

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
BRASÍLIA



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
BRASÍLIA



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Thiago Trindade e Benny Schvarsberg

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B831

Brasília [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Thiago Trindade, Benny Schvarsberg]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024.

5MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 5)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-986-3

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Brasília (DF)
I. Observatório das Metrôpoles II. Trindade, Thiago III. Schvarsberg, Benny

24-3981

CDD 307.76

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Thiago Trindade

Benny Schvarsberg

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Laeticia Jensen Eble

Franc Eble Cariello

8 **PREFÁCIO** **POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

12 **APRESENTAÇÃO**

Thiago Trindade

Benny Schvarsberg

17 **EIXO GOVERNANÇA**

REGIÃO METROPOLITANA DO DISTRITO FEDERAL:

prato requentado ou oportunidade de ampliar o direito

à cidade metropolitana? 18

Benny Schvarsberg

Desafios nos territórios da saúde: o caso da Ride/DF 24

Breitner Tavares

Ana Luísa Coelho Moreira

35 **EIXO MOBILIDADE**

TARIFA ZERO: luta de classes e apropriações empresariais

da gratuidade do transporte público..... 36

Gustavo Serafim

João Lucas Campos

DA UTOPIA À REALIDADE: junho de 2013 e o avanço da tarifa

zero no Brasil 44

Thiago Trindade

51 **EIXO MORADIA**

UMA DÉCADA DE PERCALÇOS NA FORMAÇÃO

METROPOLITANA DE BRASÍLIA PELO OLHAR DA MORADIA 52

Benny Schvarsberg

Luana M. E. Kallas

65 EIXO PARTICIPAÇÃO

CANAIS DE PARTICIPAÇÃO: como viabilizar a participação efetiva da comunidade no planejamento da política urbana?..... 66

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

BRASÍLIA, CIDADE-MONUMENTO: democracia e espaço urbano.....74

Carla Neves Mariani

DIREITO À MOBILIDADE, JUSTIÇA CLIMÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL..... 80

Marcela Antonieta Souza da Silva

91 EIXO SANEAMENTO

BOTA FORA O LIXO. MAS ONDE? Para onde vão os resíduos sólidos urbanos no espaço metropolitano de Brasília?..... 92

Luana M. E. Kallas

Felipe Veloso de Paula

105 EIXO SEGREGAÇÃO

QUE CIDADE TEMOS? QUE CIDADE QUEREMOS? Vila Planalto e as reconfigurações da história e da memória em Brasília 106

Christiane Machado Coêlho

SEGREGAÇÃO URBANA E NEOLIBERALISMO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA 118

Lara Caldas

Ana Luiza Castro

127 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

NEOLIBERALISMO EM TEMPOS DE DESASTRE CLIMÁTICO.....128

Lara Caldas

137 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

APRESENTAÇÃO

Thiago Trindade

Benny Schvarsberg

É com enorme satisfação que o Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles traz a público este livro. Em março de 2024, o Núcleo Brasília retomou suas atividades e prontamente integrou-se ao projeto “Observatório das Metrópoles nas eleições: um outro futuro é possível!”. Articulando docentes, doutorandas/os e mestrandas/os de diferentes unidades acadêmicas e programas de pós-graduação da Universidade de Brasília (UnB), bem como pesquisadoras de instituições externas à universidade, o núcleo conseguiu se estruturar rapidamente e elaborar um cronograma de trabalho que permitiu reunir o conjunto de textos aqui publicados.

Hoje, no âmbito da UnB, são sete Programas de Pós-Graduação (PPGs) mobilizados na conformação do Núcleo Brasília: *i*) Ciência Política (sede do Núcleo); *ii*) Arquitetura e Urbanismo; *iii*) Geografia; *iv*) Psicologia Clínica e Cultura; *v*) Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural; *vi*) Direitos Humanos e Cidadania; e *vii*) Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Adicionalmente, o PPG Projeto e Cidade, da Universidade Federal de Goiás (UFG), também se integrou ao Núcleo Brasília, totalizando oito PPGs.

Ademais, ainda na esfera da UnB, as/os pesquisadoras/es do Núcleo Brasília também estão vinculadas/os ao Instituto de Ciência Política (IPOL), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Departamento de Sociologia (SOL), Departamento de Geografia (GEA), Curso de Saúde Coletiva da Faculdade UnB Ceilândia (FCE) e Faculdade UnB Planaltina (FUP). Vale destacar, ainda, que temos em nossa composição pesquisadoras vinculadas ao Ministério da Igualdade Racial (MIR) e ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).¹

Como se percebe, o Núcleo Brasília reúne um conjunto de pesquisadoras/es e instituições de diferentes campos disciplinares, cujo diálogo recíproco certamente contribuirá para a qualidade de nossas produções acadêmicas e ações de incidência nas políticas públicas e na interlocução com entidades, coletivos e movimentos sociais e populares atuantes na área metropolitana do Distrito Federal (DF) daqui em diante. Este livro, com certeza, já é um indicativo nesta direção.

A presente coletânea aborda temas (e problemas) que consideramos centrais para a realidade urbana e metropolitana do Distrito Federal e de seu Entorno. O objetivo principal desta obra consiste em oferecer um conjunto de subsídios e elementos para contribuir para o debate nas eleições municipais de 2024 e, na melhor das hipóteses, incidir nesse debate, sensibilizando aquelas candidaturas efetivamente comprometidas com a construção de cidades mais justas e democráticas. Sobretudo, busca-se oferecer conteúdos programáticos que possam mobilizar ativistas e militantes do direito à cidade nas pautas em discussão no processo eleitoral.

¹ Para um histórico do Núcleo Brasília, bem como as informações atuais totalmente detalhadas, consultar o site: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/brasil/>

Muito embora não tenhamos eleições municipais no DF, milhares de eleitoras/es de todos os outros municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride) escolhem prefeitas/os e vereadoras/es a cada quatro anos, o que ocorrerá novamente em 2024. Considerando que a realidade do Entorno está umbilicalmente ligada ao próprio DF – mais especificamente ainda, à cidade de Brasília (Plano Piloto) – e vice-versa, não teríamos como nos ausentar nem nos omitir de fazer contribuições e provocações a esse debate fundamental ao futuro político da agenda metropolitana do DF.

Afinal, é impossível discutir a realidade de Brasília e do DF sem levar em conta os processos e fluxos urbanos do Entorno. É com esse espírito, portanto, que este livro se lança ao debate de temas tão relevantes sobre nossa realidade urbana, com a expectativa de oferecer diagnósticos, mas também apontar caminhos para pautar o debate sobre as políticas públicas urbanas, em uma perspectiva de inclusão social e governança democrática – envolvendo não apenas gestoras/es públicas/os, como também organizações da sociedade civil, lideranças populares, entidades de classe, movimentos sociais e pesquisadoras/es acadêmicas/os.

Alinhados ao projeto “Observatório das Metrôpoles nas eleições”, os eixos temáticos discutidos nesta obra são os seguintes: Governança, Mobilidade, Moradia, Participação, Saneamento, Segregação e Transição Ecológica. São, no total, 12 textos produzidos pelas/os pesquisadoras/es do Núcleo Brasília. A estrutura do livro é detalhada a seguir.

O eixo **Governança** é composto por dois capítulos. No primeiro (“Região Metropolitana do Distrito Federal: prato requentado ou oportunidade de ampliar o direito à cidade metropolitana?”), Benny Schvarsberg propõe uma reflexão sobre as condições necessárias para o estabelecimento de uma governança metropolitana democrática na Região Metropolitana do Distrito Federal, defendendo a integração das ações entre os entes federativos e a inclusão, no debate político, de um conjunto de entidades técnicas, acadêmicas, sindicais e profissionais, bem como os movimentos sociais da região, de modo a avançar na construção do direito à cidade metropolitana.

No segundo texto (“Desafios nos territórios da saúde: o caso da Ride/DF”), Breitner Tavares e Ana Luísa Coelho Moreira analisam o contexto urbano da Ride e, direcionando o olhar ao campo das políticas de saúde, apontam um conjunto de problemas que afetam mais especialmente a população negra residente nessas localidades. Tavares e Moreira sugerem que esses problemas são agravados por fatores como a carência de recursos humanos e a qualidade no gerenciamento do sistema de atenção primária à saúde, além da violência letal que recai sobre a juventude negra.

O eixo **Mobilidade** também é composto por dois capítulos. No primeiro deles (“Tarifa Zero: luta de classes e apropriações empresariais da gratuidade do transporte público”), Gustavo Serafim e João Lucas Campos discutem como a tarifa zero no transporte público passou a ser adotada por uma quantidade cada vez maior de municípios no Brasil após a pandemia de covid-19. Os autores pontuam que, a despeito de sua importância, a tarifa zero não é suficiente para democratizar mais efetivamente a mobilidade urbana. O segundo capítulo deste eixo (“Da utopia à realidade: junho de 2013 e o avanço da tarifa zero no Brasil”), assinado por Thiago Trindade, reflete sobre as contradições em torno do processo de expansão da política da tarifa zero pelo território nacional. Em raciocínio similar ao de Serafim e Campos, o autor argumenta que o campo progressista precisa disputar com afinco o tema da tarifa zero na opinião pública e tentar incidir no debate eleitoral de 2024 a partir dessa pauta.

O eixo **Moradia** é composto por um único capítulo (“Uma década de percalços na formação metropolitana de Brasília pelo olhar da moradia”), de autoria de Benny Schvarsberg e Luana Kallas. O texto analisa o cenário da política habitacional no DF e Entorno sugerindo que o arcabouço legal-institucional criado nos últimos anos bem como os programas específicos de políticas de moradia não têm tido eficácia na redução do déficit habitacional para os habitantes de baixa renda dessa localidade – o que reforça a centralidade dessa pauta no debate eleitoral em curso.

O eixo **Participação** apresenta três capítulos. O primeiro (“Canais de participação: como viabilizar a participação efetiva da comunidade no planejamento da política urbana?”), assinado por Ana Maria Isar dos Santos Gomes, discute a importância dos canais de participação social na política urbana e os desafios para a viabilização de práticas participativas efetivamente democráticas. O segundo texto (“Brasília, cidade-monumento: democracia e espaço urbano”), de autoria de Carla Neves Mariani, propõe-se a refletir sobre a relação entre o espaço construído e a democracia, buscando compreender a relação de Brasília com as demais regiões administrativas do DF a partir da participação social na vida pública. O último capítulo deste eixo (“Direito à mobilidade, justiça climática e participação social”), escrito por Marcela Antonieta Souza da Silva, busca alinhar os conceitos de justiça climática, justiça ambiental e direito à cidade com a finalidade de analisar a relevância da participação social para fomentar o debate sobre a mobilidade sustentável nas eleições municipais de 2024.

O eixo **Saneamento** apresenta o texto produzido conjuntamente por Luana Kallas e Felipe Veloso (“Bota fora o lixo. Mas onde? Para onde vão os resíduos sólidos urbanos no espaço metropolitano de Brasília?”). A autora e o autor apontam os principais problemas relacionados à gestão dos resíduos sólidos na Ride/DF argumentando que a criação da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME) por parte do

Governo de Goiás tornou ainda mais complicada a gestão regional e metropolitana dessa política.

O eixo **Segregação** é constituído por dois capítulos. No primeiro (“Que cidade temos? Que cidade queremos? Vila Planalto e as reconfigurações da história e da memória em Brasília”), Christiane Machado Coêlho apresenta reflexões sobre o tipo de cidade e de sociedade que queremos a partir de um olhar para a Vila Planalto, território situado no Plano Piloto que se tornou um símbolo da luta pelo direito à cidade em Brasília. No segundo capítulo (“Segregação urbana e neoliberalismo na região metropolitana de Brasília”), Lara Caldas e Ana Luiza Castro analisam o processo de segregação e elitização do espaço urbano de Brasília desde sua fundação até o presente, argumentando que o modelo de gestão neoliberal alimenta e aprofunda as desigualdades urbanas existentes.

O eixo **Transição Ecológica** encerra este livro apresentando um texto produzido por Lara Caldas (“Neoliberalismo em tempos de desastre climático”), que analisa a centralidade adquirida pela questão climática na atual quadra histórica e, ao mesmo tempo, explica como o discurso neoliberal contribui para a despolitização do debate público sobre os problemas socioambientais enfrentados pelas cidades.

É evidente, portanto, que os temas aqui discutidos são de suma importância para o debate que será travado nas cidades do Entorno do DF nas eleições municipais de 2024. Reiterando, nossa expectativa é que este Caderno de Propostas possa contribuir de alguma forma nesse processo. Entendemos que o Núcleo Brasília do Observatório das Metrôpoles (dentro de seus limites, claro) pode oferecer subsídios e constituir-se em um ator relevante para avançarmos na luta pelo direito à cidade metropolitana na Ride/DF. No contexto de retomada de nossas atividades, esta obra é apenas o primeiro passo.

**EIXO
GOVERNANÇA**

REGIÃO METROPOLITANA DO DISTRITO FEDERAL:

prato requeentado ou oportunidade de
ampliar o direito à cidade metropolitana?

Benny Schvarsberg

Antecedentes

O inventor da cidade, como se reconhecia o mestre Lucio Costa no título do livro *Brasília, cidade que inventei* (Costa, 2014), afirmou em seu estudo *Brasília revisitada* (Costa, 1987) que “à Brasília não interessa ser grande Metrópole”. Contraditando o vencedor do concurso de projetos para o plano-piloto de Brasília, estudiosos da cidade, a partir de pesquisas realizadas desde a década de 1970, na mesma época do estudo acima referido, já problematizavam acerca do processo de metropolização de toda a região em que se insere a cidade. Assim, recuperando historicamente o conceito metropolitano de Brasília na análise do Distrito Federal e entorno, Ferreira (1985, p. 56) já apontava:

Decorridos 25 anos de sua implantação, a cidade já tem delineada a sua área metropolitana, à semelhança das demais metrópoles brasileiras; Brasília hoje não pode ser considerada apenas como o Plano Piloto de Lucio Costa, como era nos anos cinquenta. Tampouco pode ser apenas a cidade com seus núcleos periféricos dispersos, dos anos sessenta. Ela é agora a metrópole, que envolve além desses espaços os municípios vizinhos do entorno do DF.

Passados 21 anos desde então, Ferreira e Steinberguer (2005, p. 77) reafirmavam a noção metropolitana de Brasília, ampliando-a para o território de nove municípios, assinalados por elas como “mais próximos”:

Pode-se dizer que a Brasília real de hoje configura um território que abrange o Distrito Federal (DF) e nove municípios próximos, pertencentes ao estado de Goiás, a saber: Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Cidade

Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto. O DF é o Núcleo, constituído pela Sede (que inclui o Plano Piloto, Lago Sul, Lago Norte e Cruzeiro) e 16 centros conhecidos como cidades-satélites e/ou assentamentos. Trata-se de uma das maiores concentrações urbanas do país, em termos demográficos, tendo atingido cerca de 2,65 milhões de habitantes em 2000, segundo dados do IBGE, dos quais 75% estão no DF.

Portanto, o debate sobre a metropolização e os desafios para o planejamento da região, no qual se insere a tematização acerca da criação de uma Região Metropolitana (RM), tem longa trajetória, como descrito em Schvarsberg (2012).

Atualizando o debate da Região Metropolitana do Distrito Federal

As reflexões propostas neste texto têm como ponto de partida um artigo por nós publicado no jornal *Correio Braziliense*, após a aprovação pela Assembleia Legislativa de Goiás, em 16 de dezembro, no apagar das luzes daquele ano legislativo, o Projeto de Lei Complementar nº 10.788/2002 para criação da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME) e do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (Coderme). O objetivo exposto na justificativa do projeto de lei era o de “buscar soluções para a governança metropolitana das Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs” (Goiás, 2022, p. 1), utilizando, portanto, como amparo de força jurídico-política o conceito de FPIC, oficialmente estabelecido pela

Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Naquela ocasião, recolocou-se na ordem do dia uma pauta que havia sido noticiada pela mídia brasiliense e goiana quatro anos antes, em dezembro de 2018, quando a criação da referida Região Metropolitana, englobando os mesmos entes – o Distrito Federal (DF), o estado de Goiás e os 12 municípios goianos imediatamente adjacentes ao DF –, foi cogitada pelos governadores então eleitos Ibaneis Rocha (MDB/DF) e Ronaldo Caiado (PL/GO), porém sem o pejorativo termo “entorno”. Para desgosto dos ativistas e pesquisadores do tema metropolitano que há muito defendem a necessidade de governança, planejamento e gestão metropolitana envolvendo DF, Goiás e municípios vizinhos, a matéria não prosperou. O obstáculo principal, pelo que registra o noticiário, seria a inviabilidade de acordo entre os principais protagonistas acerca das fontes de recursos e outros aspectos operacionais e políticos para viabilizá-la. O governador goiano teria condicionado o acordo à destinação de uma parcela a ser subtraída dos recursos do Fundo Constitucional do DF – que banca financeiramente os custos das áreas públicas de Segurança, Saúde e Educação do DF – para a implementação da Região Metropolitana do Distrito Federal com integração de políticas públicas de transporte, saneamento e outras funções públicas de interesse comum naquela região.

Cabe lembrar que o Estatuto da Metrópole, cuja elaboração foi construída por meio de amplos debates coordenados pelo saudoso arquiteto e deputado

federal Zezéu Ribeiro (PT/BA), estabeleceu em seu artigo 4º a obrigatoriedade de aprovação pelos legislativos estaduais envolvidos quando a RM envolver diferentes unidades da federação. Paradoxalmente, a matéria ressurgiu por propositura unilateral do governo de Goiás, que criou uma Região Metropolitana intitulada “Entorno do DF”. Pelo espírito da lei federal que regula a matéria, o projeto de lei complementar deve ser necessariamente aprovado por ambas as unidades da Federação envolvidas, ou seja, concomitante ou sequencialmente à aprovação pelo Legislativo goiano, também deveria ser submetido à aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Entretanto, a iniciativa do DF na matéria sequer foi aventada tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo local. A única manifestação pública criticando a omissão do DF a esse respeito de que temos conhecimento foi a publicação do artigo referido, que inspira este texto e lhe toma emprestado o título.

A discussão de matéria de tamanha complexidade e com impactos em comunidades que sobrevivem sob condições de vida de alta precariedade urbana e habitacional não pode limitar-se aos aspectos legais, embora sejam fundamentais, mas, sobretudo, deve enfrentar as efetivas consequências em relação ao planejamento e à gestão territorial integrada das FPICs em questão. Sobretudo, se atentamos, de forma exemplar, ao contexto do aumento abusivo das tarifas do transporte público implantado no início de 2023 nas linhas de ônibus consideradas interestaduais entre o DF e os municípios que compõem a chamada Área Metropolitana

de Brasília (AMB) – que, de acordo com a Nota Técnica nº 01/2014 (Codeplan, 2014), abrange o DF e 12 goianos que conformam seu colar metropolitano. Após a suspensão do aumento por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a Secretaria de Mobilidade Urbana do Distrito Federal (Semob/DF) anunciou a devolução oficial da gestão das referidas linhas de ônibus à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A Semob justificou sua “renúncia” à gestão daquelas linhas por razões de insuficiência de condições e subsídios financeiros capazes de viabilizar a operacionalidade das linhas interestaduais.

Por outro lado, cabe destacar que o projeto goiano de RM do Entorno do DF prevê um conjunto de instrumentos operacionais, notadamente os Consórcios Públicos, para gerir de forma integrada as FPICs. A propósito ainda da cooperação intergovernamental, não se pode relevar a principal, talvez única e pioneira iniciativa de política pública integrada entre os governos de Goiás e DF, que foi a criação, em 2015, de um consórcio público envolvendo a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb/DF) e a Saneamento de Goiás (Saneago/GO), para a captação e distribuição de água visando beneficiar 1,3 milhão de moradores de parte do DF e de cidades vizinhas do “entorno” metropolitano. Entretanto, os dados acumulados dos investimentos e das ações desde então ficaram bastante aquém da expectativa, permanecendo atual o desafio diante da precariedade da infraestrutura urbana, especialmente no saneamento ambiental dos 12 municípios metropolitanos. O projeto de lei goiano aprovado aponta outros temas para formação de

consórcio, por exemplo o desenvolvimento urbano integrado da região. Como referência de consórcio público com efetividade em âmbito nacional, destaca-se a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC/SP, constituído em 1990 para atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais. Desde então, tem apresentado significativos resultados para o desenvolvimento econômico, urbano e social incluyente e sustentável da região.

A metropolização do DF, especialmente no vetor sul (Figura 1) – na direção do aglomerado urbano configurado pelos municípios goianos de Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental, Cristalina e Luziânia, que concentra tanto a maior população quanto a maior precariedade do padrão de urbanização –, demanda o esforço integrado da União, do Estado de Goiás, do Governo do Distrito Federal e dos poderes executivos municipais. Nesse sentido, a conjuntura de debates programáticos das candidaturas para as eleições municipais de outubro de 2024 é altamente propícia e oportuna para a construção de um modelo técnico e operacional de governança metropolitana que garanta o direito à cidade metropolitana, sustentável e inclusiva, para uma população de mais de 4 milhões de habitantes, a maioria em vulnerabilidade social, que já constitui a terceira maior área metropolitana brasileira.

