao logo dessa jornada. No campo ambiental, o modelo de urbanização atual facilita a dependência do automóvel, intensifica o uso de energia e contribui perigosamente para as mudanças climáticas. No social, gera múltiplas formas de desigualdade, exclusão e privação, criando cidades divididas e caracterizadas por condomínios fechado e favelas, além de dificultar a integração de migrantes e refugiados no compartilhamento de formas humanas, sociais, culturais e intelectuais da cidade, e, conseqüentemente, do sentimento de pertencimento. No econômico, o modelo de urbanização se mostra insustentável em razão do desemprego generalizado, em especial entre os jovens, e em relação às condições de vida instáveis, empregos mal remunerados e atividades informais geradoras de renda que, por sua vez, criam dificuldades econômicas, acesso desigual aos serviços e má qualidade de vida para muitos.

Considerando essa perspectiva, a Nova Agenda Urbana da ONU traz a representação de um olhar compartilhado para um futuro mais sustentável em que as pessoas possam compartilhar direitos e benefícios e oportunidades de maneira igualitária, usufruindo daquilo que a cidade oferece, cabendo à comunidade internacional reconsiderar os sistemas urbanos e a forma física dos espaços em prol desse objetivo maior. Nesse sentido, afirma o documento representar uma mudança de “paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação” (UN-HABITAT, 2017, p. iv).

Diante de tal cenário, a Agenda dispõe que os cinco pilares sejam recursos para a efetiva concretização do ideal comum para todos os níveis de governo, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, dentre outros, e são caracterizados como: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbana; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e, por fim, a implantação local (UN-HABITAT, 2017, p. iv)

Mesmo que existam disfunções comuns às cidades, o panorama ideal para o desenvolvimento urbano e a eventual concretização de um direito à cidade sustentável, não pode ser uníssono em todos os cenários e exequível para todas as realidades. Tendo em vista que o próprio futuro das cidades não é uniforme em todas as regiões, as divergências entre os países podem conduzir a uma série de cenários diferentes (UN-HABITAT, 2022, p. xv).

O relatório *Envisaging the Future of Cities* (2022, p. xviii) aponta que a urbanização é inevitável, de modo que o planejamento do crescimento urbano é a alternativa fundamental para um futuro sustentável e uma gestão urbana que atenda às necessidades exigidas, mitigando os impactos sociais, econômicos e ambientais associados com o crescimento futuro. O relatório atenta, por exemplo, que o crescimento da cidade em países de baixa renda exige esforços consideráveis no âmbito do planejamento e dos investimentos em infraestrutura, eis que o planejamento deve ser realizado antes dessa expansão das cidades com o fito de acabar com a informalidade e garantir a coerência política para orientação dos investimentos necessários.

Assim, o centro do futuro das cidades está na construção de uma resiliência econômica, social e ambiental, incluindo uma governança apropriada e estruturas adequadas. Para tanto, a Nova Agenda Urbana e o ODS-11 são caminhos promissores para o cenário otimista de futuro urbano indicado pela ONU.

O caminho, entretanto, perpassa pela construção de políticas inclusivas e de erradicação da pobreza, economias urbanas que gerem oportunidades igualitárias para todos, investimentos verdes para padrões sustentáveis de produção e consumo, estruturas de planejamento urbano responsável, sistemas colaborativos e integrados de governança, priorização da saúde pública, implantação de inovação e tecnologia e, também, construir resiliência na medida em que se permite que as cidades suportem e respondam satisfatoriamente aos diversos choques que venham a ocorrer (UN-HABITAT, 2022, p. xvi-xvii).

As iniciativas, portanto, almejam o máximo de aproveitamento pelos países e cidades às oportunidades que a urbanização oferece, partindo do princípio de que as próprias cidades podem resolver muitos dos desafios enfrentados na atualidade. Os projetos da agência buscam alto impacto por meio de soluções viáveis, personalizáveis e escalonáveis para os mais diversos problemas urbanísticos, de maneira a garantir que as cidades se tornem inclusivas e acessíveis de crescimento econômico, desenvolvimento social e mudança ambiental.

A preocupação por um desenvolvimento urbano que contemple o social, o econômico e o ambiental se faz presente como um desafio das pautas contemporâneas. A urbanização e seus impactos globais condicionaram as formas de assentamento humano a um problema sistêmico de habitação, inserindo a problemática da moradia adequada como um padrão de vida digno a ser atingido pelos países.

No Brasil, por exemplo, as últimas décadas foram marcadas por um aumento da concentração da população nas áreas urbanas. As informações fornecidas pelo Censo nacional do IBGE¹ (2010, *on-line*) elencou que no ano de 1960 a população urbana brasileira era inferior à população rural, sendo o número de habitantes urbanos correspondente a 45.1%. O panorama foi alterado a partir dos dados referentes à década de 1970, quando a população urbana passou ao patamar de 56.0%.

A partir de então, o contingente populacional continuou a crescer, elevando os percentuais de população residente nas áreas urbanas até o número de 84.4%, em 2010. Ou seja, no recorte de quarenta anos a população urbana brasileira quase dobrou de

¹ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em 18 fev. 2023.

tamanho, mantendo-se a maior concentração dessa população na região sudeste do país (IBGE, 2010, *on-line*).²

Diferentemente do estado do Maranhão, por exemplo, que possuía, em 2010, o menor percentual de população residente na área urbana (63,1%), o estado de São Paulo apresentava o significativo número de 95.9%. Logo, a concentração da industrialização em São Paulo e nas regiões adjacentes provocou alterações significativas da produção do espaço.

Segundos dados levantados pelo Relatório Brasileiro para a Conferência Habitat III (IPEA, 2016, p. 24-25), entre as cidades brasileiras, as metrópoles ou grandes cidades concentram expressiva parte da população urbana, isto é, 50% da população da população vivem nos vinte e cinco maiores aglomerados urbanos, assim como tais espaços conjugam grande parte da produção da riqueza nacional, eis que 63% do produto interno bruto – PIB brasileiro é produzido nessas cidades.

O dinamismo econômico gera reflexos nas cidades, e essas, por sua vez, absorvem os efeitos da urbanização e do crescimento, projetando no espaço urbano os melhoramentos necessários aos novos parâmetros de vida da população. Porém, os desafios desse novo cenário são notórios.

Lucas Jereissati (2020, p. 21-22) faz uma conclusão acerca da problemática urbanista atentando para o fato de que os centros urbanos são os principais polos poluidores e de degradação ambiental, somado ao fato de serem também grandes concentradores de desigualdades, embora detentores da maior parte da produção econômica global. Nesse viés, o autor discorre que tais problemas estão, de uma forma ou de outra, atrelados ao modelo de urbanização e desenvolvimento que privilegia a falta de planejamento, o individualismo, a redução dos espaços e serviços públicos.

Ocorre que, segundo os dados divulgados, a cidade é o local de habitação de 160,9 milhões de brasileiros (IPEA, 2016, p. 23). É na cidade, por excelência, que o cidadão se aproxima do poder público e visualiza mais fortemente a construção de uma política urbana concreta e que atenda a função social da propriedade urbana e o direito à cidade.

Do ponto de vista institucional, a inclusão de um capítulo de política urbana na Constituição Federal com bases na noção de função social da cidade e da propriedade, no reconhecimento dos direitos de posse de moradores das periferias e favelas das

² Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em 18 fev. 2023.

cidades brasileiras, assim como da inclusão de participação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre essa política, foi um avanço significativo no âmbito de direito à moradia e direito à cidade, fruto de um forte debate erguido pela sociedade civil, partidos políticos e governos acerca do papel dos cidadãos e das suas organizações na gestão das cidades (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 90).

Com a promulgação da Constituição Federal ocorreu a implementação do processo de descentralização administrativa e o enrobustecimento da autonomia dos poderes locais. No entanto, a regulação do poder público no espaço urbano não assegurou de maneira satisfatória as diretrizes previstas nas suas legislações.

Para Rolnik e Klink (2011, p. 90), não basta somente promover a expansão da infraestrutura urbana com o fim de abarcar o crescimento futuro, tendo em vista que as bases políticas, financeiras e de gestão sobre as quais está o processo de urbanização, assentou um modelo sinalizado pelas disfunções socioespaciais, ineficiência e degradação ambiental. Para os autores: “apesar dos sucessos da política econômica [...] e as promessas da descentralização e do Estatuto das Cidades, as marcas desse modelo continuam presentes em várias dimensões do processo de urbanização”.

O Estado passou a regular a produção do espaço por meio de leis de parcelamento, zoneamento e dos planos urbanísticos. Porém, em paralelo, o Estado permitiu ao loteador privado a produção da terra urbanizada, com aparelhamento de infraestrutura e espaços públicos para o crescimento da cidade, acarretando um processo de urbanização sem infraestrutura básica com consequências alarmantes para o meio ambiente, social e econômico.

Nesse modelo, de acordo com Rolnik; Klink, 2011, p. 103-104, o mercado formal de urbanização “produz” privadamente a cidade para as classes médias e altas. Para os demais brasileiros, seja no campo ou na cidade, restou uma inserção precária e ambígua no território “sem condições básicas de urbanidade, com vínculos frágeis com a terra que ocupam, vulneráveis a expulsões e remoções”. Nas cidades, por exemplo, o resultado foi uma urbanização desvinculada de infraestrutura básica, ora pela omissão do poder local em fiscalizar o mercado formal, ora pela incapacidade de oferecer moradia e loteamentos compatíveis com os grupos mais vulneráveis e de menor renda, impulsionando um mercado privado paralelo de baixa qualidade urbanística e habitacional.

Tal lógica dita um padrão predatório que impôs as cidades a um modelo insustentável pelo viés ambiental e econômico, fixando perdas ambientais e

externalidades negativas difíceis de recuperar. Conforme apontam os referidos autores, a espacialização da concentração das oportunidades em determinados recortes da cidade e a ocupação das suas periferias densas, precárias e cada vez mais distantes, determina um modelo de mobilidade e circulação dependentes do transporte com alto consumo energético e alto potencial poluidor. Em contrapartida, a ocupação das áreas tidas por mais frágeis ou estratégicas do ponto ambiental, como os mananciais de abastecimento de água, mangues e dunas, por exemplo, são decorrentes da combinação de um padrão extensivo de crescimento por novas fronteiras e da remoção permanente da população vulnerável das áreas ocupadas pelo mercado. Ademais, frisa-se o ponto de que a engenharia urbana mecânica, que buscou modificar a cidade em uma máquina de produção e circulação, lidou com a geografia natural (rios, encostas, vales inundáveis e outros) como um obstáculo a ser sobrepujado, seja aterrando, terraplanando ou caucionando as águas em prol de um desenho que busca minimizar persas territoriais para o mercado de solos (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 103-104).

Nesse mesmo sentido, Ermínia Maricato (2003, p. 80) chama atenção para a produção do espaço urbano após o avassalador fenômeno da urbanização e como, nas grandes cidades, o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro direcionou a população mais carente para a cidade informal. Afirma que o loteamento ilegal e a favela foram as possibilidades mais comuns de acesso à moradia para a maior parte da população urbana de renda baixa e média-baixa, sendo a problemática das ocupações ilegais uma carência da atuação estatal em prover alternativas habitacionais eficientes.

Assim, infere a referida autora que a base das ocupações ilegais e da produção informal da cidade reside na carência de uma política pública que atinja a ampliação do mercado ilegal privado, contemplando a participação de agentes lucrativos e não lucrativos, além da atuação pública subsidiada para famílias com baixa renda. Isso significa que as favelas e os loteamentos ilegais irão continuar se reproduzindo enquanto o mercado privado e os governos não se direcionarem para a apresentação de alternativas habitacionais eficientes, com ênfase na promoção de uma política urbana de regulação do financiamento imobiliário (MARICATO, 2003, p. 80).

Desse modo, a produção capitalista formal está atrelada à participação de incorporadores, construtores e financiadores, ao tempo que o parcelamento ilegal envolve, mais frequentemente, o proprietário de terra e o loteador. Outrossim, o próprio mercado também se modificou, não há mais a massa de trabalhadores pobres, e sim

compradores com poder aquisitivo para custear o que a lei determina e adquirir uma melhor localização.

Nessa perspectiva, temos um processo de urbanização engessado, em que a exclusão se mostra como um problema estrutural, e a problemática das habitações reclamam, cada vez mais, o direito a uma cidade que atenda aos anseios da população, e materialize os direitos previstos expressamente no nosso sistema jurídico.

A condução do espaço das cidades pelo Estado se mostra apartada da ideia de desenvolvimento para concretização de um ODS que garanta, de fato, a implementação de uma cidade sustentável, reclamando, assim, uma análise profunda sobre a atuação do poder público na regulação urbana e nas políticas de desenvolvimento urbano, de qualidade ambiental e de qualidade de vida digna para todos.

2.3 A cidade na nova ordem mundial e o modelo da cidade sustentável

Em virtude do crescimento desenfreado das cidades e das demandas inerentes à urbanização, as discussões acerca da sustentabilidade se tornaram cada vez mais latentes. Efetivar e pensar a pauta de cidades sustentáveis tornou-se uma preocupação a nível mundial ensejando implicações ao redor do globo. Pois, o deslocamento de indivíduos para as áreas urbanas nos últimos tempos se traduz num fenômeno capaz de gerar diversas consequências de caráter ambiental, social, legal, político e cultural.

Nota-se que, desde o primórdio, a existência humana demanda locais que favoreçam sua habitação, considerando fatores essenciais à sua sobrevivência, a exemplo de água, alimento, convivência coletiva. Todavia, observa-se que, ao passo em que o instinto por ocupar os mais variados locais crescia, a proteção à natureza que lhes cerca continuou a ser visto como objeto tão somente exploratório e, por esta razão, carente de proteção (HUMBERT, 2017). Santos et. al. (2014, p. 4-6) afirmam que, em um primeiro momento, a ideia de desenvolvimento era concebida como um mero instrumento de expansão econômica para uma nação específica, sem considerar as consequências que essa perspectiva poderia ter sobre certos grupos da sociedade ou até mesmo sobre o meio ambiente. Sendo assim, até o efetivo surgimento das cidades modernas, percebe-se que o homem percorreu um extenso caminho visando melhores condições de vida.

Noutro norte, considerando a exploração descontrolada dos recursos ambientais, bem como o número crescente de cidades, consequências como o aquecimento global e a crise hídrica se tornaram constantes problemáticas advindas do desenvolvimento urbano e da presença humana. Para tanto, a necessidade de estabelecer paradigmas para delimitar a convivência e um meio ambiente harmônico é parte fundamental da materialização dos esforços para um desenvolvimento urbano e social mais sustentável.

A ideia de desenvolvimento, por si, passou por transformações ao longo do tempo. Segundo Santos et. al. (2014, p. 6), os primeiros questionamentos em face do modelo de desenvolvimento industrial e progressista ocorreram entre os anos de 1960 e 1970 durante as discussões sociais e ambientais.

Como fruto da disseminação e importância dessa temática, os estudos do Clube de Roma deram origem à publicação do livro Limites de crescimento (*The limits to growth*) em 1972, o qual, a partir da realização de um diagnóstico dos recursos terrestres, concluiu que a degradação ambiental é especialmente resultado do descontrolado crescimento populacional e suas conseqüentes exigências sobre os recursos disponíveis na natureza (VIEIRA, 2012). Sob esse prisma, caso inexistisse uma estabilidade populacional, econômica e ecológica, os recursos naturais que são limitados serão extintos e, conseqüentemente, a população humana também.

Sendo assim, tais estudos serviram de base para a ideia de que o desenvolvimento deve estar vinculado diretamente à premissa de sustentabilidade. Na visão de Leila da Costa Ferreira (2005, p. 315), o próprio termo sustentabilidade foi moldado com o propósito de remeter ao vocábulo sustentar, de sustentar algo ao longo do tempo a fim de permitir condições de perenidade. A autora assenta que dentre os inúmeros conceitos de sustentabilidade aplicados ao longo dos anos, o que se pretende é encontrar os mecanismos de interação nas sociedades humanas em uma relação harmoniosa com a natureza.

Frente a esse cenário, ocorreu em 1972 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – CNUMAH (Estocolmo), que preconizava a ideia de desenvolvimento sustentável a partir do gozo de diversos direitos, entre eles o direito fundamental ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, atribuindo a obrigação de ser protegido, a fim melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (VIEIRA, 2012).

Por sua vez, em 1983, a ONU fundou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual tinha por objetivo reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente e formular propostas para abordá-las, além de propor novas maneiras de cooperação internacional sobre a temática, com vistas a promover orientação às políticas e ações no sentido das mudanças necessárias, bem como atribuir o protagonismo de tais mudanças aos demais agentes globais, quais sejam: indivíduos, organizações voluntárias, empresas, institutos e governos, objetivando uma atuação mais consolidada.

A partir disso, os esforços da supramencionada Comissão foram concluídos em 1987 por meio do Relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland). Como resultado do trabalho, verificou-se um diagnóstico dos problemas globais ambientais. Nesse sentido, a Comissão propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental, surgindo, expressamente, uma nova forma de desenvolvimento, o denominado desenvolvimento sustentável, que compreende todo desenvolvimento que “atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”.

Para Sachs (2015, n.p.), o desenvolvimento sustentável pode ser descrito tanto como um modo de olhar o mundo, com foco nas interligações das mudanças econômicas, sociais e ambientais, como também uma forma de descrever nossas aspirações compartilhadas por um modo de viver uma existência decente, aliando o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental. Trata-se, segundo o autor, uma visão normativa do mundo, que recomenda um conjunto de objetivos aos quais o mundo deveria aspirar.

De acordo com Ribeiro et. al. (2015, p. 8), o princípio do desenvolvimento sustentável determina um equilíbrio entre ações voltadas ao desenvolvimento nas melhorias nas condições de vida das pessoas e a proteção do legado às gerações futuras, na medida em que todos passam a ter o mesmo direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os autores apontam, sobretudo, que para além das relações sociais, esse princípio também se atrela à necessidade humana de proteção do meio ambiente natural, pois a preservação do planeta é uma maneira de efetivação dos direitos humanos fundamentais, eis que todos habitam o mesmo espaço e convivem com os mesmos riscos ambientais.

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável expõe uma conotação bastante positiva, vez que tanto o Banco Mundial, quanto a UNESCO e outras entidades

internacionais utilizam-no para destacar uma nova filosofia de desenvolvimento que se harmoniza a eficiência econômica com a justiça social e a prudência ecológica (BRÜSEKE, 1995).

Em sequência, no início da década de 90, realizou-se a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, designada de Rio-92, na cidade do Rio de Janeiro, oportunidade na qual essa nova ideia de desenvolvimento foi amplamente discutida, resultando como um dos objetivos da Agenda 21, aprovada na Conferência. Nesses termos, a Agenda 21 apresenta-se como um plano de ação com o escopo de ser adotado global, nacional e localmente, tanto por organizações internacionais, como por governos e pela sociedade civil, em todos os âmbitos em que se verifica o impacto da ação humana no meio ambiente.

Partindo de um vínculo entre a sustentabilidade ambiental, social e econômica, a Agenda 21 configura-se como uma das maiores tentativas já realizadas a nível internacional no sentido de orientar os rumos da ordem mundial para um novo padrão de desenvolvimento a ser instituído no século XXI. Além de ter sido construída de forma coletiva, com a contribuição de 179 países e demais organizações da sociedade civil envolvidas.

Observa-se que, diante dos esforços internacionais empreendidos, a exemplo da Agenda 21, das contribuições da Habitat II, ocorrida em 1996 em Istambul, assim como a reafirmação desses compromissos durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, ou Rio +10 em 2002, a ideia de sustentabilidade passou a ter uma nova concepção, tendo por denominação a sustentabilidade ampliada, que conforme dispõe Vieira (2015, p. 5), corresponde à conjugação das agendas ambiental e social por meio de uma “indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza”.

Ponto esse expressado por Henri Acselrad (2005, p. 219) como “justiça ambiental”, na medida em que propõe um movimento de ressignificação da questão ambiental diante de uma apropriação da pauta ambientalista por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente vinculadas com a construção da justiça social em sentido amplo, na construção dos futuros possíveis. Isso é, a temática do meio ambiente é mostrada cada vez mais central e crescentemente atrelada das questões sociais.

Bosselmann (2008, p. 4) aduz que a partir dos ideais de justiça e direitos humanos, a sustentabilidade pode ser considerada um princípio fundamental para a

civilização, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Quando é aceita como um princípio jurídico consagrado, a sustentabilidade influencia todo o sistema legal, abrangendo não somente as leis ambientais, mas também se estendendo além do âmbito nacional.

Concretizar o desenvolvimento sustentável diz respeito à necessidade de controle e proteção dos recursos naturais disponíveis e em pleno acesso associado a um planejamento estruturado e respaldado na premissa de um desenvolvimento consciente que percebe os recursos disponíveis na natureza como limitados, na contramão de um viés capitalista, tendo em vista que uma cidade assolada pela desigualdade social e pela escassez de recursos não é capaz de consolidar um desenvolvimento plenamente sustentável.

Posto isso, a problematização desse conceito de “desenvolvimento”, inserido no contexto relacionado à sustentabilidade, é necessária ao debate sobre a definição de sustentabilidade e urbanização, visto que numa sociedade capitalista, na qual o lucro e a acumulação são pilares de sua existência, a natureza, as cidades e, conseqüentemente, a sociedade tornam-se refém e condicionados a sofrer as implicações de um ritmo de desenvolvimento desenfreado, sem a devida observância à proteção da dignidade humana e do meio ambiente que lhes oferece todo recurso para sua existência térrea (GRIFFITHS, 2014).

Não há como dissociar cidade, sujeito e sustentabilidade e não há também como conciliar tempo no capitalismo, de caráter infinito e desenfreado, além de criar necessidades que apenas dizem respeito ao consumo e não a qualidade de vida, ocultando assim carências reais relacionadas a temas como: tempo, segurança, saúde, meio ambiente e até mesmo uma mudança de paradigma em relação ao próprio olhar sobre a vida urbana e o tempo da Natureza. Dessa maneira, os recursos naturais e o tempo do capitalismo são antagônicos e inconciliáveis, tendo em vista que a natureza não consegue acompanhar o tempo desse sistema cuja premissa maior se perfaz na abundância de meios (FOSTER, 2005).

Desse modo, constata-se que, em face de um cenário em que o homem passou a ocupar os centros urbanos e que sua existência e subsistência passaram a afetar mais ainda o ambiente no qual está inserido, os esforços a nível global para tratar a respeito da sustentabilidade das cidades passaram a ter maior espaço no âmbito internacional, com vistas a promover a criação de uma agenda global capaz de conferir a devida relevância a essa temática. Sob esse viés, a necessidade de construção de cidades que

traduzissem a pauta da sustentabilidade se tornou uma urgência para o cumprimento às disposições desta agenda mundial, as chamadas cidades sustentáveis.

O princípio do desenvolvimento sustentável alicerça o atendimento das necessidades do presente, sem comprometimento das gerações futuras. Logo, a política de desenvolvimento urbano deve ser formulada a partir de um desenvolvimento pensado de forma sustentável, assegurando uma política pública que torne efetivo os direitos humanos e uma qualidade de vida digna para todos. Assim, as concepções acerca de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável norteiam a temática das cidades sustentáveis. Todavia, tais conceitos foram construídos ao longo do tempo e cada qual atribui um significado diferente, embora interligados, à pauta ora discutida.

Nesse sentido, conforme dispõe Nalini e Silva Neto (2017, p. 6-7), em seu planejamento, a cidade sustentável refere-se àquela que obedece aos três principais pilares da sustentabilidade, quais sejam: o pilar ambiental, econômico e social. Isso diz respeito a questões como redes de transporte coletivo baseadas em fontes renováveis de energia, construções sustentáveis, destinação adequada de resíduos sólidos e efluentes líquidos, licitação verde, considerando, ainda, fatores sociais como a exclusão territorial e a ideia de vulnerabilidade socioeconômica e civil.

Com perspectiva similar, Rogers e Gumuchdjian (2013) definem uma cidade sustentável como um local que seja capaz de oportunizar qualidade de vida para seus cidadãos e para as futuras gerações, por meio de medidas que associam fatores sociais e ambientais. Nesse viés, a plena consolidação de cidades sustentáveis, a partir de sua construção, depende, sobretudo, do planejamento urbano e do esforço governamental das esferas públicas competentes, uma vez que os aspectos políticos são elementos cuja relevância perpassa esse processo.

Consoante a isso, Prado-Lorenzo, García-Sánchez e Cuadrado-Ballesteros (2012) afirmam que o sistema político possui significativo impacto no desenvolvimento urbano sustentável, pois a competitividade política está diretamente relacionada à pauta da sustentabilidade urbana, considerando que cada agenda política dispõe de prioridades em sua execução.

Todavia, importa ressaltar que, segundo apontam Matias e Jereissati (2022, p. 651), a formulação do termo cidade sustentável é alvo de críticas por parte de grande parte dos atores globais. Segundo os autores, definir cidades sustentáveis não é uma tarefa fácil, e como os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

sofrem ferrenha disputa política e ideológica, há, também, um reflexo na construção do conceito de cidades sustentáveis.

Em relatório publicado em 2014, a ONU declarou que a construção de cidades sustentáveis seria um dos maiores desafios, tendo em vista que o crescimento populacional atrelado, também, à contínua urbanização ensejaria o surgimento de cerca de 2,5 bilhões de novas pessoas vivendo em áreas urbanas em 2050 (ONU, 2014).

Corroborando esse pensamento, Leite e Awad (2012, p. 8) apontam que, no século XXI, o desenvolvimento sustentável é o maior desafio, levando em conta que a temática da cidade atua como pauta pertinente a todos os países, em razão de fatores como o grande consumo mundial de energia, resíduos que em sua maioria são gerados nas cidades e o acentuado esgotamento dos recursos hídricos. Por essa razão, a agenda concernente às cidades sustentáveis é um contínuo desafio e oportunidade para concretizar o desenvolvimento a nível mundial.

Nota-se que a sustentabilidade urbana é uma pauta central para a efetivação de mudanças qualitativas essenciais para a transformação da vida urbana e das cidades. Essa transformação, contudo, exige a prática efetiva de alinhamentos institucionais, arranjos financeiros, tecnológicos e processos de planejamento urbanos flexíveis, mas dependerá, sobretudo, de um compromisso político, com estratégias e políticas adequadas para conduzir a sustentabilidade ambiental e, com isso, atingir a prosperidade nas cidades (UN-HABITAT, 2013).

Em que pese as adversidades para a efetivação de cidades sustentáveis, muitos foram os avanços nesta temática, tendo diversos governantes, empresas, entidades e pessoas físicas incorporado a questão ambiental em seus projetos, ações, modo de viver. Como parte importante desses avanços, atualmente, a Agenda 2030 se configura como o plano de ação atual para traçar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Criada em 2015 a partir de um acordo firmado entre os 193 Estado-membros da Organização Das Nações Unidas – ONU, o plano tem por escopo estabelecer, em 15 anos, 17 objetivos e 169 metas. Ainda que considerado como um instrumento *soft law*, isto é, sem tem força cogente, a Agenda 2030 incorporou, também, preocupações que ultrapassam a pauta ambientalista e coaduna interesses sociais, tratando sobre temas como o enfrentamento às mudanças climáticas, habitação digna, acesso à educação, erradicação da pobreza, entre tantas outras temáticas que tangenciam aspectos do meio ambiente e da vida urbana.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas são concebidos como uma entidade integrada e indivisível, com alcance global e aplicabilidade universal, considerando as diversas realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento específicos de cada nação, enquanto respeitam suas políticas e prioridades internas. Tais metas são definidas como alvos aspiracionais e de abrangência global, sendo que cada governo formula suas próprias metas nacionais, orientando-se pelo patamar global de ambição, mas de forma adaptada às circunstâncias locais. Cada governo é também responsável por determinar como essas metas devem ser integradas nos seus processos, políticas e estratégias nacionais de planejamento. Tudo isso reconhecendo a interconexão entre o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes em curso nos âmbitos econômico, social e ambiental (ONUBR, 2018, p. 16-17).

Susan Parnell (2016, p. 529) descreve que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) mudam as aspirações e a prática do desenvolvimento de cinco maneiras substanciais. Primeiro, os ODS são agora universais, ou seja, estabelecem uma base normativa única para todas as nações, diferentemente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que se concentraram predominantemente nas condições existentes do sul global. Em segundo lugar, os ODS são filosoficamente fundamentados na interdependência de valores sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento, conferindo mais peso aos limites ecológicos absolutos da existência humana e aos perigos das mudanças climáticas. Em terceiro lugar, o quadro de monitoramento e relato dos ODS, viabilizado por inovações em ciência geoespacial, modelagem complexa e análise de big data, permite a integração de análises espaciais e estatísticas e a inserção de indicadores locais, nacionais e globais. Essa revolução tecnológica de dados permite maior flexibilidade na seleção e relato de indicadores, remodelando as métricas do desenvolvimento global. No quarto lugar tem-se que a agenda global de desenvolvimento está sendo debatida junto com questões de finanças globais, reconhecendo que o financiamento para o desenvolvimento e as prioridades de desenvolvimento devem ser integrados. Por fim, o quinto ponto corresponde ao endosso dos ODS ao novo objetivo urbano independente de tornar as cidades seguras, inclusivas, resilientes e sustentáveis (ODS-11). Essa concepção é inovadora tanto dentro do sistema da ONU pelo reconhecimento que traz do papel de governos subnacionais no desenvolvimento, quanto paradigmaticamente para a política urbana global, pois

reconhece que em um mundo urbano as cidades podem ser caminhos para o desenvolvimento sustentável.

Inserida na Agenda, o ODS-11, cujo teor diz respeito às cidades e comunidades sustentáveis, preceitua a ideia de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para isso, pretende-se, até o ano de 2030 (ONU, 2015, *on-line*)³: 1) garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como urbanizar as favelas; 2) proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos; 3) 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; 4) fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; 5) reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade; 6) reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros; 7) proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Além da Agenda 2030 da ONU, a Nova Agenda Urbana (NAU) também exerceu um papel significativo nas deliberações sobre o desenvolvimento sustentável dos centros urbanos. Essa Agenda ocorreu durante a conferência Habitat III (Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável), realizada em 2016, na cidade de Quito, substituindo a Agenda Habitat II, adotada em 1996, em Istambul.

