

Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021

Direito à Cidade e Reforma Urbana
em Tempos de Inflexão

Conservadora: Monitoramento dos
ODS e da Política Urbana – 2021



FÓRUM NACIONAL DE
REFORMA URBANA



Instituto
Brasileiro
de Direito
Urbanístico

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

Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021 [livro eletrônico] : direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora : monitoramento dos ODS e da política urbana : 2021 / Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU ; organização Orlando Alves dos Santos Junior, Karla Moroso. -- Rio de Janeiro, RJ : Ed. dos Autores, 2021. PDF

Vários autores.

Vários colaboradores.

ISBN 978-65-00-34638-1

1. Administração pública - Brasil
2. Desenvolvimento sustentável 3. Desenvolvimento sustentável - Aspectos sociais 4. Desigualdades sociais 5. Direitos humanos - Brasil 6. Direitos sociais - Brasil 7. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8. Políticas públicas - Brasil 9. Política urbana - Brasil I. Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. II. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU. III. Santos Junior, Orlando Alves dos. IV. Moroso, Karla.

21-89747

CDD-362.5

Título: Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021

Subtítulo: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Monitoramento dos ODS e da Política Urbana – 2021

Formato: Livro Digital

Veiculação: Digital

ISBN: 978-65-00-34638-1



Coordenação do Dossiê



Coordenação do FNRU

CMP - Central de Movimentos Populares

CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MLB – Movimento de Luta nos Bairros e Favelas

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

ActionAid Brasil

AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros

Cáritas Brasileira

CDES - Centro de Direitos Econômicos e Sociais

CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

CFESS - Conselho Federal do Serviço Social

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica

FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

Habitat para a Humanidade Brasil

Instituto MDT

Observatório das Metrópoles

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

Terra de Direitos

Quem é o Fórum Nacional de Reforma Urbana

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

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

Quem é o IBDU

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

Colaboradores(as) autores(as) deste Dossiê:

Adriana Nogueira Vieira Lima - IBDU
André Pasti - UFABC, AGB
Auta Azevedo - Habitat para a Humanidade Brasil
Bartíria Lima - CONAM
Beatriz Terra Freitas – Observatório das
Metrópoles e IPPUR/UFRJ
Betânia de Moraes Alfonsin - IBDU
Cassia Caneco - Instituto Polis
Cristiane Siggea Benedetto - IBDU
Cristiano Müller – CDES
Deivison Faustino - UNIFESP e Instituto Amma
Psique e Negritude
Daniel Hirata - UFF
Danielle Klintowitz - Instituto Pólis
Edson Aparecido do Silva - ONDAS -
Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao
Saneamento
Flávia Pedrosa Pereira - IBDU
Felipe Moreira - Campanha Despejo Zero
Fernanda Carolina Costa - IBDU
Getúlio Vargas de Moura Junior - CONAM e
Instituto MDT
Graça Xavier - UNMP
Henrique Frota – Instituto Polis
Isabella Alho - UFABC
Jorge Kayano - Instituto Pólis e Coletivo
Intersetorial pela Vida
Jordana Almeida - IPPUR/UFRJ
Julia Ávila Franzoni - UFRJ e Labá - Direito,
Espaço & Política
Julia Magnoni - Habitat para a Humanidade Brasil
Karla Moroso – CDES
Lara Cavalcante - Instituto Pólis
Letícia Marques Osório – IBDU
Lia de Mattos Rocha – UERJ
Lívia Izabel Bezerra de Miranda – UFCG e
Observatório das Metrôpoles

Lara Cavalcante - Instituto Pólis
Letícia Marques Osório – IBDU
Lia de Mattos Rocha – UERJ
Lívia Izabel Bezerra de Miranda – UFCG e
Observatório das Metrôpoles
Margareth Matiko Uemura – Instituto Polis e
BR Cidades
Maria Júlia Miranda - Defensoria Pública RJ
Mauricleia Soares dos Santos – CFESS
Nazareno Stanislau Affonso - Instituto MDT
Nelson Saule Júnior – Instituto Polis
Olinda Luiz - HCSP
Orlando Alves do Santos Junior –
Observatório das Metrôpoles
Patricia de Menezes Cardoso - IBDU
Patryck Carvalho - IBDU
Paula Guedes Martins Ferreira -
Observatório das Metrôpoles
Raquel Ferreira Pires - UFRJ e Labá -
Direito, Espaço & Política
Raquel Ludermir - Habitat para a
Humanidade Brasil
Sabrina Durigon Marques - Instituto
Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU
Sergio Hiroshi Takemoto – FENAE
Talita Gonsales - Observatório de
Remoções
Tarcyla Fidalgo Ribeiro - Instituto Brasileiro
de Direito Urbanístico - IBDU e Observatório
das Metrôpoles
Valeska Peres Pinto – BR Cidades
Vitor Nisida - Instituto Pólis

Os textos e opiniões expressos no "Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas do Governo Federal - Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Dossiê de Monitoramento dos ODS e da Política Urbana Federal no Governo Bolsonaro – 2021" são de responsabilidade de seus respectivos autores.

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

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

SUMÁRIO

8	INTRODUÇÃO	88	OS RETROCESSOS NO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DESCONSTRUÇÃO DO DIREITO À ÁGUA E A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR	196	BOX 4 A COMISSÃO DO DIREITO À CIDADE E O CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
11	AS CIDADES E A PANDEMIA DA COVID-19: A NECROPOLÍTICA DO GOVERNO FEDERAL	103	DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA	199	ANEXO 01 AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DOS PACTOS INTERNACIONAIS, DA NOVA AGENDA URBANA E DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)
29	BOX 1 A PANDEMIA DA COVID-19 E AS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA: O CASO DE SÃO PAULO	113	BOX 2 MOBILIDADE URBANA, TARIFA ZERO E O DIREITO À CIDADE	209	ANEXO 02 CARTA POR UM ENCONTRO NACIONAL PELO DIREITO À CIDADE
39	FARSAS E PSEUDO-PARTICIPAÇÃO: A INFLEXÃO CONSERVADORA NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA	118	A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE COMBATE À POBREZA URBANA E A DESIGUALDADE DE RENDA NO CONTEXTO DA PANDEMIA	220	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
55	FIQUE EM CASA! MAS QUE CASA? O DESMONTE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS, OS DESPEJOS NA PANDEMIA, E A UNIFICAÇÃO DA LUTA PELA VIDA NO CAMPO E NA CIDADE DA CAMPANHA DESPEJO ZERO	130	BOX 3 DESMONTE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COLOCA EM RISCO PROGRAMAS SOCIAIS		
71	A PELEJA POR TER UM LUGAR PARA MORAR: CONFLITOS, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AGRAVAMENTO DA INFLEXÃO CONSERVADORA DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL	134	O CORPO DA CIDADE: GÊNERO, RAÇA E DIREITO À CIDADE.		
		153	A VENDA DO AMANHÃ NA PRODUÇÃO ESTATAL DE CIDADES PARA POUCOS: ESTUDO DE INICIATIVAS DE PRIVATIZAÇÃO EM MASSA DE BENS PÚBLICOS		
		173	AS MARCAS DA INFLEXÃO CONSERVADORA NA SEGURANÇA PÚBLICA: A CRESCENTE MILITARIZAÇÃO E MILICIALIZAÇÃO DAS CIDADES		



Introdução

No contexto da inflexão conservadora expressa na eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República, em 2018, e nas políticas desde então adotadas, é fundamental o trabalho de pesquisa e monitoramento das políticas urbanas federais, na perspectiva do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, de forma a subsidiar a intervenção das organizações da sociedade na defesa dos direitos sociais e do direito à cidade. Este é o objetivo dos Dossiês de Monitoramento das Políticas Urbanas Federais, organizados anualmente pelo **Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU** e pelo **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU**, agora na sua terceira edição, ano 2021.

Neste contexto de inflexão conservadora, percebe-se que, ano a ano, as políticas urbanas vêm sofrendo sérios e graves retrocessos, com fortes impactos sociais sobre as cidades brasileiras. Estamos diante não apenas da desconstrução do direito à cidade, mas na construção de um novo arcabouço institucional e jurídico que representa um retrocesso do ponto de vista da justiça social, com o avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos e sociais, e a adoção de procedimentos e dispositivos anti-democráticos que impedem e bloqueiam a efetiva participação social nas políticas urbanas.

Como já registrado no **Dossiê 2020**, a inflexão conservadora pode ser entendida como uma mudança de rumo, marcada pelo abandono das políticas redistributivas, pelos retrocessos na transparência e monitoramento das informações em torno das ações governamentais, pelo fechamento dos espaços de participação democrática, e pelo enfraquecimento das esferas públicas.

Simultaneamente, percebe-se a adoção de políticas subordinadas ao mercado e fundadas na austeridade fiscal. A política de austeridade impacta diretamente as políticas urbanas, tendo em vista o corte de recursos destinados às cidades para promoção de políticas de habitação, saneamento, mobilidade, programas sociais e de combate à desigualdade de renda, entre outros. Mas a política de austeridade fiscal é apenas um lado desta inflexão conservadora. O caráter conservador também se expressa nos discursos de intolerância, na política cultural, nas políticas repressivas e na crescente militarização das cidades, tanto por parte da política de segurança quanto dos grupos paramilitares, em especial das milícias.

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

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

Como também já estava indicado no Dossiê de 2020, a análise das políticas setoriais abordadas neste Dossiê reafirma o padrão de intervenção do governo Bolsonaro, que expressa a inflexão conservadora na política urbana federal e pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: **(i)** descontinuidade na implementação das políticas urbanas anteriormente em curso; **(ii)** a proposição de novas regulações claramente pró-mercado, marcadamente conservadoras e restritivas de direitos sociais, ou ainda as desregulamentações, que enfraquecem o papel regulador do Estado. São exemplos desses processos, o auto-licenciamento e a desregulamentação na legislação trabalhista, que busca flexibilizar as formas de contratação, atacando os direitos trabalhistas com reflexos nos fundos que financiam as políticas urbanas e habitacionais;

(iii) cortes nos investimentos anteriormente em curso, aprofundando a política de austeridade econômica adotada pelo governo federal; (iv) fechamento dos espaços de participação e controle social, no qual se destaca o fim do conselho das cidades; e (v) o não cumprimento de compromissos e pactos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

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

Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

1.


As Cidades e a Pandemia da
Covid-19: a necropolítica
do Governo Federal

Autoras/Colaboradoras

Lívia Izabel Bezerra de Miranda - UFCG e Observatório das Metrôpoles

Tarcyla Fidalgo Ribeiro – IBDU e Observatório das Metrôpoles

Beatriz Terra Freitas – IPPUR/UFRJ e Observatório das Metrôpoles



O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em parceria com diversas redes e articulações, vem monitorando, desde 2020, os impactos da pandemia da Covid-19 sobre os territórios metropolitanos e sobre os grupos vulnerabilizados. O objetivo desses relatórios vem sendo o de analisar as políticas empreendidas pelo poder público - nos âmbitos federal, estadual e municipal - visando o enfrentamento da pandemia, bem como denunciar situações de violações de direitos humanos e sociais. Esses documentos oferecem um rico e denso panorama sobre os impactos da pandemia nas principais aglomerações metropolitanas da rede urbana brasileira, com foco nos territórios populares e grupos sociais vulnerabilizados. Mais recentemente pode-se destacar o **Dossiê Nacional “As Metrôpoles e a Covid-19” (2021)**, produzido pelo Fórum de Reforma Urbana em parceria com o Observatório das Metrôpoles (que envolve 14 aglomerações metropolitanas)¹, e a série de estudos realizados pelo Instituto Polis e parceiros, cujo resultados orientam estas considerações e o box que se apresenta a seguir.

Em outubro de 2020, o Brasil já ultrapassava cerca de 150 mil óbitos causados pela Covid-19. Mesmo assim, ainda havia uma expectativa de que o país pudesse construir condições para dar boas respostas à crise sanitária, principalmente a partir da capilarizada estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS) e da instalada expertise para a aplicação de vacinas. Estas expectativas foram frustradas pela afirmação da necropolítica praticada pelo governo federal, a sua premeditada negligência em relação às medidas sanitárias, a retardada aquisição e ineficiente distribuição de vacinas, o investimento em medicamentos ineficazes, além da propagação da desinformação e estabelecimento de protocolos de saúde pública contrários às indicações da Organização Mundial da Saúde. Ao longo deste ano, ficaram mais evidentes a extensão e os efeitos desiguais da Covid-19, que se materializaram em mais de 22 milhões de casos de pessoas infectadas e em mais de 600 mil óbitos.

¹As aglomerações metropolitanas envolvidas são: Belém do Pará, Belo Horizonte, Campina Grande-João Pessoa, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Maringá, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória

O País atingiu uma média de óbitos causados pelo novo coronavírus quase cinco vezes maior que a média mundial de óbitos por milhão de habitantes. O estudo “Mortes Evitáveis por Covid-19 no Brasil”² aponta que seria possível uma redução de 40% na transmissão da Covid-19 com a implantação de medidas mais restritivas e de controle baseadas em ações não farmacológicas como o uso de máscaras, lavagem das mãos, distanciamento social etc. Dessa forma, estimou-se que cerca de 120 mil vidas poderiam ter sido evitadas no primeiro ano de pandemia. Esse número certamente poderia ser triplicado atualmente em função do agravamento da pandemia no último ano. Certamente, cerca de 400 mil mortes poderiam ter sido evitadas.

A oposição do Governo em adotar as medidas protetivas e a insistência no tratamento precoce, contribuiu para uma segunda onda de Covid-19 ainda mais impactante, que sobrecarregou e colapsou a rede hospitalar em várias cidades brasileiras, que entraram em crise pela falta de respiradores, oxigênio, leitos de UTI exclusivos para a doença. O caso mais grave foi o do Manaus, que chegou a registrar mais de 30 mortes em dois dias por falta de oxigênio em função da ausência de assistência do Governo Federal e que precisou contar com a solidariedade de vários estados para transferir seus pacientes. Aliada a esta situação gravíssima na saúde, o Governo retardou a implementação do auxílio emergencial aos vulnerabilizados. Tais informações confirmam a postura do Governo Bolsonaro, como já denunciado no Dossiê de 2020³, como “uma política de promoção da morte”. Nesse contexto, os estados e municípios tiveram atuações diversas, com a maioria implementando medidas sanitárias e de assistência social inconstantes e insuficientes, principalmente para os grupos vulnerabilizados.

Compondo o quadro da necropolítica se assistiu, também neste último ano, ao aumento das desigualdades de renda, do desemprego e da informalidade no trabalho.

³ RIBEIRO, L. C. Q. Dossiê: as Metrôpoles e a Covid 19: Dossiê Nacional. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/as-metrosoles-e-a-covid-19-dossie-nacional/>

Como mostraram os dados do Boletim Desigualdades nas Metrôpoles, realizado pelo Observatório das Metrôpoles,⁴ a média da renda domiciliar per capita do trabalho diminuiu a partir do segundo trimestre de 2020. No entanto, foram as famílias mais pobres que sofreram proporcionalmente as maiores perdas. No primeiro trimestre de 2021, essas perdas chegaram a cerca de 22% do rendimento médio e o percentual de pessoas vivendo em domicílios com renda per capita do trabalho menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo foi 29,4%. Assistiu-se, em função da difícil conjuntura econômica, ao aumento considerável da população em situação de rua na maioria das aglomerações metropolitanas. A Região Metropolitana de João Pessoa apresentou o maior aumento de desigualdade, ocupando a primeira posição no ranking de desigualdade entre as metrôpoles brasileiras.

O Dossiê Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais (FNRU; IBDU, 2020) já denunciava que a pandemia da Covid-19 não atingiria todos os grupos sociais da mesma forma. Pôde-se confirmar que os mais pobres, entre estes a população negra e afrodescendente foram as mais afetadas, não só pelas condições de insalubridade dos ambientes populares e das inadequações das moradias, mas porque estes grupos precisam lutar pela reprodução social intensificando as situações de contágio pelo vírus, por meio da exposição, nos deslocamentos diários em transportes coletivos inadequados e insuficientes e no trabalho informal, em muitos casos exercido nas ruas.

[O Estudo População Negra e Covid-19](#), realizado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) denuncia que problemas estruturais como o racismo, a exclusão e falta de acesso aos serviços básicos projetam a população negra para o topo dos piores índices da pandemia no que tange ao número de vacinados e infectados, e, conseqüentemente, no total de óbitos.

⁴ SALATA, A. R., RIBEIRO, M. G. Boletim Desigualdade nas Metrôpoles. Porto Alegre/RS, n. 05, 2021. Acessado em: 23/10/21 Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/desigualdade-nas-metrolopes-media-de-renda-continua-caindo-nas-metrolopes-brasileiras/>

Outro [estudo desenvolvido pela Universidade Federal de Pelotas](#) (EPICOID), realizado em 133 cidades brasileiras distribuídas em todas as regiões do país, confirma que o risco de infecção foi duas vezes maior entre os mais pobres e que há uma maior vulnerabilidade de pretos e pardos à infecção. Essa condição foi confirmada também no Dossiê Covid-19 do FNRU e do Observatório das Metrôpoles, pelos estudos de casos no Rio de Janeiro, em São Paulo, Natal e Salvador.

O restrito acesso aos serviços de saúde pública é outro aspecto que justifica a maior vulnerabilidade de pretos e pardos à infecção, uma vez que se mostraram limitadas as possibilidades de detecção e tratamento da doença em seu estado mais grave, para as populações residentes em áreas mais precárias e que dependiam exclusivamente do atendimento em hospitais públicos. Nestes, o direito ao diagnóstico foi menos efetivo e a chance de cura menor. Os serviços de saúde pública concentraram os maiores números de óbitos e taxas de letalidade em todo país. Apesar da dificuldade desse contexto cabe ressaltar que o Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo sofrendo fortes ameaças de desmonte pelo Governo Federal, tem desempenhado um papel fundamental como sistema público de saúde universalizado e precisa ser fortalecido.

A pandemia também provocou um grande retrocesso na agenda de direitos das mulheres. Em todo país aumentaram os casos de violência doméstica contra mulheres e meninas. Aumentaram também as taxas de feminicídio, enquanto diminuíram os registros policiais de casos de violência contra as mulheres. Segundo a ONU Mulheres,⁵ o contexto de crise sanitária reforçou o papel de cuidado não remunerado das mulheres em todo mundo. Elas passaram a assumir as atividades de reprodução social e de cuidado com as crianças, idosos e doentes. O desemprego, a queda da renda familiar, o fechamento das escolas, entre outros, são fatores que contribuem para o agravamento das condições das mulheres e, especificamente, desse tipo de violência.

⁵ STITCH, C.; TEIXEIRA, A.; MACIEL, R. Violência doméstica contra as mulheres: a outra Pandemia. Bori Agência, 02/06/21 Disponível em: <https://abori.com.br/artigos/violencia-domestica-contra-a-mulher-a-outra-pandemia/>

Os impactos da pandemia e as desigualdades territoriais

São as aglomerações metropolitanas que concentram a maior parte da população do país, portanto concentram também a maior parte dos casos e óbitos. No entanto, mesmo as realidades metropolitanas apresentaram condições muito desiguais e um padrão bastante diferenciado de disseminação do coronavírus entre as grandes regiões do país e a sua posterior interiorização para as regiões e cidades que se articulam na rede urbana. Ao longo do ano, houve uma mudança no perfil das cidades proporcionalmente mais afetadas e a irradiação do contágio a partir dos polos metropolitanos para a sua hinterlândia e regiões menos dinâmicas. Como foi relatado nos casos de Curitiba, Rio de Janeiro, Belém do Pará, Belo Horizonte, Goiânia, Fortaleza e João Pessoa, no espaço intra-metropolitano, a disseminação do vírus esteve diretamente associada à capacidade de movimentação no espaço, principalmente entre os municípios do arranjo populacional que registram as maiores taxas de deslocamentos intermunicipais.

Apesar do avanço generalizado da doença nas cidades, a pandemia evidenciou as extremas desigualdades socioterritoriais em função da restrição dos grupos mais vulneráveis aos serviços públicos que promovem o bem-estar social (água potável, saneamento básico, transporte acessível e seguro, acesso aos serviços de saúde etc.), assim como aqueles que desempenham as atividades de menor rendimento e que não tem condições de se proteger para não contrair o vírus. Esta é uma realidade que foi relatada em todos os Dossiês que compõem o estudo do FNRU e do Observatório das Metrôpoles. Em Belém do Pará os valores mais baixos de casos ocorrem nos bairros mais afastados do centro da cidade, onde foram assentados os conjuntos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, além de assentamentos precários, evidenciando a falta de testagem e, portanto, de diagnósticos, como já mencionado. Em João Pessoa observa-se o mesmo padrão.

As considerações acima destacadas realçam a relevância de se pensar a disseminação da pandemia, bem como as estratégias de enfrentamento, tanto a partir de territorialidades que ultrapassam a escala municipal, quanto a partir de territorialidades intraurbanas. No entanto, na maioria dos casos, não houve uma articulação interfederativa para determinar e controlar as medidas de distanciamento social. Em algumas aglomerações, foram adotados sistemas de bandeiras para determinar os locais onde havia aceleração da disseminação de casos e óbitos, bem como o esgotamento da capacidade do sistema de saúde, e a partir disso, eram definidos parâmetros para a reabertura e funcionamento de estabelecimentos diversos. A principal medida de enfrentamento da Covid-19, no momento, é a vacinação da população. O Plano Nacional de Imunização (PNI) organizou o processo de vacinação da população por faixa etária, iniciando-se pela maior idade, sem considerar as vulnerabilidades da dimensão territorial, e dos grupos mais expostos à infecção. Assim, o plano impôs o mesmo comportamento aos Estados e municípios.

Vale ressaltar ainda, que nos territórios mais precários há, também, uma menor expectativa de vida e, portanto, proporcionalmente, menos idosos. Os Dossiês do Rio de Janeiro e de Fortaleza alertam para este fato: a presença da população acima de 60 anos é mais elevada em algumas áreas da cidade, geralmente aquelas que têm as melhores condições urbanas, como é o caso de Copacabana no Rio de Janeiro, Meireles e Aldeota em Fortaleza. Embora tal característica justifique também o elevado número de mortes nessas áreas. Ao deixar de considerar os territórios que concentram as maiores mortalidades, internações e óbitos no Plano de Vacinação, o Governo Federal afirmou, mais uma vez, o descaso com os mais vulnerabilizados.

Políticas e ações alternativas emergenciais

No vácuo deixado pela inércia e insuficiência do Governo Federal, no que concerne às políticas de assistência social que pudessem minimizar os drásticos efeitos da pandemia, os governos estaduais e municipais adotaram algumas políticas específicas. No entanto, como mostrou o Dossiê Covid-19 elaborado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e pelo Observatório das Metrôpoles, não foram identificados planos emergenciais de assistência social que priorizassem o atendimento aos territórios populares e grupos vulnerabilizados e de risco. O que se identificou foram ações restritas que, pontualmente, se destinaram a algumas favelas, cortiços, palafitas e outros territórios populares, bem como a grupos sociais vulneráveis como os camelôs, e a população em situação de rua. Os impactos negativos sobre os mais pobres são evidentes e não foram compensados pelas ações locais realizadas.

Em praticamente todos os estados e municípios, verificou-se a criação de programas emergenciais de apoio como: programas de transferência de renda, linhas de crédito para pequenas empresas, auxílio para alunos da rede pública, apoio tecnológico para professores da rede pública, distribuição de produtos de higiene pessoal e de cestas básicas para a população em vulnerabilidade social. No entanto, ficaram evidentes as dificuldades da articulação entre as diferentes esferas de governo no enfrentamento integrado dos efeitos sociais e econômicos para além dos impactos na saúde. Em alguns municípios da RM Belo Horizonte (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ibirité, Ribeirão das Neves e Santa Luzia), ações em assentamentos precários previram o acolhimento de 2 mil moradores de aglomerados em hotéis nos respectivos municípios para fins de isolamento social. Este tipo de ação também foi registrado em Goiânia.

Vale ainda citar a atuação do Consórcio Nordeste (criado em 2019), que no contexto político fragilizado pela estrutura federativa, conseguiu instituir um fórum de diálogo e discussão dos governadores dos estados nordestinos. O consórcio possibilitou instalar um comitê científico para analisar e formular orientações técnicas e realizou a aquisição conjunta de equipamentos hospitalares, vacinas e serviços em maior escala e a menor preço e teve uma atuação interestadual na uniformização das ações e gestão da crise sanitária pelos estados consorciados. Também foram identificados Fóruns nas Regiões Centro-Oeste e Sul.

Marcos regulatórios nacionais

A pandemia da Covid-19 trouxe inúmeros desafios aos governos dos três níveis federativos do país. O cenário de emergência sanitária aprofundou a situação de crise social, econômica e política que se apresentava no país especialmente a partir de 2016. Neste contexto, dado o caráter de urgência e a pluralidade das medidas a serem implementadas, esperava-se uma atuação mais abrangente dos poderes executivos, por meio de decretos, medidas provisórias e outros atos de implementação imediata, a fim de dar conta dos desafios que se apresentavam, dia após dia, a partir da chegada do vírus Sars-COV2 ao país. No entanto, dada a postura negacionista do chefe do executivo federal – replicada em muitos estados e municípios, com governos alinhados politicamente, de modo geral, a atuação dos demais entes federativos foi insuficiente e, por vezes, inexistente. Com isso, os demais poderes instituídos, judiciário e legislativo, em algumas situações, assumiram a tarefa de mediar parte das múltiplas crises, potencializadas pelas omissões, atuações inadequadas ou insuficientes dos governos na pandemia.

No que se refere à necessidade de garantia de uma renda mínima para famílias em situação de extrema vulnerabilidade, foi instituído um programa de auxílio emergencial que, mesmo entre problemas de cadastro e suspensões, beneficiou mais de 35 milhões de brasileiros e se mostrou fundamental para que o país não se afundasse ainda mais na miséria e precariedade. Importante ressaltar que a pandemia levou a um massivo corte de vagas de empregos, decorrente do fechamento – provisório ou definitivo – de empresas e estabelecimentos comerciais. Com isso, o número de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade aumentou exponencialmente, levando a um quadro social próximo do caos.

A inércia do poder executivo no início da pandemia fez com que o legislativo federal aprovasse a **Lei 13.982**, em 02 de abril de 2020, com a previsão do auxílio emergencial. Cabe destacar que mesmo com a iniciativa do legislativo e intensos debates entre os poderes sobre o montante do auxílio, a lei foi sancionada pelo presidente da república com vetos.

Posteriormente, o auxílio emergencial foi estendido pela **Medida Provisória nº. 1000**, de 2 de setembro de 2020, embora com valor inferior ao originalmente previsto pelo legislativo federal. Uma nova extensão, por 4 meses, foi realizada em março de 2021, por meio da Medida Provisória nº. 1039 e ainda uma mais, em julho do mesmo ano, por meio do Decreto nº. 10.740, por mais 3 meses. A cada extensão realizada, os valores foram reduzidos, bem como o universo de pessoas beneficiadas.

No ano de 2021, no qual se esperava um processo de retomada da economia com o início do processo de vacinação do país, foram previstas 4 parcelas mensais no valor de R\$ 250,00 (pessoas que moram sozinhas teriam direito a 4 parcelas de R\$ 150,00 e mães solo a 4 parcelas de R\$ 375,00). A crise social agravada com as consecutivas reduções de valor e do número de beneficiários, e sem a retomada do crescimento da economia brasileira, em parte devido aos sucessivos atrasos na campanha de vacinação nacional e à instabilidade política ocasionada pela atuação desastrosa do governo federal ao longo de toda a pandemia. Com isso, as condições de vulnerabilidade de parte expressiva da população permaneceram, com estimativas de que mais de 20 milhões de pessoas ficarão sem assistência e sem possibilidades de geração de renda com o fim do auxílio emergencial nos próximos meses.

A proposta do governo é que, com o arrefecimento da pandemia no país, o auxílio emergencial seja finalizado e substituído, no âmbito da assistência social, pelo Auxílio Brasil, sucessor do Bolsa Família, que, no entanto, beneficiará menos da metade das pessoas contempladas com o auxílio emergencial. Cabe destacar, ainda que este não seja o cerne do presente texto, que a proposta do Auxílio Brasil vem sendo construída com fins claramente eleitorais e com pouca preocupação com a superação da miséria e da fome no país no frágil cenário econômico e social que vem se apresentando com a redução de casos e óbitos decorrentes da pandemia da Covid-19.

Cabe destacar, para encerrar o tema do auxílio emergencial, o relevante impacto do programa nos índices de pobreza do país. Em pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, coordenada por Marcelo Neri, foi constatado que a porcentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza era de 10,97% em 2019, antes da pandemia.

Com a pandemia e o auxílio emergencial, esse percentual caiu para 4,63% em setembro de 2020, enquanto a suspensão do auxílio no primeiro trimestre de 2021 elevou o percentual para 16,31% dos brasileiros. Desta forma, trata-se, sem dúvidas, de medida que deve ser avaliada de maneira cuidadosa a fim de evitar, com sua extinção, um empobrecimento ainda maior do país como um todo em um cenário econômico amplamente desfavorável com inflação em dois dígitos e baixa recuperação da economia.

Outro tema de destaque na pandemia tem sido a proteção da moradia. Historicamente este tem sido um desafio para o país que, apesar de sua dimensão continental e do elevado número de imóveis abandonados, não consegue dar conta do seu crescente déficit habitacional. A situação de vulnerabilidade econômica, já explorada anteriormente, em conjunto com a necessidade de distanciamento social – única forma de prevenção da doença durante muitos meses até a campanha de vacinação nacional – fez com que a moradia assumisse uma importância ainda maior nas lutas e demandas populares. Principalmente, em decorrência dos despejos que continuaram a ser realizados mesmo em contexto de crise sanitária, social e econômica.

Inúmeros projetos de lei foram encaminhados, nos três níveis federativos, com medidas de mitigação dos valores dos aluguéis, suspensão dos despejos e remoções ou aumento de prazos processuais para defesa da posse (*vide texto sobre conflitos fundiários*). Entretanto, no decurso dos meses, raros eram os entes federativos que aprovavam ou editavam medidas destinadas à proteção da moradia das populações mais vulneráveis. Com isso, assistimos a inúmeras situações de despejos – alguns inclusive violentos – com o abandono de famílias inteiras à própria sorte, em um contexto sanitário no qual o distanciamento social se fazia essencial para a garantia do próprio direito à vida - direito fundamental básico, definido pela nossa Constituição Federal.

A demora do executivo e do legislativo em direcionar a questão fez com que o primeiro marco regulatório sobre o tema viesse do poder judiciário que, em sede da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828, proposta pelo PSOL,

concedeu a suspensão de todas as ordens de desocupação, judiciais ou administrativas, de áreas que estivessem ocupadas desde antes de 20 de março de 2020 – quando foi decretado o estado de calamidade pública em razão da pandemia de Covid-19 no Brasil – por 6 meses.

A medida do Supremo Tribunal Federal, embora bastante atrasada – visto que a decisão só foi proferida em junho de 2021 – e restritiva – ao abarcar apenas as ocupações anteriores à 20 de março de 2020, foi a primeira vitória neste tema dos cidadãos e trabalhadores brasileiros. Por sua vez, o marco regulatório por parte do poder legislativo só se efetivou em 7 de outubro de 2021, por meio da aprovação da Lei 14.216 após a derrubada do veto integral do presidente da república sob justificativa de que a proposta ia contra o interesse público por ferir o direito à propriedade privada. A aprovação da referida Lei após a derrubada do veto presidencial elevou o nível de tensionamento entre os poderes executivo e legislativo no tocante à gestão das múltiplas crises acentuadas pela pandemia da Covid-19, tornando ainda mais evidente a posição negacionista do chefe do executivo federal e expondo as dificuldades dos outros poderes de intervirem e adotarem medidas importantes para os cidadãos.

Nos âmbitos estaduais e municipais, alguns entes federativos buscaram sanar o vácuo de medidas nacionais sobre a temática dos despejos a partir da aprovação de legislações sobre a suspensão de despejos e remoções em seus territórios, como é o caso de São Paulo e Pernambuco (*para mais detalhes ver o texto sobre conflitos fundiários deste dossiê*). Apesar disso, as medidas individuais dos entes federativos foram claramente insuficientes dado o cenário anteriormente delineado das múltiplas crises agravadas pela pandemia.

Medidas emergenciais e alternativas de enfrentamento às violações de direitos

Com o período de distanciamento social necessário no combate à pandemia da Covid-19, milhares de pessoas perderam suas principais fontes de renda. Isso impactou principalmente os trabalhadores informais e populações em vulnerabilidade social.

As consequências dessa crise sanitária, social e econômica ainda são vistas – e, podemos dizer que ainda serão constatadas durante muito tempo – como demonstra, por exemplo, o título da matéria da CNN “Inflação e pandemia podem empurrar Brasil de volta ao Mapa da Fome” (abr. 2021)⁶. O aumento considerável da população em situação de rua também é perceptível como uma das consequências da pandemia, aliado à ineficiência ou a falta de políticas públicas de assistência a essa população.

Buscando minimizar esse cenário, segundo os relatórios já citados, pode-se dizer que a maior parte das ações emergenciais e alternativas, desenvolvidas por grupos da sociedade civil, organizações sociais etc., procuravam distribuir cestas básicas ou refeições e kits de higiene e limpeza nas periferias e favelas e para pessoas em situação de rua. São muitas as ações mencionadas ao longo dos relatórios, mas destacamos três por sua continuidade e abrangência: a primeira, em Belo Horizonte, denominado Cufa contra o vírus, promove apoio financeiro e doações de itens de higiene e cestas básicas para 150 vilas e favelas situadas na região metropolitana de Belo Horizonte. Além disso, a ação também lançou um projeto chamado Mães da Favela 2021 que direciona recursos a mulheres chefes de família. Em Niterói, região metropolitana do Rio de Janeiro, destaca-se a ação do Comitê de Solidariedade Ações e Lutas do Morro do Preventório “que realizou a aquisição de alimentos e produtos provenientes de trabalhadores fortemente afetados pela pandemia (como comerciantes de favelas, produtores da agricultura familiar e pescadores artesanais) para serem distribuídos para a população local”. Em Campina Grande, região metropolitana da Paraíba, foi criado o Comitê Sindical e Popular contra a fome, reunindo diversas organizações (como o MST e a UNE) que reabriu uma cozinha comunitária, distribuindo refeições para 200 famílias em um bairro da cidade.

Algumas outras ações procuram suprir as ausências do Estado, como projetos que abrigam e dão alimento a pessoas em situação de rua (em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro), compartilhamento de alimentos e

⁶Em julho de 2021 o Brasil, de fato, entrou para o mapa da fome, segundo a matéria da Carta Capital com o título “Com Bolsonaro, o Brasil voltou ao mapa da fome”.

⁷CARDOSO, Adauto Lucio; PETRUS, Fernanda; XIMENES, Luciana. As metrópoles e a Covid-19: dossiê nacional. A pandemia de COVID-19 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

e cestas básicas cultivados pelo MST em parceria com outras instituições (em Curitiba e em Campina Grande) e ações de comunicação sobre os cuidados em relação ao vírus e sobre a importância da vacinação (no Rio de Janeiro).

Apesar dessas e outras ações terem muito sucesso, vale mencionar que são ações pontuais e, com o retorno gradual da vida pré-pandemia, as ações e doações já diminuíram drasticamente, como aponta o relatório de Curitiba. Poucas ações conseguem recursos para abranger um grande número de pessoas atendidas e, ainda assim, não substituem o que deveria ser feito por políticas públicas assistenciais a essas populações mais vulnerabilizadas.

No âmbito do enfrentamento às violações de direito, vale ressaltar o lançamento da [Campanha Despejo Zero](#), em julho de 2020, mencionada em quase todos os relatórios. “Articulação nacional que reúne mais de 100 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos para atuar contra os despejos e remoções forçadas de famílias do seu local de moradia.” (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2021). Segundo dados atualizados da Campanha, “Rio de Janeiro, São Paulo e Amazonas foram os estados onde mais famílias foram removidas: RJ 4.862 famílias; SP 4.622 famílias; AM 3.080 famílias.” Outras campanhas locais, como em Goiânia e em Recife, também pressionam os governos contra remoções.

Propostas e estratégias de enfrentamento

Como já exposto, nos quase dois anos de pandemia da Covid-19 ficaram evidentes os seus impactos desiguais no território e na população, com consequências devastadoras para aqueles em situação de maior vulnerabilidade social, especificamente favelas, cortiços, palafitas e demais territórios populares, bem como para grupos sociais vulneráveis como os camelôs, população em situação de rua e outros. Tal situação recoloca na agenda a necessidade de repensar o atual modelo de desenvolvimento urbano, perverso, ambientalmente insustentável e socialmente desigual. A falta de gerenciamento e de integração entre as políticas de proteção social, econômicas, de saúde e a política urbana, se evidenciou ao longo do último ano e contribuiu para a precarização das condições e mortes dos mais vulnerabilizados.

Em função disso, é preciso em curto prazo garantir medidas urgentes de proteção social para as populações mais vulneráveis, para além dos auxílios financeiros. Estes devem ser ampliados e conservados por um longo tempo. Também de forma síncrona, é preciso garantir políticas públicas e ações em vários campos e dimensões: o acesso à moradia adequada, a urbanização e a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais, a universalização do acesso ao saneamento básico, a mobilidade urbana, a economia solidária popular, a manutenção da renda básica para atender as necessidades de reprodução da vida social e o exercício da cidadania plena.

É importante reforçar a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) para a promoção da saúde como um direito universal e também fortalecer o seu papel na coordenação nacional e execução descentralizada das medidas sanitárias e de vacinação. Antes da pandemia, enfraquecido por medidas de âmbito federal e pelo teto dos gastos públicos, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 95, o SUS foi fundamental no enfrentamento à Covid-19 em um país tão desigual. Portanto, é preciso fortalecê-lo e ampliá-lo como um sistema público de saúde abrangente e universalizado, para que possa garantir o atendimento adequado da população na rede de saúde pública, principalmente os grupos vulnerabilizados; e, também, promover a capilarização do conjunto de equipamentos sociais de saúde, o número adequado de profissionais de saúde com condições adequadas de trabalho e o programa de saúde da família fortalecido. Tal importância foi realçada ainda mais em função dos recentes indicativos e denúncias de práticas antiéticas de estabelecimentos e profissionais vinculados a operadoras e planos de saúde privados, com a prescrição de tratamentos e medicamentos ineficazes, pondo em risco e até contribuindo para agravamento e mortes de pacientes.

No que concerne à imunização da população, é preciso garantir a aquisição de doses suficientes para toda a população.

Também é necessária adequação do Programa Nacional de Vacinação (PNV) às características territoriais das cidades, priorizando as regiões que apresentam indicadores mais críticos de Infecção e Letalidade para garantir as condições adequadas de proteção da população e reduzir a circulação do vírus.

É preciso redirecionar os investimentos públicos para promover políticas amplas de assistência social. Os Auxílio Financeiros Emergenciais, devem ser ampliados e estendidos inclusive durante o pós-pandemia, considerando a ampliação de dados e informações sobre os vulnerabilizados do país, possivelmente servindo de referência para a ampliação do Bolsa-Família ou de seu sucedâneo. Também é necessário fortalecer/promover linhas de apoio financeiro às famílias que dependem da economia popular e informal urbana, particularmente aos ambulantes, aos catadores/as, às trabalhadoras domésticas e demais categorias vulneráveis; além de apoio financeiro específico para as famílias das crianças que estarão impedidas de frequentar creches e para famílias com pessoas portadoras de deficiência. Uma proposta lançada pelo Consórcio Nordeste e já implementada em Pernambuco de auxílio financeiro aos 'órfãos da Covid-19', crianças e jovens que perderam pais e responsáveis durante a pandemia, poderia se tornar federal e ampliada a todo país.

A negligência na coleta e produção de dados sobre a população negra vem invisibilizando e ocultando o gravíssimo problema da vulnerabilidade desta população. É preciso melhorar as formas de coleta de dados para evidenciar os reais impactos da pandemia nessa população. A partir disso, é necessário estruturar um Plano Efetivo para mitigar os efeitos da pandemia sobre as populações que vivem historicamente em situação de vulnerabilidade social e para as quais a pandemia tem tido maior impacto no adoecimento e mortalidade determinados pelo racismo estrutural.

É importante mapear e caracterizar as situações de violência contra a mulher, que dispararam no interior dos lares com o distanciamento social.

A violência deve ser reconhecida como grave violação de direitos humanos. Não menos importante é a implementação de políticas públicas especializadas e articuladas de apoio às mulheres em situação de violência e, também, a ampliação dos instrumentos de denúncias e espaços de acolhimento.

Em relação à população em situação de rua, que aumentou exponencialmente durante a pandemia, ainda é preciso intensificar o acesso à vacinação e às ações de acolhimento, alimentação e atendimento à saúde. Como foi observado no Dossiê Covid-19, somente em duas aglomerações metropolitanas esse tipo de política foi identificado: Belo Horizonte e Goiânia. Também é importante viabilizar programas de locação social e de repúblicas que possam acolher esta população sem ônus com aluguel.

É urgente coibir a violência, cada vez mais letal, nos territórios populares a partir da elaboração de programas participativos de segurança pública, fundados na desmilitarização das polícias, na universalização da segurança pública, na investigação e inteligência, e na descriminalização das drogas.

Assegurar a suspensão dos despejos e garantir a segurança da posse e a moradia adequada para toda população em situação de vulnerabilidade é fundamental para o enfrentamento das desigualdades estruturais, agravadas pela pandemia. É preciso promover o mapeamento das precariedades habitacionais com a participação das lideranças e das comunidades para assegurar melhorias habitacionais de emergência. Também é preciso apoiar e retomar a implementação de programas de melhoria habitacional, de autogestão para a produção, de reformas e melhorias habitacionais, além da destinação de imóveis vazios para o cumprimento de sua função social, entre outras ações previstas no Plano Nacional de Habitação (PLANAB).

Os questionamentos já colocados no Dossiê Covid-19 (2020) ainda estão sem resposta: Que aprendizados serão absorvidos pelos governos e sociedades? O que mudará? Como poderemos construir políticas públicas que privilegiam a universalização do direito à vida e do Direito à Cidade.

Uma importante iniciativa vem sendo construída para fortalecer as lutas por direitos nas cidades: a Aliança pelo Direito à Cidade. A Aliança visa “(...) fortalecer a luta pela democracia desde as cidades e recolocar a utopia das cidades justas como realista e necessária. (...) disseminar a informação e travar a batalha de ideias, resgatar a utopia das cidades como lugar do viver juntos, como o espaço da vida em comum, onde todas e todos podem ser socialmente iguais, humanamente diferentes e livres de opressões, explorações e discriminações.” O conjunto de organizações em torno desta iniciativa promoverá em 2022 o Encontro Nacional pelo Direito à Cidade. [Clique aqui para conhecer a carta de apoio ao Encontro.](#)

Os impactos sociais e econômicos da pandemia ainda serão sentidos por muito tempo. O contexto de descasos, irresponsabilidades e omissões acumulados durante o período pandêmico estão desenhando um quadro que acentuará ainda mais as desigualdades sociais. Em função disso, é preciso mobilizar a sociedade para o fortalecimento das lutas pela democracia, pela construção de cidades mais justas, livre de opressões e de discriminações. Para tanto é imprescindível aglutinar esforços de grupos que compartilham da mesma utopia social e das lutas por direitos.