Considerações finais

Para deixar de ser um prato requeitado como um tema recorrente em descrédito por iniciativas frustradas, e tornar-se uma oportunidade de ampliação do direito à ci-

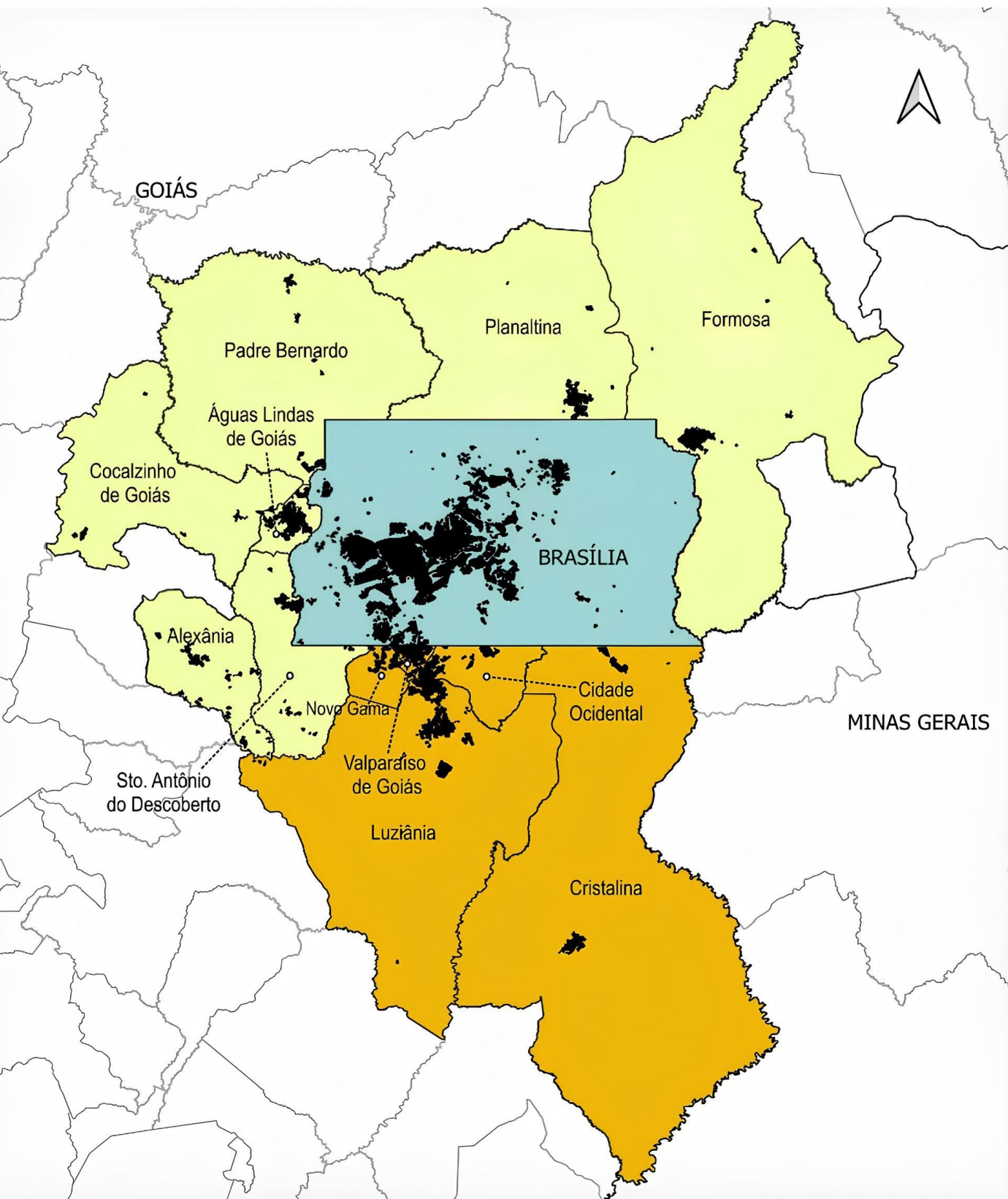


Figura 1 - Metropolização do Distrito Federal

Fonte: IBGE (2023), com adaptações.

Obs.: resalta-se o crescimento populacional do vetor sul, que corresponde aos municípios goianos de Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental, Cristalina e Luziânia (destacados em laranja no mapa).

dade em escala metropolitana, tem a palavra para o diálogo construtivo um conjunto de atores institucionais como os governos do DF e de Goiás, seus legislativos, os executivos municipais da RM e o próprio Governo Federal, que, entendemos, não pode estar ausente dessa construção institucional. De outra parte, numa perspectiva democrática e participativa ampliada, há outro conjunto, igualmente expressivo e plural que jamais pode ser excluído desse diálogo, constituído no mínimo por entidades técnicas, acadêmicas e profissionais, sindicatos trabalhistas, movimentos sociais e coletivos organizados de toda região, para

o debate e construção dessa modelagem e o acompanhamento permanente de sua execução na formatação de políticas integradas das funções públicas de interesse comum. Na categoria de entidades acadêmicas de pesquisa, o Núcleo Brasília do Observatório das Metrôpoles reivindica seu espaço como interlocutores nesse debate.

À guisa de conclusão, por entender absolutamente atual e pertinente, reiteramos o apelo provocativo que inspira essa reflexão: – Atenção, GDF e legisladores distritais: o pontapé inicial foi dado e a bola foi lançada na área. É tempo de colocar a metrópole na Região Metropolitana!

Referências

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 24 jul. 2024.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota Técnica nº 1/2014**. Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Brasília: Codeplan, 2014.

COSTA, L. Decreto n.º 10.829, de 14 de outubro de 1987. Anexo I. Brasília revisitada. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, ano 12, n. 201, p. 3-39, 23 out. 1987.

COSTA, L. **Brasília, cidade que inventei**. Relatório do Plano Piloto de Brasília, 3. ed. Brasília: Iphan, 2014.

FERREIRA, I. C. B. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, A. (org.). **Brasília: ideologia e realidade**. São Paulo: Ed. Projeto, 1985.

FERREIRA, I. C. B.; STEINBERGUER, M. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 14, p. 67-93, 2005.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. **Ofício Mensagem nº 255/2022/ CASA CIVIL**. Goiânia: Casa Civil, 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

SCHVARSBERG, B. Desafios ao planejamento e à gestão territorial integrada da Área Metropolitana de Brasília. **Revista Brasília em debate**, Brasília, n. 1, p. 23-28, dez. 2012.

DESAFIOS NOS TERRITÓRIOS DA SAÚDE:

o caso da Ride/DF

Breitner Tavares

Ana Luísa Coelho Moreira

Para compreendermos o sentido da criação da Região Integrada do Desenvolvimento Econômico (Ride), temos que nos referir a um dos debates que adquire cada vez mais relevância no contexto das novas dinâmicas do mundo moderno no que diz respeito à cidade. Como esse espaço apresenta novos fenômenos, provoca grande interesse interdisciplinar. Nesse caso, a cidade é expressa como um espaço heterogêneo e pode ser entendida como uma relação social ou uma interação de pessoas, que dá origem a sistemas complexos de relações, como a família, o Estado, os sistemas de saúde, entre outros.

Atualmente, a perspectiva de análise das cidades, centrada na ideia da metropolização, depara-se com uma nova densidade dos fatos, que dificulta uma real compreensão de tais fenômenos da vida urbana. Em termos quantitativos e qualitativos, tem-se cidades gigantescas com um crescimento acelerado, para as quais há uma constante migração de grandes contingentes populacionais, constituindo uma civilização de subculturas em si homogêneas, mas entre si divergentes.

Ride/DF: aventura e modernização

Brasília se configura como uma aventura que tenta dar um sentido à vida, a um ideal de modernidade que se orienta para o futuro, mas com o olhar ainda voltado ao passado, uma mudança extraordinária. Brasília é resultado de um esforço simbólico, a materialização de uma utopia, que se exprime em todo mudancismo dos anos 1950. O Brasil só seria Brasil quando o litoral se encontrasse com o sertão – como um “despertar do gigante adormecido”. Por fim, o dito costumaz apresenta

Brasília como aquela que deveria salvar o Brasil – “a capital da esperança” – das formas arcaicas de civilização, do atraso do modelo colonial centrado em relações pessoais para uma ordem impessoal e democrática.

Brasília é o resultado de todo um desenvolvimentismo que dinamizou processos de urbanização no Brasil a partir dos anos 1950. Em termos teóricos, evidencia-se que existiam diferenças entre o posicionamento dos técnicos da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), que se detinham a uma perspectiva formalista de como erguer uma cidade estética e funcional, enquanto, aspectos relacionados à população e à vida urbana eram relegados a segundo plano. Nesse contexto, a própria Novacap (Holston, 1993) elaborou uma estratégia em que um terço dos operários seria encaminhado de volta a seus locais de origem, um terço seria realocado numa área de desenvolvimento agrícola para a criação de um “cinturão verde” e o restante seria absorvido na própria cidade no setor de serviços. Contudo, em 1958 esse plano foi revogado em função de um novo plano: a criação das “cidades-satélites”.

A forte influência do planejamento urbano imposto pelo governo distrital desde a sua fundação, além do tombamento arquitetônico concedido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em 1987, impunha uma série de restrições ao crescimento da Capital, que era organizada na forma de regiões administrativas (RAs), consideradas até o fim dos anos 1990 como cidades-satélites. Apesar de grande parte do projeto original da capital ter sido preservado, por outro lado acirrou-se um processo de especulação imobiliária nas regiões limítrofes do Dis-

trito Federal (DF). Os anos 1970, 1980 e 1990 ficaram marcados por grandes investimentos em assentamentos urbanos, especialmente para a população mais pobre. Nesse contexto, o caso mais emblemático foi o de Ceilândia, que concentra a maior população do DF, com mais de 287 mil habitantes, seguida por Samambaia, com 218 mil habitantes – que corresponde à segunda maior população –, e Brasília (Plano Piloto) em terceiro, com 198 mil habitantes, seguida por Taguatinga, Planaltina e Gama (IPEDF, 2024b).

Naturalmente, o arranjo espacial estabelecido pelo Estado, no contexto do DF, irá influenciar sobremaneira a dinâmica do entorno no que se refere à interferência direta ou indireta das políticas públicas. Isso se manifesta em diversos campos, mas em especial no da saúde, que naturalmente extrapola suas fronteiras territoriais.

A partir dos anos 1990, o termo “Região do Entorno” torna-se usual para se referir a várias cidades próximas que começam a estabelecer uma maior relação de interdependência com o DF, até que surge a definição da Área Metropolitana de Brasília (AMB).

De fato, Brasília firmou-se como cidade sede do poder político nacional, acolhendo boa parte da burocracia federal. Assim, a cidade gerou um fluxo migratório ascendente de uma população heterogênea que atende ao setor público e à cadeia de serviços – funções estas que se desdobram, criando uma série de hierarquias e camadas sociais que se distribuem de modo desigual no espaço geográfico da Ride/DF. Desde a sua criação, devido a sua condição privilegiada em termos de subsídios do governo federal, o Distrito Federal estabeleceu uma grande assimetria em relação aos municípios

próximos dos estados de Goiás e de Minas Gerais, no que se refere aos serviços essenciais oferecidos a sua população, como educação, segurança e saúde, além da oferta de emprego em diversos setores.

Dessa forma, tem-se uma demanda real por serviços públicos, como no caso específico da saúde, que não condiz com a população interna ao Distrito Federal. Contudo, boa parte dessa população do entorno contribui para o desenvolvimento de Brasília, submetendo-se a um fluxo migratório pendular, vindo à cidade diariamente para trabalhar e consumir diversos serviços, mesmo residindo fora do DF. Assim, a busca por serviços de saúde de uma população que não gera arrecadação de impostos para o investimento no setor contribui para uma precarização interna do serviço ofertado. Essa situação gerou a necessidade de criação de um novo espaço institucional – nesse caso, a Ride/DF – representativo das novas dinâmicas entre os municípios próximos a Brasília que participam de sua vida urbana.

Além disso, há diferenças marcantes no perfil do trabalhador do DF – que possui a maior concentração de população com ensino superior do Brasil – além de outros quadros com alta qualificação. A Região do Entorno, por sua vez, dispõe numericamente de uma mão de obra menos qualificada e que, portanto, enfrenta grandes dificuldades para inserção no mercado de trabalho em geral, ficando mais restrita a atividades agropecuárias.

A Ride/DF foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (Brasil, 1998), e regulamentada pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 (Brasil, 2011a), por intermédio do Ministério da Integração Nacional, para atender às

demandas interestaduais no que se refere ao desenvolvimento econômico e social entre o Distrito Federal e os estados de Goiás e Minas Gerais. Apesar da ênfase no desenvolvimento econômico, a Ride/DF deve envidar esforços conjuntos para criar e oferecer serviços públicos de maneira acessível à população dos estados envolvidos no que se refere as seguintes áreas:

- infraestrutura;
- geração de empregos e capacitação profissional;
- saneamento básico, em especial abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, bem como serviço de limpeza pública;
- uso, parcelamento e ocupação do solo;
- transportes e sistema viário;
- proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;
- aproveitamento de recursos hídricos e minerais;
- saúde e assistência social;
- educação e cultura;
- produção agropecuária e abastecimento alimentar;
- habitação popular;
- serviços de telecomunicação;
- turismo; e
- segurança pública.

Naturalmente, a Ride/DF deve ser compreendida a partir das novas dinâmicas urbanas criadas pela presença do Distrito Federal desde a sua inauguração nos anos 1960, que desencadeou sua polarização diante dos municípios que, ao longo do tempo, foram estabelecendo relações de interdependência. Isso implicou, por um lado, a concentração de recursos e infraestrutura em Brasília e, de outro, uma sobrecarga em função da

demanda por serviços essenciais da população residente fora do Distrito Federal. Essa situação cria uma assimetria no que tange ao planejamento orçamentário, ao repasse de verbas, bem como à forma de seu gerenciamento.

Descrição dos estados e municípios da Ride/DF

A Ride/DF é composta pelo Distrito Federal e municípios próximos dos estados de Goiás e Minas Gerais, totalizando 34 unidades federativas.

Brasília é capital federal e ao mesmo tempo sede do Governo do Distrito Federal. Planejada para ter 500 mil habitantes até o ano 2000, segundo o Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF, 2024a), estima-se que em 2022 Brasília possuía 2.817.381 habitantes, ocupando a terceira posição entre as capitais mais populosas no Brasil depois de São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ. Ao somarmos a população do DF com os municípios de seu entorno, que hoje alcançam 1.665.625 habitantes, temos uma população total da Ride/DF de 4.483.006 de pessoas. Observa-se que, por mais que o viés planejador seja uma tônica no discurso, a Capital Federal reproduz muitos dos problemas das grandes cidades latino-americanas.

Por um lado, o Distrito Federal apresenta a maior desigualdade de renda do país, por outro, é a unidade da Federação que mais acumula riquezas. Enquanto o DF ostenta um produto interno bruto (PIB) *per capita* de R\$ 90.740,00, o município do Novo Gama/GO possui um PIB *per capita* de R\$ 8.730,00, sendo que a média nacional é estimada em R\$ 35.560,00 (Codeplan, 2020). Contudo, o PIB de Brasília não é homogêneo em to-

das as regiões, podendo variar enormemente. Segundo a PDAD DF (Codeplan, 2023), a região do Sol Nascente possui uma média salarial mensal de R\$ 915,00, enquanto no Lago Sul essa média salta para R\$ 10.979,00. Portanto, apesar de seu planejamento, Brasília ainda encontra bairros com condições precárias, em que as pessoas vivem em barracos e sem qualquer infraestrutura urbana.

Os municípios da chamada Área Metropolitana de Brasília (AMB), independentemente de suas especificidades sócio-históricas, apresentam um quadro geral de desenvolvimento escasso, muito aquém da demanda local de cada cidade. A população crescente dos municípios do entorno, somada à ingerência de muitas prefeituras, contribuem para a relação de dependência em relação ao DF em vários setores. Diante disso, a Ride/DF foi criada para que os estados-membros adotassem de forma integrada medidas para mitigar os problemas de desenvolvimento e promover uma redução das disparidades regionais.

Em termos produtivos, grande parte das 34 unidades federativas que compõem a Ride/DF encontram-se próximas do Distrito Federal, em relação ao qual mantêm maior interdependência – o que é menos evidente nos municípios mais afastados. A atividade agropecuária é a mais comum entre os municípios da Ride/DF, com exceção de Brasília. O turismo interiorano aparece como a base principal da economia nas cidades goianas de Pirenópolis e Corumbá.

Em termos demográficos, a proporção de mulheres na população é maior que a de homens no geral, salvo algumas exceções em municípios mineiros. Assim também, tem aumentado na última década a média de idade da população, que antes

se concentrava na faixa de 0 a 24 anos e, mais recentemente, tem se deslocado para faixa acima de 25 a 30 anos de idade. Essa redução do número de jovens está vinculada a vários fatores, como uma menor fecundidade, que reduz o tamanho das famílias, e o aumento da expectativa de vida, gerando um crescimento da população de pessoas idosas. Nesse contexto, a população com 65 anos de idade ou mais, que era de 4,8% em 1991, passou para 5,9% em 2000, e chegou a 9% em 2015 (Codeplan, 2020). Naturalmente, esse dado é fortemente influenciado pelo Distrito Federal, que possui a maior população na Ride/DF, no entanto os estados de Goiás e Minas Gerais apresentam maior taxa de envelhecimento. De fato, o Distrito Federal é a terceira unidade da Federação com maior percentual de pessoas idosas, atrás apenas do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro. Apesar do gradual envelhecimento da população da Ride/DF, observa-se que problemas relevantes relativos à juventude ainda concentram a atenção das autoridades, como a vulnerabilidade social causada pelo uso abusivo de drogas e a morte violenta de jovens, muito mais frequente que em outras faixas de idade (IBGE, 2010).

Enquanto, nos primeiros anos deste século, o crescimento populacional reduziu de modo geral no país, num crescimento anual de 3%, a região Centro-Oeste, em especial no estado de Goiás, o crescimento foi de 4,1%, ou seja, acima da média nacional.

Em geral, os estados de Goiás e de Minas Gerais viviam basicamente sob uma economia de agricultura familiar até os anos 1970, quando há uma retomada no desenvolvimento a partir da agropecuária, com mais insumos levando a uma produção mecanizada e em larga

escala. Isso contribuiu para um reposicionamento do fluxo do crescimento demográfico, que passou a ocorrer de maneira desigual, resultando numa maior concentração populacional na região do Entorno em detrimento de outras áreas de ocupação mais esparsa, com exploração mais extensa de grandes fazendas (Seplan/GO *apud* Governo do Distrito Federal; Governo de Goiás; Governo de Minas Gerais, 2012). Nesse caso, cidades como Cristalina, Formosa, Padre Bernardo e Planaltina são áreas com estruturas mais concentradas, onde as grandes propriedades – acima de 1.000 ha. – ocupam boa parte das áreas fundiárias existentes. Os municípios de Abadiânia, Alexânia e Santo Antônio do Descoberto possuem a maior área ocupada por pequenas propriedades. Segundo dados do IBGE, no ano de 2005, a Região do Entorno do DF possuía municípios com elevados índices de produção de grãos, como os municípios de Cristalina (677,14 mil toneladas) e Luziânia (332,65 mil toneladas), ao passo que municípios como Águas Lindas e Valparaíso de Goiás nada produzem, o que reforça o modelo de cidades-dormitório, que sobrevivem à custa de baixos salários pagos por empregos em geral no Distrito Federal (Governo do Distrito Federal; Governo de Goiás; Governo de Minas Gerais, 2012).

A produção industrial, por sua vez, restringe-se a pequenas empresas com pouca expressividade e dinâmica no cenário econômico da região, como no caso de Luziânia, que produz nos ramos da metalurgia, da construção civil e de alimentos.

As três unidades da Federação que compõem a Ride/DF estão acima da média brasileira do índice de desenvolvimento humano (IDH), que é de 0,760. Em primeiro lugar figura o Distrito Federal,

com 0,814, o maior do Brasil. Em seguida Goiás, que possui 0,800 e, em terceiro, Minas Gerais, com 0,731. Certamente, esses números terão valores bastante desiguais se analisarmos os municípios individualmente.

Vulnerabilidade na Ride/DF: crack e violência urbana

Apesar de terem se passado 26 anos de sua criação, a Ride/DF ainda não se tornou um espaço institucional capaz de efetivar seus objetivos. São poucas as iniciativas até agora que tiveram impacto na diminuição das disparidades regionais. No campo da saúde, essa realidade se repete. Os serviços públicos prestados pelo poder público nesses municípios são precários ou mesmo insuficientes considerando sua realidade populacional, o que, consequentemente, impõe ao DF o acolhimento da demanda não atendida, situação esta confirmada pelos indicadores da Saúde: em 2006, 22,61% das internações e 11,20% das emergências foram de pacientes da AMB (Governo do Distrito Federal; Governo de Goiás; Governo de Minas Gerais, 2012).

Geralmente, a carência de recursos humanos e a baixa qualidade no gerenciamento do sistema são apontadas como causas do problema. Contudo, nesse contexto, é possível mencionar alguns investimentos do Governo do Distrito Federal (GDF) e o projeto QualiSUS Rede, de 2012, que buscava intermediar a elaboração de protocolos clínicos comuns da atenção primária, atenção materno-infantil, rede de urgência e emergência, além de prever investimentos nas unidades de atenção especializada, a implantação de transporte interestadual solidário e, por fim, a integração dos complexos reguladores da rede (Governo do Distrito

Federal; Governo de Goiás; Governo de Minas Gerais, 2012).