A aplicação da Nova Agenda Urbana desempenha um papel fundamental na concretização e adaptação localizada da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de forma integrada, direcionando-se para a consecução dos Objetivos de

³ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em 15 mar. 2023.

Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas respectivas metas, que inclui o ODS-11 (UNITED NATIONS, 2016). Pois, reconhece como central para todos os países, políticas públicas, mobilização e uso eficaz de recursos nacionais para a busca comum e concretização do desenvolvimento urbano sustentável e da própria Nova Agenda Urbana.

Logo, os esforços multilaterais recaem sobre a necessidade de introduzir no meio social e na agenda política a materialização do direito a cidades mais sustentáveis, a fim de que sua relevância não se limite apenas a uma mera orientação do desenvolvimento urbano sustentável, mas que se realize por meio de políticas públicas efetivas. No Brasil, a premissa das cidades sustentáveis foi introduzida no ordenamento pátrio por meio do Estatuto da Cidade, com a positivação de um direito a cidades sustentáveis.

2.4 O Direito à Cidade Sustentável e a sua consolidação na política de desenvolvimento urbano nacional

Diante de um cenário global de desigualdades sociais, observam-se diariamente violações de direitos humanos. A fase atual da urbanização é aquela em que a qualidade de vida se tornou uma mercadoria, ao passo em que o direito à cidade é observado enquanto segregacionista no que tange o acesso ao consumo, turismo e indústrias, que compõem o cenário urbano atual e só é acessível a quem está em grupos sociais e econômicos específicos (HARVEY, 2008). Desse modo, são necessários marcos regulatórios que confirmem a devida proteção a esse rol de direitos, incluindo, por conseguinte, o direito à cidade.

Desenvolvido em 1968, pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, o autor aduz em sua renomada obra “O Direito à Cidade” que a concepção deste direito se perfaz enquanto um direito coletivo, que deve ser construído por meio de um poder comunitário, pela ressignificação da urbanização (LEFEBVRE, 2009). Isso porque o espaço público é o espaço da cidade e de uso comum, “uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de uma reunião, a simultaneidade” (LEFEBVRE, 2008, p.110). Desse modo, entende Lefebvre que o espaço público é uma abstração que não se confunde com entidade metafísica, trata-se de uma abstração concreta, sendo o urbano “cumulativo de todos os conteúdos, seres da natureza, resultados da indústria, técnicas e

riquezas, obras de cultura, aí compreendidas maneiras de viver, situações, modulações ou rupturas do cotidiano” (LEFEBVRE, 2008, p.110).

Sob esse mesmo viés, David Harvey (2008) dispõe que o direito à cidade abrange a possibilidade de mudar a si mesmo por meio da cidade em que o indivíduo se insere, dependendo de um poder coletivo para nortear, da maneira necessária, esses processos. Essa liberdade de criar e recriar a cidade por intermédio dos indivíduos que a compõem pressupõe necessariamente um poder norteador que esteja pautado em ações coletivas, que visem efetivar esse direito.

A liberdade de fazer a cidade de acordo com os desejos mais íntimos do ser humano deve ser algo que norteie a produção do espaço urbano, compreendendo ser um direito coletivo que se sobreponha ao direito individual. Trata-se de uma consequência coletiva das nossas aspirações e realizações para com o meio. Partindo dessa perspectiva, Harvey (2012, p. 3), amparado nos dizeres de Robert Park, aponta que “se a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo em que ele está condenado a viver”. Portanto, segundo o autor, o tipo de cidade que se quer não pode ser dissociado, por exemplo, das relações com a natureza ou do estilo de vida desejado, pois o direito à cidade é “muito mais do que um direito de acesso individual ou coletivo aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade” e reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre os processos de urbanização.

Logo, as cidades não surgem em um espaço vazio e neutro, mas sim a partir da interação complexa de diversos fatores econômicos, políticos e sociais, os quais ampliam significativamente os desafios enfrentados pela administração pública na gestão urbana (CASIMIRO e CARVALHO, 2021, p. 202).

Fundamenta a visão de uma ética urbana enraizada na justiça social e cidadania, pois enfatiza a prioridade dos direitos urbanos e detalha os princípios, ferramentas e protocolos essenciais para viabilizar as mudanças indispensáveis para que a cidade cumpra efetivamente sua função social (SAULE JUNIOR, 1997, p. 31).

Entretanto, não afastando sua relevância notória, Edésio Fernandes (2007, p. 202) indaga que a expressão “direito à cidade”, em geral, foi compreendida a partir de uma perspectiva filosófico-política, fornecendo substância para a formulação tanto de um discurso geral sobre direitos e justiça social, quanto de uma abordagem mais específica baseada em direitos para o desenvolvimento urbano, sem, no entanto, trazer muitas implicações de natureza legal.

Mello (2017, p. 448), por outro lado, indica que muitos elementos normativos compõem o complexo conteúdo normativo do direito à cidade, sendo ele formado por uma variedade de posições jurídicas subjetivas, que protegem bens, valores e interesses comunitários dos habitantes da cidade, coincidindo, muitas vezes, com o conteúdo normativo de outros direitos. Para o autor, no contexto do direito à cidade, é possível identificar várias posições jurídicas subjetivas que refletem diferentes dimensões desse direito, que incluem: direito à moradia adequada; direito a serviços públicos adequados; direito à gestão democrática da cidade; direito à mobilidade urbana; direito ao planejamento urbano; direito à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico da cidade; direito à proteção do meio ambiente no espaço urbano; direito ao saneamento básico; e direito ao lazer.

Tais concepções de direito à cidade geraram forte influência em movimentos de reforma urbana na América latina. No Brasil, o Movimento pela Reforma Urbana teve sua origem a partir de iniciativas promovidas por segmentos da Igreja Católica, notadamente a CPT - Comissão Pastoral da Terra, cujo objetivo era unificar as diversas lutas urbanas fragmentadas que surgiram nas grandes cidades em todo o país, a partir da metade da década de 70 (MARICATO, 2015, 310).

Porém, o conceito de direito à cidade ganhou forma com as proposições que foram resultadas da formulação de uma emenda popular de Reforma Urbana. Tal emenda cumpriu um papel significativo no processo constituinte, uma vez que diversos dos seus temas foram utilizados como referência para a elaboração do Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988 (SAULE JUNIOR, 1997, p. 25). De acordo com Saule Junior (1997, p. 30-31), a ideia de direito à cidade compreendida na referida emenda de reforma urbana pretendia:

assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade; estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade; efetivar o direito à cidade mediante a adoção de instrumentos eficazes de política urbana como a desapropriação para fins de Reforma Urbana, visando assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social; Assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais como a de promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos e de preservar o meio ambiente; conferir ao Município a competência e o dever de aplicar de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo para cada situação concreta utilizar o instrumento mais adequado; estabelecer os instrumentos de participação popular visando assegurar a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar a cidadania.

Em meio ao cenário dos anos 1980, quando o Brasil estava passando por um período histórico de redemocratização, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana pode ser percebido como um fator essencial na inclusão do capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988. Segundo Mello (2017, p. 451), o conteúdo axiológico do direito à cidade é visto com clareza na Constituição Federal de 1988, já no artigo 182, *caput*, ao determinar que a “política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Conforme assevera Sotto (2015, p. 64), a referência explícita à garantia do bem-estar dos habitantes urbanos, no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, estabelece uma conexão evidente e direta com o enunciado inicial do artigo 225 da mesma Carta, que trata sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto dever do Poder Público e da coletividade a sua defesa e a sua preservação para as presentes e futuras gerações.

Vieira (2012, p. 11), acrescentando a esse ponto de vista, afirma que, considerando a imperativa necessidade de conciliar o progresso econômico com a preservação do bem-estar e da qualidade de vida para todos, e reconhecendo a cidade como o palco das interações sociais e econômicas onde se geram e distribuem riquezas, deve-se reconhecer que a adoção de uma política urbana eficaz é um requisito essencial para essa transformação de paradigma. Isto significa admitir que o desenvolvimento sustentável agora desempenha um papel indispensável no processo de desenvolvimento urbano, aceitando a compatibilização estabelecida pela Constituição entre a política urbana delineada no artigo 182 e os princípios consagrados no artigo 225, garantindo o direito das gerações atuais e futuras a um ambiente ecologicamente equilibrado (VIEIRA, 2012, p. 13).

Nesse sentido, o direito à cidade liga-se ao direito ao desenvolvimento sustentável, encontrando amparo constitucional à luz de princípios e valores albergados na Lei Maior. O artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 traz o princípio do desenvolvimento sustentável adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), enquanto norma jurídica que intenta “efetivar a proteção social do acesso aos meios de sobrevivência da presente e das futuras gerações, sendo utilizada como um parâmetro jurídico para a proposição de políticas públicas [...]” (RIBEIRO et. al., 2015, p. 8/9). Traz, portanto, o cenário de que

o desenvolvimento urbano sustentável passa a unir a agenda urbana e a agenda ambiental (JEREISSATI, 2020, p. 54).

Todavia, tal direito ainda enfrenta muitos desafios para sua real materialização, muito embora disponha, em seu arcabouço legal, de dispositivos como o art. 3º, II, o art. 170, incisos III e VI, o art. 225, e o art. 182, da CRFB/1988, com vistas a promover uma aproximação entre as questões ambientais, sociais e econômicas que regulamentam as diretrizes legais no âmbito brasileiro.

O capítulo da política urbana inscrita no texto constitucional ainda necessitava de regulamentação em razão do caráter dos seus artigos enquanto norma de eficácia limitada. Somado a isso, existia um histórico de reivindicações populares relacionadas à moradia em condições dignas, bem como a necessidade de normativas que tratassem a respeito da Política Urbana. Considerando tais aspectos, em 2001 foi editada a Lei nº 10.257/2001, que instituiu na seara legal do país o Estatuto da Cidade.

Sobre o panorama nacional desse período, Saltz et. al. (2017, p.1220) aduzem que a luta pela regulamentação do capítulo da Política Urbana estendeu-se por um período de 11 anos, visto que o projeto de lei foi apresentado em 1990 e a lei do Estatuto da Cidade foi finalmente promulgada em 2001, tornando o Brasil o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade. Apontam que o projeto de lei do Estatuto da Cidade, em grande parte, incorporou os artigos inicialmente propostos na Emenda Popular da Reforma Urbana durante o processo Constituinte.

Logo, as orientações que traçam os contornos da Política Urbana no Brasil, bem como os dispositivos legais e urbanísticos integrados ao Estatuto da Cidade para efetivar tais diretrizes, estão amplamente alinhados aos propostos da Emenda Popular da Reforma Urbana e do conceito de direito à cidade traçado em prol de maior cidadania e acesso a serviços e infraestruturas urbanas essenciais para assegurar condições de vida digna nas áreas urbanas.

E não apenas isso, como direcionamento acerca da pauta de cidades sustentáveis, o Estatuto da Cidade dispôs que a política urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de acordo com diretrizes gerais que incluem a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Evidente o empenho do legislador em transformar o direito à cidade em um catalisador para a confluência entre o direito à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso é manifestado pela designação de "direito à cidade sustentável", na qual tanto os elementos tangíveis quanto os aspectos simbólicos que compõem o tecido urbano devem ser mantidos em prol de todas as gerações (SALTZ et. al., 2017, p.1221).

O referido diploma legal surgiu para concretizar os preceitos constitucionais, conferindo-lhes densidade normativa e em busca de regulamentar a execução da política urbana brasileira, com normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, nos termos do seu art. 1º.

Verifica-se que, desde suas disposições iniciais, o Estatuto da Cidade objetiva regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Estabelece, também, como diretriz da política urbana, a ordenação e controle do uso do solo sob a premissa de evitar a poluição e a degradação ambiental. Observa-se, portanto, que a referida lei aborda a sustentabilidade como um objetivo, delimitando-a nos termos do art. 2, VIII, quando a descreve como a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”.

Importa mencionar, ainda, que antes do modelo adotado na Constituinte, o que existia era a Lei do Parcelamento do Solo. Sancionada em 1979, a Lei 6.766 que dispunha sobre o parcelamento do solo foi durante muito tempo a única base normativa norteadora para fins urbanos. O Estatuto se consolida como uma ferramenta para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e confere ao direito à cidade sustentável um status muito mais significativo do que uma diretriz geral. Entretanto, para Rech (2016, p.13), as novas legislações advindas para regulamentar o processo de urbanização brasileira eram insuficientes para que o controle estivesse tão somente sob tutela das autoridades competentes, assim como o direito da cidade sustentável e da moradia digna não fosse efetivamente assegurado.

Todavia, a lei não prescinde das lutas por reforma urbana no Brasil, mas promove um conjunto de instrumentos para intervir na realidade urbana do país na perspectiva de transformá-la. A partir da interpretação das diretrizes gerais da lei, verifica-se que o legislador se preocupou em atribuir protagonismo a gestão

democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Além de regulamentar instrumentos jurídicos e urbanísticos para a política urbana do Brasil, o Estatuto traz à luz do ordenamento pátrio o papel fundamental do Plano Diretor enquanto pilar basilar da regulação urbanística das cidades. Este instrumento, por sua vez, foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, cujo teor trata acerca do seu conteúdo mínimo, bem como da obrigatoriedade de sua revisão a cada dez anos, tendo por finalidade a atenção e atualização aos novos contextos do processo urbanísticos, decorrentes da evolução social urbana, assumindo um caráter integrador (ALFONSIN, 2001).

Então, o desenvolvimento sustentável, positivado no direito à cidade sustentável, ao considerar os nortes principiológicos seguidos pela CRFB/1988, bem como observando os Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, adquire o status de princípio norteador da política urbana e do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, servindo de baliza para sua aplicação e imprimindo, ainda, diferentes funções jurídicas.

Para Vieira (2012), assim como o direito ao meio ambiente equilibrado preceituado no art. 225 da Constituição Federal, o direito à cidade sustentável pode ser vislumbrado como um direito difuso, sendo assim compreendido enquanto direito transindividual, de natureza indivisível, titularizado por uma coletividade indeterminada e ligada por circunstâncias de fato, conforme dispõe o art. 81, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, devido à sua conexão intrínseca com a realização de direitos fundamentais de natureza individual, social e difusa (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), Vieira destaca o seguinte ponto: “pode-se concluir que o direito à cidade sustentável constitui-se, na verdade, em um direito fundamental, mais precisamente, em uma garantia individual fundamental” (VIEIRA, 2012, p. 15).

Isso implica na ideia de que a cidade sustentável como um direito fundamental envolve a garantia de um ambiente urbano que promova a qualidade de vida, a equidade social e a preservação ambiental, atendendo às necessidades do presente sem comprometer as oportunidades das futuras gerações.

Igualmente nessa linha de pensamento, de Marco (2012, p. 21) enfatiza que o Direito à cidade sustentável representa um direito fundamental que requer a colaboração

entre o Estado, a sociedade e o indivíduo, destacando a necessidade de vínculos ético-jurídicos que promovam o equilíbrio sistêmico e a partilha dos bens jurídicos fundamentais em prol do bem-estar, da equidade e da dignidade da vida no contexto urbano. Eis que se trata de “um direito-síntese, deduzido a partir dos princípios constitucionais garantidores da propriedade e da função socioambiental, da democracia participativa e do equilíbrio (sustentabilidade) ambiental” (DE MARCO, 2012, p. 87-88).

Ademais, no âmbito brasileiro, Vieira (2012) aponta que, na condição de diretriz geral da política urbana, o direito à cidade sustentável possui uma função positiva, pois permite a exigência por parte da sociedade de adoção de políticas públicas pelo Poder Público para implementação efetiva dos direitos.

Todavia, em que pese a norma traga indicadores mínimos de conteúdo da sustentabilidade urbana nas esferas clássicas de desenvolvimento social, econômica e ambiental, Jereissati (2020, p. 53) afirma que as cidades sustentáveis não são um fim, mas um caminho a ser seguido. Desse modo, “a presença de forma positiva desses indicadores não torna uma cidade sustentável per si, pois cada cidade apresenta particularidades e necessidades próprias”.

Sendo assim, verifica-se que a observância ao direito à cidade sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento urbano com os direitos humanos, na qualidade de uma vida digna, assim como com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protegido, visando contemplar as necessidades das presentes e futuras gerações e direcionando esforços para o combate às mais diversas formas de insustentabilidade, materializada pela degradação do meio ambiente, desperdício dos recursos naturais, aumento da pobreza e da desigualdade social, entre outros.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável deve ser verificado por meio da promoção de um planejamento eficiente que se traduza em políticas públicas formuladas e implementadas com a participação popular voltadas para a proteção ao meio ambiente sadio, à eliminação da pobreza, da redução das desigualdades sociais, adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis, geração de renda e trabalho e viabilização de um padrão digno de vida.

3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O capítulo inicia sua abordagem tratando sobre a construção da ideia de um direito à moradia no âmbito internacional, enquanto um direito essencial ao ser humano e que passou a estar presente, cada vez mais, nas pautas das agendas globais sobre assentamentos humanos.

A partir do cenário global, inicia-se a abordagem acerca das facetas do direito à moradia em âmbito nacional, sobretudo pela sua relevância enquanto direito social previsto no art. 6º, da Constituição Federal de 1988, e integrante do rol dos chamados direitos fundamentais.

Logo após, aproxima-se a temática do planejamento governamental enquanto ferramenta estratégica de efetivação do direito à cidade sustentável, que visa moldar o futuro a fim de fomentar o progresso econômico e social. Em que pese seja de fácil entendimento que a efetivação de direitos carece de um planejamento adequado, nem sempre a fase do planejamento estatal é bem executada, assim como a concretização do que é posto nos planos, de fato sai do papel. Assim, a pesquisa irá dispor sobre as concepções do planejamento governamental na implementação da Agenda 2030 da ONU e as limitações desse processo.

Considerando a temática do planejamento governamental para o desenvolvimento urbano e habitação, o capítulo se encerra na perspectiva de que o direito à moradia seja posto como um fundamento para o planejamento de cidades sustentáveis, dentro de um viés de planejamento estratégico, pensado para múltiplas frentes de atuação e projetado para articulações de maior alcance, com especial atenção a um planejamento participativo que envolve a ativa colaboração da comunidade, organizações da sociedade civil e outros grupos interessados na definição de uma política urbana que atenda aos seus reais anseios sociais.

3.1 A construção do direito à moradia nos instrumentos de proteção internacional

As normas internacionais de proteção aos direitos humanos estipulam direitos essenciais ao homem e consagram, muitas vezes, obrigações internacionais vinculantes aos Estados, passíveis de reparação pelos danos eventualmente causados em face da relação jurídica posta (RAMOS, 2016). Os instrumentos que abordam o Direito à

Moradia, na seara internacional, ganham cada vez mais espaço nos debates e nas agendas globais, podendo ser visualizado em um vasto arcabouço normativo.

Segundo declarado por Saule Junior (2004, p. 98-99), no direito brasileiro, a definição do conceito de direito à moradia e os efeitos jurídicos dele decorrentes devem ser construídos sob o alicerçado entendimento internacional sobre a temática. Isso porque, de acordo com o exarado pelo autor, a conceituação dada e a forma de compreender o direito à moradia foram alvo de uma “saga para construir o significado, os elementos e a abrangência do direito à moradia, bem como as formas de proteção e os tipos de violação deste direito”.

Esse cenário levou à comunidade internacional a produzir documentos sobre a questão dos assentamentos humanos ao longo do tempo, dentre eles, convenções, comentários gerais, conferências e as pautas trazidas nas declarações e agendas globais das Nações Unidas que dispunham sobre o tema.

Nas ações desenvolvidas pelas Nações Unidas quanto à proteção e promoção dos direitos do homem e das suas liberdades fundamentais, vê-se embasamento em três importantes documentos da chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos.

Da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o direito à moradia é percebido no artigo XXV, ao garantir a todo ser humano um padrão adequado de vida que seja capaz de assegurar ao indivíduo e à sua família, dentre outros, a habitação. Assim, em razão dos direitos humanos serem universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a habitação não é apenas componente do direito a um padrão de vida adequado, e sim um direito inerente à pessoa humana, a qual somente terá um padrão de vida adequado se assegurados tais direitos (SAULE JUNIOR, 2004, p. 90).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 trouxe uma materialização específica ao artigo XXV, da Declaração Universal, logrando o reconhecimento, pelos Estados Partes, do direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, inclusive, dentre outros essenciais direitos, o de uma moradia adequada (art. 11 (1)). A partir desse artigo, pode-se ver que a palavra moradia veio atrelada ao termo “adequada”, dando, a partir de então, um significado qualitativo à moradia, embora sem uma conceituação definida, que só veio

ocorrer em 1991 com o Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à moradia adequada, o qual vem descrito mais adiante.

Já o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), no artigo 17, atentou para a inviolabilidade de domicílio, revelando que ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em seu domicílio. Na temática do direito à moradia, somam-se ainda a esses instrumentos, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Para além dos citados documentos, no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, o direito à moradia também pode ser identificado. O Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), adotado em 22 de novembro de 1969, reconhece diversos direitos e liberdades em que há o dever de os Estados-Partes respeitarem e garantirem seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição. Assim, no seu art. 11, item 2, consta também que “Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação”, como também prelecionado o direito de circulação e de residência do art. 22.

Já o artigo 34, k, da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", assinado em 27 de fevereiro de 1967, convém pela dedicação de esforços à consecução da meta de habitação adequada para todos os setores da população, a fim de alcançar a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda para o desenvolvimento integral.

Partindo desse modelo, Saule Junior (2004, p. 97) chama atenção para a compatibilização do artigo 34, item k, da Carta da OEA com o artigo 26 do Pacto de San José, em uma conjugação que resulta uma “clara proteção do direito à moradia no Sistema Americano”. Pois, para o autor, como o artigo 26 do Pacto estabelece o comprometimento dos Estados-Partes em adotar providências para o alcance progressivo da plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas e sociais, conclui-se que a combinação do compromisso previsto na Carta da OEA, em que todos devem ter como padrão uma habitação adequada, somado à obrigação do artigo 26 da Convenção Americana, em promover a efetivação dos direitos econômicos e sociais, resulta na leitura de que os Estados-partes se comprometem a adotar medidas

a fim de conseguir alcançar progressivamente o direito de uma adequada habitação para todos os setores da população (SAULE JUNIOR, 2004, p. 97).

Ademais, o direito à moradia no contexto das declarações e agendas globais das Nações Unidas, foi objeto da primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas, no ano de 1976, em Vancouver, consolidando, à época, a UN-Habitat ou Agência Habitat. Tal conferência alicerçou o entendimento de melhoria da qualidade de vida humana como objetivo das políticas de assentamento humano, por observar que a condição dos assentamentos humanos determina em grande parte a qualidade de vida da população, cuja melhoria é um pré-requisito para a satisfação das suas necessidades básicas e reconhecer que tais problemas não estão isolados do desenvolvimento social e econômico dos países e que eles não podem ser separados de relações econômicas internacionais injustas existentes (UN-HABITAT, 1976, p. 2).

No seu relatório, seção III, item 8, consta como diretriz para ação o seguinte:

Moradia adequada e serviços são um direito humano básico que impõe uma obrigação aos Governos de garantir sua realização por todas as pessoas, começando com assistência direta aos menos favorecidos por meio de programas orientados de ajuda mútua e ação comunitária. Os Governos devem se esforçar para remover todos os obstáculos que dificultem a realização desses objetivos. De especial importância é a eliminação da segregação social e racial, entre outras coisas, por meio da criação de comunidades mais equilibradas. Essas comunidades devem integrar diferentes grupos sociais, ocupações, opções de moradia e comodidades. (UN-HABITAT, 1976, p. 7, tradução nossa).

Vê-se nesse documento, a preocupação em demonstrar o direito à moradia atrelado a uma concepção ampla de qualidade de vida, não apenas ligado à existência de estar sob um teto ou a uma habitação simplesmente, trazendo evidência a noção de moradia adequada prevista desde o pacto social de 1966 (MENEZES, 2017, p. 40).

Na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, a Assembleia Geral também dispôs sobre a pauta da habitação. Considerando a resolução dos problemas internacionais de cunho econômico, social, cultural ou humanitário, bem como promovendo e estimulando o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, a Declaração proclamou, no seu artigo 8º, que os Estados devem colocar em prática, em nível nacional, as medidas necessárias para a consecução do direito ao desenvolvimento, devendo assegurar, dentre outros, a habitação.

Pode-se citar também a Estratégia Mundial para a Moradia, adotada em 20 de dezembro de 1988, pela Resolução 43/181 da Assembleia Geral. A Estratégia das

Nações Unidas reconhece que, apesar dos esforços, mais de um bilhão de pessoas têm abrigos impróprios para habitação humana, e que esse número aumentará drasticamente, em parte como resultado das tendências populacionais e de urbanização. Logo, parte do convencimento de que os esforços contínuos e coordenados, guiados por uma estratégia apropriada e de responsabilidade global, reverterão as alarmantes tendências no campo dos assentamentos humanos até o ano 2000.

Frisa-se, inclusive, a ênfase dada pelo documento ao evidenciar a correlação existente entre as questões habitacionais e o desenvolvimento sustentável. No parágrafo 2, “c”, discorre-se que “habitação e desenvolvimento são mutuamente complementares e interdependentes, e as políticas devem ser desenvolvidas reconhecendo plenamente os vínculos importantes entre habitação e desenvolvimento econômico”, assim como, no item “d” é apontado que o “conceito de desenvolvimento sustentável implica que a provisão de habitação e desenvolvimento urbano deve ser conciliável com uma gestão sustentável do meio ambiente” (GSS, 1988, p. 136).

Seguindo a linha cronológica e retomando o apontamento feito acerca da conceituação dada ao termo “adequada” do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a definição cunhada no referido Pacto foi emitida pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em dezembro de 1991, por meio do Comentário Geral sobre o Direito à moradia adequada (Comentário Geral nº 4 - contido no documento E/1992/23). O conteúdo do Comentário se apoia no artigo 11 (1) do referido instrumento e traz preceitos importantes aos países signatários do Pacto, como o Estado Brasileiro, que o ratificou em 1992. No documento, o direito à moradia adequada é delineado como um direito humano que deriva do direito a um padrão de vida adequado, de importância central para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais, em uma interpretação mais aproximada da atualidade.

Na seção 7 do instrumento, por exemplo, o Comitê opina que o direito à moradia não deve ser interpretado no sentido estrito ou restritivo, igualando-o ao abrigo proporcionado por apenas ter um teto sobre a cabeça ou visto exclusivamente como uma mercadoria. Em vez disso, deve ser tido como o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade, tanto pelo fato de o direito à moradia ser integralmente vinculado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais sobre os quais o Pacto tem como premissa, como pela referência ao n.º 1 do artigo 11, se refere não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Assim, a seção aponta que tanto a Comissão de Assentamentos Humanos como a Estratégia Mundial para Moradia até o

ano 2000 afirmam que habitação adequada significa “[...] privacidade adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada no que diz respeito ao trabalho e instalações básicas”⁴ a um custo considerado razoável (CESCR, 1991, n.p., tradução nossa).

Já na seção 8, o Comitê busca identificar certos aspectos do direito à moradia adequada que devem ser levados em conta. Dessa forma, compõe o direito à moradia: (a) Segurança Jurídica da posse; (b) Disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; (c) Acessibilidade financeira; (d) Habitabilidade; (e) Acessibilidade; (f) Localização; e (g) Adequação cultural (CESCR, 1991, n.p.).

No entanto, ainda que os debates centrados nas questões urbanas tenham sido reconhecidos desde a década de 1970, somente na década de 1990 que o tema urbanístico ganhou maior visibilidade, estimulados pelos fóruns internacionais realizados pelas Nações Unidas durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conduzida pela ONU em 1992, no Rio de Janeiro (SILVA e TRAVASSOS, 2008, p. 29).

Um dos principais resultados da chamada Rio-92 foi a Agenda 21 Global, documento que trouxe maior destaque à noção de um planejamento para o desenvolvimento sustentável, incluindo a discussão das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento, sob o recorte de quatro seções: dimensões sociais e econômicas; conservação e gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento; fortalecimento do papel dos grupos principais; e, por fim, meios de implementação (CNUMAD, 1992).

A promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos foi debatida no capítulo sete da ação, evidenciando o direito a habitação adequada como um direito humano fundamental consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assim, assenta a Agenda que a habitação segura e saudável “é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais” (CNUMAD, 1992, p. 73).

Nesse sentido, a Agenda traz abordagens que devem constituir princípios basilares das estratégias nacionais para assentamentos humanos, as quais podem ser

⁴ Tradução livre do documento CESCR General Comment N° 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant). Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4.htm>. Acesso em 15 ago. de 2023.

ordenadas de acordo com a prioridade de cada país dentre as oito áreas programáticas definidas no documento, quais sejam: (a) Oferecer a todos habitação adequada; (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; (d) Promover a existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção; (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos (CNUMAD, 1992, p. 72-73).

Seguindo o direcionamento das Nações Unidas nas estratégias do direito à moradia, adveio a Agenda Habitat, elaborada por ocasião da Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas (Habitat II), realizada em Istambul no ano de 1996. O documento produzido teve como propósito abordar dois temas de igual importância: habitação adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em urbanização. Reafirmou o compromisso com a plena e progressiva realização do direito à moradia adequada, nos moldes dos diversos instrumentos internacionais que dispõe sobre o tema, buscando, para esse fim, a participação ativa de parceiros públicos, privados e não-governamentais em todos os níveis a fim de garantir a segurança jurídica da posse, a proteção contra a discriminação e o acesso igualitário a preços acessíveis, além de habitação adequada para todas as pessoas e suas famílias (UN-HABITAT, 1996, p. 8).