Box 1

A Pandemia da Covid-19 e as desigualdades de gênero e raça: o caso de São Paulo

Autores/Colaboradores

Vitor Nisida - Instituto Pólis

Lara Cavalcante - Instituto Pólis

Equipe de pesquisa

Danielle Klintowitz - Instituto Pólis

Deivison Faustino - UNIFESP e Instituto Amma Psique e Negritude

Olinda Luiz - HCSP

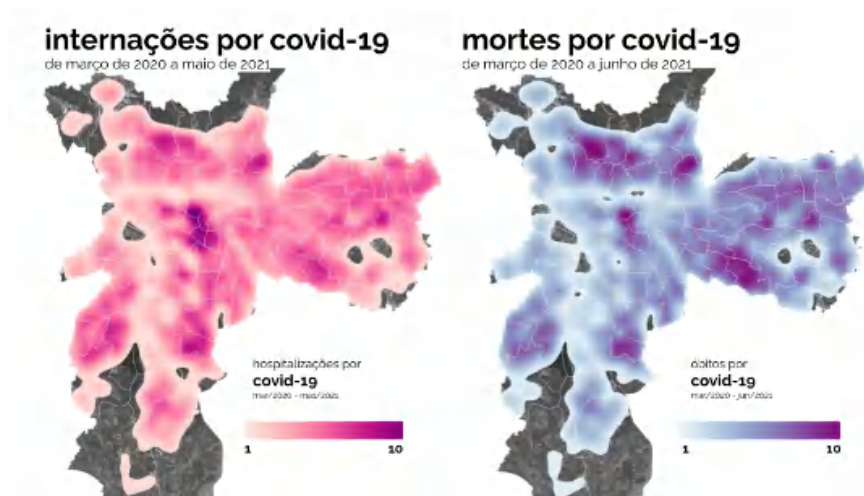
Jorge Kayano - Instituto Pólis e Coletivo Intersetorial pela Vida

Isabella Alho - UFABC

Desde o início da pandemia, diversos estudos tentaram demonstrar a extensão e os efeitos desiguais da Covid-19. Taxas de mortalidade, de letalidade, números totais de óbitos, casos suspeitos e confirmados e média móvel de mortes são exemplos de indicadores que buscaram fazer uma leitura representativa das desigualdades imbricadas aos impactos diretos e indiretos da pandemia. Gradativamente, as variáveis *gênero* e, principalmente, *raça/cor da pele* foram adotadas por recortarem importantes determinantes sociais em saúde na população brasileira. Entretanto, poucos trabalhos buscaram associar tais indicadores às diversas camadas que compõem o território das cidades.

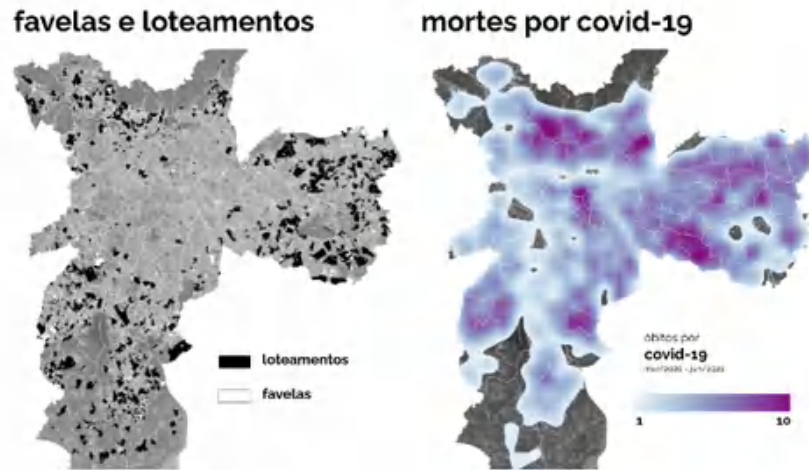
As condições gerais de vida de uma população estão intimamente relacionadas à produção do espaço das cidades. O território urbano, portanto, expressa as condições desiguais que caracterizam nossa sociedade, mas também tem um papel ativo na construção dessas iniquidades. Entendê-lo por essa perspectiva o coloca como elemento chave para a elaboração de estratégias de combate às desigualdades e promoção de direitos.

O Município de São Paulo (MSP) apresenta, desde o início da Covid-19, um padrão heterogêneo de disseminação do novo coronavírus. Os focos espaciais de hospitalizações e de óbitos mostram que a pandemia não afetou a cidade uniformemente, o que levantou diversas questões sobre quais aspectos territoriais estariam associados à maior ou menor incidência de casos e de mortes por Covid-19.



[esq.] mapa de calor das hospitalizações, ocorridas de março de 2020 a maio de 2021, por Covid-19 no MSP; [dir.] mapa de calor dos óbitos, ocorridos de março de 2020 a junho de 2021, por Covid-19 no MSP. Fontes: SIVEP Gripe/ SIM-PROAIM/ SMS-SP. Elaboração: Instituto Pólis.

A contraposição do modelo teórico centro/periferia - limitado e relativamente superado - não dá conta de descrever a espacialização observada, já que áreas periféricas apresentam menores concentrações de casos e de óbitos do que áreas centrais, assim como regiões do centro da cidade apresentam concentrações elevadas tanto de hospitalizações quanto de mortes. Da mesma forma, não é possível atribuir a maior incidência de Covid-19 apenas à prevalência de territórios populares, como favelas e loteamentos irregulares, uma vez que essas tipologias apresentam concentrações de internações e mortes muito diferentes (altas e baixas).



[esq] Mapa com loteamentos irregulares e favelas; [dir.] Mapa de calor dos óbitos ocorridos de março de 2020 a junho de 2021. Fonte: SIM-PRO AIM/ SMS-SP e GeoSampa. Elaboração: Instituto Pólis.

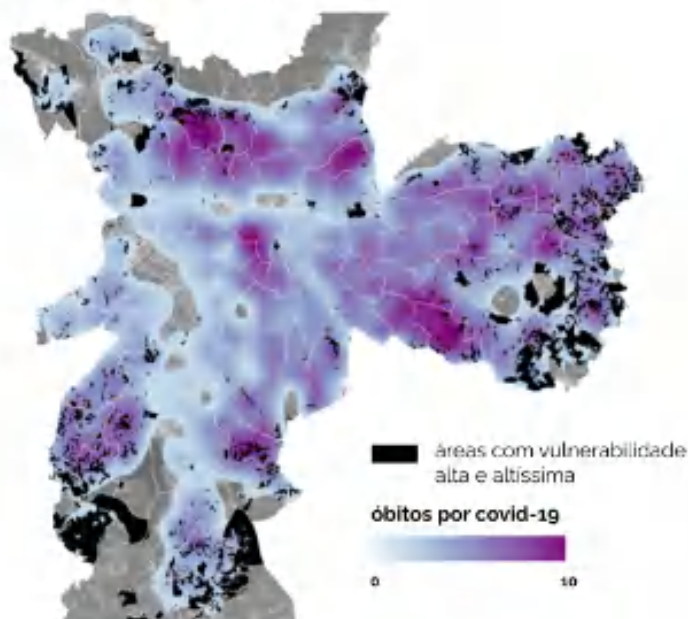
O [estudo conduzido pelo LabCidade](#), com participação do Instituto Polis, mostrou que as concentrações de hospitalização por Covid-19 de junho de 2020 tinham forte relação com as áreas da cidade onde residiam pessoas cujo tipo de trabalho, segundo a pesquisa Origem-Destino (2017), não possibilitaria o teletrabalho. A análise indicou que, naquele momento, os focos da pandemia na cidade estavam mais relacionados ao padrão de mobilidade urbana - definido pela necessidade de sair de casa para trabalhar durante as quarentenas - do que a aspectos morfológicos ou habitacionais. É importante pontuar que indicadores como adensamento domiciliar ou questões físicas de compartilhamento da habitação - feições mais ou menos características de alguns territórios populares - não foram descartadas enquanto hipóteses, mas os estudos feitos até aqui sugerem que eles tenham sido fatores menos determinantes para a disseminação do coronavírus no território das cidades.

Outras análises evidenciaram a sobreposição entre a maioria dos focos de Covid-19 e áreas de maior vulnerabilidade social. Essa correlação se explicaria pelo fato de que o acesso a serviços de saúde é inferior nas camadas de menor renda e menor escolaridade.

O menor acesso à saúde em momentos críticos, como a atual pandemia de Covid-19, implica piores condições de se proteger do vírus e de responder à infecção, caso ela ocorra, de modo mais adequado, o que implica o aumento dos casos mais graves e do número de mortes nas áreas de maior vulnerabilidade social.

Contudo, a existência de focos significativos de Covid-19 em áreas sem tanta vulnerabilidade social, sugere que este tipo de indicador também não oferece todos os elementos explicativos para compreender o padrão territorial da doença. É importante reconhecer que fenômenos complexos, como a pandemia da Covid-19, não são decifrados por indicadores únicos e precisam articular um conjunto de elementos para serem compreendidos de forma apropriada. É muito provável que os focos de mortes pelo coronavírus em áreas centrais da cidade de São Paulo, onde não há setores de altíssima vulnerabilidade por exemplo, não se explicam pelas mesmas razões que justificam a concentração de óbitos em regiões de Sapopemba, Brasilândia ou Pedreira.

mortes por covid-19 x IPVS



Mapa de calor dos óbitos, ocorridos de março de 2020 a junho de 2021, por Covid-19 no MSP e áreas caracterizadas por alta e altíssima vulnerabilidade social, a partir do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Fontes: SIM-PRO AIM/ SMS-SP, Fundação Seade, 2015. Elaboração: Instituto Pólis.

Outra relação que tem sido explorada associa casos mais graves e óbitos por Covid-19 com a raça/cor da pele da população. Muitos focos da doença coincidem com áreas onde se concentra a população negra da cidade de São Paulo. A curva de mortalidade padronizada por idade corrobora com a constatação de que a pandemia é mais mortal para a população negra, vitimando mais as mulheres e os homens pretos e pardos do que a população branca da capital paulista.

É importante reforçar que **não existe uma correlação biológica entre raça e os efeitos da infecção viral pelo SARS-CoV-2**. O racismo estrutural, todavia, produz iniquidades tão profundas que a população negra possui condições de desvantagem ao nascer, crescer, adoecer e morrer. Não à toa, tais desigualdades se expressam também na mortalidade por Covid-19 segmentada por raça e sexo.

taxas de mortalidade, por sexo e raça/cor, ajustadas por idade

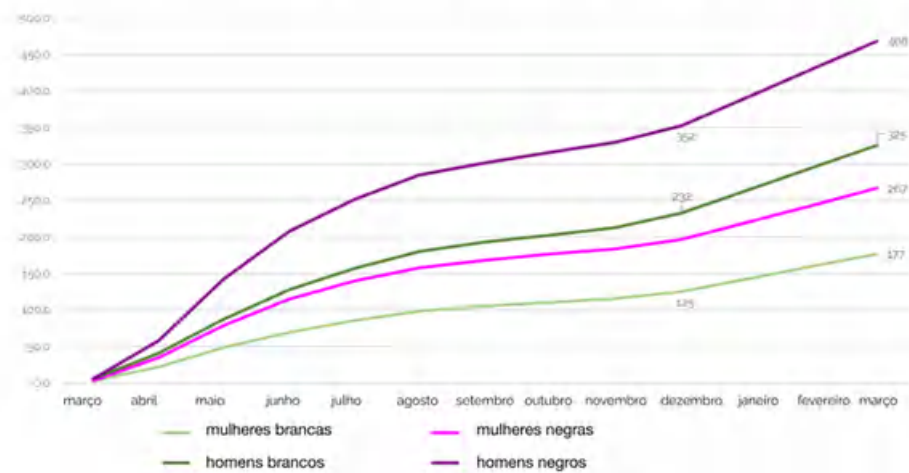
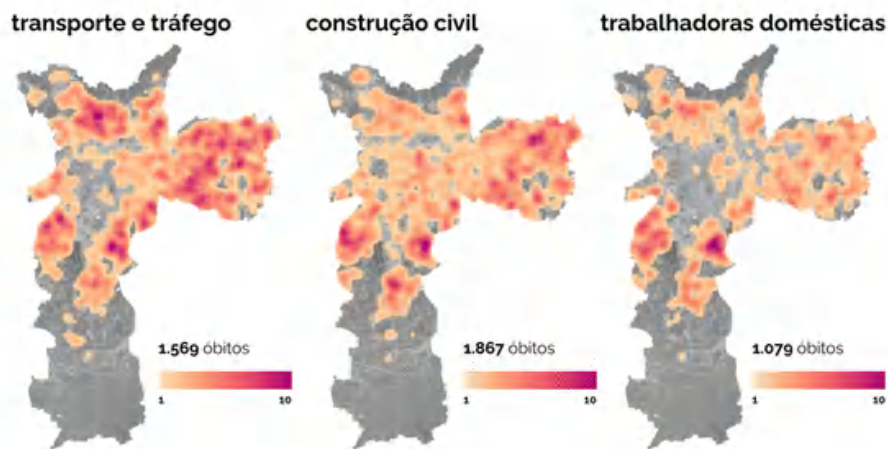


Gráfico das taxas de mortalidade padronizadas, acumuladas no tempo, por sexo e raça/cor, de março de 2020 a março de 2021. Fonte: SIM-PRO AIM/SMS-SP. Elaboração: Instituto Pólis.

O risco de morte de um homem negro, no MSP, é quase três vezes superior ao de uma mulher branca. Apesar de os homens, no geral, terem mais chances de desenvolver formas graves da doença, mulheres negras possuem uma taxa de mortalidade muito similar a de homens brancos, o que reforça o peso da raça enquanto determinante social em saúde e, portanto, nos efeitos da Covid-19.

As taxas de mortalidade de mulheres e homens negros são maiores, porque refletem óbitos de pessoas mais jovens, que morreram em quantidade proporcionalmente maior do que seria estatisticamente esperado, dada sua composição etária. Esse excesso de mortes é consequência direta da falta de condições de se proteger da infecção. Quando analisamos o trabalho das vítimas de Covid-19 no MSP, vemos que grande parte das mortes (45,7%) são atribuídas a pessoas aposentadas ou donas de casa, majoritariamente idosas e parte do grupo de risco. Dentre as atividades remuneradas, algumas categorias se destacaram por apresentar uma diferença desproporcional entre sua participação percentual no total de óbitos e a representação desse mesmo contingente de trabalhadores no total da população municipal. Essa desproporcionalidade - ou seja, quando o peso dos óbitos é superior à fração de pessoas que desempenham essa função - sugere que a atividade super expôs seus trabalhadores e trabalhadoras à infecção.

Os grupos que se destacaram são caracterizados pela informalidade, baixa escolaridade, impossibilidade do trabalho remoto e proporção de pessoas negras superior à média municipal. Transporte e tráfego, construção civil e serviços domésticos são alguns dos setores mais impactados pela mortalidade. Analisando as ocupações mais atingidas dentro destes três grupos, destacam-se motoristas de aplicativo, pedreiros e trabalhadoras domésticas. A mortalidade está concentrada em atividades de menor rendimento, cujos trabalhadores e trabalhadoras, pela falta de seguridade social, foram continuamente obrigados a se deslocar pela cidade para não comprometer sua renda. Ao mapear a localização dos óbitos de pessoas que desempenhavam estas atividades, vemos que não há um único padrão territorial, porém muitas áreas coincidem com as regiões de menor cobertura vacinal, menor padrão de renda e concentração de pessoas pretas e pardas.



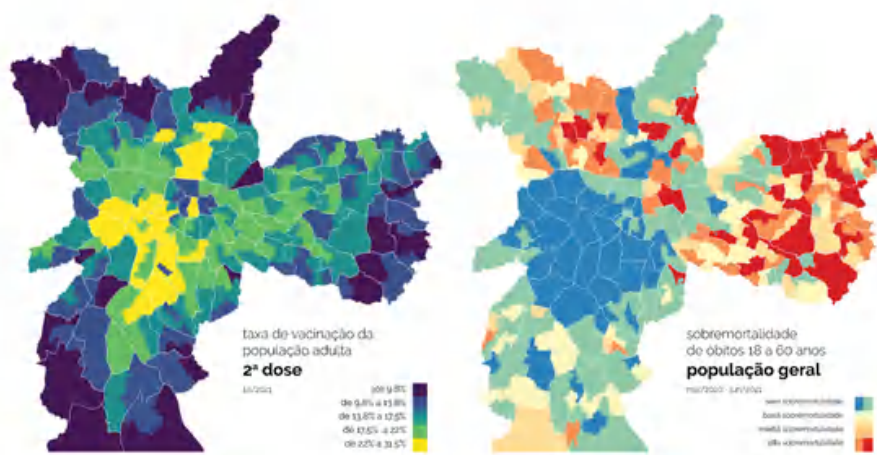
Mapas de calor de óbitos de trabalhadores e trabalhadoras do transporte e tráfego, construção civil e trabalhadoras domésticas, ocorridos de março de 2020 a junho de 2021. Fonte: SIM-PRO AIM/SMS-SP. Elaboração: Instituto Pólis.

Ainda que tais estudos não sejam conclusivos, muitos deles apontam para a necessidade urgente de adotar estratégias territorializadas para intervir na pandemia, que apresenta características, notadamente, territoriais. É imprescindível que as ações de enfrentamento e controle epidemiológico como, por exemplo, mutirões de testagem, rastreamento de contato, isolamento, acesso à informação, ou a própria campanha de imunização incorporem as características territorialmente desiguais desta pandemia - mas também de futuras crises sanitárias semelhantes.

No primeiro semestre de 2020, a expectativa ainda era de que o Brasil tivesse infraestrutura e condições de construir uma boa resposta à pandemia. O país conta com [mais de 260 mil agentes comunitários](#) de saúde, que têm forte relação com os territórios em que atuam e conhecem as famílias e as especificidades dos locais em que atendem cotidianamente. Este corpo de profissionais deveria ter recebido insumos, equipamentos e estrutura para fazer monitoramento e testagem, além de comunicar e informar sobre uso de máscara, isolamento social e outras maneiras de prevenção de contágio. [O que vimos, no entanto, foi a subutilização dessa estrutura](#) que tinha capacidade de atuar preventivamente nas áreas mais necessitadas.

Em São Paulo, agentes comunitários de saúde foram impedidos e impedidas de sair às ruas nos momentos mais críticos da pandemia, quando poderiam ter feito toda a diferença nas estratégias de prevenção e também de acompanhamento de pessoas infectadas.

A principal medida de controle da pandemia atualmente, a vacinação, também deveria ser planejada e executada considerando o território. No início da campanha, com a escassez de doses, o Plano Nacional de Imunização (PNI) previa priorizar os grupos mais expostos e/ou vulneráveis à doença. No entanto, os critérios adotados primaram, exclusivamente, pela imunização regressiva por faixa etária em detrimento de grupos mais expostos ao vírus que vinham registrando sobremortalidade⁸ por Covid-19. Este era (e ainda é) o caso, na cidade de São Paulo, de populações vulneráveis, com perfil etário mais jovem, onde se concentra a população negra do município. O resultado desse processo de imunização, sem reconhecer a dimensão territorial da pandemia, foi uma vacinação que desconsiderou a geografia do vírus na cidade.



[esq.] mapa com a taxa de imunização completa (dose única e 2ª dose) da população adulta, doses aplicadas até julho de 2021; [dir.] mapa de sobremortalidade de pessoas de 18 a 60 anos, óbitos ocorridos de março de 2020 a junho de 2021

⁸ É a comparação entre a quantidade de óbitos estatisticamente esperada, considerando o perfil etário da população, e o número de óbitos realmente registrados em determinada localidade. A sobremortalidade é caracterizada pelo número de óbitos observados superior ao número de óbitos esperados.

As áreas com maior cobertura vacinal não coincidem com as regiões de maior mortalidade, sobremortalidade, ou concentrações de internações e óbitos. Isso é resultado dos critérios de imunização que, por um lado, iniciaram a vacinação apenas por pessoas mais idosas, o que favorece a cobertura vacinal em áreas com melhores condições e maiores expectativas de vida, e, por outro lado, ignoraram as concentrações espaciais de internações e mortes por Covid-19. Desta forma, foram privilegiadas áreas com melhores indicadores sociais, maior acesso à saúde, maior padrão de renda, maior capacidade de proteção (sobretudo pelo isolamento dentro de casa) e concentração da população branca.

Priorizar a vacinação em regiões que apresentam indicadores mais críticos da Covid-19, significaria concentrar imunizantes nas áreas com maior circulação do vírus, o que, conseqüentemente, (1) aumentaria a eficiência da campanha, que sofre com uma disponibilidade limitada de doses, (2) reduziria drasticamente a circulação do vírus, porque imunizaria prioritariamente as pessoas mais expostas e, portanto, mais propensas a transmitir o patógeno e (3) melhoraria os números e as condições de proteção da cidade como um todo, na medida em que atuaria justamente nas áreas mais afetadas do município. Acima de tudo, seria uma forma de combate às desigualdades através da promoção da saúde como direito fundamental, de forma condizente com os princípios de universalidade, integralidade e equidade do nosso Sistema Único de Saúde (SUS).

Além de contribuir com o debate geral sobre a pandemia, estudos urbanos sobre a Covid-19 têm experimentado metodologias de pesquisa para responder questões que, antes, estavam fora de seu escopo temático mais tradicional, promovendo uma aproximação - tardia, mas necessária - de campos que dialogavam pouco entre si, como saúde e urbanismo.

É fato que a pandemia mexeu, de maneira definitiva, com várias disciplinas e fez com que muitas delas refletissem e revissem suas agendas de pesquisa, estabelecendo novas prioridades. Desde março de 2020, por exemplo, o debate sobre as desigualdades nas cidades e sobre a promoção do direito à cidade ganhou novas questões e novos contornos, introduzidos por questões sanitárias e de acesso à saúde. Desde então, análises territoriais vêm ganhando importância e ajudaram a evidenciar que vulnerabilidades a doenças infecciosas - como é o caso da Covid-19 - são resultados de múltiplos fatores, dentre os quais estão algumas dinâmicas urbanas e características territoriais de nossas cidades. Não é absurdo pensar que futuros estudos sobre habitação, mobilidade, espaços públicos (dentre outros) devam incorporar, gradativamente, mais formulações atreladas à saúde. De certa forma, este movimento já está acontecendo.




2.

Farsas e pseudo-participação: a inflexão conservadora na gestão democrática da política urbana

Autores/Colaboradores

André Pasti - UFABC e AGB

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



Como já destacado nos Dossiês anteriores elaborados pelo FNRU, a participação social na gestão das políticas públicas é uma das áreas mais afetadas pela inflexão ultraconservadora do governo Bolsonaro. Neste capítulo, buscamos evidenciar quatro aspectos desta inflexão conservadora sobre a participação democrática: (i) a redução dos órgãos colegiados e a farsa da participação na governança da política urbana; (ii) a total ausência e participação na política nacional de desenvolvimento urbano; (iii) o retorno da farsa na elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável, com a adoção de mecanismos de pseudoparticipação; e (iv) a difusão das notícias falsas e os ataques à liberdade de expressão e a manifestação.

Os órgãos colegiados e a farsa da participação na política urbana

Como já abordado anteriormente, o ano de 2020, marcado pela pandemia do Covid-19, não trouxe novidades no que se refere à postura do governo Bolsonaro de manter fortes restrições ou o pleno fechamento dos canais de participação social no governo. A situação do Ministério de Desenvolvimento Regional - MDR é expressiva de como o governo trata a questão da participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Na página eletrônica do MDR constam nove órgãos colegiados: (i) Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS; (ii) Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil; (iii) Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; (iii) Conselho Nacional de Recursos Hídricos; (v) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro - Coaride Petrolina e Juazeiro; (vi) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina - Coaride da Grande Teresina; (vii) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Coaride; e (viii) e o Conselho das Cidades (ConCidades) e (ix) Câmara de Política de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

O aparente elevado número de órgãos colegiados na página do Ministério esconde três fatos importantes, como iremos demonstrar a seguir. Em primeiro lugar, a maior parte dos órgãos colegiados são órgãos administrativos intergovernamentais que não preveem qualquer participação da sociedade. Em segundo lugar, os conselhos setoriais que ainda estão funcionando são aqueles instituídos por lei e que já tinham uma participação pequena de representantes da sociedade civil. Por fim, em terceiro lugar, alguns conselhos, dentre eles o antigo Conselho das Cidades, já foram extintos ou estão inoperantes.

⁹ Ver <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados>, acessado em out 2021.

Em relação ao primeiro fato, cabe destacar que quatro dos órgãos listados na página do Ministério do Desenvolvimento Regional são apenas órgãos administrativos de gestão interministerial ou intergovernamental. São eles: (i) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina - Coaride da Grande Teresina; (ii) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro - Coaride Petrolina e Juazeiro; (iii) Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - Coaride; e (iv) Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Em nenhum destes órgãos existe a previsão de participação da sociedade civil, o que impede os caracterizar como órgãos colegiados de gestão democrática.

Em segundo lugar, no que se refere aos órgãos colegiados em funcionamento, destacam-se apenas três; O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - Conpdec, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH e o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS. Neste caso, cabe destacar que são conselhos aonde preveem uma participação pequena da sociedade civil.

O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - Conpdec, anteriormente regulamentado pelo Decreto n. 7.257 de 2010, era composto por três integrantes da sociedade civil. Com o Decreto n. 10.593, de 2020, emitido pelo governo Bolsonaro, sua composição foi alterada, passando a ser integrado por oito representantes do governo federal; dois representantes de governo estaduais; dois de governos municipais; um de instituição de ensino superior e apenas um da sociedade civil.¹⁰

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, criado pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. No caso deste Conselho, o governo Bolsonaro alterou sua composição - que não era instituída por lei - por meio do Decreto n. 10.000/2019.

¹⁰ Cf. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-protecao-e-defesa-civil-1/conselho-nacional-de-protecao-e-defesa-civil>, acessado em outubro de 2021.

Com a medida, o conselho passou a ser composto por 37 membros, sendo oito representantes dos Conselhos Estaduais, 15 representantes do governo federal, e apenas nove representantes da sociedade civil.¹¹

Conforme estabelecido pelo governo federal no Decreto n. 10.333, de 2020, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS é composto por seis representantes do governo federal, três de entidades empregadoras e três dos empregados, sendo o único órgão colegiado paritário vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional. É interessante destacar que apesar do Fundo de Desenvolvimento Social ser destinado ao financiamento de projetos de investimento de interesse social, nas áreas de habitação popular, seu conselho curador não conta com nenhum representante dos movimentos de moradia.¹²

Por fim, no que diz respeito aos espaços de participação fechados pelo governo Bolsonaro ou sequer instituído, cabe destacar o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Conselho das Cidades - vinculado às políticas de habitação, saneamento básico e mobilidade - segue extinto, sem nenhuma perspectiva de ser reativado, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano não chegou a ser criado. É interessante perceber que até o final de outubro de 2021, a página do Ministério do Desenvolvimento Regional mantinha nos links associados a estes dois conselhos os documentos relativos à Política Nacional de Participação Social, instituída durante o governo Dilma, e os documentos das conferências das cidades.¹³

¹¹ Conforme <https://cnrh.mdr.gov.br/ultimas-noticias/338-recomposicao-dos-membros-do-conselho-nacional-de-recursos-hidricos-cnrh>, acessado em outubro de 2020.

¹² Cf. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-curador-do-fundo-de-desenvolvimento-social-ccfds/conselho-curador-do-fundo-de-desenvolvimento-social-ccfds>, acessado em outubro de 2021.

¹³ Cf. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano>, <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano/cartilhapanpdf.pdf>, e <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>, todo acessados em outubro de 2021.

Este cenário da participação como farsa não é uma característica restrita à política urbana, mas atravessa o conjunto do governo Bolsonaro. Após três anos de governo, já é possível afirmar que a inflexão conservadora no que se refere à participação social pode ser caracterizada pela destruição do modelo de governança fundado na participação direta dos movimentos sociais em espaços públicos deliberativos por um modelo de gestão baseado em consultas difusas não vinculatórias, ou seja, que não implicam em qualquer compromisso do governo com suas manifestações. Somam-se a isso os ataques à liberdade de expressão, manifestação e organização política, buscando silenciar setores da sociedade, como discutiremos adiante.

No governo Bolsonaro, a participação social passou a ser uma responsabilidade da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), que integra a Secretaria de Governo da Presidência da República, *“e tem a competência institucional de articular, apoiar e sistematizar o processo de participação social nas políticas públicas do Governo Federal”*.

Apesar de admitir que *“são necessários diversos meios para facilitar o diálogo direto entre o governo e o cidadão no processo de elaboração de políticas públicas”*, coalizado com prazo definido e governo federal adota como principal mecanismo as consultas públicas divulgadas no portal Participa + Brasil (<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>). Para o governo federal, a consulta pública *“é um mecanismo de participação social, de caráter consultivo, reaberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto. Incentiva a participação da sociedade na tomada de decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas.”*¹⁴ Como afirma Souza (2006, p. 204), apesar das consultas poderem se constituir em um instrumento útil no processo de planejamento, *“o problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo um compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas”*.

¹⁴ Cf. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>, acessador em outubro de 2020.

Conforme Poggiese (2020), quando os mecanismos participativos são incômodos e disfuncionais para o modelo de formulação de políticas, são produzidos jogos de entretenimento vãos simulando a participação, mas sem a aproximação efetiva da população das decisões. De fato, a consulta gera muito mais uma ilusão de participação do que efetivos processos de gestão democrática.

Pela própria natureza restritiva do instrumento de consultas públicas, mas também pelo irrisório número de consultas públicas abertas até o terceiro ano de mandato, percebe-se claramente que a participação social foi relegada para a margem, o que demonstra a falta de compromisso do governo Bolsonaro com uma gestão efetivamente democrática.

Na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nem mesmo a farsa da participação

O Governo Bolsonaro instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR por meio do decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019.¹⁵ Neste ato, a aversão do governo à participação social fica evidente, sem a necessidade de farsa. A expressão ‘participação social’ aparece duas vezes no decreto. Ao definir seus princípios, o segundo artigo estabelece no primeiro inciso a “transparência e participação social” como um dos princípios da PNDR. E o artigo quatro estabelece, no seu primeiro inciso, como uma das estratégias da PNDR a “estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo federal, a cooperação federativa e a participação social”.

Nada mais consta. Depois de aparecer retoricamente como um princípio e uma estratégia, a participação social desaparece. Nenhum instrumento ou medida de participação está previsto nos capítulos que estabelecem a estrutura de governança da PNDR (cap. II);

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm, acessado em outubro de 2021;

os instrumentos de planejamento e de financiamento (cap. III); ou os instrumentos de monitoramento e da avaliação (cap. IV). Em síntese, a participação social que aparecia como retórica desaparece quando precisa ser concretizada e operacionalizada em medidas, procedimentos e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano.

O retorno da farsa: o Co.Laborar e as Conferências livres... de participação

Em março de 2021, o Ministério de Desenvolvimento Regional lançou o processo participativo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU com foco na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) de forma colaborativa, intitulado Co.Laborar¹⁶. Segundo o MDR, o processo colaborativo estava previsto para ser realizado em quatro etapas:

(1) Uma oficina nacional de lançamento, que seriam realizadas entre os dias 25 e 26 de maio de 2021; (2) Cinco oficinas regionais, uma para cada região do país (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), que seriam realizadas entre junho e agosto de 2021; (3) Conferências Livres, que seriam realizadas entre agosto e setembro de 2021, organizadas por instituições da Sociedade Civil que desejassem contribuir de forma independente para a formulação dos ODUS; e (4) uma consulta pública, prevista para o segundo semestre de 2021.

As tais Conferências Livres, segundo o MDR, seriam “um espaço de discussão com a sociedade civil para construir propostas de Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS)”. As Conferências deveriam “acontecer de forma descentralizada e distribuída no território brasileiro”, sendo “planejadas e executadas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais, com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Regional e de instituições parceiras”.

¹⁶ Cf. <http://colaborar.projetotradus.org/about>, acessado em outubro de 2021. A chamada para para a inscrição das conferência livres pode ser acessada em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/chamada_conferencias_livres_PNDU.pdf, acesso em outubro de 2021.

O apoio seria fundamentalmente realizado “por meio de treinamento virtual e material gráfico”.¹⁷

A inscrição de propostas para a realização das Conferências Livres podia ser realizada no site Co.laborar e, conforme previsto e planejado pelo MDR, seriam selecionadas até 15 propostas. A equipe organizadora responsável por este processo aprovou 16 propostas de realização de Conferências Livres, listadas abaixo ao lado do nome dos seus proponentes:¹⁸

- 1.** A Paisagem como elemento norteador do desenvolvimento urbano sustentável - Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas - Núcleo DF
- 2.** A perspectiva das comunidades tradicionais para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, caso de Iporanga, Vale do Ribeira, São Paulo - Via Austroboreal
- 3.** Atuação dos empreendimentos de catadores na PNDU - Universidade Federal de Campina Grande
- 4.** Cidades Caminháveis - Inserindo a mobilidade a pé como direito básico para todas as pessoas por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Movimento SampaPé!
- 5.** Cidades com equidade: Como tornar o espaço urbano mais humano e inclusivo, para a população que se encontra morando nas ruas? - Rede Brasileira de Pesquisadores da População em Situação de Rua
- 6.** Cidades Inteligentes? Lixo Zero! - FLUXUS/FEC-FAU/UNICAMP
- 7.** Comunidades Florestais - Associação Amigos do Gomerall

¹⁷ Cf. <http://colaborar.projetotradus.org/about>, acessado em outubro de 2021.

¹⁸ A lista de Conferências encontra-se disponível em <https://andusbrasil.org.br/noticias/116-conheca-as-conferencias-livres-selecionadas>. acesso em outubro de 2021.

8. Conferência Livre na Amazônia - Coletivo Popular Direito à Cidade

9. Direito à Pós Ocupação - Fórum de Pós Ocupação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Salvador

10. Laboratório de Troca de experiências e percepções e Comunidades de Práticas CoP. - Sociedade Civil Organizada Por Uma Chapada Melhor

11. LADUS Laboratório de Desenvolvimento Urbano Sustentável - Sociedade Global

12. Moradia Digna para tod@s! - Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná

13. O Futuro das cidades é Circular! - Movimento Circular

14. Oficinas Nacionais da Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo para formulação dos ODUS com agentes locais - Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo

15. Onde estão as crianças na cidade? - CoCriança

16. PVH50+ - Centro de Estudos e Pesquisas de Direito e Justiça

É possível notar como este modelo supostamente “participativo” compõe o que tratamos, aqui, como uma pseudoparticipação, alinhada com a farsa da abertura à formulação participativa.

Isso ocorre, primeiramente, ao ser instituído um modelo de consulta restrito, com seleção de apenas 16 eventos, cujo caráter, apesar da denominação de “Conferências Livres”, se restringe à realização de seminários temáticos promovidos por organizações sociais, sem qualquer aspecto deliberativo ou vinculativo.

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

Por fim, cabe destacar que é totalmente desconhecido o resultado prático deste processo de pseudoparticipação. Não foi divulgada nenhuma síntese das discussões ocorridas nesses eventos e muito menos o seu impacto sobre a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável, o que torna explícito seu objetivo de legitimar o que é ilegítimo – uma gestão federal das políticas urbanas marcada pela completa ausência de participação social.

A participação como retórica, as práticas de ameaças contra a liberdade de expressão e manifestação

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

Segundo levantamento da ONG Artigo 19, em 2020, no contexto da crise sanitária da epidemia do Covid-19, o presidente Jair Bolsonaro emitiu 1.682 declarações falsas ou enganosas, o que representa uma média de 4,3 declarações enganosas por dia, “contribuindo para o aumento dos casos de contaminação da doença, de óbitos e causando uma crise de informação no Brasil.” Estes dados representam um aumento significativo de declarações falsas em relação ao ano anterior, quando o Artigo 19 contabilizou cerca de 500 declarações do tipo.¹⁹

¹⁹ Cf. <https://artigo19.org/2021/07/29/bolsonaro-emitiu-1-682-declaracoes-falsas-ou-enganosas-em-2020-aponta-relatorio-global-de-expressao-2020-2021/>, acesso em outubro de 2021.

Conforme já registrado no Dossiê de 2020, o relatório global sobre o estágio da liberdade de expressão da ONG Artigo 19 de 2019 para 2020 (ARTIGO 19, 2020) aponta o Brasil como em forte regressão no governo Bolsonaro, se enquadrando no cenário de expressão restrita. Observam-se diversas tentativas de criminalização dos movimentos sociais, em especial através da mudança na lei antiterrorismo. Passam de 70 os projetos de lei que estão tramitando na Câmara dos Deputados buscando limitar a ação de manifestantes.²⁰ Vários deles buscam ampliar as ações que podem ser tipificadas como ações terroristas, incluindo entre estas, ações de contestação usuais nos movimentos sociais. Mais de vinte novas propostas nessa direção apareceram no primeiro ano de Bolsonaro.²¹ O presidente Jair Bolsonaro já deu inúmeras declarações nas quais não esconde a intenção de criminalizar movimentos sociais no campo e na cidade.²²

Um outro aspecto que revela a postura antidemocrática do governo Bolsonaro se refere à sua relação com a imprensa. Em janeiro de 2021, a ONG Repórteres Sem Fronteiras - RSF lançou o balanço dos ataques coordenados pelo “sistema Bolsonaro” contra jornalistas ao longo de 2020. O relatório mostra que, “ao longo do ano, nada menos que 580 casos de ataques contra a imprensa foram registrados no monitoramento realizado pela RSF.” É interessante destacar que o próprio presidente Jair Bolsonaro e seus filhos respondem diretamente por 85% dos ataques identificados de autoridades à imprensa.²³

Segundo o relatório, os ataques envolvem alguns marcadores emblemáticos: (i) ataques sexistas e misóginos, envolvendo em especial mulheres jornalistas; (ii) a humilhação pública de jornalistas, em especial no Palácio da Alvorada; (iii) a criação de obstáculos para a publicação de informações sobre a crise do coronavírus; (iv) a difamação dos meios de comunicação e a promoção de processos abusivos contra a imprensa; e (v) a politização da distribuição das verbas oficiais e a ameaça aos órgãos independentes de imprensa.

²⁰ Conferir <https://artigo19.org/blog/2020/01/10/explode-numero-de-projetos-de-lei-que-restringem-direito-a-protesto-2/> acessado em outubro de 2020

²¹ Conferir <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/explode-numero-de-projetos-de-lei-que-restringem-direito-a-protesto.shtml> acessado em outubro de 2020.

²² Ver <http://www.justificando.com/2018/11/01/ampliacao-d-lei-antiterrorismo-e-so-uma-das-propostas-que-miram-os-movimentos-sociais>, acessado em outubro de 2019.

²³ Cf. <https://rsf.org/pt/relacoes/um-ano-sombrio-para-liberdade-de-imprensa-no-brasil-580-ataques-contramidia-em-2020>, acesso em outubro de 2021.

Como destacou a RSF, “uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou a falta de transparência e de critérios técnicos na distribuição das verbas publicitárias do governo por parte da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), órgão responsável pela publicidade oficial. A auditoria ressaltou o favoritismo dado a canais de televisão próximos à linha oficial da presidência, principalmente os canais dos grupos SBT e Record”.²⁴

Os ataques aos jornalistas aumentaram 74% no primeiro semestre de 2021, com as ofensas proferidas pelo ‘sistema Bolsonaro’ aos jornalistas cada vez mais violentas.²⁵ A partir disso, o presidente entrou na lista global de “predadores da liberdade de imprensa” organizada pela Repórteres Sem Fronteiras.²⁶

A ONG Human Rights Watch – HRW também declarou que Bolsonaro ameaça os pilares da democracia no Brasil.²⁷ Entre os ataques à democracia, a HRW destaca que o presidente intimida o Supremo Tribunal Federal (STF), tem atacado a realização das eleições em 2022 ou, de alguma outra forma, negado aos brasileiros o direito de eleger seus representantes e a possibilidade de aceitar uma derrota eleitoral, ao mesmo tempo em que viola a liberdade de expressão daqueles que o criticam e instaura inquéritos criminais contra críticos – incluindo jornalistas, professores universitários e políticos.

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

²⁴ Cf. <https://rsf.org/pt/relacoes/um-ano-sombrio-para-liberdade-de-imprensa-no-brasil-580-ataques-contra-midia-em-2020>, acesso em outubro de 2021.

²⁵ Ver <https://www.cartacapital.com.br/politica/ataques-de-bolsonaro-a-imprensa-aumentam-74-em-2021/>, acesso em outubro de 2021.

²⁶ Cf. <https://www.cartacapital.com.br/politica/ataques-de-bolsonaro-a-imprensa-aumentam-74-em-2021/>, acesso em outubro de 2021.

²⁷ Cf. <https://www.hrw.org/pt/news/2021/09/15/379911>, acesso em novembro de 2021.

Com efeito, o Brasil retrocede a passos largos em termos dos avanços que haviam sido alcançados na transparência, monitoramento e participação social.

Nesse cenário, os avanços decorrentes da adoção dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade, que foram conquistados através das lutas das classes populares e das políticas institucionais progressistas ao longo dos últimos anos, até 2016, estão sendo desmontados pela adoção de um modelo de gestão autoritário e opaco às demandas da sociedade, mas afinado com o pensamento neoliberal. Se é verdade que os processos participativos podem ter forte papel pedagógico sobre a cidadania, já que a cidadania se aprende, sendo “assim que ela se torna um estado de espírito, enraizado na cultura” (SANTOS, 2007, p. 20), também essa cultura participativa e cidadã é bastante debilitada em um contexto de tantas ações antidemocráticas como o que vivemos neste governo.

No contexto das contradições desta inflexão conservadora, a esperança decorre da força que os movimentos organizados têm demonstrado na contestação a este projeto e na crescente perda de legitimidade do governo. É nesse contexto que o ano de 2022 será decisivo na disputa de um outro projeto de retomada da participação popular e de promoção do direito à cidade como um bem comum.

Violações dos Direitos Humanos e Sociais na perspectiva dos ODS

O relato evidencia diversas violações aos direitos sociais no que se refere à liberdade de organização, expressão e participação como um direito. Entre essas violações, cabe destacar:

- (i) o fechamento dos espaços de participação social na discussão das políticas públicas, em especial, o fechamento do Conselho Nacional das Cidades;

(ii) a redução da importância da participação com representação da sociedade civil nos espaços de participação que se mantiveram funcionando;

(iii) os ataques à liberdade de imprensa, a promoção da desinformação massiva, a difusão de informações e notícias falsas e as restrições no fluxo e publicidade de dados oficiais;

(iv) o agravamento da perseguição e riscos de criminalização aos movimentos sociais, ameaçando a liberdade de organização e manifestação social dos cidadãos, em especial das classes populares.