De fato, o QualiSUS foi uma iniciativa de construção de uma agenda comum entre os integrantes da Ride/DF. A partir de 2011, gestores do estado de Goiás e do Distrito Federal, juntamente com representantes do Ministério da Saúde, reuniram-se para a elaboração de linhas gerais do projeto, com ênfase na rede Cegonha e na rede de Urgência. Mais adiante, em 2012, com a participação dos municípios das três UFs e com a proposta mais avançada, buscou-se reforçar o princípio de responsabilidade mútua dos gestores em toda a região para viabilidade do projeto, especialmente em relação à Rede de Atenção à Saúde (RAS). Outra questão discutida foi a necessidade de criação de dispositivos que viabilizassem uma governança regional abrangente das redes nos municípios envolvidos, a fim de evitar medidas isoladas que comprometessem o projeto no território. Nesse sentido, o Decreto n.º 7.508, de 28 de junho de 2011 (Brasil, 2011b), tornou-se fundamental, tanto por promover a articulação interfederativa do SUS quanto por estabelecer o Contrato Organizativo de Ação Pública (Coap).

Um problema comum é a demanda por atendimento, na rede do Distrito Federal, das gestantes residentes nos municípios da Ride/DF. Esse deslocamento tem um impacto na morbimortalidade materna e infantil, que deve ser considerado nos fluxos previstos pelos planos de ação da Rede Cegonha. Por exemplo, na pesquisa de Silva e Gottens (2016), observou-se em alguns municípios uma dependência de até 60% dos encaminhamentos para as maternidades da rede distrital.

Outra ação que mobilizou os municípios da Ride/DF na última década em

termos de saúde pública diz respeito ao combate ao uso abusivo de drogas. Nesse sentido, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Sobre as Drogas (Senad), lançou em 2010 o programa: Crack, É Possível Vencer, que previa ações preventivas de cuidado e políticas de segurança. Diante disso, em 2012 os estados de Goiás, de Minas Gerais e o Distrito Federal firmaram um acordo de cooperação técnica, que, através do Gabinete de Gestão Integrada do Entorno do Governo do Distrito Federal, tem funcionado como um espaço de discussão e deliberação de algumas políticas no contexto da Ride/DF e busca estabelecer um arranjo estratégico para promover medidas no que se refere à segurança pública e à defesa social.

De fato, o uso do *crack* envolve múltiplos fatores relacionados à saúde e à segurança pública e, o programa lançado nacionalmente enfatizava a questão da violência e dos fatores socioeconômicos relacionados. No entanto, pesquisas amostrais que revelem o verdadeiro quadro da situação ainda são escassas. Por outro lado, é possível fazer algumas inferências a partir de dados sobre o uso de *crack* no Brasil, disponibilizados pela Fundação Oswaldo Cruz (Brasil, 2013), que aponta haver atualmente no Brasil mais de 370 mil usuários de álcool e outras drogas.

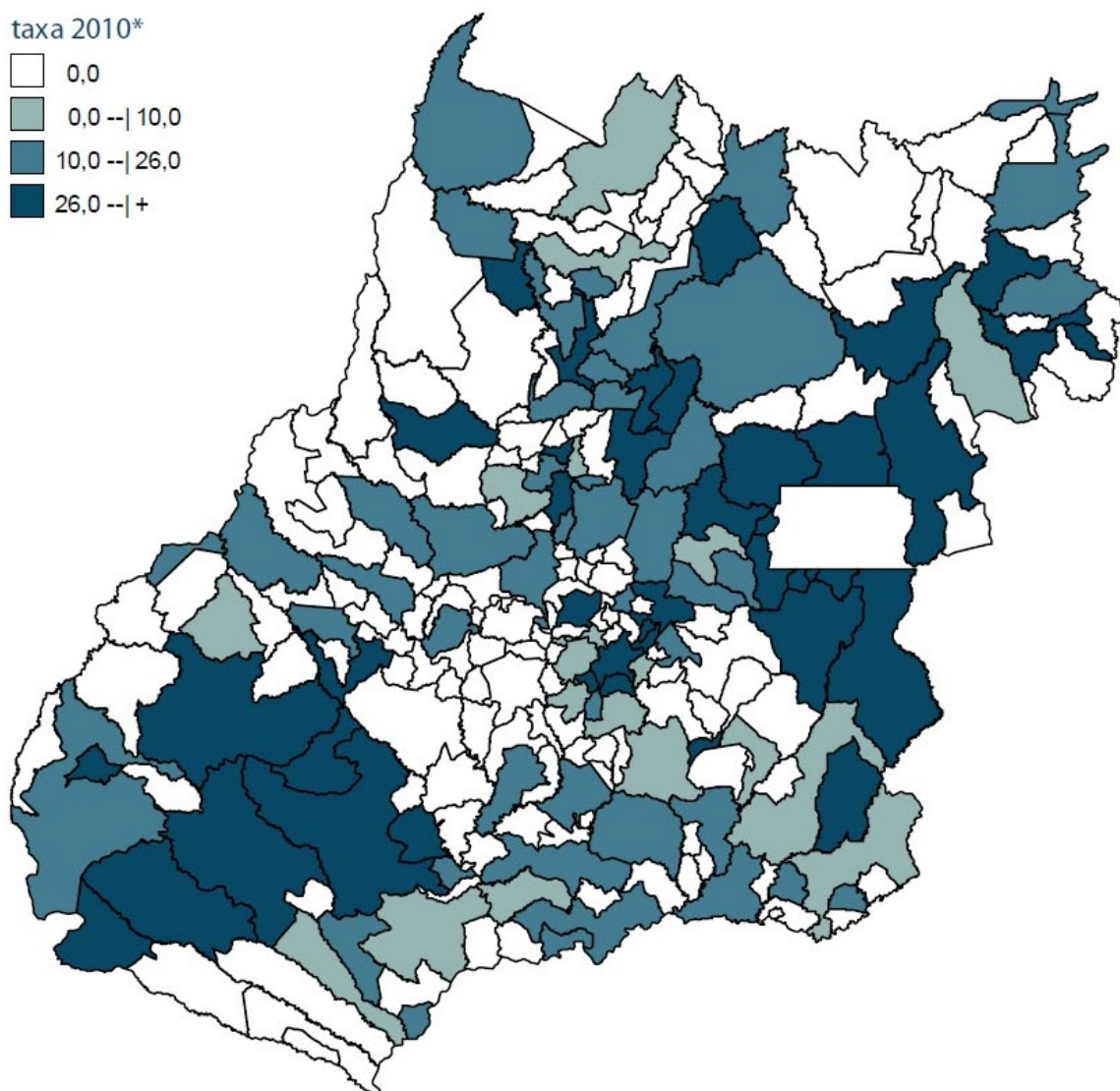
Em virtude de a pesquisa ter se limitado às cinco regiões e às 26 capitais brasileiras, não há dados precisos sobre os municípios da Ride/DF. Assim, estima-se que no Centro-Oeste existam 51 mil usuários de *crack*. A pesquisa revela que cerca de 50% dos usuários de *crack* são jovens entre 18 e 29 anos, mas fora da capital esse valor tende a ser ainda maior. Em relação ao sexo, em geral 80% dos

usuários são homens. O perfil de raça/cor dos usuários foi obtido por meio de auto-declaração, que revelou um resultado de 20% de usuário brancos e 80% definidos como não brancos (Fiocruz, 2013). Apesar da utilização controversa da categoria não brancos, pode-se afirmar, a partir do Censo Demográfico 2022 do IBGE, que todos os municípios da Ride/DF apresentam populações com uma concentração maior

de negros – entre 53% a 60% a depender do município –, portanto é muito provável que a maioria da população de usuários de *crack* seja negra (IBGE, 2023).

Outro dado alarmante que reforça a situação de vulnerabilidade do jovem negro na Ride/DF diz respeito ao alto índice de homicídios nos últimos anos. Segundo o Atlas da Violência do (Ipea, 2024), para cada branco que morre por homicídio

Mapa G02. Goiás. 2010*



Fonte: SIM/SVS/MS *2010: Dados Preliminares

Mapa 1 – Taxa de homicídio por zonas municipais no estado de Goiás (2010)

Fonte: Waiselfisz (2012).

tem-se 2,8 negros mortos dessa maneira. Atualmente, a média de homicídios de negros nas unidades da Federação é de 29,7 a cada 100 mil habitantes, valor acima da média registrada nas UFs que compõem a Ride/DF: no Distrito Federal é de 14,2; em Minas Gerais é de 15,5; e em Goiás, 28,6. Apesar de Goiás apresentar a maior proporção de homicídio de negros, há indícios de que boa parte das ocorrências seja na região da AMB, notadamente em municípios com mais de 100 mil habitantes, especialmente Luziânia, Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás (UNODC, 2011). Dessa forma, a vulnerabilidade criada pelo fenômeno da violência, seja na forma da dependência de drogas, como o *crack*, associado ou não aos homicídios, revela uma situação de emergência para as autoridades de saúde e

segurança pública na Ride/DF. O Mapa 1, extraído do Mapa da Violência 2012, oferece uma visualização da concentração dos índices de homicídio na região do entorno da AMB que pertence ao estado de Goiás (Waiselfisz, 2012).

Verifica-se, assim, que em termos gerais os problemas relacionados à saúde pública extrapolam os limites territoriais históricos dos estados de Goiás e de Minas Gerais, além do Distrito Federal. O problema da violência que recai sobre jovens, seja na forma da dependência das drogas como o *crack*, seja pelos elevados índices de morte violenta, demonstram a gravidade de um problema que permeia diversos espaços e só pode ser compreendido e enfrentado sob a perspectiva de um novo território de ações políticas como a Ride/DF.

Referências

BRASIL. Ministério da Justiça. **Estimativa do número de usuários de crack e /ou similares nas capitais do país**: cartilha para educadores. Brasília: MJ, 2013. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/12691>. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011**. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7469.htm. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e

Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 26 jul. 2024.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios** – PDAD/DF. Brasília: Codeplan, 2023.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO. **Um olhar demográfico para a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF):** natalidade e mortalidade – 2000-2015. Brasília: Codeplan, 2020.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Perfil dos usuários de crack e/ou similares no Brasil**. Brasília: Fiocruz, 2013.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Saúde; GOVERNO DE GOIÁS. Secretaria de Estado da Saúde; GOVERNO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Saúde. **Qualisus Rede:** proposta do subprojeto Qualisus rede Ride/DF e Entorno. Brasília, 2012.

HOLSTON, J. **Cidade modernista:** uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2024**. Coordenação de Daniel Cerqueira e Samira Bueno. Brasília: Ipea; FBSP, 2024.

IPEDF – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL. **Informe Demográfico nº 2**. Censo 2022 – 12 anos de Ride: primeiros resultados populacionais. Brasília: IPEDF, abr. 2024a.

IPEDF – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL. **Informe Demográfico:** Censo 2022 – População no território. Brasília: IPEDF, mar. 2024b.

SILVA, A. K. V. da; GOTTENS, L. B. D. **Análise do acesso das gestantes na Ride/DF às maternidades públicas do DF**. Brasília: Codeplan, 2016. (Texto para discussão, n. 11)

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Gestão e governança da segurança pública no Distrito Federal e Entorno**. Brasília: UNODC, 2011.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2012:** os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

EIXO
MOBILIDADE

TARIFA ZERO:

luta de classes e apropriações empresariais
da gratuidade do transporte público

Gustavo Serafim

João Lucas Campos

Originada nos anos 1980, durante o governo de Luiza Erundina no município de São Paulo, a proposta de Tarifa Zero no transporte público ganhou uma força nunca vista nos últimos anos. Naquele momento, quando todas as condições técnicas para sua implementação foram apresentadas, a proposta foi institucionalmente inviabilizada, os jornais a acusavam de “irracional” e temiam que a população depredasse os ônibus (Gregori, 2020, p. 107-108). No início do século XXI, diversas revoltas por transporte em municípios brasileiros, como a Revolta do Buzu em Salvador (2003), a Guerra da Tarifa em Florianópolis (2005) e a luta pelo Passe Livre Estudantil no DF (2006), criaram o Movimento Passe Livre, responsável por dar um novo fôlego à proposta de Tarifa Zero na agenda pública a partir das manifestações de junho de 2013.

Caluniada como uma proposta infantil e impossível, hoje pelo menos 108 cidades tratam essa como uma solução para a crise de mobilidade urbana, e a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), antes inimiga da ideia, estuda os impactos da política em 2024 (NTU, 2024). Mas por que o empresariado, as oligarquias locais e até políticos de direita estão interessados em zerrar o preço das passagens quando antes criminalizavam quem fazia essa reivindicação nas ruas? Será uma preocupação sincera na democratização das cidades e no fim da segregação urbana? O que explica esse “acordo tácito entre movimentos e empresários” (Caribé, 2019)?

Não é novidade que o transporte público é, em muitos casos, a única maneira de determinados setores da sociedade se locomoverem pela cidade, especialmente para as pessoas de baixa renda, que

não têm condições de comprar veículos de transporte individual. A necessidade de transitar pela cidade encontra tanto barreiras geográficas quanto barreiras sociais e econômicas, no sentido de que a imposição de uma tarifa a ser paga diretamente pelos usuários desse serviço impacta diretamente no acesso a outros direitos no ambiente urbano. Nesse sentido, o direito ao transporte (garantido no art. 6º da Constituição Federal) representa um importante mecanismo de cidadania, que é, contudo, constantemente negado aos segmentos mais pobres na medida em que é cobrada uma tarifa incompatível com a renda da população.

Importante destacar que o enquadramento do transporte enquanto direito se materializou a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 95/2011, apresentada pela deputada Luiza Erundina, que só começou a ser realmente deliberada após as mobilizações de 2013, quando movimentos sociais saíram às ruas reivindicando a ampliação do acesso ao transporte público. A pauta do transporte, que antes tinha sua discussão capturada por gestores e empresários, foi disputada por movimentos sociais e pela sociedade civil em geral, trazendo ao debate público perspectivas críticas à cobrança de tarifas e ao modo de gestão da mobilidade urbana. Os interesses de diferentes classes evidenciaram-se, destacando o caráter político do que costumava ser discutido, pela mídia e políticos, em termos estritamente “técnicos”.

Desde então, o debate sobre transporte público evoluiu e trouxe avanços significativos em relação à viabilização e à popularização da Tarifa Zero enquanto política social. Durante as eleições de 2022, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a suspensão

da tarifa em todas as capitais do país em dia de eleição como uma medida de enfrentamento à abstenção eleitoral. De certa forma, isso representa o reconhecimento institucional pelo Estado brasileiro da importância do acesso universal e gratuito ao transporte público, afinal, se a tarifa pode impedir tantos brasileiros de exercerem seu direito ao voto, imagine quantos outros impedimentos ela gera cotidianamente a todas as pessoas que dependem do transporte público para acessar a cidade. Reconhecimento similar se deu também durante as provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2023, quando diversas capitais adotaram políticas de gratuidade – ou até mesmo tarifa zero para todos – no dia da prova. Novamente, o transporte é entendido como condição para o direito à educação e à realização da prova em igualdade de condições.

No Congresso Nacional, em 2023, vimos a criação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Tarifa Zero, a partir do requerimento proposto pelo deputado Washington Quaquá (PT-RJ). Também vimos a protocolação da PEC 25/2023, apresentada pela deputada Luiza Erundina (PSOL-SP), a qual propõe a criação de um Sistema Único de Mobilidade (SUM), inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), visando instituir a gratuidade do transporte público e promover a participação social na gestão do sistema em todo o território nacional. Além disso, hoje, segundo os dados de Santini (2024), mais de 5 milhões de brasileiros têm acesso a sistemas de transporte público gratuitos em seus municípios, espalhados por todas as regiões do país.

O aumento exponencial do número de municípios com Tarifa Zero a partir de 2020 (cerca de 220%), ano em que se ini-

ciou a pandemia de covid-19, destaca-se ao analisar o histórico de implementação dessa política no Brasil. As medidas de *lockdown* e distanciamento social, inquestionavelmente necessárias para a redução do número de pessoas infectadas pelo vírus, impactaram na diminuição de passageiros nos ônibus, trens e metrô, impondo novos desafios à manutenção do sistema de transporte em diversas cidades.

Na Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME), dois municípios de Goiás adotaram a Tarifa Zero após 2020: Formosa e Luziânia. Na cidade de Formosa, a implementação do programa municipal “Transporte para Todos” ocorreu devido à grande dificuldade de manter contratos com empresários do transporte no período pandêmico (Mobilize Brasil, 2021), chegando ao ponto de a cidade, composta por mais de 100 mil habitantes, ficar sem transporte público por meses. Nesse cenário, é notória a contradição entre os interesses do empresariado em manter um serviço lucrativo e as necessidades da população em circular pela cidade, exercendo seu direito ao transporte público.

Além disso, o caso de Formosa evidenciou um aspecto já apontado há anos por movimentos sociais e pesquisadores da mobilidade urbana: o atual modelo de financiamento do transporte público é insustentável econômica e socialmente. O constante aumento no preço das tarifas provoca a diminuição no número de usuários, reduzindo a receita do sistema e gerando nova necessidade de aumento para atender à pressão dos donos das empresas de transporte coletivo. Esse é o chamado “ciclo vicioso da tarifa”, que sobrecarrega principalmente os setores mais pobres, que dependem desse serviço em seu dia a dia.

Já em Luziânia, a política de Tarifa Zero foi implementada, mas com controles e restrições ao uso desse direito. Em vez de simplesmente dispensar as catracas do ônibus, exige-se que as(os) moradoras(es) realizem um cadastro para receber um cartão, que deve ser validado na bilhetagem eletrônica nos veículos toda vez que for utilizado. De forma contraditória, foi instaurada uma política de Tarifa Zero com a manutenção de catracas. Nesse modelo, a qualquer mudança de ares ou de governo, torna-se fácil reverter a política.

Essa situação também permite a ocorrência de uma série de problemas, desde o não funcionamento do cartão até a acusação de fraudes, caso um usuário empreste seu cartão para outro que porventura tenha perdido o seu. Isso já acontece no próprio Distrito Federal, com o passe livre estudantil, que também utiliza cartões e, nesse caso, um cadastro biométrico com foto, que deve ser validada sempre que a catraca girar. Esse mecanismo de combate a possíveis fraudes está inclusive literalmente previsto no § 3º do art. 2º-B da Lei Municipal n.º 4.595/2023 de Luiziânia (GO), que instituiu o serviço. Cabe o questionamento: se o transporte é um direito social a todos que residem na cidade, que casos seriam considerados fraude? Aliás, qual é o objetivo de manter um cadastro e um sistema de vigilância desse tipo?

Por outro lado, milhares de pessoas residentes nas cidades da RME trabalham no Distrito Federal e realizam diariamente o deslocamento pendular de uma cidade à outra. Nelas, os ônibus regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) acumulam alguns dos maiores aumentos tarifários. Nesses ônibus, as linhas de Luziânia/GO a Brasília/DF e de Formosa/GO a Planaltina/DF

têm tarifas de R\$ 10,35 e R\$ 7,80, respectivamente. Em março e agosto de 2023 e em fevereiro de 2024, as tarifas de todos os trajetos das cidades do Entorno para o DF tiveram três aumentos que acumularam uma elevação gigantesca de 40% no preço das passagens. Uma política efetiva de Tarifa Zero para todos os moradores das cidades do Entorno do DF deve considerar as dinâmicas diárias e reais de deslocamento da população, que não se limitam às fronteiras geográficas de cada município. Para isso, cada localidade precisa pautar também o Governo Federal, responsável pelo órgão citado, para instituir a gratuidade dessas linhas desde já, e o Congresso Nacional, visando à aprovação do Sistema Único de Mobilidade (SUM), a fim de garantir uma política de Tarifa Zero em todo o Brasil.

Apesar das complexidades e limitações apresentadas pelos diferentes modelos de implementação dessa política, é notório o avanço não só do debate sobre a Tarifa Zero, mas também dos exemplos de cidades que se interessaram pela política e viabilizaram sua implementação. Se antes parte da mídia e dos gestores acusavam essa proposta de “irresponsável” ou mesmo “utópica”, atualmente a lista de municípios que adotaram a política aumenta a cada mês. Fica evidente não só a possibilidade técnica de sua implementação, mas, em muitos casos, sua necessidade como solução de problemas sociais e econômicos que atingem diversos municípios no país.

Ocorre que melhorias no transporte público podem ser motivadas pelo custo geral que engarrafamentos longos de automóveis individuais causam para a economia, aumentando os atrasos e diminuindo o tempo no trabalho, gerando acidentados e poluindo a cidade. Há inclusive

propostas que buscam quantificar quanto do produto interno bruto (PIB) é perdido em função disso. Nesse sentido, não é estranho que cidades que implementaram essa política apresentem um crescimento econômico e as associações comerciais elogiem a proposta, porque zerar a tarifa atenderia ao papel que o transporte público tem em uma condição geral de produção para a acumulação capitalista. É o motivo central pelo qual Talim, na Estônia, adotou a medida como um mecanismo de modernização econômica (Santini, 2019), porque mais pessoas circulam pela cidade de forma facilitada, podendo consumir mais com o que economizam.