Logo, conceituando o termo “habitação adequada”, a Agenda Habitat fornece que:

Moradia adequada significa mais do que um teto sobre a cabeça. Também envolve privacidade adequada; espaço suficiente; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, saneamento e instalações de gestão de resíduos; qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde; e localização adequada e acessível em relação ao trabalho e às instalações básicas: tudo isso deve estar disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada em conjunto com as pessoas envolvidas, levando em consideração a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação frequentemente varia de país para país, uma vez que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos de gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto. (UN-HABITAT, 1996, p. 34).

Em 2015, no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em uma ação global para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o direito à moradia veio inserido, mais especificamente, no objetivo 11, que trata sobre tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, as denominadas cidades sustentáveis. A Agenda visou garantir, até 2030, o acesso de todos a uma habitação segura, adequada e a preço acessível, assim como aos serviços básicos e relacionados (ODS-11.1).

Sobre tal ponto, Parnell (2016, p. 532-533) chama atenção a uma grande mudança no setor urbano, eis que a agenda global para as cidades, a partir de 2016, é agora mais ambiciosa do que aquela estabelecida nos acordos anteriores da Habitat. Assim, uma possível ofuscação da batalha para garantir o direito universal à habitação, alcançado na Habitat II, em detrimento da medida mais ambiciosa que é a reivindicação do direito à cidade. Pois, agora, os ODS são universais e integrados.

Considerando as novas percepções de desenvolvimento, a Nova Agenda Urbana (NAU), aprovada em 2016 pela Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento sustentável (Habitat III), adveio, sobretudo, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Incorporando a percepção global entre o desenvolvimento sustentável e uma urbanização planejada e eficiente, a Habitat III vislumbra as cidades e assentamentos humanos pelo cumprimento da sua função social em uma concretização plena do direito à moradia adequada, entendido como “um componente do direito a um padrão de vida adequado”, que garanta a todos, sem discriminação, acesso aos sistemas de abastecimento de água potável e saneamento, aos bens e serviços públicos de qualidade em áreas como: segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência (UN-HABITAT, 2007, p. 5).

Entre outros pontos, Saltz et al. (2017, p. 1235-1236) afirmam que apesar de o direito à moradia já ter o status de direito humano reconhecido na Conferência HABITAT II, quando foi o principal tema em pauta, esse direito teve sua compreensão ampliada na Nova Agenda Urbana, estando apresentado mais especificamente nos parágrafos 31 a 36 do documento. Para os autores, pode-se extrair daí uma “continuidade paradigmática no tratamento do direito à moradia, renovando os compromissos dos países membro das Nações Unidas, a partir da promoção de políticas públicas para consolidação do referido direito”, deixando claro, inclusive, o

comprometimento da NAU com a dimensão prestacional (positiva) do direito à moradia.

3.2 A dimensão do direito à moradia adequada

Partindo da própria conceituação da palavra, vê-se que o termo moradia tem origem latina na palavra *morari* que significa demorar, ficar (MOLINARI; ROGERIO, 2014). Exprime “o lugar em que se demora ou em que se habita”, o que expressa, em geral, a casa, em que se habita ou em que se vive (DE PLÁCIDO E SILVA, 2004, n.p).

Não se confunde, por sua vez, com domicílio. Nos dizeres de DAUD (2015, p. 5), o termo domicílio não deve ser confundido com moradia, dado que a doutrina jurídica e a legislação brasileira estabelecem definições distintas para esses conceitos. Isso porque o domicílio de uma pessoa pode ser o lugar onde ela estabelece sua residência habitual, mas também pode ser o local onde ela exerce suas atividades profissionais, bem como outras residências onde ela viva alternadamente, além de reconhecer que o domicílio de uma pessoa que não tenha uma residência habitual pode ser o local onde ela for encontrada.

Porém, a construção do direito à moradia adveio de todo o arcabouço internacional e nacional sobre o assunto, e dos caminhos que levaram ao entendimento de um direito mais amplo, que supera as expectativas de uma edificação, de um teto para viver, e se alinha à ideia de uma urbanização inclusiva e sustentável.

Spink et al. (2020, p. 6), afastando-se de sugerir que os desdobramentos dados ao direito à moradia no Brasil sejam réplicas ou espelhamento de tratados internacionais, partem do pressuposto de que existe uma certa convergência (ou retroalimentação) entre esferas de discussão locais e globais, posto que o Brasil é signatário de muitos dos tratados que firmaram os aspectos moldadores do direito à moradia.

Para Casimiro (2010, p. 144), a previsão internacional acerca do direito à moradia demonstra a sua densidade, que se identifica como um direito que é reflexo do exercício da cidadania e que foi construído, material e juridicamente, perante a comunidade internacional e nacional, retratando os anseios pela sua efetivação até ser incorporado efetivamente no texto Constitucional.

No entanto, a Constituição Federal brasileira de 1988, embora analítica, não abordou o direito à moradia de forma tão detalhada. Foi por meio da Emenda

Constitucional n. 26/2000 que esse direito foi inserido entre os direitos sociais elencados no artigo 6º. Atualmente, o artigo 6º da Carta Constitucional brasileira dispõe o seguinte: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Na verdade, mesmo antes da sua positivação expressa na Constituição por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, compreendia-se que o direito à moradia já derivava da necessidade de proteger a dignidade humana e da aspiração de construir uma sociedade justa, livre e igualitária (O. SERRANO JUNIOR, 2012, p. 86). Sentido corroborado por Saule Junior (1997, p. 68) o qual já afirmava que um elemento que demonstrava a positivação no ordenamento nacional seria a adoção do usucapião urbano na Constituição, fazendo com que o direito à moradia fosse reconhecido como um elemento para a aquisição do domínio de área urbanas para fins de moradia, considerando a usucapião como instrumento de regularização fundiária voltado a assegurar o direito à moradia de determinados segmentos sociais que vivem na chamada cidade clandestina ou informal.

Assim, ante a sua previsão expressa no texto constitucional, o direito à moradia é firmado como um direito social, eliminando qualquer dúvida sobre o seu reconhecimento e colocando-o no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento jurídico (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 167).

Tais direitos delineiam as condições materiais necessárias para assegurar uma vida digna ao ser humano, estabelecendo padrões mínimos de subsistência essenciais. Essa abordagem se aproxima do princípio fundamental da dignidade humana e do bem-estar, buscando garantir uma base sólida para a qualidade de vida.

Com o advento dos "direitos sociais", o direito à moradia foi reconhecido como uma necessidade fundamental. A habitação, juntamente com outras necessidades básicas para a subsistência humana, passou a ser consagrada como um direito garantido por normas jurídicas estatais, tornando-se uma obrigação do Estado que envolve a proteção, promoção e regulamentação desse direito (MENEZES, 2017, p. 48).

Para Menezes (2017, p. 50), o direito à moradia está intrinsecamente ligado ao direito à cidade, à regulação urbanística, à segurança, à habitabilidade e aos diversos padrões culturais. No entanto, é importante reconhecer que a garantia jurídica da habitação é apenas uma das muitas garantias presentes no ordenamento jurídico. Ela

deve coexistir e ser equilibrada com outros direitos e princípios igualmente importantes, como a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e a livre circulação de mercadorias, incluindo aquelas relacionadas à habitação.

O direito à moradia é tido como necessidade básica do ser humano e que deve oferecer condições dignas para o seu exercício muito além da mera aquisição de uma habitação. Para Saule Júnior (2004, p. 124), o respeito ao direito à moradia implica todos terem uma habitação adequada. Isto é, “a pessoa humana somente tem uma vida digna quando a sua moradia oferece condições adequadas para si e sua família nos aspectos físico, psicológico, econômico e social”.

Partindo dessa ideia, no Brasil e no exterior a palavra moradia passou a ser qualificada ao longo do tempo. Antes, a mera posse de um local para viver era considerada suficiente, entretanto, à medida que a sociedade avançou e a compreensão dos direitos humanos se expandiu, a qualificação da moradia se tornou uma preocupação central. Não era mais apenas uma questão de ter um lugar para dormir, mas sim de garantir que essa moradia fosse digna e adequada.

No contexto nacional, a expressão “moradia digna” é encontrada em um documento significativo, a Lei nº 11.124, de 2005, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Tal lei, criada por iniciativa popular, promoveu a primeira alusão à expressão moradia digna no arcabouço normativo nacional, ao definir como objetivo do SNHIS “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (art. 2º, I), assim como ao estabelecer como princípio “moradia digna como direito e vetor de inclusão social” (art. 4º, I, “b”). No entanto, é importante notar que a lei não fornece uma definição explícita do que constitui uma “moradia digna”, sendo seu foco principal orientar as políticas de financiamento habitacional.

Sobre isso, Spink et. al. (2020, p. 10) apontam que a expressão moradia digna ganhou ampla adoção e popularidade no Brasil, passando a ser usada por movimentos sociais que lutam por condições habitacionais adequadas, em jornadas promovidas pela Defensoria Pública de São Paulo e em textos que estabelecem parâmetros para caracterizar a adequação das moradias. Segundo os autores, para entender como essa expressão passou a integrar os discursos sobre o direito à moradia, é crucial analisar dois documentos significativos: o chamado “Projeto Moradia”, que antecedeu a publicação da lei que definiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e serviu como base para políticas habitacionais subsequentes, incluindo aquelas

implementadas durante o governo de Lula, e o segundo, mais recente, intitulado "Direito à Moradia Adequada", publicado em 2013 durante o governo de Dilma Rousseff e faz parte da série de cadernos "Por uma Cultura de Direitos Humanos".

A análise desses documentos nos permite rastrear a evolução do conceito de "moradia digna" no contexto das políticas habitacionais brasileiras e entender como ele foi gradualmente incorporado ao discurso sobre direitos humanos e ao entendimento do direito à moradia no país.

Reafirmando a percepção de que a moradia é um direito humano e que o acesso a esse direito é condição básica de cidadania, o Projeto Moradia diz que moradia digna é “aquela localizada urbana, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda” (INTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 09).

Corroborando, o documento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, *Direito à Moradia Adequada* (BRASIL, 2013, p. 19), descreve que o direito à moradia adequada não se limita apenas à adequação da estrutura física da habitação. Ele também implica o acesso sustentável e não discriminatório às infraestruturas essenciais que garantem a saúde, segurança, conforto e nutrição das pessoas, como exemplo, acesso a água potável, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, saneamento e instalações para lavagem, meios para o armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, drenagem e serviços de emergência.

Ademais, a abordagem relacionada à adequação das moradias surge como resultado da análise de um conceito mais abrangente conhecido como o de necessidades habitacionais (SPINK et. al., 2020, p. 8).

Conforme o estudo da Fundação João Pinheiro (2022), a conceituação da ideia de necessidades habitacionais amplia a concepção de habitação ao agregar o sentido de “serviços habitacionais” e de “direitos sociais básicos” dos cidadãos, entendendo que as “necessidades habitacionais aliam-se aos conceitos de que as pessoas deveriam ter direito e maior liberdade de acesso a diferentes habitações que, pelo menos, aproximem-se da satisfação de suas necessidades mais básicas” (FJP, 2022, p. 23).

Pode-se destacar, nesse contexto, que essas necessidades habitacionais são dinâmicas, evoluem ao longo do tempo e em diferentes sociedades, ao menos sob dois pontos cruciais. O primeiro é sobre as mudanças culturais e tecnológicas, uma vez que essas transformações desempenham um papel significativo na redefinição das necessidades habitacionais, em que a cultura de uma sociedade influencia a forma como

as pessoas vivem, trabalham e interagem em suas casas. O segundo aspecto refere-se aos direitos sociais e de cidadania, significando que a sociedade e o governo têm a responsabilidade de assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a moradias dignas e seguras (FJP, 2022, p. 24-25).

A busca por um equilíbrio adequado entre esses direitos e princípios é essencial para a construção de uma sociedade justa. Isso significa que, ao garantir o direito à moradia, deve-se levar em conta não apenas as necessidades habitacionais das pessoas, mas também os demais interesses e direitos que fazem parte do contexto urbano e social. Pois, a garantia do direito à habitação deve ser vista como parte de um sistema mais amplo de proteção de direitos, em que a coexistência e a ponderação de diferentes garantias são essenciais para alcançar um equilíbrio adequado e promover uma sociedade justa e inclusiva.

Nos dizeres de Mello (2017, p. 448), o direito à moradia adequada pode ser percebido como integrante do conteúdo normativo do direito à cidade e decomposto em diversas outras posições jurídicas subjetivas. Nesse sentido, o direito à moradia adequada pode ser percebido como um direito a uma moradia específica, um direito coletivo a políticas públicas de habitação popular, um direito coletivo à regularização fundiária e direito à usucapião individual e coletiva. Mais do que isso, o acesso à moradia adequada pode ser uma pré-condição fundamental para a realização de diversos outros direitos humanos, incluindo o direito ao trabalho, à saúde, à segurança social, ao voto, à privacidade e à educação (BRASIL, 2013, p. 69).

Ao abordar a relação do direito à moradia adequada como o direito à vida, Saule Júnior conduz a identificação de indicadores, isto é, “o respeito ao direito à saúde, que implica, por sua vez, a sua relação com o direito à alimentação, ao saneamento básico e a um meio ambiente saudável”. Assim, como indicador básico, o autor aponta, por exemplo, a existência, ou não, do fornecimento de água potável, do serviço de coleta e do tratamento do esgoto, que, por sua vez, pode atingir diretamente o direito à alimentação em face ao risco de contaminação dos alimentos consumidos pelas pessoas, diante da inexistência de água tratada e de coleta de esgoto e de lixo (SAULE JR, 2004, p. 168).

Tal perspectiva se amolda, também, ao novo olhar que se abre para o tema: a compreensão da correlação das condições de moradia com o estado de saúde das pessoas e do conceito de habitação saudável. Contribuindo brevemente sobre o tema, sedimenta-se que a pauta da habitação saudável tem origem em 1982, apoiado pela

OPS/OMS, que se dedicou em promulgar, divulgar e difundir tal conceito por meio do incentivo de conhecimentos às investigações aplicadas à construção de ambientes favoráveis à saúde (COHEN, 2007, p. 196).

Segundo Cohen (2004, p. 13), considerando o impacto do ambiente na saúde, a habitação poderia ser vista como um espaço fundamental para promover a saúde e o bem-estar, desempenhando um papel crucial na construção e no aprimoramento da saúde da família. Para a autora, pode-se identificar como determinantes da saúde três elementos-chave na habitação: a biologia humana, o ambiente físico e os estilos de vida. Esses três componentes são os principais contribuintes para as doenças e óbitos que ocorrem no contexto habitacional.

Nesse sentido, oriunda de pesquisas realizadas na área de habitação e saúde pela Organização Mundial de Saúde (OMS), a ideia de habitação saudável é apresentada em relatórios, como o relatório da Organização Mundial da Saúde (1987), em que foi indicado seis princípios das necessidades de saúde, que estabelecem a relação entre habitação e problemas de saúde, e cinco princípios de ação em saúde, em que se delineiam abordagens para alcançar objetivos de saúde relacionados à habitação. Dentre os princípios estão a proteção contra a exposição de doenças, temperaturas extremas e riscos de desastres naturais, promoção à saúde mental, políticas públicas promotoras de saúde, entre outros que demonstram a implicação da questão habitacional e dos padrões de organização espacial e funcional na saúde das pessoas.

No relatório de evidências sobre habitação e saúde do Centro Europeu de Ambiente e Saúde, World Health Organization (WHO-Europe), publicado em 2004, reconhece-se a saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, de modo que a habitação saudável abrange o fornecimento de recursos físicos, sociais e mentais funcionais e adequados às condições de saúde, segurança, higiene, conforto e privacidade. Para tanto, o documento visou fornecer evidências científicas úteis para estabelecer prioridades nos níveis internacional e local, identificando grupos de risco e melhorando os regulamentos de construção e controles habitacionais, sob o suporte do conceito de “habitação adequada” presente na Declaração de Istambul de 1996 (World Health Organization, 2004, p. 1).

Logo, uma casa que projetada apenas como uma proteção do mundo exterior se tornaria como algum tipo de prisão, isso porque um bairro com poucas conexões com o restante da cidade ou com serviços públicos precariamente disponíveis gerariam sentimentos de isolamento e confinamento para o indivíduo. Tais sentimentos poderiam

se intensificar e se transformar em “sensações de estar preso em um verdadeiro impasse para indivíduos que não podem sair ou escapar - por motivos financeiros, por exemplo. [...] condições como essas podem levar a doenças físicas ou mentais graves” (World Health Organization, 2004, p. 3-4).

Assim, de acordo com o referido relatório, a adequação da habitação impacta a saúde por meio de diversos aspectos, sejam eles físicos ou psicossociais, e que se atrelam, por exemplo, à percepção de segurança e medo do crime, aos laços sociais e de identidade, à perturbação do sono, à qualidade interna do ar dos ambientes, à acessibilidade e usabilidade da habitação e às possibilidades de acidentes domésticos e transtornos mentais relacionados a más condições de moradia (World Health Organization, 2004).

O que se percebe é que violação do direito à moradia atinge a consecução de diversos outros direitos fundamentais. Portanto, é crucial reconhecer que a negligência do Estado em assegurar esse acesso adequado impede, por conseguinte, o exercício de diversos outros direitos, incluindo o acesso à terra urbana, saúde, paz, segurança e o bem-estar de toda a comunidade, gerando prejuízos significativos que afetam a dignidade das pessoas.

O direito à moradia adequada impõe condições de habitabilidade que tragam a existência de equipamentos públicos comunitários com instalações e espaços de infraestrutura urbana para todos, sem distinções. Segundo Casimiro (2010, p. 147), a descrição da moradia adequada constitui em retrato do bom funcionamento da cidade, dessa maneira, a função pública de urbanizar é materializada por meio da atividade administrativa, ao cumprir “as diretrizes do planejamento urbano que também se apresenta obrigatório, bem como prestando serviços públicos e desenvolvendo atividades que estão constitucionalmente definidas como da alçada do Poder Público”.

Logo, o planejamento estatal desempenha um papel vital na busca para assegurar que as cidades sejam mais sustentáveis e ofereçam moradia de qualidade para todos, promovendo o uso eficiente do espaço, o acesso a serviços essenciais e a proteção do meio ambiente, em uma dimensão fundamental dos direitos humanos.

3.3 O planejamento governamental para o desenvolvimento brasileiro e a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU

O movimento do planejamento da cidade envolve a formulação de estratégias, diretrizes e políticas que visam garantir o uso adequado do espaço urbano para a organização e desenvolvimento das cidades de maneira eficiente e sustentável. Porém, é necessário tecer alguns breves apontamentos sobre o planejamento estatal.

Ainda que nenhuma definição seja capaz de abranger plenamente a complexidade do processo de planejamento, conforme aponta John Friedmann (1960, p. 5), o autor sugere o conceito de planejamento como “uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e do controle conscientes do meio ambiente, procura atingir certos fins já anteriormente por ele mesmo especificados”.

Já Marcelo Lopes Souza (2020, p. 45-46) argumenta que planejar irá remeter sempre ao futuro, no sentido de tentar “prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo”. Para o autor, o objetivo é de precaver-se contra prováveis problemas ou, de modo oposto, melhor tirar partido de prováveis benefícios.

Assim, ressalta-se que a tarefa do planejador não se mostra tão simples de ser executada. Na perspectiva de David Harvey (1985, p. 175-176), a missão do planejador reside em contribuir para os processos de reprodução social. Para isso, ele é investido com poderes relacionados à produção, manutenção e gestão do ambiente construído, possibilitando-lhe a intervenção no sentido de promover a estabilidade e criar as condições propícias para um “crescimento equilibrado”, com o objetivo de mitigar conflitos civis e rivalidades faccionais por meio de estratégias que podem envolver repressão, cooptação ou integração.

No campo do setor público, a concepção do planejamento corresponde a um “método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos” (LOPES, 1990, p. 12).

Observa-se que esse planejamento é a função administrativa inicial que define o que a organização pretende alcançar no futuro e delineia a maneira como isso será feito, isto é, trata-se do processo de estabelecer objetivos e o caminho de ações para alcançá-los (CHIAVENATO, 2004, p. 14-15). Partindo desse ponto de vista, Cardoso Jr. (2015, p. 146) afirma que o “planejamento não é plano; é política”, pois esse não se resume a meros documentos, papeladas e planos escritos; vai além desses aspectos. Na realidade, representa um processo tecnopolítico que direciona a governança para a concretização dos empreendimentos governamentais em prol do bem-estar social.

Divergindo da ideia de planejamento enquanto processo, Carvalho Filho (2009, p. 26; 266-267) entende que o planejamento não é o processo, ele gera um processo, composto das etapas em que se divide o planejamento, considerando o planejamento “como o agrupamento de métodos, ações, estratégias e estudos com determinado objetivo” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 266).

A ideia de planejamento como uma ferramenta para antecipar e moldar o futuro começou a ganhar destaque na administração pública a partir do século XIX, levando governos de países tanto centrais quanto periféricos a adotarem o planejamento governamental com o objetivo de fomentar o progresso econômico e social. No entanto, foi a partir da Primeira Guerra Mundial que o planejamento assumiu um caráter estratégico, associado à capacidade de impulsionar mudanças profundas nas sociedades (LIMA et. al., 2020, p. 325).

Na visão de Cardoso Júnior (2015, p. 10) o planejamento governamental transformou-se em uma função essencial e intransferível do Estado em todo o mundo ao longo do século XX, e pode ser considerado uma das funções mais significativas da era contemporânea.

No entanto, sem querer esgotar o assunto e trazendo aspectos gerais acerca da extensa trajetória histórica do planejamento governamental, pode-se dizer que, no Brasil e na América Latina, o planejamento governamental teve um percurso caracterizado por alternâncias entre períodos de ênfase e momentos de negligência. Fora três principais etapas desse processo: apogeu de 1940 a 1970, declínio nas décadas de 1980 e 1990 e ressurgimento na primeira década do século XXI.

Principalmente a partir dos anos 1930 o Estado brasileiro começa a se consolidar, sendo firmemente direcionado pelo propósito de remodelar as bases econômicas e sociais da nação em prol do progresso (CARDOSO JR., 2011, p. 7). As atividades cada vez mais complexas desempenhadas pelo Estado levou à elaboração de novas vertentes de desenvolvimento, como o Plano Salte, como também à criação das empresas estatais.

A trajetória do planejamento, entretanto, ganha novas nuances a partir da tomada do poder pelos militares na década de 60, pois, os principais aspectos da estratégia de industrialização seguida até então permaneceram, em sua maioria, inalterados, e a expertise técnica adquirida ao longo desse período desempenhou um papel fundamental no fortalecimento da gestão governamental, que ganhou um novo impulso com a

hegemonia conquistada pelo Poder Executivo a partir da metade dos anos 1960 e, notavelmente, durante a década de 1970 (REZENDE, 2010, p. 10).

O planejamento burocrático-autoritário do regime militar buscou impulsionar o ritmo do progresso econômico, gradualmente conter a escalada da inflação, reduzir as disparidades setoriais e regionais na economia, bem como garantir novas vagas de trabalho, além de estabilizar a tendência de déficits descontrolados na balança de pagamentos. Tais medidas alcançaram resultados notáveis, sobretudo no aprimoramento da saúde econômica da nação (JUSTEN; FROTA, 2018).

Nos anos 1980, o sistema de planejamento enfrentou desafios significativos. A segunda crise do petróleo (1979-1980) e a limitação da capacidade do Estado em manter o nível de investimentos observado no período anterior contribuíram para a diminuição de sua habilidade em coordenar as decisões governamentais, tendo em vista o agravamento dos desequilíbrios internos e externos pela fragilização do Poder Executivo durante a transição para o regime democrático (REZENDE, 2010, p. 16).

Para Lima et. al. (2020, p. 325), a década de 1980 foi caracterizada por um paradoxo: enquanto, de um lado, o reconhecimento da falência do regime autoritário impulsionou e reforçou a demanda por democracia e um Estado voltado para o bem-estar social, por outro lado, a atmosfera intelectual global estava impregnada pelas ideias neoliberais acerca do papel do Estado. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 elevou o planejamento a uma obrigação governamental, passando a enfatizar uma abordagem de médio e curto prazos, com forte vínculo ao orçamento.

Ocorre que, desde a atual Constituição, o planejamento governamental é concretizado essencialmente por meio dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA) (JUSTEN; FROTA, 2018). Os citados instrumentos são leis orçamentárias propostas pelo Poder Executivo de cada um dos entes federados e encaminhadas, na forma de proposições, ao Poder Legislativo para avaliação e posterior aprovação.

Considerando o artigo art. 165 da CRFB/88 e a apresentação dada pelo texto constitucional sobre cada um, tem-se que, no § 1º, a norma aponta que a lei que instituir o plano plurianual irá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O § 2º, reformulado pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, abrange a LDO, pontuando que essa lei de diretrizes compreende as metas e prioridades da administração pública

federal, e estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, assim como orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O § 5º trata sobre a LOA, e dispõe que ela compreenderá três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas controladas pela União, e o orçamento da seguridade social.

O PPA, a LDO e a LOA desempenham um papel fundamental como instrumentos formais de planejamento da administração pública e têm como objetivo consolidar políticas públicas por meio de programas de governo que serão implementados durante um determinado período. Por sua vez, a função planejamento tem sua função materializada, sobretudo nos PPAs, ainda que esses instrumentos somente tenham passado a serem mais bem estruturados, no âmbito federal, a partir da segunda metade dos anos 1990, com os PPAs relativos aos períodos de 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011 (CARDOSO JR., 2011, p. 21).

O PPA representa o mecanismo mais eficaz para apresentar projetos de alta complexidade à Administração, sendo crucial ele que seja elaborado com técnicas, atenção aos detalhes e métodos apropriados. É válido observar, sobretudo, que o plano não se limita a estabelecer metas para o desenvolvimento; ele tem uma ambição mais ampla, que envolve o planejamento abrangente da economia e das finanças públicas em conformidade com os princípios delineados nos artigos 170, 171 e 174 da Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2009, p. 307).

Discorre Cardoso Jr. (2011, p. 21-22) que os PPAs detêm dois grandes princípios norteadores: na ideia de agrupamento entre orçamento (recursos financeiros) e gestão (metas físicas), na medida em que demanda um desdobramento do plano abrangente em programas e ações setoriais, coordenados e detalhados para a futura execução; e na concepção de processo contínuo e pouco disruptivo, o qual reside na obrigação de que o primeiro ano de gestão do chefe do executivo seja voltado à execução – programática e financeiramente – do último ano de planejamento do governante imediatamente anterior.

Assim, o tipo de planejamento que se procura implementar com base nas diretrizes constitucionais de 1988 apresenta tanto méritos quanto desafios. Um dos principais méritos reside na tentativa de tornar a atividade de planejamento governamental um processo contínuo da ação estatal, sendo essencial reduzir e

controlar, no dia a dia, os níveis de discricionariedade inerentes a essa atividade. Por outro lado, um dos principais desafios está relacionado ao fato de que, ao restringir o escopo do planejamento para o curto e médio prazo e vinculá-lo ao orçamento disponível, essa atividade pode acabar se transformando, na realidade, em uma ação operacional e cotidiana do Estado, assim como ocorre com outras tarefas típicas da gestão e administração pública (CARDOSO JR., 2015, p 16-17).

Sobre esse ponto, Rezende (2010, p. 28) discorre que:

a incapacidade de a proposta do PPA contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro deve-se ao período de anos por ele abrangido – quatro anos é um prazo muito curto – e a uma rígida interpretação da regra constitucional que acaba invertendo a lógica do planejamento.

Isso significa que a regra de que nenhum projeto (com duração superior a um ano) seja incluído no orçamento, a menos que esteja devidamente integrado ao Plano Plurianual (art. 167, § 1º, da CRFB/88 e art. 5º, § 5º, da LRF), conduz a uma situação em que o plano é moldado para acomodar qualquer demanda que surja durante a formulação dos orçamentos anuais, podendo resultar na perda da perspectiva estratégica.

Entretanto, Freitas Couto e Cardoso Junior (2020, p. 16) esclarecem que o encurtamento do horizonte de planejamento formal do governo ao mandato quadrienal foi induzido pela aspiração das forças sociais e políticas da redemocratização em reduzir o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, além de que, supostamente, tal artifício pretendia diminuir as chances de descontinuidades drásticas das políticas públicas entre um governo e outro.

Continuando o apanhado histórico, na década de 1990 estabeleceu-se uma inversão de cenário, em que as funções e instituições de planejamento governamental, que haviam sido estabelecidas nas décadas de 1930 a 1980, começaram a se desgastar. O liberalismo ganhou predominância nessa fase, surgindo uma agenda de reforma do Estado que enfatizava a gestão pública em detrimento do planejamento. Em vez de aprimorar as instituições de planejamento, houve uma tendência de reduzir sua função a um papel técnico-operacional, desprovido de relevância estratégica, e o ato de planejar muitas vezes foi reduzido a um processo de ajustar ações às restrições orçamentárias (CARDOSO JR.; GIMENEZ, 2011, p. 334).

Após um período de estagnação econômica, a partir de 2004, o Brasil recupera sua capacidade de crescimento, desempenhando um papel fundamental na melhoria de diversos indicadores sociais e do mercado de trabalho. Torna-se cada vez mais evidente a importância de sustentar esse crescimento a longo prazo, considerando os desafios de uma nação marcada pela desigualdade, com o objetivo de promover a justiça e o bem-estar social para todos os seus cidadãos.

Nesse contexto transformador, durante o período de 2003 a 2010, o governo brasileiro elaborou numerosos documentos abordando temas relacionados ao desenvolvimento e ao planejamento em diversas instâncias administrativas, dentre eles: o Plano Plurianual 2004-2007 (2003), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU (2003), a Política Nacional de Habitação (2004), o Plano Plurianual 2008-2011 (2007), o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007), a Agenda Social (2008), o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009), e o Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento (2010) (CARDOSO JR.; GIMENEZ, 2011, p. 337-339).

No ano de 2015, como visto, foi estabelecida a Agenda 2030 da Organização Das Nações Unidas – ONU, contendo os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Nessa proposta abraçada pelo Estado brasileiro, cada governo foi responsável por determinar como essas metas seriam integradas aos seus processos, políticas e estratégias nacionais de planejamento.