O país se distancia, assim, do objetivo 11 dos ODS de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, que implica “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”.

Recomendações

As organizações que subscrevem este Dossiê consideram que é necessário:

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

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

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

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

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



3.

Fique em casa! Mas que casa? O desmonte das políticas habitacionais, os despejos na pandemia, e a unificação da luta pela vida no campo e na cidade da Campanha Despejo Zero

Autores/Colaboradores

Grupo Facilitador da Campanha Despejo Zero

Raquel Ludermir (Habitat para a Humanidade Brasil)

Talita Gonsales (Observatório de Remoções)


Felipe Moreira (Campanha Despejo Zero)

Margareth Uemura (Instituto Pólis e BRCidades)

Julia Magnoni (Habitat para a Humanidade Brasil)

Julia Ávila Franzoni (UFRJ e Labá - Direito, Espaço & Política)

Raquel Ferreira Pires (UFRJ e Labá - Direito, Espaço & Política)



Os efeitos da pandemia têm escancarado e acentuando o problema da moradia no Brasil que, em 2019, antes mesmo da crise sanitária, já tinha cerca de 6 milhões de domicílios em situação de déficit habitacional, e quase 25 milhões de domicílios em situação de inadequação habitacional (FJP, 2021). Esses dados nem sequer incluem a população em situação de rua, que em março de 2020 era estimada em quase 222 mil pessoas (NATALINO, 2020). Somam-se a este quadro de carências habitacionais os efeitos sociais, políticos e econômicos da crise sanitária, que resultam no desemprego e diminuição de renda da população mais vulnerabilizada, no aumento do custo de vida, e na volta da fome e insegurança alimentar. Estima-se que [mais de 14 milhões de famílias estão abaixo da linha da extrema pobreza.](#)

Diante deste cenário, o presente texto reflete sobre a ausência de uma política habitacional nacional e sobre o aumento dos despejos e remoções forçadas, que afetam principalmente a população pobre, negra e as mulheres residentes nas cidades brasileiras.

A transformação do programa Minha Casa Minha Vida no programa Casa Verde Amarela incluiu uma mudança perversa: um [corte de 98% nos recursos](#) que financiam as obras da Faixa 1 do programa, ou seja, as famílias de mais baixa renda, que ganham até R\$1.800 e que compõem a maior parte do déficit habitacional do país. Este corte no orçamento não afeta somente a contratação de novos empreendimentos, como também deve paralisar as obras que já estavam em construção, e afetar milhares de diretos e indiretos. **Ou seja, a única política habitacional do país está paralisada para a população que mais precisa de um lugar adequado para morar.**

Em paralelo, enquanto uma das principais recomendações para conter a contaminação da Covid-19 era “**ficar em casa**”, e milhões de famílias buscavam alternativas para sobreviver e lidar com questões como ônus excessivo com aluguel, adensamento e precariedade de suas moradias e carência de infraestrutura incluindo o abastecimento de água, os despejos e remoções forçadas aumentaram. **Pelo menos 19.875 famílias foram despejadas ou removidas de suas casas em plena pandemia e outras 93.485 famílias estão ameaçadas de perder suas casas.** Os dados são atualizados periodicamente pela [Campanha Despejo Zero \(CDZ\)](#)²⁸ uma articulação nacional lançada em julho de 2020 que tem sido um importante espaço de convergência, reunindo mais de 100 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos em defesa da vida no campo e na cidade.

Em um deserto de recursos e intenções políticas para garantir o direito à moradia adequada de milhões de brasileiras e brasileiros em plena crise sanitária, o texto a seguir foca em três importantes elementos que têm unificado a luta popular contra os despejos no âmbito da CDZ,

²⁸A CDZ se organiza em três grupos de trabalho: o de mapeamento e monitoramento, o de comunicação, e o de incidência e jurídico, além de um grupo facilitador nacional e

e contribuído para avanços importantes como a aprovação de leis estaduais e nacionais que suspendem os despejos pelo menos até 31 de dezembro de 2021.²⁹ São eles: **a construção de uma base de dados nacional** para subsidiar o diálogo entre setores baseado em evidências e para instrumentalizar a estratégias de incidência política da sociedade civil organizada; **a publicização destes dados e de casos de violação de direitos** para sensibilizar a população em geral e tomadores de decisão; e a **atuação jurídica em casos concretos e a incidência política e institucional** pela formulação e aprovação de leis e outras medidas que paralitem, mesmo que por tempo determinado, as ameaças, despejos e remoções forçadas.

As reflexões apresentadas a seguir se baseiam no trabalho das autoras no Grupo Facilitador Nacional da Campanha Despejo Zero, no texto das autoras Raquel Ludermir, Talita Gonsales, Felipe Moreira e Margareth Uemura, apresentado no X Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, e das autoras Júlia Franzoni, Raquel Pires, Julia Magnoni e Talita Gonsales apresentado no 11º Seminário Urbanismo da Bahia - urbBA[21], que será publicado nos anais do evento.

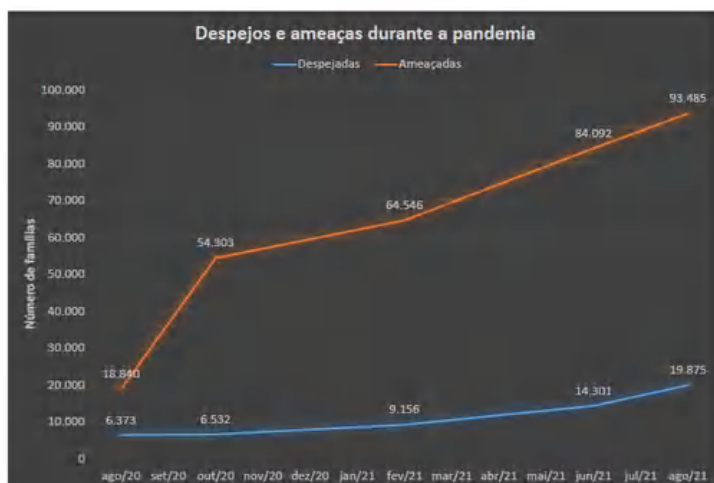
Dados para sensibilização e incidência política

A fragmentação da informação e falta de transparência tem impossibilitado a disponibilização de dados oficiais, abertos, qualificados e atualizados em relação aos processos de remoção e despejos no Brasil. Isso invisibiliza os agentes e as dinâmicas deste frequente e recorrente fenômeno, bem como os seus efeitos na vida de famílias mais vulnerabilizadas. Neste sentido, a CDZ tem somado esforços para construir uma base de dados colaborativa em escala nacional sobre ameaças e despejos forçados, para subsidiar ações de incidência política e defesa de direitos.

²⁹O prazo de 31 de dezembro de 2021 foi determinado pela Lei nº 14.216/2021. Para mais informações sobre as leis vigentes relacionadas à suspensão de despejos, ver <https://www.campanhadespejzero.org/>

O mapeamento e monitoramento da CDZ tem reunido informações e denúncias de forma contínua e colaborativa, através de diversas fontes e canais, tais como um [formulário de denúncia](#), publicações em redes sociais, grupos no whatsapp, e dados disponibilizados pelas defensorias públicas, além de informações publicadas na mídia tradicional e alternativa. A partir dessas fontes, as informações sobre os casos são verificadas, complementadas e atualizadas, e em seguida sistematizadas periodicamente, com o intuito de identificar e evidenciar questões como a escala do problema a nível nacional; os estados e cidades com o maior número de casos e famílias atingidas; os principais tipos e agentes promotores de ameaças, e algumas tendências ao longo do tempo.

Em agosto de 2021, o balanço de um ano da Campanha mostrou que os despejos promovidos pelos poderes judiciário e executivo continuaram a acontecer mesmo com a gravidade que a pandemia atingiu nosso país. Ainda que o mapeamento da Campanha tenha um caráter colaborativo e, portanto, contemple somente uma parte do problema, e não sua totalidade, os dados levantados pela CDZ mostram o **aumento alarmante no número de famílias ameaçadas e despejadas durante a pandemia**. Como ilustram os gráficos a seguir, o número total de famílias despejadas saiu de 6.373 até agosto de 2020, para 19.875 até agosto de 2021, enquanto o número de famílias ameaçadas saiu de 18.840 até agosto de 2020, para 93.485 até agosto de 2021. Rio de Janeiro, São Paulo e Amazonas foram os estados onde mais famílias foram removidas, seguidos por Paraná e Pernambuco. São Paulo, Amazonas e Pernambuco são os estados onde mais famílias estão ameaçadas de despejo, seguidos de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás. Por outro lado, é importante apontar também que ao menos 63 casos de ameaça de despejo e remoções foram suspensos com o apoio da CDZ, garantindo a permanência de mais de 8.500 famílias no seu local de moradia.



Aumento de 495% no número de famílias ameaçadas de perder sua moradia

Aumento de 310% no número de famílias despejadas

Gráfico 1: Número de despejos e de ameaças de despejo entre agosto de 2020 e agosto de 2021 registrados pela Campanha Despejo Zero.
Fonte: Campanha Despejo Zero

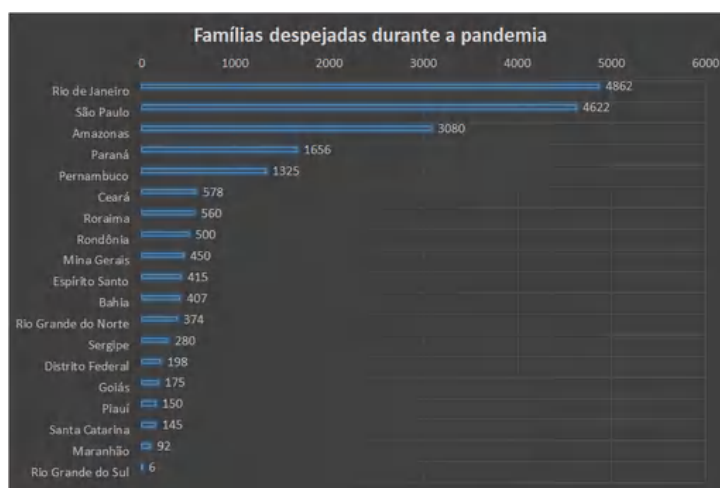
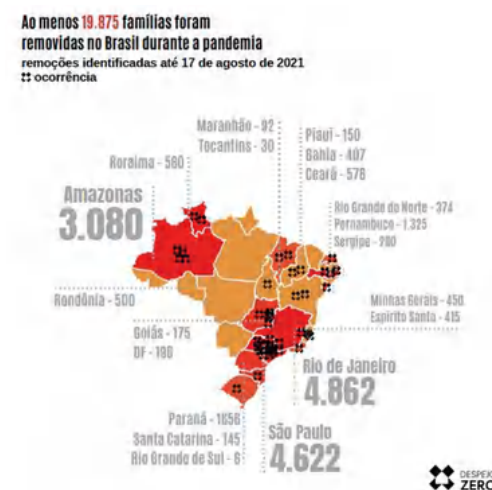


Gráfico 2: Número de famílias ameaçadas de despejo entre agosto de 2020 e agosto de 2021 registrado pela Campanha Despejo Zero.
Fonte: Campanha Despejo Zero



Mapa 1: Total de famílias ameaçadas de despejo por Estado entre agosto de 2020 e agosto de 2021 registrado pela Campanha Despejo Zero.

Fonte: Campanha Despejo Zero

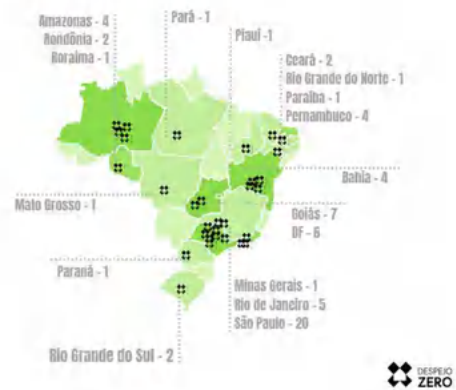


Mapa 2: Total de famílias despejadas por Estado entre agosto de 2020 e agosto de 2021 registrado pela Campanha Despejo Zero.

Fonte: Campanha Despejo Zero



Ao menos 63 comunidades tiveram seus casos de remoção suspensos por ora
 suspensões identificadas até 17 de agosto de 2021
 ** caso de suspensão



Mapa 3: Total de casos de despejo suspensos entre agosto de 2020 e agosto de 2021 registrados pela Campanha Despejo Zero.

Fonte: Campanha Despejo Zero

Comunicação e visibilidade

Este panorama nacional revelado pelos dados da Campanha destoa do que vem sendo apresentado na mídia hegemônica que, em geral, mostra as ocupações de pessoas sem-teto e os acampamentos de sem-terra como produto de ações criminosas, violentas e ilegais, rótulos que se estendem às famílias que ali residem e tiram seu sustento. A CDZ tem somado esforços para sensibilizar o público em geral e autoridades por meio da construção de contra narrativas sobre as razões que levam pessoas a viverem em ocupações, principalmente no contexto da pandemia. A ênfase é colocada no elevado déficit habitacional e no drama das famílias que não possuem condições de moradia digna, situação agravada durante a crise sanitária, tanto no que se refere ao número de pessoas que perderam ou estão na iminência de perderem suas casas, quanto nas consequências acarretadas pela falta de um teto no atual contexto.

Nesse sentido, as estratégias de comunicação da CDZ têm sido desenvolvidas com o intuito de ampliar e multiplicar o debate sobre direito à moradia, trazendo destaque para as histórias das ocupações e das famílias, bem como fomentando reflexões críticas e fazendo denúncias sobre a situação habitacional, política e sanitária do país. Discutidas e planejadas coletivamente junto aos movimentos sociais e organizações parceiras, as ações de comunicação e visibilidade da CDZ incluem a divulgação, mobilização e pressão nas mídias sociais sobre ameaças concretas e para influenciar processos de tomada de decisão, além da elaboração de cartas-compromisso firmadas por candidatas e candidatos às eleições. Além disso, a CDZ tem pautado a grande mídia para a divulgação dos dados e situações de ameaças de despejo. A quantidade de famílias impactadas e ameaçadas, e a gravidade das violações de direitos e os efeitos dos despejos na vida das pessoas mais vulnerabilizadas são tão alarmantes que os dados e as histórias da CDZ têm “furado a bolha” de grandes veículos de comunicação, que vêm usando os dados da Campanha. Franzoni, Pires, Magnoni, Gonsales (2021) resgatam que:



Em 24 de agosto de 2021, [os dados da Campanha foram apresentados com exclusividade no Jornal Nacional](#), o telejornal com maior audiência no Brasil. A matéria, que teve repercussão em diversos meios de comunicação após sua exibição, trazia a síntese dos dados levantados pela campanha entre março de 2020 e agosto de 2021, assim como histórias de famílias despejadas ou sofrendo ameaças de despejo. Além dessa matéria, diversos outros veículos de grande abrangência trouxeram matérias citando a CDZ como fonte, como a Folha de São Paulo, o Jornal O Globo e o Estadão. Nos veículos locais, a Campanha também teve boa e constante inserção, com personagens e fontes vinculados aos núcleos estaduais atuantes, trazendo dados e contextualizações locais pertinentes, ajudando assim a manter a causa em pauta.

A visibilidade nacional para o tema na mídia hegemônica ajudou, por exemplo, a pautar o congresso usando como argumento o interesse público na questão. Além disso, as últimas reportagens veiculadas envolvendo a Campanha têm conseguido relacionar a situação limite na qual as famílias perdem seus tetos em meio à pandemia com o agravamento da crise habitacional, econômica e política na qual estamos mergulhados. Foi o que aconteceu no processo do Projeto de Lei Nacional Nº 827/2020 que propôs a suspensão dos despejos durante a pandemia, aprovado na Câmara e no Senado, porém vetado pelo presidente. Recentemente, após intensa mobilização da CDZ e seus parceiros, o veto presidencial foi derrubado no Congresso e o projeto de lei foi aprovado em 27 de setembro de 2021, resultando na Lei Nº 14.216/2021, que suspende os despejos e remoções forçadas até 31 de dezembro de 2021.

Incidência política e apoio jurídico

Desde o início da CDZ, pelo menos 63 despejos foram suspensos e mais de 14 projetos de lei foram aprovados local, estadual e nacionalmente, suspendendo os despejos e remoções forçadas durante a pandemia. Este resultado é fruto de uma estratégia que combina práticas de defesa técnico-jurídica e apoio político e de comunicação com base em dados e evidências, conforme detalham Franzoni, Pires, Magnoni, Gonsales (2021), ao explicar como tem sido o trabalho dedicado à defesa ativa em processos judiciais e administrativos envolvendo conflitos fundiários no campo e na cidade, ao apoio aos núcleos estaduais e regionais, bem como às práticas de incidência política e institucional nos órgãos públicos.

Segundo as referidas autoras, a estratégia de defesa e atuação concreta inclui ações como:

- O desenvolvimento de um protocolo para atuação em casos concretos, e a construção e disponibilização de modelos de petições e ofícios contendo pedidos para reconsideração de decisões, medidas preventivas, alternativas ao despejo e garantia de condições sanitárias e de higiene;
- A realização de oficinas abertas para divulgação, debate e socialização das estratégias de defesa, criando caminhos para construção de diagnósticos mais coletivos e práticas de litigância e de denúncia que tenham mais chances de vitória nos conflitos reais;
- A pressão dos órgãos públicos como a Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os Tribunais de Justiça dos estados e secretarias estaduais para que se manifestassem com recomendações em defesa dos direitos e da suspensão dos despejos;

Como base argumentativa, a CDZ articula quatro teses jurídicas, fundamentadas em marcos normativos internacionais e nacionais, que têm sido mobilizadas nas ações de advocacy e contribuído na conquista de precedentes judiciais importantes e repercutido no conteúdo de projetos de lei estaduais e federais em todo território nacional. São elas: (i) a proteção do direito à moradia vincula-se à proteção da saúde individual e coletiva; (ii) os casos de conflitos fundiários envolvendo assentamentos informais e ocupações urbanas não são casos de polícia; (iii) a remoção é a última opção a ser aplicada nas disputas territoriais e só deve ser mobilizada quando for necessária para a maior efetivação dos direitos humanos das famílias envolvidas e (iv) o aumento da vulnerabilidade social e econômica.

Diversos projetos de lei estaduais e municipais têm tramitado e sido aprovados em estados como o Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, e cidades como Santo André, Ribeirão Preto e Goiânia, Olinda e Garanhuns. Alguns exemplos emblemáticos são: (a) a Lei 6.657 do Distrito Federal, que, ao propor um Plano Emergencial de enfrentamento à COVID-19 estabelece, entre outros, a proibição de remoções ou desocupações; (b) a Lei Nº 5.4292, do Amazonas, que suspende mandados de reintegração de posse em todo o estado enquanto vigorar o estado de calamidade pública em razão da covid-19; (c) a Lei Nº 9.212, do Pará, que busca garantir o direito do ocupante à moradia em todas as situações – rural, urbano, pública ou privada – garantindo que não haverá despejos ou remoções forçadas nesse período. Contudo, é importante ressaltar que as leis apresentadas por deputados e vereadores têm sido vetadas por governadores e prefeitos, como ocorreu em vários estados e municípios,³⁰ conforme aponta o levantamento realizado por uma equipe de pesquisadores que colabora com a Campanha Despejo Zero³¹

Para além das tensões no campo legislativo e executivo, a Lei 9.020/2020 do Rio de Janeiro evidencia as tensões e disputas que permeiam as remoções e despejos no Brasil também no âmbito do poder judiciário. A Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro apresentou representação de inconstitucionalidade sobre a norma que impedia o cumprimento de mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais, durante a pandemia do coronavírus. O Desembargador Ferdinando do Nascimento acolheu os argumentos apresentados pela Associação de que a lei seria inconstitucional por afrontar o princípio da separação dos poderes e invadir a competência legislativa da União. Em dezembro de 2020, o Ministro Ricardo Lewandowski restabeleceu a constitucionalidade da lei estadual e a segunda turma do STF conferiu plena aplicabilidade à Lei Estadual, defendendo que o conteúdo da lei fazia referência à matéria de saúde pública conforme defendido pela CDZ e, portanto, podendo ser objeto de legislação estadual.

³⁰Nos municípios de Campinas (SP), Rio de Janeiro (RJ), São José dos Campos (SP) e Curitiba (PR) os projetos de lei foram arquivados.

³¹O levantamento está em fase de finalização e em breve estará disponível nas redes sociais da Campanha Despejo Zero.

Outro marco normativo importante foi o deferimento parcial da [medida cautelar na ADPF 828](#), resultado do acúmulo construído pela rede de militância e luta pelo direito à moradia, com especial papel da advocacia popular. A decisão proibiu a realização de remoções coletivas de áreas já existentes no início da pandemia, bem como determinou a necessidade de fornecimento de alternativa de moradia às ocupações mais recentes. Além disso, suspendeu o despejo liminar sumário nos casos de aluguel residencial por famílias vulneráveis.



O Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, deferiu parcialmente o pedido em 03 de junho de 2021 e decidiu, em caráter liminar, pela suspensão por seis meses, de medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis. O pedido feito pelo PSOL - Partido Socialismo e Liberdade à Suprema Corte foi apoiado por diversas entidades atreladas à CDZ, que de forma coordenada construíram argumentos e estratégias para incidir na disputa e garantir um resultado favorável, tendo várias delas ingressado como Amicus Curiae no processo (FRANZONI, PIRES, MAGNONI, GONSALES, 2021).

Ao suspender nacionalmente os despejos e remoções por 6 meses, o Ministro Luís Roberto Barroso não só acolhe as teses jurídicas defendidas pelos integrantes da CDZ, como usa os dados do monitoramento da CDZ como fundamentos de fato para a sua decisão.

Com base nesta decisão, a Campanha já interveio em inúmeros processos requerendo a suspensão de mandados de reintegração de posse ou despejos, e construiu modelos de ofícios e reclamação ao

STF por descumprimento da decisão da Corte. [Estes modelos foram disponibilizados no site da Campanha](#), e vêm sendo utilizados por integrantes dos núcleos estaduais da CDZ e fortalecendo a atuação da advocacia popular em casos concretos.

Mais recentemente, uma importante frente de luta foi a aprovação da Lei Federal Nº14.216/2021 que proíbe os despejos e remoções até 31 de dezembro de 2021. A nova Lei Federal teve seu projeto protocolado na Câmara em abril de 2020 (PL 827/2020),³² e mesmo tramitando em caráter emergencial, levou mais de um ano e meio para virar lei. O texto do PL 827/2020 foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 14 de julho de 2021. Contudo, a bancada ruralista conseguiu aprovar um destaque no Senado excluindo do PL as famílias que vivem em áreas rurais. Após aprovação também no Senado, o texto da lei foi vetado integralmente pelo Presidente Jair Bolsonaro.



Após uma longa trajetória e importantes vitórias e reconhecimento no Senado e na Câmara, o texto do Projeto de Lei 827/2020 foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro: sob o argumento de zelar pelas relações locatícias e pelo direito à propriedade, o Presidente deliberadamente colocou em risco a vida de milhares de famílias que vivem em ocupações, e outras que não estão com condições de pagar aluguel de suas moradias, comprovando de maneira explícita o projeto de destruição que está em curso no país, que impossibilita qualquer medida direcionada à proteção da vida, mesmo no contexto de crise enfrentado (FRANZONI, PIRES, MAGNONI, GONSALES, 2021).

³²PL de autoria do deputado federal André Janones (AVANTE), e com co-autoria das deputadas federais Natália Bonavides (PT) e Professora Rosa Neide (PT) e relatoria do deputado Camilo Capiberibe (PSB).

Em um contexto adverso no Congresso e no Executivo, isso só foi possível graças à forte mobilização popular e a articulação de mandatos do campo progressista. A Campanha Despejo Zero contribuiu na incidência, colaborando na divulgação e na articulação do envio de meio milhão de emails para representantes do Legislativo, para que o Congresso derrubasse o veto presidencial.

Após a derrubada do veto presidencial no Congresso, a Lei Federal Nº 14.216 foi promulgada em 7 de outubro de 2021, ampliando o prazo da suspensão dos despejos até 31 de dezembro de 2021. A lei federal também traz um avanço extremamente importante em relação ao marco temporal, pois protege ocupações surgidas até 31.03.2021, reconhecendo que são um reflexo da crise econômica e social e que a resposta estatal não pode ser o despejo. A normativa traz, ainda, parâmetros interessantes para se pensar o cenário em que a diminuição da crise sanitária convive com o agravamento da crise social e econômica. O avanço da vacinação no país tende a diminuir o número de mortos e de doentes em vista da pandemia, contudo, a crise social se agrava a olhos nus, com o aumento da fome e com o acelerado empobrecimento da população.

A Lei reconhece que esses efeitos irão perdurar no tempo e por isso reforça a imperiosa necessidade de se buscar soluções para os conflitos fundiários fundadas na mediação entre as partes e os órgãos públicos e do sistema de justiça, como Defensoria Pública e Ministério Público. Além disso, a norma determina a necessidade de inspeções judiciais, reconhecendo que somente com conhecimento da realidade concreta das famílias em situação de vulnerabilidade da posse é que se pode construir soluções definitivas.

Desafios e recomendações

Ter onde morar durante e depois da pandemia é uma questão de saúde, de direitos humanos, de proteção social. Contudo, para além do desmonte do principal mecanismo de produção habitacional para a população de baixa renda do país, um olhar mais profundo sobre os despejos e remoções forçadas revela os efeitos perversos da atitude conservadora de operadores do sistema de justiça em prol do direito à propriedade, da necropolítica e ultra-conservadorismo do poder executivo federal e de vários estados e municípios, resultando em violações do direito à moradia adequada.

Enquanto pelo menos 400 mil pessoas, estão ameaçadas de perder suas casas por meio de processos judiciais e administrativos, uma pauta central da luta pelo direito à vida e à moradia tem sido a ampliação do prazo das medidas legais que suspendem os despejos e remoções forçadas e uma política nacional que atenda a população mais pobre. A pobreza e desesperança que se aprofundou durante a pandemia no Brasil, e os demais efeitos econômicos, sociais e políticos desta crise sanitária irão reverberar por um período muito além do fim decretado da pandemia. A tendência é que pagar aluguel e contas de água e luz continue sendo um desafio de sobrevivência para famílias que lutam, primeiramente, para colocar comida na mesa.

Em paralelo, considerando a complexidade de uma política habitacional em um país como o Brasil, é urgente reestabelecer os mecanismos de subsídio da produção de moradia para a população de mais baixa renda, haja visto que a grande maioria das famílias que demandam por uma nova moradia têm renda familiar de até dois salários-mínimos, e pertencem aos grupos mais vulnerabilizados do país como as mulheres e população negra.

Não havendo política habitacional, imperam os despejos.

Despejo Zero e Reforma Urbana já!



4.


A peleja por ter um lugar para morar: conflitos, regularização fundiária e agravamento da inflexão conservadora durante o período da pandemia da Covid-19 no Brasil

Autoras/Colaboradoras

Fernanda Carolina Costa - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

Sabrina Durigon Marques - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

Tarcyla Fidalgo Ribeiro - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico



O presente texto busca dar sequência ao monitoramento e à denúncia acerca de novos retrocessos no campo regulatório e institucional relacionados à questão do acesso à terra, conflitos e regularização fundiária. Tais retrocessos decorrem da estratégia hoje em curso no país de efetivar o desmonte das políticas públicas e seus respectivos programas que tinham como objetivo promover a proteção do direito à moradia e do direito à cidade.

O artigo está estruturado em quatro partes voltadas para análise desses retrocessos, tanto no âmbito do Poder Executivo como também das proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional no tópico 1; do impacto das medidas regulatórias sobre os municípios no tópico 2 e a questão da pandemia e a luta pela suspensão dos despejos no país no tópico 3. Por fim, o tópico 4 apresenta a sistematização das principais violações e recomendações nessa frente.

A sequência dos retrocessos institucionais e regulatórios

Não resta dúvida que desde o golpe jurídico parlamentar ocorrido em 2016, o Brasil ingressou numa rota de alterações legislativas e desconstrução de direitos. A edição da **Lei 13.465/2017 - Lei da REURB e da lei nº 13.874/2019 - Lei da Liberdade Econômica**, desencadeou uma série de iniciativas que buscam liberar o acesso irrestrito da atuação do mercado, seja através da captura de terras que devem ser resguardadas para garantir o direito à moradia da população de menor renda e de populações tradicionais, seja pela assunção de responsabilidades e prerrogativas municipais referentes ao licenciamento urbanístico e ambiental pelo mercado.

A edição da **Resolução CGSIM n. 64**, que versava sobre a “classificação de risco no direito urbanístico” é um claro exemplo. Ela previa a adoção do licenciamento declaratório para obras de baixo risco e foi publicada em dezembro de 2020. A iniciativa recebeu inúmeras críticas pelo seu caráter excessivamente liberal, atribuindo muita força ao mercado e suas regras, trabalhando a tese de que o direito urbanístico atua como o maior empecilho ao livre mercado.

O [IBDU emitiu nota técnica sobre a matéria](#) onde afirma que o instrumento possui inúmeras inconstitucionalidades e ilegalidades, entre as principais a clara violação do pacto federativo, na medida em que a referida resolução invade a competência do município na ordenação e controle do uso do solo (artigo 182 da Constituição Federal e artigo 4º, VI do Estatuto da Cidade), criando obrigações para que os municípios elaborassem “legislação própria de direito urbanístico para a Lei nº 13.874” e “legislação própria de risco de baixo risco de direito urbanístico”, desconsiderando a autonomia municipal e do Distrito Federal de legislar sobre o seu território e outras inerentes ao pacto federativo. A Resolução foi revogada em março deste ano após receber inúmeras críticas e notas contrárias de distintas instituições.

Outra lei que merece registro é a n. 14.026/2020, o novo marco do saneamento, que se propõe a criar o monopólio privado para a água e o esgoto no país, **desconsiderando que o direito à água é um direito humano básico**, bem como os impactos da privatização em um cenário de fragilidade socioeconômica e de saúde pública como o atual.

Já a Lei n. 14.118/2021, que criou o “**Programa Casa Verde e Amarela**”, traz as propostas do atual governo federal para a política habitacional e o fim do “Programa Minha Casa Minha Vida”. A lógica da nova política habitacional é de que o atendimento da demanda por habitação da população de menor renda - seja através da regularização fundiária, das melhorias habitacionais ou da produção de novas unidades - deve ser implementado como um instrumento de dinamização econômica. Todas essas medidas promovem a mercantilização da cidade e da moradia, importando numa maior pressão sobre a população de menor renda que se encontra cada vez mais em situação de vulnerabilidade e contribuindo para o agravamento dos conflitos fundiários no campo e na cidade. Nessa mesma esteira temos o Projeto de lei nº 2.633, de 2020 que sucedeu a Medida Provisória 910, de 2019 a “MP da Grilagem”, vez que a MP não foi aprovada no prazo legal previsto. O PL está em tramitação no Congresso Nacional, recebendo muita pressão pela sua aprovação. Trata-se de projeto de lei que traz em sua justificativa a visão da regularização fundiária como instrumento de dinamização econômica, pretendendo promover a regularização fundiária de imóveis de até 6 módulos fiscais por autodeclaração. Mais uma iniciativa que busca desvirtuar a regularização fundiária do seu papel de origem de garantir direitos aos mais pobres, ajudando a saldar a dívida que o Estado tem pela omissão e por vezes indução da precariedade nas cidades brasileiras.

Impactos das medidas regulatórias sobre os municípios

O quadro de retrocessos anteriormente descrito atingiu fortemente os municípios que, influenciados direta ou indiretamente pelos marcos regulatórios aprovados ou propostos - sempre no sentido da

desconstrução da ideia da terra como moradia, direito das populações mais vulneráveis - aprofundaram processos de exclusão da população da tomada de decisões, privatização de terras e imóveis públicos, bem como aproximaram crescentemente a política urbana dos interesses privados.

Os exemplos dos rebatimentos locais dos retrocessos institucionais e regulatórios são muitos. Considerando os limites deste texto, aqui será tratado sobre a falta de participação popular nos processos de aprovação de planos e leis urbanísticas de impacto significativo, o movimento de alienação de bens públicos nas cidades e as políticas e normativas urbanas alinhadas de forma direta a interesses privados, subvertendo o caráter público das cidades.

No âmbito da participação popular, percebe-se nos municípios, seguindo o modelo federal de redução dos espaços democráticos, uma tendência ao esvaziamento da participação popular na definição de suas políticas e propostas. Mesmo processos considerados chave para as cidades, como as revisões decenais de planos diretores, vêm sofrendo com déficits cada vez mais escancarados de participação popular. Exemplos concretos são as cidades de São Paulo, Natal, Rio de Janeiro e até o Distrito Federal, cujos processos de revisão de seus planos diretores vêm sendo marcados por protestos de instituições sociais e pelo apagamento da participação popular sob o pretexto do isolamento social imposto pela pandemia da COVID-19.

A redução dos espaços democráticos de participação popular é uma característica de governos autoritários, que vem se disseminando na política urbana brasileira desde o mais alto até o menor ente federativo. Trata-se do crescimento de processos decisórios sobre a cidade completamente alijados da vontade e das necessidades populares, levando, via de regra, ao favorecimento de agentes privados. Importante registrar que em muitos momentos também ocorre um simulacro de processo participativo, onde canais e mecanismos de participação são forjados para validar propostas que têm como objetivo alijar direitos da população de menor renda.

Especificamente no âmbito fundiário, a redução - ou mesmo supressão - de espaços de participação tem levado a que políticas de regularização fundiária, a definição de parâmetros construtivos, políticas de urbanização, decisões sobre alienação de bens, entre outras, tenham sido crescentemente moldadas a portas fechadas, em um processo que frequentemente envolve disputas entre técnicos e interesses privados financiados por interlocutores com prestígio político.

Um outro exemplo que merece destaque pela sua atualidade no âmbito dos debates fundiários deste contexto de redução dos espaços democráticos é a questão dos **retrofits**. Trata-se de **propostas legislativas que têm como objetivo facilitar processos de reconversão dos usos de edificações**, via de regra nas áreas centrais mais degradadas das grandes cidades brasileiras. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro já possuem leis específicas sobre a matéria. Em teoria, o instrumento é importante, especialmente quando o uso priorizado é o habitacional em áreas urbanas infraestruturadas, entretanto, a forma como vem sendo acionado tem representado um exemplo claro de privatização da política urbana, com potencial de acirrar conflitos - inclusive os fundiários. A lei de São Paulo, por exemplo, estabelece vários incentivos fiscais, inclusive o perdão de débitos de IPTU. Importante registrar que existem casos cujo valor da dívida referente ao imposto supera o valor do próprio imóvel! Por que esse imóvel não foi adjudicado pelo município e passou a integrar um programa de habitação de interesse social? A lei também dispensa a análise e anuência prévia do órgão de patrimônio histórico para imóveis situados em áreas de valor histórico. Porém, a maior crítica se deve ao fato da lei não estabelecer nenhum mecanismo que garanta a destinação quanto ao uso - moradia - e muito menos quanto ao público prioritário.

O grande receio é que o programa promova um processo de requalificação com um viés higienista e que promova uma intensa gentrificação do território de incidência do programa.

Apesar das sucessivas tentativas dos respectivos poderes públicos de apagar toda a manifestação de vida nestes territórios, eles são sim ocupados e habitados, via de regra por população de baixa renda e trabalhadores informais. Assim, **retrofits** voltados para empreendimentos habitacionais de classe média e alta, como o do Rio de Janeiro e São Paulo, levam a um cenário de aprofundamento da insegurança da posse da população que habita nos prédios até então degradados, funcionando como um estopim de possíveis processos de expulsão desses moradores. Neste sentido, crescem os conflitos em torno de despejos e remoções de ocupações urbanas, em parte motivados pela necessidade de manter os territórios atrativos para estes projetos de **retrofit** que começam a surgir em diversas cidades brasileiras.

O desvirtuamento das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS é outro aspecto que merece registro. O instrumento, que foi um marco histórico relativo ao reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades e a possibilidade de construir uma legalidade para as ocupações espontâneas tão presentes em nossas cidades, está sendo capturado pelo setor imobiliário através da atuação espúria de gestões municipais. Essa atuação tem se dado através da flexibilização/ampliação de parâmetros urbanísticos/construtivos e retirada de mecanismos de proteção, a exemplo da delimitação de tamanho máximo de lote. Todas essas iniciativas buscam liberar os territórios gravados como ZEIS para a atuação do mercado, nos levando a fazer o questionamento se o instrumento das ZEIS serviram para reservar/guardar áreas pobres, bem localizadas da cidade, para a sua utilização pelo mercado imobiliário décadas após a sua institucionalização anos depois. O caso mais gritante é o de Recife, onde o Plano Diretor estabeleceu para as ZEIS coeficientes de utilização bastante generosos e estabeleceu a outorga onerosa gratuita nestes territórios. Acontece que tal disputa está ocorrendo em Natal, Fortaleza, Manaus, Belém e também em São Paulo.

O último aspecto a ser destacado dentro da temática do reatamento local dos retrocessos institucionais e regulatórios no âmbito da política urbana federal é a questão da alienação de bens públicos. Trata-se de movimento que vem ganhando destaque no contexto urbano brasileiro, especialmente a partir da sua dimensão conflitual. A compreensão deste movimento depende de um retorno à lei 13.465/17, marco normativo nacional da regularização fundiária, que dedica todo um capítulo para a alienação de bens da União, deixando claro que se tratava de uma opção preferencial para os imóveis não utilizados pelos entes públicos. Após sua edição, outras leis buscaram aprofundar essa orientação em nível federal, sendo seguidas por diversos estados e municípios.

Ocorre que muitos dos bens classificados como não utilizados são, na verdade, habitados por população de baixa renda (ou poderiam integrar programas de habitação de interesse social), ou mesmo componentes do patrimônio arquitetônico e paisagístico das cidades as quais se integram. Com isso, as medidas de privatização, para além de dilapidar o patrimônio público, acabam tendo impactos sociais relevantes, ferindo direitos de toda a população e incrementando os já expressivos conflitos urbanos no país.

Pandemia, despejos e remoções

O cenário geral de retrocessos que atingiu os três entes federativos, conforme anteriormente descrito, vem sendo ainda agravado com a pandemia da COVID-19, que impactou de forma especialmente relevante o Brasil nos anos de 2020 e 2021. Neste contexto, o direito à moradia se tornou ainda mais essencial para a própria garantia da vida, em um cenário de exigência de isolamento social para evitar a contaminação.

Assim, com a finalidade de garantir o direito à moradia durante a pandemia, foram apresentados inúmeros projetos de lei no Congresso Nacional.

Alguns deles propuseram alterações na lei de locações para suspender a propositura de ações ou o cumprimento do despejo, enquanto outros trataram da suspensão das remoções de ocupações espontâneas, portanto, sem contrato de locação. Com a aprovação do projeto de lei n. 827/2020, muitos deles foram considerados prejudicados em razão de seu conteúdo ter sido incorporado ao texto aprovado.

Na Câmara dos Deputados o [PL n. 3488/2020](#), do Deputado José Airton Félix Cirilo, do PT/CE, propunha a suspensão da cobrança de aluguéis atrasados enquanto durasse a pandemia de COVID-19.

Já outros determinavam a suspensão do cumprimento de ações de despejo durante a pandemia, quais sejam: (i) o [PL n. 2093/2020](#), do Deputado Fausto Pinato, PP/SP, (ii) o [PL n. 1902/2020](#), da Deputada Rejane Dias, do PT/PI, (iii) o [PL 1834/2020](#), do Deputado João Daniel, PT/SE, (iv) o [PL n. 1340/2020](#), do Deputado Alexandre Frota, do PSDB/SP, (v) o [PL n. 1246/2020](#), do Deputado Luiz Antônio Corrêa, do PL/RJ, que suspendia o cumprimento de ordens judiciais de despejo de locatários de imóveis urbanos sob a regência da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, por falta de pagamento de aluguel, enquanto perdurasse o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, (vi) o PL n. [1112/2020](#), dos Deputados Marcelo Freixo, do PSOL/RJ e Túlio Gadelha, do PDT/PE, que determinava a suspensão do cumprimento dos mandados de despejo de imóveis de locação residencial, por descumprimento do art. 23, I e XII da Lei nº 8.245/1991, (vii) o [PL n. 1028/2020](#), do Deputado Júnior Mano, do PL/CE, que dispunha sobre a suspensão das ações de despejo por falta de pagamento relativas a locações residenciais e não residenciais de imóvel urbano pelo prazo de noventa dias em razão das dificuldades econômicas geradas pelas medidas de combate ao Covid-19, (viii) o [PL n. 1367/2020](#), do Deputado Christino Aureo, do PP/RJ, e (ix) o [PL 936/2020](#), do Deputado Luís Miranda, do DEM/DF.

Todos eles, que propunham alterações na [Lei de Locações](#), n. 8.245, de 1991, foram declarados prejudicados em razão da "aprovação da Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº 827, de 2020, adotada pelo Relator da Comissão Especial (Sessão Deliberativa Extraordinária Virtual de 18/5/2021 – 15h – 52ª Sessão)."

O [PL n. 1450/2020](#), do Deputado Fábio Trad PSD/MS, que previa a suspensão da ação de despejo durante a pandemia, foi apensado ao [PL n. 1090/2020](#), da Deputada Maria do Rosário do PT/RS, que propõe que o despejo não poderá ser executado durante a vigência de declaração de estado de emergência ou calamidade pública que afete total ou parcialmente a atividade econômica do locatário. Ambos ainda se encontram em tramitação.

Houve também uma preocupação com o índice de correção dos contratos de locação, considerando o forte aumento do IGP-M - índice normalmente aplicado para as locações. Com isso, buscou-se definir que a correção dos contratos não poderia ser superior ao IPCA (Índice de Preço ao Consumidor Amplo), conforme previsto no [PL n. 1026/2021](#), do Deputado Vinicius Carvalho, do Republicanos/SP, que ainda aguarda votação em plenário.

Outra proposta voltada para a locação permite a renegociação extrajudicial das locações não residenciais de imóvel urbano contratadas até 20 de março de 2020, como consta no [PL 34/2021](#), do Deputado Bacelar, do PODEMOS/BA.

Por sua vez, o [PL n. 1623/2020](#), das Deputadas Fernanda Melchiona do PSOL/RS, David Miranda - PSOL/RJ, Sâmia Bomfim - PSOL/SP, Talíria Petrone - PSOL/RJ, Luiza Erundina - PSOL/SP, Ivan Valente - PSOL/SP, Edmilson Rodrigues - PSOL/PA e Áurea Carolina - PSOL/MG, prevê a concessão de auxílio financeiro, por parte da União, para pagamento de alugueis para famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos e que não tenham imóvel próprio.