Em outros casos, a Tarifa Zero fora adotada principalmente como ferramenta de competição econômica entre municípios, por funcionar como uma injusta isenção fiscal para o empresariado local, ainda que eles também se beneficiem do mesmo transporte. Esse é o caso de Porto Real (RJ), que implementou a política como forma de atrair empresas para cidade, uma vez que lá elas não mais precisam pagar vale-transporte (Caribé, 2019, p. 195).

Para o empresariado do transporte, ocorre algo similar. Apesar da ampla variedade de modelos de Tarifa Zero, a política necessariamente exige um recurso oriundo integralmente do orçamento público – nesses casos dos respectivos municípios, tenham eles criado novas fontes de recurso ou não. Mas, parando por aí, a Tarifa Zero pode ser implementada mantendo as catracas. Tanto as catracas físicas, utilizadas como forma de quantificar e limitar a quantidade de viagens e passageiros, quanto as catracas metafísicas do funcionamento básico do transporte, ou seja, preservando mecanismos de reprodução de desigualdades.

Em boa parte das cidades, o cálculo da remuneração do serviço onde há subsídios pagos pelo Estado se dá por meio do índice de passageiro por quilômetro (IPK), em que a empresa recebe um valor por cada passageiro que gira a catraca. Essa lógica faz com que, quanto mais lotado esteja um ônibus, maior a lucratividade das empresas, incentivando a superlotação. Por outro lado, linhas de ônibus que não estejam habitualmente superlotadas e atendam regiões mais periféricas e distantes são consideradas linhas deficitárias pelo empresariado, que optará por cortar ou reduzir frotas que são muitas vezes as únicas que atendem aqueles bairros ou regiões, mantendo formas de segregação.

Em parte, essa parece ser a realidade de Luziânia: segundo a lei municipal mencionada anteriormente, fala-se em “subsídio tarifário”, ou seja, não se está subsidiando a operação, mas a quantidade de usuários que gira a roleta. Essa pode ser a razão para a criação de um cadastro para a utilização da Tarifa Zero na cidade e os controles instituídos para combater “fraudes” dos usuários. A política adotada mantém uma forma de remunerar a operação do sistema de transporte que delega poder ao empresariado do transporte: o poder de dizer quanto custa e como deve ser calculado o custo do serviço. Dado esse cenário, não parece ser um acaso que haja notícias de reclamação por parte dos trabalhadores acerca da superlotação e da demora das linhas, já que a cidade parece adotar um modelo de Tarifa Zero em que superlotar o ônibus continua sendo rentável (Dourado, 2023).

Se mantida a catraca da falta de participação popular nas decisões sobre a operação do transporte, envolven-

do quem usa e trabalha no serviço, ela continuará restrita ao empresariado e às prefeituras, que não conhecem necessariamente os trajetos e as necessidades da população. Sem considerar as catracas ainda não tão concretas, como as propostas de que o preço da passagem a zero real seja financiado por meio de pedágios urbanos ou tributos não progressivos sobre automóveis individuais, como propõe a NTU, o que perpetua formas de segregação.

Isso explica em parte porque empresários passaram a considerar a proposta, que antes acusavam de ser impossível, e porque oligarquias locais, antes inimigas da Tarifa Zero, passaram a defendê-la. De um lado, a fagulha de sucessivas revoltas por transporte ao longo dos anos tornou-a central na agenda pública. De outro, o aprofundamento da crise de mobilidade nos últimos anos criou a necessidade de outra solução, fora do ciclo vicioso das tarifas. Os empresários tentam, assim, apropriar-se da pauta e domesticá-la, de modo que seus interesses sejam preservados, ainda que haja alguma concessão às necessidades da população.

Importante ressaltar que, assim como a criação do SUS foi essencial, mas não encerrou a luta pelo direito à saúde, zerar a tarifa do transporte público não põe fim à luta para que o transporte não seja uma mercadoria e sim um direito. Esse é um passo essencial para isso, mas pode ir além: atuar

como uma ferramenta de combate à segregação urbana e de aumento da participação popular no funcionamento da cidade. A proposta de criação do SUM, que está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, pode ser uma ferramenta importante nesse sentido, pois propõe não só a instituição da Tarifa Zero, mas também o controle social sobre o planejamento, a fiscalização e a avaliação do sistema de transporte. Em nível municipal, no entanto, essa discussão tende a ser mais nebulosa, tornando mais importante ainda o acompanhamento e a avaliação das discussões sobre esse tema no processo eleitoral deste ano.

Certamente, eleições não serão capazes de produzir mudanças tão profundas e necessárias quanto as de uma revolução, como em 1936 na Espanha, onde os(as) próprios(as) trabalhadores(as) passaram a organizar e autogerir todo o transporte coletivo de algumas cidades conforme suas próprias necessidades. Contudo, o tema incontornável do transporte público e da Tarifa Zero virá à tona, como as cidades do Entorno do DF, Luziânia e Formosa apontam. Caberá reivindicarmos enquanto sociedade um modelo de Tarifa Zero que democratize as cidades ao máximo possível, incentivando a participação e acabando com a segregação, sem catracas, sem superlotação e sem novas formas de controle.

Referências

CARIBÉ, D. A. **Tarifa Zero**: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32615>. Acesso em: 19 abr. 2024.

DOURADO, M. L. 103 cidades do Brasil têm algum tipo de tarifa gratuita de ônibus; veja lista e quem se beneficia. **Infomoney**, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/103-cidades-do-brasil-tem-algum-tipo-de-tarifa-gratuita-de-onibus-veja-lista-e-quem-se-beneficia/>. Acesso em: 9 jul. 2024.

GREGORI, L. **A cidade sem catracas**: história e significados da tarifa zero. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

MOBILIZE BRASIL. Cidade de Formosa (GO) adota tarifa zero no transporte coletivo. **Mobilize Brasil**, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/12780/cidade-de-formosa-go-adota-tarifa-zero-no-transporte-coletivo.html>. Acesso em: 28 maio 2024.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Tarifa zero nas cidades do Brasil**. Brasília: NTU, 2024. Disponível em: <https://ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub638556169862602254.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2024.

SANTINI, D. Brazilian municipalities with full Fare-Free Public Transport policies - updated March 2024, **Harvard Dataverse**, versão 1.0, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/Z927PD>. Acesso em: 28 mar. 2024.

SANTINI, D. **Passe Livre**: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

DA UTOPIA À REALIDADE:

junho de 2013 e o avanço da tarifa zero
no Brasil

Thiago Trindade

Em junho de 2013, quando jovens militantes do Movimento Passe Livre (MPL) saíram às ruas para reivindicar a redução do preço das tarifas de transporte público em diversas cidades, a sociedade brasileira passou a tomar conhecimento da existência de uma pauta que, naquela altura, parecia apenas uma utopia: a gratuidade universal no transporte público.

Muito embora as manifestações tenham sido iniciadas com a finalidade de reduzir o valor das tarifas, ou seja, uma meta imediata e “pragmática”, a visibilidade conquistada pelo MPL permitiu a difusão da pauta da tarifa zero nos mais diversos meios de comunicação, promovendo o avanço de um debate que já tinha precedentes importantes – incluindo experiências concretas de implementação.

Cabe destacar, nesse sentido, a tentativa da gestão petista de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo no começo da década de 1990 de implementar a medida na capital paulista, encabeçada pelo secretário Municipal de Transportes, o engenheiro Lucio Gregori. Segundo Andrés (2023), Gregori apresentou logo no início de sua gestão uma proposta ousada à então prefeita Erundina, que consistia no financiamento indireto do sistema de transportes de modo a zerar a tarifa, adotando, portanto, um modelo de gratuidade universal – a exemplo dos serviços de educação e saúde, apenas para ficar em dois casos mais conhecidos.

Ainda segundo Andrés (2023), os estudos indicam que, naquele momento, nenhuma cidade no Brasil adotava o modelo da tarifa zero e, pelo que se sabe, apenas seis municipalidades no mundo o faziam – três na França e três nos Estados Unidos da América (EUA). A ideia apresentada por Lucio Gregori era, portanto, não apenas ousada, como também profundamente inovadora em termos de políticas públicas municipais.

Segundo a proposta formulada por Gregori, o financiamento da tarifa zero no transporte público da capital paulista se daria sobretudo com o aumento da arrecadação do imposto predial e territorial urbano (IPTU), que deveria ocorrer de forma progressiva (Santini, 2019). A lógica da proposta partia do seguinte entendimento: o transporte coletivo é muito mais benéfico para a sociedade em seu conjunto do que o transporte individual.

Contudo, os únicos financiadores do transporte coletivo no modelo tradicional são, de fato, os próprios usuários. Considerando que a grande maioria dessas pessoas consiste em trabalhadores de baixa renda, esse quadro produz uma situação de grande injustiça social, pois os usuários do transporte público são onerados duas vezes: quando pagam impostos que financiam serviços públicos (incluindo infraestruturas necessárias para os transportes público e individual) e quando pagam a tarifa do transporte coletivo.

Por isso, a proposta original de Gregori, ao focar no aumento do IPTU, procurava distribuir de maneira mais equilibrada o ônus desse processo, fazendo com que os setores mais privilegiados da sociedade pagassem um pouco mais por algo que, no cômputo geral, também os beneficia – afinal, quanto maior o número de pessoas usando o transporte coletivo,

¹ Uma versão prévia (e reduzida) deste texto foi publicada no jornal GGN em 5 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/transporte/junho-de-2013-e-o-avanco-da-tarifa-zero-por-thiago-trindade/>. O texto foi republicado no portal do Instituto Humanitas Unisinos (IHU) no dia 9 de janeiro do mesmo ano. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/635775-junho-de-2013-e-o-avanco-da-tarifa-zero-no-brasil-artigo-de-thiago-trindade>.

menos poluição é gerada, ocorrem menos acidentes no trânsito e a velocidade média do tráfego tende a aumentar (Caribé, 2019; Santini, 2019).

A proposta de Gregori, muito embora tenha sido encampada pela então prefeita Erundina, encontrou forte resistência por parte de determinados setores políticos e econômicos. É claro que, dado o mapa da correlação de forças e do jogo de interesses na sociedade brasileira, já eram esperados obstáculos deste tipo. Afinal, ainda hoje, mais de 30 anos após este episódio em particular, qualquer proposição no sentido de cobrar mais impostos dos mais ricos em benefício de toda a coletividade – especialmente das classes trabalhadoras, que constituem a ampla maioria da sociedade – encontra oposição no Brasil, tanto no nível institucional da política (com destaque para o legislativo e o judiciário), como também no âmbito da própria sociedade.

Vale lembrar, todavia, que a lógica de cobrar mais impostos de quem tem rendimentos muito altos (ou seja, dos mais ricos e privilegiados) é aquela que prevalece na ampla maioria dos países, que, em geral, costumamos chamar de “desenvolvidos” ou de “economias avançadas”. Via de regra, todas as sociedades com alto grau de desenvolvimento social operam com base na lógica da tributação progressiva (Tavares, 2024), enquanto, no Brasil, como atestado por uma ampla literatura especializada, ocorre justamente o contrário: quem ganha menos, paga mais.

Vale registrar, ainda, que até mesmo dentro do Partido dos Trabalhadores (PT) e do próprio governo, a ideia da tarifa zero causou certa polêmica e contrariedade (Santini, 2019; Andrés, 2023).

Entretanto, ainda assim, o governo Erundina conseguiu promover um debate sério com a sociedade paulistana, difundindo inclusive peças publicitárias em defesa da tarifa zero, que tiveram importante apelo junto ao público (Andrés, 2023). Mas, diante das resistências encontradas, a iniciativa proposta por Gregori foi barrada. Naquele momento, a impressão que se consolidou foi a de que a tarifa zero jamais passaria disso: uma ideia ou, de forma ainda mais contundente, uma utopia.

Todavia, a despeito de o projeto não ter avançado naquele momento, a ideia de Gregori e Erundina permaneceu viva. O precedente para o debate público sobre a mudança no modelo tarifário do transporte público havia sido aberto.

Atualmente, em meados de 2024, segundo levantamento realizado pelo pesquisador e especialista em mobilidade urbana Daniel Santini (2024a), temos o registro de 116 cidades brasileiras que adotam a política da tarifa zero no transporte público, que em seu conjunto abrigam uma população de mais de cinco milhões de pessoas. Essa relevante expansão pelo território nacional deu-se em decorrência de uma complexa combinação de fatores, mas vale registrar que, ao que tudo indica, a tarifa zero foi pouco a pouco deixando de ser utopia e se tornando realidade para um número expressivo de cidadãos/ãos no Brasil.

Logo no início de 2024, o mesmo levantamento acusava que o Brasil havia atingido a marca simbólica de cem cidades adotantes da tarifa zero em suas políticas de mobilidade urbana. Em uma de suas mídias digitais, Santini publicou o seguinte conteúdo no dia 4 de janeiro de 2024: “Chegamos a 100 cidades com Tarifa Zero universal no Brasil. Juntas, têm população de 4,8 milhões. Monte

Mor (SP) adotou em 29 de dezembro e foi identificada agora. Com isso abrimos 2024 com Machado (MG), que iniciou em 1º de janeiro como a 100ª identificada” (Santini, 2024b).

O município de Caucaia (CE) é o de maior população entre as localidades que adotaram a tarifa zero, com um total de 355.679 habitantes, tendo iniciado a implementação da política em 2021. Canoas (RS), com 347.657 habitantes e início em 2024, e Luziânia (GO), com 209.129 habitantes e início em 2023, fecham o “pódio” das três maiores municipalidades que adotam a tarifa zero integral no transporte coletivo no Brasil (Santini, 2024a).

Um elemento que chama a atenção nesse quadro de expansão da tarifa zero pelo Brasil: segundo Caribé (2024), embora a demanda pelo fim das catracas no transporte coletivo tenha se nacionalizado, sobretudo graças às mobilizações de movimentos situados à esquerda do espectro político, grande parte das cidades que vêm adotando essa política são governadas por partidos mais alinhados à direita.

Ilustrativa deste cenário foi a iniciativa do atual prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que ainda em 2022 solicitou à Secretaria Municipal de Transportes um estudo sobre a viabilidade da implementação da tarifa zero na cidade. Em dezembro de 2023, o prefeito anunciou a implementação da política de passe livre aos domingos na capital paulista. E mais: Nunes já afirmou que, caso seja reeleito em 2024, pretende implementar a tarifa zero em definitivo na maior cidade do país, o que seria um ponto de inflexão considerável nesse processo, tendo em vista não apenas o tamanho da população de São Paulo, mas também sua importância política em nível nacional e mesmo internacional.

De todo modo, é possível constatar, pelo menos até o presente momento, o seguinte: uma pauta originária de setores de esquerda parece estar sofrendo um processo de “captura” por grupos mais alinhados à direita. Até mesmo os empresários do setor de transportes urbanos, historicamente avessos à ideia da gratuidade, começam a enxergar a proposta da tarifa zero com outros olhos. Nesse caso, a questão está mais diretamente relacionada ao modelo de financiamento do transporte público ainda hegemônico na ampla maioria das cidades brasileiras (que cobra a tarifa dos usuários), cuja crise foi drasticamente acelerada pela pandemia a partir de 2020 (Caribé, 2024). Como bem demonstrado pela pesquisa de Caribé (2019), o sistema de transportes coletivos já vinha, em geral, perdendo uma quantidade significativa de passageiros no Brasil ao longo das últimas décadas. Com a pandemia, esse processo se acelerou, e a adoção da tarifa zero por muitas municipalidades foi percebida como uma solução capaz de fazer com que o transporte coletivo voltasse a ganhar usuários, atendendo, portanto, aos interesses dos empresários do setor nessas localidades.

Não por acaso, retomando o levantamento realizado por Santini, é possível perceber que uma grande parte das 116 cidades que adotam a tarifa zero no Brasil deu início a essa política após a pandemia, como é, precisamente, o caso dos três maiores municípios em termos populacionais que aderiram à política, mencionados anteriormente: Caucaia (2021), Canoas (2024) e Luziânia (2023). Ou seja, em virtude do cenário de crise, a adoção da tarifa zero passou a ser percebida por determinados segmentos empresariais como uma oportunidade para fazer com

que o sistema coletivo de transporte fosse de alguma forma atrativo ao público. O empresariado, portanto, tem razões um tanto quanto pragmáticas para “defender” o modelo da tarifa zero – desde que, claro, continue lucrando como sempre lucrou (Caribé, 2024).

Contudo, a pergunta que fica é: por quais razões vários políticos de direita estariam interessados no avanço dessa política? É claro que a resposta passa pela capitalização dos inevitáveis ganhos eleitorais, uma vez que a gratuidade do transporte é um tema que interessa diretamente a parcelas consideráveis do eleitorado de prefeituras/os e governadoras/es ou, então, de aspirantes a esses cargos. Além, claro, do fato mencionado no parágrafo anterior: desde que o modelo de financiamento da tarifa zero permita ao empresariado continuar extraindo uma margem de lucro “satisfatória”, os interesses desses setores também pesam nessa equação.

Mas não apenas isso. Ao encampar a bandeira da tarifa zero, grupos mais alinhados à direita serão provavelmente capazes de esvaziar, ou pelo menos desidratar, a dimensão ideológica do debate relacionado a essa pauta (Serafim, 2020), que passa necessariamente pela discussão sobre o direito à cidade e o combate à estrutura segregacionista tão característica de nossas cidades (Albergaria, 2021; Santarém, 2021). Qualquer tipo de política efetivamente comprometida com a pauta do direito à cidade precisa avançar nessa direção. Em outros termos: a implementação da tarifa zero precisa vir acompanhada por uma mudança profunda na forma como o transporte público é concebido e oferecido como serviço à população trabalhadora.

Ora, parece evidente que essa dimensão mais propriamente transformadora embutida na ideia da tarifa zero não é uma agenda para os grupos dominantes – nem para os partidos de direita, e talvez menos ainda para o empresariado (Serafim, 2020).

Independentemente dessa constatação, é preciso reconhecer que o avanço desta política pelo território nacional é um ganho em várias dimensões, entre as quais vale destacar: *i)* socioeconômica, pois permite um incremento na renda da população mais pobre, uma vez que esta deixará de arcar com os custos diários do transporte; *ii)* ambiental, pois tende a reduzir a emissão de gases poluentes, ao diminuir o número de automóveis em circulação, contribuindo também para desafogar o trânsito e diminuir o número de acidentes; *iii)* cultural, uma vez que uma parte considerável das/os cidadãs/ãos terá mais possibilidades de circular pelo território urbano e usufruir da cidade.

Logo, em um contexto no qual as mudanças climáticas se constituíram em uma das pautas mais urgentes em todo o planeta, qualquer análise minimamente séria sobre este cenário precisa admitir que a implementação da tarifa zero, por qualquer partido ou grupo político que seja, é algo extremamente benéfico para a sociedade, especialmente para a população mais vulnerável economicamente.

Todavia, para que possamos avançar mais concretamente na dimensão transformadora da luta pelo direito à cidade, é necessário que os grupos, movimentos e partidos de esquerda disputem a pauta da tarifa zero na opinião pública e busquem impor um caráter mais politizado e mesmo radical a esse debate, demonstrando inclusive como esta política tem suas raízes históricas vinculadas às lutas do campo progressista.

Importante destacar que esse processo já está em curso. O maior exemplo talvez seja a criação, em 2023, da Coalizão Mobilidade Triplo Zero,² uma rede de organizações civis que luta por zero emissão de poluentes, zero mortes no trânsito e zero na tarifa. A criação desta rede é uma manifestação não apenas da centralidade que os debates sobre as mudanças climáticas assumiram nos últimos anos, como também é reveladora do esforço que determinados setores da sociedade têm feito para explicitar como a pauta da mobilidade urbana é indissociável das mudanças climáticas.

Porém, para que esta mobilização ganhe espaço relevante no debate público, é fundamental que os partidos do campo progressista incorporem definitivamente esta pauta em seus programas, inclusive colocando o tema em destaque nos debates das eleições municipais de 2024. A criação da Frente Parlamentar em Defesa da Tarifa Zero em novembro de 2023 (PT, 2023) é uma iniciativa fundamental nesse sentido, mas é necessário que o tema se torne de fato uma prioridade para os partidos de esquerda e não fique apenas no campo da retórica.

O fato concreto é que se abriu uma janela de oportunidade histórica para que o debate sobre a tarifa zero se popularize e se difunda cada vez mais. Isso se deve, em grande parte, à crise climática e ao debate sobre as ações necessárias para a preservação da vida no planeta. No Brasil, é visível que a discussão sobre a necessidade de mudança no modelo de mobilidade urbana começa a ganhar espaço (ainda que discreto) até mesmo no âmbito da mídia burguesa, justamente em função de sua vinculação com a pauta

ambiental. Não podemos, portanto, perder o bonde da história.

Por fim, é preciso reconhecer a importância da luta do MPL e de vários outros coletivos e movimentos pelo transporte coletivo no Brasil para que essa pauta conquistasse a magnitude que tem hoje. Do mesmo modo, é impossível não associar esse processo às Jornadas de Junho de 2013, que tiveram papel decisivo na ampliação do debate não apenas sobre a tarifa zero, mas também sobre o direito à cidade no Brasil. Ao longo de vários anos, muitas/os ativistas do MPL foram ridicularizados/as e taxados/as de “utópicos” e “ignorantes” por defenderem incisivamente a ideia de um sistema de transporte público gratuito.