Meuleman e Niestroy (2015, p. 12312-12313), objetivando alcançar estruturas de governança diferenciadas para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, definem uma abordagem de metagovernança que não se atrela a um modelo rígido. Os autores recomendam que essa metagovernança possa incluir as seguintes etapas: 1) Mapeamento do ambiente de governança; 2) Avaliação do que revela a abordagem de governança atual; 3) Definição do problema; 4) Traduzir os ODS no contexto nacional, formular metas específicas do país e opções de políticas, avaliando seus benefícios e custos; 5) Projetar um quadro de governança, como parte dos Meios de Implementação; 6) Gerenciar o quadro de governança escolhido, incluindo a aplicação de princípios e estratégias de metagovernança; 7) Revisão, incluindo uma revisão dos quadros de governança (nacionais) no ciclo de revisão em evolução dos ODS.

Para Fourie (2018, p. 2), é logicamente coerente a convocação por soluções globais para desafios que ultrapassam fronteiras, ao mesmo tempo em que exige uma

implementação ancorada em prioridades nacionais. No entanto, essa abordagem também impõe um desafio considerável aos governos nacionais, pois eles precisam equilibrar a integridade de seus processos de planejamento interno ao mesmo tempo em que alinham seus planos de desenvolvimento nacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Considerando o contexto existente, em 13 de janeiro de 2016 é instituído o plano plurianual da União (2016-2019), pela Lei nº 13.249/2016. O referido plano contou com 54 programas temáticos, sendo um deles o programa “Política Externa” (2082), o qual possuía em um dos seus objetivos (1145) o de fortalecer a participação ativa e promover os interesses do Brasil nos debates acerca de temas globais, como direitos humanos, temas sociais, desenvolvimento sustentável, energia e meio ambiente. Nesse objetivo foi inserida a meta 04OZ, que visou acompanhar, implementar e rever a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a partir de sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Para Freitas Couto e Cardoso Junior (2020, p. 24), “a principal aposta do PPA 2016-2019 parece ter sido o trabalho interno de compatibilização com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas”.

Dessa forma, em 27 de outubro de 2016 foi publicado o Decreto Presidencial nº 8.892, o qual criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com a finalidade de “internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil” (art. 1º, caput). Tal Comissão é uma instância colegiada paritária, com natureza consultiva, e que possui a participação de representantes do governo e da sociedade civil para articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade.

Foi por meio desse decreto que se definiu uma governança ao processo de implantação da Agenda 2030 no Brasil, por meio de um plano de ação a cargo da Comissão Nacional para os ODS (CNODS). O Plano de Ação 2017-2019 é composto por cinco eixos principais, sendo um deles de natureza transversal e os outros quatro finalísticos, os quais delineiam objetivos, resultados, produtos, prazos e atores responsáveis pela execução (CNODS, 2017, p. 27).

Entretanto, a Comissão Nacional para os ODS foi extinta ao final do seu primeiro biênio, em 2019, durante a transição de governos em um período de desmonte de diversas estruturas de participação social a nível federal (ARAÚJO, 2020, p. 110). A

partir desse momento, deixa de existir, dentro da estrutura de governança da Presidência da República do Brasil, o órgão pensado para o monitoramento da implementação nacional da Agenda 2030 da ONU.

Apesar disso, como órgãos de assessoramento técnico permanente na CNODS, o IPEA e o IBGE, mantiveram o trabalho vinculado à Agenda 2030, apensar da extinção da estrutura de governança. O IPEA elaborou documento a partir dos 17 ODS, em uma proposta de adequação das metas à realidade brasileira, ao passo que o IBGE assumiu a coordenação do processo para a elaboração dos indicadores ODS no âmbito nacional.

Os dados do IPEA são apresentados no “*Cadernos ODS*”, documento que expõe um diagnóstico acerca da situação do Brasil em relação aos objetivos da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, por meio da adaptação das metas globais para a realidade nacional, em uma avaliação a partir de indicadores de monitoramento da situação dos países em relação a cada meta dos ODS. Quanto ao ODS-11, o caderno indica que o ODS-11 terá o papel de orientar, por meio de metas concretas, o processo de implementação dos princípios e das diretrizes da NAU. Toma-se como referência uma linha de base sobre como aqueles indicadores refletiam as condições de desenvolvimento das cidades no ano de 2016, ou para o último ano anterior para o qual há informações disponíveis. Essa metodologia promove uma maior flexibilidade na proposição de indicadores, na medida em que se permite que sejam utilizados os dados disponíveis no país e gerem maior nível de detalhe e desagregação para as condições de desenvolvimento nas cidades brasileiras (IPEA, 2019, p. 5-7).

No que toca ao ODS-11, para a meta de garantir até 2030 o “acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”, foi desenvolvido o indicador de “proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados”. Esse indicador demonstra a proporção da população urbana que está exposta a condições precárias de habitação, em um sentido ampliado, sendo composto por três eixos: população vivendo em assentamentos ou habitações precários, inadequados ou informais.

Tal indicador cobre os parâmetros de: esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta de lixo, densidade de moradores por dormitório, gasto excessivo de aluguel no orçamento familiar e condição de domicílio subnormal (quando não há regularidade na posse do imóvel). Nessa metodologia, o domicílio será tido como inadequado se ele apresentar deficiência em pelo menos um componente do indicador. Considerando esse

indicador, por exemplo, a média nacional é 41,4%, sendo o Estado de Rondônia o detentor de 86,3% e o Distrito Federal, o menor, com 23,9% da população urbana exposta a habitações em condições de precariedade, inadequabilidade ou informalidade (IBGE, 2010).

A avaliação dos desafios que o país enfrenta em prol da implementação da Agenda 2030 no período previsto foi um ponto ressaltado pelo próprio IPEA ao divulgar os seus estudos e pesquisas no *Cadernos ODS (ODS 11)*. Em uma extensa série de análises sobre as linhas de base dos indicadores designados para monitorar as metas, o documento insere que, no contexto da ONU, buscou-se aproximar as questões urbanas das questões ambientais, porém “definições objetivas acerca do que seria uma urbanização sustentável ainda não são consensuais e tampouco há clareza em relação à formulação de ações focadas em promover e medir essa forma de urbanização” (IPEA, 2019, p. 5).

Araújo (2020, p. 124) ressalta que, para além dos desafios operacionais, a formulação da Agenda 2030 apresenta desafios substanciais em relação ao seu monitoramento. Em primeiro lugar, destaca-se a amplitude da agenda e a complexidade envolvida na criação de ferramentas capazes de permitir uma análise holística das várias dimensões do desenvolvimento. Além disso, a dificuldade de traduzir certas metas em indicadores únicos, como proposto em algumas situações, acaba por limitar análises mais abrangentes e profundas da realidade em questão.

Assim, apesar de já terem sido identificados com seriedade os elementos-chave dos problemas urbanos da sociedade, a implementação das formulações idealizadas nas agendas muitas vezes encontra dificuldade prática. Além disso, nem sempre as estratégias pensadas pelos gestores incluem a agenda ODS nos seus instrumentos de planejamento.

Em 2019, por exemplo, o projeto de lei do Plano Plurianual 2020-2023 encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, cujo lema era “Planejar, Priorizar, Alcançar”, sequer mencionou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ou a Agenda 2030 da ONU.

Araújo (2020, p. 116) pontua que durante o ano de 2017, o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão empenhou-se consideravelmente em alinhar o SIOP (Sistema de Informações para Orçamento Público) ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Logo, havia a expectativa de que o plano plurianual subsequente, referente ao período 2020-2023, que seria desenvolvido com base na

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, incorporasse as metas já adaptadas ao contexto brasileiro pelo IPEA.

Ocorre que, tramitando no Congresso Nacional, o projeto de lei sofreu algumas alterações em relação ao texto originalmente proposto pelo Executivo, as quais foram oficializadas pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Uma dessas alterações introduzidas pelo Congresso dizia respeito à diretriz que buscava a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Porém, o que seria o inciso VII, do art. 3º da referida lei, acabou sendo vetado pelo Presidente sob a razão de “dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica [...] o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal”.

A negligência do governo presidencial em se afastar dos esforços realizados nos anos anteriores em relação à Agenda 2030 até as iniciativas conduzidas pelo IPEA para alinhar as metas ao contexto brasileiro e sua aprovação pela CNODS, foi algo de críticas. Tais opiniões consideraram à estruturação do PPA destacando a falta de eficiência na administração e na governança da equipe governamental, bem como a diminuição da relevância do PPA como instrumento para o planejamento e a supervisão do governo, não apenas quanto à agenda global, mas também para um declínio notável na capacidade nacional de planejar políticas públicas em todas as áreas. (ARAÚJO, 2020, p. 117-118).

Analisando os esforços e as articulações para o cumprimento das metas propostas na Agenda 2030, de acordo com o *Sustainable Development Report*, edição de 2023, o Brasil está no 50º lugar da lista atualizada para o progresso das metas dos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU, com pontuação de 73.7. No geral, os países europeus estão no topo do índice de progresso para alcançar as metas, tendo em vista que a Finlândia, a Suécia e a Dinamarca possuem os três primeiros lugares do ranking dos países, com a pontuação de 86.8, 86 e 85.7, respectivamente.⁵

A percepção é de que o planejamento voltado para a área social no Brasil, particularmente no que diz respeito à implementação do ODS-11 da ONU, encontra entraves que cada vez mais afastam a concretização do alcance do direito à moradia para as pessoas. Esses desafios têm impactos significativos no bem-estar e na qualidade

⁵ Sustainable Development Report acompanha o progresso anual de todos os 193 Estados Membros da ONU em direção aos ODS. Ranking disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/chapters/part-2-the-sdg-index-and-dashboards>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

de vida das pessoas e, portanto, geram uma preocupação crescente para a governança pública.

3.4 O direito à moradia como fundamento para o planejamento de cidades sustentáveis

Por muito tempo as zonas turísticas da cidade, que recebiam a maior atenção dos planejadores, foram as principais beneficiárias dos serviços públicos e infraestrutura, recebendo uma parcela mais significativa dos recursos nos orçamentos estatais.

Frequentemente, as autoridades públicas têm negligenciado a situação das camadas populares e tolerado a ocupação ilegal do espaço urbano. Essa postura condescendente por parte do Estado encarece substancialmente, ou até mesmo impossibilita, futuras iniciativas de urbanização. Isso ocorre porque problemas como o manejo inadequado de águas pluviais, riscos à vida da população decorrentes de ocupações em áreas de risco, bem como desafios relacionados à instalação de sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto, frequentemente inviabilizam a utilização adequada do solo.

O que se percebe, no entanto, é que desde o século XIX, a forma de expansão das cidades brasileiras tem se fundamentado no modelo urbano liberal típico das cidades latino-americanas. Esse modelo afastou-se da ideia de cidade orientada pelos padrões urbanísticos voltados para a melhoria das condições sociais, transformando-as em ferramentas de especulação imobiliária e valorização do mercado (QUINTO JR., 2003, p. 188). O foco passou a ser a regulamentação do mercado habitacional visando a otimização e maximização de empreendimentos imobiliários, em detrimento da inclusão dos setores mais pobres, excluídos desse mercado.

De acordo com Osório (2004), a raiz dessa desigualdade remonta ao período colonial e às instituições coloniais que estavam profundamente ligadas à escravidão e ao domínio político da colonização, especialmente no que diz respeito à distribuição desigual de terras. A disparidade na distribuição de terras na América Latina é um dos principais fatores que contribuem para a acentuação da marginalização dos grupos mais vulneráveis da sociedade, os quais se viram compelidos a buscar alternativas de moradia em áreas inadequadas ou impróprias. A incidência da informalidade é significativamente elevada em diversas cidades latino-americanas, tornando a formação de assentamentos informais um dos grandes desafios que os governos enfrentam no

planejamento para cidades e na implementação de políticas habitacionais voltadas para o bem-estar social e o desenvolvimento urbano.

Edésio Fernandes (2004) acentua que a informalidade urbana resulta de uma interseção de fatores, com destaque para a escassez de alternativas habitacionais adequadas e acessíveis para as camadas mais desfavorecidas, devido à influência de mercados não regulamentados e especulativos. Além disso, ela está relacionada a sistemas políticos clientelistas e ao modelo de planejamento urbano e administração adotado no Brasil, caracterizado por um planejamento elitista e tecnocrático, orientado por critérios técnicos ideais que não refletem as realidades socioeconômicas envolvidas na produção e acesso à terra urbana.

Assim, ainda persiste o desafio que requer a atenção das autoridades públicas em reverter uma característica marcante das cidades brasileiras, que também é comum em tantas outras cidades: a ausência de uma política de desenvolvimento urbano efetiva. Em várias cidades, é possível observar bairros mais afluentes desfrutando de infraestruturas de lazer e equipamentos urbanos modernos, coexistindo lado a lado com enormes áreas periféricas e favelas que se destacam pela carência de infraestrutura, qualidade precária das construções, problemas de regularização fundiária, riscos de inundação e deslizamentos de encostas, além da degradação das áreas naturais.

Levando em conta esse cenário das cidades e das condições habitacionais, Balbim e Krause (2014, p. 200), apontam que:

[...] ao longo do tempo, o planejamento da produção social da moradia não deixou marcas expressivas no urbanismo brasileiro, quer seja pela quase inexistência histórica desses princípios na formulação da política, quer seja pelo volume diminuto de recursos envolvidos em ações que consideravam esses princípios, como mais recentemente ainda se verifica. O não planejamento de políticas que efetivassem o direito à moradia, entretanto, caracteriza as cidades brasileiras, em particular suas periferias.

Enfrentar o desafio da moradia requer a implementação de ações contínuas e de longo prazo, bem como a coordenação entre diferentes níveis de administração pública e a participação ativa da sociedade. Às administrações públicas em nível nacional, estadual e municipal cabe um papel fundamental como articuladores, devendo estabelecer a moradia como uma prioridade em suas respectivas esferas de governo e criar um sistema de gestão e controle social responsável pela execução das ações necessárias (INTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 25).

Carvalho Filho (2009, p. 25-26) afirma que o planejamento é o processo antecedente de análise urbana, no qual o Poder Público elabora projetos visando implementar uma política de transformação das cidades, com o propósito de promover o desenvolvimento urbano e aprimorar as condições de uso dos espaços urbanos. Não se trata de um planejamento meramente técnico, mas sim um planejamento de natureza jurídica, enraizado no direito positivo, que estabelece uma obrigação vinculativa para as autoridades públicas, não se limitando apenas à sua discricionariedade.

É exatamente aí que a importância do planejamento governamental se destaca, pois sua maior relevância não se restringe apenas à análise de soluções particulares para o progresso, mas também se encontra na capacidade de gerar essas soluções ao identificar desafios e elementos estratégicos necessários para alcançar um conjunto de metas da sociedade com a otimização dos custos econômicos e sociais associados (LEÃO, 2012, p. 10).

Sobre isso, deve-se elucidar que das bases históricas do planejamento governamental nacional, é fundamental resgatar a abordagem e análise abrangente da realidade socioeconômica do país, e a partir daí desenvolver as estratégias e prioridades a serem incorporadas nos planos. Além de ser imprescindível fortalecer devidamente os mecanismos necessários para executar, monitorar e avaliar o planejamento.

Nessa visão estratégica do planejamento, esclarece-se que:

Como alternativa, o processo de planejamento precisa estimular a criatividade e prover meios de lidar com a mudança em condições normais e, especialmente, nas turbulentas. Deve ser genérico, em condições de abarcar não somente mudanças planejadas e incrementais, mas também mudanças qualitativas mais profundas [...] uma estratégia de governo mais que um "plano de governo" estaremos pensando em estruturas organizacionais fluidas, que buscam um ajustamento mútuo - interno e externo - e que incentivem a inovação. (KEINERT, 1997, p. 61-62)

A integração de uma visão estratégica no planejamento governamental requer uma série de passos, começando pela identificação das prioridades nacionais, a tradução delas em objetivos de longo prazo, a definição de ações para atingir esses objetivos, o estabelecimento de metas e indicadores para monitorar o progresso e a adaptação quando necessário.

Quanto a esse último ponto, frisa-se que a real importância de escolher indicadores para acompanhar o desempenho dos programas e avaliar seus resultados. Dado o desafio de atribuir resultados a programas devido a várias causas envolvidas, a

avaliação não deve depender apenas do órgão central de planejamento e orçamento, sendo crucial que os órgãos setoriais tenham a capacidade de realizar essa tarefa e usem métodos que incluam a coleta de informações dos beneficiários ou usuários dos programas (REZENDE, 2010, p. 36-37).

Sistematizar escolhas das políticas públicas e definir prioridades a partir de um planejamento com diagnóstico e prospectivo na área do desenvolvimento habitacional e ao direito à moradia inclui não somente a definição de uma política para construção de unidades habitacionais, mas sobretudo, para todas as áreas que envolvem a concretização de uma moradia digna inter-relacionada com o direito à cidade sustentável.

Isso porque a busca por cidades sustentáveis só é possível com a resolução dos problemas relacionados à falta de moradias adequadas, o que influencia a qualidade de vida de todos que residem nas áreas urbanas, sendo o planejamento nessa área um propulsor essencial no funcionamento da cidade (CASIMIRRO, 2010, p. 64-65).

O debate teórico acerca das cidades sustentáveis demanda soluções práticas que devem ser formuladas e propostas pelo Estado nas suas atividades do planejamento e da implementação de políticas públicas. É preciso entender (e garantir) uma organização intrínseca entre múltiplas frentes de atuação, abandonando um planejamento fragmentado e disfuncional, na medida em que os próprios objetivos do desenvolvimento sustentável são indivisíveis, transversais e integrados a uma aplicabilidade universal.

A visão do planejamento governamental brasileiro em direção a cidades sustentáveis envolve uma abordagem holística e de longo prazo para o desenvolvimento urbano a qual não dispensa a participação popular nesse processo. Isso significa que é essencial que as autoridades públicas, em todos os níveis, trabalhem em conjunto para desenvolver políticas habitacionais abrangentes e eficazes, além de que essas políticas envolvam a participação da sociedade civil, promovendo a transparência, a prestação de contas e a contribuição ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

No entanto, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido a necessidade de desenvolver planos e programas de alcance nacional, regional e setorial, a abordagem urbanística muitas vezes se concentra predominantemente em estudos localizados, delimitados pelos territórios municipais. Essa perspectiva é reforçada pela estrutura federativa adotada pelo Brasil, na qual os municípios exercem uma influência preponderante na nova ordem urbanística, a exemplo da ênfase dada aos planos

diretores municipais, que se destaca como o único plano urbanístico mencionado explicitamente na Constituição Federal.

No entanto, o artigo 24, I, da Constituição Federal atribui, dentre outros, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre o direito urbanístico. Sobre isso, assenta José Afonso da Silva (2010, p. 124) que a Constituição em vigor encerrou qualquer controvérsia sobre o tema, permitindo a esses o poder de regulamentar de maneira complementar, e abrindo, para os Estados, a possibilidade de estabelecer regras para coordenar os planos urbanos em suas respectivas regiões, além de sua competência explícita para criar regiões metropolitanas (artigo 25, parágrafo 3).

O planejamento deduz-se a partir da interpretação dos dispositivos constitucionais, pois os objetivos delineados na Constituição Federal só podem ser alcançados se o Estado brasileiro adotar uma abordagem planejada e integrada, envolvendo todas as esferas governamentais. Isso deve ser direcionado principalmente para o desenvolvimento econômico, mas sem negligenciar as necessidades sociais, incluindo o direito à moradia (conforme o art. 6º) e o bem-estar dos residentes da cidade que se materializam por meio da ordenação adequada do espaço urbano (SILVA, 2016, p. 113-114),

Considerando o âmbito dos entes federativos estaduais, a finalidade do planejamento estadual de desenvolvimento urbano deve ser a realização de metas amplas ou locais, resultantes de um conjunto de orientações e medidas que promovam uma organização das cidades na área geográfica do estado ou da microrregião, que sirva como alicerce para a atividade de planejamento (SILVA, 2010, p. 125).

Assim, a política urbana dos Estados-membros deve desempenhar um papel estratégico na fomentação de um desenvolvimento equilibrado em todo o território, atendendo às necessidades e aspirações tanto do progresso estadual como do nacional. Além disso, ela deve criar condições de vida que permitam às pessoas desfrutarem de todos os benefícios da vida nas cidades e envolver cidadãos e instituições no processo de desenvolvimento urbano e regional, pois a gestão do ambiente urbano é uma responsabilidade compartilhada. Também é importante estabelecer uma ligação entre a promoção máxima do crescimento econômico e social a nível nacional e o planejamento físico-territorial dos municípios, de forma a combinar esses dois elementos nos extremos institucionais, contribuindo assim de maneira significativa para a concretização do conceito de planejamento urbano estrutural (SILVA, 2010, p. 125).

Sobre essa perspectiva, aponta José Afonso da Silva (2010, p. 126) que o Estado deve implementar intervenções e ações por meio de planos de ordenação territorial, condicionamento da propriedade à sua função social, coordenação regional de serviços e obras estaduais, políticas tributárias, colaboração com os Municípios para incentivar e coordenar seus planos urbanísticos conforme a organização territorial e regional, e estimular as atividades privadas por meio de incentivos e estímulos.

Assevera ainda o autor que os Estados devem seguir as orientações para a organização de seu território, intervindo diretamente nas áreas de sua competência e colaborando com os Municípios, além de incentivar a participação da iniciativa privada. Essas ações visam: I - coordenar o desenvolvimento urbano em âmbito estadual e regional; II - estabelecer critérios para o assentamento urbano de importância regional, como a criação de novos núcleos populacionais e a regionalização industrial; III - demarcar áreas além dos limites municipais sujeitas a restrições ou proteção ambiental, como preservação florestal, mananciais e margens de águas públicas; IV - proteger o meio ambiente cultural, incluindo patrimônio histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, etnológico e turístico do Estado; V - indicar e localizar infraestruturas básicas além do âmbito municipal, além de definir a rede viária fora das áreas urbanas (SILVA, 2010, p. 126).

Percebe-se, portanto, que as diretrizes para a ordenação do território pelos Estados, com ênfase na coordenação integrada do desenvolvimento urbano em níveis estadual e regional, demanda uma atuação estatal não somente por meio de uma intervenção direta em assuntos de sua competência, mas da articulação com os Municípios e incentivo da iniciativa privada. O que é claro considerando a coesão dinâmica da ação urbanística e da harmonização da legislação vigente alicerçada no plano diretor, que é o instrumento fundamental para a implementação da política urbana.

Sobre esse viés, relaciona-se o próprio objetivo do desenvolvimento sustentável 11.a, que dispõe pelo apoio das relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento, em uma perspectiva de cooperação interfederativa pela articulação de ações e políticas entre os entes federativos.

Soma-se, também, a meta 11.3, com o objetivo de até 2030 buscar aumentar a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos em todos os países. A orientação implica que os países devem

trabalhar para melhorar suas capacidades de planejamento urbano e gestão de cidades e assentamentos humanos de maneira que leve em consideração a inclusão dos cidadãos, das comunidades locais e das partes interessadas no processo de tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano, além de considerar todas as dimensões do desenvolvimento, como moradia, infraestrutura, transporte, serviços públicos e outros.

Tal perspectiva reforça a tendência de implantar um planejamento participativo dentro das estruturas governamentais de poder. No parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, por sua vez, consta a premissa de que todo o poder emana do povo, autorizando que os cidadãos participem e controlem as decisões políticas do Estado, de forma direta ou indireta. O texto constitucional prevê, ainda, que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (p. ú, do art. 193, da CRFB/1988).

Desse modo, o planejamento participativo foi introduzido pela Constituição Federal de 1988 estabelecendo as bases para um Estado Democrático de Direito e um novo modelo de planejamento governamental que integre ativamente a participação da sociedade no gerenciamento das políticas públicas (ALMEIDA et. al., 2021, p. 7).

Gandin (2001) direciona sua narrativa para discorrer que o planejamento participativo é uma tendência inserida no campo de propostas aptas a intervir na realidade. Assim, para o autor, essa escola precisa desenvolver conceitos, modelos e técnicas aptas a concretizarem satisfatoriamente a construção da sociedade, sobretudo quanto à distribuição do poder, à possibilidade de decisão na construção do “como fazer”, “com que fazer”, e do “o que” e “para que” fazer.

Aspectos fundamentais a considerar para no planejamento participativo devem englobar: a) Realidade global existente: aponta como o grupo enxerga a realidade global em seus problemas, desafios e esperanças; b) Realidade global desejada: requer a percepção da utopia social que direciona para aonde move-se o grupo; c) Realidade desejada do campo de ação e, principalmente, da instituição ou grupo em processo de planejamento: expõe, agora, a utopia instrumental do grupo sobre as opções (ideais) em relação ao campo de ação e à instituição fundamentando essas opções em teoria; d) Confronto entre a realidade desejada do campo de ação e a realidade institucional existente: isto é, expressa o juízo que o grupo faz da sua realidade, em enfrentamento com o ideal traçado, levando à visão das necessidades da instituição; e) Realidade institucional existente: descremina a realidade e a prática específica da instituição que se

está planejando; f) Propostas concretas para a transformação da realidade institucional: aqui são propostas: 1) ações; 2) comportamentos, atitudes; 3) normas e 4) rotinas para modificar a realidade existente e, como consequência, influenciando na realidade global (GANDIN, 2001, p. 94).

Porém, persistem desafios a serem superados nesse processo. As abordagens dos gestores para chamada da população podem não ser satisfatórias em orientar e agregar a população e grupos interessados, de modo que muitos deles podem não perceber a importância de participar e contribuir para a tomada de decisão. O processo envolve também a necessidade de lidar com a falta de compreensão e/ou conhecimento técnico por parte dos envolvidos.

Caldas e Santos (2015, p. 327) enfatizam que a ideia de planejamento participativo e o monitoramento social atual nos Planos Plurianuais (PPA), que definem as políticas públicas prioritárias em diferentes setores, tornam-se especialmente relevante para otimizar a distribuição dos recursos públicos, exigir mais transparência na gestão pública ou até mesmo para o controle dos resultados esperados, representando uma expressão genuína do exercício direto da cidadania.

Logo, no contexto das cidades sustentáveis, o planejamento participativo envolve a ativa colaboração da comunidade, organizações da sociedade civil e outros grupos interessados na definição de uma política urbana que atenda aos seus reais anseios. Isso resulta em decisões mais bem informadas e alinhadas com as necessidades da população, promovendo o uso eficiente dos recursos públicos e o desenvolvimento de ambientes urbanos mais equitativos, seguros e ecologicamente responsáveis.

Deve-se pensar a extensão do conceito de cidade sustentável e como essa proposta demanda um planejamento flexível e participativo voltado concretização de direitos que são postos no atual ordenamento jurídico, em especial, ao direito à moradia, enquanto direito constitucionalmente assegurado e previsto no Estatuto da Cidade como integrante do direito a cidades sustentáveis.

Construir cidades sustentáveis passa a ser, dessa forma, uma estratégia de governo alicerçada em um planejamento que concretize políticas públicas voltadas aos desafios e esperanças daqueles que vivem nas cidades.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Este capítulo insere sobre o tema das políticas públicas de acesso à moradia, percorrendo, em princípio, sobre como as políticas públicas atuam na construção de direitos, abordando o enfrentamento, pelo poder público, dos problemas sociais e das ações públicas de desenvolvimento urbano e habitação. Desse modo, o texto aborda a produção habitacional brasileira desde a instituição do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, com a provisão de crédito voltado à construção de novos imóveis, até o programa governamental Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que passou a estabelecer o modelo direcionador da política habitacional do governo federal brasileiro.

Assim, como forma de situar o tema de acordo com o contexto do Estado do Rio Grande do Norte, o capítulo segue trazendo um panorama geral sobre a política habitacional do RN dos últimos anos, sobretudo percorrendo acerca da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB), órgão apto a operacionalizar recursos oriundos do SNHIS e do FNHIS e gerir a política habitacional no estado do RN.

Considerando que as iniciativas do poder público voltadas ao desenvolvimento urbano e habitação induzem à necessidade de um planejamento eficaz, o capítulo discorre sobre o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte, com a limitação do escopo para análise do seu processo de elaboração e os aspectos principais existentes nesse instrumento.

Diante disso, utilizando a eficácia como método de análise de programas governamentais, a pesquisa se propõe a analisar a eficácia do planejamento governamental como uma ferramenta estratégica de efetivação do direito à cidade sustentável partindo do prisma do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, previsto no PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte, cujo desenvolvimento está atrelado ao ODS-11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Portanto, o capítulo finaliza sua análise percorrendo sobre a eficácia do cumprimento das metas do referido programa, aduzindo se esse foi satisfatório em conduzir a construção de política de desenvolvimento urbano voltada à habitação de interesse social, atingindo as diretrizes pelas quais foram concebidas rumo à implementação de uma cidade sustentável.

4.1 Políticas públicas na construção de direitos

Na consecução dos objetivos e direitos presentes na Constituição Federal Brasileira de 1988 o atual modelo de Estado Social e Democrático de Direito vigente torna-se essencialmente relevante. Para Jorge Reis Novais (2013, p. 210) a utilidade se mostra na maior clareza trazida às dimensões essenciais para uma interpretação atualizada do velho ideal de limitação jurídica do Estado em prol da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para o mencionado autor, o Estado de Direito atual é uma síntese de três dimensões: a proteção dos direitos fundamentais, a intenção material na promoção da igualdade e justiça material e a autodeterminação democrática da sociedade (NOVAIS, 2013, p. 212-213). Carlos Ari Sundfeld (2001, p. 57) sintetiza o Estado Social e Democrático de Direito como “a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social”.

Chama-se atenção, nesse contexto, ao dever do Estado de agir positivamente na promoção do desenvolvimento e justiça social. A tarefa na realização da justiça social é refletida no despertar do disposto no art. 3º da Constituição Federal de 1988, que consagrou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em uma tarefa assumida para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, com menos desigualdades e voltadas à promoção do bem de todos.

Os objetivos da República, juntamente aos princípios fundamentais que orientam a conduta do Estado e a proteção dos direitos fundamentais, são elementos cruciais para o aprimoramento da sociedade. Construir uma sociedade justa e solidária depende da diminuição das disparidades sociais, da redução da pobreza e do combate à marginalização, contribuindo para o fortalecimento do tecido social, para o bem-estar coletivo e oportunizando a todos uma vida com dignidade.