Outra iniciativa legislativa voltada para a temática das remoções e despejos foi o [PL n. 1283/2020](#), do Deputado Patrus Ananias, do PT/MG, que trazia a preocupação com a população indígena ao propor a criação de Plano Emergencial para enfrentamento ao coronavírus nos territórios indígenas, com a previsão de medidas de vigilância sanitária e epidemiológica, incluindo a suspensão de despejos e remoções nesses territórios. Ele foi arquivado em razão de ter sido "declarado prejudicado em face da aprovação em Plenário do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.142, de 2020, adotado pela Relatora da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Sessão Deliberativa Extraordinária Virtual de 21/05/2020 – 15h24 – 67ª Sessão)."

Por sua vez, o [PL n. 692/2020](#) apresentado pelos Deputados João Daniel, do PT/SE, José Guimarães - PT/CE, Enio Verri - PT/PR, Rubens Otoni - PT/GO, Célio Moura - PT/TO, José Ricardo - PT/AM, Pedro Uczai - PT/SC, Nilto Tatto - PT/SP, Rogério Correia - PT/MG, Erika Kokay - PT/DF, Patrus Ananias - PT/MG, Airtton Faleiro - PT/PA, Paulão - PT/AL, Maria do Rosário - PT/RS, Waldenor Pereira - PT/BA, Vicentinho - PT/SP, Marcon - PT/RS, Zé Carlos - PT/MA, Professora Rosa Neide - PT/MT, Padre João - PT/MG, Frei Anastacio Ribeiro - PT/PB, Natália Bonavides - PT/RN, Leonardo Monteiro - PT/MG, Margarida Salomão - PT/MG, Afonso Florence - PT/BA, Valmir Assunção - PT/BA, Carlos Veras - PT/PE, Alencar Santana Braga - PT/SP, Rui Falcão - PT/SP, Paulo Pimenta - PT/RS, Beto Faro - PT/PA, Luizianne Lins - PT/CE, Benedita da Silva - PT/RJ, Vander Loubet - PT/MS, Arlindo Chinaglia - PT/SP, Bohn Gass - PT/RS, Henrique Fontana - PT/RS, Helder Salomão - PT/ES, Paulo Teixeira - PT/SP, Gleisi Hoffmann - PT/PR, Reginaldo Lopes - PT/MG, Alexandre Padilha - PT/SP, Jorge Solla - PT/BA, Rejane Dias - PT/PI, Assis Carvalho - PT/PI, José Airtton Félix Cirilo - PT/CE, Zé Neto - PT/BA, Zeca Dirceu - PT/PR, Carlos Zarattini - PT/SP, Joseildo Ramos - PT/BA, Paulo Guedes - PT/MG, busca alterar o Código de Processo Civil para ampliar o prazo de contestação em caso de reintegração de posse, bem como determinar a suspensão das reintegrações de posse nas áreas urbanas e rurais enquanto durar a pandemia de COVID-19, e segue aguardando deliberação.

Por fim, o [PL 827/2020](#), que suspende os efeitos de qualquer ato ou decisão de despejo, desocupação ou remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público no meio urbano, seja os de moradia ou para produção de imóveis até o fim de 2021, de autoria das Deputadas Natália Bonavides, da Professora Rosa Neide, ambas do PT/MT, e de André Janones do AVANTE/MG, foi aprovado na Câmara dos Deputados em 14 de julho. Em razão de emenda do Senado Federal que excluiu a mesma garantia aos imóveis rurais, a proibição de despejos até 31 de dezembro de 2021 ficou restrita aos imóveis urbanos. O presidente da República vetou integralmente a lei, sob a alegação de contrariedade ao interesse público, nos seguintes termos:



"(...) 'Embora seja meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que a suspensão dos efeitos de decisões judiciais, extrajudiciais e autotutela de posse que impliquem em desocupação de imóveis públicos, até o dia 31 de dezembro de 2021, com acréscimo de um ano da data do término do estado de calamidade pública, daria um salvo conduto para os ocupantes irregulares de imóveis públicos, os quais frequentemente agem em caráter de má fé e cujas discussões judiciais tramitam há anos.

Ademais, ressalta-se que os impedimentos descritos na proposição legislativa poderiam consolidar ocupações existentes, assim como ensejariam danos patrimoniais insuscetíveis de reparação, como engorda de praias, construções de muros-contenção, edificações, calçadões ou espigões nas áreas de bens de uso comum do povo, ou danos ambientais graves poderiam ser cometidos no período de vigência da propositura.

Além disso, a proposição legislativa está em descompasso com o direito fundamental à propriedade, conforme previsto no caput do art. 5º da Constituição, tendo em vista que ao propor a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas nas relações locatícias, conduziria a “quebras de contrato” promovidas pelo Estado, de modo que aumentaria o risco da atividade imobiliária, com a consequente possibilidade de aumento dos preços dos aluguéis, além de poder potencializar a inadimplência do setor.”

Não se sustenta, no entanto, a alegação de contrariedade ao interesse público, uma vez que a justificativa é a proteção do direito à propriedade privada, que, como é de conhecimento geral, não tem caráter absoluto. A própria Constituição Federal traz a função social como integrante do direito de propriedade, sem a qual este não pode subsistir. No momento de uma pandemia com alto índice de letalidade e graves consequências sociais e econômicas, não há dúvidas de que a função social relacionada à moradia deve ser privilegiada. Nesse sentido, o veto foi apreciado e derrubado pelo Congresso Nacional em 27 de setembro e o projeto convertido na [Lei n. 14.216](#), de 7 de outubro de 2021.

Já no Senado Federal foram encontrados 4 projetos de lei que dizem respeito aos despejos em tempos de pandemia de Covid-19.

O [PL N° 1204](#), de 2020, apresentado pelo Senador Álvaro Dias, do PODEMOS/PR, suspende o curso das ações de despejo de imóveis residenciais e proíbe a sua propositura com base no inadimplemento no período de março a setembro de 2020 e autoriza que o locatário rescinda o contrato até junho de 2020 sem aplicação de multa. O autor requereu a retirada de tramitação da proposição.

Já o [PL N° 872](#), de 2020, apresentado pelo Senador Jaques Wagner, do PT/BA, visa suspender, durante o estado de calamidade pública, processos judiciais com pedido de ordem de despejo e de reintegração de posse em razão da ausência de pagamento. O projeto deixa claro que tais suspensões se referem a todos os imóveis que são utilizados para fins de moradia, sejam eles públicos ou privados. O texto aguarda deliberação na comissão.

O [PL 3224/2020](#), apresentado pelo Senador Rogério Carvalho, do PT/SE, altera a lei n. 8.245, de 1991, para impedir a execução de ordem de despejo ou desocupação do imóvel enquanto durar a pandemia de Covid-19. Foi declarado prejudicado em razão da aprovação do projeto de lei n. 827/2020.

Por fim, o [PL N° 1.062, de 2020](#), apresentado pelo Senador Irajá, do PSD/TO, propõe a vedação de propositura de ação de despejo por falta de pagamento com base na [Lei N° 8245](#), de 1991, além de estabelecer medidas para proibir a suspensão da prestação de serviços públicos essenciais em razão do atraso no pagamento, tudo durante o Estado de Emergência de Saúde Pública. O projeto aguarda votação em plenário.

Pelo exposto, constata-se que foram mais de vinte projetos de lei apresentados desde o início da pandemia no Brasil, em março de 2020, com a finalidade de suspender despejos, seja em razão do inadimplemento da lei de locações, seja em situações de ocupação espontânea. Destes, apenas o PL n. 827/2020 foi aprovado, alguns foram declarados prejudicados em razão de abordarem o mesmo conteúdo, e outros ainda aguardam deliberação do Congresso Nacional.

Para além das proposições de caráter nacional, destacam-se iniciativas legislativas estaduais aprovadas com intuito de suspender os despejos. Merecem destaque as seguintes legislações e iniciativas estaduais:

Lei n. 17.400/2021, de Pernambuco, que prevê em seu artigo 10: "Ficam suspensos os cumprimentos de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco durante a vigência de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) declarada pelo Governo Federal com base no Decreto Federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011."

Lei N. 9020/2020, do Rio de Janeiro, a qual dispõe, em seu artigo 10 que: "Ficam suspensos todos os mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais no Estado do Rio de Janeiro em ações distribuídas durante o estado de calamidade pública em virtude da situação de emergência decorrente do novo coronavírus (COVID-2019), declarado pelo DECRETO nº 46.973, de 16 de março de 2020."

[PL 146/2020](#), de São Paulo, apresentado pelos deputados Leci Brandão (PCdoB), Maurici (PT) e Dr. Jorge do Carmo (PT), que "determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19)" aprovado pela Assembleia Legislativa e vetado pelo prefeito João Dória, por ser, como alegou, contrário ao interesse público, pois segundo ele: "o cenário atual é consideravelmente diferente daquele que havia quando da apresentação do projeto" e que já "estão disponíveis imunizantes e a vacinação segue com rapidez".

Além das iniciativas legislativas, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em junho do presente ano, suspender, por seis meses, todas as ordens de desocupação judiciais ou administrativas, de áreas que estivessem ocupadas antes de 20 de março de 2020, quando decretado o estado de calamidade pública em razão da pandemia de Covid-19 no Brasil. Tal decisão ocorreu em medida cautelar, deferida em parte, numa [Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828](#), proposta pelo PSOL.

Por todo o exposto, podemos concluir que após mais de 18 meses depois do início da pandemia de Covid-19 no Brasil, as medidas institucionais de proteção do direito à moradia ainda são incipientes. As disputas políticas no Congresso Federal e também a postura leniente do poder executivo federal não contribuíram para que o país fosse protagonista na garantia de direitos durante a crise sanitária, tampouco permitiu que se priorizasse o direito fundamental à moradia em face do direito à propriedade.

Ao mesmo tempo em que a pandemia e a preservação da moradia ganham destaque no cenário nacional, os retrocessos no âmbito urbano e fundiário em geral seguem no âmbito federal e influenciam os governos locais. Assim, 2021 apresenta uma espécie de tempestade perfeita, com uma grave crise servindo muitas vezes de cortina de fumaça para o avanço de graves retrocessos tanto no âmbito federal, quanto nos governos locais.

Violações e recomendações

No campo fundiário e urbano, conforme acima exposto, inúmeras são as violações observadas, as quais se relacionam sobretudo ao direito à moradia, à regularização fundiária e à gestão democrática das cidades. O desrespeito a esses direitos durante a pandemia coloca em risco também o direito à vida e à saúde da população de baixa renda, razão pela qual se recomenda que:

- Não sejam aprovadas proposições legislativas voltadas a tornar a política de regularização fundiária em um ativo financeiro, evitando em especial a possibilidade de cobrança ou de qualquer instrumento jurídico que viole o direito subjetivo à moradia e à regularização fundiária e urbanística da população de baixa renda de forma gratuita tal como previsto pela Constituição Federal de 1988;

- Seja mantida a suspensão de despejos e remoções até o fim e durante um período de tempo após o fim do estado de emergência decretado pela pandemia da COVID-19, a fim de que a população mais vulnerável possa se reestruturar econômica e socialmente (vide neste sentido a [nota conjunta](#) elaborada pelo IBDU e FNA sobre o tema);
- Seja avaliado pelos órgãos de controle o impacto financeiro da privatização dos bens públicos federais e da regularização da grilagem de terras promovida pelas medidas legislativas e administrativas recentes;
- Sejam suspensos processos de revisão de planos diretores até que seja possível garantir a ampla participação popular no processo.




5.

Os retrocessos no saneamento básico no Brasil: desconstrução do direito à água e a privatização do setor

Autor/Colaborador

Edson Aparecido da Silva - Secretário Executivo do ONDAS



O saneamento básico no Brasil voltou à agenda nacional como tema estratégico, entre as políticas públicas urbanas, a partir de 2003. Várias foram as iniciativas governamentais que comprovam essa afirmação, entre elas destacam-se: i) a criação do Ministério das Cidades, com atuação nas áreas de habitação, mobilidade urbana e saneamento básico, antiga reivindicação dos movimentos que lutam pela reforma urbana; ii) a criação das secretarias nacionais para gerirem as três áreas; iii) a retomada da elaboração de legislação nacional que deu origem à Lei 11.445 de 2007, que definiu as diretrizes nacionais para o setor; iv) a Lei 11.107 de 2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, que em seu artigo 13 trata da questão do saneamento; v) a constituição de instrumentos de participação e controle social, como o Conselho das Cidades, as conferências das cidades e a criação dos comitês técnicos; vi) a elaboração do Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB) em 2013 e, principalmente; vii) o descontingenciamento de recursos para a área de saneamento básico e a retomada dos investimentos a partir do PAC 1 e 2.

O processo de avanços do saneamento básico se sustentou até 2016, quando Michel Temer assumiu a presidência a partir do golpe que depôs a Presidenta Dilma Rousseff. Uma de suas primeiras iniciativas foi a edição da medida provisória nº 727, de 12 de maio de 2016 que criou o **PPI - Programa de Parcerias de Investimentos**, cujo objetivo foi “...ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização...”.

Essa proposta veio na esteira da chantagem do Governo Federal que se relacionava à crise fiscal do Estados e a necessidade de equacionar suas dívidas com a União. Para isso, dizia o governo e sua equipe econômica, era necessário avançar no processo de privatização, no qual miravam, entre outros, nos serviços e nas empresas de saneamento.

A MP 727 é convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. A partir daí, o Governo designa o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para promover a modelagem de privatização das empresas estaduais de saneamento cujos estados fizessem adesão ao PPI. Eram contratados consórcios compostos por empresas de engenharia, escritórios de advocacia e setor financeiro. Porém, no decorrer do processo, constatou-se que a privatização encontrava entraves na legislação em vigor, tanto na Lei 11.445 de 2007, como na Lei 11.107 de 2005, e para transpor esses entraves era necessário alterar as leis.

É nesse contexto que o Governo Federal envia ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018 alterando vários instrumentos legais, entre elas a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. A MP também revogou o § 6º do art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, que previa que os contratos celebrados entre as companhias estaduais de saneamento seriam automaticamente extintos no caso de a contratada não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão

associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação. A MP teve o encerramento do prazo de vigência em 20/11/2018 por ato do presidente da Câmara dos Deputados, já que não foi apreciada no prazo legal. Isso foi devido à forte pressão dos Trabalhadores/as Urbanitários/as e a falta de consenso entre os (as) parlamentares. Com o encerramento de prazo da MP 844 o Governo envia outra Medida Provisória, a nº 868, em 27 de dezembro de 2018 que também é retirada de pauta em 28/05/2019, pelos mesmos motivos.

O próximo passo dos defensores da privatização, representados pelo Senador Tasso Jereissati, foi a apresentação do Projeto de Lei 3.261 de 2019 que, apesar da grande resistência do Movimento Sindical Urbanitário e de movimentos populares, teve sua aprovação em 17 de dezembro de 2019 na forma do PL 4.162/2019, de iniciativa do executivo (que foi desapensado do PL 3.261/2019). No dia 24/06/2020, o PL foi aprovado pelo Senado e veio ser a Lei 14.026 de 2020.

Uma Lei construída sob falsas premissas

O processo que originou a Lei 14.026/2020, se deu a partir de falsas premissas e narrativas que foram rapidamente incorporadas pela grande mídia e pelo parlamento.



Sobre a Lei 11.445/2007 dificultar o avanço de saneamento no Brasil: destacamos que essa lei era relativamente nova, considerando o “tempo” do saneamento básico e colocava fim a décadas de “vazio institucional” vivido pela área de saneamento básico. A Lei sequer foi aplicada de forma plena.



Sobre a não possibilidade de concorrência entre o público e o privado: Essa foi outra falácia, já que a legislação brasileira não impede a participação do setor privado na execução de políticas públicas. O artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (CF) diz:

“Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Já a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Existem ainda outras formas que garantem a participação do setor privado nas ações de saneamento básico.



Sobre a necessidade de investimentos: O volume de investimentos necessários para a universalização do saneamento básico é outro ponto controverso. Os que defendem a privatização estimam um valor da ordem de R\$ 700 bilhões, enquanto o Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB) estima valores da ordem de R\$ 357 bilhões.

A Lei 14.026 tem como um dos principais pontos a vedação do contratos de programa, instrumento que permitia a Cooperação Interfederativa e a Gestão Associada dos Serviços Públicos, como prevê o artigo 241 da CF: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”*. Com o advento da Lei 14.026, os **municípios ficam impedidos de contratar diretamente empresas estaduais e/ou públicas** para a prestação de serviços de saneamento básico, forçando-os a licitarem os serviços.

Ao revogar o § 6º do artigo 13 da Lei 11.107/2005, como já mencionado anteriormente, a Lei 14.026, torna os serviços mais atraentes para os agentes privados na medida em que garante a continuidade dos contratos em vigor entre os entes públicos, mesmo após a alienação do prestador público contratado. Além disso, a lei abre a possibilidade de transformar contrato de programa em contrato de concessão, em flagrante desrespeito ao artigo 175 da CF que diz (repetimos): *“Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”*.

A legislação em questão também restringe a titularidade municipal quando define, no art. 8º incs. I e II, que o Município só exerce a titularidade no caso de interesse local e que o Estado exerce a titularidade em caso de compartilhamento de instalações operacionais e em Regiões Metropolitanas.

A Lei 14.026 também condiciona o acesso a recursos à adesão à Lei. Defendemos que a União não pode condicionar o acesso a recursos pelos entes federados à implantação de um modelo não previsto na CF. Ela pode impor condicionantes para que os entes executem ações de sua responsabilidade previstas na legislação. No caso específico da regionalização, por exemplo, o PL impõe aos estados, de forma compulsória a instituição de bloco de municípios em desacordo com os instrumentos previstos na CF, artigo 25 §3º e 241 e ainda vai além quando propõe que caso os estados não implantem os blocos a União o fará de forma subsidiária aos estados.

Vale lembrar que o que garantiu a aprovação do PL 4.162/2019 foi um acordo conduzido por governadores que incluía o artigo 16 ao PL, e que dizia: *“Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022”*.

Já o Parágrafo Único dizia: *“Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas nos arts. 10-A e 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual”*. Na prática, esse artigo dava uma sobrevida às empresas públicas de saneamento, porém, o artigo foi vetado por Jair Bolsonaro e o veto mantido no parlamento, e dessa forma ampliando, ainda mais, as possibilidades de avanço das privatizações.

A nova lei tem vícios inconstitucionais que afetam a autonomia e a organização dos entes federados. Não vão resolver os problemas de saneamento básico no país, ao contrário, vão desestruturar completamente o setor e promover uma profunda instabilidade jurídica.

Desconstroem a Política Nacional de Saneamento e destroem tudo o que foi conquistado, com muita luta, ao longo dos últimos anos e com grande participação dos vários agentes que atuam no saneamento básico. Desfiguram e mutilam os princípios da cooperação interfederativa e da gestão associada de serviços públicos previsto no artigo 241 da CF, extinguem o Contrato de Programa e destroem as empresas públicas estaduais de saneamento básico que têm um grande potencial técnico e tecnológico instalado e institucionalizam o monopólio privado do setor na prestação dos serviços públicos.

O novo modelo não vai estimular os investimentos, ao contrário, levará à precarização na prestação dos serviços na maior parte dos municípios e ampliarão a exclusão social e as desigualdades regionais. Por esses motivos, entre outros, é que foram protocoladas, pelo menos quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra a Lei 14.026 de 2020, com previsão de julgamento no próximo mês de novembro de 2021.

O Avanço das privatizações entre o final de 2020 e 2021

O processo de privatização do saneamento no Brasil tem se dado no último período a partir de modelagens e orientação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que atua a partir de acordos com os Governos Estaduais.

O quadro atual mais recente é o que segue:

Estado de Alagoas: O Governo Estadual dividiu o Estado em 3 blocos: Bloco “A” Região Metropolitana de Maceió e Blocos “B” e “C”, definidos pela lei estadual nº 8.357, em dezembro de 2020.

O Bloco “A” foi leiloado em 30/09/2020, sendo vencedora a canadense BRK Ambiental. A empresa apresentou a maior proposta – R\$ 2,009 bilhões – e vai administrar o serviço público de fornecimento de água e esgoto de Maceió e outros 12 municípios da Região Metropolitana da capital (Atalaia, Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Marechal Deodoro, Messias, Murici, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba) pelos próximos 35 anos. O valor mínimo estipulado para o leilão foi de R \$15,125 milhões. O atendimento das áreas rurais não foi incluído no objeto da concessão. O leilão teve um ágio de 13.182%. O Leilão dos blocos B e C estão previstos para dezembro de 2021.

Estado do Amapá: No dia 02/09/2021, o Governo do Estado do Amapá promoveu o leilão da CAESA na forma de concessão plena de serviços de água e esgoto para áreas urbanas nos 16 municípios do estado do Amapá, com valor de outorga de R\$ 930,08 milhões, com ágio de 1.760%. O projeto contempla a concessão, pelo prazo de 35 anos, dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto e gestão comercial dos usuários, atendendo a 742 mil pessoas, o que corresponde a 89% da população do Estado.

Estado do Ceará: No Estado do Ceará, estão em andamento estudos técnicos para a Concessão administrativa (PPP) de esgotamento sanitário. O valor estimado dos investimentos é de R\$ 6.4 bilhões. O projeto encontra-se na fase de estudos, de forma que, somente no seu final, será possível obter-se estimativa melhor do valor de investimento. O prazo do contrato será de 30 anos.

Estado do Espírito Santo: Município de Cariacica – O Governo de Estado patrocina o projeto que contempla a parceria público-privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para a ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário e para a prestação de serviços de apoio à gestão comercial da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), no município de Cariacica. Abrange, ainda, o tratamento de esgoto proveniente de bairros do município de Viana, atendendo a um total de 423 mil pessoas. O edital do projeto foi publicado em 18 de junho de 2020, a entrega de propostas foi realizada em 6 de outubro de 2020 e o leilão foi realizado em 20 de outubro de 2020. O investimento estimado é de R\$ 580 milhões.

Paraíba: Projeto de concessão ou PPP para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como serviços de gestão operacional, em 93 municípios do Estado da Paraíba, atendendo cerca de 2,2 milhões de pessoas, o que corresponde a 55% da população do Estado. O patrocinador é o Governo do Estado da Paraíba. Ainda não há estimativa do valor de investimento, pois o projeto encontra-se na fase de estudos.

Município de Porto Alegre: Concessão de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul. O patrocinador do projeto é a Prefeitura do Município de Porto Alegre. A licitação estava prevista para o início do terceiro trimestre de 2021, porém, as notícias dão conta que os estudos devem ser retomados em 2022.

O Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) é o órgão responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta e tratamento do esgoto sanitário (cloacal) de Porto Alegre. Trata-se de uma autarquia municipal vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM) que foi criada em 1961 pela prefeitura da capital gaúcha. Em 2019, o DMAE contava com cerca de 1.700 funcionários e sua receita operacional total correspondeu a R\$ 533 milhões, com índice de evasão da receita de 19,3%.

Rio de Janeiro: Concessão comum em distribuição de água e em esgotamento sanitário em 35 municípios do Estado do Rio de Janeiro, divididos em 4 blocos. A licitação dos blocos ocorreu em abril de 2021, tendo os blocos 1, 2 e 4 recebido propostas, e o bloco 3 restou deserto com expectativa do leilão ocorrer em dezembro. O Patrocinador é o Governo do Estado. Os contratos são de 35 anos e a regulação pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agerensa). O resultado do leilão de concessão da Cedae foi:

Lote 1: formado pela zona sul do Rio de Janeiro e por 18 cidades, que incluem São Gonçalo e Maricá. Aegea levou por R\$ 8,2 bilhões, 103,13% acima do valor mínimo, de cerca de R\$ 4 bilhões.

Lote 2: formado pelas regiões da Barra e Jacarepaguá do Rio de Janeiro e pelas cidades de Miguel Pereira e Paty do Alferes. A Iguá Saneamento venceu com a oferta de R\$ 7,3 bilhões, ante um mínimo de R\$ 3,17 bilhões, o que equivale a um ágio de 129,68.

Lote 4: formado pelo centro e zona norte do Rio de Janeiro e por oito cidades, incluindo Duque de Caxias, Belford Roxo e Nilópolis. Aegea vai pagar R\$ 7,2 bilhões, 188% acima do valor mínimo.

Lote 3: formado pela zona oeste do Rio de Janeiro e seis cidades não teve propostas, e o lote não foi concedido.

Rio Grande do Sul: No RS, o projeto contempla a concessão dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto em 41 municípios do estado, atendendo a 2,4 milhões de pessoas, o que corresponde a 21% da população do estado. A oferta dos serviços de água e esgoto dessa região é realizada pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), sociedade de economia mista responsável pelo abastecimento de água tratada e tratamento de esgoto de 316 municípios do estado do Rio Grande do Sul. O patrocinador é o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o investimento estimado é de R\$ 4 bilhões. O projeto encontra-se na fase de estudos de forma que somente no seu final será possível obter-se estimativa melhor do valor de investimento.

Mato Grosso do Sul: A Aegea, empresa que já opera os serviços de água e esgoto de Campo Grande (Mato Grosso do Sul), ganhou o leilão da PPP de esgotamento sanitário da companhia estadual de saneamento no estado – Sanesul, e desde maio de 2021 vai explorar o serviço em 68 municípios por trinta anos. O leilão foi realizado seis meses antes pela B3 – Brasil, Bolsa, Balcão (antiga Bovespa), em São Paulo, e a empresa vencedora, que ofereceu tarifa de R\$ 1,36 por metro cúbico de esgoto coletado e tratado, com deságio de 38,4% sobre o preço máximo admitido, vai operar os sistemas por trinta anos e terá que universalizar os serviços em até dez anos, por meio de sua subsidiária, Ambiental MS Pantanal, criada exclusivamente com essa finalidade.

Além deste quadro, permanecem as seguintes ameaças de privatização:

São Paulo – Sabesp: O Governo do Estado de São Paulo não nega a intenção de privatizar a Sabesp. A última ação concreta, nesse sentido, foi a divulgação de “fato relevante” publicado em 29 de setembro de 2021,

onde a empresa informa aos acionistas a aprovação, pelo Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (“CDPED”), a recomendação da contratação, pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, do International Finance Corporation – IFC, para prestação de serviços de consultoria ao Estado para a identificação e análise das possíveis alternativas de reestruturação do capital da Sabesp.

Minas Gerais – Copasa: O Governo do Estado de Minas Gerais enviou para a Assembleia Legislativa uma proposta de regionalização dos serviços de saneamento, que tem como objetivo “fatiar” o estado para que ocorram licitações em cada uma das regiões. Mesmo não tratando de privatizações, a intenção fica clara, as regiões mais carentes de saneamento são também as menos atrativas para as empresas investirem, já que são formadas por cidades pequenas, rurais ou muito pobres, nessas regiões a população ficará excluída do direito humano fundamental à água e ao saneamento.

A resistência deve continuar

Sabemos que a lógica que norteia as ações do atual Governo Federal, com apoio da maioria dos congressistas, coloca a classe trabalhadora em situação desfavorável no cenário político em todas as áreas.

Trata-se de um governo neoliberal que age de forma a enfraquecer o papel do Estado, avançando nas privatizações de vários setores da economia, aprofundando a miséria, rejeitando a ciência, praticando genocídio. Aposta na destruição ambiental; persegue e criminaliza movimentos sociais e populares, ataca o movimento sindical com as sucessivas reformas e deforma a legislação trabalhista.

Para as organizações populares e os sindicatos, resta o caminho da unidade, da organização e da resistência. É preciso fortalecer os laços com as comunidades nos bairros, nas escolas, no campo e na cidade.

Ampliar nas relações com a Plataforma Operária e Camponesa da Água e Energia (POCAE) e nos somarmos às organizações como a Federação Única dos Petroleiros (FUP); o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outras. O mesmo deve acontecer em relação ao BR Cidades e organizações que ajudam a construir essa rede.

É preciso incluir no plano de lutas a criação de comitês populares em defesa do saneamento básico e da universalização do acesso aos serviços, contra todas as formas de privatização.

Considerando que em 2022 acontecerão eleições para os governos estaduais, uma das táticas deve ser a elaboração de carta compromisso construída com o conjunto dos movimentos sociais e populares, a ser entregues aos candidatos(as) em defesa das empresas e dos serviços públicos contra a privatização, entre outros a pontos de acordo com a agenda de lutas local.

Dessa forma, acreditamos ser possível, mais uma vez, derrotarmos projetos que retiram direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras, aprofundam a miséria, avançam nas privatizações e fortalecem o latifúndio e o setor financeiro.

Violações dos Direitos Humanos e Sociais na perspectiva dos ODS

Com o crescimento dos processos de privatização, são muitos os indícios de aumento da privação dos mais pobres à água como direito fundamental e do conseqüente aumento das desigualdades no acesso aos serviços fundamentais de saneamento básico, expresso, sobretudo, no novo marco legal do saneamento, a Lei 14.026/2020, que possibilita a ampliação da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços, incluindo a venda das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) que atualmente são responsáveis pelo atendimento de grande parte da população brasileira.

A mercantilização da água, bem comum fundamental à existência humana, é, em si, uma violação aos direitos humanos, e está sendo promovida por meio de várias ações do governo federal.

Recomendações

- As organizações que subscrevem este documento fazem as seguintes recomendações:
- Que sejam paralisados os processos de privatização das companhias estaduais e municipais em curso;
- Que seja fortalecida a gestão pública, a cooperação interfederativa, o controle social e a participação da comunidade na gestão dos serviços de saneamento;
- Que o Plano Nacional de Saneamento seja retomado, visando garantir as ações dos investimentos necessários ao enfrentamento das desigualdades no acesso aos serviços e a plena universalização do saneamento nos próximos 10 anos.
- Que seja assegurada água de forma regular, em quantidade suficiente e com qualidade adequada, às comunidades de baixa renda, localizadas sejam nas áreas centrais, áreas periféricas das cidades e ou em assentamentos rurais, independente do pagamento pelos serviços de abastecimento;
- Que sejam abertos canais de participação social, incluindo os movimentos sindicais e os movimentos populares, na gestão da política federal de saneamento básico;
- Que em situações de escassez, seja assegurada a igualdade no acesso à água das populações submetidas a racionamento ou rodízio do abastecimento, com atenção às moradias das populações vulneráveis e que não disponham de reservatório domiciliar, evitando o desabastecimento dos domicílios situados em áreas desfavoráveis quando de ações de redução de pressão da rede;

- Que seja implementada a tarifa social de água e esgoto como direito “automático” para famílias inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais e com membros recebendo Benefício de Prestação Continuada;
- Que seja priorizado o acesso, com a execução gratuita das ligações de água e de esgoto, dos domicílios das famílias inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais e com membros recebendo Benefício de Prestação Continuada;
- Que seja disponibilizada água para consumo e higiene pessoal e sanitária para população em situação de rua;
- Que seja disponibilizada água para as populações rurais do semiárido e da Amazônia por meio da retomada e ampliação do Programa 1 Milhão de Cisternas e pelo abastecimento emergencial sempre que necessário;
- Que seja priorizada a execução do Programa Nacional de Saneamento Rural, para assegurar o atendimento com água e saneamento adequado das populações do campo, das águas e das florestas;

A consecução dessas medidas em todo o território nacional deve ser prioridade de todos os três níveis de governo, com especial responsabilidade dos prestadores de serviços públicos de água e esgoto e das agências que têm por função regular a prestação de tais serviços.



6.

Desmonte das políticas públicas de mobilidade urbana

Autor/Colaborador

Getúlio Vargas de Moura Junior- CONAM e Instituto MDT

Nazareno Stanislau Affonso- Instituto MDT

Valeska Peres Pinto – Federação Nacional dos Arquitetos - FNA

O Cenário Pós Constituição de 1988

A criação, em 2003, do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana foi o coroamento do processo de institucionalização da Constituinte de 1988 no tratamento dos temas relacionados à urbanização brasileira. Coube ao Ministério dar os passos subsequentes à aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, entre eles a instituição do Conselho Nacional das Cidades e do ciclo de conferências nacionais a partir de 2003.

A aprovação da Lei 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, foi seguida pela aprovação de outras Leis Federais - 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), 13.146/2015 (Estatuto das Pessoas com Deficiência). A aprovação da Emenda Constitucional nº 90, em setembro de 2015, tornou o Transporte Coletivo um direito social inscrito na Constituição e a sua efetivação requer uma política de financiamento e custeio do transporte público. Com a instalação do Ministério das Cidades, a União voltou a participar no setor.

Portanto, a extinção do Ministério das Cidades no início do governo do presidente Jair Bolsonaro desconstruiu o espaço no qual a União estava dando continuidade ao processo de regulamentação das leis federais aprovadas no período. Na Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – SEMOB, foram reunidos o transporte público, a mobilidade ativa e a acessibilidade para pessoas com deficiência e no DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito, a gestão do trânsito, conduzida desde 1997 pelo Código Brasileiro de Trânsito.

O Desmonte das Instituições e a Pandemia do Covid-19

No relatório do Fórum Nacional da Reforma Urbana, publicado em 2020, foram registradas diversas ações que, na sequência, afetaram o setor da mobilidade urbana. O setor do transporte público, que já vinha sofrendo com as consequências da crise econômica anterior ao atual governo, teve sua situação agravada pela Reforma Trabalhista, que foi uma pá de cal sobre a formalização do mercado de trabalho.

O aumento do desemprego e a erosão do mercado formal de trabalho respondem pela queda da arrecadação do Vale Transporte, instrumento que desde 1987, quando se tornou obrigatório, tem sido fundamental na defesa de limites dos gastos dos trabalhadores com o transporte público e para o equilíbrio financeiro das empresas operadoras.

Junta-se a isso o *boom* dos aplicativos para o transporte individual, que teve e ainda tem forte impacto sobre as viagens de curta distância que podem ser compartilhadas, atingindo em cheio a demanda nos transportes públicos nas viagens de maior rentabilidade. O setor que já vinha perdendo em média 24,4% dos passageiros para os automóveis no período de 1994 a 2012, teve suas perdas com os aplicativos no período de 2013 a 2019 acrescidas de 26,1%.

A perda de passageiros tem muitas causas: custo da tarifa versus desemprego e perda de renda das famílias; redução da parcela dos usuários que acessam o Vale Transporte; perda de capilaridade das redes de transporte público pela redução de oferta dos serviços alimentadores.

Com a Covid-19, a crise do setor de transporte público e mobilidade urbana se aprofundou dramaticamente, devido à redução das atividades econômicas em decorrência da pandemia, que resultou numa queda vertiginosa de passageiros - entre 60 a 80% na maioria das cidades. As perdas em receitas provocaram um processo dominado de falência de empresas, desemprego de trabalhadores e de degradação dos serviços. As iniciativas de isenção de cobrança de tributos incidente sobre a folha de pagamento não foram suficientes para coibir o aumento das demissões no setor, o que acaba desmentindo os argumentos a favor das empresas operadoras públicas que ainda existem no setor.

Nesse clima de crise, foi elaborado o PL 3364/2020, destinado ao socorro ao transporte público. Aprovado na Câmara e na sequência do Senado, previa o aporte de R\$ 4 bilhões para os sistemas de transporte coletivo nas cidades brasileiras. O veto do Presidente Jair Bolsonaro enterrou de vez a proposta, de forma que o setor ingressou em 2021 sem nenhuma perspectiva. A luz no final do túnel se apagou.

Iniciativas em Curso em 2021

O cenário aberto em 2021 mobilizou diversos segmentos do setor que passaram a defender a necessidade de se avançar na implantação de um marco legal capaz de dar efetividade às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Com a participação da NTU, ANTP, Fórum Nacional de Secretários, Frente Nacional de Secretários, ANP trilhos e MDT, abriu-se um novo processo que, atualmente, tem como fio condutor o Projeto de Lei 3278/21 do senador Antonio Anastasia.

O debate envolvendo o PL 3278/2021 teve o dom de revelar pontos de convergência no curto prazo e divergências entre todos os interessados. Quais seriam estes pontos?

Governos, operadores e estudiosos do setor convergem para o entendimento de que, sem subsídio econômico, não há condições de se garantir a prestação de bons serviços à população e tampouco promover através deles a universalização do acesso às cidades, às oportunidades de emprego, serviços de educação e saúde. Ou seja, os usuários dos transportes públicos não conseguem arcar sozinhos com a sustentação dos serviços e com o financiamento dos investimentos e modernização.

Também há convergências no entendimento de que a adoção generalizada de subsídios deve ser condicionada a compromissos com avanços na regulação, na ampliação do controle popular, na gestão pública, nas mudanças nas redes com a implantação de faixas exclusivas de ônibus e nas formas de licitação.

Ou seja, os sistemas de transporte público têm problemas estruturais, em particular nos serviços de transporte por ônibus, que representam 87% da oferta e é o modo de transporte mais disseminado no país. Estes problemas estão relacionados a: regulação insuficiente e mal realizada; concessões e licitações fundadas na remuneração das empresas por passageiro transportado e não por serviço prestado; fontes permanentes de financiamento e de subsídio público não vinculadas às receitas sustentáveis e justas.

Trata-se, portanto, de verificar-se os obstáculos no momento atual para a construção de um marco legal que represente um novo contrato social, que contemple o conjunto de interesses legítimos de todas as partes interessadas.

Do ponto de vista dos entes federados, municípios e estados enfrentam grandes incertezas com relação a suas capacidades de dispor de espaço fiscal para subsidiar o custeio das tarifas e promover o investimento e modernização das redes de transporte. Já a União, se mantida a posição que levou ao veto ao PL 3364/2020, também se revela fora desta condição.

Do ponto de vista dos operadores, e principalmente para o setor de ônibus, a situação atual relatada pela NTU dá conta do efetivo risco de quebra das empresas, que já vem acontecendo em várias cidades, comprometendo a continuidade da prestação dos serviços e a substituição por serviços informais. Considerada a inexistência de subsídio público na maioria dos sistemas, o setor reforçou seu apoio à prorrogação das isenções de tributos e o aponta como inevitável o aumento das tarifas, medida que terá forte reação contrária dos usuários.

Os operadores metroferroviários também enfrentam dificuldades para manter seu equilíbrio, embora seja possível reconhecer que neste setor, com presença importante de governos estaduais nas principais redes, houve avanços no sentido da cobertura de gratuidades e modernização tecnológica. Porém é importante destacar a necessidade de rever-se o custo da eletricidade como principal insumo energético.

Daí a necessidade de socorro emergencial que contemple, de um lado, o salvamento dos operadores, e de outro, a promoção de mudanças na estrutura do setor, nos contratos de concessão e de mecanismos permanentes de financiamento e custeio.

Do ponto de vista dos usuários e dos trabalhadores, os grandes desafios não se limitam a obtenção de tarifas módicas ou reduzidas, indo além na busca da inclusão daqueles que estão fora do alcance do Vale Transporte e de outros institutos sociais, como as gratuidades consagradas pelo Estatuto do Idoso, pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência e a meia passagem para estudantes. Embora possam existir distâncias entre aqueles que defendam o subsídio às tarifas e os defensores da Tarifa Zero, é possível e necessário construir uma estratégia que garanta o acesso aos serviços e o atendimento diferenciado para os mais vulneráveis.

As iniciativas como Tarifa Zero ainda são pontuais e aplicadas em sistemas de pequeno porte; estudos apontam a necessidade de um valor aproximado de 80 bilhões anuais, além dos subsídios existentes para se implementar a Tarifa Zero, o que neste momento confronta-se com a grave crise do financiamento que afeta o conjunto das políticas sociais.

A universalização do acesso ao transporte público é o fio condutor das manifestações deste segmento, para o qual não bastam manifestações de intenções, mas sim a instituição de meios práticos para que possam de fato participar no controle social do setor.

Vale dizer que a universalização do direito à mobilidade urbana vai além do acesso ao transporte público motorizado. Na medida em que 1/3 das viagens diárias das pessoas são feitas a pé, outras dimensões se somam ao problema, tal como a infraestrutura para estes deslocamentos, a utilização exclusiva ou complementar de transporte não motorizados como bicicletas e a Paz no Trânsito, que tem por objetivo reduzir as mortes e sequelas no trânsito.

Neste sentido, é possível destacar que o Código de Trânsito Brasileiro pode servir de referência para a construção de um marco legal para o transporte público. O CTB tem resistido a pressões e dá mostras de um constante aperfeiçoamento fundado na cooperação interfederativa.

Da mesma forma, o marco legal do transporte público terá de levar em consideração a colaboração entre os três entes federados – União, Estados e Municípios; esclarecer as atribuições do setor público e do privado, definir os modelos de planejamento, gestão e operação, as fontes de financiamento e custeio e os mecanismos de controle social e transparência. Neste âmbito, é possível destacar o papel que o setor metroferroviário poderá cumprir como rede estruturadora.

Se soma a estas considerações, as demandas por integração entre as ações de municípios, entre municípios e estados, no âmbito das regiões metropolitanas, em que os limites territoriais pouco limitam os deslocamentos entre pessoas.

Finalmente, e não menos importante no tema, se colocam alguns temas estratégicos que rondam o setor: de um lado as pressões ambientais e de mudança na matriz energética, e de outro, a incorporação permanente de novas tecnologias, a serem aceleradas pela internet 5G e Inteligência artificial, que terão impacto não somente em custos como na qualificação dos trabalhadores do setor.

No primeiro caso, joga-se uma luz sobre o debate sobre a tributação sobre combustíveis fósseis, seja para equalizar preços finais ou para apoiar novas alternativas, principalmente da eletrificação prioritariamente para o transporte público com redução de impostos e de fornecimento de energia sem a tarifa horo sazonal, que taxa os custos nos horários de pico. No segundo, trata-se de se antecipar às novas necessidades no tocante a capacitação de profissionais e a instalação de infraestrutura digital, a serviço de modernização do setor, a política de utilização dos veículos autônomos de forma a dar segurança e evitar o desemprego e a qualificação do acesso dos usuários.

A partir destas considerações, é possível concluir-se pela necessidade de uma união de todos os atores em torno de iniciativas voltadas ao socorro emergencial do setor, separado do debate sobre o marco regulatório, que não conseguirá resultados a curto prazo, pois dependerá de muitos acordos entre muitas partes interessadas.

A meta emergencial é impedir o desmonte das redes de transporte regulares com a consequente falência dos seus operadores e demissões generalizadas de seus trabalhadores. Este socorro exige medidas claras e por prazo determinado, enquanto o marco legal possa ser construído envolvendo todos os interessados.

Recomendações

- Retomar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, centrada no transporte público e não motorizado (a pé e bicicleta, entre outros) e na “Paz no Trânsito”, com participação e controle social;
- Reconhecer o transporte público como serviço essencial e direito social, de modo a garantir o mesmo tratamento orçamentário e tributário aplicado nos setores de saúde e educação.
- Dar continuidade ao aperfeiçoamento do Código de Trânsito Brasileiro, incluindo mecanismos de redução das velocidades nas vias públicas, o aumento dos contingentes de fiscais e a ampliação da fiscalização eletrônica de velocidade nas vias urbanas e estradas que inibam a impunidade dos crimes de trânsito e assim promover a “Paz no Trânsito”.
- Construir as condições políticas, e legais para implantar o Sistema Único de Mobilidade – SUM (nos moldes do SUS da Saúde) de modo a que o Estado Brasileiro se estruture de forma federativa para promover a política pública deste direito social essencial.
- Defender medidas visando proteger os empregos e sua formalização, de modo a proteger a efetividade do Vale Transporte assim como defender a promoção constante da qualificação profissional visando os novos desafios colocados pela tecnologia;
- Lutar contra a privatização de empresas públicas de transporte rodoviário e metroferroviário. Buscar soluções de integração de sistemas e intermodais dentro das grandes cidades e RMs;
- Retomar e fortalecer fóruns de participação e controle social na construção das políticas de mobilidade urbana e na implementação dos planos de mobilidade;

- Qualificar o transporte público e a mobilidade ativa (ocupação das vias com faixas e corredores de ônibus, faixas e ciclovias e ampliação de calçadas todas com acessibilidade universal) e desenvolver políticas efetivas de redução dos privilégios do uso dos automóveis na ocupação das vias públicas sejam para estacionamentos e circulação gratuitos. Estes devem ser os eixos de uma política ambiental voltada para redução da poluição e para a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.