Contudo, o fato concreto é que, graças à luta destes “utópicos” ativistas, o transporte público foi reconhecido como direito constitucional (incluído no art. 6º da Constituição Federal de 1988) em setembro de 2015 (Agência Senado, 2015). A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 74/2013 (que, depois de aprovada, se tornaria a Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015), foi elaborada justamente pela deputada Luiza Erundina, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL/SP) – a mulher que, quando prefeita de São Paulo, teve o mérito de tornar público o debate sobre a tarifa zero no Brasil a partir da provocação de Lucio Gregori, conforme explicado no início deste texto.

Em 2024, a tarifa zero é uma realidade para mais de cinco milhões de pessoas em todo o país, melhorando as condições de vida da população trabalhadora e contribuindo para a luta contra as mudanças climáticas. As eleições municipais de 2024 serão de grande importância para alavancarmos ainda mais o debate e

² Disponível em: <https://mobilidadetriplozero.org/>

avancarmos na consolidação dessa pauta junto à sociedade brasileira.

A história do MPL e de sua luta – e de tantas outras que a precederam – é a prova de que vale a pena sonhar e lutar por

um mundo mais justo e igualitário. Avançar com a pauta da tarifa zero hoje é uma das tarefas mais importantes – e urgentes – para o campo progressista.

Referências

AGÊNCIA SENADO. Transporte passa a ser direito social na Constituição. **Senado Notícias**, Brasília, 9 set. 2015. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ALBERGARIA, R. Mobilidade dos corpos racializados: entre liberdade e interdição. In: SANTINI D.; SANTARÉM, P.; ALBERGARIA, R. (org.). **Mobilidade antirracista**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. p. 38-55.

ANDRÉS, R. **A razão dos centavos**: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CARIBÉ, D. A. Entenda por que a Tarifa Zero será um tema central nas eleições municipais de 2024. **Intercept Brasil**, 2 jan. 2024. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2024/01/02/tarifa-zero-sera-tema-central-nas-eleicoes-municipais-de-2024/>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CARIBÉ, D. A. **Tarifa zero**: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Bahia, Salvador, 2019.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Câmara dos Deputados lança Frente Parlamentar em Defesa da Tarifa Zero**. Brasília: PT, 23 nov. 2023. Disponível em: <https://pt.org.br/camara-dos-deputados-lanca-frente-parlamentar-em-defesa-da-tarifa-zero/>. Acesso em janeiro de 2024. 2024.

SANTARÉM, P. D. Ensaio sobre a mobilidade racista. In: SANTINI D.; SANTARÉM, P.; ALBERGARIA, R. (org.). **Mobilidade antirracista**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. p. 56-79.

SANTINI, D. Brazilian municipalities with full Fare-Free Public Transport policies - updated July 2024. V2, **Harvard Dataverse**, São Paulo, jul. 2024a. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/Z927PD>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SANTINI, D. **Chegamos a 100 cidades com Tarifa Zero universal no Brasil**. São Paulo, 4 jan. 2024b. X: @danielsantini. Disponível em: https://x.com/_danielsantini/status/1742854025622560998. Acesso em: 20 jul. 2024.

SANTINI, D. **Passe livre**: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

SERAFIM, G. **Enjaulando pássaros**: junho de 2013 e a domesticação dos protestos no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

TAVARES, F. M. M. **Liberais tributam mais**. Estudo. Goiânia: Observatório Brasileiro do Sistema Tributário, 2024. Disponível em <https://observabr.org.br/wp-content/uploads/2024/03/liberais-tributam-mais.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

**EIXO
MORADIA**

**UMA DÉCADA DE
PERCALÇOS NA FORMAÇÃO
METROPOLITANA DE
BRASÍLIA PELO OLHAR
DA MORADIA**

Benny Schvartsberg

Luana M. E. Kallas

O aumento gradativo da população brasileira, desde a industrialização, dificulta a resolução dos problemas urbanos, que aumentam na mesma proporção, sem uma atuação efetiva e integrada dos governos locais, estaduais e até o federal. Isso fica evidente quando são apresentados dados sobre o aumento da população e a falta ou a precariedade de moradia. Nesse contexto, o objetivo deste texto é discutir o déficit/demanda habitacional ou falta de moradia e a respectiva produção habitacional durante a última década, nas duas áreas institucionalizadas do Distrito Federal e das cidades do entorno metropolitano. Convém lembrar que, além de ser um direito constitucional, o direito à moradia é parte substantiva do direito à cidade.

Quando se fala da Capital Federal e das cidades de seu entorno, a dificuldade é organizá-la e ordená-la institucionalmente, pois existe um espaço metropolitano e um espaço de economias interdependentes, que não necessariamente têm funções comuns como ocorre em um espaço metropolitano. Hoje a região tem, institucionalmente falando, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF) criada em 2011 e recentemente ampliada em 2024 (Brasil, 2011a; 2024). Houve também em 2023 a institucionalização pelo Governo do Estado de Goiás da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME), que, paradoxalmente, exclui de sua delimitação o próprio Distrito Federal, sua principal metrópole.

A RME recém-criada contempla apenas 11 municípios goianos (Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás) e exclui o Distrito Federal. A

institucionalização da RME pelo Governo do Estado de Goiás em 4 de janeiro de 2023, de forma unilateral, desconsiderou a Unidade da Federação (UF) propulsora da existência desse aglomerado urbano, o Distrito Federal. Antes da criação da RME, foram cogitadas duas propostas de configuração espacial – a saber: Área Metropolitana de Brasília – AMB (Codeplan, 2014) e Região Metropolitana do Distrito Federal – RMDF (Codeplan, 2019) – que abrangiam municípios dos estados de Goiás (GO) e Minas Gerais (MG), bem como do Distrito Federal (DF).

Além dessas propostas, vale ressaltar a existência da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), institucionalizada em 4 de maio de 2011, que contemplava o DF e mais 22 municípios de GO e MG (Brasil, 2011a). Em 2024, a Ride/DF foi revisada e ampliada, passando de 23 para 34 unidades federativas (Brasil, 2024).

A Ride/DF foi a primeira opção encontrada para promover a integração entre municípios de unidades federativas diferentes, com o arranjo populacional de Brasília que vem se configurando desde a década de 1980 e hoje inclui o DF e mais sete municípios de Goiás, que de acordo com o IBGE (2010; 2016; 2019) correspondem aos municípios de Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama e Valparaíso de Goiás, que possuem mancha contígua, além dos municípios de Padre Bernardo, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto, que demonstram uma integração de pessoas que trabalham, estudam e utilizam serviços públicos em outros municípios do arranjo. As propostas da Codeplan (2014; 2019), entre outros estudos, convergiram para a criação da Ride/DF (Brasil, 2011a; 2024) e, recentemente, a criação da RME (Goiás, 2023) (Figura 1).

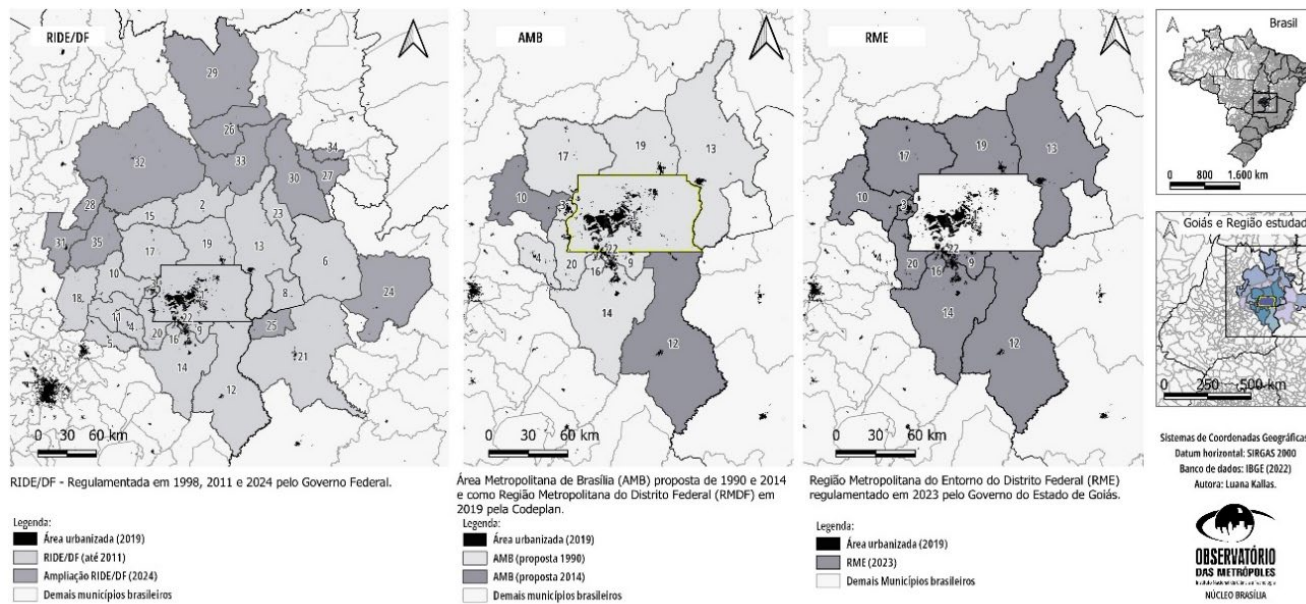


Figura 1 - Configuração da Ride/DF, da AMB (ou RMDF) e da RME

Fonte: Codeplan (2014; 2019), Brasil (2011a; 2024), Goiás (2023) e IBGE (2024). Elaboração: Luana Kallas.

Obs.: numeração das cidades: 1. Distrito Federal; 2. Água Fria de Goiás (GO); 3. Águas Lindas de Goiás (GO); 4. Alexânia (GO); 5. Abadiânia (GO); 6. Buritis (MG); 8. Cabeceiras (GO); 9. Cidade Ocidental (GO); 10. Cocalzinho de Goiás (GO); 11. Corumbá de Goiás (GO); 12. Cristalina (GO); 13. Formosa (GO); 14. Luziânia (GO); 15. Mimoso de Goiás (GO); 16. Novo Gama (GO); 17. Padre Bernardo (GO); 18. Pirenópolis (GO); 19. Planaltina (GO); 20. Santo Antônio do Descoberto (GO); 21. Unai (MG); 22. Valparaíso de Goiás (GO); 23. Vila Boa (GO); 24. Arinos (MG); 25. Cabeceira Grande (MG); 26. Alto Paraíso de Goiás (GO); 27. Alvorada do Norte (GO); 28. Barro Alto (GO); 29. Cavalcante (GO); 30. Flores de Goiás (GO); 31. Goianésia (GO); 32. Niquelândia (GO); 33. São João d'Aliança (GO); 34. Simolândia (GO); 35. Vila Propício (GO).

Nesse cenário, cria-se um imbróglio diante da complexidade de gestão do território, seja Ride/DF ou RME, que dificulta uma governança interfederativa, princípio fundamental descrito no Estatuto da Metrôpole (Brasil, 2015), com a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) em áreas próximas aos limites territoriais municipais e destes com o Distrito Federal. Além de dificultar uma gestão mais ampla para resolução dos fenômenos urbanos ocasionados por essa integração e pelo crescimento populacional, como, por exemplo, as demandas por moradia.

Após essa breve contextualização acerca do arranjo territorial e populacional de Brasília, apontamos, como recorte espacial, o Distrito Federal e os municí-

pios da Ride/DF de 2011 e, quando possível, uma contextualização da recém-criada RME, visto que nem todos os dados do Censo Demográfico 2022 estão desagregados. Dessa forma, serão aqui estudados o déficit/demanda habitacional e a produção habitacional, em um recorte temporal de dez anos, de 2014 a 2024.

População na Ride/DF e na RME

De acordo com os Censos Demográficos de 2010 e 2022 (IBGE, 2010; 2024), na Ride/DF, a população passou de 3.752.947 para 4.320.273 habitantes (Figura 2), demonstrando que as cidades que a compõem tiveram um aumento considerável.

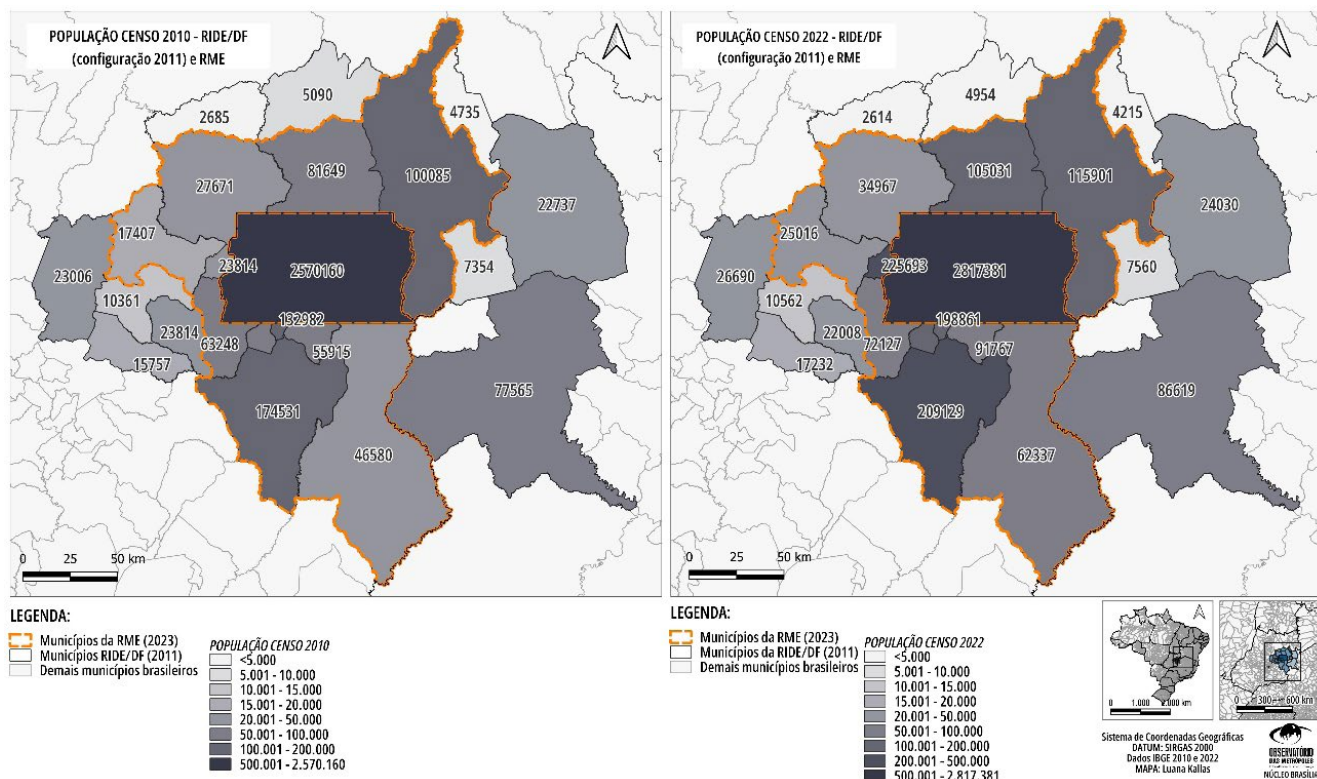


Figura 2 - População na Ride/DF e RME

Fonte: IBGE (2011; 2024). Elaboração: Luana Kallas.

Nesse mesmo período, no âmbito do DF, o aumento foi de 247.221 pessoas; enquanto entre as cidades goianas, três tiveram um crescimento acima de 15 mil pessoas, são elas: Corumbá de Goiás, Cristalina e Formosa. Por sua vez, Planaltina cresceu em aproximadamente 23 mil pessoas; já Luziânia e Cidade Ocidental tiveram um crescimento de 34 mil e 35 mil pessoas, respectivamente.

As cidades que mais cresceram, no chamado Entorno do DF, foram Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás, com aproximadamente 65 mil e 66 mil habitantes, respectivamente, e, não coincidentemente, são as cidades que mais tiveram produção de moradia com investimento da Agência Goiana de Habitação (Agehab) – mas não foi o suficiente para diminuir o déficit habitacional da região.

Por outro lado, há cidades goianas que reduziram a população, como Água Fria de Goiás, Alexânia, Vila Boa e Mimoso de Goiás. Alexânia foi a cidade que mais reduziu, com 1.806 pessoas a menos que o estimado no Censo de 2010. E Mimoso de Goiás segue reduzindo a população por dois censos consecutivos.

Na região referida como RME, a população estimada passou de aproximadamente 953 mil para 1,2 milhões, um aumento equivalente a 291.169 pessoas, o que representa pouco mais de 23%. Proporcionalmente, esse aumento foi maior que o aumento de toda a Ride/DF, que teve um incremento de pouco mais de 13%, ou o equivalente a 567.326 pessoas. Isso demonstra que a dinâmica populacional é significativamente maior quanto mais próximas são as cidades em relação ao DF.

O aumento populacional provoca uma série de fenômenos urbanos, tais como demanda por moradia, serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, que somente com políticas públicas habitacionais eficientes podem ser enfrentados. A questão do aumento populacional também pode estar relacionada a um incentivo da produção habitacional em determinadas cidades, visto que as cidades que apresentaram maior crescimento populacional foram também as que receberam mais investimentos dos programas habitacionais dos governos locais, estaduais e federal.

Assim, será apresentado a seguir um panorama sobre o déficit habitacional acumulado, considerando os dados do Censo 2022 (IBGE, 2024) e os dados relativos à Ride/DF em 2024 (mas considerando sua configuração de 2011a) e à RME, numa perspectiva de contextualização da situação de sua criação. Será apresentada, ainda, a produção habitacional de 2014 a 2024, apontando-se os desafios para uma cobertura real do déficit nas regiões de estudo, tendo em vista um aumento da produção habitacional direcionada às cidades com maiores déficits habitacionais.

O déficit habitacional

A moradia é um direito social garantido pela Constituição Federal de 1988 e um direito humano reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948. É necessário conhecer as estimativas de falta de moradia (ou habitação) e as situações de inadequação de moradias para estabelecer políticas públicas e instituir programas de construção de moradias

nos municípios em déficit, bem como promover melhorias nas habitações e no saneamento básico, além de outros serviços e equipamentos públicos proporcionados pelas cidades para atender ao direito à moradia digna, ou seja, aquela que vai além de “um teto e quatro paredes”, seja bem localizada e com infraestrutura, serviços e equipamentos públicos comunitários.

Nesse sentido, a Fundação João Pinheiro (FJP) apresenta os critérios para se avaliar a falta ou inadequação de moradia no país utilizando subcomponentes que se agrupam em componentes. Os subcomponentes do déficit habitacional são obtidos a partir dos domicílios particulares que se caracterizam como “improvisados” para pessoas registradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e que integram a faixa de renda mais baixa, para quem, via de regra, a moradia é a custo zero ou com custo mais baixo para a família. Já os domicílios particulares que se enquadram como “rústicos”, “cômodos”, que possuem “ônus excessivo com o aluguel urbano” e a “unidade doméstica convivente déficit” são registrados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) (FJP, 2019).

A partir da identificação desses subcomponentes, eles são reagrupados em três componentes, a saber: “habitação precária”, que contempla domicílios “rústicos” e “improvisados”; a “coabitação”, que contempla o domicílio do tipo “cômodo” e a “unidade doméstica convivente déficit”; e “ônus excessivo com aluguel urbano”. Os dois primeiros componentes podem ocorrer tanto em território rural como no urbano, ao contrário do terceiro e último componente, “ônus excessivo com aluguel”, que ocorre em território ur-

bano. Além disso, há uma classificação em relação à faixa de rendimento em que esses subcomponentes e componentes se enquadram para então identificar a falta de moradia e a necessidade de novas moradias a serem construídas. As faixas de rendimento são equivalentes às faixas 1, 2 e 3 da criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mas incluem também aqueles que estão acima da faixa 3, que podem se enquadrar no “ônus excessivo com aluguel” (FJP, 2019).

No Brasil, a FJP (2024) indicou um déficit de 6.215.313 de moradias, das quais 5.395.010 correspondem a déficit urbano, considerando a faixa de renda mais baixa (faixa 1), ou seja, são 3.630.046 famílias com algum tipo de déficit, com necessidade de moradia, seja a custo zero ou financiamento de baixo valor. E, do total de moradias em déficit, 1.077.112 de famílias estão em domicílios improvisados.

Na Ride/DF o déficit é de 131.619 moradias, de acordo com os dados da FJP (2024), divididos entre as três UFs pertencentes à Ride/DF, o DF e os municípios integrados a Brasília nos estados de Goiás e Minas Gerais. Já considerando as faixas de renda, entre os municípios pertencentes à Ride/DF e à RME, as faixas com maior falta de moradia são as 1 e 2, assim como as que se situam acima da faixa 3 e, por último, a faixa 3, com exceção dos municípios de Minas Gerais integrados à Brasília, em que há um déficit habitacional nas faixas 1 e 2, apenas uma unidade em déficit na faixa 3 e nenhuma acima da faixa 3 (Tabela 1).