Considera-se que os direitos sociais “representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais”. (BUCCI, 2006, p. 2/3). Logo, tais direitos orientam uma atuação positiva do Estado por meio de ações substantivas que se proponham a não somente proteger, mas também

concretizar os direitos em prol do bem-estar social de toda a coletividade, em atenção à dignidade humana.

Conforme aponta Paulo Bonavides (1997, p. 343), o Estado social é Estado produtor de igualdade fática, na medida em que deve iluminar a hermenêutica constitucional amparando a equivalência de direitos. Isso significa que o Estado se obriga a prestações positivas, provendo meios, se assim forem necessários, de concretizar os comandos constitucionais de isonomia, levando em consideração que a “isonomia fática é o grau mais alto e talvez mais justo e refinado a que pode subir o princípio da igualdade numa estrutura normativa de direito positivo elaboração e implementação das chamadas políticas públicas”.

No arranjo da Constituição Federal de 1988 foi desencadeada uma série de transformações políticas e institucionais no Brasil em relação à distribuição do poder territorial entre as três entidades federativas autônomas, no qual foram redefinidas competências e responsabilidades na esfera social como uma parte essencial do processo de transformação, passando de um modelo de federação centralizada para um federalismo cooperativo (ALMEIDA, 2005, p. 36).

Isso implicou uma reconfiguração das funções exercidas, até então, pelo governo federal e, em alguns casos, resultou na realocação de competências e responsabilidades pelos entes federados, instituindo, agora, modelo de competências compartilhadas entre a União, estados e municípios. Conforme Almeida, et. al. (2021, p. 7) com o novo modelo “os entes federativos precisam desenvolver uma gestão participativa, compartilhando o poder de decisão com os atores políticos e sociais e prestando contas de suas ações”.

No que concerne às ações públicas de desenvolvimento urbano e habitação a Constituição de 1988 preconiza a criação de um sistema de normas de direito urbanístico que compreende normas constitucionais relacionadas à política urbana, à lei federal de desenvolvimento urbano, às disposições presentes nas constituições estaduais, na lei estadual de política urbana, bem como na legislação urbanística estadual e distrital. Inclui, também, o conjunto de normas municipais vinculadas à política urbana, as quais estão estabelecidas nas leis orgânicas municipais, nos planos diretores e na legislação urbanística municipal (MOTTA, JATOBÁ E RIBEIRO, 2009, p. 101-102).

A partir disso, ressaltam-se os artigos da CRFB/88, como o art. 21, XX, ao competir à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive

habitação, saneamento básico e transportes urbanos, o art. 23, IX, que preleciona a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, o art. 24, I, por meio da diretriz concedida aos Estados e ao Distrito Federal para legislarem concorrentemente com a União em matéria urbanística, como também o art. 30, VIII, ao estabelecer a competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A ideia central desse modelo é superar a tradicional dicotomia entre a competência exclusiva da União e a autonomia dos Estados e Municípios, promovendo uma maior integração e colaboração entre os entes federados, tanto para a elaboração como para a execução conjunta de políticas que visam atender às demandas e necessidades sociais. Dessa maneira, aponta Motta, Jatobá e Ribeiro (2009, p. 101) que a base constitucional brasileira se destaca pela definição das funções e deveres dos entes federados com o objetivo de garantir os direitos fundamentais das pessoas por meio de políticas públicas.

Nessa temática, é necessário tecer um conceito importante: o que é uma política pública. Diz-se que política pública é uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, que possui dois elementos essenciais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público (SECCHI, 2013, p. 2).

Já de acordo com Bucci (2006, p. 39), política pública é considerada como o “programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados”, “visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. De acordo com a autora, a política pública deve concretizar objetivos definidos, evidenciando as prioridades, os meios necessários à sua realização e o tempo estimado para o atingimento dos resultados pretendidos.

No entanto, em que pese a doutrina comumente atribua ao tema das políticas públicas um ciclo com fases predefinidas, como uma forma, talvez, de sistematizar o processo naturalmente complexo, nem sempre a análise por esse sistema de ciclos irá refletir a realidade, tendo em vista que, de maneira geral, essas fases se alteram para se adequarem à realidade do problema que irá ser enfrentado. Além disso, uma análise política realizada de maneira sequencial poderia mascarar certas questões e fenômenos

de natureza mais abrangente, uma vez que a busca por características distintas de cada etapa poderia obscurecer os elementos comuns (LINDBLOM, 1991).

Além disso, a discussão das políticas públicas como objeto dos direitos fundamentais sociais, converge também num debate sobre a eficácia e efetividade desses direitos, envolvendo também a disponibilidade de recursos financeiros e o planejamento para a sua implantação, além da percepção de que as políticas públicas para direitos fundamentais devem ser abrangentes, dada a sua característica de interdependência e indivisibilidade (CASIMIRO, 2010, p. 35/36).

De acordo com Ingo Sarlet (2012, p. 285), é justamente pelo fato de os direitos sociais prestacionais terem por objeto, em regra, a necessidade de prestações estatais vinculadas à destinação, à distribuição (e redistribuição), como também à criação de bens materiais, percebe-se neles uma dimensão economicamente relevante.

No campo das políticas públicas de acesso à moradia é indiscutível que o aporte de recursos orçamentários dos três níveis de governo é crucial para o sucesso da proposta. No entanto, é importante ressaltar que isso não deve sobrecarregar de forma excessiva os orçamentos públicos, em vez disso, trata-se de direcionar recursos apropriados para a moradia, reconhecendo a importância significativa que este bem tem para os cidadãos brasileiros (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 25-26).

Essas medidas exigem a intervenção governamental em diversos níveis, incluindo o legislativo, o administrativo e as políticas públicas, bem como as prioridades de gastos. No entanto, é importante notar que o direito à moradia adequada pode ser implementado por meio de uma abordagem na qual o governo atue como facilitador da habitação, em vez de ser o único provedor. Nessa abordagem, o governo desempenha o papel de viabilizar ações de diversos participantes na produção e melhoria das habitações (BRASIL, 2013, p. 16).

Ponto esse enfatizado por Saule Júnior (2004, p. 182/183) ao discorrer que a obrigação estatal para efetivação do direito à moradia não implica, de maneira absoluta, o fornecimento de habitação a todos os cidadãos. Em vez disso, segundo o autor, a responsabilidade reside em estabelecer políticas públicas que assegurem o acesso equitativo de todos ao mercado habitacional, por meio da formulação de planos e programas habitacionais financiados tanto por recursos públicos quanto privados, focados nos estratos sociais desprovidos de acesso ao mercado habitacional e submetidos a condições precárias de habitabilidade e qualidade de vida inadequada.

Em situações específicas, no entanto, pode ser necessário que o Estado forneça assistência direta, que pode incluir a oferta de habitação em si ou a concessão de subsídios para habitação. Isso pode ser necessário, por exemplo, em casos de desastres naturais ou artificiais que afetam pessoas desabrigadas e para grupos sociais mais vulneráveis na sociedade (BRASIL, 2013, p. 16-17).

Nessa concepção, o investimento em habitação não deve ser visto como um fardo, mas sim como um investimento no bem-estar, na qualidade de vida e no desenvolvimento sustentável da sociedade como um todo. É importante considerar que a falta de moradia adequada pode acarretar custos sociais e econômicos mais altos em longo prazo, como despesas com saúde pública, segurança social e problemas de infraestrutura decorrentes da ausência de habitação digna.

Apesar de toda a questão da limitação financeira-orçamentária do Estado e a promoção de políticas públicas de acesso a direitos fundamentais é necessário o comprometimento social do Estado por meio das escolhas políticas dos detentores do poder. Casimiro (2010, p. 149) discorre que a submissão do Estado com os direitos fundamentais é um requisito essencial para legitimar suas ações administrativas, o que implica que a promoção do direito à moradia adequada está intrinsicamente ligada à função administrativa e ao exercício legítimo das atividades estatais.

Asseverando esse ponto de vista, Saule Júnior (2004, p. 182/183) descreve que as normas do sistema nacional que definem o direito à moradia possuem aplicação imediata, conferindo-lhe uma eficácia plena. Isso significa que o Estado brasileiro tem a obrigação imediata de adotar políticas, ações e outras medidas que derivam e são embasadas no texto constitucional, a fim de garantir e tornar efetiva essa prerrogativa, especialmente em relação aos indivíduos em situação de pobreza e miséria.

As políticas públicas voltadas para a efetivação do direito à moradia devem desempenhar um papel fundamental na garantia de que os segmentos socialmente excluídos tenham a oportunidade de usufruir dos serviços e instalações públicas, promovendo assim uma qualidade de vida digna e equitativa. Isso implica na necessidade de implementar políticas de acesso ao mercado habitacional, por meio do desenvolvimento de planos e programas habitacionais destinados às populações mais vulneráveis.

Isso ocorre porque o direito fundamental à moradia não apenas impõe obrigações ao Estado, mas também encoraja uma interpretação coordenada com os demais direitos fundamentais. Portanto, o Estado tem a responsabilidade de conduzir a

execução de políticas públicas abrangentes e adaptadas à complexa realidade habitacional. Essas políticas buscam a emancipação econômica e social dos indivíduos (BRAGA, BARBOSA e CARVALHO, 2021, p. 1602).

Frisa-se, sobretudo, que os programas e ações governamentais nas áreas de acesso à moradia devem ser implementados em um viés intrínseco ao direito a cidades sustentáveis, inclusive, consoante às diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade.

4.1.1 Breves apontamentos sobre as políticas públicas urbanas brasileiras de acesso à moradia

No contexto nacional, o período inicial da produção habitacional abrange o intervalo de 1964 a 1986, surgindo, a partir de então, um investimento na produção habitacional, tanto em termos de planejamento quanto de execução prática. Esse período tem seu início marcado pelo término do contexto social do populismo e das estratégias da Era Vargas e passa a ceder espaço a um Estado centralizado e tecnocrático orientado para o desenvolvimento integral do país (BALBIM E KRAUSE, 2014, p. 191).

Segundo Nabil Bonduki (2015, 72) foi frente à crise de moradia emergida no país pela rápida urbanização que o governo militar respondeu com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, pensado sob uma abordagem dupla: por um lado, buscava-se obter apoio das massas populares urbanas; por outro, pretendia-se estabelecer uma política de financiamento duradoura, a fim de estruturar o setor da construção civil habitacional dentro de um modelo capitalista.

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado pelo Governo Federal em 1964 por meio da Lei nº 4.380, vincula-se ao financiamento habitacional despendendo vultosos recursos financeiros voltados à facilitação e promoção da construção e da aquisição da casa própria ou moradia, sobretudo pelas classes de menor renda da população. Considerando os resultados dessa estratégia de intervenção no setor habitacional, os resultados apontaram números expressivos, pois, durante os 22 anos de funcionamento do Banco Nacional de Habitação, o Sistema Financeiro da Habitação “financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média” (BONDUKI, 2015, 73).

Muito embora o significativo número de unidades construídas no período, a produção ainda se mostrava insuficiente para fazer frente à demanda gerada pelo

processo de urbanização (BALBIM E KRAUSE, 2014, p. 191). Isto é, a estratégia adotada pelo BNH trouxe vantagens à indústria da construção civil com a edificação de habitações prontas, a qual passou a deter uma forte fonte de financiamento para a produção, no entanto, essa estratégia teve um impacto limitado na resolução do problema habitacional em si.

Discorrendo sobre esse ponto, Bonduki (2015, p. 74) esclarece o equívoco ocorrido em focar exclusivamente no financiamento de casas prontas, construídas pelo sistema formal da construção civil, negligenciando o suporte financeiro, técnico, urbano e administrativo de moradia e urbanização que envolva as comunidades. O Sistema Financeiro da Habitação não conseguiria financiar a construção de unidades na quantidade necessária para resolver o problema habitacional, logo, o resultado foi um rápido crescimento de assentamentos informais e carentes de infraestrutura, à medida que a maioria da população teve que improvisar a construção de suas casas em áreas precárias e mal servidas pelo governo.

É importante mencionar que, desde a instituição do Sistema Financeiro da Habitação (1964), a provisão de crédito destinada à construção de novos imóveis desempenhou um papel significativo na promoção do crescimento de setores imobiliários voltados para o desenvolvimento de bairros e núcleos urbanos nas metrópoles, orientados principalmente às classes médias e altas. Em contrapartida, a parcela da população de renda mais baixa foi relegada a opções como loteamentos ou conjuntos habitacionais localizados nas periferias, configurando um paradigma hegemônico. Tal abordagem justificou-se a partir do argumento da influência dos custos reduzidos dos terrenos nas áreas periféricas urbanas, embora distantes da infraestrutura urbana consolidada e dos serviços essenciais, contribuindo para a centrifugação da população de baixa renda (BRASIL, 2009, p. 39).

Ressalta-se que a nova política habitacional do BNH direcionou sua atuação ao estímulo do setor industrial da construção civil absorvendo um significativo volume de empregados sem qualificação profissional, minimizando as possíveis pressões contra o desemprego ameaçado pelo controle da inflação. A intervenção do governo não mais se tratava da construção de moradias para garantir condições mínimas de vida ao operariado, mas sim para ofertar empregos a uma significativa parcela da população sem alternativas de trabalho (FINEP, 1985, p. 88).

Isto é, predominou a falta de integração entre os empreendimentos habitacionais e a política urbana, juntamente com a completa negligência quanto à inserção da

população no meio urbano, resultando na criação de soluções habitacionais padronizadas, com baixa qualidade de materiais, desarticuladas e desprovidas de um real direito à moradia.

Quando se considera a dinâmica diferenciada entre as populações de classe média e alta e a classe pobre, Maricato (2002, p. 20) enfatiza que, apesar de ter transformado o panorama habitacional nas cidades brasileiras, essa política não efetivou uma ampliação significativa no acesso democrático à terra, por meio da aplicação do conceito de função social da propriedade. Segundo a autora, a dinâmica produtiva nas áreas urbanas não conseguiu conter as forças especulativas da mesma maneira como ocorreu nos centros do capitalismo global. Isso se deve ao fato de que, para a maioria das pessoas em busca de habitação urbana, o mercado imobiliário permanecia inacessível, enquanto o enfoque era direcionado às classes médias e altas.

Esse modelo habitacional é caracterizado pela predominância de custos elevados nas unidades residenciais, o que coloca os cidadãos de classes sociais baixas ou médias na posição de buscar acesso à moradia por meio de aluguel ou de financiamentos de longo prazo, sujeitos a taxas de juros elevadas e à limitada oferta de recursos no mercado. Diante dessa realidade, a presença estatal na regulação da política habitacional se torna cada vez mais indispensável, embora historicamente o Estado brasileiro tenha enfrentado desafios em garantir de forma eficaz o direito fundamental à moradia (BRASIL, 2009, p. 41).

Com o término do período militar em 1985, havia uma expectativa de que houvesse uma profunda reconfiguração de todo o Sistema Financeiro da Habitação, incluindo o Banco Nacional da Habitação e suas entidades promotoras de habitação, a fim de criar uma nova estrutura para a política habitacional do país. Porém, o BNH foi dissolvido em 1986 gerando um esvaziamento da política nacional de habitação até então existente (BONDUKI, 2015, 75).

Dessa forma, a partir da dissolução do Banco Nacional da Habitação, a estrutura da política habitacional passou por fragmentação, levando a uma diminuição da ênfase no discurso tecnocrático e centralizado. Durante o período subsequente de redemocratização, caracterizado por escassos aportes de investimento e uma considerável crise econômica, o envolvimento central do Estado na formulação de políticas habitacionais diminuiu notavelmente.

Nesse período, a Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo algumas das atribuições do antigo BNH, a regulamentação do crédito

habitacional passou para o Conselho Monetário Nacional, fortaleceu-se a necessidade de intervenção governamental com recursos provenientes de outras origens e a parceria com a sociedade organizada, em 1995 retomam-se os financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de muitos anos de paralisação, e em 1996 a Secretaria de Política Urbana assumiu a responsabilidade pela administração do setor habitacional e publicou o documento que delineava a Política Nacional de Habitação, desenvolvido como parte dos preparativos para a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (BONDUKI, 2015, p. 75-78).

Entretanto, Spink et. al. (2020, p. 5) discorrem que, até a década de 2000, a política nacional de habitação, no Brasil e em outros países, tratou a questão da moradia para as classes pobres com foco em ações higienistas, especialmente atreladas a projetos de urbanização com propostas voltadas à construção de moradias populares e que conduziam a exclusão da população mais pobre. Foi somente a partir da década de 2000 que as políticas de habitação passaram a se alinhar aos tratados e documentos internacionais que abordavam a problemática da moradia.

Um ponto de destaque foi a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, que passou a regulamentar a Constituição e permitir a efetivação da função social da propriedade e na garantia do Direito a Cidades Sustentáveis, alinhada a um papel fundamental de enfrentamento dos desafios habitacionais no Brasil.

Apesar disso, conforme Silva e Travassos (2008, p. 28), nos territórios em desenvolvimento, com destaque para o Brasil, a incorporação formal da problemática ambiental urbana não se traduziu efetivamente em impactos significativos para as áreas urbanas. Emerge uma notável discrepância entre o discurso proferido nos contextos de agenda e em documentos, contrastando com a realidade socioambiental concreta dessas cidades. Tal descompasso resulta, entre outros fatores, da dificuldade em conceber políticas públicas que abordem não apenas os resultados, isto é, a degradação ambiental, social e urbana –, mas também as raízes subjacentes com as dinâmicas de produção do espaço urbano.

Por outro lado, em consonância com as demandas apresentadas por movimentos sociais, que enfatizavam a necessidade de uma reforma urbana, e em resposta à carência institucional de uma política de desenvolvimento urbano, o Governo Federal brasileiro promulgou a criação do Ministério das Cidades em 2003, cuja atuação foi direcionada à inclusão dos setores excluídos do direito à cidade.

Levando em conta esse ponto, Fortes e Cobbett (2010, p. 3) expõem que o governo brasileiro demonstrou sua intenção de transformar essa realidade ao instituir o Ministério das Cidades em 2003, tendo o novo órgão sido incumbido de fornecer suporte aos estados e municípios na consolidação de um modelo inovador de desenvolvimento urbano, abrangendo habitação, saneamento e mobilidade urbana. Esse propósito é conduzido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que tem como principal responsabilidade apoiar a implementação do Estatuto das Cidades. Além disso, ainda em 2003, o Ministério das Cidades desempenhou um papel crucial no processo que levou o Brasil a se tornar a primeira nação em desenvolvimento a integrar a Aliança de Cidades.

No mesmo contexto temporal, surgiu em 2005 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), acompanhado por iniciativas como o Crédito Solidário (2004), o PAC Urbanização de Favelas (2007) e o notável programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009.

A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) se deu no ano de 2005, sob a égide da Lei nº 11.124. A Lei nº 11.124/2005 trouxe um importante aspecto para as políticas habitacionais objetivando viabilizar o acesso à terra urbana e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda (art. 2º, I), implementar políticas e programas de investimento e subsídios para viabilizar o acesso à habitação (art. 2º, II), além de articular e compatibilizar a atuação dos órgãos e instituições que atuam no setor de habitação (art. 2º, III).

Como fruto, o art. 14 da Lei nº 11.124 determinou a elaboração, pelo Ministério das Cidades, do Plano Nacional de Habitação (PlanHab): um dos mais significativos instrumentos voltados para a concretização da Política Nacional de Habitação. O processo de elaboração conduzido pela Secretaria Nacional de Habitação teve como objetivo estabelecer um abrangente pacto nacional para assegurar o direito à moradia. Esse processo participativo envolveu a criação de fóruns de discussão em nível regional e setorial, bem como a colaboração estreita com membros do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS).

Spink et. al. (2020, p. 6) apontam que o Plano Nacional de Habitação desempenha um papel fundamental no processo de planejamento de longo prazo direcionado ao setor habitacional. Este processo está intrinsecamente ligado a avaliações regulares e à coordenação com outros mecanismos de planejamento

orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, propiciando que “suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura e tendo o ano de 2023”.

Com atenção para a qualidade das moradias existentes no país, a integração urbana de assentamentos precários, urbanização, regularização fundiária e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano também foi alvo do PlanHab. Foi dado um dimensionamento às carências de padrão construtivo, à situação fundiária e ao acesso aos serviços e equipamentos urbanos, demonstrando serem esses problemas correntes da questão habitacional brasileira. A ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental foi identificado como o maior desses problemas, atingindo 10,2 milhões de moradias existentes, isto é, 32,1% do total dos domicílios urbanos do país tinha, no início dos anos 2000, pelo menos uma carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica) e, destes domicílios, 60,3% diziam respeito a famílias com faixas de renda de até três salários-mínimos, além de que 43% localizavam-se na região Nordeste (CARDOSO JR.; GIMENEZ, 2011, p. 405-406).

O Plano Nacional de Habitação, cujo desenvolvimento teve início em 2007, carregava a promessa de revitalizar a abordagem da habitação ao constituir um instrumento de planejamento sistemático e holístico, tendo o ano de 2023 como horizonte temporal para as suas estratégias e propostas. O marco como o ano de 2023, fugindo das regras de datas decenais, foi estabelecido para atuar em sincronia com os quatro Planos Plurianuais (PPAs), considerado um tempo suficiente para produzir os efeitos pretendidos associado aos períodos de revisões e ajustes periódicos (BRASIL, 2009, p. 14).

Desse modo, o Plano tinha o objetivo de concretizar as iniciativas governamentais que se iniciaram com a inclusão do direito à moradia na Constituição no ano 2000, seguida pelo Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a formulação da Política Nacional de Habitação em 2004 e, por último, a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005.

Entretanto, pouco antes do planejado lançamento do Plano em 2009, surgiu o programa governamental federal conhecido como Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o qual rapidamente ganhou destaque e obscureceu o lançamento do Plano Nacional de Habitação. Acerca dessa questão, Nabil Bonbuki (2009, p. 8) lança o seguinte ponto:

Ao publicizar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009 –, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social.

Contextualizando o ocorrido, Rafael Menezes (2017, p. 95) destaca que durante o início da gestão do governo Lula, emergiu um intenso debate a respeito do paradigma a ser adotado na política habitacional. O autor argumenta que dois modelos estavam em disputa: um modelo centrado no estímulo ao mercado, que envolveria a administração governamental promovendo um ambiente favorável à produção em massa de unidades habitacionais, possivelmente por meio de apoios financeiros públicos; e um segundo modelo baseado em um planejamento urbanístico-habitacional, no qual o Estado teria um papel de incentivar a produção habitacional, coordenando abordagens em termos de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais.

Embora ambos os modelos compartilhassem a base do modo de produção capitalista, eles divergiam quanto ao papel do Estado, a política e a regulação. Naquele momento, prevaleceu a adoção do primeiro modelo, que priorizava a produção em larga escala por parte do mercado habitacional. Tal decisão resultou em divisões internas no Partido dos Trabalhadores, devido ao afastamento do projeto que visava incorporar um planejamento abrangente para a problemática habitacional no Brasil, incluindo dimensões urbanísticas de maior envergadura.

4.1.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida e o déficit habitacional

O programa governamental Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado por meio da medida provisória n. 459/2009 e posteriormente consolidado como Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009, passou a estabelecer o modelo direcionador da política habitacional do governo federal brasileiro.

A Lei n. 11.977/2009, que regula o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e abrange a regularização fundiária de assentamentos urbanos, recebeu um aporte público de investimento de R\$ 34 bilhões até o término do Plano Plurianual 2008-2011. Inicialmente, sua meta consistia na edificação de 1 milhão de unidades habitacionais, impactando diretamente o setor da construção civil.

Somam-se, também, os aportes no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltados para a infraestrutura social e urbana desde janeiro de 2007. Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p. 405-409) discorrem que, no caso do Plano Nacional de Habitação, o caráter diagnóstico do plano deu lugar às ações concretas do Programa Minha Casa Minha Vida, tendo como ponto central a retomada do crescimento econômico e a implementação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) na viabilização vultuosos recursos para moradia que atendesse a população de baixa renda.

Dos R\$ 503,9 bilhões estimados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aproximadamente R\$ 170,8 bilhões foram alocados para a área de infraestrutura social e urbana, sendo que desse montante, cerca de R\$ 106,3 bilhões foram destinados à habitação. A distribuição dos recursos previstos para o Programa Prioritário de Investimento (PPI) foi estabelecida de maneira colaborativa com representantes dos governos dos 26 estados, do Distrito Federal e de 184 municípios durante reuniões com o propósito de definir as prioridades de atendimento, tendo sido selecionadas 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com uma população superior a 150 mil habitantes. Essas áreas concentram uma parcela significativa da população de baixa renda desprovida de moradia (CARDOSO JR.; GIMENEZ, 2011, p. 408).

Conforme indicado por Casimiro (2010, p. 95-96), essa legislação atende às demandas por implementação de políticas governamentais que assegurem a inclusão de todos no mercado habitacional, contemplando iniciativas de planejamento e estabelecendo programas habitacionais por meio da aplicação de instrumentos financeiros, jurídicos e administrativos, com a união de recursos provenientes de fontes públicas e privadas. O objetivo é impulsionar e garantir efetivamente o acesso à moradia por parte de diversos segmentos sociais que enfrentam obstáculos para alcançá-lo e vivem em situações de precariedade.

Ocorre que o programa MCMV foi encerrado em 2020, durante o governo de Jair Bolsonaro, sendo substituído pelo Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, oriunda da MP nº 996/2020). Porém, no início de 2023, o Minha Casa, Minha Vida foi reinstituído por meio da Lei nº 14.620, de 2023, que teve sua origem na Medida Provisória nº 1.162/2023. Dados do Ministério das Cidades⁶ informam que o

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/novo-minha-casa-minha-vida-sera-sancionado-pelo-presidente-lula-1>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PMCMV entregou mais de 6 milhões de unidades habitacionais e, até 2026, o intuito é contratar mais 2 milhões de moradias pelo programa (2023, *on-line*).

Em que pese não se possa questionar o impacto positivo do projeto de construção habitacional e o compromisso do governo em alocar recursos orçamentários substanciais para essa área, é importante considerar que o déficit habitacional ainda persistiu. Traduzindo em números, o déficit habitacional no Brasil, em 2019, foi de 5.876%, dos quais 5,044 milhões estão situados na área urbana e 832 mil, na área rural. Tal quantitativo foi calculado pela Fundação João Pinheiro (2021) sob a soma de cinco (sub)componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

Analisando as contribuições da Fundação João Pinheiro (2022), é possível perceber que até meados dos anos 1990, as estimativas do déficit habitacional no Brasil careciam de uma abordagem metodológica sólida, de conceitos bem definidos e de uma base empírica confiável. Nesse período, tanto o governo quanto pesquisadores, movimentos sociais e entidades empresariais muitas vezes se baseavam em suposições não embasadas em dados concretos para avaliar as necessidades habitacionais da população.

Essa abordagem carente de rigor metodológico resultava em estimativas imprecisas e pouco confiáveis do déficit habitacional, o que comprometia a formulação de políticas eficazes para lidar com as carências habitacionais e limitava a capacidade de compreender a verdadeira dimensão do problema. Assim, a problemática pode ser resumida conforme o seguinte:

Os números apresentados, geralmente em torno de 10, 15 ou até 20 milhões, serviam para o setor da construção civil e os movimentos de moradia, em perspectivas diferentes, reforçarem sua retórica na reivindicação por mais recursos, financiamentos e subsídios para a produção habitacional, e para os pesquisadores críticos ao governo mostrarem as mazelas do caráter excludente da sociedade brasileira e o fracasso e a ineficácia das políticas habitacionais. Não que essas análises ou reivindicações fossem equivocadas, mas a utilização de números sem nenhuma base científica, apenas para reforçar uma argumentação política, ainda que correta, acabava por dificultar a formulação de uma estratégia e de uma política para o equacionamento do problema habitacional brasileiro. Como o déficit propalado era muito alto, difundia-se uma impressão de que o problema jamais poderia ser enfrentado, dificultando o estabelecimento de metas realistas que pudessem orientar políticas públicas (FJP, 2020, p. 54).

Esses números aleatórios tratavam o déficit habitacional de maneira genérica, sem distinguir as diversas manifestações das necessidades e carências habitacionais. Essa abordagem, de certa forma, reforçava a ideia, frequentemente defendida pelo setor da construção civil, de que a única solução para enfrentar o problema era a produção massiva de novas unidades habitacionais. No entanto, já era evidente desde os anos 1960 que abordar o déficit habitacional requeria a implementação de um leque diversificado de programas e medidas (FJP, 2020, p. 54).

Bonduki (2015, p. 82) narra que a manutenção de um elevado déficit habitacional concentrado na população de baixa renda, mesmo após décadas de uma política habitacional impulsionada pelo governo federal, demonstra o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema.

A complexidade das necessidades habitacionais não pode ser resumida apenas à construção de novas moradias. Ela envolve uma série de aspectos, como regularização fundiária, melhorias nas condições das moradias existentes, políticas de aluguel acessíveis, infraestrutura adequada, planejamento urbano inclusivo e a consideração das necessidades específicas de diferentes grupos sociais. Ignorar essa diversidade de desafios habitacionais poderia levar a soluções simplistas e inadequadas.

Importante demonstrar, inclusive, que um equívoco comum associado ao direito à moradia adequada é à ideia errônea de que o Estado tem a obrigação de construir habitações para toda a população, e que as pessoas sem moradia podem automaticamente exigir uma casa do governo. Embora os governos possam implementar programas habitacionais, é fundamental compreender que o direito à moradia adequada não implica necessariamente que o Estado deva construir a totalidade do parque habitacional de uma nação (BRASIL, 2013, p. 16).

Reforçando esse argumento, Menezes (2017, p. 12) acrescenta que a questão concernente à carência de habitações nos centros urbanos não está intrinsecamente ligada à inviabilidade material de construir moradias em quantidade suficiente para a população, mas sim ao contexto de relações sociais que influenciam o acesso, ou não, às moradias já disponíveis.