Box 2

Mobilidade Urbana, Tarifa Zero e o Direito à Cidade

Autores/Colaboradores

Orlando Alves dos Santos Junior –
Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ
Betânia de Moraes Alfonsin – *IBDU*
Letícia Marques Osório – *IBDU*

Olhando retrospectivamente os anos 2000, ocorreram conquistas importantes na política nacional de mobilidade urbana: a instituição do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (2003), a instituição do Conselho Nacional das Cidades e do ciclo de conferências que lhe é correspondente (a partir de 2003), a retomada dos investimentos em mobilidade urbana, em especial no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC (2007), a aprovação da Lei 12.587, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012), e a aprovação da Emenda Constitucional nº 90, em setembro de 2015,³³ tornando o transporte um direito social inscrito na Constituição.

A efetivação do transporte como um direito social evidentemente tem como premissa a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o que implica um programa de financiamento do transporte coletivo e uma gestão que contemple a participação interfederativa e a participação social, em um sistema de governança democrático da gestão pública de mobilidade.

Com a inflexão conservadora decorrente da eleição do presidente Bolsonaro, esses avanços interrompidos e os retrocessos começaram a ser evidenciados.

³³Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm, acesso em novembro de 2021.

A pandemia do Covid-19, somada à já citada inflexão conservadora, provocou o aprofundamento da crise do setor de mobilidade e expôs as fraturas de um sistema que já apresentava contradições estruturais.

Ninguém discorda da necessidade de subsídios para tornar os transportes acessíveis e universalizar o direito à mobilidade. Mas também são conhecidas as dificuldades dos municípios e dos estados em assumirem estes subsídios e promoverem uma gestão transparente e participativa dos transportes coletivos.

Os problemas são estruturais e têm relação com a forma como o sistema está organizado. Nesse sentido, o diagnóstico de Dias, Afonso, Gregori e Andrés permanece atual:

"Nosso diagnóstico era claro: Sem subsídio ao transporte público, não haveria condições de prestar bons serviços à população e tampouco promover a universalização do acesso às cidades, às oportunidades de emprego, serviços de educação e saúde. Entretanto, a implementação de subsídios sem avanços na regulação, ampliação do controle popular, efetiva gestão pública e mudanças nas formas de licitação, [pode] resultar na drenagem de recursos públicos pelas empresas de ônibus sem melhorias dos serviços. Propomos um caminho concreto, sem palavras vazias, rumo a cidades mais justas, acessíveis, saudáveis e de baixo impacto ambiental"³⁴

Os problemas estruturais dos sistemas de transporte coletivo urbano no Brasil são conhecidos:

³⁴Ver João Luiz da Silva Dias, Juliana Afonso, Lúcio Gregori e Roberto Andrés. Hora de retomar a luta pelo transporte público. Site Outras Palavras, 26 de outubro de 2021. Disponível em <https://outraspalavras.net/cidadesemtrase/hora-de-retomar-luta-pelo-transporte-publico/>, acessado em outubro de 2021.

regulação insuficiente e mal realizada; concessões e licitações fundadas na remuneração das empresas por passageiro transportado e não por viagem realizada, o que promove a superlotação; fontes de subsídio público não vinculadas a receitas sustentáveis e justas, como por exemplo, poderia ser efetivado por meio de alíquota do IPTU.

Dias, Afonso, Gregori e Andrés (op. Cit.) Argumentam "que nas cidades de diversos países que oferecem transporte público de boa qualidade, parte substantiva das receitas dos sistemas advém de subsídios públicos ou receitas extra tarifárias."

Para os autores, o sistema público de transporte coletivo já vinha sofrendo os impactos desses problemas estruturais até ser atingido pela pandemia da Covid-19, *"que escancarou sua ineficiência, falta de adaptabilidade e perversidade."* Como já foi amplamente noticiado, os autores destacam que neste contexto, *"os ônibus brasileiros ajustaram a oferta com a queda da demanda, resultando em manutenção ou aumento das lotações. Um serviço essencial para o deslocamento da população tornou-se engrenagem de matadouro, contribuindo para espalhar o vírus."* (Dias, Afonso, Gregori e Andrés, op. Cit.)

Nessa perspectiva, nós apoiamos as propostas de Política Nacional para o Transporte Público elaborada pelo coletivo Mobilidade Brasil.³⁵ Entendemos que as propostas apresentadas contemplam as diretrizes para o financiamento do transporte coletivo urbano, a gestão democrática e com a coordenação Interfederativa e divisão de responsabilidades e a participação social, e uma política industrial com critérios de qualidade e sustentabilidade ambiental dos veículos do transporte coletivo. Além disso, a proposta tem como diretrizes a redução da dependência da política industrial nacional à produção automobilística, estimulando o transporte coletivo.

³⁵As propostas podem ser acessadas no site <https://mobilidadebrasil.net/>, acesso em novembro de 2021.

Universalização do direito à mobilidade: implantação progressiva da tarifa zero

Como está evidenciado no site Free Public Transport,³⁶ progressivamente o subsídio integral do transporte, conhecido no Brasil como Tarifa Zero e em diversas partes do mundo como transporte público livre, vem sendo adotado cada vez mais por diversas cidades em diferentes países. O site contabiliza mais de 15 cidades que adotaram a gratuidade no acesso aos transportes públicos de forma total ou parcial, revolvendo algumas linhas. Estas políticas expressam a desmercantilização dos serviços de transporte e a promoção do direito a mobilidade.

Como mostram Dias, Afonso, Gregori e Andrés (op. Cit.):

"As maiores cidades que adotaram a política o fizeram nos últimos anos, como é o caso de Tallinn, capital da Estônia de quase 500 mil habitantes (2013) e Cascais, cidade de mais de 200 mil habitantes em Portugal (2020). No Brasil, Maricá, no estado do Rio de Janeiro, com mais de 160 mil habitantes, iniciou a transição para a gratuidade em 2013, também como resposta às Revoltas de Junho, enquanto Caucaia, no Ceará, cidade de mais de 400 mil habitantes, adotou a política em 2021. Luxemburgo tornou-se o primeiro país no mundo a universalizar a gratuidade no transporte em 2020."

Mas se as experiências brasileiras já sinalizam a viabilidade da tarifa zero, os autores destacam, que "as melhorias efetivas só vão se disseminar e consolidar se houver uma estruturação nacional, que atue na regulação, construa fontes sólidas de subsídio e políticas industriais para o setor."

³⁶Ver <https://freepublictransport.info/city/>, acesso em novembro de 2021.

O direito à mobilidade é fundamental para a garantia do direito à cidade. O acesso ao transporte público incide diretamente sobre a vida das classes populares e sem a garantia do direito à mobilidade não existe a possibilidade de construção de cidades mais justas e ambientalmente sustentáveis. O enfrentamento da inflexão conservadora vivida pelo país e a construção de uma política nacional de mobilidade democrática e justa exige a participação de todos e de todas.




7.

A necessidade de políticas públicas federais de combate à pobreza urbana e a desigualdade de renda no contexto da pandemia

Autora/Colaboradora

Paula Guedes Martins Ferreira - Observatório das Metrôpoles - Núcleo RJ



O Brasil é um dos países que registra uma das maiores desigualdades de renda em todo o mundo. Dados de 2015 da plataforma internacional "World Inequality Database"³⁷ indicam que o país registra as maiores taxas de concentração da riqueza no mundo, com os 1% mais ricos se apropriando de 28,35% da renda nacional. Dessa forma, apesar de se tratar de uma das maiores economias do mundo, ainda se registram no país elevadas taxas de pobreza, apesar das variações ao longo do anos a partir dos conjuntos de políticas públicas adotadas.

Nesse cenário, um aspecto que se destaca é a discussão da desigualdade e da pobreza relacionada à questão urbana, discutindo a interlocução entre os dois temas. Discutir a desigualdade nas cidades e a pobreza urbana articula o conceito de pobreza além da perspectiva de simples falta de recursos materiais em uma sociedade, mas sim a partir da distribuição desses recursos e das relações sociais. Dessa forma, o conceito da pobreza urbana e da desigualdade de renda nas cidades vai além da compreensão da localização desses fenômenos no espaço urbano, buscando entender os mecanismos do mercado de trabalho, das redes de proteção social e das políticas públicas que definem o modo urbano de vida.

³⁷Disponível em <https://wid.world/> e disponíveis em gráficos em <https://ourworldindata.org/income-inequality>

Pela dimensão da questão, o combate à desigualdade de renda e à pobreza tem sido alvo de políticas públicas em diversos momentos políticos e esferas de governo no país. Esse texto objetiva discutir as políticas públicas federais que atuam sobre essa questão, em específico sobre a questão da desigualdade de renda e da pobreza no espaço urbano, contribuindo no monitoramento das políticas urbanas federais. Esse debate e monitoramento tomam especial relevância tendo em vista o cenário atual em que se combina uma agudização das questões sociais, com as condições de vida da população mais pobre se deteriorando, e a reconfiguração das políticas públicas a nível federal com a inflexão ultraliberal representada pelo governo Bolsonaro.

Sendo assim, esse texto pretende discutir as políticas federais de combate à pobreza, colocando em especial evidência as medidas adotadas em 2020 e 2021, que buscaram atuar sobre as consequências econômicas da pandemia da COVID-19, como o Auxílio Emergencial e o Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (BEm), assim como a reconfiguração de programas sociais permanentes como o Bolsa Família, descontinuado em outubro de 2021 para adoção do programa Auxílio Brasil. Pretende-se também apresentar a evolução dos dados relativos a desigualdade de renda e pobreza urbana nas regiões metropolitanas brasileiras em 2020 e 2021 a partir dos dados apresentados no Boletim Desigualdades nas Metrôpoles³⁸. Por fim, a partir desses dados e do levantamentos dessas políticas públicas, relacioná-los com as orientações mais gerais da política nacional como o teto de gastos, adotada em 2016, traçando recomendações que influenciem e apoiem o debate público a respeito dessa pauta.

Levantamento das Políticas Federais

A discussão sobre as políticas públicas voltadas para a questão da desigualdade de renda e da pobreza assume elevada relevância tanto pela importância dessa pauta na sociedade brasileira e

³⁸Disponível em <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/>

na manutenção do tecido social, quanto pela importância que uma agenda política de combate à pobreza e à desigualdade tem na abordagem dessa questão. Entre 2003 e 2013, no período em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente do governo federal, a centralidade dada a essas políticas públicas garantiu uma efetiva redução das taxas de pobreza.

Conforme já exposto em outras edições deste dossiê, a combinação de políticas públicas que buscavam beneficiar a parcela mais pobre da população foi bastante responsável pela melhora desses índices. A combinação de políticas de fortalecimento do poder aquisitivo da classe trabalhadora, como o aumento real contínuo do salário mínimo e a expansão do emprego formal, com políticas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família, permite uma melhor estruturação da população mais pobre e melhora as condições de vida tanto para os que trabalham de maneira formal quanto para aqueles que não conseguem emprego, mas que tem condições mínimas de vida garantidos pelos programas de auxílio. Outro fator que se destaca é o fortalecimento dos serviços públicos como os de saúde, moradia e educação que permite uma desoneração da renda das famílias que não precisam recorrer a serviços privados.

A reorientação dessas políticas públicas se dá principalmente a partir da chegada do governo de Michel Temer, após o golpe parlamentar em 2016, a partir de quando se opera uma inflexão ultraliberal marcada por uma agenda de redução de gastos sociais e de austeridade fiscal. A aprovação da EC 95, emenda constitucional que limita os gastos públicos à variação inflacionária, é um dos marcos dessa inflexão já que estabelece como suficiente os gastos sociais existentes até 2016 mesmo que ainda persistam grandes problemas sociais no país que necessitam de mais e melhores aplicados recursos para sua solução.

O governo Bolsonaro mantém e amplia essa agenda ao longo de seu primeiro ano de mandato, em 2019, com a adoção de reformas e desestatizações que reduzem cada vez mais a capacidade do estado brasileiro de atuar na proteção social.

A perspectiva era de continuidade dessa agenda em 2020 e 2021, contudo a emergência sanitária devido à pandemia da COVID-19 e as consequências econômicas da crise sanitária exigiram que o governo federal apresentasse medidas de proteção social e de suporte econômico. Como foi apresentado na última edição deste dossiê, o governo federal aprovou em 2020 mais de 30 medidas de combate aos efeitos da pandemia entre as quais estão apoio financeiro a estados, socorro a empresas do setor aéreo e a bancos, flexibilização da lei trabalhista permitindo suspensão e redução do contrato, abertura de linha de crédito para profissionais e pequenas e médias empresas e apoio à população vulnerável através do auxílio emergencial, isenção de pagamento de conta de luz para pessoas de baixa renda e antecipação do pagamento do INSS e do abono salarial. Essas medidas foram garantidas em grande parte pela adoção do Orçamento de Guerra em março de 2020, permitindo que o governo não respeitasse o teto de gastos e elevasse o gasto público. As medidas de enfrentamento à pandemia chegaram a 600 bilhões de reais.

A medida que teve mais impacto sobre a questão da pobreza foi a implementação do Auxílio Emergencial pago a trabalhadores informais, autônomos, desempregados e microempreendedores individuais (MEI), assim como aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Apesar da proposta inicial do Governo Federal de um auxílio de 200 reais, o congresso aprovou um valor de 600 reais e de 1200 reais para as mães chefe de família. Em julho, esse auxílio foi prorrogado por decreto por mais dois meses e a partir disso prorrogado por mais quatro meses em valores inferiores, de 300 reais e 600 reais para mães chefes de família. Em 2021 o auxílio emergencial foi inicialmente encerrado devido ao fim do orçamento de guerra e então, após um hiato de 3 meses, a partir de abril, foi reimplementado com 4 parcelas, depois prorrogadas por mais três, se encerrando em outubro. O valor do auxílio emergencial em 2021 passou para valores ainda menores, de 375 reais para mães chefe de família, 150 reais para famílias unipessoais e 250 reais para o restante.

O auxílio emergencial pagou suas últimas parcelas em outubro de 2021 e se tratou de um programa essencial na manutenção das condições de vida e da renda das famílias vulneráveis, tendo atingido 44% dos domicílios brasileiros em julho, no pico do seu alcance. Sua importância é indiscutível mesmo apesar das sucessivas dificuldades operacionais e incertezas, geralmente provocadas pela falta de clareza e de planejamento por parte do Governo Federal. Essas incertezas se mostram principalmente na ausência de uma definição de uma política entre dezembro de 2020 e abril de 2021 em que, apesar de se manterem as graves condições sanitárias da pandemia, o governo federal não apresentou novas medidas de combate às consequências econômicas. Essa dificuldade foi em parte superada pela criação de auxílios emergenciais das esferas estaduais e municipais, porém de amplitude muito menor devido inclusive às capacidades fiscais dessas esferas.

Outra questão crítica no que diz respeito ao auxílio emergencial foi a sua grande redução em 2021, embora as condições da pandemia tenham se agravado neste ano em relação a 2020. Não só os valores foram reduzidos para quase um quarto do valor inicial, mas também o alcance do benefício foi de 68 milhões de famílias em 2020 para 40 milhões de famílias em 2021 com a restrição de novas inscrições no novo ano. Em outubro, último mês do benefício, o auxílio chegou a 34,4 milhões de pessoas.

O governo federal decretou o fim do auxílio emergencial em outubro de 2021, em que pese os graves indicadores da situação de pobreza e vulnerabilidade no país. Somente em relação aos dados do segundo trimestre de 2021 relativos à população brasileira ocupada em algum trabalho, disponibilizados pelo IBGE, temos que a informalidade alcançou 35,6 milhões de pessoas e uma taxa de 40,6% da população ocupada, uma taxa que está em crescimento desde o segundo trimestre de 2019. O emprego por conta própria, que se apresenta também no país como uma alternativa ao emprego formal, alcançou seu recorde histórico com 24,8 milhões de pessoas.

O desemprego também bateu recorde no período, chegando a 14,7% da população na força de trabalho desocupada, no primeiro trimestre de 2021.

O fim do auxílio emergencial se combina com a extinção do Programa Bolsa Família e da proposta de implementação de um novo programa em moldes semelhantes. Antes de discutir a proposta apresentada pelo governo para esse novo programa, é importante apresentar a importância de uma política pública como o Bolsa Família no cenário brasileiro, tendo em vista inclusive que se tratou de uma das recomendações da última edição deste dossiê.

O programa Bolsa Família é extinto depois de 18 anos de operação, sendo criado em 2003 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e tendo sido um modelo de programa de transferência de renda, pois foi capaz de apoiar famílias na superação da pobreza utilizando recursos que eram relativamente baixos, inferiores a 0,5% do PIB. A capacidade de articular também medidas de saúde e educação, exigindo a vacinação completa e a frequência escolar de crianças para concessão do benefício, fizeram com que o programa tivesse efeitos benéficos que vão além das questões econômicas. Dados relativos ao Programa Bolsa Família organizados pelo IPEA indicam que o programa retirou 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões de pessoas da pobreza, e entre 2001 e 2015 respondeu por uma redução de 10% das desigualdades de renda no país. Além disso, o programa apresentava um potencial dinâmico na economia posto que a cada real investido no programa eram gerados 1,8 reais no PIB.

Contudo, as políticas de ajuste fiscal, fruto da inflexão ultraliberal pela qual passa o país desde 2016, têm impacto também sobre o programa, que vem tendo seu valor defasado ao longo do tempo. O último reajuste foi feito em 2017 e, segundo economistas da FGV,³⁹ seria necessário um reajuste de 32,2% para recuperar as perdas desde 2014.

³⁹Entrevista disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/10/29/apos-18-anos-bolsa-familia-faz-seu-ultimo-pagamento-nesta-sexta-feira.ghtml>

A alternativa do governo federal de uma política de combate à pobreza e a desigualdade de renda é atualmente um programa que busca substituir o Programa Bolsa Família, chamado Auxílio Brasil. É importante ressaltar que a análise desse programa neste texto é delicada, posto que ele foi recentemente anunciado pelo governo federal e restam ainda diversas dúvidas sobre sua aplicação, com atualizações sendo publicadas no momento da redação deste texto. As informações mais recentes divulgadas apontam que se trata de um programa que mantém o núcleo básico do programa bolsa família, com benefícios para famílias com filhos e em situação de extrema pobreza, e acrescenta a esse núcleo outros benefícios e compensações por transição. Além disso, a proposta é que o programa estabeleça um reajuste de 20% nos valores em relação aos disponibilizados pelo Bolsa Família e que alcance mais 2,4 milhões de famílias.

Além disso, em que pese o programa estar sendo implementado no momento atual, o que já se percebe é seu caráter de reconfiguração de uma política pública muito identificada com outras gestões do governo federal com um novo nome, mais identificado com a gestão atual, mas sem garantias do caráter permanente do programa. O maior risco à permanência do programa para além de 2022 é relativo ao orçamento, já que a proposta do governo é que os recursos que banquem a expansão do programa sejam oriundos de uma proposta de emenda à constituição que adia o pagamento de dívidas do governo e dessa forma não se tratam de uma renda contínua do governo. Outro aspecto que deve ser destacado é que, embora o programa tenha um alcance superior ao Bolsa Família, 22 milhões de pessoas que hoje recebem o auxílio emergencial serão excluídas de qualquer programa de auxílio. Tendo em vista os elevados níveis de informalidade e desemprego que se registram esse ano, é provável que essa parcela fique excluída de mecanismos de proteção social.

Tendo feito essa análise a respeito do auxílio emergencial, programa bolsa família e auxílio Brasil, que são as três principais políticas recentes de combate à pobreza e à desigualdade de renda, cabe agora analisar a evolução dos dados recentes relativos a esses indicadores.

Análise dos dados de pobreza e desigualdade de renda nas metrópoles brasileiras

O Boletim Desigualdade nas Metrôpoles é um boletim organizado pelos professores André Salata e Marcelo Gomes Ribeiro e uma parceria entre o Observatório das Metrôpoles, a PUCRS e a Rede de Observatórios da Dívida Social na América Latina (RedODSAL), que busca discutir a questão da desigualdade de renda nas metrópoles brasileiras a partir dos dados trimestrais divulgados na PNAD Contínua do IBGE. O boletim é divulgado trimestralmente traçando um perfil atualizado da evolução dos indicadores de desigualdade de renda para o conjunto das regiões metropolitanas e para cada uma delas, além de informações complementares trazendo alternadamente desigualdades na escolaridade, raciais, de gênero e de oportunidades.

O boletim disponibiliza, além do relatório completo, os dados que dão suporte às análises. Os três gráficos apresentados abaixo foram obtidos a partir de dados relativos à renda do trabalho disponibilizados na quinta edição do boletim, publicado em outubro de 2021. Na figura 1, está exposta a evolução da taxa percentual da população que vive em famílias com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo. Embora não se trate exatamente da evolução da taxa da pobreza, é possível perceber variações relevantes na população que é vulnerável devido a rendimentos muito baixos. O que se percebe é que esse percentual flutuou entre 18% e 21% entre 2012 e 2016 e depois subiu de patamar, flutuando entre 22% e 24% entre 2016 e 2019. A partir de 2020, como consequência da pandemia da COVID-19, se registra uma grande elevação das parcela de famílias vulneráveis, chegando a 30,4% e 31% ao longo de 2020 e com uma leve redução para 2021, mas em valores muito superiores àqueles registrados até 2019. Dessa forma, nota-se que a vulnerabilidade econômica no país atinge os valores mais elevados no período registrado, colocando a necessidade de aplicação de medidas de proteção social.

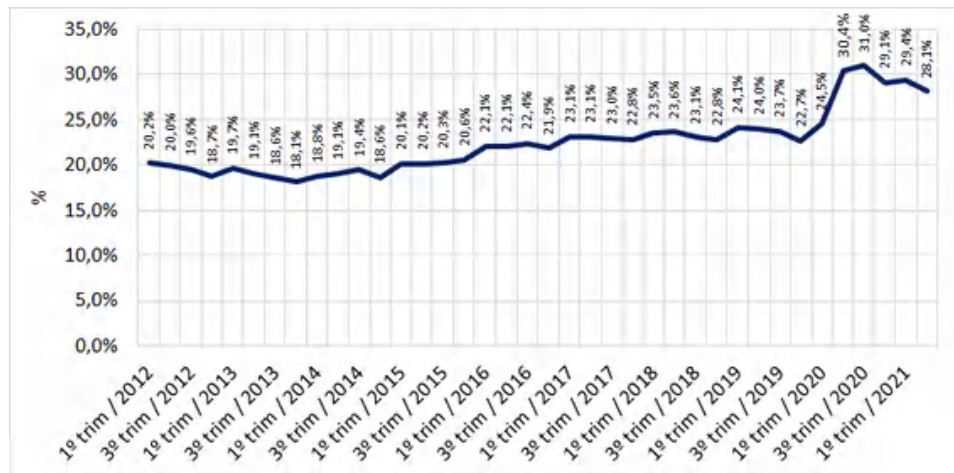


Figura 1 - Percentual da população do Conjunto das Regiões Metropolitanas Brasileiras que vive em famílias com renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo. Elaboração: Boletim Desigualdade nas Metrôpoles Edição 5.

Nas figuras 2 e 3, por sua vez, estão apresentados dois indicadores da desigualdade social, o primeiro deles é a razão de rendimentos entre os 10% no topo da distribuição de renda e os 40% da base dessa distribuição. Da mesma forma que na figura anterior, a razão dos rendimentos disparou ao longo de 2020, apesar de já registrar aumentos contínuos entre 2012 e 2019. O maior valor foi registrado foi 42,2, indicando que os 10% mais ricos tinham rendimentos mais de 40 vezes superiores aos mais pobres. No texto completo do Boletim Desigualdade nas Metrôpoles, se percebe inclusive que em algumas regiões metropolitanas, esse valor chegou a quase 100 vezes. No mesmo sentido estão as informações indicadas na figura 3, em que se apresenta a evolução do coeficiente de Gini. O Coeficiente de Gini mede o grau de distribuição de rendimentos entre os indivíduos de uma população, variando de zero a um. O valor zero representa a situação de completa igualdade, em que todos teriam a mesma renda, e o valor um representa uma situação de completa desigualdade, em que uma só pessoa deteria toda a renda. Dessa forma, é possível comparar a desigualdade de renda entre dois momentos ou locais a partir desse coeficiente. O que essa figura, assim como a anterior, aponta é para uma aguda elevação da desigualdade ao longo de 2020, seguida de uma leve redução em 2021, mas se mantendo em valores muito superiores aos registrados anteriormente à pandemia.

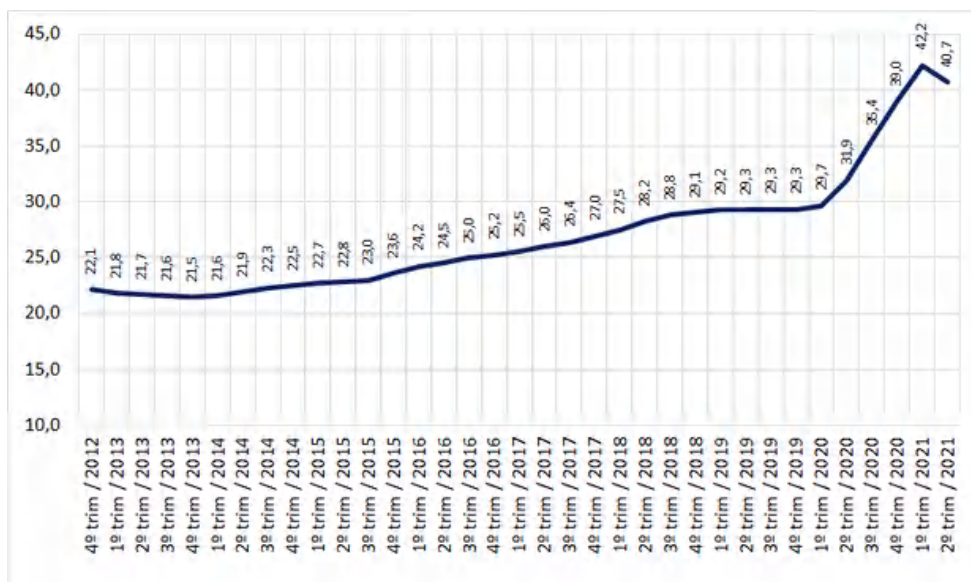


Figura 2 - Razão de rendimentos entre os 10% do topo e os 40% da base da distribuição para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras. Elaboração: Boletim Desigualdade nas Metrôpoles Edição 5.

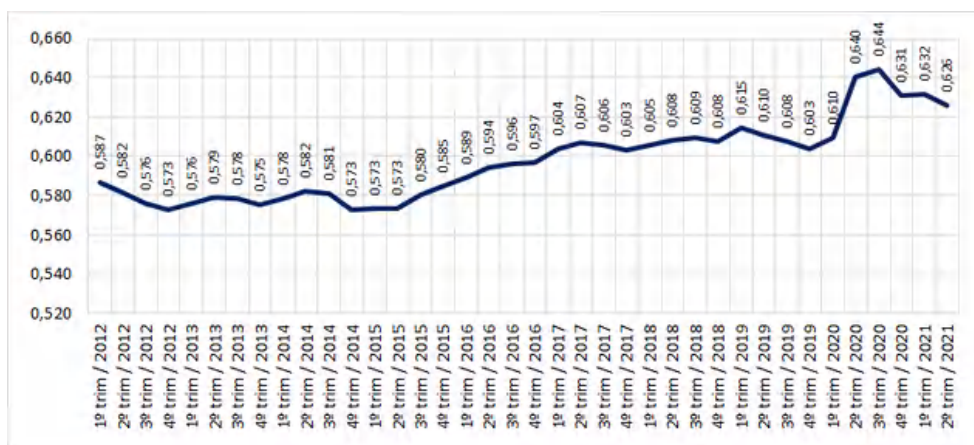


Figura 3 - Evolução do Coeficiente de Gini para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras. Elaboração: Boletim Desigualdade nas Metrôpoles Edição 5.

Recomendações

De uma forma geral, o que se percebe é que tanto a desigualdade de renda quanto a vulnerabilidade e a pobreza no país apresentam valores muito elevados, corroborando a discussão de que se tratam de problemas graves e não superados na sociedade brasileira, em que pese o período de aplicação de uma agenda de políticas públicas mais favoráveis entre 2003 e 2016. A esse cenário já grave se somou a pandemia da COVID-19, que começou a afetar o país em março de 2020 combinando uma grave crise sanitária ao agravamento da crise econômica. Os efeitos dessa crise econômica foi de agudização das questões ligadas à pobreza urbana e a desigualdade de renda nas cidades, com os indicadores alcançando recordes históricos em 2020, seguido de uma leve melhora em 2021, mas em valores muito acima daqueles registrados antes da crise.

O que esse cenário apresenta é que são extremamente necessárias políticas públicas de combate à desigualdade de renda e pobreza em todas as esferas de governo, em especial do governo federal que é o mais capacitado em termos fiscais e técnicos para a aplicação dessas políticas. Contudo, a orientação atual das políticas públicas federais de combate à pobreza caminham no sentido oposto a essa necessidade, extinguindo o auxílio emergencial e o Programa Bolsa Família e o substituindo por um programa de menor alcance, justamente em um momento em que ampliam as necessidades de proteção social da parcela mais pobre e vulnerável da população.

Dessa forma, a partir do monitoramento dessas políticas federais, estão entre as recomendações:

- Revogar a Emenda Constitucional 95, que fixou um teto para os gastos públicos;
- Reconstruir os programas de combate à pobreza e à desigualdade de renda através da distribuição de renda de caráter permanente, como o Programa Bolsa Família;
- Realizar uma política de valorização do salário mínimo

Box 3

Desmonte da Caixa Econômica Federal coloca em risco programas sociais

Autor/Colaborador
Sérgio Takemoto - Fenae

O Brasil vive um dos momentos mais críticos de sua história. Desde a redemocratização, não vivenciamos tempos tão difíceis do ponto de vista social e econômico. A pandemia de Covid-19 acentuou ainda mais as agudas desigualdades entre os brasileiros, com quase 30 milhões de pessoas na total miséria.

A crise tirou de milhares de famílias o emprego, a moradia, o alimento. Os brasileiros não têm o básico e dependem cada vez mais do estado para sobreviver. O problema é que, ao mesmo tempo em que essas pessoas buscam o mínimo de cidadania e dignidade, o governo federal se vira cada vez mais contra elas em uma política que renega programas sociais históricos, que contribuíram durante anos para uma grande fatia da população.

No caso da habitação, por exemplo, foco deste caderno, diz a Constituição Cidadã de 1988 que a moradia é “o direito social de todo brasileiro”. Esse direito é reconhecido por grande parte da população (57%), que credita ao governo federal a responsabilidade de ofertar moradia, água e esgoto para a população de baixa renda (pesquisa Datafolha realizada em outubro de 2021, com 2072 pessoas).

Não à toa que durante anos, a Caixa Econômica Federal apoiou o governo federal na execução do programa Minha Casa Minha Vida. Em uma década, o programa entregou 5,1 milhões de unidades habitacionais aos brasileiros, movimentando mais de R\$ 521 bilhões. Somente para os que ganhavam até 2 salários-mínimos (Faixa 1), foram contratados mais de 1,5 milhão de moradias com 90% de subsídio, para que as famílias que mais precisam pudessem ter um lar para morar.

Infelizmente, as recentes mudanças nas políticas de habitação realizadas pelo governo do presidente Jair Bolsonaro deixaram a população mais pobre completamente desassistida. O fim do subsídio àqueles que ganhavam até 2 salários-mínimos dentro do programa Minha Casa Minha Vida e a cobrança de juros maiores pelo Casa Verde e Amarela, tornaram o sonho da casa própria inviável para grande parte das famílias brasileiras. Segundo o IBGE, são mais de 200 mil pessoas morando nas ruas, e a tendência é que o número aumente.

Em vez de enfrentar a situação, no entanto, o governo continua a esvaziar os programas habitacionais, inclusive de recursos. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), usado para financiar a construção de casas populares, está com um déficit de R\$ 1,5 bilhão. Sem esses recursos, as obras correm risco de paralisação, porque não haverá dinheiro para pagar os contratos. Com isso, milhares de pessoas empregadas no setor de construção civil podem ficar sem trabalho, em plena crise econômica.

Se somarmos o déficit habitacional à redução dos investimentos em infraestrutura básica nas cidades e à grave crise econômica sanitária que vivemos, chegamos ao cenário atual do país: no início de 2021, 12,8% da população registraram renda abaixo da linha da pobreza, ou 27 milhões de brasileiros, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas. Em 2019, antes do coronavírus, a média era de 11%. E a desigualdade, claro, aumentou: a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio mostra que, em média, os 10% mais ricos perderam 3% da renda com a pandemia, enquanto os 40% mais pobres viram a renda familiar que vem do trabalho, descontando o auxílio do governo, cair mais de 30%. Sem o auxílio, inclusive, o cenário seria ainda mais calamitoso.

Esses são apenas alguns exemplos da política destrutiva desse governo. No caso da Caixa Econômica Federal, o governo Bolsonaro (sob a batuta de Pedro Guimarães) está trabalhando no desmonte dos principais segmentos do banco – o mesmo que teve um papel tão crucial na distribuição do auxílio. A venda das partes mais lucrativas da Caixa é uma demonstração de que as políticas sociais executadas pelo banco não estão na lista das prioridades do governo. Pelo contrário: o que estão fazendo é anunciar lucros presentes sem se preocupar com o esvaziamento do caixa corrente do banco, que são a garantia para a execução de programas essenciais para a vida de milhares de brasileiros, conforme demonstração a seguir:

Venda da Caixa Seguridade

Em abril de 2021, 17% da CAIXA Seguridade foi vendida. Para se ter uma ideia, o valor da parte vendida da CAIXA Seguridade foi apurado em R\$ 3,3 bilhões. Se esse montante fosse mantido no banco público, poderia dar fôlego aos programas habitacionais e financiar a construção de aproximadamente 45 mil casas para as famílias mais carentes.

Venda da DTVM

A Caixa Econômica anunciou a criação de uma DTVM para intermediar a negociação de ativos e conectar os investidores até o ambiente de bolsa de valores. Porém, antes mesmo da autorização do Banco Central para início das operações, o presidente da Caixa, Pedro Guimarães, anunciou que o negócio seria vendido para a iniciativa privada. Esse é mais um movimento da atual gestão para dividir com a iniciativa privada um negócio altamente lucrativo, que contribui para equilibrar o banco.

Atualmente, a Caixa conta com 426 fundos e R\$ 693,9 bilhões em ativos sob gestão, o que a coloca na quarta posição das maiores administradoras de recursos financeiros do país. A prestação de serviços dos Fundos de Investimento e Carteiras Administradas representa a quarta maior receita do banco (mais de 9%).

Caixa Cartões e loterias na mira para a privatização

Além das vendas já realizadas ou programadas, temos também a perspectiva de outras transações: a da Caixa Loterias e Caixa Cartões. No caso da Loteria, por exemplo, o impacto direto para os programas sociais é muito preocupante. Atualmente, do total do que é arrecadado com a loteria, cerca de 40% são investidos em políticas públicas. Se privatizada, a porcentagem destinada para esse fim cairá para 16%.

No caso da CAIXA Cartões, vender essa subsidiária é abrir mão de quase R\$ 3 bilhões anuais oriundos dessa unidade de negócios, o que representa mais um fator para o enfraquecimento do banco e consequente impacto nas políticas sociais do país.

Sem Caixa, sem programas sociais

Sem um banco forte, eficiente, rentável e comprometido em assistir à população brasileira como um todo, programas sociais e políticas públicas seriam progressivamente esvaziados, até perderem qualquer alcance significativo. Assim, inclusive, já vem acontecendo, e o atual estado do Casa Verde e Amarela comprova. Por isso, é necessário ressaltar: para financiar e operacionalizar esse trabalho social, é necessário que a Caixa seja preservada e fortalecida, e isso ficará difícil se suas partes mais valiosas continuarem sendo vendidas.

É um consenso no mundo inteiro que um banco público bem estruturado é imprescindível até para governar. Num país com desigualdades profundas como o Brasil, frente a uma crise econômica rompante e com a população enfrentando desafios diários para sobreviver, o papel da Caixa se torna ainda mais crucial, pois sem ela milhões de brasileiros ficariam desamparados. Combater o desmonte da estatal, portanto, não cabe apenas a seus trabalhadores: é uma missão para todos os brasileiros.

8.

O corpo da cidade: gênero, raça e direito à cidade.

Autoras/Colaboradoras

Auta Azevedo - Habitat para a Humanidade Brasil


Bartfria Lima - CONAM

Cassia Caneco - Instituto Polis

Graça Xavier - UNMP

Mauricleia Soares - CFESS

Raquel Ludermir - Habitat para a Humanidade Brasil



Vetos, contingenciamentos, desinvestimentos e desmontes praticados desde o golpe de 2016 e, sobretudo, durante a gestão irresponsável de Jair Bolsonaro têm ameaçado avanços alcançados a grande custo no Brasil e adensado desigualdades e injustiças estruturais. Diante disso, sabemos que imaginar um horizonte onde morem possibilidades seja um exercício bastante árido. Ainda assim, convidamos você a seguir com a gente, pois esta situação torna ainda mais urgente a necessidade de juntas frearmos o sucateamento, reivindicarmos, elaborarmos e monitorarmos as políticas públicas para construirmos futuros mais largos onde caibam os nossos projetos de mundo.

Neste texto, resgatamos elementos que historicamente deram forma e acentuaram desigualdades de gênero e raça nas cidades, bem como elementos da atual conjuntura social, política, econômica e sanitária do país. A partir deste olhar, abordaremos duas questões centrais. Como os desmontes das políticas urbanas afetam a vida das mulheres negras nas cidades? E, por outro lado, como os retrocessos nas políticas para as mulheres e população negra afetam o acesso e direito à cidade? Por fim, refletiremos sobre violações de direitos e recomendações para políticas públicas urgentes e de médio e longo prazo.

Utilizamos a **raça** e o **gênero** como categorias de análise, considerando que existe um processo de biologização das hierarquias que desloca da história para a natureza a construção de desigualdades, invisibilizando-a (Segato, 2016). Utilizamos também a noção de **interseccionalidades**, aqui entendida não somente como uma avenida onde se encontram diversas opressões, mas possivelmente como um lugar de imbricamento oportuno para a criação de metodologias e inteligências para a solução dos problemas urbanos a partir do apontamento de algumas reivindicações. É neste sentido que adotamos as aspas de Lélia Gonzalez (1984), a seguir.

"O lixo vai falar, e numa boa!" Ecos da invisibilização das mulheres negras na produção da cidade

As relações entre racismo, capitalismo e patriarcado deixaram marcas profundas nas cidades brasileiras. Depois de séculos de colonização portuguesa e concessão de terras para as elites, a Lei de Terras de 1850 determinou que a única maneira formal de aquisição de terras seria por meio da compra. Ou seja, a terra foi transformada em uma mercadoria que a população pobre e escravizada (prestes a tornar-se livre) não poderia comprar. Legalmente, as mulheres livres eram legalmente subordinadas aos homens, e o que hoje chamamos de violência contra a mulher era uma prática comum e autorizada a pais e maridos. As mulheres negras, por sua vez, ainda eram escravizadas.

No início dos anos 1900, enquanto os pobres urbanos que ocupavam terras informalmente para autoconstruir sua moradia eram despejados em massa ou negligenciados pelo poder público, as mulheres livres ainda eram subordinadas aos seus pais e maridos. Bater e até matar mulheres em nome da honra da família era tolerado. Enquanto isso, as mulheres negras iniciavam do zero suas trajetórias de moradia, construção de patrimônio e sobrevivência.

No fim do século XX, o país vivenciou avanços legais importantes em relação ao direito à moradia da população pobre, aos direitos de propriedade, sociais e econômicos das mulheres, e de não discriminação da população negra. Mas foi somente nos anos 2000 que a moradia se tornou um direito constitucional (BRASIL, 2000), os programas habitacionais foram legalmente obrigados a priorizar as mulheres como público-alvo (BRASIL, 2005), foi promulgada a Lei Maria da Penha de enfrentamento à violência doméstica e familiar baseada em gênero (BRASIL, 2006), e a Lei de Cotas (BRASIL, 2012) juntamente com políticas afirmativas para a promoção da igualdade racial.

Contudo, as realidades das mulheres, sobretudo das mulheres negras, vêm sendo sistematicamente marcadas pelos resquícios de

discriminações históricas e pelas lacunas entre a lei, políticas e programas e sua implementação na prática. Na base da pirâmide, as mulheres negras recebem em média menos da metade que o rendimento médio dos homens brancos (IBGE, 2020), e muitas vezes trabalham em regimes informais e de extrema vulnerabilidade. As mulheres também estão mais expostas ao desemprego: no início da pandemia, por exemplo, 81% das vagas suprimidas de janeiro a setembro de 2020 eram ocupadas por mulheres (ALVES et al., 2021).

Além disso, a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho alcançou um “teto de vidro” e há vários anos gira em torno dos 55% (FONTOURA et. al., 2017). Ou seja, quase metade das mulheres em idade economicamente ativa não está disponível para o mercado de trabalho. Uma das razões por trás deste dado é a divisão sexual do trabalho que geralmente designa a mulher como principal responsável pelo trabalho reprodutivo não remunerado. Isso se confirma nos dados em relação ao uso do tempo: em 2019, antes da pandemia, as mulheres usavam, em média, 18,5 horas semanais para cuidados com a casa e familiares, enquanto os homens gastavam 10,4 horas para esse fim (JUNIA, 2020). Com a pandemia, a permanência maior de crianças dentro de casa em função do fechamento das escolas também contribuiu para o aumento da carga doméstica de trabalho, uma tarefa socialmente imposta à mulher.

Essas desigualdades podem ser sintetizadas no Índice de Feminização da Pobreza, adotado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que indica o número de mulheres pobres para cada 100 homens pobres. O gráfico abaixo mostra que mesmo em um período de crescimento econômico no país, o número de mulheres pobres em relação a homens cresceu vertiginosamente. Em 2001, para cada 100 homens em situação de pobreza e extrema pobreza, havia 107,5 e 112,5 mulheres respectivamente na mesma situação. Em 2015, esta proporção subiu para 121 mulheres em situação de pobreza e 138 mulheres em situação de extrema pobreza, para cada 100 homens nestas situações, respectivamente. Enquanto o país cresce e fica mais rico, pelo aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, cresce a disparidade da pobreza entre homens e mulheres.