Nos registros obtidos pela FJP desde o surgimento do PMCMV, em 2009, a

UF	Nome do estrato	Faixas de renda do PMCMV				Déficit habitacional
		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Acima da faixa 3	
MG	Integrada de Brasília em Minas Gerais	876	347	1	0	1.224
GO	Integrada de Brasília em Goiás	33.557	1.653	1.437	2.022	38.669
DF	Distrito Federal (DF)	73.384	14.261	2.041	2.038	91.726

Tabela 1 – Déficit habitacional na Ride/DF e RME

Fonte: FJP (2024).

situação do déficit habitacional absoluto no Distrito Federal era de 126.169 mil unidades habitacionais (UHs), sendo grande parte desse déficit concentrado no território urbano (FJP, 2013). Em 2014, houve uma redução desse déficit para 117.710 unidades no DF, sendo aproximadamente 97%, déficit urbano (FJP, 2016). De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP, 2024), com base nas informações da PnadC, os dados relativos ao déficit habitacional em 2022 para o DF e para os municípios a ele integrados pertencentes a Goiás e Minas Gerais podem ser agrupados da seguinte forma (Figura 3):

- 1) considerando somente o DF, o déficit é de 91.726 UHs;
- 2) em toda a Ride/DF são 131.619 UHs de déficit habitacional;
- 3) considerando somente o déficit habitacional do tipo coabitação, envolvendo os domicílios em cômodos ou cortiços, o número absoluto de déficit habitacional é de 10.588 na Ride/DF;
- 4) considerando apenas o agrupamento de municípios na RME, o número absoluto desse déficit é de 2.622 UHs.

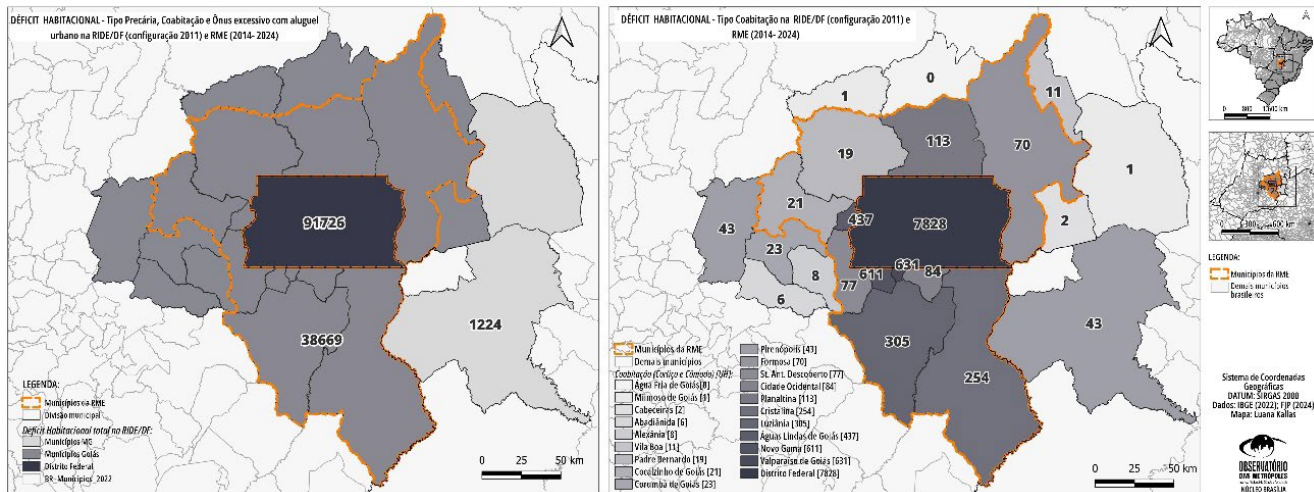


Figura 3 - Déficit habitacional em unidades na Ride/DF e RME

Fonte: IBGE (2022) e FJP (2024). Elaboração: Luana Kallas.

Nesse sentido, vale ressaltar que o déficit sempre será maior na Capital Federal, seguida de alguns municípios goianos em contiguidade imediata à área urbanizada, que em ordem decrescente de demanda são: Valparaíso de Goiás; Novo Gama; e Águas Lindas de Goiás. Na sequência, aparecem outros municípios goianos, como Luziânia e Cristalina, entre outros.

No entanto, como explicado em seus componentes, no déficit habitacional são considerados aspectos físicos visuais de inabitabilidade, sem, no entanto, considerar os aspectos ambientais, tais como conforto, ventilação adequada e outros elementos projetuais da arquitetura da habitação. Além disso, a moradia digna também deve ser avaliada no âmbito dos programas habitacionais já realizados, identificando o quanto os governos locais dotaram-nos de infraestrutura, serviços e equipamento públicos comunitários para garantia da moradia digna, haja vista os modelos predominantes de condomínios populares fechados implementados, que serão objeto de análise em outro momento.

Ao tratar o déficit habitacional, observa-se que apenas aspectos quantitativos têm sido considerados para subsidiar programas habitacionais. No entanto, aspectos qualitativos devem ser considerados no projeto arquitetônico habitacional, tais como o conforto, a ventilação adequada, entre outros elementos, bem como se essas habitações, precárias e coabitações, estão situadas em locais dotados de infraestrutura e serviços capazes de garantir moradia digna.

Produção habitacional pelo PMCMV

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surgiu em 2009 com as finalidades de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 por meio dos Programas Nacionais de Habitação Urbana e Rural (PNHU e PNHR)” (Brasil, 2009).

Portanto, a seleção de beneficiários do PMCMV tinha entre seus critérios os

valores adotados pelo governo federal (Brasil, 2011b) que estabelecem três faixas de renda familiar em áreas urbanas. Em 2021, com a mudança de governo, o PMCMV foi alterado para o PCVA (Programa Casa Verde Amarela), e a renda máxima diminuiu para R\$ 4.000,00. Já em 2023, com o retorno do governo Lula e a retomada do PMCMV (Brasil, 2023), houve aumento do limite de renda familiar, conforme apresentado na Tabela 2, que reproduz os valores aplicados nos dois períodos.

Os novos valores de renda do PMCMV acompanharam os aumentos do salário mínimo (SM) ao longo da década de 2010 e início da década de 2020;

Renda mensal	2011	2023
Faixa 1	R\$ 1.395,00 (até 3 SM)	R\$ 2.640,00
Faixa 2	R\$ 2.790,00 (até 6 SM)	R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400,00
Faixa 3	R\$ 4.650,00 (até 10 SM)	R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00

Tabela 2 - Faixas de renda mensal familiar atendidas pelo PMCMV (2011 e 2023)

Fonte: Brasil (2011b; 2023).

portanto, o acesso à moradia foi retomado com mais investimentos a partir de 2023. No entanto, a produção de 2014 até 2024 – somando os oito anos o PMCMV com os dois anos do PCVA – não foi suficiente para diminuir significativamente a falta e a inadequação da moradia observadas na última década quando comparado ao déficit habitacional (Figura 4).

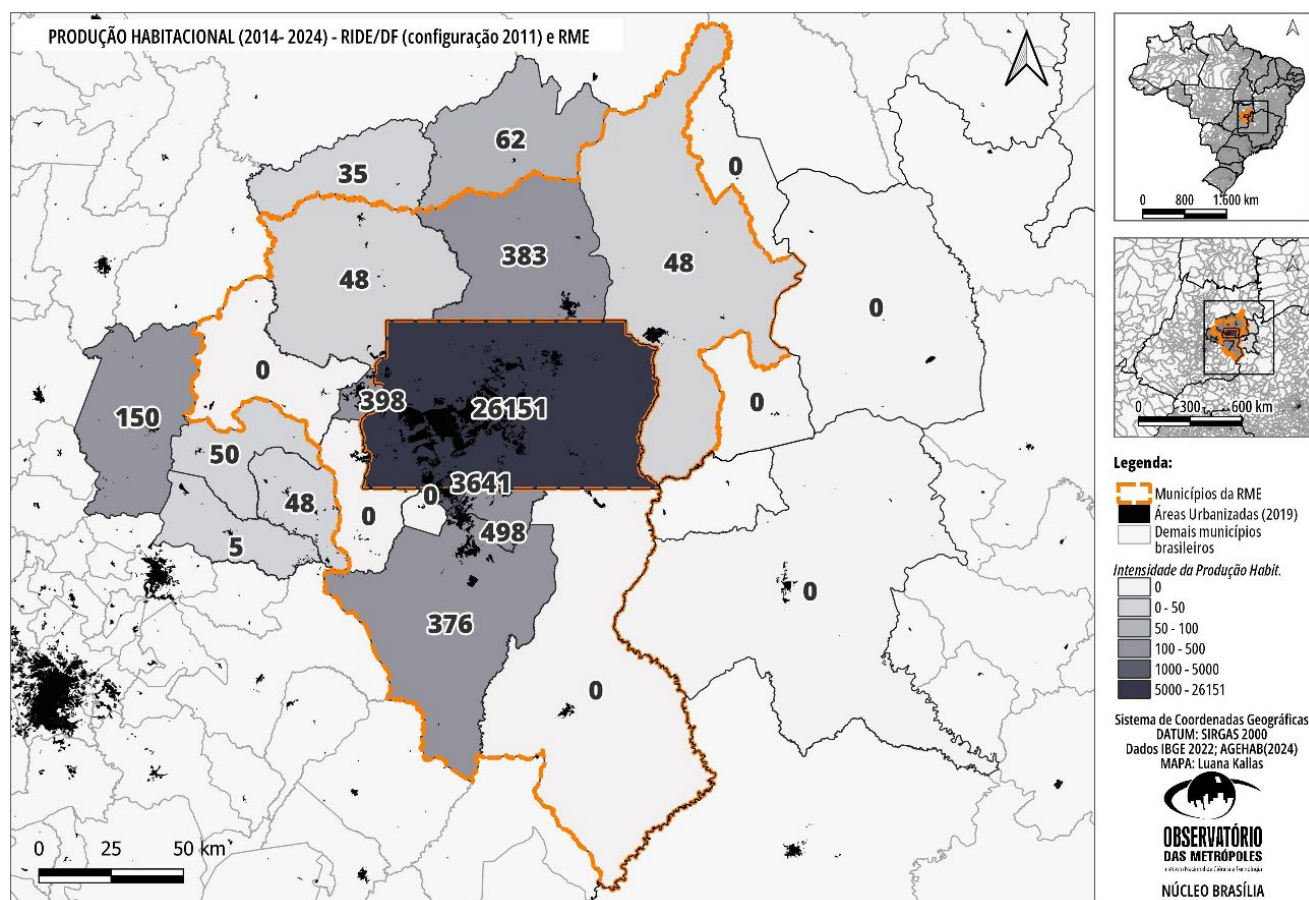


Figura 4 - Produção habitacional, Ride/DF e RME (2014-2024)

Fonte: IBGE (2022) e Agehab (2024). Elaboração: Luana Kallas.

A produção habitacional na Ride/DF (configuração espacial de 2011) ao longo da última década foi de, aproximadamente, 31.893 unidades habitacionais (UHs), entre construção de casas a custo zero para a população de faixa de renda mais baixa e UHs financiadas pelo PMCMV, tendo como principais agentes a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab) e a Agência Goiana de Habitação (Agehab), atuando, respectivamente, no Distrito Federal e no estado de Goiás. Vale registrar que não foram encontrados dados para as cidades de Minas Gerais pertencentes à Ride/DF.

Do total produzido, a grande maioria, quase 82%, refere-se à produção no DF, totalizando 26.151 UHs produzidas pela Codhab (Codhab, 2024). Isso se deve, sobretudo, ao quantitativo populacional presente no DF, que ultrapassa os 2,5 milhões e, portanto, necessita de uma produção de moradia maior para diminuir o déficit habitacional de 91.726 UHs, que abrange os três componentes: falta de novas moradias; falta de melhorias habitacionais; e ônus elevado com aluguel. Essa produção habitacional possui recursos provenientes do PMCMV, obedecendo a uma classificação de renda em cinco faixas: a faixa 1, de R\$ 0,00 a R\$ 1.800,00, destina-se aos cadastrados no CadÚnico, que são elegíveis para obtenção de moradia a custo zero; e as demais – a 1,5, a 2, a 3 e a 4 – são destinadas para financiamento. A faixa 4 compreende aqueles com renda mensal entre R\$ 7 mil e 12 SM.

Já nos municípios goianos da Ride/DF, a população é de aproximadamente 1,3 milhão e a produção habitacional é menor, de quase 18%, totalizando 5.742 UHs produzidas pela Agehab (Agehab, 2024)

com recursos do PMCMV por meio da modalidade crédito parceria do programa estadual “Para Ter Onde Morar”, que fornece um subsídio de R\$ 45 mil para famílias com renda familiar de até 3 SM, as quais ficam responsáveis por financiar o valor restante do imóvel. Por sua vez, os recursos para a produção de casas a custo zero são providos totalmente pelo Estado (Agehab, 2024), resultando no atendimento de apenas 174 famílias, distribuídas em cinco cidades do entorno de Brasília.

Considerações finais

Na Ride/DF, no que se refere ao DF e aos municípios do entorno localizados no estado de Goiás, tem-se quatro aspectos a considerar: baixa produção habitacional; faixas de renda atendidas; criação da RME; e ampliação da Ride/DF.

Primeiramente, observa-se que ainda é baixa a produção habitacional diante do elevado déficit habitacional na Ride/DF, visto que a produção ao longo da última década representou pouco mais de 24% do déficit habitacional atual, que é de 131.619 UHs. Portanto, é necessário um investimento mais incisivo, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, a fim de aumentar e qualificar a produção habitacional para a população da Ride/DF. Dada a proximidade das cidades, uma oferta desequilibrada, que privilegia mais um município do que outro, pode produzir deslocamentos de população, o que exige um planejamento integrado e complementar nos programas e nas ofertas habitacionais.

Quanto ao segundo aspecto, relativo à condição de atendimento diferenciada por faixa de renda, tem-se que o DF estimula o atendimento em valor supe-

rior ao da faixa 3 estipulado no PMCMV. Entretanto, a população mais acometida pela falta de moradia é a situada na faixa 1, com renda até R\$ 2.640,00 reais, que se encontra em maior desvantagem para aquisição de imóveis, mas para a qual o governo mais estimula a financeirização dos imóveis. No estado de Goiás, o atendimento com recursos do PMCMV é até o valor estipulado na faixa 2 do referido programa. Isso fortalece aqueles com menor renda, mas não necessariamente aqueles em situação de vulnerabilidade social.

A terceira consideração diz respeito à Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME), que, criada de forma unilateral pelo Governo do Estado de Goiás, não proporciona uma governança interfederativa, conforme prevê o Estatuto da Metrópole. A incorporação integrada do DF permitiria maior eficiência e eficácia na oferta de serviços e equipamentos públicos comuns às unidades federativas do DF, de GO e de MG, com o planejamento integrado da criação de zonas de interesse social (ZEIs), tal como descritas no Estatuto da Cidade, próximas ou contínuas no limítrofe das UFs envolvidas, permitindo o uso compartilhado de serviços e equipamento públicos, entre outros, para a promoção do desenvolvimento urbano integrado.

Em quarto lugar, é preciso considerar a ampliação da Ride/DF, que passou de 23 para 34 municípios, incorporando mais municípios que não têm uma função pública de interesse comum que justifi-

que a instituição territorial urbana. Embora não possa ser caracterizada como uma metrópole, a Ride/DF tem finalidades semelhantes, mas tem sua governabilidade prejudicada diante de demandas tão distintas.

A implantação do PMCMV foi um marco político habitacional, com produção habitacional jamais realizada antes, e que teve consequências e efeitos significativos, inclusive na indução do modelo de condomínios populares fechados, que rebaixaram a urbanidade da consolidação das cidades nas formas de suas expansões. Embora não tenha sido objetivo central deste texto, é importante analisar a implantação das habitações dentro dos princípios da moradia digna, que incluem de forma integrada a estrutura habitacional e ambiental, a urbanidade, o atendimento por serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.

Por fim, tem-se o desafio de zerar o déficit habitacional nos territórios metropolitanos, pois, apesar de a produção ter crescido na última década, mostrou-se claramente insuficiente diante do crescimento populacional verificado nos últimos censos demográficos. Políticas habitacionais com investimentos maiores em planejamento integrado de políticas públicas, com controle social e dotadas de condições para habitabilidade e urbanidade, de serviços e infraestruturas urbanas, são fundamentais para a garantia de moradia digna e a promoção do direito à cidade em escala metropolitana.

Referências

AGEHAB – AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO. **Relatório interno da produção habitacional no estado de 2014 a 2024**. Goiânia: Agehab, 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.911, de 6 de fevereiro de 2024. Altera o Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011, para dispor sobre a constituição da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno e sobre a composição do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 27, p. 2-3, 7 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 85, p. 4-5, 5 maio 2011a.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 128, p. 2-6, 8 jul. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 116, p. 2-6, 17 jun. 2011b. Republicada no DOU, n. 117, p. 1-6, 20 jun. 2011, por ter saído com incorreção na primeira publicação.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 133, p. 1-7, 14 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. 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**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 133, p. 1-5, 11 jul. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº **13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 2-3, 13 jan. 2015.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota técnica nº 1/2014**. Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Brasília: Codeplan, dez. 2014.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota técnica 2019**. Região Metropolitana do Distrito Federal: subsídios técnicos para a sua criação. Brasília: Codeplan, mar. 2019.

CODHAB – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. **Resultados alcançados**. RAT 2015 a 2023. Brasília: Codhab, 2024.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**. Principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2019.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Tabela de dados do déficit habitacional nos estados e regiões metropolitanas (PnadC 2022)**. Belo Horizonte: FJP, 2024.

GOIÁS (Estado). Lei Complementar nº 181, de 4 de janeiro de 2023. Cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – Coderme. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiânia, ano 186, n. 23.954, Supl., p. 1-7, 5 jan. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapas 1.27. e 2.9:** arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Shapefile das áreas urbanizadas 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

EIXO PARTICIPAÇÃO

CANAIS DE PARTICIPAÇÃO:

como viabilizar a participação efetiva da comunidade no planejamento da política urbana?

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

O planejamento urbano das cidades, no Brasil e no mundo, tem sido cada vez mais orientado pelos interesses do capital nacional e transnacional, em um movimento denominado por David Harvey de “empreendedorismo”. O empreendedorismo trata as cidades sob a lógica da mercadoria: espaços públicos são privatizados para aumentar as receitas das prefeituras; dados que refletem o nível de qualidade de vida da população são substituídos por cálculos financeiros; e o mero crescimento econômico toma o lugar do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a garantia do direito à cidade – prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), em seu art. 2º, inciso I – pressupõe a concepção da cidade não como *locus* de reprodução do capital, mas como local de convívio das diferenças, no qual os moradores tenham atendidos seus direitos sociais, desfrutem de qualidade de vida e participem das decisões acerca da produção do espaço urbano.

Daí porque é fundamental considerar diferentes arranjos democráticos que permitam reorientar a produção do espaço urbano de forma a promover o desenvolvimento urbano – e não o mero crescimento econômico.

Partindo desse pressuposto, um balanço da experiência brasileira na condução de práticas participativas permite identificar algumas das dificuldades a serem superadas para que os canais de participação na política urbana, previstos como instrumentos de gestão democrática das cidades (Estatuto da Cidade, art. 43), funcionem como efetivos órgãos de participação popular inseridos na estrutura administrativa do Estado.

Democracia participativa na política urbana: a experiência brasileira

A Constituição brasileira de 1988 inaugurou, ao lado das constituições da Nicarágua (1987) e da Guatemala (1985), um movimento conhecido como novo constitucionalismo latino-americano (Wolkmer, 2013). Ao contrário do constitucionalismo irradiado dos Estados Unidos e da Europa, baseado na ética individualista, esse novo modelo constitucional surge de um conjunto de práticas fundadas na ética da solidariedade e da alteridade e se orienta em direção a uma “concepção alargada de cidadania – tanto no que toca os direitos quanto os sujeitos tutelados –, a uma redefinição do espaço público e, portanto, a uma interação mais acentuada entre Estado e sociedade civil” (Melo, 2013, p. 72).

Ao romper com o modelo democrático exclusivamente representativo (art. 1º, parágrafo único), a Carta Magna prestigia a democracia participativa. O direito de participar da formulação das políticas públicas em nível local já vinha sendo reivindicado pelos movimentos comunitários urbanos (especialmente os movimentos de bairro) antes mesmo da promulgação da Constituição Federal. O reconhecimento da democracia participativa pela Constituição brasileira abriu caminho para a instituição de canais de participação na esfera municipal, estadual e federal, nas diferentes áreas de política pública.

Esses canais diferem dos mecanismos ou instrumentos de participação tradicionais, em que os cidadãos são consultados ou chamados a deliberar de forma esporádica sobre temas específicos ou, ainda, a fiscalizar as ações estatais no âmbito administrativo, judicial ou parlamentar.

Nos canais de participação, atores da sociedade civil interagem institucionalmente com atores estatais, atuando de forma consultiva, deliberativa ou fiscalizatória.

O Estatuto da Cidade estabeleceu a gestão das cidades por meio de práticas participativas como uma das diretrizes da política urbana (art. 2º, inciso II). O rol de instrumentos de gestão participativa previsto no art. 43 do Estatuto é aberto, de forma que os canais de participação podem se apresentar sob as mais diferentes formas: órgãos colegiados de política urbana (conselhos); audiências públicas; conferências; iniciativa popular de projetos de lei e de projetos de desenvolvimento urbano; práticas diversas junto às comunidades; debates com associações representativas dos vários segmentos da comunidade etc.

No âmbito da política urbana municipal, o mais conhecido dos canais de participação é o orçamento participativo (OP), considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo (Porto Alegre, 2009). O OP foi instituído primeiramente no município de Porto Alegre e se difundiu nos anos seguintes para muitos municípios brasileiros. A importância do OP de Porto Alegre, que chegou a deliberar sobre 100% dos recursos destinados a investimentos pelo município, foi esvaziada a partir de 2005, quando houve alternância partidária no governo municipal. A partir de então, os investimentos direcionados ao OP foram sistematicamente reduzidos e obras autorizadas deixaram de ser realizadas (Gomes, 2013). Em 2022, foi promulgada a Lei Municipal nº 13.011, que instituiu o orçamento participativo eletrônico (OPE) no município de Porto Alegre, modificando completamente o sistema

de votação pela comunidade, que passou a se dar por meio da internet.