Logo, os números do déficit habitacional não podem ser interpretados exclusivamente como uma necessidade de construção de novas habitações. Isso ocorre devido a dois fatores relevantes: a presença de muitos imóveis desocupados no país e a redução do tamanho médio das famílias em residências (FJP, 2022, p. 32-33). Sob essa

perspectiva, o problema central é o acesso inadequado das pessoas a moradias que atendam às suas necessidades básicas e isso se aplica tanto a habitações recém-construídas quanto às já existentes. Significa que, embora possam existir imóveis vazios, eles podem não estar disponíveis ou acessíveis às pessoas que realmente precisam deles. Além disso, a redução do tamanho das famílias e mudanças nas estruturas familiares podem fazer com que a demanda por moradias adequadas seja diferente da oferta existente.

O Censo de 2022 revelou a existência de 11,4 milhões de domicílios particulares permanentes vagos, o que equivale a 12,6% do total de domicílios particulares permanentes, representando um aumento em comparação com os dados de 2010, quando a taxa de domicílios desocupados era de 9,0%. O quantitativo apresentou variação entre as regiões brasileiras, sendo a região nordeste como a que possui o percentual mais elevado (15%).

Essa constatação aponta para um aumento significativo na quantidade de residências vazias ao longo desses anos, um fenômeno importante a ser considerado no contexto das políticas habitacionais e da gestão urbana. Bonduki (2015, p. 85) chama atenção para a dramaticidade existente entre a ociosidade desses imóveis em contrapartida ao alto índice de domicílios urbanos com carência de infraestrutura, pois, conforme aponta o autor, os imóveis vagos e depreciados, em geral, localizam-se em áreas urbanizadas e providas de servidos de infraestrutura, concentrando-se nas áreas centrais e consolidadas das maiores cidades.

Menezes (2017, p. 113) discorre que, em vez de priorizar a regularização de imóveis urbanos sem assentamento humano, isto é, propriedades urbanas que não servem para abrigar qualquer forma de ocupação ou não cumprem sua função social, a política pública tivesse como foco a regularização dessas áreas, poderia ter destacado o problema central que impede o acesso à habitação pela população de baixa renda. Para o autor, o maior obstáculo para o acesso a moradias dignas não é apenas a titulação da terra urbana, e sim a forma como o ordenamento jurídico protege a propriedade em detrimento das necessidades básicas da população de baixa renda.

O desafio reside em garantir que as pessoas tenham acesso a habitações que satisfaçam as suas necessidades habitacionais, ou seja, também garantir que essas habitações estejam disponíveis e acessíveis às pessoas que delas necessitam, independentemente de serem novas construções ou propriedades já existentes. Isso requer políticas habitacionais abrangentes que abordem não apenas a construção, mas

também a acessibilidade, a regularização fundiária, a qualidade das moradias e a adaptação às mudanças nas necessidades habitacionais da sociedade.

As iniciativas do poder público voltadas à edificação de conjuntos habitacionais populares, contudo, carecem de um planejamento eficaz. Estas iniciativas tendem a se concentrar na ocupação de vazios urbanos, o que muitas vezes resulta na alocação de populações em regiões carentes de desenvolvimento urbano e, como consequência, os moradores são frequentemente marginalizados em áreas que demandam investimentos tanto públicos quanto privados.

4.2 A política habitacional norte-rio-grandense

No contexto da política habitacional brasileira, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi o principal órgão atuante durante o período de 1965 a 1986, estruturado por dois agentes operacionais que representavam a descentralização do Sistema Financeiro de Habitação: os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS), que atendiam a população com renda superior a cinco salários mínimos; e as Companhias de Habitação (COHABS), programada em cada estado da federação e responsável para o atendimento da população com renda de até três salários-mínimos até o ano de 1975, e de até cinco salários mínimos, a partir de 1975 (MEDEIROS, 2018).

No Estado do Rio Grande do Norte, quanto ao recorte da política habitacional, é possível identificar, em resumo, três fases distintas: inicialmente, caracterizada pelo centralismo na condução da política pelo Banco Nacional de Habitação; posteriormente, com um papel mais destacado da política local, evidenciado por investimentos de recursos próprios; e, por fim, uma terceira etapa, tendo como ponto de virada histórico a promulgação da Constituição Federal de 1988, período de expansão da autonomia dos entes federados, juntamente com a aprovação da Política Nacional de Habitação e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (CEHAB, 2018, *online*).

Assim, a primeira fase, durante o período de centralização da política habitacional liderada pelo BNH, a COHAB/RN, constituída pela lei nº 4.004, de 21 de outubro de 1971 foi uma das primeiras COHABs da região Nordeste a conceber programas alternativos para as populações mais carentes, desempenhando um papel crucial na construção de milhares de unidades habitacionais no Rio Grande do Norte e

concentrando-se principalmente em atender às necessidades das faixas de renda baixa e média.

Segundo levantamento da CEHAB (2018, *on-line*), a COHAB/RN, em colaboração com a Caixa Econômica Federal, foi acompanhada pela atuação do Inocoop-RN (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Rio Grande do Norte) e produziu 38.868 unidades habitacionais, principalmente na Região Metropolitana de Natal, capital do Estado. Aponta Medeiros (2018, p. 4) que, ao todo, a COHAB/RN atuou em 64 municípios do RN, porém houve uma alta concentração da participação do BNH em Natal, com 61% da produção, e em Mossoró, segunda maior cidade do estado, com 18%. Em contraponto, apenas outras cinco cidades tiveram a produção habitacional acima de 500 unidades: Currais Novos (1.162), Caicó (728), São Gonçalo do Amarante (648), Ceará Mirim (556) e Assú (528).

Em regra, o modelo da política instituída pela COHAB/RN na interiorização foi de pulverização de pequenos empreendimentos em municípios do interior, abrangendo o público com faixas de rendimentos menores. Por outro lado, o Inocoop/RN concentrou suas agendas na capital atendendo às faixas de rendimentos acima de cinco salários-mínimos. Esse modelo de divisão repetiu-se, também, na capital, cabendo à COHAB/RN os bairros mais populares, e ao Inocoop/RN uma atuação nas áreas mais elitizadas da cidade (MEDEIROS, 2018, p. 6).

Percebe-se, de modo geral, que a política habitacional do BNH foi direcionada a uma política mais expressiva nos aspectos de ordem e de progresso econômico em consonância com as diretrizes da SUDENE para a Região Nordeste, privilegiando a sua atuação em municípios com população acima de 50 mil habitantes, desvinculada de um projeto de equidade social e espacial mais amplo (MEDEIROS, 2018, p. 8).

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, houve um período de descontinuidade e fragmentação na política habitacional, dado que a produção política voltada à habitação no RN utilizava-se dos programas e das linhas de financiamento do órgão. As responsabilidades do BNH, no entanto, foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, e a gestão da política habitacional foi incorporada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que mais tarde tornou-se o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente em 1988.

Em 1995, com a extinção da COHAB/RN, inicia-se o segundo capítulo na trajetória da política habitacional no Rio Grande do Norte. Após a extinção, a gestão da cartilha imobiliária da COHAB/RN foi transferida para a Datanorte (Companhia de

Processamento de Dados do Rio Grande do Norte), que assumiu a responsabilidade até hoje, herdando desafios relacionados a irregularidades fundiárias.

Apesar disso, a Subsecretaria de Habitação, vinculada à SETHAS (Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social), passou a liderar diversos programas habitacionais para beneficiar a população de baixa renda, período no qual foram estabelecidos o Conselho Estadual de Habitação e Saneamento e o Fundo Estadual de Habitação, destacando-se também a criação de programas de construção e melhorias habitacionais (CEHAB, 2018, *on-line*).

As mudanças significativas nas políticas habitacionais começaram a surgir nos primeiros anos do século XXI. Em 2003, a criação do Ministério das Cidades marcou um avanço institucional ao articular temas relacionados ao desenvolvimento urbano, o Conselho Nacional das Cidades foi estabelecido no mesmo ano, e em 2004, foi aprovado o documento orientador da Política Nacional de Habitação. Já em 2005, a Lei Federal nº 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que, por sua vez, determinou aos Estados que aderissem ao SNHIS o dever de atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios (art. 17).

A partir de então, em 2007, o Estado do Rio Grande do Norte aderiu ao SNHIS e aprovou a criação da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB). A CEHAB, sociedade de economia mista, foi institucionalizada pela Lei Complementar Estadual nº 338, de 24 de janeiro de 2007, integrando a Administração Indireta do Estado do Rio Grande do Norte, sendo o órgão apto a operacionalizar recursos oriundos do SNHIS e do FNHIS, além de ser responsável pela gestão da política habitacional no estado.

No entanto, é importante destacar que, embora a pasta da habitação esteja vinculada à SETHAS (Secretaria do Trabalho, Habitação e da Assistência Social), a estrutura organizacional da referida secretaria não contempla a CEHAB dentro das suas coordenações e unidades diretamente subordinadas. Logo, para Medeiros et. al. (2023, p. 129), pode-se entender que a habitação não é considerada uma política social

estratégica para o governo, sendo o papel da Companhia limitada apenas à preparação para implementação da política habitacional.

Ademais, de acordo com o art. 1º, § 4º, da referida LC 338/2007, a CEHAB tem como objetivos principais a realização de pesquisas tecnológicas relacionadas à habitação; a promoção da articulação com órgãos e entidades públicas e privadas para incentivar tecnologias e reduzir os custos da habitação popular; celebrar convênios e contratos com órgãos e entidades, tanto nacionais quanto estrangeiros. Além disso, no âmbito de suas competências, a CEHAB tem a autorização para executar obras de engenharia, incluindo infraestrutura e saneamento; desenvolver projetos de empreendimentos habitacionais; implementar programas para solucionar problemas habitacionais no Estado do Rio Grande do Norte; desempenhar as funções atribuídas a programas habitacionais pela SETHAS; operacionalizar a política de desenvolvimento urbano no estado; formalizar parcerias visando ao desenvolvimento de programas de financiamento para o atendimento das necessidades habitacionais no Estado; criar e organizar bancos de dados sobre habitação; elaborar um plano que venha a proporcionar, a quantos necessitem, a aquisição de moradia própria nas zonas urbana e rural do Estado; financiar, por meio de empréstimos, o melhoramento das habitações já existentes; e, por fim, atuar como agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Na sua atuação inicial, as ações da Companhia foram para o programa do governo federal Pró-Moradia na área de suporte a famílias em situação de risco social. Por meio da utilização de recursos do FGTS, o programa oferece financiamento para Estados, Municípios e Distrito Federal, sob três modalidades: urbanização e regularização de assentamentos precários, produção e aquisição de conjuntos habitacionais e desenvolvimento institucional. De acordo com informações da própria CEHAB (2023, *on-line*) uma operação de empréstimo do programa permaneceu abandonada por mais de onze anos, tendo, a partir de 2017, sido regularizado o contrato, contemplando a construção de mais de 700 novas moradias em mais de 40 municípios em um projeto semelhante ao MCMV.

O Estado do Rio Grande do Norte também participou, desde 2008, do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, programa federal de linha de crédito para a produção de empreendimentos habitacionais voltados a populações de baixa renda. Durante a atuação, de 2008 a 2016, ano de encerramento do programa, foram

construídas aproximadamente 16.172 moradias contemplando todos os municípios do estado (CEHAB, 2023, *on-line*).

Outro programa federal de atuação da Companhia é o Programa Minha Casa Minha Vida. As ações da CEHAB no PMCMV (faixa 1) teve um impacto territorial menor comparado aos outros programas, considerando a operacionalização mais fortalecida do programa nos municípios (MEDEIROS et. al., 2023, p. 128).

Além desses, o estado do RN atuou em programas como Moradia Digna, Habitar Brasil, Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC/PPI Urbanização de Favelas em Assentamento Precário, VIVER MELHOR, dentre outros. Pontua-se, também, que no novo cenário da política habitacional norte rio-grandense, houve a instituição do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social em 2008, do Conselho Estadual das Cidades do Rio Grande do Norte em 2009, e da aprovação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS/RN no ano de 2014.

Apesar disso, no cálculo realizado pela Fundação João Pinheiro (2021, p. 20-114), o déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados estimado para o estado do RN, em 2016, era de 86.287 domicílios, sendo 67.298 na área urbana e 18.990 na área rural, perfazendo o total de 7,8%. Já em 2019, esse número saltou para 93.788 (74.463 na área urbana e 19.325 na área rural), totalizando o percentual de 8%.

Ainda que o Rio Grande do Norte não esteja entre os maiores números absolutos da pesquisa da FJP, o direcionamento da política de habitação demanda um esforço permanente dos gestores estaduais, sobretudo quanto à definição das prioridades e das alocações de recursos para programas e ações específicos voltados para a área de habitação de interesse social, em especial, na figura do PPA, que irá estabelecer diretrizes, objetivos e metas que orientarão as ações do governo para a concretização das suas finalidades públicas.

4.3 As bases do Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte

Promulgada durante o mandato da governadora Fátima Bezerra, a Lei nº 10.695, de 14 de fevereiro de 2020, instituiu o Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Norte para o quadriênio 2020-2023. Nesse PPA consta que o governo estadual orientou o seu processo de elaboração por meio de premissas da nova governança pública, as

quais pode-se destacar o diálogo com participação da sociedade, a adoção de territórios como espaço de pactuação social, ética, transparência, eficiência, controle social, gestão integrada, convergente e colaborativa com foco em resultados.

Foi o primeiro PPA do estado construído com base no plano de governo do chefe do executivo (Plano de Governo 2019-2022), além de ter sido dinamizada na elaboração equipes técnicas de planejamento, integrando internamente as instituições e os diferentes órgãos participantes, sobretudo para tornar mais consistente o processo de elaboração e mais eficiente a aplicação para o próximo ciclo gerencial.

O processo de elaboração do plano plurianual estadual foi dividido em oito etapas, iniciando com o planejamento do trabalho e reunião inicial, etapa que compreende a elaboração de uma proposta de agenda detalhada, incorporando referências das atividades a serem desenvolvidas no plano, o que inclui a formulação de um cronograma de execução minucioso.

Em seguida, e forma inovadora no Estado, realizou-se capacitações dos técnicos estaduais responsáveis pelo processo de elaboração do Plano Plurianual, com cursos sobre planejamento estratégico, estrutura e dimensão estratégica do PPA, indicadores sociodemográficos, complementados com palestras sobre planejamento territorial, Lei de Responsabilidade Fiscal, além de orientações sobre as vinculações dos objetivos e metas do PPA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – ODS (GOVERNO DO RN, 2019, 14-15).

Logo após, as atividades foram divididas em quatro pontos: elaboração da dimensão estratégica; cenário socioeconômico; análise fiscal e valores do PPA; e consolidação e seleção de insumos relevantes. Esse último ligou-se à disponibilização e análise dos estudos, programas, projetos e planos existentes para o Rio Grande do Norte, integrando o desenvolvimento de atividades de interação com a sociedade no intuito de fortalecer o diálogo com a população e obter participantes mais atuantes nos eventos de consulta popular.

Nesse momento, contou-se com a participação de associações e entidades sindicais, federações, conselhos estaduais, representantes das prefeituras e das câmaras municipais, Tribunal de Contas do Estado. De forma inovadora, foram realizadas reuniões com segmentos da sociedade civil organizada a fim de apresentar e discutir o processo de elaboração do plano plurianual como também de fortalecer parcerias, estimular a transparência das atividades e solicitar contribuições técnicas de aprimoramento do plano (GOVERNO DO RN, 2019, 22).

Ressalta-se que, refletindo a necessidade de inclusão da sociedade como forma de aprimorar o planejamento governamental estadual, a administração pública do Rio Grande do Norte vem apresentando nos últimos PPAs (2015-2019 e 2020-2023) a participação popular nos processos de elaboração dos planos plurianuais (ALMEIDA, et. al. 2021, p. 12).

Por isso, nessa etapa, foi iniciada a fase de consulta popular, a qual se deu tanto na modalidade presencial quanto virtual (*online*). No presencial foram reunidas quase duas mil pessoas em todo o Estado a fim de dialogar sobre os problemas existentes e apresentação de propostas, produzindo um documento robusto que serviu de base para a elaboração do planejamento pelos órgãos estaduais. Após avaliação dos órgãos setoriais e das propostas submetidas pela população, constatou-se que 52,3% das propostas prioritárias foram atendidas, refletindo um índice significativo de implementação e resposta às demandas apresentadas (GOVERNO DO RN, 2019, 26-27).

Já a consulta popular *online* esteve acessível tanto nos portais do Governo do Estado quanto da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças, durante o mês de junho de 2019. Nesse período, os cidadãos puderam participar ativamente ao selecionar até três prioridades dentre as propostas que compunham o Programa de Governo da então governadora, considerando os eixos estratégicos e os programas temáticos do PPA para o quadriênio de 2020-2023. Além disso, a consulta *online* ofereceu aos cidadãos a possibilidade de contribuir com propostas livres em cada um dos temas abordados no Plano, promovendo uma participação mais abrangente e engajada na construção das políticas públicas (GOVERNO DO RN, 2019, 31).

No entanto, segundo entrevista realizada por Almeida et. al. (2021, p. 20) aos gestores envolvidos nos processos de planejamento do PPA 2020-2023 do RN, quando questionados sobre os desafios associados à adoção de uma metodologia participativa, os gestores destacaram uma variedade de obstáculos, incluindo a necessidade de sensibilizar a sociedade para a importância da participação e a capacitação dos recursos humanos do Estado. Por outro lado, um dos pontos mais frequentemente abordados foi a resistência cultural, isso se deve ao persistente desafio de envolver efetivamente a sociedade e conquistar sua confiança no processo de gestão. Apesar dessas dificuldades, observou-se de forma positiva, conforme mencionado pelos gestores, a notável repercussão das demandas apresentadas no Plano, indicando que as demandas expressadas pela sociedade foram incorporadas ao instrumento de planejamento, o que

evidenciou uma conexão tangível entre as aspirações da sociedade e o processo de planejamento.

Portanto, com base no material coletado durante todo o processo, os insumos obtidos serviram como direcionamento para orientar a construção das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual (art. 165, §1º, da Constituição Federal), na sua composição estratégica, tática e operacional.

Nesse sentido, o PPA 2020-2023, em seu art. 3º, trouxe a forma de organização do plano de acordo com as seguintes dimensões: a) Dimensão Estratégica: que aponta a visão estratégica do Governo para o período, as premissas, os focos prioritários e os eixos estratégicos que orientam as principais linhas da atuação governamental; e b) Dimensão Tática: dimensão que destacam-se os programas temáticos (conectados à dimensão estratégica) e os seus atributos, como indicadores, diretrizes, objetivos, metas e iniciativas; assim como os programas de gestão, manutenção e serviços do Estado.

Como parte integrante do PPA estadual, constam ainda o anexo dos Programas Temáticos, distribuídos por cinco eixos (Eixo 1 - Valorização da vida, segurança e paz social; Eixo 2 - Desenvolvimento social, cultura e defesa da cidadania; Eixo 3 - Garantia de direitos; Eixo 4 - Desenvolvimento regional sustentável com inclusão econômica; Eixo 5 - Governança administrativa e financeira); o anexo do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; o anexo de Metas e Prioridades para o exercício de 2020; o anexo de Agendas Transversais; e, por fim, o anexo da Agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o qual insere-se no objeto deste trabalho.

No que concerne aos objetivos do desenvolvimento sustentável, em especial ao ODS-11, cujo preceito é tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, o PPA 2020-2023 reúne treze programas que estão a ele vinculados: (01001) Valorização dos profissionais de segurança pública; (01003) Cidadania e segurança pública; (02001) Educação cidadã; (02004) Juventude viva; (02008) Viver melhor: desenvolvimento urbano e habitação; (03006) Igualdade na diversidade: mulheres; (04002) Meio ambiente e recursos hídricos; (04004) Desenvolvimento da exploração dos recursos minerais; (04006) Melhoria do ambiente de negócios das micro e pequenas empresas e da economia solidária; (04007) Desenvolvimento econômico: empreendimentos industriais e política de incentivos; (04008) Desenvolvimento econômico: comércio e serviços; (04009) Infraestrutura integrada: sistema integrado de logística e transportes; (04010) Desenvolvimento rural e da agricultura familiar.

Os programas temáticos desempenham um papel crucial ao estabelecer a conexão entre as dimensões estratégica e tática do plano plurianual, funcionando como elementos que retratam a agenda do Governo e orientam a ação governamental no contexto específico das políticas públicas a serem desenvolvidas. Cada programa temático será observado nas leis de diretrizes orçamentárias na fixação, a cada ano, das metas e prioridades para o exercício seguinte (art. 165, §2º, da Constituição Federal) e nas leis orçamentárias anuais por meio das ações orçamentárias.

Dessa maneira, a LOA se estruturará em programas, nos quais as ações são detalhadas como atividades, projetos ou operações especiais. Para cada uma dessas ações, são explicitados os valores correspondentes, metas a serem alcançadas, e as unidades orçamentárias encarregadas de executar a ação, isto é, os programas integram o PPA e o orçamento, sendo o elo de integração entre esses dois instrumentos (SANTOS, 2011, p. 23).

O alcance das conquistas estatais está intrinsecamente ligado à elaboração e à implementação eficaz da lei orçamentária anual e dos programas de governo, sendo a harmonização entre esses instrumentos crucial para concretizar a função de planejamento dos orçamentos públicos.

Após as observações iniciais sobre o plano plurianual 2020-2023 do Rio Grande do Norte, passa-se às considerações sobre o programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO.

4.4 O Programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

Pode-se definir programa como “o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim” (GIACOMONI, 2012, p. 173). Trata-se de um mecanismo de ordenação da atuação governamental que coordena um conjunto de iniciativas convergentes para alcançar um objetivo comum previamente estabelecido, com o propósito de resolver uma questão específica ou atender a uma necessidade identificada na sociedade.

As iniciativas do Governo são, portanto, organizadas em programas, alinhados com a consecução dos objetivos estratégicos delineados no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos, conforme mandamento constitucional. Esses programas são instrumentos das diretrizes do PPA, devem estabelecer os objetivos (que refletem os

resultados esperados nos programas), e são executados pelas ações mensuradas por meio das metas. As metas correspondem à mensuração das ações realizadas pelo governo, definindo de maneira, qualitativa e quantitativa, o que foi pretendido e a parcela da população que se beneficiará com a ação (SANTOS, 2011, p. 23-24).

Logo, o programa “VIVER MELHOR”, instituído pelo Decreto Estadual nº 29.489, de 05 de março de 2020, está inserido no eixo 2 (Desenvolvimento social, cultura e defesa da cidadania), do Plano Plurianual do Rio Grande do Norte, e foi criado com o intuito de fomentar a construção, requalificação, reforma e regularização fundiária de unidades habitacionais, no atendimento voltado à população norte-riograndense de baixa renda e os servidores públicos estaduais que não possuam imóvel próprio (CEHAB, 2023, *on-line*).

Tal programa foi apresentado sob as seguintes modalidades: a) Reforma e Adequação: realização de reformas nas unidades habitacionais já existentes; b) Legalização e Regularização Fundiária: adoção de ações de regularização fundiária dos conjuntos habitacionais construídos pelo poder público; c) Social: construção ou requalificação de unidades habitacionais no meio urbano; d) Rural: construção ou reforma de unidades habitacionais para o agricultor familiar, trabalhador rural ou povos e comunidades tradicionais; e) Servidor: facilitação da aquisição de unidades habitacionais por meio de benefícios, linha de crédito e subsídios para servidores públicos estaduais com renda mensal de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); f) Segurança: construção de unidades habitacionais para servidores públicos estaduais que integram o Sistema Estadual de Segurança Pública e de Defesa Social.

A sua condução, como também suas metas, resultados e indicadores, ficou a cargo da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano. No âmbito interno da Companhia, a equipe responsável informou que o processo interno de planejamento do PPA 2020-2023, no órgão, se deu de forma participativa, por meio de reuniões com os setores, tendo cada coordenador pontuado ideias para, ao final, haver a consolidação e inserção das formulações no SIGEF - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal⁷.

Dentro da estrutura adotada no PPA, contemplando as diretrizes, os objetivos, e as metas para cada programa temático, além das iniciativas respectivas, o VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO tem como diretriz a

⁷ INFORMAÇÃO Nº 5/2023 - CEHAB - DCF/CEHAB - DAF/CEHAB – PR. Processo SEI/RN nº 12510004.000584/2023-61.

construção de política de desenvolvimento urbano voltada à habitação de interesse social, incluindo população indígena e quilombola, assim como o objetivo de promover a melhoria das condições de vida e bem-estar da população e, por fim, a estipulação de doze metas: 1) Apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade; 2) Criar espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer; 3) Fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN; 4) Construir Unidades Habitacionais na zona urbana em todo Estado do Rio Grande do Norte, com preços diferenciados, voltados a atender a demanda dos servidores públicos estaduais; 5) Programa de Habitação que consiste na construção de unidades habitacionais voltado para os servidores da Segurança Pública; 6) Criar e implantar sistema de monitoramento e vigilância habitacional para o RN; 7) Construção de habitação de interesse social (PRÓ-MORADIA); 8) Criar e Implementar a Lei do Aluguel Social; 9) Programa de Regularização Fundiária urbana; 10) Construir unidades habitacionais voltadas para população em situação de extrema vulnerabilidade social, com ênfase na erradicação das moradias precárias (Casas de Taipa) e unidades habitacionais em risco eminente, atingindo aqueles que estão em extrema vulnerabilidade social; 11) Promover melhorias/reformas/ adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais; 12) Trabalhar, prioritariamente, no desenvolvimento dos programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco (GOVERNO DO RN, 2019, n.p.).

Já quanto às iniciativas foram indicadas sete: 1) Construção de política de desenvolvimento urbano, voltados a habitação de interesse social, incluindo população indígena e quilombola; 2) Programa de Habitação para os servidores públicos do estado, através da modalidade de financiamento carta de crédito associativo da Caixa Econômica Federal, para que adquiram seus imóveis próprios, com desconto diferenciado (doação do terreno, subsídios, etc) na zona urbana, de forma a diminuir o déficit habitacional neste segmento. Promovendo assim a valorização destes servidores; 3) Monitoramento das evoluções e dificuldades habitacionais do estado do Rio Grande do Norte, de forma que o governo do estado possa promover de forma prioritária, as intervenções necessárias, seja com reformas, construções, remoções, etc.; 4) Viabilizar o acesso à moradia de famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade, por

intermédio de operações de financiamento a estados, lastreadas por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; 5) O Programa de Regularização Fundiária baseia-se em promover ações com objetivo de implementação da Regularização Fundiária dos Conjuntos Habitacionais construídos pelo RN através da extinta COHAB, das Unidades Habitacionais construídas através dos Programas do Governo Federal, Programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, Programa Minha Casa Minha Vida I e II, em Natal e nos diversos municípios que compõem o RN garantindo a cidadania; 6) Realização do sonho da casa própria à pop. de baixa renda e sem moradia, através de programa de habitação voltados à Política de Habitação de Interesse Social, com recursos do Governo Federal e do FECOP, além do FEHIS e, dessa forma, reduzir o déficit habitacional no RN, garantindo moradia de qualidade às minorias bem como a população rural; 7) Promoção de melhorias/reformas nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação, à adaptação de acessibilidade ou à conclusão de unidades habitacionais. O benefício é destinado às famílias de baixa renda, idosos, deficientes visuais, físicos e mulheres solteiras e com filhos.

Foram abarcados pelo programa 10 territórios estaduais, os quais incluem: Terras Potiguaras, Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte, Agreste Litoral Sul, Trairi, Potengi, Seridó, Alto Oeste, Açu/Mossoró, Mato Grande e o Sertão do Apodi, o que incluiu as principais regiões do Estado do RN.

Já no que concerne à estrutura orçamentária, o valor do programa informado no plano plurianual foi de R\$ 9.854.530,00 em despesa corrente e R\$ 40.853.600,00 em despesa de capital, gerando o total de R\$ 50.708.130,00 de recursos oriundos do tesouro estadual para os exercícios de 2020-2023. Além da fonte estadual, o programa conta com financiamento de recursos de origem federal, de operações de crédito e outros (não informados no PPA).

Tabela 1: Fontes de financiamento do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte.

FONTE DE FINANCIAMENTO	Categoria econômica		2020-2023
	Corrente	Capital	
Recurso Estadual	9.854.530,00	40.853.600,00	50.708.130,00
Recurso Federal	0	0	0

Operações de Crédito	0	30.400.000,00	30.400.000,00
Outros	0	5.100.200,00	5.100.200,00
TOTAL	9.854.530,00	76.353.800,00	86.208.330,00

Fonte: PPA-RN 2020-2023.

O que se nota é que o referido programa não conta com uma fonte de financiamento expressiva comparado aos demais programas do Plano. Ao todo existem 40 programas mencionados no PPA 2020-2023 do RN, sendo o *RN Saudável: atenção integral à saúde* o programa com maior valor previsto, em um total de R\$ 6.450.237.718,78. As prioridades do governo, nos programas com maiores valores, são aquelas que envolvem saúde, segurança e educação.

Além disso, observando os valores liquidados pelo estado do RN ao longo dos anos (2020-2023) por cada programa temático, percebemos a baixa execução orçamentária do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Em uma escala decrescente de valores liquidados do orçamento, o programa analisado está em 22º lugar. Isso significa que o planejamento governamental ainda é muito incipiente para demandas de desenvolvimento urbano, demonstrando que a pauta não é centrada como prioridade pelo governo, sobretudo diante da alocação de recursos públicos do orçamento estadual.

Tabela 2: Dados dos valores liquidados por programa do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte

		2020	2021	2022	2023
	PROGRAMA	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Liquidado
1º	RN saudável: atenção integral à saúde	R\$ 1.739.716.304,60	R\$ 1.885.553.711,96	R\$ 2.181.488.053,84	R\$ 2.425.209.693,85
2º	Educação cidadã	R\$ 1.436.552.233,52	R\$ 1.659.588.680,38	R\$ 2.294.522.950,87	R\$ 2.531.389.532,54
3º	Valorização dos profissionais de segurança pública	R\$ 809.703.802,85	R\$ 885.954.557,71	R\$ 1.008.216.394,53	R\$ 968.288.188,20
22º	Viver melhor: desenvolvimento urbano e habitação	R\$ 2.964.901,08	R\$ 2.837.794,39	R\$ 4.112.443,77	R\$ 3.669.324,11

Fonte: SIGEF 2020 a 2023.