Discriminação no mercado de trabalho contribui para a feminização da pobreza, junto ao fato de que as mulheres carregam o peso da reprodução da vida não remunerada num governo que gesta políticas de morte.

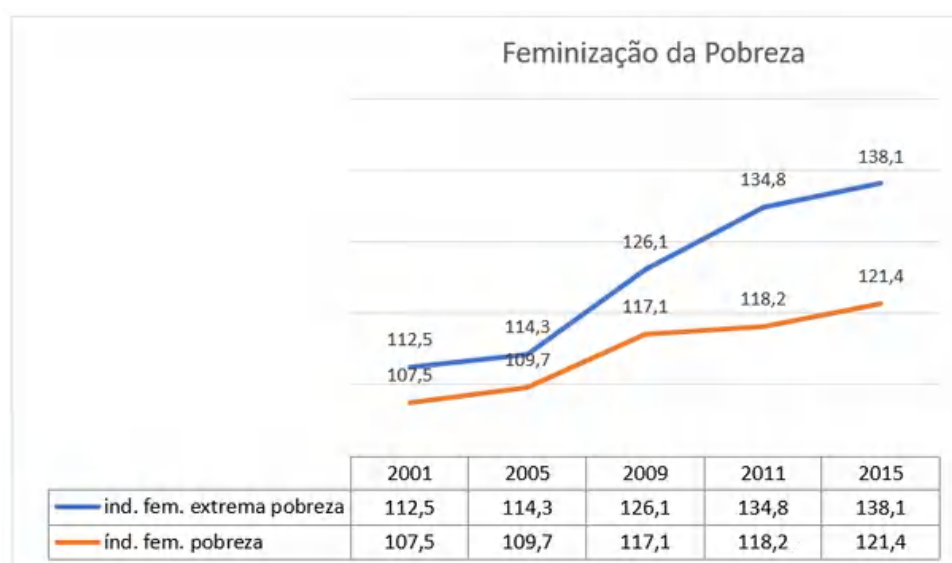


Figura 1: Feminização da Pobreza no Brasil de 2001 a 2015

Elaboração própria com base nos dados da CEPALSTAT disponíveis em:
<https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>

Outros documentos e reflexões corroboram com a compreensão deste quadro, com especial atenção às interseccionalidades entre raça e gênero, tais como o estudo produzido pela ActionAid que aponta para a incontestável maneira como o racismo e o machismo estruturais prejudicam sobretudo as mulheres negras brasileiras (BRANDÃO, MENEZES). No Brasil, a pobreza e a extrema pobreza possuem nítido recorte de raça e gênero.

É diante deste quadro social e econômico que discutimos, a seguir, os efeitos dos desmontes das políticas urbanas na vida das mulheres negras.

Políticas urbanas e impacto na vida das mulheres negras

Dentre as políticas urbanas, as políticas de moradia têm um papel central de “porta de entrada” para uma série de serviços e direitos. E foi somente em 2021 que os dados do déficit habitacional foram apresentados com recorte de gênero, comprovando o que já se sabia empiricamente há muito tempo: **o déficit habitacional no Brasil é feminino** (FJP, 2021; Lacerda, Guerreiro, Santoro, 2021). As mulheres são maioria em todos os componentes do déficit: ônus excessivo com aluguel, habitação precária e coabitação. Além disso, entre 2016 e 2019, enquanto o déficit habitacional diminuiu entre os homens, cresceu entre as mulheres, conforme ilustra o gráfico abaixo.

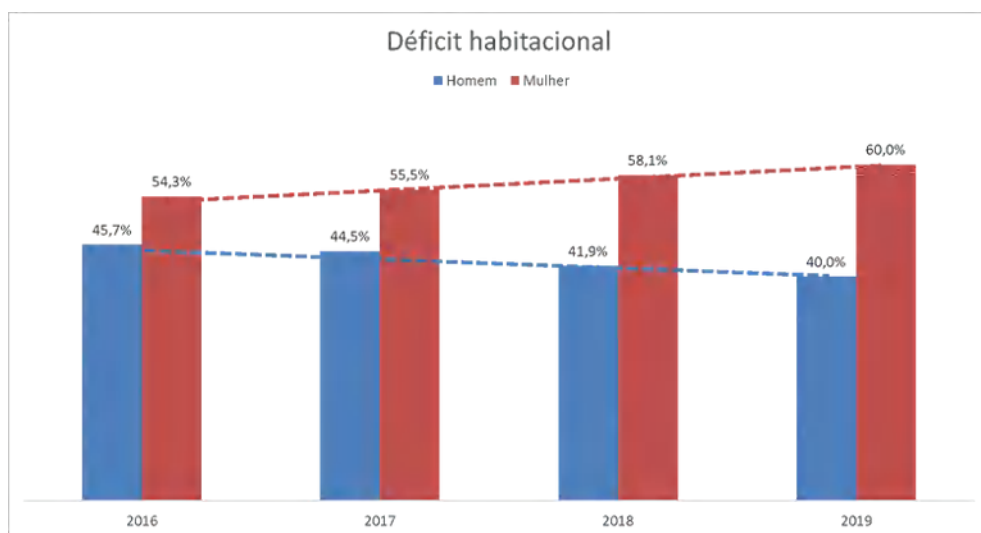


Figura 2: Feminização do Déficit Habitacional no Brasil.
Elaboração própria com base em dados da Fundação João Pinheiro (2021).

[Enquanto o governo federal cortava 98% do orçamento para política habitacional destinada às faixas de mais baixa renda](#), os despejos e remoções forçadas se alastraram pelo país. Enquanto a principal orientação para evitar a contaminação pelo Covid-19 era “ficar em casa”, pelo menos 19.875 famílias foram despejadas do seu local de moradia e outras 93.485 estão ameaçadas de ficar na rua (Campanha Despejo Zero).

Essa realidade está relacionada com os mais de 3.5 milhões de domicílios em situação de inadequação fundiária no Brasil (FPJ, 2021), bem como o empobrecimento das famílias e impossibilidade de pagar aluguel que resulta na formação e adensamento de assentamentos informais. Cabe, aqui, destacar que as mulheres são desproporcionalmente afetadas antes, durante e depois dos despejos, tanto do ponto de vista psicológico como físico, social e econômico. O impacto dos despejos na vida das mulheres é multidimensional.



Foto: Campanha Despejo Zero Pernambuco

Mesmo com a política habitacional para as menores faixas de renda praticamente paralisada devido aos cortes no orçamento, a discussão sobre a priorização das mulheres nos programas habitacionais tem sido retomada e questionada judicialmente em vários estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. No Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, essa medida afirmativa que tenta amenizar séculos de assimetrias de poder, sociais, econômicas entre homens e mulheres tem sido refutada como “uma discriminação injustificada (em razão do sexo)” e uma “ofensa ao direito de propriedade” (apud TARTUCE, 2021).

Apesar das determinações dos programas e da previsão instituída na lei federal que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, em caso de separação, na prática, mulheres beneficiárias de programas habitacionais têm sido obrigadas a dividir a casa ou o valor da venda do imóvel com seus ex-cônjuges ou ex-companheiros. Com esse valor, elas não conseguem moradia digna e tornam-se inelegíveis para acessar novamente um programa habitacional, haja visto que já foram contempladas uma vez. Um dos poucos mecanismos que vinha garantindo que a casa ou terreno concedidos por programas habitacionais ficassem no nome das mulheres está com os dias contados.

Em relação a água e saneamento, os dados mais recentes apontam que quase 14.25 milhões de domicílios apresentam carência de infraestrutura como abastecimento de água e esgotamento sanitário, e 11.24 milhões de domicílios apresentam carência edilícias como a inexistência de banheiro exclusivo e de armazenamento de água adequado (FJP, 2021). Essas carências, como a falta de esgotamento sanitário ou o armazenamento de água inadequado, afetam desproporcionalmente as mulheres, que geralmente são as principais responsáveis pelas tarefas domésticas que exigem a disponibilidade de água, bem como pelos cuidados de enfermos e portadores de necessidades especiais. Além disso, a privatização de serviços como o abastecimento de água e saneamento tem um impacto desproporcional na vida das mulheres, haja visto as desigualdades de renda, já mencionadas.



Foto: Maurício Lima/AFP

Nosso cotidiano é diariamente atravessado pelas desigualdades que permeiam a cidade: o tempo que gasto me deslocando de casa para o trabalho, se consigo andar numa calçada ou se ela está esburacada, se o caminho que faço para voltar para casa à noite está iluminado, se dentro do meu bairro ou ao redor dele vou ser abordada pela polícia. E tudo isso tem relação com as desigualdades históricas conformadas pelo capitalismo, racismo e patriarcado.

As políticas de transporte afetam a vida das mulheres desde o valor da tarifa, até os longos períodos de espera e a superlotação dos veículos, que estão relacionados com o risco de assédio e violência de gênero. O itinerário das linhas também é uma questão: grosso-modo, priorizam trajetos pendulares planejados por e para os homens, em detrimento de trajetos mais curtos e multidirecionais que seriam mais adequados para as mulheres. Nos espaços públicos, mulheres mudam seus percursos na cidade por medo de assédio e outras violências, e sofrem com vias pouco iluminadas e não asfaltadas.

Outro ponto importante é a questão da representatividade. A universalidade sustentada pelos mitos de origem tem influenciado diretamente a (con)formação socioespacial e naturalizado as violências a grupos não hegemônicos. No artigo *Negros de Pele Clara*, Sueli Carneiro (2004) afirma que uma das características do racismo é o privilégio dos racialmente hegemônicos se representar em diversidade enquanto aprisiona os outros em uma imagem estereotipada. Impedidas de ocupar ou de se verem representadas nos lugares públicos, grande parte das reivindicações das mulheres negras, sobretudo militantes, está relacionada à obliteração de suas contribuições para a construção das cidades.

Ilustra esta afirmação a pesquisa *Presença Negra nos Espaços Públicos* (Instituto Pólis, 2020) que, após estudar 367 monumentos da cidade de São Paulo, apontou que dos 199 monumentos que homenageiam figuras humanas, apenas 1 representa uma mulher negra. Esta figura, a Mãe Preta, não é homenageada pela sua subjetividade; o lugar de destaque que ocupa é devido a sua função de aleitar uma cidade que se orgulha de sua herança colonial.

Trouxemos aqui este exemplo porque existe uma relação entre a violência simbólica da ausência das mulheres nos espaços públicos com a violência física. O movimento Black Lives Matter (Vidas Negras Importam) evidenciou em junho de 2020 os danos que a exaltação de um sobre os outros podem trazer a identidade de um povo. É que quando as pessoas somem do nosso imaginário tudo pode ser feito com elas, cristalizar sua identidade, induzir seu comportamento, despejar, remover, deixar morrer e matar.

Estas mulheres, maioria entre babás, empregadas domésticas, profissionais da linha de frente da saúde e assistência social, não abandonaram as ruas durante a pandemia da covid-19, mas ainda têm seus percursos escondidos atrás de uniformes e elevadores de serviço. Mulheres negras são visibilizadas quando para ilustrar em folhas de jornal a “cara do desemprego”, por exemplo, como apresentado acima.

Longe de romantizar é preciso reconhecer que apesar de toda a violência posta, as mulheres negras têm lutado para mostrar que a cidade ainda não está pronta e através de suas movimentações têm criado transformações nos territórios, através de ações em redes, coletivos, movimentos e associações.

É preciso ecoar as suas ações pois suas mobilizações buscam assegurar que as cidades cumpram suas funções sociais. São as mulheres negras que têm movido esforços gerenciando a crise durante a pandemia a partir dos cuidados nos territórios entregando cestas básicas, materiais de higiene e informativos que buscam diminuir o impacto da Covid-19 nas favelas, quebradas, comunidades. São os caminhos que abrem com seus passos, num movimento negro educador que ensinam às cidades a serem outras (GOMES, 2017). Hoje encaminham novas lideranças, que inspiram às juventudes que têm reclamado direitos disputando às institucionalidades.

Políticas para equidade de gênero e raça e impactos no direito à cidade

Para além dos efeitos das políticas urbanas na vida das mulheres e população negra, este texto também busca suscitar uma reflexão sobre como as políticas para a promoção da igualdade de gênero e racial podem interferir no direito à cidade.

No ano em que a Lei Maria da Penha completa 15 anos, cabe refletir sobre qual é a relação entre a violência doméstica e o direito à moradia, por exemplo. Uma pesquisa recente (LUDERMIR; SOUZA, 2021) mostrou que a falta de acesso à moradia reforça o ciclo da violência doméstica em pelo menos três situações.



1) Mulheres permanecem em relacionamentos abusivos por não ter para onde ir. Esta situação tem uma relação direta com as limitações da rede de abrigamento que conta com menos de 80 casas abrigo em todo o país, acessível somente para mulheres sob risco iminente de morte. Isso configura um déficit habitacional invisibilizado, já que a falta de moradia obriga essas sobreviventes a tolerar a violência em troca de um teto.



2) Despejo por meio de violência doméstica, quando mulheres saem de suas casas para escapar de episódios de violência extrema, “para evitar o pior”. Esta situação reflete a ineficiência de medidas protetivas para as mulheres. As mulheres que insistem em ficar na casa conjugal e lutar pelos seus direitos de propriedade reportam os mais altos índices de violência, chegando à ameaça de morte e tentativa de homicídio, evidenciando como a violência doméstica pode ser usada como instrumento de despossessão das mulheres.



3) Mulheres que fogem de relacionamentos abusivos e entram no déficit habitacional, geralmente morando de favor na casa de amigos ou parentes (coabitação) ou enfrentando ônus excessivo com aluguel. Esta situação de moradia muitas vezes é insustentável, levando as mulheres a voltarem para relacionamentos abusivos por não ter alternativa de moradia.

A moradia não é vista como uma alternativa para prevenir casos extremos de violência. Com exceção do apoio para aluguel disponível em algumas prefeituras e governos estaduais, em um valor irrisório, o cenário do acesso à moradia para mulheres em situação de violência é desolador, considerando as menos de 80 casas abrigo no país, acessível somente para mulheres em risco iminente de morte, e o corte de 98% no orçamento da política habitacional convencional.

Soma-se a isso, o aumento da violência doméstica no período recente. Diversos estudos já mostravam, mesmo antes da pandemia, a complexidade de enfrentar a violência doméstica dentro da própria casa, e que os autores da violência são pessoas conhecidas da vítima. O relatório Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto Datafolha, lançado em 2021, revela que a crise sanitária só torna o enfrentamento ainda mais difícil: mulheres convivendo mais tempo com seus agressores, perda de renda familiar, aumento das tensões em casa, maior isolamento da mulher e consequente distanciamento de uma potencial rede de proteção.

Segundo o relatório, uma em cada quatro mulheres brasileiras (24,4%) acima de 16 anos afirma ter sofrido algum tipo de violência ou agressão nos últimos 12 meses, durante a pandemia de Covid-19.

Além disso, cinco em cada dez brasileiros/as (51,1%) relataram ter visto uma mulher sofrer algum tipo de violência no seu bairro ou comunidade ao longo dos últimos 12 meses. Na pandemia de covid-19, enquanto o lugar mais seguro para a grande parte da população era dentro de casa, o mesmo não pode ser dito para muitas mulheres brasileiras. 48,8% dos casos de violência vivenciados pelas mulheres nos últimos 12 meses aconteceram dentro de casa. 19,9% das violências vivenciadas ocorreram na rua, 9,4% no trabalho e 1,8% no bar/balada.

O relatório aponta ainda para outra constatação alarmante: apesar da violência contra mulher não ter fronteiras de classe, cor, idade, entre outros, segue afetando prioritariamente as mulheres negras, pobres, jovens e de baixa escolaridade. 52,2% das mulheres pretas no Brasil sofreram assédio nos últimos 12 meses, 40,6% das mulheres pardas e 30% das mulheres brancas. 61,8% das mulheres que sofreram violência no último ano afirmaram que a renda familiar diminuiu neste período. Entre as que não sofreram violência este percentual foi de 50%. 46,7% das mulheres que sofreram violência também perderam o emprego. A média entre as que não sofreram violência foi de 29,5%; 25,1% das mulheres que sofreram violência durante a pandemia destacaram que a perda de emprego e renda, e a impossibilidade de trabalhar para garantir o próprio sustento foram os fatores que mais pesaram para a ocorrência de violência que vivenciaram; 21,8% afirmam que a maior convivência com o agressor em função da pandemia de covid-19 também contribuiu.

Algumas iniciativas estão sendo propostas por parlamentares como medidas para frear essa violência no contexto de pandemia. Entre os projetos em debate, destacamos o Projeto de Lei (PL) 1267/2020, da Deputada Taliria Petrone e outras tem o objetivo de ampliar a divulgação do Disque 180 enquanto durar a pandemia da covid-19.

O PL 1291/2020, apresentado pela Deputada Maria do Rosário e outras, visa assegurar medidas de combate e prevenção à violência doméstica já previstas no código penal brasileiro enquanto durar a declaração de estado de emergência de caráter humanitário e sanitário em território nacional. O PL 1552/2020, da Deputada Sâmia e outras, dispõe sobre a proteção de mulheres em situação de violência enquanto durarem as medidas de quarentena e restrições de atividades no contexto da pandemia de COVID 19.

A **violência patrimonial contra a mulher**, apesar de já reconhecida na Lei Maria da Penha, permanece pouco conhecida, principalmente quando relacionada a bens imóveis como a casa ou terreno das famílias. Poucas mulheres sabem que perder a casa ou terreno na separação ou na partilha de herança pode constituir violência patrimonial contra a mulher. Em territórios populares, é muito comum que mulheres desconheçam seus direitos de propriedade e, portanto, não consigam identificar quando expostas à violência patrimonial relacionada a bens imóveis. Enquanto isso, o código penal ainda impede a punição de pais, filhos e cônjuges que cometem violência patrimonial (Art. 181), e operadores do sistema de justiça e das redes de enfrentamento da violência doméstica tendem a focar na destruição ou retenção de documentos e objetos de menor valor econômico, em detrimento de perdas materiais mais expressivas como perder a casa ou a herança.

Outra questão que tem rebatimento no direito à cidade das mulheres diz respeito aos **direitos reprodutivos e a legalização do aborto**. Neste tema, o governo brasileiro está alinhado a uma política de ultradireita internacional e profundamente conservadora de países que violam os direitos humanos das mulheres, orientado por forças religiosas extremistas, que pregam a subordinação total das mulheres. O governo tem reforçado a divisão sexual do trabalho que empurrado as mulheres para dentro de casa como propriedade dos homens e na tarefa exclusiva do cuidado familiar, sem nenhuma proteção do Estado Brasileiro, sem previdência social, sem equipamentos públicos que possam atenuar a tarefa de cuidado, como creche e ampliação das unidades de saúde.

No centro dessa questão está colocada a autonomia reprodutiva das mulheres, centro dos ataques dos governantes e políticos brasileiros, buscando negar direitos às mulheres e pessoas que gestam, especialmente o de planejar sua vida reprodutiva de acordo com suas condições emocionais, financeiras e momentos de vida. Casos recentes viraram notícia no Brasil sobre crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, que tinham direito ao aborto, mas sofreram ameaças e pressões de grupos religiosos fundamentalistas, e de serviços saúde e assistência social. Neste período histórico que nos desafia profundamente a enfrentar uma pandemia, vimos um governo Federal a defender a produzir uma política racista, patriarcal e cis heteronormativa que se realiza em medidas que reforçam um discurso por um modelo de família único e que não condiz com a nossa realidade.

As políticas de assistência, bolsa família e auxílio emergencial, muitas vezes direcionadas para as mulheres e população negra e pobre, também geram reflexos no acesso e direito à cidade. Segundo os dados do Programa Bolsa Família - CadÚnico⁴⁰ de fevereiro/21, as pessoas beneficiárias do programa somam um total de 43.832.200, das quais 32.964.667 são negras/os e 10.132.895 são brancos/as. A maioria beneficiada pelo programa são mulheres chefes de família (57,21%). Os dados comprovam qual parcela da população é a mais afetada com o desmonte das políticas.

A pobreza, a crise política, o desemprego, a aprovação das contra reformas trabalhista e da previdência, a Emenda Constitucional 95 que congelou os recursos para investimentos nas políticas sociais por 20 anos, e a precarização do trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) significaram importantes ausências de direitos na vida de muitas famílias e indivíduos. Essa conjuntura aprofunda e desvela desigualdades estruturais que não foram inauguradas pela pandemia. O que estava “debaixo do tapete” era o tamanho do abismo existente numa sociedade de informais e desempregados/as.

⁴⁰Programa Bolsa Família- Dados do CadÚnico fevereiro/2021.

O atual desgoverno federal tem como características principais o negacionismo, a necropolítica⁴¹ e o Estado penal. Este cenário de guerra impacta o acesso às políticas sociais e seu alto grau de seletividade. O SUAS encontra-se em alguma medida ameaçado. O orçamento elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para 2021, destinado ao custeio de serviços e ações socioassistenciais foi de R\$ 2,6 bi, mas obteve uma aprovação de apenas R\$ 1.107.469.541 (1 bi), com redução de 59,34%. A estratégia é colocar a democracia em xeque, proceder com o desmonte das políticas, mas sem assumir oficialmente que está fazendo isso.

Com o avanço da pandemia de Covid-19, sob pressão social e parlamentar, diante do risco de uma convulsão social iminente, e depois de muito resistir, o governo foi obrigado a instituir o Auxílio Emergencial, que incorporou os beneficiários do Bolsa Família. Dos 108 milhões de trabalhadores/as que solicitaram o auxílio em 2020, somente 68 milhões receberam neste ano, alcançando em torno de 44% dos domicílios brasileiros.⁴² Mesmo com o recrudescimento da pandemia em 2021, e a agudização do desemprego, que se aproxima dos 15 milhões de pessoas, o Auxílio Emergencial foi liberado para apenas 45,6 milhões de beneficiários e rebaixou seus valores. Com o fim do auxílio emergencial nos valores praticados inicialmente, 12,8% dos/as brasileiros/as passaram a viver abaixo da linha da pobreza, com menos de R\$246 ao mês (R\$ 8,20). Em 2020, eram 4,5% vivendo nessa situação.⁴³

Tal diminuição não se justifica, uma vez que o contexto de crise se aprofundou ainda mais em relação a 2020, com a alta de preços de produtos básicos de consumo da população, como alimentos, por exemplo.

⁴¹ Necropolítica é um conceito desenvolvido pelo filósofo camaronense Achille Mbembe que explica a política de morte e eliminação das populações historicamente vulnerabilizadas, colocada em prática pelo próprio Estado.

⁴² O Governo Federal propôs um auxílio no valor de R\$ 200,00, e o Congresso ampliou para R\$600,00 em 2020. Em 2021 o Auxílio foi prorrogado com valores menores: R\$ 150 para famílias com um integrante, R\$ 250 para famílias com duas ou mais pessoas e R\$ 375 para mães chefes de família monoparental. Ver <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08>

⁴³ Fonte: CONTRAF. Brasil tem taxa de pobreza extrema maior do que no início da década passada, 01.02.2021. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/>

O Estado brasileiro indica, com esta política, que cada sujeito deve prover sua proteção social, o que revela forte tendência de a política de assistência social assumir um papel de maior seletividade, focalização e fragmentação da miséria na medida em que há cada vez mais pré-requisitos de seletividade difíceis de serem alcançados pela maioria da população brasileira. Isso afasta qualquer possibilidade de se tornar uma política de direito de cidadania.

Os serviços de proteção em situação de calamidades, desastres e emergência, previstos no art. 4º da Portaria 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, não foi executado nesse contexto de pandemia como deveria ser, isto é, articulado com as outras políticas sociais, como por exemplo: moradia, educação, saneamento, garantindo o acesso aos Benefícios Eventuais - que têm caráter suplementar e provisório, em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.⁴⁴ O que observamos foi um discurso de emergência, e um fazer assistencialista, que não se converteu em uma política pública de Estado comprometida em reverter o quadro de extrema pobreza e crise sanitária.

O atual momento é de menor acesso aos direitos, de retrocesso e destruição de conquistas sociais. O governo apostou no desfinanciamento e no sucateamento do SUAS com a sangria e a transposição na transferência de recursos. Aprofunda-se a lógica de um Estado mínimo para o trabalho e para a população que acessa as políticas sociais, cuja maioria é formada por mulheres negras, e máximo para o capital que produz as desigualdades sociais, políticas e econômicas. Reforçaram-se ações assistencialistas, clientelistas, e enfraqueceram-se políticas de segurança alimentar e habitação.

Não bastassem as desigualdades já colocadas, passamos por um momento de ameaça inclusive a direitos adquiridos, como é o caso da política de cotas. Recentemente, uma servidora pública federal, aprovada em concurso através da referida política, após 3 anos de nomeação e exercício do cargo, foi exonerada.

⁴⁴ Disposto no Decreto 6.307 de 14 de dezembro de 2007, sobre Benefícios Eventuais da LOAS.

Outra candidata, uma mulher branca, que havia ficado em colocação posterior à candidata negra, ganhou na justiça o direito a assumir o cargo, o que resultou na exoneração daquela já nomeada, diante da impossibilidade de criação de outro cargo.⁴⁵ Acontecimentos como este nos colocam alertas diante de tamanho retrocesso e abuso.

Além disso, em novembro de 2021, dias antes de concluirmos a redação deste texto, foi anunciado o fim do Programa Bolsa Família, cuja substituição ainda está indefinida. Isso representa um retrocesso de um dos programas mais importantes de redistribuição de renda que tirou milhões de pessoas da pobreza, reconhecido internacionalmente. Chama atenção a proximidade do anúncio de um novo auxílio com as eleições, o que levanta sérios questionamentos sobre os interesses eleitoreiros por trás de tal medida precipitada e inconsequente.

⁴⁵Até a finalização deste texto, não haviam mais notícias sobre o andamento do caso. Fonte: <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/servidora-negra-e-exonerada-de-universidade-publica-apos-justica-desvalidar-ingresso-por-cota-racial>

Recomendações

Tendo em vista as condições de vida das mulheres negras nas cidades brasileiras, faz-se necessário e urgente:

- Suspender despejos e remoções forçadas de famílias do seu local de moradia, geralmente chefiadas por mulheres e compostas por crianças;
- Restabelecer e ampliar o orçamento para a provisão de moradia para famílias e grupos vulnerabilizados, inclusive para mulheres em situação de violência doméstica e familiar;
- Construir um entendimento comum no âmbito do judiciário sobre a importância de a moradia ser registrada em nome da mulher, como previsto na lei do SNHIS de 2005;
- Melhorar as políticas de transporte, água e saneamento e de espaços públicos considerando as vivências e desafios específicos das mulheres;
- Ampliar a rede de abrigo para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, e estender o atendimento para mulheres antes que elas estejam em risco de feminicídio;
- Garantir a segurança das mulheres sob medidas protetivas para que possam permanecer em suas casas sem o risco da escalada da violência e feminicídio;
- Ampliar o conhecimento das mulheres nos territórios e das operadoras de direito e da rede de enfrentamento da violência sobre a violência patrimonial relacionada à perda de casa e terreno no contexto de separação e herança;
- Garantir e ampliar os direitos reprodutivos e ao aborto das mulheres e pessoas que gestam;
- Garantir e ampliar as políticas de assistência social.



9.

A venda do amanhã na
produção estatal de
cidades para poucos:
Estudo de iniciativas de
privatização em massa de
bens públicos

Autoras/Colaboradoras

Patricia de Menezes Cardoso –IBDU


Adriana Nogueira Vieira Lima – IBDU

Cristiane Siggea Benedetto –IBDU

Flávia Pedrosa Pereira - IBDU

Tarcyla Fidalgo Ribeiro - IBDU

Patryck Araújo Carvalho –IBDU



Na narrativa do Ministério da Economia do governo Bolsonaro, no país inteiro, seriam cerca de 55 mil imóveis federais aptos para a venda com a expectativa de arrecadação de R\$ 100 bilhões, na mira da privatização do Feirão de Imóveis da União (SILVEIRA, 2021). O processo de desestatização imobiliária do país reflete uma “economia pautada pela especulação imobiliária, o Estado privilegia a lógica de auferir lucro com ‘seu patrimônio’, ao invés de priorizar o interesse público e social dessas áreas” (RESCHKE, 2010, p. 18). Em diversos estados da federação, a mesma estratégia é adotada por governadores e prefeitos para a privatização de imóveis estaduais e municipais.

Verifica-se um enorme paradoxo no tratamento dispensado à terra pública no Brasil. Se, por um lado, há um aparente descuido com os sistemas de informações e com a gestão imobiliária, por outro, recorre-se constantemente a esse estoque patrimonial quando se trata de recuperação das contas públicas, racionalização dos gastos e incremento de receitas, sob a alcunha da modernização do Estado. O patrimônio imobiliário público está, invariavelmente, na linha de frente dos programas de privatização, justificados pelos discursos da redução de gastos, ampliação da eficiência da gestão e necessidade de capitalização do Estado.

Trata-se de um movimento mais amplo de disponibilização de terras públicas, não somente para alavancar negócios privados, mas também para ingresso no circuito financeiro. Terras e edifícios que constituem um verdadeiro bônus para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, programas habitacionais e requalificação das cidades são carimbados como “sem utilidade para o interesse público, econômico ou social” e tornados disponíveis para transferência aos interesses privados, mediante alienação ou parcerias e concessões.

Neste artigo, a partir do estudo empírico de iniciativas de privatização de bens públicos em quatro estados brasileiros, verificamos que: (i) a população de média e alta renda está sendo privilegiada pela política de regularização fundiária em áreas públicas com generosos descontos no Distrito Federal; (ii) há uma tentativa de privatizar imóveis públicos que compõem o patrimônio histórico e artístico nacional no Rio de Janeiro; (iii) imóveis urbanos ocupados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foram colocados à venda e imóveis situados em áreas urbanas consolidadas, relevantes para a solução dos problemas de moradia urbana, foram vendidos em São Paulo; (iv) houve sucesso da mobilização social junto ao Sistema de Justiça para suspender projetos de lei de privatização de bens públicos estaduais na Bahia.

Venda do patrimônio de todos: casos de iniciativas de privatização que impactam o direito à cidade

Distrito Federal: liquidação de bens públicos como privilégio de poucos

Ao tratar especificamente sobre a alienação por venda de imóveis da União no Distrito Federal, é necessário diferenciar esses imóveis entre urbanos e rurais, conforme estabelece o zoneamento constante do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

46

Cerca de 40.000 hectares (400 km²), que correspondem a 7% do território do Distrito Federal, compreendem a categoria de bens dominiais geridos pela Secretaria do Patrimônio da União do Distrito Federal (SPU/DF). Esses imóveis, em sua maior parte, representam enormes áreas rurais compostas pelas Fazendas Sálvia, Contagem de São João, Palma e Rodeador, Brejo ou Torto, remanescente da Fazenda Papuda, Granja Modelo II – Ipê, Riacho Fundo e parte da Fazenda Sucupira, sendo as três primeiras fazendas as propriedades da União com maiores dimensões. Parte delas está ocupada regular e irregularmente, fato que representa um desafio do ponto de vista da gestão da fiscalização do patrimônio público.

⁴⁶ O PDOT vigente no Distrito Federal é de 2009, elaborado na vigência do Estatuto da Cidade e atualizado em 2012. Em 2021, está em curso um processo de atualização do plano, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh).

Dados obtidos através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal sobre os imóveis da União vendidos e doados no Distrito Federal nos últimos dez anos possibilitam análises interessantes, considerando sobretudo o quantitativo, a localização dos imóveis e as finalidades das doações. Entre 2010 e 2020, houve 85 imóveis vendidos por meio de concorrência pública, 157 por venda direta aos ocupantes e 17 imóveis doados.

Tabela 1 – Imóveis da União privatizados no Distrito Federal (2010-2020)

Doação	17 imóveis
Concorrência Pública	85 imóveis
Venda direta aos ocupantes	157 imóveis

Fonte: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal (2021).

A alienação por venda de imóveis da União é atualmente o instrumento que a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, por meio do seu site, priorizado para a liquidação do patrimônio público.

A venda é um instrumento previsto na lei e se aplica quando não há interesse público, econômico ou social em manter os imóveis sob domínio da União, ou seja, quando os imóveis públicos federais supostamente perderam a vocação ou a capacidade de atender aos diversos interesses públicos federais. Ressalta-se que, com a edição da Lei nº 13.465/2017, que subverteu o marco normativo da regularização fundiária nacional, instituindo mecanismos para “aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”, a venda direta passou a ser aplicada com generosos cálculos de deduções e descontos.

Entre os imóveis vendidos, todos de média e alta renda, temos:

- a)** 46 apartamentos, todos localizados no Plano Piloto, Asas Norte e Sul;
- b)** 1 casa no Lago Sul;
- c)** 6 terrenos no Plano Piloto, sendo 5 na Asa Norte e 1 no Guará;
- d)** 32 terrenos, sendo 14 em Santa Maria, 2 na Asa Sul e 16 no Lago Sul;
- e)** 157 lotes vendidos diretamente aos ocupantes do Condomínio Vivendas Lago Azul.

No que se refere aos imóveis doados, tem-se que:

- a)** 4 imóveis foram doados para a instalação de sede de órgão público ou entidade;
- b)** 8 glebas foram doadas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para fins de assentamentos de reforma agrária; e
- c)** 5 áreas foram doadas com a finalidade de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, sendo 1 no Setor Habitacional Nova Petrópolis (Fazenda Sálvia), 1 no Setor Habitacional Nova Colina (Fazenda Sálvia), 1 no Riacho Fundo II (RA XXI), 1 na Vila Basevi e 1 (composto por 4 lotes) em Sobradinho-Paranoazinho.

Percebe-se que, nos últimos dez anos, as vendas têm sido priorizadas e os imóveis mais bem localizados e valorizados têm sido objeto de tal instrumento, em detrimento de doações para reforma agrária, regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social.

Apesar de as vendas ainda não terem engrenado no ritmo divulgado e pretendido pelo Governo Federal, cabe dedicar atenção às tendências.⁴⁷ Quando olhamos para o Distrito Federal, a venda de terrenos bem localizados é completamente diferente e gera consequências diversas das vendas de apartamentos funcionais e das vendas diretas para a regularização fundiária de condomínios constituídos irregularmente em terras públicas.

Destaca-se o caso do Condomínio Vivendas Lago Azul, primeiro parcelamento ilegal do solo de média e alta renda em terras da União regularizado pela SPU/DF por venda direta, localizado em Sobradinho, distante 15 km do Plano Piloto de Brasília.

Durante as tratativas para a consequente venda dos lotes e regularização do condomínio, em agosto de 2018, foi comunicado que os lotes, com cerca de 1.000 m² cada, custariam em torno de R\$ 288.000,00 (podendo chegar a R\$ 304.000,00), valores definidos em avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal. Descontada a infraestrutura custeada pelos moradores no montante de R\$ 15.000,00, cada lote passou a custar R\$ 273.000,00. Contudo, do valor também foi deduzido o percentual de valorização imobiliária de 41,07% e, para pagamento à vista, foi concedido mais 25% de desconto, resultando no valor de R\$ 120.000,00 para pagamento do lote, ou seja, R\$ 168.000,00 a menos que o valor da avaliação.

⁴⁷ Através do endereço eletrônico www.imoveis.economia.gov.br, possível que o interessado consulte todos os imóveis da União colocados à venda e indique interesse em determinado(s) bem(ns), adquirindo assim direito de preferência para a sua aquisição, podendo inclusive arcar com a avaliação (com possibilidade de ressarcimento) para acelerar o processo.



*Figura 1 – Condomínio Vivendas Lago Azul em Sobradinho, onde foram vendidos 157 lotes
Foto: Google Street View/Metrópoles (2018).*

Esse caso é ilustrativo do descolamento da política de alienação de bens imóveis da União do interesse público, no contexto de inflexão ultraliberal pós-2016, em que a regularização de interesse específico é priorizada em relação à de interesse social.

Destaca-se que, até a presente data, não foram vendidas glebas rurais da União no Distrito Federal, mas já se observam vários movimentos nesse sentido, tanto por iniciativa de ocupantes, que deram entrada em Propostas de Manifestação de Aquisição na SPU/DF, quanto por um aumento nos pedidos de transferências de ocupação⁴⁸.

⁴⁸Esse aumento de pedidos de transferências de ocupação foi sentido pelos servidores do órgão, sobretudo a partir da aprovação da Lei nº 13.465/2017. No entanto, há necessidade de uma investigação mais aprofundada a respeito, para que seja possível aferir quantitativamente o referido aumento.

Em 30 de julho de 2020, foi formalizado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a SPU, o Governo do Distrito Federal e a Associação Brasileira de Produtores Rurais em Áreas da União (ABPRU), para viabilizar a regularização fundiária da Fazenda Sálvia,⁴⁹ que é a maior área rural da União no Distrito Federal e possui desde fazendas (275 glebas rurais) a condomínios irregulares (9) e assentamentos populares (16). A regularização de glebas rurais e condomínios nessa fazenda provavelmente se dará através da venda direta aos atuais ocupantes.

Cabe atenção à descontinuidade das doações de glebas para fins de reforma agrária e de imóveis para regularização fundiária de interesse social e à priorização da dedicação do atual governo em viabilizar e acelerar a venda dos ativos imobiliários da União a preço abaixo do valor de mercado para ocupantes ilegais que não se caracterizam como baixa renda.

Rio de Janeiro: patrimônio histórico e artístico tombado à venda

Em 27 de agosto deste 2021, a população do Rio de Janeiro, assim como de outros estados do Brasil, foi surpreendida pelo lançamento do “Feirão de Imóveis da União”, que formalizou a intenção de venda de 2.264 imóveis apenas no Rio de Janeiro, sendo 600 na área central da cidade.

O referido “feirão” coloca em prática o Sistema de Proposta de Aquisição de Imóveis (PAI), instituído pela Lei nº 14.011/2020. Nos termos da nova lei, por meio desse sistema, todos os imóveis da União, exceto os que estão inscritos em regime enfitêutico ou em ocupação, ficam aptos a receber ofertas de particulares. Além da possibilidade da venda integral, há a possibilidade de estabelecimento de modelos de concessão e gestão compartilhada dos imóveis.

⁴⁹Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/acordo-de-cooperacao-permitira-regularizacao-fundiaria-de-12-mil-imoveis-no-df> e https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/07/31/interna_cidadesdf,877409/cadastro-para-regularizacao-fundiaria-da-fazenda-salvia-comeca-em-sete.shtml. Acesso em: 12 mar. 2021.

Cabe destacar que a referida lei apenas aprofunda um modelo de gestão fundiária e imobiliária nacional que traz uma clara preferência pela privatização, iniciado ainda na Lei nº 13.465/2017 – marco normativo da regularização fundiária nacional desvirtuado em prol da alienação indiscriminada dos bens públicos.

Os imóveis listados para o “feirão” vão desde galpões e terrenos vazios até alguns edifícios icônicos da cidade, como o Palácio Capanema e o Edifício A Noite. A inclusão desses dois edifícios, em conjunto com a Biblioteca Nacional, a Escola de Música da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e terrenos do Jardim Botânico da cidade, causou especial revolta e comoção da sociedade civil contra as pretensões de privatização do Governo Federal.

Quanto ao Edifício Joseph Gire, que abrigou o vespertino “A Noite” e passou a ser conhecido por esse codinome, trata-se do primeiro arranha-céu da América Latina, inaugurado em 1929. Por sua vez, o Palácio Capanema foi sede do Ministério da Educação. Com projeto assinado por Lucio Costa e Oscar Niemeyer, jardins desenhados por Burle Marx e azulejos de Cândido Portinari, trata-se de uma construção de valor incalculável, tendo sido inclusive tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em 1948 e integrante, desde 1996, da lista de imóveis nacionais a serem nomeados como patrimônio mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).



Figura 2 – Palácio Gustavo Capanema, no Rio de Janeiro
Foto: Paula Giolito/Folhapress. Fonte: RJTV (2018).

A propaganda feita pela grande imprensa abusa de bordões suspeitos: “imóveis abandonados”, “gestão ineficiente”, “desperdício de recursos públicos”. A grande imprensa divulgou que o Palácio Capanema, na capital carioca, está há 30 anos abandonado e 8 anos cercado com tapumes, omitindo que desde 2014 o Governo Federal já investiu, por meio do Iphan, cerca de R\$ 120 milhões na restauração e modernização do importante patrimônio arquitetônico, do prédio que abriga inúmeros acervos, que exigem cuidados no seu deslocamento, além de ele próprio ser um riquíssimo acervo da arquitetura brasileira, com suas esquadrias primorosamente desenhadas e fabricadas; a azulejaria e os afrescos; os conjuntos escultóricos.

Cabe destacar que a venda a particulares de imóveis tombados pertencentes à União, a estados ou municípios é vedada legalmente pelo Decreto-Lei nº 25/1937 – conforme advertido em recomendação do Ministério Público Federal enviada ao Ministério da Economia, vez que a normativa foi ignorada pelo Governo Federal.

A proposta de venda do Palácio Capanema, do Edifício A Noite e de outros imóveis simbólicos da cidade foi endossada e defendida pelo atual prefeito da cidade, Eduardo Paes, completamente alinhado com uma ideologia privatista e mercantil para a cidade.

A mobilização popular e da sociedade civil resultou em supostos compromissos de autoridades públicas no sentido da não efetivação da venda desses edifícios, sem que, no entanto, eles tenham sido retirados da listagem de imóveis disponíveis para propostas de compra por particulares. Ou seja, parte do patrimônio histórico e cultural da cidade está em situação de absoluta precariedade, mantida sob domínio público por uma mera vontade e compromisso verbal assumido por autoridades cujos compromissos já se mostraram sem valor.

Apesar de toda a movimentação e controvérsia em torno do tema, os imóveis aqui citados nominalmente não receberam, até agora, ofertas. Aliás, nenhum imóvel da União foi efetivamente vendido na cidade, e apenas três já foram negociados no estado, todos na cidade de Volta Redonda.

É importante esclarecer que não se trata necessariamente de uma defesa irrestrita da manutenção de todo o estoque imobiliário e fundiário da União sob domínio público, mas sim do estabelecimento de critérios de priorização de destinação e da preservação do patrimônio histórico e cultural nacional. Não há dúvidas de que imóveis desprovidos de vocação para o atendimento dos diversos interesses públicos devam ser vendidos. Da mesma forma, para imóveis em que haja interesse público, como no caso do patrimônio histórico e cultural, deve ser mantida a dominialidade pública e devem ser alocados os investimentos devidos para sua preservação e utilização. No mesmo sentido, é fundamental reforçar a necessidade de priorização de destinação do patrimônio público para o atendimento de demandas sociais, como a habitação e regularização fundiária de interesse social.

São Paulo: venda de imóveis com vocação para habitação de interesse social

O Feirão de Imóveis da SPU/SP colocou à venda 1.030 imóveis da União, a maioria de gestão da própria SPU/SP (803 imóveis) e parte sob gestão do INSS (227 imóveis), sendo 4% na capital de São Paulo. A maioria desses imóveis são terrenos, e ao menos 65 deles são identificados como atualmente ocupados.