Ainda em nível municipal, os conselhos encarregados de gerir a política urbana são importante canal de participação. Nesses conselhos, os representantes da sociedade civil são indicados a partir de eleições diretas realizadas em assembleias ou de escolhas particulares dos movimentos sociais ou organizações da sociedade civil. Conforme acentua Avritzer (2007), ao contrário da representação político-partidária, no modelo participativo a representação não é conferida por meio de um mandato com prazo fixo e não depende de uma eleição no modelo “uma pessoa, um voto”. Nesses casos, a representação está fundada na afinidade entre o representante e os representados em razão do vínculo de ambos com uma determinada causa. Assim, o objeto da representação é muito mais um discurso sobre determinado tema do que a vontade particular de cada um dos representados (Avritzer, 2007).

A forma de nomeação dos conselheiros que representam a sociedade civil merece atenção. A escolha unipessoal por parte do governador ou secretário de Estado deslegitima a representação, na medida em que permite o alinhamento dos representantes da sociedade civil aos interesses do Governo. Sob esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios considerou inconstitucionais dispositivos dos decretos distritais nº 27.978/2007 e nº 34.662/2013, que permitiam a escolha dos representantes do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan) de maneira unipessoal pelo governador do Distrito Federal (Ação Civil Pública nº 2012.01.1.193724-4).

Uma das críticas à atuação dos conselheiros que representam a sociedade civil diz respeito à sua capacitação técnica. A respeito, estudos sobre autogestão industrial realizados por Pateman (1992) na década de 1970, ainda que em contexto diverso, demonstram que a experiência adquirida pelos participantes, ao lidar com dados e informações técnicas necessárias à tomada de decisão, permite aumentar suas habilidades de avaliação e elaboração de planos e políticas empresariais. Além disso, a autora conclui que a disseminação de informações em um modelo de estrutura organizacional que permita o fluxo de informações de cima para baixo, lateralmente e de baixo para cima é fundamental para aperfeiçoar a tomada de decisões.

Alguns canais de participação, como as Conferências das Cidades e o OP de Porto Alegre em seu modelo original, adotam modelos semelhantes ao proposto por Pateman (1992), estruturando a atuação dos participantes em diferentes níveis organizacionais, coordenados entre si. Ao mesmo tempo, a inserção dos participantes em vários canais de participação, dentro e fora da estrutura do Estado, amplia sua autonomia e capacidade participativa no que diz respeito à tomada de decisões, conforme constatado por Gomes (2013). Outra forma de ampliar a capacidade técnica dos participantes é promover cursos de capacitação. Nesse sentido, alguns conselhos municipais de desenvolvimento urbano promovem obrigatoriamente cursos de capacitação para os conselheiros a cada nova gestão (Gomes, 2013).

Na esfera nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), coordenada pelo Ministério das Cidades e responsável pela formulação de progra-

mas urbanos de habitação, saneamento e mobilidade urbana, contou, em maior ou menor medida, com processos de participação social até 2016. Essa participação se deu especialmente por meio das Conferências Nacionais das Cidades (CNCs) e do Conselho das Cidades, canais de participação criados para permitir aos representantes da sociedade civil, em especial os movimentos sociais dedicados à questão habitacional, apresentar suas demandas.

As CNCs realizadas nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013 resultaram na formulação de princípios e diretrizes para a condução da política urbana nacional. Cada uma delas contou com ciclos preparatórios de conferências municipais e estaduais. A 1ª CNC reconheceu a participação social e a autonomia dos movimentos sociais como elementos estruturantes da política urbana nacional. Na 5ª CNC foram debatidas as propostas de criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, a ser controlado pelo Conselho das Cidades, com a função de concentrar os recursos públicos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano nacional. Embora os textos aprovados nas conferências não tenham caráter deliberativo, eles influenciam a formulação da política urbana nacional.

Já o Conselho das Cidades é um órgão colegiado presidido pelo Ministério das Cidades e composto por representantes do governo federal, bem como dos governos estaduais e municipais; das entidades de movimentos populares; do empresariado; dos trabalhadores; das universidades e dos centros de pesquisa; e de organizações não governamentais. Tem função deliberativa e consultiva e

propõe as diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, em consonância com as resoluções aprovadas pelas CNCs, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Embora as conferências tenham conseguido produzir documentos que podem ser considerados o “arcabouço” de um sistema de participação social na política urbana, houve um severo retrocesso a partir de 2016: a 6ª Conferência Nacional das Cidades, que deveria ter sido realizada naquele ano, foi adiada *sine data*. Com a retomada das práticas participativas na esfera nacional, a partir de 2023, foi enfim convocada a 6ª CNC, programada para meados de 2025.

Ao lado da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, houve uma tentativa frustrada de criar a Política Nacional de Participação Social (PNPS), por meio do Decreto nº 8.243/2014. Editado pouco depois das “jornadas de junho”, com o claro intuito de atender ao clamor público por maior participação social na condução das diversas políticas públicas, o decreto, chamado pela mídia e pelos setores conservadores de “decreto bolivariano”, foi objeto do Projeto de Lei nº 1.491/2014, que determinava sua suspensão imediata. O projeto de lei não chegou a ser votado, pois o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu não somente a PNPS como também centenas de canais de participação social instituídos por decreto em diversas áreas de política pública.

Esse breve panorama das práticas participativas na gestão das cidades revela que, no período de 2003 a 2016, atores políticos tradicionalmente excluídos – especialmente os movimentos sociais – participaram de forma consistente na formulação das políticas públicas. Contudo, os resultados da política urbana imple-

mentada no mesmo período não refletiram os interesses desses atores políticos. A próxima seção apresentará alguns dos problemas que precisam ser superados para que essa participação se dê de forma efetiva.

Resultados e aprendizados

A primeira dificuldade diz respeito à regulamentação dos canais de participação. Muitos canais foram mal estruturados ou tiveram frágil normatização, o que levou ao seu encerramento ou ao esvaziamento de suas funções independentemente dos retrocessos impostos pelo governo federal a partir de 2016. O exemplo do esvaziamento das funções do OP de Porto Alegre mostra como a frágil regulamentação desse canal de participação contribuiu para um processo de esvaziamento dos recursos orçamentários por meio de estratégias político-partidárias. Sob esse aspecto, a ausência de legislação que constitua esses canais e regulamentamente de forma exaustiva seu funcionamento, inclusive com a vinculação da atuação do governo às suas deliberações, pode contribuir para seu enfraquecimento e perda de legitimidade.

O segundo problema diz respeito à necessidade de regulamentação dos dispositivos do Estatuto da Cidade que tratam da gestão democrática das cidades. Logo depois da promulgação do Estatuto, Albino de Souza (2005) chamava a atenção para a existência de lacunas na lei. Ao tratar, por exemplo, da gestão orçamentária participativa como condição obrigatória para a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (art. 40, § 4º, inciso I, art. 44), o Estatuto não esclarecia se os debates com a participação da so-

cidade civil antecederiam a formulação da proposta orçamentária ou seriam tratados depois, situação em que serviriam apenas para ratificar as escolhas técnicas do Estado (Souza, 2005). Conforme o autor, era imprescindível que os debates fossem realizados antes da elaboração da proposta orçamentária, de forma que a sociedade pudesse reivindicar a alocação dos recursos orçamentários para atendimento de seus interesses. Caso contrário, os debates serviriam apenas para legitimar escolhas prévias do Poder Executivo. Outros pontos também pendentes de regulamentação, segundo o autor, eram: o modo de criação dos canais; os procedimentos a serem adotados em cada um deles; e regras que garantissem o direcionamento imparcial dos debates nas audiências, consultas públicas e conferências.

Passados mais de vinte anos da promulgação do Estatuto, a gestão participativa das cidades ainda carece de regulamentação, o que leva a avanços e retrocessos no processo participativo em âmbito municipal e nacional, como visto anteriormente.

Do ponto de vista institucional, os canais participativos na política urbana não são, em sua grande maioria, dotados de poder deliberativo. Mesmo quando dotados de competência institucional para tomar decisões de política pública, tais decisões não dizem respeito, com raras exceções, a temas sensíveis do ponto de vista da redução das desigualdades socioespaciais, tais como direcionamento de recursos orçamentários ou financeiros, tributação, impacto ambiental dos empreendimentos urbanos, estímulo a setores da produção econômica, entre outros.

Canais de participação com função meramente consultiva costumam ser

pouco efetivos no que diz respeito à influência dos atores da sociedade civil na formulação das políticas públicas, servindo mais para legitimar decisões dos atores estatais do que para interferir efetivamente na tomada de decisões do poder público. Além disso, o não atendimento sistemático das proposições que resultam do debate público pode vir a desestimular a participação da sociedade civil, esvaziando esses canais de participação.

Outro problema relacionado à legitimidade dos canais de participação diz respeito a seu desenho institucional. Não se pode ignorar a circunstância de que atores estatais costumam alinhar seus interesses aos interesses daqueles que representam o capital (dada a tendência de associação entre Estado e capital, característica do sistema capitalista). Assim, a simples divisão tripartite para garantir a representação da sociedade civil, dos setores ligados ao capital e do Estado acaba por enfraquecer o poder de negociação dos representantes da sociedade civil e comprometer sua participação na atividade deliberativa desses canais.

Outro fator que pode comprometer o equilíbrio de forças nos canais de participação diz respeito às regras procedimentais. Ao contrário da racionalidade que orienta os trabalhos na esfera estatal – baseada na *expertise* técnico-burocrática –, a lógica do sistema de participação está fundada no pressuposto de que cada participante é capaz de contribuir com seu saber e sua experiência para que se alcance, em conjunto, a melhor solução possível. Assim, a efetividade desses canais depende da adoção de uma lógica procedimental própria, com regras e procedimentos preestabelecidos e garantia das mesmas condições de fala a todos.

A adoção da racionalidade técnico-burocrática nos canais de participação pode interferir na atuação dos representantes da sociedade civil, levando-os a perderem sua autonomia e capacidade de resistir à pressão de atores mais organizados, como os representantes do capital e o corpo técnico do Estado. Com isso, procedimentos legítimos de participação são substituídos por procedimentos meramente formais, levando, em último grau, à cooptação dos atores políticos que representam a sociedade civil.

Nesse sentido, é importante garantir que os discursos veiculados pelos agentes hegemônicos não sejam automaticamente reproduzidos pelos representantes da comunidade. Maricato (2007), ao analisar a experiência de democracia participativa conduzida pelo Brasil até 2007, avalia que os debates conduzidos nos canais de participação estavam tornando-se acrílicos na medida em que ignoravam temas estruturais das políticas públicas para se concentrar em aspectos meramente instrumentais.

Finalmente, é importante garantir que a participação dos representantes da comunidade perpassasse todo o ciclo da política pública (formulação, implementação e fiscalização). Para isso, é necessário que os canais de participação – instituídos nas diferentes fases do ciclo e nos diversos níveis hierárquicos – sejam coordenados de forma a permitir que as demandas e proposições dos atores que representam a sociedade civil sejam consideradas e eventualmente inseridas nos diferentes planos e programas.

Além disso, é fundamental que os canais de participação implementados nas diferentes políticas públicas sejam interligados na estrutura administrativa do Estado. Nesse sentido, o Sistema Nacional

de Participação Social articulava os canais de participação de forma transversal, por meio de uma coordenação interministerial e de um órgão responsável pelo monitoramento e encaminhamento das pautas dos movimentos sociais às instâncias decisórias.

Considerações finais

A análise das práticas participativas levadas a cabo no Brasil no período de 2003-2016 demonstra que houve participação consistente dos representantes da comunidade nos canais instituídos na estrutura administrativa do Estado. Todavia, existem ainda muitos problemas a serem enfrentados para que essa participação seja efetiva.

O grande desafio é evitar que os canais de participação reproduzam a lógica técnico-burocrática que orienta a esfera estatal, extremamente permeável aos interesses dos setores ligados ao capital. Nesse sentido, é bom lembrar que a participação dos representantes da sociedade nesses canais precisa estar inserida em um processo mais amplo de disputa de interesses, que constitui a participação política em sentido amplo.

Além disso, é necessário que o Estado adote uma postura ativa na coordenação e articulação do complexo sistema de participação social desenhado no período de 2003-2016, enfrentando, em especial, os seguintes desafios: *i*) necessidade de regulamentação legal dos canais de participação de forma a institucionalizá-los na estrutura administrativa estatal; *ii*) atribuição de funções prioritariamente deliberativa e fiscalizadora a esses canais; e *iii*) coordenação articulada dos diferentes canais de participação nas diversas políticas públicas.

Conquanto ainda enfrente uma série de problemas – entre os quais aqueles relacionados ao equilíbrio de forças entre os atores políticos que participam dos canais de participação –, a combinação das experiências de democracia representativa e participativa mostra-se bastante promissora na medida em que permite viabilizar a participação de grupos sociais historicamente invisibilizados e de setores contra-hegemônicos da sociedade na formulação das políticas públicas em geral e da política urbana em particular. Tais atores, além de reivindicar direitos sociais inerentes ao exercício da cidadania, inserem temas de seu interesse na agenda política, permitindo dar novo tratamento

a questões como qualidade de vida, proteção ao meio ambiente, mobilidade urbana, tecnologia agrícola, fontes de energia elétrica, entre outros.

Um modelo que combine democracia representativa com democracia participativa, além de aproximar a vontade dos representados das decisões políticas, pode contribuir para a construção da cidadania. Nesse sentido, experiências participativas na esfera estatal podem constituir importante forma de aquisição de habilidades políticas pelos atores, na medida em que exigem deles que se preparem para demandar e debater na defesa de seus interesses.

Referências

- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- GOMES, A. M. I. dos S. **Democracia participativa na regularização fundiária: a construção da participação política na Lomba do Pinheiro, Porto Alegre (RS)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, Caderno Opinião, 26 nov. 2007. Disponível em: http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_nuncafomos.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.
- MELO, M. P. As recentes evoluções do constitucionalismo na América Latina: neoconstitucionalismo? In: WOLKMER, A. C.; MELO, M. P. (org.). **Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 59-87.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação. Plano **Municipal de Habitação de Interesse Social: Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre**. Porto Alegre: Demhab, 2009. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.
- SOUZA, W. P. A. de. O Estatuto da Cidade e o planejamento. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v. 4, n. 15, p. 241-258, abr./jun. 2005.
- WOLKMER, A. C. Pluralismo crítico e perspectivas para um novo constitucionalismo na América Latina. In: WOLKMER, A. C.; MELO, M. P. (org.). **Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 19-42.

BRASÍLIA, CIDADE- MONUMENTO:

democracia e espaço urbano

Carla Neves Mariani

A dimensão pública do espaço urbano se sobressai quando refletimos sobre a cidade e sua relação com a democracia. No caso de Brasília, esse espaço está dividido em quatro escalas de uso: a residencial, a gregária, a bucólica e a monumental. Este ensaio dará especial relevo à escala monumental da cidade, observando como esse modelo urbano integra-se à gestão da metrópole de modo a compreender a relação de Brasília com as demais regiões administrativas a partir do monumento e da participação social.

Reivindica-se para este texto uma compreensão ampliada dos sentidos de monumento. Rompendo com a perspectiva da patrimonialização, que reserva a designação de monumento apenas às edificações de estimado valor arquitetônico ou paisagístico, compreende-se como tal todas as construções que materializam, no espaço, lugares de memória. Desse modo, tanto o Palácio do Planalto como as olarias de São Sebastião são lidos aqui como representações da escala monumental de Brasília.

É certo que não se pode confiar que o urbanismo e a arquitetura, por si só, serão agentes transformadores da sociedade, tampouco é possível negar o impacto da arquitetura e das intervenções urbanísticas na vida das cidades. Brasília, cidade-monumento, talvez seja a cidade brasileira que melhor materializa essa ambiguidade, pois seu espaço urbano guarda consonâncias e abismos em relação a seu projeto fundador. Como canta Fagner na música *Cavalo ferro* (1973), há muito concreto surdo e cego na construção desse velho mundo.

Para melhor compreender tais dissonâncias, é fundamental refletir sobre os modos de gestão do espaço urbano, bem como identificar os agentes que dispu-

tam a produção da cidade entre as esferas de domínio do público e do privado. O predomínio do modo de gestão neoliberal muitas vezes afasta a dimensão pública da participação social, destituindo os espaços urbanos dos sujeitos e histórias que o formaram e negando a função social das cidades.

Escala monumental: os lugares de memória e a metrópole

Comumente, Brasília é pensada como materialização dos ideais da cidade modernista. Encarna o modelo de organização e regramento das cidades em seu desenho e projeto sob o argumento do desenvolvimento, do progresso e da integração nacional. A arquiteta e urbanista Ruth Zein (2012, p.105) nos provoca a reconhecer que “as contradições de Brasília são cruciais para entender os desenvolvimentos posteriores da arquitetura moderna brasileira”, pois a cidade é “um interessante exemplo de deriva dos ideais utópicos das cidades modernas”. Parte dessas contradições se situam nos distanciamentos entre a cidade imaginada e a cidade real, principalmente se expandirmos o caráter monumental – com traços da colonialidade – da arquitetura de Brasília para além de seu Plano Piloto.

Muito embora o título de Patrimônio Cultural da Humanidade e o tombamento pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e pelo Governo do Distrito Federal limite-se a uma determinada poligonal – que compreende espaços como Plano Piloto, Vila Planalto, Candangolândia, Cruzeiro, Sudoeste etc. –, a característica de monumentalidade, no sentido de lugares de memória, espraia-se por muitas outras regiões administrativas.

Em um breve olhar pelas paisagens das regiões administrativas do Distrito Federal, é possível localizar as olarias de São Sebastião, responsáveis pelos tijolos que construíram Brasília; o Museu Vivo da Memória Candanga, no Núcleo Bandeirante; a Caixa D'água, em Ceilândia; e a Pedra Fundamental, em Planaltina. Esses locais são representações de um modelo urbano concebido a partir da escala monumental e, mesmo que situados fora do conjunto urbanístico de Brasília, integram uma mesma noção de patrimônio.

Tal integração é uma característica fundamental para organização do espaço da metrópole, pois, ainda que fragmentada espacialmente, é preciso existir nas cidades metropolitanas um sistema de objetos interconectados, interagindo como sistema de ações interligadas (Ferreira, 2010). Nesse sentido, os monumentos – mesmo os não patrimoniados – podem ser compreendidos como elementos de interação entre os espaços.

Reconhecendo a dimensão polinucleada do Distrito Federal, essa integração do modelo monumental não se confunde com homogeneização dos espaços, tampouco com distribuição equânime de recursos para manutenção, vigilância e cuidado dos espaços. Essa configuração desigual resulta em modos distintos de uso praticados pelas pessoas da cidade e pelo turismo, empurrando para as margens do apagamento os monumentos situados fora do eixo Plano Piloto.

Quando compreendemos o monumento como lugar da memória (Nora, 1993), os processos que contribuem para seu apagamento significam o rompimento com o conjunto de histórias que constituem as cidades do Distrito Federal e que, não por acaso, tornaram Brasília possível.

É importante demarcar que, contemporaneamente, a relação entre monumento e cidade pode ser lida sob múltiplas ópticas. O revisionismo crítico sobre monumentos com bases racializadas e coloniais que homenageiam personalidades ou eventos controversos da história, por exemplo, faz parte de um movimento mundial pelo direito à memória e à verdade e não pode nos escapar ao refletir sobre o aspecto monumental dos espaços de Brasília.

Por outro lado, também há no monumento a função de bloquear o trabalho do esquecimento (Nora, 1993), quando as edificações não se limitam a serem alienadas dos contextos histórico-sociais aos quais pertencem, tornando-se assim lugares de memória. O risco está quando se dissociam da identificação coletiva e não ultrapassam a condição de objeto, figurando apenas como representações arquitetônicas e paisagísticas.

O abismo entre a centralidade monumental do Plano Piloto e a descentralidade imposta aos monumentos situados nas regiões administrativas expõe a gestão fragmentada da metrópole, também expressa em seus serviços públicos mais básicos (mobilidade, saúde, moradia, emprego etc.). Há na metodologia metrocêntrica uma espécie de confiança na racionalidade técnica da grande escala, invisibilizando as particularidades que compõem o todo e produzindo políticas públicas assimétricas no território, expostas, principalmente, aos interesses do mercado.

Plano, público e privado

Muito embora não seja nosso foco aprofundar, é interessante pontuar que neste momento – julho de 2024 – se acirram as discussões em torno do novo

Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB). Entre as principais disputas estão, de um lado, a preocupação com o comprometimento da integridade do patrimônio original de Brasília e, por outro lado, a pressão dos setores imobiliários por flexibilizações nas regras de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Das mudanças mais questionadas, destaca-se o aumento nos limites de altura máxima para construção. Mais uma vez, a lógica da grande escala desafia o espaço planejado para o cotidiano, agigantando formas urbanas dissociadas tanto da monumentalidade como das necessidades sociais da coletividade, contudo, associadas aos interesses especulativos do setor privado, que modula inclusões e exclusões nos percursos da cidade.