No entanto, os trabalhos desenvolvidos pela CEHAB ao longo da execução do plano plurianual, quanto à execução orçamentária propriamente dita, não ocorreu da

maneira como foi prevista. De acordo com os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado do Rio Grande do Norte (SIGEF/RN), o programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO não obteve equivalência dos valores que foram previstos no orçamento e realizados ao longo dos anos de execução do PPA.

Para o referido programa, no ano de 2020 o total previsto na LOA foi de R\$ 39.971.000,00 e realizado R\$ 2.714.901,08; para o ano de 2021 foi previsto R\$ 38.230.000,00 e realizado R\$ 2.202.969,40; no ano de 2022 foi previsto R\$ 31.563.000,00 e executado R\$ 3.445.381,28, enquanto no ano de 2023 a dotação inicial foi de R\$ 34.654.000,00 e realizado R\$ 2.583.937,20. Isso significa que o percentual realizado nesses últimos quatro anos foi de, aproximadamente, 6,79% em 2020, 5,76% em 2021, 10,91% em 2022, e 7,45% no exercício de 2023.

Tabela 3: Dados dos valores executados do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte.

	2020	2021	2022	2023
Previsto (Dotação inicial)	R\$ 39.971.000,00	R\$ 38.230.000,00	R\$ 31.563.000,00	R\$ 34.654.000,00
Executados (pago)	R\$ 2.714.901,08	R\$ 2.202.969,40	R\$ 3.445.381,28	R\$ 2.583.937,20
%	6,79%	5,76%	10,90%	7,45%

Fonte: SIGEF 2020 a 2023.

Analisando os valores previstos e executados no orçamento para o programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, pode-se extrair que houve uma baixa execução do orçamento frente ao planejamento inicial. Isso sugere, por exemplo, que houve uma possível superestimação da receita prevista na LOA, uma vez que a receita, por ser prevista, pode ter sido arrecadada em um montante menor, levando a despesa, que é fixada, a ser realizada somente até o valor do crédito orçamentário disponível. Isto é, o valor arrecadado pelos cofres públicos e destinado ao órgão executor pode ter ficado bem abaixo do orçado, inviabilizando a execução do orçamento no valor inicial.

De outro modo, esse tipo de discrepância pode sinalizar também uma falha gerencial, pois se o orçamento executado é muito abaixo daquilo que foi planejado e destinado ao órgão executor, é necessário adequar o orçamento à realidade das atividades e despesas envolvidas (BARCELOS, 2022, p. 36).

Importa destacar, neste ponto, o período de pandemia, iniciado em 2019, que acometeu todo o mundo e, também, as gestões orçamentárias dos entes federados, afetando a capacidade de execução das políticas previstas na LOA. Porém, mesmo com a baixa execução no primeiro ano do PPA (2020) não houve alteração na dotação inicial por meio de uma significativa diminuição do orçamento aprovado na LOA para os exercícios seguintes (2021, 2022, 2023), mantendo-se a discrepância ao longo dos anos.

4.5 O Direito a Cidade sustentável sob o prisma do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

O presente tópico tem como objetivo analisar se o programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO (PPA 2020-2023) foi eficaz em contribuir para a implementação do direito a cidades sustentáveis no estado do Rio Grande do Norte.

A Agenda ODS do plano plurianual do estado do RN reúne os objetivos de desenvolvimento sustentável em associação às políticas executadas pelo Estado que contribuem para alcançar os ODS. De acordo com o PPA 2020-2023 (2019, n.p.), o alinhamento do plano à Agenda permite que Estado “reforce suas prioridades e potencialize suas estratégias em direção às ações e políticas públicas que promovam um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável”, de modo a incorporar questões estruturais globais, além de conferir maior visibilidade a grupos sociais fragilizados.

Para tanto, a Agenda ODS do plano plurianual aponta que a adesão do planejamento à Agenda 2030 Brasil ODS, com a consequente incorporação das suas metas, foi buscada pela correspondência dos objetivos e metas definidos nos ODS aos objetivos e metas estabelecidos no PPA 2020-2023, por meio da congruência entre ambos e vinculando-se à visão de médio prazo da atuação governamental (GOVERNO DO RN, 2019, n.p.).

Essa congruência, por sua vez, fortalece a ideia de compreender os desafios de maneira integrada e de enfrentá-los com base em uma lógica comum. Além disso, destaca-se a priorização de uma Agenda Supranacional nos arranjos governamentais, direcionando esforços para mudanças e inovações substanciais em prol da melhoria significativa na qualidade de vida da população.

O que se percebe é que o planejamento para os ODS é também um processo político, na medida em que permite formulações que visam modificar as realidades

sociais e atingir o bem comum sob o amparo das normas e determinações globais para o desenvolvimento sustentável.

De mais a mais, dada a natureza de *soft law* da Agenda 2030, a eficácia das ferramentas voltadas para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) é intrinsecamente vinculada à ideia de transparência, ao monitoramento e a avaliação das políticas públicas direcionadas ao cumprimento da Agenda 2030 da ONU.

Para Cardoso Jr. (2011, p. 35), o monitoramento representa a prática de supervisionar a implementação de uma política pública, sendo conduzido tanto pelo órgão executor da política quanto por órgãos de controle, sobretudo ao controle interno, que visa assegurar que a política esteja seguindo uma trajetória apropriada e, assim, avaliar se ela está efetivamente alcançando os objetivos iniciais de interesse público. Essa atividade de monitoramento exige um compromisso constante com a coleta e análise contínua de informações, permitindo uma avaliação comparativa do progresso na execução de atividades, projetos, programas ou políticas em relação aos seus objetivos preestabelecidos.

Já a avaliação, segundo o referido autor, está intrinsicamente ligada ao monitoramento e constitui a prática pela qual os órgãos executores e de controle acompanham a implementação das políticas públicas com foco em seus resultados. Essa análise visa determinar a relevância, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade de uma determinada ação. Tal atividade é distribuída entre os órgãos públicos, porém, a dimensão interna do controle no âmbito do Poder Executivo, em meio à consolidação da democracia brasileira e à crescente demanda por transparência e prestação de contas dos gestores públicos à sociedade, tem ganhado relevância.

Para Arretche (1991), a avaliação, por qualquer de suas formas, envolve a atribuição de valor, uma medida de aprovação ou desaprovação de uma política ou programa.

No campo da avaliação de políticas públicas, dentre as variadas técnicas possíveis, a literatura, em geral, utiliza essa prática sob três vertentes: eficiência, efetividade e eficácia (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHÉ, 1999).

A eficiência corresponde à relação ótima de custo-benefício, isto é, entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados dos seus resultados. Atrela-se mais à otimização dos recursos disponíveis. A efetividade, por sua vez, liga-se aos impactos gerados pela política pública, ao seu desempenho e contribuição na

efetivação de mudanças das condições sociais. Trata-se de uma avaliação mais complexa em que, muitas vezes, é preciso isolar variáveis, desenvolver indicadores, além de atender ao alto custo envolvido de pesquisas de campo e trabalho de dados estatísticos.

Já a avaliação de eficácia (objetiva) é a avaliação de processos mais comumente utilizada e visa aferir se “o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 111). Para Figueiredo (1986, p. 112), a avaliação de metas, em geral, é feita pelos próprios órgãos encarregados da execução da política, incluindo-se os relatórios anuais das entidades e as informações produzidas com o intuito de demonstrar o cumprimento das expectativas. Ou seja, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas.

Ademais, a importante tarefa de avaliação das políticas públicas foi objeto da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, acrescentando o § 16 ao texto do art. 37, aduzindo, a partir de então, a necessidade de que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Contudo, como as informações são desenvolvidas pelos próprios órgãos executores da política, a avaliação de eficácia encontra dificuldade na obtenção e veracidade das informações sobre o funcionamento concreto do programa objeto da análise (ARRETCHE, 1999, p. 34), já que as informações podem ser manipuladas pelo órgão avaliador.

No caso em tela, os dados obtidos foram oriundos do Relatório Geral e Circunstanciado do Controle Interno, documento integrante da Prestação de Contas Anuais do chefe do executivo estadual, com base na obrigação constante do art. 64, inciso XVIII, e do art. 106, §4º, da Constitucional do Estado. Esse relatório dispõe acerca da execução dos orçamentos previstos no § 4º do art. 106 da Constituição Estadual do RN, assim como informações sobre as realizações do Estado em diversas áreas de atuação, como, por exemplo, educação, saúde, assistência social, previdência social, segurança, investimentos em obras públicas. O referido relatório é desenvolvido com base na coleta dos dados de cada órgão/entidade do poder executivo do Estado com atuação nas políticas públicas definidas no plano plurianual.

Considerando a introdução acima descrita, passa-se a demonstrar a avaliação do programa ao longo da execução do plano plurianual estadual 2020-2023.

a) Avaliação 2020

O Balanço Geral do Estado para ano de 2020 destacou que o primeiro ano do PPA 2020-2023 foi marcado pelo enfrentamento à pandemia do coronavírus (COVID-19), que acarretou no crescimento da arrecadação própria do Estado abaixo da inflação oficial. Além desse, o Relatório Geral e Circunstanciado do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Estadual sobre as Contas Anuais de Governo referentes ao ano de 2020 também ressaltou o desafio enfrentado pelo serviço público estadual diante dos impactos da pandemia, o qual trouxe como efeito a necessidade de os serviços públicos se reinventarem e de romperem paradigmas, mudanças de práticas de gestão e operação dos seus serviços (GOVERNO DO RN, 2020, p. 19; 339).

Para as metas executadas pela CEHAB no desenvolvimento das ações do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO E HABITAÇÃO, o Relatório setorial de avaliação do PPA para o exercício 2020, referentes ao cumprimento dos programas previstos na LOA, alinhadas às previsões da LDO estadual e à realização dos objetivos estratégicos e metas definidas no Plano Plurianual, apontou o seguinte:

Tabela 4: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2020.

AValiação das Metas - 2020	
0391 Apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade.	Avaliação da Meta: A política de Planejamento Urbano Integrado do RN obedece à divisão dos territórios de identidade e o Departamento de Desenvolvimento Social executa suas diversas ações dentro das prerrogativas legais e aos quesitos de cadastros habitacionais sociais de seguimentos, comunidades, ocupações ou movimentos sociais.
0476 Criar espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.	Avaliação da Meta: Não iniciada.
508 Fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN	Avaliação da Meta: Não iniciada.

519 Construir Unidades Habitacionais na zona urbana em todo Estado do Rio Grande do Norte, com preços diferenciados, voltados a atender a demanda dos servidores públicos estaduais.	Avaliação da Meta: Ações preparatórias.
535 - Programa de Habitação que consiste na construção de unidades habitacionais voltado para os servidores da Segurança Pública.	Avaliação da Meta: Ações preparatórias.
547 - Criar e implantar sistema de monitoramento e vigilância habitacional para o RN.	Avaliação da Meta: Não iniciada.
566 - Construção de habitação de interesse social (PRÓ-MORADIA).	Avaliação da Meta: Não iniciada.
569 - Criar e Implementar a Lei do Aluguel Social.	Avaliação da Meta: Não iniciada.
581 - Programa de Regularização Fundiária urbana.	Avaliação da Meta: Em andamento.
609 - Construir unidades habitacionais voltadas para população em situação de extrema vulnerabilidade social, com ênfase na erradicação das moradias precárias (Casas de Taipa) e unidades habitacionais em risco eminente, atingindo aqueles que estão em extrema vulnerabilidade social.	Avaliação da Meta: Em andamento.
620 - Promover melhorias/reformas/ adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais.	Avaliação da Meta: Não iniciada.
629 - Trabalhar, prioritariamente, no desenvolvimento dos programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco.	Avaliação da Meta: <i>(não informada)</i> . O Projeto Técnico Social-PTS, trabalha com eixos temáticos e dentre eles, destaca-se o acompanhamento e Gestão Social da intervenção, que tem como uma de suas intenções tirar as famílias de áreas de riscos.

Fonte: Relatório Geral e Circunstanciado do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Estadual sobre as Contas Anuais de Governo referentes ao ano de 2020.

Percebe-se que das doze metas apresentadas, metade delas não foram iniciadas no ano de 2020. Das metas que foram indicadas como contendo ações iniciadas, em andamento ou realizadas, não foi possível vislumbrar que tipo de ação foi realizada ou o percentual das realizações.

A avaliação geral da própria CEHAB, na sua avaliação, considerou que, apesar do cenário de pandemia vivenciado, os resultados obtidos foram considerados satisfatórios, pois os programas e atividades foram executados, levando em conta, inclusive, que as atividades são realizadas em campo.

b) Avaliação 2021

O relatório do Balanço Geral do Estado, mais uma vez, ressaltou o enfrentamento da crise do coronavírus (COVID-19) durante o ano de 2021. Diferentemente do ano anterior, em 2021 houve um crescimento considerável da receita de impostos e transferências, justificado pela retomada da atividade econômica e pela inflação do período. Assim, o documento aponta que, apesar das dificuldades, os resultados de 2021 foram melhores do que o ano de 2020 (GOVERNO DO RN, 2021, p. 22).

No que concerne às metas executadas pela CEHAB quanto ao PROGRAMA VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO E HABITAÇÃO, o Relatório setorial de avaliação do PPA para o exercício 2021 discorreu sobre o desenvolvimento do objetivo proposto no período de vigência do PPA, considerando sua relação com as metas, tendo apontado o seguinte:

Tabela 5: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2021.

AValiação das Metas - 2021	
0391 Apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade.	Avaliação da Meta: A política de Planejamento Urbano Integrado do RN obedece à divisão dos territórios de identidade e o Departamento de Desenvolvimento Social executa suas diversas ações dentro das prerrogativas legais e aos quesitos de cadastros habitacionais sociais de seguimentos, comunidades, ocupações ou movimentos sociais.
0476 Criar espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o	Avaliação da Meta: Não houve realização da meta.

desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.	
508 Fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN	Avaliação da Meta: Não houve realização da meta, devido às medidas de isolamento social impostas.
519 Construir Unidades Habitacionais na zona urbana em todo Estado do Rio Grande do Norte, com preços diferenciados, voltados a atender a demanda dos servidores públicos estaduais.	Avaliação da Meta: A referida meta teve seu início no segundo semestre do ano de 2021 e segue até a conclusão do Programa Pró-Moradia.
535 - Programa de Habitação que consiste na construção de unidades habitacionais voltado para os servidores da Segurança Pública.	Avaliação da Meta: Não houve realização.
547 - Criar e implantar sistema de monitoramento e vigilância habitacional para o RN.	Avaliação da Meta: A meta foi iniciada e encontra-se em fase de desenvolvimento.
566 - Construção de habitação de interesse social (PRÓ-MORADIA).	Avaliação da Meta: A meta foi iniciada e encontra-se em fase de desenvolvimento, com previsão de conclusão em 05 municípios para o primeiro trimestre de 2022.
569 - Criar e Implementar a Lei do Aluguel Social.	Avaliação da Meta: Não houve realização da meta.
581 - Programa de Regularização Fundiária urbana.	Avaliação da Meta: <i>(não foi informada)</i> .
609 - Construir unidades habitacionais voltadas para população em situação de extrema vulnerabilidade social, com ênfase na erradicação das moradias precárias (Casas de Taipa) e unidades habitacionais em risco eminente, atingindo aqueles que estão em extrema vulnerabilidade social.	Avaliação da Meta: <i>(não foi informada)</i> .
620 - Promover melhorias/reformas/ adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais.	Avaliação da Meta: Não houve realização da meta.
629 - Trabalhar, prioritariamente, no desenvolvimento dos programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco.	Avaliação da Meta: <i>(não foi informada)</i> .

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano referente ao exercício de 2021.

Observando as doze metas, foi possível constatar que cinco metas não tiveram realização no exercício de 2021, bem como três metas sequer foram avaliadas pela Companhia no relatório. Das metas que foram indicadas como contendo ações iniciadas, em andamento ou realizadas, não foi possível vislumbrar, mais uma vez, que tipo de ação foi realizada ou o percentual das realizações. De modo geral, a avaliação da CEHAB apresentada no relatório não demonstrou os resultados obtidos durante a execução do plano no período de referência, relacionando aos objetivos do órgão e à implementação da política pública pretendida.

Quanto às eventuais dificuldades encontradas para a não realização das metas, somente na meta 508 (*fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN*) foi apontado o seu não cumprimento devido às medidas de isolamento social pela pandemia do coronavírus. Porém, da restrição encontrada, não houve menção às medidas adotadas para superá-la, o que seria possível, por exemplo, com fóruns *on-lines* de discussão.

c) Avaliação 2022

O ano de 2022, segundo apontamento do Balanço Geral do Estado, teve uma redução gradual das medidas restritivas impostas para o enfrentamento ao Covid-19 com a conseqüentemente retomada do crescimento da economia brasileira. E, apesar das dificuldades de arrecadação, sobretudo diante da Lei Complementar nº 194 que estabeleceu o limite de 18% da alíquota incidente sobre os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, os resultados de 2022 se apresentam positivos (GOVERNO DO RN, 2021, p. 22).

Tabela 6: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2022.

AVALIAÇÃO DAS METAS - 2022	
0391 Apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade.	Avaliação da Meta: Em andamento. A política de planejamento urbano integrado do RN acontece por meio de divisões territoriais de identidade dos movimentos que lutam por moradia;

	O corpo técnico da CEHAB, ao ser procurado, tem como regra de trabalho orientar quanto a editais e disponibilidade orçamentarias abertas em nível federal; A Política de planejamento Urbano Integrado do RN, nesta CEHAB, se deu por meio de reunião com os Movimentos Sociais por Moradia. Essas reuniões tiveram como objetivos acompanhar as diversas ocupações e desenvolver ações de atendimentos pontuais, visitas, dentre outras; Foi dado andamento por meio de ações voltadas para os movimentos sociais que lutam por moradia digna, com destaque para o MLB, MLMP e o MST. As Ações aconteceram nas ocupações e comunas e teve como objetivo acompanhar as situações de vulnerabilidade. Andamento no relatório situacional com a publicação no Diário Oficial a lista de beneficiários das ocupações Tiradentes, Aurora Maria e da comuna Marisa Letícia.
0476 Criar espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.	Avaliação da Meta: Paralisada.
508 Fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN	Avaliação da Meta: Não iniciada.
519 Construir Unidades Habitacionais na zona urbana em todo Estado do Rio Grande do Norte, com preços diferenciados, voltados a atender a demanda dos servidores públicos estaduais.	Avaliação da Meta: Paralisada. Não houve construções de Unidades Habitacionais voltadas a atender a demanda da sobreposta meta.
535 - Programa de Habitação que consiste na construção de unidades habitacionais voltado para os servidores da Segurança Pública.	Avaliação da Meta: Paralisada. Não foi contemplada ação específica para Programa de Habitação voltado para os servidores da Segurança Pública.
547 - Criar e implantar sistema de monitoramento e vigilância habitacional para o RN.	Avaliação da Meta: Não iniciada. Nos meses de janeiro, fevereiro, maio e junho/22, por motivos orçamentários e financeiros, não foi possível avançar para a implantação do sistema de

	monitoramento e vigilância habitacional.
566 - Construção de habitação de interesse social (PRÓ-MORADIA).	Avaliação da Meta: Em andamento
569 - Criar e Implementar a Lei do Aluguel Social.	Avaliação da Meta: Não iniciada.
581 - Programa de Regularização Fundiária urbana.	Avaliação da Meta: Em andamento.
609 - Construir unidades habitacionais voltadas para população em situação de extrema vulnerabilidade social, com ênfase na erradicação das moradias precárias (Casas de Taipa) e unidades habitacionais em risco eminente, atingindo aqueles que estão em extrema vulnerabilidade social.	Avaliação da Meta: Paralisada. Não foram contemplados programas que versam especificamente sobre erradicação das moradias precárias; Não foram contemplados programas que versam sobre melhoria/reforma/adaptações nas unidades habitacionais.
620 - Promover melhorias/reformas/ adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais.	Avaliação da Meta: <i>(não informada)</i> . Não foram contempladas ações que versam sobre melhorias/reformas/adaptações nas unidades habitacionais.
629 - Trabalhar, prioritariamente, no desenvolvimento dos programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco.	Situação: Em andamento.

Fonte: Relatório Geral e Circunstanciado do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Estadual sobre as Contas Anuais de Governo referentes ao ano de 2022.

No exercício de 2022, quatro metas foram paralisadas e três não foram iniciadas. Das quatro metas apontadas como “em andamento”, apenas a meta 391 (*apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade*) detalhou o andamento da ação e os resultados obtidos durante a execução da meta.

A CEHAB afirmou manter a busca pelo desenvolvimento justo e sustentável, visando atuar sob bases sólidas de combate à desigualdade, promoção aos direitos humanos, participação social, transparência e a preservação ambiental. Afirma ter prestado serviços aos usuários carentes da política habitacional, desenvolvido programas, projetos e atualizado leis para definir as prioridades sociais (GOVERNO DO RN, 2022, p. 881-884).

Assim, no relatório de avaliação do PPA de 2022, a CEHAB informou que os resultados das ações da Companhia geraram um avanço em relação ao déficit habitacional no Estado, elucidando que “prestou serviços aos usuários carentes da política habitacional, desenvolveu programas, projetos e atualizou leis para definir as prioridades sociais” (GOVERNO DO RN, 2022, p. 884).

De acordo com o afirmado, o indicativo da Companhia Habitacional do Estado do Rio Grande do Norte – CEHAB é baseado nos dados da Fundação João Pinheiro, referente ao ano de 2019, porém, como essa foi a última pesquisa realizada pela referida fundação para verificação do déficit habitacional no Brasil, ainda não é possível mensurar eventual redução desse quantitativo em números absolutos.

Importa ressaltar, também, que ao longo da execução do PPA 2020-2023 o Estado avançou na área de regularização fundiária, sendo possível executar projetos em todos os municípios no estado do Rio Grande do Norte e, ao final do ano de 2023, ser atingida a meta de 25.000 títulos concluídos (GOVERNO DO RN, 2022). Apesar do feito, a Companhia aponta possuir dificuldades com os prazos a serem cumpridos por alguns cartórios de registro de imóveis, sendo esse um impasse para que sejam finalizados os cronogramas de entregas de títulos.

d) Avaliação 2023

Tabela 7: Avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente ao exercício 2023.

AVALIAÇÃO DAS METAS - 2023	
0391 Apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade.	Avaliação da Meta: Em andamento A política de planejamento urbano integrado do RN acontece por meio de divisões territoriais de identidade dos movimentos que lutam por moradia; O corpo técnico da CEHAB, ao ser procurado, tem como regra de trabalho orientar quanto a editais e disponibilidade orçamentarias abertas em nível federal; A Política de planejamento Urbano Integrado do RN, na CEHAB, se deu por meio de reuniões com os Movimentos Sociais por Moradia. Essas reuniões tiveram como objetivos acompanhar as

	diversas ocupações e desenvolver ações de atendimentos pontuais, visitas, dentre outras; Fora dados andamentos por meio de ações voltadas para os movimentos sociais que lutam por moradia digna, com destaque para o MLB, MLMP e o MST. As Ações aconteceram nas ocupações e comunas e teve como objetivo acompanhar as situações de vulnerabilidade. Andamento no relatório situacional com a publicação no Diário Oficial a lista de beneficiários das ocupações Tiradentes, Aurora Maria e da comuna Marisa Letícia.
0476 Criar espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.	Avaliação da Meta: Paralisada. Não foram contempladas as ações que versam sobre acessibilidade para pessoas idosas e com mobilidade reduzida para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.
508 Fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN	Avaliação da Meta: Não iniciada. Não houve participação em fórum de discussões, haja vista que esses geralmente acontecem no segundo semestre do ano. Por motivos orçamentário e financeiro não se conseguiu realizar. Orçamento limitado impactou a capacidade de implementar programas ou projetos.
519 Construir Unidades Habitacionais na zona urbana em todo Estado do Rio Grande do Norte, com preços diferenciados, voltados a atender a demanda dos servidores públicos estaduais.	Avaliação da Meta: Paralisada. Não houve construções de Unidades Habitacionais voltados a atender a demanda da sobreposta meta. Por motivos orçamentário e financeiro não se conseguiu realizar. Orçamento limitado impactou a capacidade de implementar programas ou projetos.
535 - Programa de Habitação que consiste na construção de unidades habitacionais voltado para os servidores da Segurança Pública.	Avaliação da Meta: Paralisada.
547 - Criar e implantar sistema de monitoramento e vigilância habitacional para o RN.	Avaliação da Meta: Não iniciada.
566 - Construção de habitação de interesse social (PRÓ-MORADIA).	Avaliação da Meta: Em andamento. Ações por território: 02) Terras Potiguaras: Existe a previsão de serem contempladas obras nos municípios da região,

	contudo, ainda aguardam deliberações. 03) Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte: Existe a previsão de serem contempladas obras nos municípios da região. Contudo, ainda aguardam deliberações. 04) Agreste Litoral Sul: As obras da região se dividem nos municípios de Nísia Floresta, Santo Antônio e Arês; O primeiro com 14 unidades com um percentual de conclusão de 65%, o segundo com 14 unidades e 78% de conclusão e o terceiro com 14 unidades e 21%. 05) Trairi: Não existe previsão de obras nessa região. 06) Potengi: Não existe previsão de obras nessa região. 07) Seridó: Nesta região as obras estão concentradas no município de Tenente Laurentino Cruz, conta com 15 unidades habitacionais com o percentual de conclusão de 33%. 08) Alto Oeste: Existe a previsão de serem contempladas obras no município da região. Contudo, aguardam deliberações. 09) Açu/Mossoró: Nesta região as obras estão concentradas nos municípios de Carnaubais e São Rafael, a primeira com 16 unidades habitacionais a 41% de percentual de conclusão e a segunda com 15 unidades a 48% de percentual de conclusão. 10) Mato Grande: Existe a previsão de serem contempladas obras no município da região. Contudo, aguardam deliberações. 11) Sertão do Apodi: Existe a previsão de serem contempladas obras no município da região. Contudo, aguardam deliberações.
569 - Criar e Implementar a Lei do Aluguel Social.	Avaliação da Meta: Não iniciada. O Benefício Eventual (Lei do Aluguel Social) é assegurado pelo art.22 da Lei nº8.742 de 07 de dezembro de 1993, lei orgânica de assistência social - LOAS, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, e integram organicamente as garantias do sistema único de assistência social -

	SUAS. Portanto, Cabe a SETHAS, gerenciar a política de cofinanciamento entre os municípios, para que esse possam executar o aluguel social.
581 - Programa de Regularização Fundiária urbana.	Avaliação da Meta: Em andamento. Referente à regularização fundiária, em seu auge, foi possível executar projetos em todos os municípios no estado do Rio Grande do Norte e ao final do ano de 2023, atingir a meta de 25.000 títulos concluídos. Mesmo diante das dificuldades com os prazos a serem cumpridos por alguns cartórios de registro de imóveis que acabam sendo um grande impasse para que sejam finalizados os cronogramas de entregas de títulos.
609 - Construir unidades habitacionais voltadas para população em situação de extrema vulnerabilidade social, com ênfase na erradicação das moradias precárias (Casas de Taipa) e unidades habitacionais em risco eminente, atingindo aqueles que estão em extrema vulnerabilidade social.	Avaliação da Meta: Paralisada. Não foram contemplados programas que versam especificamente sobre erradicação das moradias precárias.
620 - Promover melhorias/reformas/ adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais.	Avaliação da Meta: concluída. O município de Jucurutu, mais especificamente na nova Barra de Santana, conta com 41 unidades habitacionais já concluídas provenientes do programa PSH. Essas serão contempladas com reformas.
629 - Trabalhar, prioritariamente, no desenvolvimento dos programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco.	Avaliação da Meta: paralisada. O corpo técnico da CEHAB, ao ser procurado, tem como regra de trabalho orientar quanto a editais e disponibilidade orçamentárias abertas em nível federal. Pró-Moradia nos municípios de Arez, Nísia Floresta, Santo Antônio, Carnaubais, São Rafael e Tenente Laurentino Cruz: por meio de reuniões e oficinas do PTS, essas são desenvolvidas e ministradas com os futuros beneficiários de pró-moradia e tem como objetivo desenvolver ações, seguindo os eixos temáticos do projeto.

	O programa Pró-Moradia segue regramento específico para atendimento prioritário a famílias em situação de vulnerabilidade social e possível área de risco.
--	--

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano referente ao exercício de 2023.

Comparando a avaliação 2023 com os anos anteriores, o novo relatório apresentou, de maneira geral, a manutenção das ações existentes. O destaque é para a meta 620, considerada concluída pela Companhia, ao dispor sobre as 41 unidades habitacionais concluídas no município de Jucurutu, provenientes do programa PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social), que serão contempladas com reformas.

Para a meta 565, o relatório de 2023 detalhou a ação em andamento, trazendo a previsão de obras em alguns territórios estaduais com a construção de habitação de interesse social pelo programa PRÓ-MORADIA.

Ademais, na avaliação geral do objetivo de promover a melhoria das condições de vida e bem-estar da população, a CEHAB destacou que a principal restrição administrativa que impactou negativamente a execução de metas e objetivos foi a ausência de recursos financeiros adequados. De acordo com a Companhia, não houve restrições técnicas para execução das metas, como, por exemplo, restrições ambientais de licença ambiental para áreas não caracterizadas como de preservação ou com ausência de vegetação nativa, o qual foi um ponto favorável para atendimento da meta de construção das unidades. Porém, doação de terrenos em áreas passíveis de supressão vegetal associada a licenciamentos, assim como a necessidade de conseguir viabilidades de água e energia foram considerados impeditivos para celeridade do processo (GOVERNO DO RN, 2023).

No ano de 2023, a avaliação, mais uma vez, destacou que Estado avançou na área de regularização fundiária, executando projetos em todos os municípios no estado com o atingimento da meta de 25.000 títulos concluídos (GOVERNO DO RN, 2023).