Tabela 2 – Feirão de imóveis da União em São Paulo

Imóveis	Nº total	Nº na capital	Ocupados
SPU	803	25	Não informado
INSS	227	43	65

Fonte: Lista do Feirão de Imóveis SPU SP do Governo Federal adaptado (2021).

Dos esforços de liquidação do patrimônio da União da gestão do governo Bolsonaro, focada na privatização, 12 imóveis são apresentados pelo Ministério da Economia como “vendidos”, o que inclui tanto 5 imóveis vendidos como 7 imóveis com direito de preferência na compra do agente privado que custeou a avaliação do imóvel da União. O montante de metros quadrados em área urbana vendido soma aproximadamente 350 mil metros quadrados, arrecadando valor de 271 milhões de reais.

Tabela 3 – Imóveis privatizados em São Paulo

Endereço	Área do terreno	Valor de venda	Vocação Habitacional	Vendidos
Terreno em Barueri (R. Jussara, 1250, Jardim Santa Cecília)	T214.683 m ² (área construída 101.333 mil m ²)	R\$ 162.500.000	Sim (área urbana consolidada)	Vendido
Terreno em Santos (Praça Guilherme Aralhe 62)	7.441 m ²	R\$ 18.450.000	Sim (área urbana consolidada)	Vendido
Terreno em São Paulo (R. Pamplona, 936/944, Jardim Paulista)	725,2 m ²	R\$ 10.688.000	Sim (área urbana consolidada)	Vendido
Casa em São Paulo (R. do Parque, 134, Ipiranga)	725,2 m ²	R\$ 2.800.000	Sim (área urbana consolidada)	Vendido
Terreno em Mairinque (Rod. Raposo Tavares s/n, km 65, Jardim Granada)	9.839,5 m ²	R\$ 2.350.000	Sim (área urbana consolidada)	Vendido
Terreno/benfeitoria em Campinas (R. Ary Barroso, 540, Parque Taquaral)	1.359,5 m ² (área construída 1.310 m ²)	R\$ 2.555.000	Sim (área urbana consolidada)	Direito de preferência do avaliador privado
Casa em Jales (Av. Jânio Quadros, 304, Centro)	629,8 m ² (área construída 163 m ²)	R\$ 386.000	Sim (área urbana consolidada)	Direito de preferência do avaliador privado
Casa em Jales (Av. Jânio Quadros, 295, Centro)	601,01 m ² (área construída 137 m ²)	R\$ 316.700	Sim (área urbana consolidada)	Direito de preferência do avaliador privado
Terreno em Santos (R. Cincinato Braga e Av. Francisco Manoel, Jabaquara)	93.168 m ²	R\$ 60.000.000	Sim (área urbana consolidada)	Direito de preferência do avaliador privado
Terreno em Santos (Av. Senador Pinheiro Machado, 300, Jabaquara)	3.072 m ²	R\$ 11.250.000	Sim (área urbana consolidada)	Direito de preferência do avaliador privado
Terreno em Rio Claro (Rod. Washington Luiz, +/- km 172, Jardim Itapuã)	15.789 m ²	R\$ 272.000	Não (faixa de antiga linha férrea da RFFSA)	Direito de preferência do avaliador privado
Terreno/benfeitoria em Jales (Av. Jânio Quadros, 300, lote 16, Centro)	586 m ² (área construída 151 m ²)	R\$ 342.000	Sim (área urbana consolidada)	Direito de preferência do avaliador privado

Fonte: Plataforma Online de Venda de Imóveis Públicos do Governo Federal adaptado (2021).

Como vemos na Tabela 3, somente um desses imóveis não possui vocação habitacional. Todos os demais estão situados em área urbana consolidada e possuem perfil para a destinação para moradia de interesse social, para equipamentos públicos (esporte, lazer etc.) ou serviços públicos essenciais (educação, saúde, assistência social, sedes de órgãos públicos etc.).

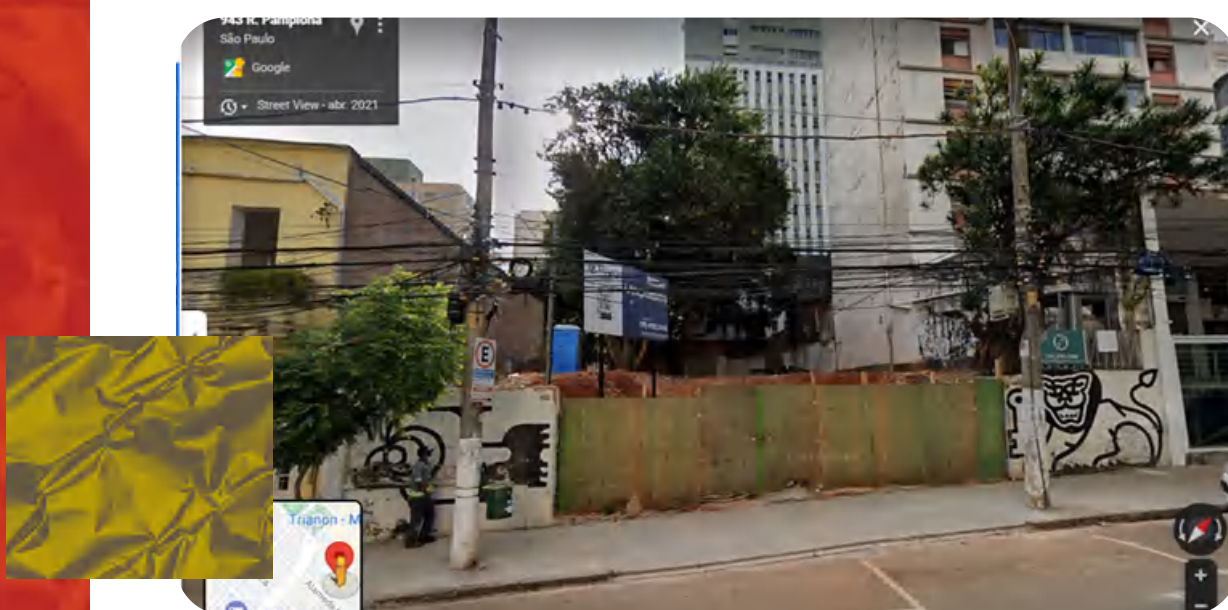


Figura 3 – Terreno da União situado na R. Pamplona, 936/944, vendido por 10 milhões de reais.

Foto: Google Street View/Reprodução

Bahia: controle social na defesa da função social da propriedade pública

Os governos do estado da Bahia e do município de Salvador aproveitaram a cortina de fumaça proporcionada pelo contexto da crise sanitária provocada pelo coronavírus para promover atos administrativos voltados à alienação em massa de bens públicos. Esse modelo de gestão, embora não seja regido diretamente pela Lei nº 13.465/2017, está alinhado aos seus propósitos privatizantes e violadores da função social da propriedade pública, buscando a alienação de 49 imóveis públicos em 2021:

Como vemos na Tabela 3, somente um desses imóveis não possui vocação habitacional. Todos os demais estão situados em área urbana consolidada e possuem perfil para a destinação para moradia de interesse social, para equipamentos públicos (esporte, lazer etc.) ou serviços públicos essenciais (educação, saúde, assistência social, sedes de órgãos públicos etc.).

Tabela 4 – Propostas de privatização de bens públicos na Bahia

Estado da Bahia	27 imóveis	Projeto de Lei nº 24.160/2021
Município de Salvador	22 imóveis	Projeto de Lei nº 24.160/2021

Fonte: Bahia (2021a) e Salvador (2021).

O regime jurídico dos bens públicos estaduais e municipais que abordaremos está previsto respectivamente na Constituição do Estado da Bahia e na Lei Orgânica do Município de Salvador.⁵⁰ A Constituição do Estado da Bahia de 1989 estabelece os parâmetros que devem guiar a função social dos bens públicos estaduais, determinando que a destinação prioritária deve estar voltada à habitação de baixa renda, instalação de equipamentos coletivos ou manutenção do equilíbrio ecológico e recuperação do meio ambiente natural. No que se refere à Lei Orgânica do Município de Salvador, o texto legal evidencia que a alienação de bens públicos deve estar adstrita ao interesse público e prevê a submissão dos atos praticados pela administração municipal ao controle e participação popular.

O Projeto de Lei (PL) Estadual nº 24.160 foi proposto em maio de 2021 e buscou autorizar o Poder Executivo a alienar bens imóveis de propriedade do Estado da Bahia.

⁵⁰Artigo 10. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, será precedida de autorização legislativa, dispensada a concorrência nos casos de doação, permuta, investidura, dação em pagamento e integralização ao capital da empresa pública ou sociedade de economia mista de que o Município seja majoritário [...].

A Mensagem Legislativa nº 08/2021, enviada à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, foi marcada por argumentos pautados na necessidade de “imprimir eficiência na utilização e disposição dos bens imóveis estaduais para garantir economicidades nos gastos públicos com a manutenção dos bens” (BAHIA, 2021a).

O PL previa a alienação de 27 imóveis distribuídos em 16 municípios do estado da Bahia, com diferentes características, incluindo fazenda ocupada pelo Movimento Sem Terra, hotéis, bens com valor paisagístico e cultural, prédio ocupado pelo Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), entre outros. Em termos quantitativos, apenas três imóveis, o Terminal Rodoviário, o Detran e o Centro de Convenções, somam a área de cerca de 400 mil metros quadrados (BAHIA, 2021c), sem contar com a incidência do coeficiente de aproveitamento, que permite multiplicar o potencial construtivo desses imóveis localizados em regiões muito valorizadas da cidade.



Figura 4 – O Centro de Convenções da Bahia está entre os imóveis estaduais do PL nº 24.160/2021.

Foto: Natally Acioli/G1

O PL Municipal nº 136/2021 teve o objetivo de desafetar e autorizar a alienação de 22 imóveis em Salvador. Em termos de fundamentação, o PL argumenta a necessidade de promover o “desenvolvimento do potencial urbanístico e econômico de lotes subutilizados” e “aumentar a captação desses recursos para investimentos nas áreas sociais”. Os imóveis a serem alienados totalizam área de cerca de 120 mil metros quadrados, envolvendo áreas verdes, institucionais e bens especiais (SALVADOR, 2021).

A reação dos movimentos sociais, universidades e entidades da sociedade civil – com destaque para o Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento da Bahia (IAB-BA), o MSTB, a Articulação do Centro Antigo de Salvador, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Grupo Ambientalista da Bahia (Gamba), o Grupo Cultural Arte Consciente de Saramandaia e os grupos de pesquisa Lugar Comum, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); DCidade, Territórios em Resistência e Ecologia Política, Desenvolvimento e Territorialidades, da Universidade Católica do Salvador (UCSal) – levou a representação ao Ministério Público do Estado da Bahia, que instaurou procedimentos administrativos, seguidos de recomendações ao Governo do Estado e chefe do Poder Executivo municipal.

Especificamente em relação ao PL do Estado, a falta de informação fundamentou a impetração do Mandado de Segurança nº 8019538-78.2021.8.05.0000 pelo deputado Hilton Coelho contra a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e o governador. Essa ação culminou em decisão judicial que reconheceu os vícios formais do processo legislativo, determinando a suspensão da sua tramitação (BAHIA, 2021b).

No que pese a diferente coloração partidária dos gestores públicos, o modus operandi, em ambos os casos, pode ser caracterizado pela falta de transparência, participação e controle social, pelo duvidoso interesse público e sobretudo pela violação do princípio da função social da propriedade pública. Apesar do contexto adverso, a intervenção da sociedade, ainda que não tenha o condão de barrar a alienação dos imóveis, vem se apresentando como importante contraponto na defesa da função social do patrimônio público, também preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição do Estado da Bahia.

Improbidade administrativa da gestão do patrimônio comum: denunciar e interromper

O modelo de privatização de bens públicos analisado neste artigo subverte o mandamento constitucional de atendimento à função social para todas as propriedades, sejam elas privadas ou públicas. Ignora as regras do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que determina, no capítulo que trata dos planos diretores, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (art. 39). Subverte também uma das diretrizes da Lei Federal nº 11.124/2005, que estabelece “a utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (art. 4º, inciso II, alínea c). A conversão em moeda parece ser a única destinação possível de imóveis públicos, nos chamados programas neoliberais de modernização da gestão do patrimônio imobiliário.

Nas palavras do constitucionalista Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005), a propriedade pública é e não tem função social. Essa função social lhe “é inerente e [...] pode e deve ser ampliada para melhor atender ao interesse público, em especial aos objetivos constitucionais voltados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes”, conforme nos ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006, p. 12).

O Brasil é um país que acumulava um déficit habitacional de 5,8 milhões de moradias para o ano de 2019, segundo a Fundação João Pinheiro (2021). Considerando a média de 2,9 pessoas por domicílio, quase 17 milhões de pessoas vivem sem moradia adequada, em domicílios precários, aglomeradas ou impossibilitadas de arcar com o custo do aluguel. Nesse contexto, é flagrante a improbidade administrativa do processo de privatização em massa de imóveis públicos que têm vocação para o atendimento aos interesses públicos de provisão de moradia e serviços públicos essenciais à vida urbana digna em nossas cidades.

A violação do interesse público, especialmente do interesse social, no rompimento do vínculo da dominialidade estatal do seu patrimônio é, portanto, ilegal. Essa ilegalidade, fere tanto a publicidade como a gestão democrática das cidades, devido à falta de consulta e de debate público sobre o interesse da sociedade na desestatização de estoque fundiário indispensável para resolver o problema do déficit de moradias. Liquidar os imóveis públicos a preços abaixo do mercado descumpra tanto sua função social como arrecadadora. De tal forma que, não destinar imóveis públicos com vocação habitacional para a provisão de habitação de interesse social, revela grave ineficiência na gestão patrimonial urbana, induzindo a ocupação desordenada e precária, o aumento da população de rua, das favelas e ocupação de áreas ambientalmente relevantes e de risco (que deveria estar fora do mercado formal e informal) pela crescente população sem-teto. Ao mesmo tempo, colocar à venda imóveis ocupados, ou seja, não disponíveis, e imóveis sem regularidade cadastral, cartorial, urbanística e ambiental também viola a função social da propriedade pública, a sua gestão proba e o devido processo legal, tornando o Estado o próprio agente violador da ordem urbanística.

No que pese a crise sanitária do coronavírus ter evidenciado a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento econômico, as lições aprendidas não foram suficientes para convencer os gestores públicos de que o amanhã não está à venda, como nos alerta a liderança indígena Ailton Krenak (2020). Vender o amanhã também é destruir o passado, pois um povo e uma cidade sem história e memória não são capazes de construir seus próprios horizontes de futuro. Vender o amanhã é privatizar patrimônio comum, promovendo uma política de morte e exclusão da população mais vulnerável e de menor renda, acirrando a violência decorrente da abissal desigualdade socioterritorial brasileira.

Ao contrário do que se esperava, o contexto da pandemia se apresentou como uma janela de oportunidade para que fossem adotadas providências voltadas a operar a venda de milhares de metros quadrados de bens públicos pelo Estado, desconsiderando o caráter público e não meramente estatal de seu patrimônio.

Nesse sentido, monitorar e interromper a pilhagem do patrimônio público é urgente. A sociedade civil, por meio de suas redes e movimentos sociais, tem papel decisivo, seja na denúncia junto ao Sistema de Justiça da grave improbidade na gestão patrimonial, seja nas ações diretas de afetação, ocupação e retomada do patrimônio público em prol da defesa da vida, do direito de morar, se alimentar e viver com dignidade. As experiências da mobilização na Bahia e no Rio de Janeiro apontam horizontes para cessar os crimes contra o erário, que impactam as pequenas, médias e grandes cidades do país.



10.

As marcas da inflexão conservadora na segurança pública: a crescente militarização e milicIALIZAÇÃO das cidades

Autores/Colaboradores

GT Ilegalismos e produção do espaço

Daniel Hirata (UFF)

Jordana Almeida (IPPUR/UFRJ)

Lia de Mattos Rocha (UERJ)

Maria Júlia Miranda (Defensoria Pública RJ)

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

Tarcyla Fidalgo Ribeiro (IBDU - Observatório das Metrôpoles)

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

Este tipo de declaração, que quase parece piada pronta, além de gravíssima, deixa explícita as orientações políticas do presidente e das suas políticas na área de segurança pública. De fato, a inflexão ultraconservadora do governo Bolsonaro tem como um dos seus pilares a política de segurança pública e o aprofundamento da militarização e da milicialização das cidades - com o uso de modelos, conceitos e doutrinas militares como a Doutrina de Segurança Nacional, o ataque às instâncias políticas participativas, aos direitos civis fundamentais e o aumento do estigma contra as mulheres, negros, classes populares e mais pobres.

No Dossiê deste ano, destacam-se três aspectos da política de segurança pública, nestes dois anos de governo do Presidente Jair Bolsonaro: (i) a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública e a proposta da nova lei orgânica das polícias; (ii) o aumento dos casos de mortes violentas intencionais e a reprodução do padrão racial na mortes decorrentes das operações militares; e (iii) o aumento da militarização e milicialização das cidades.

A segurança pública e a política legislativa: a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública e a proposta da nova lei orgânica das polícias

Em agosto de 2021, o presidente Bolsonaro instituiu, por meio do decreto Nº 10.777, a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública,⁵¹ que estabelece os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública no âmbito do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP. Em síntese, a nova política elenca oito ameaças em torno das quais a política de inteligência deve atuar: criminalidade violenta; crime organizado; corrupção; lavagem de dinheiro e evasão de divisas; ações contrárias à segurança pública no espaço cibernético; ações contrárias ao Estado Democrático de Direito; desastres de causas naturais ou tecnológicas com impacto na segurança pública; e ações contrárias à segurança de infraestruturas críticas com impacto na segurança pública.

Segundo este decreto, “os objetivos da PNISP devem contribuir para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da produção de conhecimentos.”

Simultaneamente, no mesmo ato e também por meio de decreto (Nº 10.778), o governo Bolsonaro aprovou a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública.⁵²

Mesmo concordando com a necessidade de uma política nacional de inteligência e segurança, e exatamente por sua importância, defende-se que esta não pode ser instituída por ato unilateral do chefe do executivo, mas deve ser construída de forma democrática e participativa, com debates amplos envolvendo a sociedade, o parlamento e também os órgãos institucionais já existentes dedicados a este debate, tais como a Comissão Mista de Atividade de Inteligência do Congresso Nacional.

⁵¹<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.777-de-24-de-agosto-de-2021-340717199>, acesso em novembro de 2021.

⁵²Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10778.htm, acesso em novembro de 2021.

Conforme argumentam José Dirceu e Acilino Ribeiro, em artigo publicado na Carta Capital,⁵³ Bolsonaro tenta criar uma rede de inteligência muito semelhante à existente nos tempos da ditadura com o Serviço Nacional de Inteligência - SNI. Neste artigo, os autores destacam que “não bastassem as 27 representações da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) nos estados, existem ainda as divisões de inteligência das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, os P2 das Polícias Militares, as 27 divisões de inteligência da PF, as segundas seções das unidades militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica nos estados ou regiões do País. Ou seja, um Estado que foge da perspectiva de produção de conhecimento estratégico para se transformar em um Estado policial.”

Trata-se da construção de um Estado policial contando com uma verdadeira rede de espionagem interna. Esta rede de espionagem está prevista para ser construída pela Diretoria de Inteligência da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o que descaracterizaria completamente esta proposta no sentido de se constituir em uma política democrática de inteligência. Como argumentam José Dirceu e Acilino Ribeiro, “na prática está se constituindo uma agência repassadora de informações a um governo de feições fascistas. Não custa lembrar: a atividade de inteligência nunca foi de natureza policial, e sim de caráter civil, destinada à prospecção do conhecimento estratégico para a tomada de decisão, e não uma polícia política para vigilância de opositores.”⁵⁴

No campo da política legislativa, cabe destacar o Projeto de Lei Orgânica das Polícias Cíveis e Militares, em discussão no Congresso Nacional.

⁵³José Dirceu e Acilino Ribeiro. Por decreto, Bolsonaro pretende criar uma rede de espionagem política à imagem do SNI. Publicado na edição nº 1174 de CartaCapital, em 9 de setembro de 2021. Ver <https://www.cartacapital.com.br/politica/por-decreto-bolsonaro-pretende-criar-uma-rede-de-espionagem-politica-a-imagem-e-semelhanca-do-sni/>.

⁵⁴Cf. José Dirceu e Acilino Ribeiro. Por decreto, Bolsonaro pretende criar uma rede de espionagem política à imagem do SNI. Publicado na edição nº 1174 de CartaCapital, em 9 de setembro de 2021. Ver <https://www.cartacapital.com.br/politica/por-decreto-bolsonaro-pretende-criar-uma-rede-de-espionagem-politica-a-imagem-e-semelhanca-do-sni/>.

Conforme destaca o Instituto Brasileiro de Segurança Pública - IBSP, que participou de diversas audiências sobre este tema, trata-se da revisão do Projeto de Lei nº 4.363, de 2001,⁵⁴ de autoria do poder executivo, com o objetivo de estabelecer normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.⁵⁵ Um dos objetivos desta proposta de Lei Orgânica seria garantir e regularizar a autonomia das polícias, defendendo a instituição policial de eventuais controles sociais promovidos por futuros governos progressistas.

Esta autonomia das polícias seria promovida por meio da adoção de alguns procedimentos: a escolha dos comandante-geral da PM em cada Estado seria realizada por meio de uma lista tríplice elaborada pelos integrantes das forças policiais e encaminhada ao governo federal, que então escolheria o eleito entre os nomes desta lista para um mandato de dois anos. No caso do delegado-geral da Polícia Civil, este poderia ser nomeado diretamente pelo governador estadual entre os policiais de patente mais elevada na carreira.

Segundo Acácio Augusto, Mariana Janot e Thaianne Mendonça, em artigo publicado na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*,⁵⁶ este projeto poderia ser interpretado como mais um dispositivo e uma nova forma de autoritarismo, que marcaria as modernas democracias securitárias.

Segundo os autores, "na política contemporânea, a segurança, em suas inúmeras dimensões, tornou-se a forma principal dos regimes políticos, constituindo uma nova modalidade de autoritarismo, diversa dos regimes ditatoriais do século XX, que chamamos de *democracias securitárias*."

⁵⁴Cf. https://ibsp.org.br/wp-content/uploads/2020/08/PLC-4363.2001_LOPM.pdf, acesso em novembro de 2021.

⁵⁵Cf. <https://ibsp.org.br/ibsp-discute-projeto-de-lei-organica-das-policias-militares/>, acesso em novembro de 2021.

⁵⁶Ver Acácio Augusto, Mariana Janot e Thaianne Mendonça. A proposta de Bolsonaro para uma nova lei orgânica das polícias. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 15 de fevereiro de 2021, disponível em <https://diplomatique.org.br/a-proposta-de-bolsonaro-para-uma-nova-lei-organica-das-policias/>, acesso em novembro de 2021

Uma composição política, institucional e social capaz de ativar, simultaneamente, controles sutis do dispositivo monitoramento e ações de neutralização assassina, sem a necessidade de uma transformação jurídica radical do regime político. Assim, assistimos ao borramento da fronteira entre Segurança Internacional (externa) e Segurança Pública (interna), vemos a ascensão da segurança como valor central da política, em sua dimensão estatal e/ou não-estatal e, cada vez mais, se coloca a centralidade das Forças Armadas, da polícia e do poder judiciário nas ações de Estado."

Apesar desse processo atingir todo o planeta, os autores destacam sua aceleração e seus contornos no Brasil desde o governo Temer e posteriormente com o governo Bolsonaro. Nesta direção, os autores destacam que "o surgimento de uma nova lei orgânica federal para as polícias é mais um passo largo dessa reengenharia jurídica do Estado brasileiro em direção à uma democracia colonizada pela segurança."

Em linhas gerais o projeto parece em sintonia com a política de militarização e milicialização que vem sendo promovida pelo governo Bolsonaro, no qual determinados grupos sociais são criminalizados e condenados à morte por serem considerados uma ameaça à ordem social. De fato, como Augusto, Janot e Mendonça destacam, "estas categorias sociais marginalizadas possuem um evidente e histórico corte racializado e de classe, notável quando se avalia que oito entre cada dez mortos pela polícia são negros, segundo o relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública"⁵⁷

Como os autores alertam, no governo Bolsonaro este discurso contra as categorias historicamente oprimidas e massacradas vem sendo ampliado para abranger outros grupos e ativistas sociais, em especial aqueles vinculados aos movimentos de defesa dos direitos humanos e aos movimentos populares.

⁵⁷Acácio Augusto, Mariana Janot e Thaianne Mendonça, op. cit. Ver também <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/10/18/oito-a-cada-10-mortos-pela-policia-no-brasil-sao-negros-aponta-relatorio.htm>, acesso em novembro de 2021.

Esses grupos e ativistas, categorizados como de esquerda ou comunistas, são classificados como um grande perigo para a nação, portanto inimigos que precisam ser atacados e eliminados. Os discursos autoritários e os ataques contra as instituições democráticas proferidos por Bolsonaro, seus filhos e seus aliados mais próximos reforçam estas constatações e preocupações.

É nesse contexto de promoção da cultura antidemocrática, fascista e violenta que a proposta de maior autonomia das polícias estaduais deve levantar muita preocupação. Para Augusto, Janot e Mendonça, com Bolsonaro, “o Brasil estaria caminhando novamente na contramão das tendências atuais: enquanto em muitos lugares se discute a reforma, a redução de financiamento público e até a abolição da polícia, aqui ainda se discute formas de fortalecer a instituição.” Por isso, os autores alertam: “Não há golpe à vista. Mas isso não é uma boa notícia, pois o que temos, de fato, é uma democracia operada pelos dispositivos de segurança e tutelada pelos burocratas armados. E tudo isso é para segurança”.

O crescimento das mortes violentas intencionais e o padrão racional nas mortes decorrentes das intervenções policiais

Como já registrado no Dossiê de 2020, a política federal de segurança pública tem aprofundado a criminalização da pobreza e o caráter racista do sistema de justiça criminal, como confirmam os dados do 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgados em julho 2021 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)⁵⁹

⁵⁸Acácio Augusto, Mariana Janot e Thaianne Mendonça, op. cit.

⁵⁹Cf. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>, acesso em novembro de 2021

Depois de dois anos (2018 e 2019) contabilizando quedas no número de mortes intencionais violentas, o ano de 2020 assistia à reversão desta tendência com um crescimento de 4% dos dados em relação à 2019, fazendo com que a taxa de mortes violentas intencionais no Brasil alcançasse a marca de 23,6 por 100 mil habitantes.

Quem são as vítimas destas mortes violentas intencionais? Segundo as evidências dos dados compilados no Anuário, os homens são as principais vítimas em todos os tipos de morte violenta intencional. Conforme destaca Barros (2021), isso não representa nada de novo em relação aos dados de 2019 e as análises sobre violência que vinham sendo realizadas até então. Os dados indicam que os homens representam 93,1% das vítimas de homicídio doloso, 90,4% dos crimes de latrocínio e 89,6% dos registros de lesão corporal seguida de morte.⁶⁰

Como Barros argumenta,

“A única variação ocorre para as intervenções policiais que resultam em morte, quando a porcentagem de vítimas homens é ainda mais alta. Nessa categoria, 98,4% dos óbitos vitimizam homens. Assim, no caso dos confrontos policiais, a predominância masculina quase absoluta entre as vítimas reforça a ideia de que o gênero, em contextos sociais que promovem e exaltam “masculinidades guerreiras”, acaba se tornando, em um certo sentido, um elemento de proteção para as mulheres e de maior risco para os homens que habitam os espaços periféricos do país, onde a maior parte desses confrontos ocorrem.”

⁶⁰Barros, Betina Warmling. Sete perguntas que ajudam a entender as mortes violentas intencionais no Brasil. In Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Coordenação Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>

Como já apontado em diversos estudos, outro marcador estrutural das mortes violentas intencionais é a cor/raça: os negros são muito mais assassinados do que os brancos.

Os dados de 2020 não mostram mudança nesta assertiva. Como argumenta Barros,

“No caso dos homicídios dolosos (englobando feminicídios), 75,8% das vítimas eram negras e 23,8% brancas, proporção praticamente igual àquela verificada em 2019, quando a proporção foi de 74,4% para 25,3%. Para as mortes decorrentes de intervenção policial, as porcentagens tampouco sofreram alterações significativas, passando de 79% de pessoas negras vítimas dos confrontos, no ano anterior, para 78,9% em 2020.”⁶¹

O fator racial nas mortes violentas intencionais, apesar de ser difícil de ser isolado e comprovado estatisticamente, é forte demais para ser negado. Como destaca Barros, “enquanto os negros são 56% da população brasileira, continuam a representar, ano após ano, pelo menos 70% do total de vítimas de mortes violentas no país. Segundo o Anuário, em 2020, 78,9% das pessoas mortas pela polícia eram negras. Ou seja, negros e negras têm 2,8 vezes mais chances de morrer durante uma ação policial do que pessoas brancas. A Rede de Observatórios da Segurança Pública já havia apresentado números similares em relação a 2018 nos cinco estados monitorados (Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo). Na Bahia, em 2018, 96,9 % das pessoas mortas pelas polícias eram negras; enquanto no Rio de Janeiro, esse percentual é de 86%, apesar dos negros representarem 51,7 % na composição racial do estado.”⁶²

⁶¹ Barros, op cit.

⁶² Rede de Observatórios da Segurança Pública, “A Cor da Violência Policial: a bala não erra o alvo”. Disponível em <http://observatorioseguranca.com.br/wp/wp-content/uploads/2021/09/A-Cor-da-Viole%CC%82ncia-Policial-A-Bala-Na%CC%83o-Erra-o-Alvo.pdf>

Um outro marcador que se destaca nos dados sobre mortes violentas intencionais é o relativo à faixa etária. Agregando as faixas etárias que compreendem as idades de 18 a 24 anos (29,8% das vítimas) e as de 15 a 29 anos (17,7% das vítimas), Barros (2021, op. cit) destaca que estes jovens “representam 47,3% do total de Mortes Violentas Intencionais, o que nos permite reafirmar com convicção que é a juventude a principal vítima das mortes violentas no país. Além disso, o contrário também se faz verdadeiro, conforme já pontuado em outras oportunidades: a violência é a principal causa de morte, entre todas as possíveis, entre os jovens brasileiros.”

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

“Com 6.416 vítimas fatais de intervenções de policiais civis e militares da ativa, em serviço ou fora, as polícias estaduais produziram, em média, 17,6 mortes por dia. [...] não deixa de chamar a atenção o crescimento das mortes por intervenções policiais em um ano marcado pela pandemia, pela reduzida circulação de pessoas, pela redução expressiva de todos os crimes contra o patrimônio, e pela queda de 31,8% nas mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro, que passaram de 1.814 em 2019, maior número da série histórica, para 1.245 em 2020, número ainda elevado, mas que passou a cair a partir do meio do ano quando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, que limitou operações policiais nas comunidades cariocas⁶³

⁶³BUENO, Samira; MARQUES, David; PACHECO, Dennis. As mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil em 2020. In Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Coordenação: Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>

Tentando aprofundar o significado destes dados, os autores buscam relativizar os dados da letalidade policial comparando-os com os dados relativos à totalidade das mortes violentas intencionais no país. Neste caso, BUENO, MARQUES e PACHECO (op. cit. p. 63), argumentam que

“A letalidade produzida pela polícia corresponde, em média, por 12,8% de todas as mortes violentas intencionais no país, mas este indicador varia muito de uma localidade para outra. Enquanto no Distrito Federal esta proporção é de apenas 2,5%, em Pernambuco de 3,1% e na Paraíba de 3,3%, no Amapá 31,2% de todas as MVI foram provocadas pelas polícias. Em Goiás a proporção chegou a 29,1% e no Rio de Janeiro a 25,4%, percentuais muito elevados e que indicam um padrão de uso da força abusiva. O estudo de Cano (1997) sugere que esta porcentagem não deve exceder 10%, dado que se trata de um indicador de proporcionalidade do uso da força.”

Por fim, cabe registrar alguns aspectos relativos ao perfil das vítimas decorrentes das intervenções policiais. Os dados de 2020 reproduzem o padrão histórico dessas vítimas, constituídas majoritariamente por homens (98,4% das vítimas). No entanto, como destacam BUENO, MARQUES e PACHECO (op. cit. p. 66), “Chama atenção, contudo, que o percentual de mulheres entre as vítimas dobrou, saltando de 0,8% (2019) para 1,6% (2020).”

Outro aspecto que deve ser destacado é a reprodução do padrão racista institucional das polícias, que vitimizam mais os negros do que os brancos. Nesse caso, BUENO, MARQUES e PACHECO (op. cit. p. 66-67), mostram que, “ao analisar as estatísticas de 2020, encontramos que 78,9% das vítimas eram negras no último ano, percentual semelhante ao encontrado em 2019, quando 79,1% das vítimas eram negras.”

Militarização e milicialização dos territórios e instituições públicas

O Rio de Janeiro, já há alguns anos, vem sendo caracterizado por sociólogos e cientistas políticos como o laboratório que exporta para o Brasil um determinado modelo econômico, político e social. Foi na cidade do Rio de Janeiro que nasceu “a era dos megaeventos”, com suas contradições expostas em grandes manifestações pelo Brasil inteiro em 2014, e foi principalmente no Rio de Janeiro que cresceu o poderio imenso das igrejas fundamentalistas com nomes que ganharam destaque em todo o Brasil, como Silas Malafaia e Edir Macedo. Por fim, foi também no Rio de Janeiro que a família Bolsonaro criou o seu reduto eleitoral até finalmente alcançar a Presidência da República.

Não é diferente dentro do tema da Segurança Pública. Antes mesmo do Projeto de Lei Complementar 4.363, de 2001 voltar a ser tema de discussão e objeto de audiências públicas convocadas pelo Deputado Federal Capitão Augusto (PL-SP), a aparente preocupação com a autonomia das Polícias Militares foi manifestada pelo ex-chefe do executivo estadual Wilson Witzel. O ex-governador, antes mesmo de tomar posse, manifestou o interesse em extinguir a Secretaria de Segurança Pública, com o objetivo de “otimizar” as ações da PM.

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

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

Como exemplo do dano dessa medida, pode-se citar o destino da Subsecretaria de Inteligência (Sinte), antes subordinada à Secretaria de Segurança Pública. O órgão possui, dentre outras responsabilidades, o papel de monitorar escutas telefônicas. Em 2007, a gestão do então Secretário José Mariano Beltrame estabeleceu um protocolo de acesso ao conteúdo armazenado para evitar que caísse no poder de policiais investigados, hoje o Órgão está sob o controle da SEPOL, permitindo o livre acesso a policiais investigados, o que se queria evitar inicialmente a todo custo.

A militarização é um fenômeno de múltiplas dimensões, mas no Rio de Janeiro é possível observá-lo também a partir de sua dimensão político-institucional. Por um lado, entre as eleições de 2014 e 2018, o número de representantes eleitos oriundos das Forças Armadas e da Polícia Militar na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aumentou de 5 para 15 (a Alerj tem ao todo 70 deputados). Dos 5 deputados eleitos para a legislatura de 2015-2019, apenas uma estava em sua primeira candidatura, e todos eles foram reeleitos para o período de 2019-2023. Além desses 5 deputados reeleitos, mais 10 parlamentares que se identificam como policiais ou militares foram eleitos em 2018, 6 deles ocupando pela primeira vez algum cargo na política. No total, receberam 629.869 votos, o equivalente a 7,08% dos votos totais (contra 2,81% em 2014).

Da mesma forma, correm hoje na Alerj diversos projetos de lei que buscam garantir a disseminação da militarização pela estrutura estatal, sobretudo na área da Segurança. Levantamento realizado pela Iniciativa pela Democracia, Memória e Justiça Racial aponta uma série de projetos de lei que buscam, por exemplo, autorizar produtores de evento do Estado do Rio de Janeiro a contratar policiais civis e militares, bombeiros militares e agentes penitenciários para fazerem a segurança de seus eventos (PL nº 1137/2019 de autoria de Alexandre Knoploch do PSL); ou ainda autorizar que instituições policiais do Estado, ao realizar operações policiais, não precisem informar, prévia ou posteriormente, sua realização a nenhum outro órgão, instituição ou Poder (PL nº 4163/2021, proposto por Alexandre Freitas, sem partido).

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

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

As invasões da força ostensiva policial em áreas de conflito interferem na disputa do controle exercido por grupos armados.

Isso significa que a ação da polícia pode enfraquecer militarmente facções criminosas e milícias intervindo, mesmo que não diretamente, no confronto existente. Ou seja, a ausência de ações coordenadas e informadas do Estado favorecem a prática de grupos que atuam na ilegalidade.

O Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro⁶⁴ revelou que os grupos milicianos atualmente controlam 56,8% do território da cidade do Rio de Janeiro, exercendo controle sobre a vida de uma população de aproximadamente 2.178.620 pessoas (33,9% da população total), ao mesmo tempo que são essas áreas que apresentam menor número de embates com as forças policiais. Ou seja, a falta de uma estrutura coesa de segurança pública no Estado do Rio coopera para ações pouco transparentes daqueles que possuem poder de repressão e grande poderio bélico.

Nesse cenário, se coloca a seguinte questão: a quem interessa aprovar diretrizes que diminuam a transparência das ações desempenhadas pelas forças policiais? No Rio de Janeiro, vivemos uma expansão desenfreada do controle territorial das milícias. Apesar de não se apresentarem como um grupo homogêneo - se diferenciando por suas ligações e influências políticas e institucionais -, as milícias são uma ameaça à democracia em todas as suas dimensões, pois são parte do próprio Estado e, conseqüentemente, a forma mais eficiente de combatê-las é fortalecer mecanismos de controle das atividades estatais, em especial da atividade policial.

Situações como a chacina ocorrida no Jacarezinho em maio deste ano - que deixou 25 pessoas mortas, algumas com evidentes sinais de tortura e execução - ensejaram uma resposta oficial do Estado, através do alto comando da Polícia Civil do Rio de Janeiro, culpabilizando o "ativismo judicial" pela morte do agente policial vitimado no início da operação, demonstrando que a simples defesa do Estado democrático de direito é uma afronta para os que buscam as saídas militarizantes.

⁶⁴ Para maiores informações consultar <https://dmjracial.com/dmjrl/>.

Importante destacar que as medidas que diminuem a transparência do uso do aparato policial no Estado do Rio de Janeiro, ou no Brasil de Bolsonaro, são acompanhadas pelo discurso da violência como via de resolução de questões complexas, do incentivo à aquisição de armas de fogo, da perseguição aos movimentos sociais e do sufocamento de políticas públicas que promovam a redução da desigualdade. O cenário da política brasileira ainda conta com a presença massiva de membros do Exército Brasileiro em espaços decisórios. A militarização das Instituições dentro do contexto de anomalia política que vivemos justifica e fortalece a barbárie.

Por outro lado, os mandatos de parlamentares oriundos das forças policiais e/ou armadas ou que coadunam com os mesmos projetos políticos são indicativo claro da disseminação da militarização no mundo civil, especialmente no que diz respeito à legitimação desses valores como princípios ordenadores da vida social.⁶⁵ Mas, além disso, podem ser pistas importantes para a compreensão de como se articulam - a partir da gestão dos ilegalismos - a militarização e o que estamos chamando de "milicialização".

Conforme exposto anteriormente, milícias são grupos armados poderosos, que atuam em diversas áreas do Rio de Janeiro, tendo mais que dobrado sua área de atuação entre 2010 e 2017, segundo dados do Ministério Público do Rio de Janeiro: nesse período o número de localidades com atuação de milícia na cidade passou de 41 para 88.⁶⁶ Com a participação de agentes públicos dos órgãos de segurança e ocupantes de cargos eletivos, tais grupos atuam em áreas onde moram os pobres da cidade, explorando e extorquindo os mercados de serviços essenciais como água, luz, gás, TV a cabo, transporte e segurança, além do mercado imobiliário, usando de violência e arbítrio. Em diversas localidades, as milícias lucram com a venda de drogas ilícitas e têm se envolvido cada vez mais em disputas territoriais violentas – entre si e com “comandos” do tráfico de drogas.

⁶⁵ Para maiores informações consultar <https://dmjracial.com/dmjr/>.

⁶⁶ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/em-oito-anos-numero-de-areas-controladas-por-grupos-paramilitares-dobrou-22574503>>. Acesso em 13 de novembro de 2021.

Assim, por sua composição social, as milícias estão imbricadas com o Estado e seus agentes, a partir dessas relações de influência mútua. Compreender o crescimento das milícias a partir da ampliação da militarização na esfera institucional permite analisar algumas dessas imbricações. Um dos dispositivos a se considerar são os projetos de lei que contribuem para o armamento de novas categorias de servidores públicos, como mencionado acima⁶⁷. Contudo, é importante considerar também a legislação que permite a ampliação do uso legal de armas, que tem efeito direto no acesso desses grupos a armas e munições.

Pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz a partir de dados da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, em 2014, identificou que mais de 25% das armas e mais da metade da munição apreendidas eram de calibre restrito, ou seja, de uso exclusivo das Forças Armadas, das forças policiais e de pessoas físicas e jurídicas autorizadas pelo Comando do Exército. O fluxo de armas entre forças armadas e policiais e grupos armados que atuam no crime é notório - em 2006 a CPI do Tráfico de Armas levantava que quase 1/3 das armas apreendidas sendo usadas ilegalmente no Rio saiu de órgãos de segurança como quartéis do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, e das polícias Militar, Civil e Federal⁶⁸. Assim, projetos de lei que aumentam a circulação de armas e/ou ampliam aqueles que podem portar armas legalmente podem contribuir para o fortalecimento das milícias.

Tais iniciativas institucionais articulam militarização e milicialização pois os dados levantados demonstram que o crescimento e fortalecimento das forças policiais retroalimenta os grupos milicianos e também seus aliados.

⁶⁷ Vale destacar também o Projeto de Emenda à Lei Orgânica 23/2018 atualmente em debate na Câmara Municipal do Rio de Janeiro que propõe o armamento da Guarda Municipal.

⁶⁸ Vasconcelos, Fabio (2006). O braço oficial que arma o crime. Jornal O Globo, 13/05/2006, Rio, p. 20.

As operações policiais em territórios populares e a ADPF 635

No Rio de Janeiro, a violação de direitos fundamentais durante as intervenções policiais não é excepcional, sendo rotina nas favelas e periferias do estado a invasão de domicílio, destruição de patrimônio, agressões físicas e verbais, assédio, mortes e execuções sumárias.⁶⁹ Sempre posicionado dentre os estados com maior percentual de mortes decorrentes de intervenção policial na relação com as mortes intencionais violentas,⁷⁰ o impacto da atuação das polícias no Rio de Janeiro tem reflexos nacionais, ocupando especial espaço na mídia e nos debates acadêmicos e jurídicos.

Nesse contexto, a política de segurança pública do Rio de Janeiro foi objeto de decisão cautelar proferida pelo Ministro Edson Fachin nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 635), conhecida como a ADPF das Favelas, em que atuam uma coalização de partidos políticos, organizações sociais, universidades e defensorias públicas, e que pretende alterar de forma substancial a atual política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, uma vez que é violadora de direitos fundamentais. Importante destacar que a ADPF das favelas surge no bojo de um histórico de mobilizações da sociedade civil, cujas ações judiciais mais emblemáticas são o caso da chacina na Favela Nova Brasília, julgada pela CIDH/OEA e a ACP da Maré no âmbito do judiciário estadual fluminense. Todas essas ações judiciais, que avançaram na mesma medida do fechamento das formas de mediação políticas com o Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do avanço dos movimentos de extrema direita no Brasil, têm apresentado convergência dos atores envolvidos de modo a culminar na propositura conjunta de ações para a contenção da violência de estado.

⁶⁹ Relatório de 2018 do Circuito de Favelas por Direitos (programa institucional da Defensoria Pública e Ouvidoria Externa do RJ), disponível em: BUENO, Samira; MARQUES, David; PACHECO, Dennis. As mortes decorrentes

⁷⁰ de intervenção policial no Brasil em 2020. In Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Coordenação: Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>

⁷¹ Acórdão do Supremo Tribunal Federal na ADPF N. 635. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344753680&ext=.pdf>

No que diz respeito à ADPF das favelas, sua visibilidade aumentou quando da pandemia da Covid-19 e a orientação de que as pessoas deveriam manter o distanciamento social para evitar o contágio, devendo ser privilegiada a permanência nas residências. Neste mesmo momento, de grave crise humanitária, constatou-se que as operações policiais continuavam a acontecer com a mesma violência e periodicidade nas favelas cariocas, o que motivou o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, a conceder a medida cautelar nos autos da ADPF das Favelas, que apenas autoriza as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro quando previamente justificada a sua excepcionalidade ao Ministério Público e indicadas as medidas adotadas para a redução de riscos à integridade física e à vida dos moradores locais.

A decisão do Ministro Fachin foi determinante para a redução da letalidade policial no estado do Rio de Janeiro em 2020, como demonstra a análise realizada pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos – GENI/UFF.⁷² A redução da letalidade policial ocorreu porque no ano de 2020 houve uma redução de 59% no número de operações policiais realizadas em relação ao ano de 2019, constatando-se o número mais baixo de operações quantificadas da série histórica entre 2007 e 2020 (320 operações, frente a uma média histórica de 808). Já o número de feridos em operações diminuiu 60% e o de mortos em operações 61%. Nesse mesmo ano, houve uma queda de 39% dos crimes contra o patrimônio e 24% dos crimes contra a vida. A queda do número de operações policiais realizadas não resultou em aumento das ocorrências criminais, mas na sua diminuição, constatada tanto entre os crimes contra vida (24%), como entre os crimes contra o patrimônio (39%). Esse último fato deve ser destacado, porque prova que o respeito aos direitos humanos, à dignidade da vida humana e o enfrentamento da letalidade policial não se opõem ao controle do crime, muito pelo contrário, apesar do seu ascendente descumprimento.

⁷² O estudo completo, que seguiremos de perto, pode ser encontrado em: <http://geni.uff.br/2021/04/05/operacoes-policiais-e-violencia-letal-no-rio-de-janeiro-os-impactos-da-adpf-635-na-defesa-da-vida/>

Segundo o mesmo estudo do GENI/UFF, a decisão cautelar teve três fases distintas de observância pelas polícias do estado do Rio de Janeiro: em um primeiro momento, entre os meses de junho a setembro de 2020, a decisão liminar foi razoavelmente obedecida, com redução do número de operações policiais e, portanto, da letalidade policial; em um segundo momento, entre os meses de outubro e dezembro de 2020, a decisão passou a ser desobedecida e houve um significativo aumento do número de operações policiais e da letalidade policial; em um terceiro momento, entre os meses de janeiro e abril de 2021, percebe-se uma clara afronta à decisão e então o número de operações policiais e da letalidade policial supera, inclusive, os patamares anteriores à decisão liminar do STF.

Agora, cabe apontar como esse crescimento contínuo das operações policiais e das mortes decorrentes dessas ações se relacionam à chacina ocorrida no dia 06 de maio na favela do Jacarezinho, já citada anteriormente. Nesse sentido, longe de ser um fato isolado, a chacina do Jacarezinho⁷³ deve ser compreendida como um episódio emblemático e o ponto culminante de um acúmulo de ofensas à decisão colegiada do STF por parte das autoridades fluminenses – dado que em toda a série histórica da base de operações policiais do GENI/UFF, iniciada em 1989, não há registro de outra operação policial com um número tão elevado de mortes.

Sob esse pano de fundo, cerca de duas semanas antes da referida chacina, na segunda quinzena de abril, o STF convocou uma audiência pública no Rio de Janeiro a fim de debater um plano de redução da letalidade policial, momento marcado pela participação maciça de moradores e líderes de movimentos de favela falando por si diante da mais alta Corte do país.

⁷³ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/vi-a-maior-chacina-da-historia-do-rio-de-janeiro-acontecer-na-minha-favela.shtml>. Acesso em 16 de novembro de 2021

À luz dessa contextualização, é preciso chamar atenção para o fato de que a operação do Jacarezinho foi nomeada de Exceptis, “exceção” em latim, numa aparente alusão à ideia de excepcionalidade das operações interpostas pelo ministro Fachin. Outro elemento que reforça a ideia da chacina como uma performance de motim policial contra a Suprema Corte foi a cena montada pelos policiais em uma das ruas da favela, onde um jovem morto foi colocado em uma cadeira e sua mão colocada na boca, como se estivesse chupando o dedo. A fotografia ganhou notoriedade nas redes sociais e se tornou um símbolo, entre extremistas, da retomada das rédeas da segurança pelas forças policiais no estado.

Outro ponto fundamental que interpela o caráter político dessa chacina policial foi o tom do discurso adotado pelas autoridades da Polícia Civil. Em entrevista coletiva concedida ainda no dia da chacina, o subsecretário criticou o “ativismo judicial”, que, segundo o mesmo, estaria “impedindo o trabalho da polícia”. Notável como esta fala, entre outras proferidas neste mesmo dia, ecoou um discurso que costuma ser encampado, com similaridade de expressões, pelo atual presidente da república, Jair Bolsonaro, acerca do STF. Sobre o presidente, por sinal, há de se considerar que o mesmo visitou o governador do Rio de Janeiro, Cláudio Castro, dez horas antes da eclosão da operação. A visita, segundo o presidente, foi para “estreitar os laços entre o estado e a União”.⁷⁵

A reação das autoridades públicas à chacina policial no Jacarezinho constitui um epílogo previsível em operações como esta. Enquanto o vice-presidente Mourão economizou palavras para, em uma curta sentença, chamar os 28 mortos de “bandidos”,⁷⁶

⁷⁴ Disponível em <https://www.metropoles.com/brasil/jacarezinho-policia-critica-ativismo-judicial-e-diz-que-cumpru-protocolos-do-stf>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

⁷⁵ Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,efetivado-no-governo-do-rio-castro-recebe-visita-de-bolsonaro,70003705555>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

⁷⁶ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/sem-provas-mourao-se-refere-a-mortos-pela-policia-no-jacarezinho-como-tudo-bandido.shtml>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

o presidente Jair Bolsonaro utilizou uma de suas redes sociais para atacar “a mídia e a esquerda” e elogiar a atuação da Polícia Civil.⁷⁷ Em paralelo, uma nota de solidariedade aos moradores do Jacarezinho, emitida pelo ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos no dia seguinte à chacina, foi apagada dois dias depois da fala do presidente. Na esfera estadual, o governador Cláudio Castro justificou a chacina como um ato de “libertação do povo”,⁷⁸ enquanto a Procuradoria Geral do Estado afirmou, em documento enviado ao STF, que a chacina policial foi uma “operação pela vida”.

Desta forma, a chacina do Jacarezinho deve ser entendida como parte de um processo de novo recrudescimento da violência policial contra as populações negra, pobre e residente em favelas e, ademais, como mais um episódio de ausência de controle democrático da atividade policial que, no contexto atual, impulsiona um ataque direto às combalidas instituições democráticas brasileiras.

Violações dos Direitos Humanos e Sociais na perspectiva dos ODS

O relato evidencia diversas violações aos direitos humanos, entre as quais cabe destacar:

(i) a criminalização da pobreza e dos territórios populares com intervenções policiais que desrespeitam os direitos civis e sociais das suas populações.

(ii) o racismo do sistema penal e das instituições policiais, que seletivamente prendem e assassinam pessoas negras, em especial jovens.

⁷⁷ Disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-parabeniza-policia-do-rio-de-janeiro-apos-acao-no-jacarezinho/>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

⁷⁸ Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/claudio-castro-defende-acao-da-policia-no-jacarezinho-reacao-dos-bandidos-foi-mais-brutal-registrada-nos-ultimos-tempos-25008735>. Acesso em 16 de novembro de 2021.

(iii) aumento da militarização de instituições civis e de mecanismos de controle social.

Recomendações

As organizações que subscrevem este Dossiê entendem que é necessário:

Fim das operações militares como dispositivo de rotina do policiamento nos territórios de favelas.

Elaboração de planos estaduais de redução da letalidade policial.

Ampliação do debate social e institucional sobre a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

Suspensão da tramitação do projeto da nova lei orgânica das polícias para a realização de debates prévios com a população e instituições que operem com o tema, a fim de que a proposta traga a multiplicidade de perspectivas que devem estar presentes pela complexidade do tema e gravidade das suas consequências.



Box 4

A Comissão do Direito à Cidade e o Conselho Nacional de Direitos Humanos

Autor/Colaboradores

Getúlio Vargas de Moura Junior-
CONAM e Instituto MDT

Diante do avanço da pandemia de COVID-19 e as insistentes remoções e despejos, foi lançada a Campanha Despejo Zero, articulando mais de duzentas organizações no campo e na cidade, entre movimentos sociais, organizações urbanas e defensoras de direitos humanos.

No final do ano de 2020, na construção da eleição da nova gestão do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), ficou encaminhado a importância de alguma organização ligada à Campanha Despejo Zero e movimentos pela Reforma Urbana compor o CNDH. Neste sentido, a CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores, entre outras organizações urbanas, se habilitaram para participar do processo, sendo eleita como uma das 18 organizações (9 titulares e 9 suplentes). Depois de eleita a CONAM ficou responsável, entre outras tarefas internas, por coordenar a Comissão do Direito à Cidade.

Desde o começo deste mandato do CNDH, em dezembro do ano passado, a Comissão Pelo Direito à Cidade já recebeu 48 denúncias endereçadas a ela, sendo 46 de denúncias de despejos e remoções forçadas. Na Comissão Terra do CNDH, que dialoga com pautas rurais, das 72 denúncias recebidas, 33 eram de remoções iminentes ou que já tinham acontecido. Vale lembrar que estas são as duas Comissões que mais recebem denúncias no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

O Município de São Paulo (MSP) apresenta, desde o início da Covid-19, um padrão heterogêneo de disseminação do novo coronavírus. Os focos espaciais de hospitalizações e de óbitos mostram que a pandemia não afetou a cidade uniformemente, o que levantou diversas questões sobre quais aspectos territoriais estariam associados à maior ou menor incidência de casos e de mortes por Covid-19.

Todas as denúncias que foram apresentadas à Comissão do Direito à Cidade, ou à Comissão Terra, receberam retorno do CNDH e tiveram algum tipo de encaminhamento com urgência, quando cabia, seja na forma de ofícios, cartas ou recomendações.

Na contramão do Dossiê, que aponta desmontes e retrocessos, os debates dentro do CNDH têm representado avanços ou reduções significativas de danos. Entre os principais instrumentos, podemos destacar:



Resolução 10/2018 (Contra os Despejos), que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.



Recomendação 90/2021 do CNJ, que recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19).



Resolução 17/2021 (contra os despejos e remoções administrativas), que reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial e dispõe medidas preventivas e soluções garantidoras de direitos humanos.

Neste sentido, o CNDH também tem efetuado uma série de reuniões com Tribunais de Justiça dos Estados, destacando a necessidade de sensibilização para que as medidas pudessem ser adotadas no âmbito da pandemia para evitar remoções e despejos.

O CNDH também reforçou as mobilizações pela aprovação do PL Despejo Zero no Congresso, enviando documentos, participando de agendas e audiências públicas, *lives* e outras ações neste sentido. Na APDF 828/2021 também entrou como *amigo da corte* e reforçou todos esforços e mobilizações no sentido garantir que as remoções e despejos não aconteçam, neste momento, segue a pressão para que o prazo de 3 de dezembro da cautelar expedida pelo Ministro Barroso seja prorrogado.

Nos documentos e ações de denúncias sobre violações e omissões do governo Bolsonaro no enfrentamento da pandemia, tanto para a CPI, quanto para órgãos internacionais de garantia de direitos humanos, apresentou dados da Campanha Despejo Zero para demonstrar a conjuntura brasileira de despejos, remoções e agravamento das violações urbanas no Brasil.

Cabe também destacar o papel de apoio do CNDH nas missões contra os despejos, em todo o processo, desde a preparação, no ato da missão e na incidência política que sucede a missão. Há o encaminhamento de que cada missão possa virar uma recomendação da Comissão do Direito à Cidade a ser ajustada e aprovada no pleno do CNDH.

Na composição da Comissão do Direito à Cidade e nas suas pautas, foram destacados, além da luta contra as remoções, a questão da mobilidade, saneamento, orçamento das políticas urbanas e a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

A perspectiva é que esta parceria se aprofunde ainda mais em 2022 com as demais missões que irão acontecer, além de um ciclo de seminários, em parceria com o FNRU que deveria ter acontecido em 2021, tratando dos 20 anos do Estatuto da Cidade e as cidades que queremos.

Anexo 1

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


Autores/Colaboradores

Cristiano Müller

Karla Moroso

Henrique Frota

Nelson Saule Júnior



O ano de 2020 inaugurou um contexto de crise sanitária no mundo com a PANDEMIA da COVID 19 um vírus extremamente agressivo e que já vitimou milhões de pessoas ao redor do mundo. Pois essa crise sanitária afeta diferentemente as pessoas e nações no mundo, dependendo do grau de justiça social e de vulnerabilidade verificadas, o que lamentavelmente irá definir quem corre mais risco ou não de ser infectado pelo vírus e quem tem mais condições ou não de se proteger e garantir proteção à vida e à saúde. A desestruturação da política urbana no Brasil e um contexto de desmonte e retrocesso dos direitos humanos agrava ainda mais esse cenário. Assim, os sucessivos desmontes das políticas sociais e urbanas no Brasil seguem no mesmo ritmo verificado nos anos anteriores, em que se prioriza investimentos e uma agenda neoliberal contra a dignidade humana. É neste triste contexto que deverá ser monitorada a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS pelo Brasil.

O direito à cidade encontra nos 17 ODSs uma alternativa de monitoramento e implementação da política urbana no Brasil. São os objetivos relacionados a:

- ODS 01- Erradicação da Pobreza: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- ODS 02 - Fome Zero e Agricultura Sustentável: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
- ODS 03 - Saúde e Bem-estar: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.
- ODS 04 - Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.
- ODS 05 - Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- ODS 06 - Água Potável e Saneamento: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.
- ODS 07 - Energia Limpa e Acessível: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos.
- ODS 08 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.
- ODS 09 - Indústria, Inovação e Infraestrutura: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

- ODS 10 - Redução das Desigualdades: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
- ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
- ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
- ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
- ODS 14 - Vida na Água: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
- ODS 15 - Vida Terrestre: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
-
- ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
- ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fortalecidos com a construção de uma Nova Agenda Urbana das Nações Unidas definida pela Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos que foi debatida na Conferência Habitat III de 2016, os ODSs tiveram como antecedentes a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver em 1976,

e a de Istambul, em 1996, assim como a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000. Seguem também fortalecidos desde as Resoluções e enunciados de direitos humanos, citando-se exemplificadamente os que seguem abaixo:

Quando o estado brasileiro realiza despejos e deixa comunidades e coletivos de pessoas sem teto viola a Resolução nº 2004/2841 do seu Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que diz que: *“a prática de despejos forçados é [considerada] contrária as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constituem uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”*. Como importante antecedente a essa Resolução, temos o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das nações Unidas que no seu parágrafo 16 prevê que: *“os despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis”*.

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

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

No entanto, a crise sanitária demandou um posicionamento efetivo e muitos mais concreto dos organismos internacionais de direitos humanos frente aos estados e na perspectiva de garantia dos direitos humanos das populações vulneráveis. Por isso, os Relatores Especiais para os Direitos Humanos fizeram inúmeras manifestações e declarações no sentido de encorajar os países à garantia dos direitos humanos num contexto de Pandemia, as quais foram totalmente IGNORADAS pelo estado brasileiro. Dessa forma se manifestou o Relator Especial para o Direito à Moradia das Nações Unidas para que o Brasil pare com os despejos.

Além disso, efetuou a publicação de dois guias para implementação imediata:

- COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements
- COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions

“Os Estados devem cumprir com as suas obrigações internacionais dos direitos humanos para garantir que os residentes dos assentamentos informais/acampamentos possam "ficar em casa" e estar adequadamente protegidos contra o vírus que ameaça a vida, para o qual deverão tomar as seguintes medidas imediatamente: Declarar a proibição de todos os despejos forçados de assentamentos informais e acampamentos. Assegurar que os recursos necessários estejam disponíveis para implementar esta ordem de maneira efetiva, incluindo os recursos para monitorizar e prevenir os despejos extrajudiciais. Impor a proibição de qualquer processo de emergência, como a "des-densificação", que envolve o desmantelamento das zonas densamente povoadas através da transferência massiva de pessoas que vivem em assentamentos informais/acampamentos. Dar prioridade à garantia de que os assentamentos informais/acampamentos estejam equipados para gerir a pandemia, o que inclui o estabelecimento de lugares seguros onde os residentes que dão positivo ou apresentam sintomas do vírus possam passar a sua quarentena.”

Nessa mesma linha, o Relator Especial para a Liberdade de Expressão das Nações Unidas emitiu uma declaração sobre a necessidade de informação correta sobre a crise sanitária:



“A saúde humana não depende apenas de cuidados de saúde facilmente acessíveis. Também depende do acesso a informações precisas sobre a natureza das ameaças e os meios para proteger a si mesmo, sua família e sua comunidade. O direito à liberdade de expressão, que inclui o direito de buscar, receber e transmitir informações e idéias de todos os tipos,

independentemente de fronteiras, por qualquer meio de comunicação, aplica-se a todos, em qualquer lugar, e só pode estar sujeito a restrições estreitas.”



“A luta global contra a pandemia tem poucas chances de sucesso se a higiene pessoal, a principal medida para prevenir o contágio, não estiver disponível para 2,2 bilhões de pessoas que não têm acesso a serviços de água potável”, disseram os especialistas.

Da mesma forma, o Relator Especial para o Direito à Água e ao Saneamento:



“Pessoas que vivem em assentamentos informais, sem-teto, populações rurais, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, migrantes, refugiados e todos os outros grupos vulneráveis aos efeitos da pandemia precisam ter acesso contínuo a água suficiente e acessível. Só isso lhes permitirá cumprir as recomendações das instituições de saúde para manter medidas de higiene rígidas.

Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA emitiu uma Resolução - RESOLUÇÃO Nº 1/2020 PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS NAS AMÉRICAS (Aprovada pela CIDH em 10 de abril de 2020) que estabelece: das emitiu uma declaração sobre a necessidade de informação correta sobre a crise sanitária:

“III. Grupos em situação de especial vulnerabilidade Recordando que, ao emitir medidas de emergência e contenção frente à pandemia da COVID-19, os Estados da região devem aplicar perspectivas intersseccionais e prestar especial atenção às necessidades e ao impacto diferenciado dessas medidas nos direitos humanos dos grupos historicamente excluídos ou em especial risco,

tais como idosos e pessoas de qualquer idade que tenham doenças preexistentes, pessoas privadas de liberdade, mulheres, povos indígenas, pessoas em situação de mobilidade humana, crianças e adolescentes, pessoas LGBTI, afrodescendentes, pessoas com deficiência, trabalhadores e pessoas que vivem em pobreza e pobreza extrema, especialmente trabalhadores informais e pessoas em situação de rua, bem como defensores de direitos humanos, líderes sociais, profissionais da saúde e jornalistas.”

A Resolução ainda propõe medidas e ações dos estados parte em defesa das populações vulneráveis:

“Garantir que as medidas adotadas para enfrentar a pandemia e suas consequências incorporem de maneira prioritária o conteúdo do direito humano à saúde e seus determinantes básicos e sociais, os quais se relacionam com o conteúdo de outros direitos humanos, como a vida e a integridade pessoal, e de outros DHESCA, tais como acesso a água potável, acesso a alimentação nutritiva, acesso a meios de limpeza, moradia adequada, cooperação comunitária, suporte em saúde mental e integração de serviços públicos de saúde, bem como respostas para a prevenção e atenção da violência, assegurando efetiva proteção social, inclusive, entre outros, a concessão de subsídios, renda básica ou outras medidas de apoio econômico.”

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





CARTA POR UM

ENCONTRO NACIONAL PELO DIREITO A CIDADE



Estamos vivendo um período de acentuada transição. Em grande parte do mundo e também no Brasil, a desigualdade social se aprofunda com a concentração da riqueza sob hegemonia do capital financeiro. São muitos os fatores que concorrem para a formação desse cenário: as novas tecnologias que promovem desemprego estrutural e impactam relações de trabalho; o fortalecimento do neoliberalismo após a crise de 2008; o enfraquecimento dos sindicatos; os ataques à democracia, à ciência e à razão são alguns deles. Perdas históricas de direitos sociais, desmonte do Estado de Bem-estar Social e das políticas públicas também fazem parte desse processo. Some-se a isso o crescimento do racismo, do machismo e da heteronormatividade, fatores estruturais da desigualdade social, e o avanço do projeto genocida da população negra, pobre e periférica e teremos o quadro catastrófico, sob o qual incide a grave crise ambiental e a pandemia decorrente do coronavírus.

No Brasil, urbanização e industrialização ocorreram concomitantemente durante o século XX. Nesse movimento, a mentalidade escravagista manteve a dinâmica da senzala e impôs à massa da população, que se instalava nas cidades como podia, um mercado residencial discriminado e ilegal. Com poucos recursos e sem acesso às políticas públicas urbanas, essa população constituiu-se para o mercado como uma fonte farta de mão-de-obra barata. Resulta daí a construção de gigantescas periferias dispersas, em sua maioria criminalizadas e desassistidas, causando imensos impactos à vida, à saúde e ao bem estar dos mais pobres. Em contraposição, outra cidade, destinada à população branca de média e alta renda, concentrou em si os investimentos públicos e privados em favor de um mercado imobiliário especulativo e restrito, promovendo uma abissal desigualdade social. 320 anos de dependência colonial,

350 anos de trabalho escravo, cujo final nunca foi totalmente equacionado, e mais de 400 anos de hegemonia de uma economia baseada em serviços braçais de baixa remuneração e exportação de matéria-prima e produtos agropecuários conformaram as condições do nosso processo de urbanização.

Esse relevante processo de industrialização/urbanização passa por mudanças na conjuntura global atual. O Brasil vive um processo de desindustrialização e retrocesso à condição de total submissão econômica a produtos primários e agrícolas para exportação – grãos, carnes, celulose, minérios e etanol, etc. – com forte impacto na economia e na sociedade, mas também no território, no meio ambiente e nas cidades.

A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA PÓS DITADURA DE 64

Nos anos 1980 e 1990, com o impulso das lutas de trabalhadores, mulheres, negros e periféricos pela redemocratização, muitas cidades viveram experiências inovadoras - em que pese a pouca disponibilidade de recursos públicos - conhecidas como “prefeituras democrático-populares”. Movimentos sociais, pesquisadores, professores, ONGs e profissionais se organizaram e defenderam esse modelo. Dentre os muitos projetos implementados na época estavam os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública); CEUs (Centros de Educação Unificados); o Orçamento Participativo, com repercussão e acolhida no mundo todo; urbanização de favelas e áreas precárias; e assistência técnica à moradia social e apoio à produção habitacional por autogestão. Tais projetos assinaram um marco de esperança para a superação de uma sociedade atrasada e extremamente desigual.

A partir de 2002, políticas federais ligadas ao combate à fome, ao acesso à educação, à saúde, à água e à energia, somadas ao reajuste do salário mínimo, conseguiram diminuir a histórica desigualdade social. Os fundamentos mais estruturantes e seculares da nossa formação social, entretanto, persistiram, convivendo com a herança autoritária de uma transição democrática truncada. Não por acaso, no campo urbano, constatamos que, apesar da criação do Ministério das Cidades e de seu Conselho Nacional, das Conferências Municipais, Estaduais e Federal participativas e apesar do arcabouço legal urbanístico inovador, formado por um conjunto impressionante de leis que se seguiram à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade - como as leis dos Consórcio Públicos, Fundo de Habitação de Interesse Social, Regularização Fundiária, Saneamento Básico, Mobilidade Urbana, Resíduos Sólidos, Estatuto da MetrÓpole, entre outras -, as cidades não romperam com a lógica da desigualdade e sucumbiram à ampliação das forças conservadoras no interior das políticas de coalizão.

Há uma visão patrimonialista e racista predominante que impede o reconhecimento e a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade. Essa visão é reforçada por parte dos operadores do direito, que manteve distância e oposição às conquistas legais da luta popular - em especial à “função social da propriedade” - e desconhece a realidade urbana concreta. A segunda década do século XXI nos trouxe material suficiente para compreender em que medida as cidades podem combinar crescimento econômico, fruto de medidas desenvolvimentistas, e regressão nas condições de vida da classe trabalhadora.

Se as reformas pró-cidadania e justiça social foram definitivamente adiadas a partir do golpe de 2016 – reformas nas áreas fundiária, de mobilidade, saneamento ambiental, segurança pública e prisional –, um conjunto de outras reformas – corte de gastos em saúde, educação e assistência social, reforma trabalhista, reforma da previdência – aprofunda a tragédia urbana brasileira, principalmente agora, diante da ruptura com a democracia.

A mal enfrentada pandemia, por sua vez, evidenciou e agravou as brutais desigualdades urbanas herdadas de séculos e ampliadas perversamente pelas reformas neoliberais e pela hegemonia financeiro-imobiliária. A política de morte promovida pelo governo Bolsonaro ampliou a miséria e o desemprego. A volta da fome, o avanço dos despejos coletivos, a intensificação da violência contra os pobres e, em particular, contra a população negra configuram um quadro de barbárie social promovido pelo projeto de poder bolsonarista. Esse projeto fortalece e consolida milícias e outras formas de crime organizado, máfias de todos os tipos que, além de ocupar os territórios que se reproduzem na ausência do Estado, passam também a ocupar as próprias instituições estatais.

Mas é preciso reconhecer também o início do retorno da mobilização cidadã capilarizada que ocupa o chão das cidades. A bem sucedida campanha DESPEJO ZERO, que em um ano construiu uma corrente vitoriosa unindo forças e articulando iniciativas em todo território nacional, é prova disso. Como ela, em todas as regiões do País, despontam iniciativas da sociedade civil: do movimento negro, de coletivos, de sindicatos, de universidades, de partidos, de movimentos de mulheres, de LGBTQIA+, de moradores de favelas, de jovens pela cultura, de luta pela moradia, de

profissionais – professoras(es), arquitetas(os), advogadas(os), engenheiros(as), médico(as), assistentes sociais - entre outros.

Há uma visão patrimonialista e racista predominante que impede o reconhecimento e a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade. Essa visão é reforçada por parte dos operadores do direito, que manteve distância e oposição às conquistas legais da luta popular - em especial à “função social da propriedade” - e desconhece a realidade urbana concreta. A segunda década do século XXI nos trouxe material suficiente para compreender em que medida as cidades podem combinar crescimento econômico, fruto de medidas desenvolvimentistas, e regressão nas condições de vida da classe trabalhadora.

IGUALDADE E DEMOCRACIA PELO DIREITO À CIDADE

Nesse momento de sobreposição de crises e regressões, é nosso papel recolocar horizontes e desbloquear o futuro que hoje se encontra interditado. É preciso fortalecer a luta pela democracia desde as cidades: nos bairros, nas escolas, nas igrejas e também nas universidades - que, nas últimas décadas, se difundiram pelo território nacional e foram obrigadas a abrir espaço para camadas populares por meio de ações afirmativas. É preciso disseminar a informação e travar a batalha de ideias, resgatar a utopia das cidades como lugar do viver juntos, como o espaço da vida em comum, onde todas e todos podem ser socialmente iguais, humanamente diferentes e livres de opressões, explorações e discriminações. Este horizonte de cidades justas é utópico, mas também realista e necessário.

É preciso, também, redirecionar os investimentos públicos para a reparação histórica e para a redistribuição das riquezas para superar o racismo, os abismos e as barbáries instaladas. Ou seja: investir de acordo com as necessidades sociais e não de acordo com interesses de rentistas fundiários/imobiliários. Para tanto, é fundamental exercitar o controle social sobre os recursos públicos, como manda o Estatuto da Cidade; denunciar e condenar as práticas criminosas daqueles que fazem da cidade um grande negócio; expandir e manter a oferta estatal e gratuita de bens e serviços públicos essenciais à efetivação dos direitos sociais; e retirar poder dos “centrões” que fazem ponte entre interesses privados e os executivos, manipulando os fundos públicos.

É imperioso reconhecer e valorizar os esforços que promovem a organização e as lutas no tecido social. É imprescindível revalorizar o trabalho cotidiano de “formiguinha”, que organiza e promove as lutas localizadas que dizem respeito à realidade concreta da maioria da população.

As entidades abaixo assinadas estão organizando um grande encontro nacional da sociedade civil no primeiro semestre de 2022 com a perspectiva de recolocar a luta pelo direito à cidade no centro do debate político nacional.

A hora é agora.

assinaturas (atualizado 19 de outubro de 2021)

A.S.T.S.T..S.BA

ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo

ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO

ACIRN-Associação dos Ciclistas do Rio Grande do Norte

AFEG- Agricultores Familiares de Embu Guaçu

Ama Associação Mulheres em Ação

AME CEARÁ/MTN

ANPARQ

ANPG - Associação Nacional de Pós graduandos.

ARL - Articulação Recife de Luta

Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB

Arquitetos de Esquerda

Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB

ARTIGO 19 Brasil e América do Sul

ASDEF-PVH

ASPOAN - ASSOCIAÇÃO POTIGUAR AMIGOS DA NATUREZA

ASSMUSOL

Associação Amigos Jardim Virginia - AAJV

Associação Comunitária Parque Industrial

Associação de Favelas SJC Campos - SP

Associação de Moradores do Bairro Vila Elisa

Associação de Mulheres Unidas Venceremos

Associação Estudantil de calçoene

Associação Juízes para a Democracia - AJD

Associação Pro-Moradia Liberdade

ATUAPOA - TODXS NÓS

BrCidades

Caranguejo uçá

CÁTEDRA SAN TIAGO DANTAS - FUNDAÇÃO ACADEMIA PAULISTA DE DIREITO

Cefet rj

Central de Movimentos Populares

Centro Acadêmico de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (CAURB - UNEB)

CENTRO CULTURAL ROSA LUXEMBURGO

Centro de Apoio às Atividades Populares - CAAP/ MOVSOCIAL

Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais

Centro de Luta Popular

Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social - CENDHEC

Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Centro Popular de Direitos Humanos
Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama
Clube de mães do aratù
Coletivo Urbanistas nas Ruas
COMITÊ CIDADÃO VOZ TRESPONTANA
Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino
COMRADIO INSTITUTO
CONAM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÕES DE MORADORES
CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL
Cut Central única dos trabalhadores
Engenharia pela Democracia - EngD
Engenheiros Sem Fronteiras - Brasil
ETTERN/IPPUR/UFRJ - Laboratório Estado, Trabalho Território e Natureza / Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Universidade Federal do Rio de Janeiro
Evangélicos de Esquerda
FACESP - Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo
Federação das associações e conselhos comunitários do Piauí- FAMCC-PI
Federação das Entidades Comunitárias do Estado Amapá-Fecap
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
Federação Nacional das e dos Estudantes de Direito -FENED
FEMAB Federação MATOGROSSENSE DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE MORADORES DE BAIRROS
FNA Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
Força Associativa dos Moradores de Ouro Preto
Fórum de Trabalho Social em Habitação de São Paulo
Fórum Nacional de Reforma Urbana
Forum Pós-ocupação de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Salvador
Frente pelo Direito à Cidade de Campina Grande
Frente São Paulo pela Vida (FSPPV)
Fruto de Favela
Gaia Movimento Ecológico e Social
GEEMA - Grupo de Estudos em Educação e Meio Ambiente do RJ
Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê)
Habitat para a Humanidade Brasil
IAB - INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL
IAB RS
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
INCUBA/UNTRABALHO/UNEB
Instituto Abare Fomento a Autogestao Popular
Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Economicas- Ibase

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU
Instituto Cultural e Social No Setor
Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de Santa Catarina
Instituto de Arquitetos do Brasil Departamento da Bahia- IAB-BA
Instituto de Educação Pesquisa Extensão e Cultura-IEPEC
Instituto de Promoção e Proteção de Direitos Humanos - IPPDH
INSTITUTO EDUCAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL
Instituto Inrede
INSTITUTO REDES PARA O DESENVOLVIMENTO
Instituto Soma Brasil
Instituto Terra Trabalho e Cidadania-ITTC
Juntas somos revolução
LABÁ - Direito, Espaço & Política (UFRJ/UNIFESP/UFPR)
LABHAB - Laboratorio de Habitação e Assentamentos Humanos
Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro - LEDUB
LeMetro/IFCS-UFRJ
Marcha de Mulheres Negras - SP
MCT/FACESP
Movimento comunitário trabalhista
Movimento comunitário TUDO para TODOS
Movimento das(os) Trabalhadoras(es) Sem-Teto (MTST Brasil)
Movimento de Mulheres Judias Me dê sua Mão
Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1
Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua MNLDPSP
Movimento Nacional População de Rua-MNPR
Movimento pela Reforma Urbana do Estado de Goiás-MRU-GO
Movimento Tudo para Todos
MRT - Movimento Renda para Todos
Mstc
MTD - Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos
Najup Luiza Mahin
NAJUP Pedro Nascimento
Núcleo de Assessoria Técnica Popular da UERJ
Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais - NEMOS-PUCSP
Núcleo de Gestão Urbana e Saúde- ENSP Fiocruz
Observatório da Mulher
Observatório das Metrôpoles
Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS
OLGA MARIA ESTEVES CAMPISTA

Ong Ação e Cidadania
ONG ESTRUTURA-AÇÃO
Plataforma Dhesca Brasil
Plataforma Mercosul Social e Solidário-PMSS
POLIFONIA Revista Internacional da Academia Paulista de Direito
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Federal de Santa Catarina
REARO
REBEA- Rede Brasileira de Educação Ambiental
Rede Brasileira de Conselhos -RBdC
Rede de Mulheres Ambientalistas da América Latina - Elo Brasil
Rede de Mulheres Negras de Pernambuco
Rede Emancipa de Educação Popular
Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares - RENAP
Redes de Desenvolvimento da Maré
Reexistir LGBT
Representante de favelas do Conselho Gestor da Operação Urbana
Água Espreada
Secretária de Estado de Transportes SETRAP
Semana social brasileira
Sindicato de Arquitetos de Santa Catarina
Sindicato dos Urbanitários da Paraíba- STIUPB
Somos Todos Muribeca
SOS CORPO INSTITUTO FEMINISTA PARA A DEMOCRACIA
Tendência Náutico Urgente.ECO
UMAMLAJ
Uneafro Brasil
União Brasileira de Mulheres
União das Mulheres Negra de Laranjal do Jari
Uniao de Vilas da Grande Cruzeiro
UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR
União Por Moradia Popular - Bahia
Unificação das lutas de cortiços e moradia
Universidade da Cidadania Resiste (UC Resiste)

Referências bibliográficas

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

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

REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. Brasil: As múltiplas faces da censura. [online] Disponível em <<https://rsf.org/pt/noticia/brasil-multiplas-faces-da-censura>>. Acesso em outubro de 2020.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e Seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020.

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

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

CAMPANHA DESPEJO ZERO.
<https://www.campanhadespejozero.org/>

FJP. Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FRANZONI, J.; PIRES, R.; MAGNONI, J.; GONSALES, T. Cartografia da Campanha Nacional Despejo Zero: enredos de cuidado e política. 2021. Anais do 11º Seminário Urbanismo da Bahia - urbBA[21]. 3-5 novembro, 2021. (no prelo).

LUDERMIR, R.; GONSALES, T.; MOREIRA, F.; UEMURA, M.. Despejo Zero: pesquisa empírica para subsidiar ações de incidência política e institucional e exigibilidade do direito humano à moradia adequada. X Encontro de Pesquisa Empírica em Direito - EPED. 8-12 novembro, 2021.

NATALINO, M. A. C.. Estimativa da população em situação de rua no Brasil, (setembro de 2012 a março de 2020). Nota Técnica - 2020 - Junho - Número 73 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. 3 de junho de 2021.
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828liminar.pdf>

ALVES, Antonia Cleide; SILVA, Carmen; SILVA, Eliana Sousa; CARRO, Ester; RODRIGUES, Evaniza; DE SANTIS, Marília; MADALAZZO, Regina. Em casa e na rua, pandemia pesou mais para as mulheres. Revista Piauí. 23 abril 2021. Disponível em:
<https://piaui.folha.uol.com.br/em-casa-e-na-rua-pandemia-pesou-mais-para-as-mulheres/>

BRANDÃO, Ana Paula; MENEZES, Francisco. Reconhecer para erradicar o impacto das desigualdades de gênero e raça na manutenção de vulnerabilidades. Disponível em: https://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1630936444Relat%C3%B3rio_GT2030_vers%C3%A3o_final4_compactado.pdf

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

BRASIL. Lei Maria da Penha. Lei nº 11.340/2006, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (...).

BRASIL. Lei nº 11.124/2005, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

CARNEIRO, Sueli. Negros de pele clara. Jornal Correio Braziliense. 29 maio 2004. Disponível em:
<https://www.geledes.org.br/negros-de-pele-clara-por-sueli-carneiro/>

FJP. Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela Torres; MOSTAFA, Joana; LOBATO, Ana Laura. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2005. Ipea. Brasília, março de 2017.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública; DataFolha. Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil - 3ª edição - 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro educador. Saberes construídos na luta por emancipação. Petrópolis, RJ: vozes, 2017.

GONZALEZ, L. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. Revista Ciências Sociais Hoje, ANPOCS, p. 223-244, 1984.

IBGE. Pnad Contínua do 2º trimestre de 2020.

Instituto Polis. A presença negra nos espaços públicos de São Paulo. novembro 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/presencanegra/>

JUNIA, Raquel. Pnad mostra que mulheres dedicam 10 horas mais a cuidados domésticos que homens. Agência Brasil. 4 de junho de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/acervo/economia/audio/2020-06/pnad-continua-mostra-que-mulheres-dedicam-10-horas-mais-afazerese-cuidados/>

LACERDA, Larissa; GUERREIRO, Isadora; SANTORO, Paula. Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino. Labcidade. 22 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>

LUDERMIR, R.; SOUZA, F. A. M. Moradia, patrimônio e sobrevivência: dilemas explícitos e silenciados em contextos de violência doméstica contra a mulher. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais. V. 23, E2021XX, 2021. (no prelo)

SEGATO, R. L. La guerra contra las mujeres. Madrid/Argentina: Traficantes de Sonhos, 2016.

TARTUCE, Flávio. A lei 14.118-21 e suas repercussões para o Direito de Família. Breves anotações. IBDFAM. 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1632/A+lei+14.118-21+e+suas+repercuss%F5es+para+o+Direito+de+Fam%EDlia.+Breves+anota%E7%F5es>

UOL. Governo corta 98% dos recursos do Orçamento para novo Minha Casa Minha Vida. Economia UOL. 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/23/governo-corta-98-dos-recursos-do-orcamento-para-novo-minha-casa-minha-vida.htm>

ALBUQUERQUE, F. Ministério da Economia realiza feirão de imóveis da União em São Paulo. AGÊNCIA BRASIL, São Paulo, 15 out. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/ministerio-da-economia-realiza-feirao-de-imoveis-da-uniao-em-sao-paulo?amp>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BAHIA. Projeto de Lei nº 24.160. Autoriza o Poder Executivo a alienar bens imóveis, de propriedade do Estado da Bahia, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 29 abr. 2021a.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Seção Cível de Direito Público. Mandado de Segurança nº 8019538-78.2021.8.05.0000. Impetrante: deputado Hilton Coelho. Impetrado: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e Governador do Estado da Bahia, 2021b.

BAHIA. Ofício no 59712021 – SAEB. Resposta ao Ofício no 03212021 que solicita informações sobre o Projeto de Lei nº 24.601, de 2021. Salvador, 2021c.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia. Disponível em www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em 4 nov. de 2021.

BRASIL. Lei nº 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, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jun. 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dentre outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 set. 2017.

CARDOSO, P. de M. Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico-Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. Função Social da Propriedade Pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 7 jun. 2021.

KRENAK, A. A vida não é útil. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MST. Nossa vida não pode ir a leilão: Governo da Bahia quer leiloar imóveis públicos. [S. l.], 30 abr. 2021. Disponível em: <https://mst.org.br/2021/04/30/nossa-vida-nao-pode-ir-a-leilao-governo-da-bahia-quer-leiloar-imoveis-publicos/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

PEREIRA, F. P. Além da venda: reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir da Lei nº 13.465/2017. 2021. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/41569>. Acesso em: 18 out. 2021.

RESCHKE, A. O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado. Brasília: Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais/UFMG, 2010.

ROCHA, S. L. F. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005.

SALVADOR. Projeto de Lei No 136/2021. Desafeta, retifica e autoriza o Poder Executivo a alienar os bens imóveis que especifica, altera dispositivos das Leis no 9.215, de 19 de maio de 2017 e no 9.285, de 27 de outubro de 2017, e dá outras providências.

SCHWARSBERG, B. O processo de planejamento urbano e territorial de Brasília. In: SABOIA, L.; DERNTL, M. F. (org.). Brasília 50 + 50: cidade, história e projeto. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

SCHWARSBERG, B.; PEREIRA, F. P. Alienação dos imóveis da união: oportunidades desperdiçadas? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., Natal. Anais [...]. Natal: [s. n.], 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SILVEIRA, D. União espera arrecadar R\$ 100 bilhões com venda de imóveis até o final de 2022. G1, Rio de Janeiro, 27 ago. 2021. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/27/uniao-espera-arrecadar-r-100-bilhoes-com-venda-de-imoveis-ate-o-final-de-2022.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2021.

SOUZA, L. A. de. Venda de áreas públicas na Bahia torna sem efeito a legislação urbanística. Carta Capital, São Paulo, 7. jul. 2021.. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/venda-de-areas-publicas-na-bahia-torna-sem-efeito-a-legislacao-urbanistica/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