Dessa forma, verificando as informações existentes, os resultados das ações da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, quanto às metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO podem ser resumidas conforme tabela abaixo.

Tabela 8: Quadro resumo da avaliação das metas do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte, referente aos exercícios 2020 a 2023.

METAS	CONCLUSÃO
0391 Apoiar políticas de planejamento urbano integrado do RN, obedecendo a divisão de territórios de identidade.	Meta em andamento. Na avaliação de 2022 a política de planejamento urbano integrado passou a detalhar as suas ações, cumprindo a meta prevista no PPA.
0476 Criar espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.	Meta não concluída.
508 Fortalecer fóruns de discussão de política habitacional e de desenvolvimento urbano do RN	Meta não concluída.
519 Construir Unidades Habitacionais na zona urbana em todo Estado do Rio Grande do Norte, com preços diferenciados, voltados a atender a demanda dos servidores públicos estaduais.	Meta iniciada e paralisada posteriormente.
535 - Programa de Habitação que consiste na construção de unidades habitacionais voltado para os servidores da Segurança Pública.	Meta não concluída.
547 - Criar e implantar sistema de monitoramento e vigilância habitacional para o RN.	Meta iniciada e não concluída.
566 - Construção de habitação de interesse social (PRÓ-MORADIA).	Meta iniciada e não concluída.
569 - Criar e implementar a Lei do Aluguel Social.	Meta não concluída.
581 - Programa de Regularização Fundiária urbana.	Meta em andamento.

609 - Construir unidades habitacionais voltadas para população em situação de extrema vulnerabilidade social, com ênfase na erradicação das moradias precárias (Casas de Taipa) e unidades habitacionais em risco eminente, atingindo aqueles que estão em extrema vulnerabilidade social.	Meta iniciada e não concluída.
620 - Promover melhorias/reformas/adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes através da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais.	Meta concluída.
629 - Trabalhar, prioritariamente, no desenvolvimento dos programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco.	Meta não concluída.

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

5. CONCLUSÃO

O contexto atual das cidades, das pautas que as envolvem e o que leva elas serem ou não tidas por sustentáveis, não pode ser um mero recorte estático do tempo, eis que a reflexão do ambiente urbano abrange as nuances e as variações sociais, econômicas, políticas e culturais da história do homem ao longo dos séculos.

Até os dias atuais, é notável a persistente carência de direitos fundamentais para os estratos populacionais que, ao longo do tempo, foram impactados pelo processo de urbanização e marginalizados dos padrões habitacionais estabelecidos. A questão habitacional se torna evidente na disparidade entre a demanda por moradias dignas e a eficácia das ações governamentais na implementação de políticas habitacionais.

O cerne dessa lógica, portanto, reside na função desempenhada pela esfera política e pelo direito na regulamentação das políticas públicas, englobando propostas de planejamento urbanístico e a atenção às reivindicações provenientes dos movimentos populares e demandas sociais. Ao longo do tempo, tanto em nível internacional quanto nacional, as normas jurídicas evoluíram gradualmente, avançando além da mera garantia de habitação para a garantia de habitação digna e dos direitos correlatos que tornam essa dignidade habitacional possível.

Ao longo da pesquisa intentou-se demonstrar que suprir as necessidades habitacionais da sociedade requer mais do que meras políticas de construção de habitações populares; exige a concretização do direito à moradia por meio de uma abordagem de planejamento para o desenvolvimento urbano-habitacional que implique em uma intervenção estratégica de longo prazo por parte do poder público. Isto é, um planejamento que não apenas vise a redistribuição de recursos, mas também interfira de maneira positiva na área da construção civil e do mercado habitacional, visto como um setor de relevância estratégica na economia.

A observação da atuação estatal na formulação de políticas públicas revela que o administrador público determina a implementação de uma política específica por meio do seu programa de governo, selecionando uma opção em detrimento de outras, resultando na alocação de recursos públicos conforme o orçamento estabelecido. O gestor, desse modo, escolhe uma política que otimize os resultados ao realizar uma análise de custo-benefício das vantagens e desvantagens associadas a cada alternativa disponível. Logo, prioriza-se, a adoção de políticas que atendam às demandas sociais e estejam alinhadas com o bem público. A questão crucial reside na necessidade de uma

política urbana que possibilite o avanço em direção a um modelo de desenvolvimento capaz de garantir um nível de vida digno, com pleno respeito aos direitos fundamentais. Isso requer a implementação de políticas públicas que tenham o poder de efetivamente transformar a realidade social.

Nas políticas públicas voltadas para a habitação, por sua vez, deve-se almejar a atenuação das discrepâncias que permeiam os tecidos urbanos, independentemente de sua natureza socioespacial, econômica ou cultural. Essa empreitada busca garantir que todos tenham acesso e possam usufruir o direito constitucional à moradia em condições dignas. Desprezar essa agenda equivale a fomentar o aumento das desigualdades sociais e agravar os dilemas políticos decorrentes das ocupações irregulares e das disparidades sociais.

Pode-se dizer que o planejamento representa um dos pilares fundamentais do Poder Público, assim como as políticas públicas ganham forma e se materializam mediante o planejamento, de modo que deve haver uma intrínseca conexão entre esses dois institutos.

Pois bem, dentre os elementos de integração do planejamento governamental tem-se os seguintes: 1) plano de governo, em que o ente define as diretrizes políticas e administrativas que serão adotadas na gestão pública; 2) plano plurianual, instrumento no qual são postas as ações que carecem de períodos superiores a um ano para serem concluídas; 3) leis orçamentárias (a LDO e a LOA), voltadas ao planejamento das receitas e despesas públicas.

Nesse sentido, o Plano Plurianual representa uma ferramenta orçamentária de médio prazo (quatro anos), incumbida da tarefa de organizar o planejamento dos entes públicos, ao orientar a formulação e implementação das políticas públicas desenvolvidas no âmbito governamental. O Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte inovou ao instituir a Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), criando programas que se associam às políticas executadas pelo Estado para alcance dos ODS.

Tal ponto merece ser evidenciado, pois além da implementação dos ODS em âmbito federal, é importante dotar os estados e municípios para instituir seus planos, identificando as ações necessárias para concretização das estratégias, estabelecendo metas a serem alcançadas e os recursos necessários para cumpri-las (REZENDE, 2010, p. 36-37).

Levando em conta essa necessidade de implementação, a pesquisa examinou a implementação do direito a cidades sustentáveis a partir da análise de eficácia do programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, presente no Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte, que está vinculado ao ODS-11 e foi concebido com o objetivo de estimular a construção, requalificação, reforma e regularização fundiária de unidades habitacionais.

Nesse programa, o plano elencou 12 metas que, de fato, procuraram implementar as diretrizes do ODS-11 da ONU, como a inserção de um planejamento urbano integrado, o acesso à habitação, programas habitacionais voltados para diminuir a permanência de famílias em áreas de risco, criação de unidades habitacionais sobretudo com ênfase na erradicação das moradias precárias e de risco, assim como a criação de espaços públicos com acessibilidade para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, para o desenvolvimento de práticas culturais e de lazer.

A visão apresentada nas metas definidas pelo PPA buscou suprir as necessidades habitacionais da sociedade para além das meras políticas de construção de habitações populares, no intento de viabilizar o direito fundamental à moradia e à cidade sustentável por meio de uma abordagem de planejamento para o desenvolvimento urbano-habitacional frente a uma intervenção estratégica de longo prazo por parte do poder público.

Para a análise do cumprimento das metas, a avaliação de eficácia objetiva utilizada na pesquisa baseou-se na observação dos dados apresentados no PPA 2020-2023 do Estado do RN, nos relatórios elaborados pelo Governo do Estado, sobretudo pelos relatórios de avaliação do PPA elaborados pela CEHAB, órgão executor do programa, em atenção ao dever de avaliação de políticas públicas com a respectiva divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

O relatório setorial de avaliação demandou uma avaliação que informasse, de modo geral, os resultados obtidos durante a execução do plano no período de referência, as restrições encontradas para o cumprimento das metas e as medidas adotadas para superar, relacionando os objetivos do órgão ao programa temático aos quais estão associados e a implementação da política pública pretendida.

Ocorre que as análises apresentadas pela CEHAB trouxeram um resumo superficial do que foi realizado nos exercícios de 2020 a 2023 em comparação ao planejado para os objetivos anuais PPA, muitas vezes inviabilizando a percepção daquilo que foi realizado pelo órgão e o real andamento das ações.

Da observação dos relatórios setoriais de avaliação do PPA, a única meta efetivamente considerada cumprida foi quanto à promoção de melhorias/reformas/adaptações nas Unidades Habitacionais já existentes por meio da concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação adaptação ou à conclusão de unidades habitacionais (meta 620). De acordo com a Companhia, 41 unidades habitacionais foram concluídas no município de Jucurutu, provenientes do programa PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social), as quais serão contempladas com reformas.

Destacam-se também o alcance das ações oriundas da meta 391, referentes ao planejamento urbano integrado do Estado para as ações de governo. Para tal meta levou-se em conta a identidade, os problemas e necessidades específicas de cada território estadual, tendo a Política de planejamento Urbano Integrado do RN, na CEHAB, ocorrido nas ocupações e comunas com o objetivo acompanhar as situações de vulnerabilidade, além de reunião com os Movimentos Sociais por Moradia, com destaque para o MLB, MLMP e o MST.

As demais metas foram apresentadas como “não iniciada”, “paralisada” ou, quando consideradas como “em andamento”, não permitiu ao observador, muitas vezes, concluir quais ações estavam sendo desenvolvidas ou o percentual da meta em andamento. Somam-se, ainda, as ausências de avaliações das metas 581, 609 e 629 do exercício de 2021.

Assim, foi possível concluir que o programa VIVER MELHOR: DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO não conseguiu cumprir a maioria das metas propostas no PPA, demonstrando uma baixa condução da política de desenvolvimento urbano voltada à habitação de interesse social no Estado.

Nesse ponto, é importante ressaltar o esclarecimento feito por Arretch (1999), ao dizer que a análise de eficácia não significa necessariamente uma vinculação à efetiva transformação das condições prévias de vida das populações atingidas. Isso quer dizer que mesmo que o programa tenha sido bem-sucedido do ponto de vista do cumprimento das suas metas (produtos), pode ser que a efetividade do programa (resultados) não tenham sido suficientes para efetivamente concretizar o direito a uma cidade sustentável ou até mesmo para impactar, substancialmente, no acesso à moradia digna pelas populações mais vulneráveis.

Avaliar a efetividade de um programa demandaria uma avaliação mais complexa, com um esforço metodológico em demonstrar que os resultados encontrados

estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos pela política pública (ARRECH, 1999, p. 32-33). Logo, tal cenário não foi objeto dessa pesquisa, pois o trabalho não intentou esgotar todas as nuances e critérios de avaliação de uma política pública, mas sim, o escopo de analisar se as metas pretendidas no programa foram cumpridas pelo órgão executor.

Ademais, ainda que o trabalho também não tenha se voltado a uma análise orçamentária detalhada a fim de apurar a alocação de recursos destinados ao órgão executor do programa, é interessante pontuar o cenário vislumbrado ao longo dos exercícios de 2020 a 2023. Considerando, tão somente, os valores previstos e pagos pela CEHAB ao longo da execução do PPA, pode-se visualizar uma baixa execução do orçamento frente ao planejamento inicial na LOA. Como visto, o baixo cumprimento das metas do PPA, pelo órgão, pode relacionar-se à baixa disponibilidade orçamentária (pouca receita arrecada) ou, havendo disponibilidade de receitas, pode ter havido uma falha gerencial na execução do orçamento.

Sobre esse ponto, ressalta-se que, de acordo com a CEHAB, a ausência de recursos financeiros adequados foi tida como a principal restrição administrativa que impactou negativamente a execução de metas e objetivos, levando em conta que o orçamento limitado pode levar a uma necessidade de reduzir o escopo do projeto ou alocar recursos de forma inadequada afetando a qualidade ou o prazo de entrega.

Apesar disso, o processo de avaliação da política em análise parece não ter contribuído para as formulações do orçamento dos exercícios seguintes, pois os valores previstos na LOA ao longo da execução do programa não sofreram alterações significativas, mantendo-se os valores previstos bem acima daquilo que foi executado.

Por outro lado, destaca-se o período de pandemia, iniciado em 2019, que acometeu todo o mundo e, também, as gestões orçamentárias dos entes federados, afetando a capacidade de execução das políticas previstas na LOA. Porém, o órgão executor não frisou possíveis dificuldades para execução das suas atividades durante a pandemia, mencionando tão somente na meta 508 (do ano de 2021) o não cumprimento devido às medidas de isolamento social.

Em síntese, o Programa VIVER MELHOR tem como objetivo promover a melhoria das condições de vida e bem-estar da população mais vulnerável e em situação de risco. Pode-se concluir que a prática do planejamento governamental desempenhou um papel importante na elaboração e execução das estratégias voltadas à concretização do direito à cidade sustentável na área de desenvolvimento habitacional no Estado,

contribuindo para as ações a serem alcançadas e as estratégias a serem perseguidas pelo ente público rumo ao ODS-11.

Além de instituir a Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no nível tático do PPA, estabelecendo uma conexão com as políticas implementadas pelo Estado em prol do desenvolvimento sustentável, a previsão do Programa VIVER MELHOR criou metas pertinentes à implementação do ODS-11, buscando suprir as necessidades habitacionais da sociedade para além das políticas de construção de habitações populares, dando um passo fundamental para a perspectiva de criação de uma cultura de planejamento votada aos ODS.

Por fim, aponta-se a participação cidadã realizada durante o processo de planejamento do plano plurianual 2020-2023, o qual permitiu um maior esforço para que a população compreendesse a relevância de seu engajamento no processo de elaboração do plano, além de destacar a importância da sua participação contínua no acompanhamento desse processo.

REFERÊNCIAS

- ACSERALD, Henri. **Justiça Ambiental**: Narrativas de resistência ao risco social ampliado. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J.A. (Org.) *Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores*. Brasília, p. 219-228, 2005.
- ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e Democráticas. City Ordinance and the Building of Sustainable, Fair and Democratic Cities. **Revista Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, p. 309–317, 2001.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C.; SILVA, B. C. N.; MARINHO, L. K. M. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARTICIPATIVO: estudo do processo de elaboração de Planos Plurianuais do estado do Rio Grande do Norte. **Revista Inter-Legere**, [S. l.], v. 4, n. 31, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/24890>. Acesso em: 24 out. 2023.
- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista PosFAUUSP**, n. 20, p. 60-75, 2006.
- ARAÚJO, Ana Beatriz Arantes. **A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o Brasil**: uma análise da governança para a implementação entre 2015 e 2019. 2020. 240 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 29-39.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16 n. 1, p. 189-201, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>. Acesso em: 16 ago. de 2023.
- BARCELOS, Leatriz Pimenta. **Planejamento e execução orçamentária**: uma análise do orçamento aprovado versus o orçamento executado pelo IPSEMG de 2017 a 2021. 2022. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/mono/2970>. Acesso em 19 dez. 2023.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], n.

1, p. 70–104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. In: **Teoria e Debate**, v. 82, p. 08-14. 2009

BOSSELMANN, Klaus. **The principle of sustainability**: transforming law and governance. Ashgate, Farnham, 2008.

BRAGA, Felipe Albuquerque; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. Direito à moradia no orçamento de Fortaleza: uma análise dos gastos públicos municipais com habitação de interesse social de 2010 a 2017 no contexto da implementação do Programa “Minha Casa Minha Vida”. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 1596 - 1630, 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43979>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. de 2023.

BRASIL. **Direito à Moradia Adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em mar. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Produto 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. **CADERNOS ODS**: ornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O que mostra o retrato do Brasil?. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/publicacoes.html>. Acesso em 20 ago. 2023.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável, **Revista Paper NAEA**, n. 13 v. 2, p. 29-40, 1995.

CALDAS, R. C. S. G.; SANTOS, F. T. **O planejamento participativo governamental federal**. (Org.) CONPEDI/UFS; Teoria do Estado, Florianópolis: CONPEDI, 2015 p.

300-330. In: OLIVEIRA, A. A.; ROBL FILHO, I. N.; CADEMARTONI, S. U. ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 24. Teoria do Estado. Florianópolis, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. In: **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. CARDOSO Jr., José Celso (org.). Brasília: Ipea, v. 4, p. 135-170, 2015

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. **Revista RBPQ**, Brasília, v. 1, n. 2, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira; COUTO, Leandro Freitas. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. (Texto para Discussão, nº 2549). Brasília: Ipea, 2020.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/8918>. Acesso em 16 ago. 2023.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de.; CARVALHO, Harley. Para cidades justas, em rede e inteligentes: uma agenda pública pelo direito à cidade sustentável. In: **International Journal of Digital Law – IJDL**, v. 2, p. 199-216, Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CASTELLS, Manuel. La urbanización dependiente de America Latina. **Revista de Planificación**, v. 8, p. 1-18, 1973.

CASTELLS, Manuel. **The Urban Question: A Marxist Approach**. London: Edward Arnold, 1977.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COHEN, Simone Cynamon. **Habitação saudável como caminho para a promoção da saúde**. 2004. 267 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4447>. Acesso em 4 out. 2023.

COHEN S. C.; Bodstein R; Kligerman D. C.; et al. Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 191-198, 2007.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2004.

DAUD, Samira dos Santos. **O direito à moradia adequada através dos Instrumentos urbanísticos de regularização Fundiária, a partir da lei nº 11.977/2009**. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4363>. Acesso em 3 set. 2023.

DE MARCO, Christian Magnus. **O Direito Fundamental à Cidade Sustentável e os desafios de sua eficácia**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2012.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar José. **Vocabulário jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “right to the city”. In: **Brazil. Social and Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201–219, 2007.

FERNANDES, Edésio. Política Nacional de Regularização Fundiária: contexto, proposta e limites. In: **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 56, p. 245-246, 2004.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Anal. e Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107.127, 1986.

FILHO, J. dos S. C. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

FINEP. **Habitação Popular**: Inventário da ação governamental. São Paulo, FINEP/Projeto, 1985.

FORTES, Marcio; COBBETT, Billy. Apresentação do livro **O Estatuto da Cidade Comentado**. Organizadores: Celso Santos Carvalho e Anaclaudia Rossbach. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FOSTER, J. B. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

FOURIE, W. Aligning South Africa's National Development Plan with the 2030 Agenda's Sustainable Development Goals: Guidelines from the Policy Coherence for Development movement. **Sustainable Development**, p. 1-7. 2018.

FRIEDMANN, John. **Introdução ao Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1960.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: 2016 - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 3 set. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**. (Org.) Eleonora Cruz Santos. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 3 set. 2023.

GANDIN, Danilo. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.1, p. 81-95, 2001. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/pt/revista/curriculo-sem-fronteiras/articulo/a-posicao-do-planejamento-participativo-entre-as-ferramentas-de-intervencao-na-realidade>. Acesso em: 20 out. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2020-2023: Planejamento, Transparência e Integração**. Natal/RN, 2019.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Controladoria-Geral do Estado. **Prestação de contas anuais do Governo do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal/RN, 2020. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=&PARAM=&LBL=Balan%E7os>. Acesso em 5 dez. 2023.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Controladoria-Geral do Estado. **Prestação de contas anuais do Governo do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal/RN, 2021. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=&PARAM=&LBL=Balan%E7os>. Acesso em 05 dez. 2023.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Controladoria-Geral do Estado. **Prestação de contas anuais do Governo do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal/RN, 2022. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=&PARAM=&LBL=Balan%E7os>. Acesso em 05 dez. 2023.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação**. Natal/RN. Disponível em: <http://www.cehab.rn.gov.br/Index.asp>. Acesso em 4 dez. 2023.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Avaliação do PPA – exercício 2021**. Natal/RN, 2021.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Avaliação do PPA – exercício 2021**. Natal/RN, 2021.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Avaliação do PPA 2020-2023 – exercício 2020-2023**. Natal/RN, 2023.

GRIFFTHS, Jesse. An assessment of the scale of all sources of finance available to developing countries. **The State of Finance for Developing Countries**, 2014. Disponível em: <https://eurodad.org/files/pdf/54f98666925bf.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

HARVEY, David. On Planning the ideology of Planning. *In: The Urbanization of Capital*. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

HARVEY, David. **Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution**. London & New York: Verso, 2012.

HARVEY, David. The right to the city. **Revista New Left Review**, London, v. 53, n. 1, p. 23-40, 2008. Acesso em: 3 mar. 2023. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>

HOBBSBAWM, Eric J. **Da Revolução industrial inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

HOGAN, Daniel Joseph. Demographic dynamics and environmental change in Brazil. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 9, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/XCqTdqRFDpjHTxhDGYmnDwN/?lang=en> Acesso em: 14 fev. 2023.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=publicacoes>. Acesso em: 3 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o HABITAT III**. Brasília: ConCidades, Ipea, 2016.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, SP: Instituto Cidadania, 2000.

JEREISSATI, Lucas Campos; MATIAS, João Luis Nogueira. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 643-672, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.52277>. Acesso em: 16 mar. 2023.

JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis**: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

JUSTEN, A. F.; FROTA, M. B. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. *In: O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI*: aportes para o debate. (Org.) Rotta, et. Al. Editora UFFS: 410p., 2018.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Planejamento governamental e políticas públicas: a estratégia “Cidades Saudáveis”. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 55-64, 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Y3DnRk4q7Njq3LLLzBzyQnh/?lang=pt>>. Acesso em: 8 out. 2023.

LATTES, Alfredo E. Población urbana y urbanización en América Latina. *In: Fernando Carrión (editor). La ciudad construída*: urbanismo en América Latina, FLACSO: Ecuador, 2001. p. 49-76.

LEÃO, F. A. O. **Planejamento como instrumento de gestão pública**: uma análise dos planos de governo do estado do Ceará nos últimos 50 anos. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2009.

LEITE, C.; AWAD, J. C. M. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LIMA, L. L., LUI, L., DIAS, G. V. R. S., PAPI, L. P., & DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 323–335, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395177989>. Acesso em: 10 out. 2023.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. Ministerio para la Administraciones Públicas, 1. ed., 1991.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo. Livraria Pioneira Editora: 1990.

LOUREIRO, M. M.; DE GREGORI, I. C. S. Como Construir Cidades Sustentáveis?. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S. l.], v. 8, p. 458–469, 2013. DOI: 10.5902/198136948348. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8348>. Acesso em: 9 jul. 2023.

MAARSEVEEN, M.V.; MARTINEZ, J.; FLACKE; J. GIS in sustainable urban planning and management: a global perspective, *In: GIS in Sustainable Urban Planning and Management: A Global Perspective*, p. 1-6. Boca Raton: Taylor e

Francis, 2019. Disponível em: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/27516>. Acesso em fev. 2023.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: Leonardo Basci Castriota (org.). **Urbanização Brasileira – Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: 1995. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/2018/01/metropole-na-periferia-do-capitalismo-ilegalidade-desigualdade-e-violencia/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

MARICATO, Ermínia. Brasil **Cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In.: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

MATOS, Ralfo. Migração e urbanização no Brasil. **Revista Geografias**, [S. l.]. v. 8, n. 1, p. 7-23, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13326>. Acesso em: 3 fev. 2023.

MEDEIROS, S. R. F. Q. COHAB/RN: o caminho da interiorização. **CONFINES**, 34 (34), 2018. DOI: 10.4000/confins.12964. Acesso em: 21 nov. 2023.

MEDEIROS, S.; CRUZ, F.; BARBOSA, J. Regional e a Política Habitacional. **Sociedade e Território – Natal**, v. 35, n. 1, p. 112–132, 2023. DOI:10.21680/2177-8396.2023v35n1ID32307. Acesso em: 21 nov. 2023.

MELLO, C. A. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437–462, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.26883. Acesso em: 8 ago. 2023.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MEULEMAN, L.; NIESTROY, I. **Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work**. Sustainability, v. 7, 2015. 12295-12321. Disponível em: <www.mdpi.com/journal/sustainability>. <https://doi.org/10.3390/su70912295>. Acesso em: 14 out. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Governo Federal. **AGENDA 21 GLOBAL**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

MOLINARI, Daniela da Rosa; ROGERIO, Marcele Scapin. O Direito à moradia e o princípio da dignidade humana. In: **Revista Diálogos**. Cruz Alta: UNICRUZ,

v. 3, n. 1, 2014. Disponível em:
<https://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/dialogus/issue/view/80>>. Acesso em:
 8 ago. de 2023.

MORSE, Richard. **Formação histórica de São Paulo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

MOTTA, D. M. DA; JATOBÁ, S. U. S., R. R. A CF/88 e o desenvolvimento urbano. *In: A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental*. Brasília: Ipea, 2009. p. 91–116.

NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. *In: Cidades Inteligentes e sustentáveis*. São Paulo: Manole, 2017.

NOVAIS, Jorge dos Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coleção Monografias. Coimbra: Almedina, 2013.

OLIVEIRA, Milena Fernandes. A teoria do desenvolvimento e a problemática da urbanização na América Latina: uma primeira aproximação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, p. 167-167, 2014. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n2p167>. Acesso em 8 fev. 2023.

OLIVEIR A, O.; ROBERTS, B. O crescimento urbano e a estrutura urbana na América Latina. *In: BETHELL, L. (Org.). História da América Latina: a América Latina após 1930: economia e sociedade*. São Paulo: Edusp; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. p. 299-384.

ONUBR. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S.l.]: [s.n.], 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). **Agenda 21 Global**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, 1966.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CEPAL. **Población, territorio y desarrollo sostenible**. 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/22425-poblacion-territorio-desarrollo-sostenible>. Acesso em: 16 out. 2023.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. **World Development**, v. 78, p. 529-540, 2016.

PRADO-LORENZO, J. M.; GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M.; CUADRADO-BALLESTEROS, B. Sustainable cities: do political factors determine the quality of life? **Journal of Cleaner Production**, v. 21, p. 34-44, 2012.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n. 47, p. 187-196, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>>. Acesso em: 03 de out. de 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea, 2010.

RIBEIRO, J. E. S.; RODRIGUES, G.; DOS SANTOS OLIVEIRA, T. B. O princípio do desenvolvimento sustentável como forma de proteção a pessoa humana na atualidade. **Direito em Ação - Revista do Curso de Direito da UCB**, v. 13, n. 2, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.18837/rda.v13i2.6460>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. **Cidades para um pequeno planeta**. São Paulo: G. Gili, 2013.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos CEBRAP**, p. 89-109, 2011.

SACHS, J. D. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SALTZ, A. et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

SANTOS, Franklin C. da Silva. **Orçamento Público**. 1. ed. Clube de Autores, 2011.

SANTOS, M. **Ensaio sobre Urbanização Latino-Americana**. São Paulo: HUCITEC, 1982.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, M. **A urbanização Desigual**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Moradia como responsabilidade do estado brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, n. 7, p. 65-80, 1997. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-moradia-como-responsabilidade-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 16 set. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O Direito Humano Fundamental à Moradia Digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, J. M. P. **O princípio jurídico da coesão dinâmica no Direito Urbanístico brasileiro**. 2016. Tese (doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. In: **Cadernos metrópole**, v. 19, p. 27-47, 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8708>> Acesso em: 10 ago. de 2023.

SJOBERG, Gideon. “Origem e evolução das cidades”, In **Cidades: a urbanização da humanidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

SOTTO, D. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras**: uma análise jurídica. 2015. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SPINK, M. J. P., Martins, M. H. M., Silva, S. L. A., & Silva, S. B. O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

UN-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: < <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em fev. 2023.

UN-HABITAT. **Report of habitat: united nations conference on human settlements**. Vancouver, 1976. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/793768>. Acesso em: 10 ago. 2023.

UN-HABITAT. **Report of the united nations conference on Human settlements (HABITAT II)**. Istambul, 1996. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 ago. 2023.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities**, 2012/2013. Nairobi: UN-HABITAT e Routledge: Kenya, 2013. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>. Acesso em: 8 fev. 2023.

UN-HABITAT. **Urbanization and Development: Emerging Futures World Cities Report**. [s.l: s.n.], 2016.

UN-HABITAT. **World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities**. 2022. Disponível em: < https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects: revision 2014**. United Nations, New York, 2014. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

UNITED NATIONS. **Global Strategy for Shelter to the Year 2000 (GSS)**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/54238?ln=en>. Acesso em 15 ago. de 2023

VIANNA, Oliveira. **Evolução do Povo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1956.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades Sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n. 2, p. 1- 39, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9710/7609>. Acesso em: 15 mar. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Housing:** The implications for health. Report of a WHO Consultation, Geneva, p. 9-15, 1987. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/59443>. Acesso em: 4 out. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Review of evidence on housing and health.** Budapest, 2004.

ANEXO A – INFORMAÇÃO DO PROCESSO SEI/RN SOBRE O PPA

11/04/2023, 09:02

SEI/SEARH - 19368350 - Informação



INFORMAÇÃO Nº 5/2023 - CEHAB - DCF/CEHAB - DAF/CEHAB - PR
INTERESSADO CEHAB
PROCESSO Nº 12510004.000584/2023-61

INFORMAÇÃO

Anexo aos autos a execução orçamentária/financeira desta Companhia. Informo que, os dois programas executados que faz referência a Viver Legal estão grifados 186201 - Moradia Cidadã Legal referente a programa de Regularização Fundiária e 186701 - Moradia Cidadã Social referente ao programa Pró Moradia com o executado e o valor efetivamente pago no ano de 2022.

Informo ainda que o processo do planejamento do PPA 2020 - 2023 foi totalmente participativo. Ocorreu através de reuniões com os setores onde cada Coordenador pontuou ideias e ao final houve a consolidação e inserção no SIGEF - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal.

Natal, 28/03/2023



Documento assinado eletronicamente por **DIANA VASCONCELOS DOS SANTOS, Coordenadora do Departamento de Contabilidade e Finanças**, em 28/03/2023, às 13:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º do [Decreto nº 27.685, de 30 de janeiro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.rn.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19368350** e o código CRC **C69748CC**.

Referência: Processo nº 12510004.000584/2023-61

SEI nº 19368350