Como bem lembra o filme de Adirley Queirós (*A cidade...*, 2012), a cidade não é uma só. A Brasília, cidade monumental, concorre com a Brasília, cidade mercadoria, desde sua construção. A cidade planejada, que na prática foi negada a seus construtores sob o pretexto do ordenamento do espaço e da função administrativa, serve hoje à manutenção da propriedade privada e à especulação imobiliária. Lógica sintetizada por Harvey (2014) no conceito cidade como mercadoria, em que sua atuação e domínio determinará a que grupos será permitido o uso de determinados espaços da cidade, restringindo o potencial de apropriação apenas a quem puder arcar com o valor de troca atribuído por esses agentes.

Esse modo de ordenamento das cidades, próprio do neoliberalismo, expõe o domínio do privado sobre a vida urbana, inclusive acionando aparatos normativos da gestão pública – como é o caso do

novo PPCUB – para assegurar o domínio técnico e estético da paisagem da cidade. Desse modo, políticas são agenciadas para o apagamento das práticas sociais, das edificações e dos corpos considerados inadequados à imagem de cidade-monumento que melhor interessa às funções da cidade-propriedade.

Para o desenvolvimento da cidade-propriedade, a noção de público é constantemente redefinida aos moldes dos interesses privados com a legitimação da regulação do Estado. Diante disso, é possível observar que mesmo os espaços públicos estão condicionados aos usos e especulações privadas definidos pelo ordenamento urbano. Em complemento, não raro, a propriedade passa a compor o meio ambiente artificial ou o patrimônio cultural da cidade, com a finalidades de ser protegida por todo o aparato Estatal, mas sem perder sua natureza personalíssima.

Nesse modelo, o espaço se apresenta como problemática, principalmente, diante do caráter homogeneizador das políticas de gestão metropolitana monopolizadas pelos agentes hegemônicos. Por outro lado, Harvey (2004) defende que, ao mesmo tempo que há uma fixação de processos de espoliação no espaço, é também por meio do espaço urbano que as crises conseguiriam ser “consertadas”.

No mesmo sentido, o professor Alexandre Bernardino Costa (2021) lembra a máxima de que neoliberalismo é a nova razão do mundo, mas avança no texto apontando o poder popular das ruas, que se movimenta a partir e pelo alicerce da função social da propriedade e da cidade, como a possibilidade contra hegemônica ao avanço autoritário dessa nova razão do mundo.

Democracia, participação e espaço público urbano

Do ponto de vista constitucional, os interesses privados dos titulares do direito de propriedade estão condicionados aos interesses difusos da coletividade. Sendo assim, a gestão das metrôpoles precisa observar a função social das cidades, criando estratégias de compatibilização entre os diversos agentes que produzem o espaço urbano. Nesse sentido, democracia e participação social são conceitos-chave para pensar mediações sociojurídicas urbanas que observem as funções sociais na propriedade e da cidade, sem perder de vista a pluralidade de vida e política do cotidiano urbano.

A participação social se reveste de inúmeros modos – formais e informais. Na dimensão do espaço urbano, ela ganha relevância no cotidiano e na busca pelo direito à cidade. O direito à cidade, sob a perspectiva de Lefebvre (2008), é caminho e horizonte, não é passível de ser delimitado, mas é experiência da vida cotidiana, ligado à cidadania, ao direito de participar da produção das cidades, dos usos e funções de seus espaços urbanos.

A gestão democrática e participativa das cidades é condição *sine qua non* para a busca por justiça espacial nas quatro escalas de usos em que está dividida Brasília – a residencial, a gregária, a bucólica e a monumental. Da ausência de muros e cercas nas quadras residenciais à ideia de cidade-parque (ou cidade-pomar), há

uma aposta no cotidiano como dimensão pública da participação na cidade. Inclusive, o parecer que elegeu o projeto de Lucio Costa como vencedor do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil pontua como qualidade da proposta a integração dos elementos monumentais na vida cotidiana da cidade.

Brasília se ergue com a função de produzir símbolos de identidade nacional democrática, a Praça dos Três Poderes é uma demonstração disso. Para conceber uma cidade nova, aderente à sua função, Lucio Costa tentou redefinir a dimensão pública do espaço urbano suprimindo a rua do tecido da cidade. Na ausência deste “espaço que tem definida, historicamente, a sociabilidade pública em contraste com a esfera privada” (Wisnik, 2012, p. 373), é possível reivindicar uma cidade inteiramente pública. Horizonte este que deve contemplar também a escala monumental do Distrito Federal, aproximando-a do cotidiano e da experiência do direito à cidade

Pensar Brasília como metrópole envolve o desafio de compreender que, antes da escala monumental – e apesar da escala monumental –, seja no abstrato ou no concreto, há cidades com pluralidade de memórias que constituem essa Capital polinucleada. Cruzar a história do território com a biografia dos sujeitos que participam da produção do espaço é movimento de revitalização da memória coletiva urbana e consolidação da experiência democrática nas cidades.

Referências

- A CIDADE é uma Só? Direção: Adirley Queirós. Roteiro: Adirley Queirós. Brasília: 5 da Norte; 400 Filmes, 2012. 1h 13min
- CAVALO Ferro. Intérprete: Raimundo Fagner. Compositor: *In*: MANERA Frufru Manera. Philips (Polygram) Brasil, 1973. 1 LP, faixa 8.
- COSTA, A. B. O direito achado na rua e o neoliberalismo de austeridade. *In*: SOUSA JÚNIOR, J. G. *et al.* (org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito como liberdade. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10.
- FERREIRA, I. C. B. Brasília: mitos e contradições na história de Brasília. *In*: PAVIANI, A. *et al.* (org.). **Brasília 50 anos**: da capital à metrópole. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-53.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.
- NORA, P. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Tradução de Yara Aun Khoury. **Projeto História**, n. 10, p. 7-28, dez. 1993. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- WISNIK, G. Transpondo a escala. *In*: XAVIER, A.; KATINSKY, J. (org.). **Brasília**: antologia crítica. São Paulo: Cosac Naify, 2012. p. 368-375.
- ZEIN, R. V. Brasília, modernidade radical à deriva. *In*: XAVIER, A.; KATINSKY, J. (org.). **Brasília**: antologia crítica. São Paulo: Cosac Naify, 2012. p. 354-359.

DIREITO À MOBILIDADE, JUSTIÇA CLIMÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Marcela Antonieta Souza da Silva

Os esforços para mitigação das mudanças climáticas dão novos contornos à relação entre produção do espaço urbano e democracia. A maneira como diferentes grupos se apropriam ou deixam de se apropriar do espaço urbano pode promover encontros de diferentes segmentos sociais e, a partir disso, ampliar horizontes políticos, bem como segregar o espaço urbano em linhas de raça e classe, excluindo diversos grupos do processo decisório (Caldeira, 2000; Lefebvre, 2011; Sposito, 2013; Brown, 2019). As cidades concentram grande parte das emissões de gás carbônico, estão vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, além de serem espaços de convergência para moradores marginalizados em suas lutas por melhor qualidade ambiental (Anguelovski, 2002; Hargreaves-Westenberger; Funari, 2024). E, nesse contexto, as eleições municipais de 2024 são um momento importante para decidir o caminho da governança climática (Gresse; Jacobi, 2024).

Existem diversos interesses e pausas políticas inseridas na governança climática das grandes metrópoles. Este trabalho se insere nessa discussão e busca avaliar a relevância da participação social para a inserção do direito à mobilidade sustentável nas eleições municipais de 2024. Por que discutir a questão da mobilidade urbana? Os sistemas de mobilidade são uma força social em disputa, que podem tanto envolver soluções para problemas ambientais urbanos e fomentar a vida urbana quanto acirrar conflitos socioespaciais, fazendo com que o impacto ambiental seja sofrido mais intensamente por grupos marginalizados (Lucas, 2004; Cari-

bé, 2019). Este capítulo aplica teórica- -metodologicamente especialmente as contribuições de Santini (2019), Caribé (2019) e Andrés (2023) aos conceitos de justiça climática, justiça ambiental e direito à cidade para analisar as possibilidades e desafios da participação social no âmbito municipal.

As discussões foram divididas em duas partes. A primeira é uma breve análise dos vínculos entre a produção do espaço urbano e da democracia num contexto de mitigação das mudanças climáticas. Também aborda a construção da mobilidade como direito e como serviço e os impactos políticos dessa relação para a participação social. Por sua vez, a segunda analisa como a participação social é relevante não só para a inserção de temas relativos à mobilidade urbana sustentável nas eleições, mas para que questões como justiça climática e a tarifa zero possam ser abordadas de maneira integrada.

A mobilidade urbana é marcada por uma contradição em si mesma: por um lado, pode propiciar encontros entre diferentes grupos sociais, promovendo a coesão social e a melhoria na qualidade de vida, pela diminuição de poluentes na atmosfera e de acidentes; mas, por outro, pode fomentar a crise climática, o que intensifica os impactos ambientais em grupos e comunidades marginalizadas. Se a democracia nasce do cotidiano, a participação social nos sistemas de mobilidade permite que sua interface enquanto direito se expresse. Em escala municipal observa-se que a tarifa zero é emblemática da contradição interna da mobilidade urbana, podendo ser abordada tanto de maneira social, quanto econômica e ecológica.

Democracia, produção do espaço urbano e as mudanças climáticas

Os conflitos existentes no espaço urbano têm origem na maneira como diferentes grupos se apropriam ou tentam se apropriar do espaço: a vida urbana está ligada à democracia, pois promove encontros entre diferentes segmentos sociais e tem na potencialidade da apropriação do espaço a tentativa de correção de injustiças sociais (Lefebvre, 2011; Brown, 2019). Entretanto, esse potencial é ameaçado, pois historicamente, há uma tentativa pelo Estado e pelo mercado de disciplinar o espaço através da criação de barreiras entre classes – a chamada segregação socioespacial –, ainda que persistam inteiriços do tecido urbano que resistem à segregação e permitem a formação de solidariedade, coesão social e a formulação de horizontes políticos (Santos, 2006; Lefebvre, 2011; Caribé, 2019; Schvaesberg; Silva, Pedrosa, 2019).

O sistema de transportes molda e é moldado por esse processo de segregação urbana, em outras palavras, “quando pensamos a democracia como forma de vida que se faz no cotidiano das cidades, nota-se que a ênfase nos automóveis produz uma rotina de competição, desagregação social e esvaziamento dos espaços públicos” (Andrés, 2023, p. 352-353). Young (2000) aponta que a segregação socioespacial é também uma forma de exclusão social, pois impede que os cidadãos participem da vida coletiva, aumenta as disparidades sociais, impede a comunicação política e, ao invisibilizar problemas sociais, impede que eles façam parte da agenda política. Inserida na lógica capitalista, a mobilidade é frequentemente pautada em função da necessidade de locomoção dos trabalhadores no trajeto casa-trabalho ou

dos interesses dos operadores do sistema (Lucas, 2004; Caribé, 2019).

A ampla utilização do automóvel e sua centralidade no planejamento urbano é responsável por problemas sociais e ambientais (Maricato, 2008). Nos grandes centros urbanos, a categoria mais poluente é a de transportes rodoviários, com destaque para o automóvel (Observatório do Clima, 2024). Essas emissões alteram os microclimas urbanos, como a qualidade do ar e o regime de chuvas, e impactam especialmente a população mais vulnerável (Observatório do Clima, 2024; Hargreaves-Westenberger; Funari, 2024). Em grandes metrôpoles, o tecido urbano mostra-se cada vez mais fragmentado e segmentado, exacerbando as desigualdades socioespaciais e raciais (Caldeira, 2000; Sposito, 2013).

De modo mais específico, o preço das passagens e o acesso ao automóvel materializa como cada fração da sociedade se apropria da cidade ou é excluída desse processo, impedindo a relação entre lugar e metrópole, já que parte da população fica restrita a suas próprias comunidades e impede uma dialética entre lugar e metrópole (Villaça, 2015; Caribé, 2019). Pessoas mais pobres estão mais expostas a acidentes e à poluição atmosférica, fazendo com que espaços públicos deixem de ser um *locus* de interação social, devido a viagens e tempo de espera mais longos e mais menor vedação dos ônibus em comparação com os carros (Lucas, 2004; Carvalho; Krecl; Targino, 2018; Chiquetto, 2019).

Ao mesmo tempo, a mobilidade urbana, no que tange ao transporte público, pode permitir a conexão entre diferentes setores da classe trabalhadora, entre encontros, participação social e melhoria na qualidade de vida, circulação na cidade,

a dialética entre o lugar e a metrópole, e a percepção da região metropolitana enquanto substrato da política (Young, 2000; Caribé, 2019; Santini, 2023; Andrés, 2024). O transporte público em si é um espaço público que fortalece outros espaços públicos e, ao diminuir os custos sociais e ambientais, como acidentes e emissões de carbono, beneficia mesmo aqueles que não o usam (Caribé, 2019; Santini, 2019; Andrés, 2023). Um conceito fundamental para essa discussão e para pautar soluções participativas é o de direito à cidade, isto é, a defesa da cidade enquanto produção coletiva, ligada ao valor de uso e à possibilidade de encontros de diferentes grupos (Lefebvre, 2011).

Percebemos até aqui que existe uma relação entre segregação socioespacial, mobilidade urbana, pobreza e impactos ambientais em que os custos, tanto monetários como ecológicos, recaem sobre áreas periféricas que menos contribuem para os desgastes socioambientais (Caribé, 2019; Santini, 2019). Dois conceitos são relevantes e devem ser articulados ao de direito à cidade sob a ótica da mobilidade: o de justiça ambiental, isto é, a busca pela redução das desigualdades socioeconômicas e espaciais decorrentes dos impactos ambientais em que determinados grupos se inserem (Herculano, 2008); e o da justiça climática, um desdobramento do conceito de justiça ambiental, que pode ser definido como a compreensão de que as mudanças climáticas acirram as assimetrias socioeconômicas e, portanto, estas deveriam ser levadas em conta na formulação de políticas (Jafry, 2019; Louback; Lima, 2022).

Esses três conceitos têm se tornado cada vez mais relevantes no debate sobre o combate às desigualdades sociais e a mitigação das mudanças climáticas

no âmbito urbano (Anguelovski, 2002). Até o momento, abordamos a democracia como construída no cotidiano, mas, para abordar a questão da participação social, é necessário analisar como demandas da sociedade civil são respondidas pelo Estado. Para essa discussão é preciso estabelecer que o Estado não é um monólito e sim a condensação material e específica de relações de forças entre classes e frações dessas classes, em que a classe hegemônica traz uma unidade de poder (Poulantzas, 2000; Gramsci, 2017). O que as lutas em torno da justiça climática, justiça ambiental e do direito à cidade mostram é que, assim como muitas mobilizações sociais, a pressão da sociedade civil organizada faz com que o Estado atue para atender a essas demandas (Lucas, 2004; Coutinho, 2009; Maricato, 2013).

Nesse contexto de exclusão de diversos segmentos sociais do planejamento urbano, são formados o que Nancy Fraser (1990) denomina de contrapúblicos subalternos, isto é, espaços de deliberação que permitem a membros de grupos subordinados discutir suas necessidades, objetivos e estratégias. Segundo a autora, esses espaços têm dois propósitos: *i*) funcionam como espaços de retirada e de reagrupamento; e *ii*) como base e treinamento para atividades direcionadas a públicos maiores. Embora existam articulações da sociedade civil que tenham dificuldade para inserir suas pautas em esferas mais abrangentes, uma particularidade da luta pelo transporte é que ela não se dá em uma unidade particular de produção, mas em uma infraestrutura componente das condições gerais de produção, isto é, da reprodução da força de trabalho como escolas e hospitais (Caribé, 2019). É uma luta ao mesmo tem-

po social e por equilíbrio ecológico que permite abrir brechas na irracionalidade do sistema do mercado e a formação de frentes amplas (Lowy, 2014).

Existem então arenas que sobrepõem o aparelho governamental à sociedade civil após pressão popular e que são importantes para coordenação, transparência e igualdade política (Fraser, 1990), como foi o caso da criação do Ministério das Cidades em 2003, dos Conselhos das Cidades nos municípios e do Conselho Nacional das Cidades, que trazem a participação em diferentes escalas (Maricato, 2013; Costa; Gomes; Adriano, 2017). Essas arenas devem ser analisadas de maneira crítica, pois podem ser reduzidas ou aparelhadas: a existência de diretrizes que preconizam a participação deve ser analisada de forma crítica, pois na política urbana há uma dissonância entre o discurso e a ação política, os mecanismos de participação não impediram que a política urbana se inserisse em uma agenda de crescimento econômico (Costa; Gomes; Adriano, 2017).

Entretanto, a participação das massas no Estado é complexa, pois são fisicamente excluídas ou afastadas de alguns aparelhos estatais (Poulantzas, 2000). O planejamento de transportes é um exemplo disso: desde a criação em 1965 até 2013, o planejamento foi tecnocrata e autoritário, para se tornar um planejamento estratégico oculto com o fim da ditadura militar e a neoliberalização da política (Vasconcellos, 2001; Caribé, 2019). Mesmo em momentos em que o planejamento urbano abriu frestas para maior participação social, o planejamento da mobilidade urbana permanece distante de ser democrático e privilegiou o automóvel por meio de medidas como a desoneração, o aumento de passagens e a

perda da qualidade do transporte público (Maricato, 2013; Caribé, 2019).

Participação, mobilidade urbana e justiça climática na escala local

Na seção anterior discutiu-se como a contradição interna da mobilidade urbana interfere em seu relacionamento com a participação social. Analisamos de maneira geral como a pressão da sociedade civil exige respostas do Estado para que demandas sejam inseridas na agenda política. Observou-se que as lutas pelo transporte público permitem a formação de contrapúblicos amplos, que podem unir demandas sociais e ecológicas. Entretanto, uma particularidade do planejamento urbano no Brasil é que até 2013 ele foi feito de maneira distante da sociedade civil.

Aqui será feita uma breve contextualização do momento em que essa conjuntura foi mudada e, em seguida, de como desembocam nas eleições municipais de 2024 discussões iniciadas na época dos ciclos de manifestações populares de junho de 2013, que, diante da crise urbana e inseridas em um contexto global de revolta generalizada ocorridas no início da década de 2010, materializaram-se na pauta do aumento de tarifas (Maricato, 2014; Caribé, 2019; Andrés, 2023). O legado das manifestações de junho de 2013 é multifacetado e este capítulo não pretende esgotar essa discussão. Fazendo um breve balanço, esses protestos foram alvo de repressão generalizada e renderam promessas não concretizadas por parte do Governo Federal, mas também permitiram avanços normativos no âmbito da mobilidade urbana, como a inserção do direito social ao transporte na Constituição Federal em 2014, e a Tarifa Zero,

que passou a ganhar mais notoriedade no debate público.

As políticas públicas de Tarifa Zero, também chamada de Passe Livre, são aquelas em que o uso do transporte coletivo é feito sem cobrança direta, permitindo a livre e fácil circulação de pessoas pessoas na cidade e sua atuação na agenda política (Santini, 2019; Caribé, 2019; Andrés, 2023). Em seu balanço de conjuntura sobre o ciclo de manifestações 2011-2013, Andrés (2023) conclui que mudanças sociais levam tempo, e o que ocorreu com junho de 2013 foi a transformação de uma ideia, a Tarifa Zero, que era tida como impossível e passou a ser considerada aceitável, como parte da realidade. Outros fatores também contribuíram para o avanço dessa pauta, como os impactos da pandemia da covid-19 nos sistemas de mobilidade e a adoção do passe livre nas capitais durante o segundo turno das eleições gerais de 2022 (Andrés, 2023; Caribé, 2024).

A pandemia foi responsável pela reorganização das relações de trabalho e pela redução dos índices de mobilidade urbana, seja por meio de transporte público ou de veículos individuais. Diante dessa situação, em 2020, metade dos candidatos à prefeitura em capitais brasileiras apresentou algum tipo de proposta de redução tarifária das passagens, bem como um número crescente de municípios adotaram a Tarifa Zero (Andrés, 2023; Caribé, 2024). No contexto das eleições de 2022, o passe livre colaborou para diminuir os números de abstenções, mesmo diante das tentativas de impedir a população mais pobre de votar, como as ações ilegais de bloqueio realizadas pela Polícia Rodoviária Federal (Andrés, 2023; Caribé, 2024). Em relação às eleições de 2022, é relevante considerar que elas trouxeram um consenso no campo progressista acerca da essencialidade

do transporte público para a população mais pobre e para a participação política, uma vez que é preciso se movimentar pela cidade para acessar a reuniões, audiências e manifestações (Andrés, 2023).

Já atualmente, no contexto das eleições de 2024, em que mais de 100 municípios adotam a Tarifa Zero, a grande questão não é tanto sua viabilidade, mas de que forma ela está sendo pautada. A Tarifa Zero encontra-se em um emaranhado político, podendo ser tratada por uma perspectiva social, ecológica e econômica e, apesar de ter sua origem em uma agenda anticapitalista, tem sido capturada por governos de direita (Santini, 2019; Caribé, 2019; Trindade, 2024; Caribé, 2024). No contexto dos atuais problemas urbanos, apesar de serem possíveis acordos tácitos entre a perspectiva social e a perspectiva econômica, isto é, de aliar a mobilidade como direito e como serviço, as possibilidades de uma aliança duradoura entre essas duas forças é limitada. Exemplo disso é o breve acordo firmado entre a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) e o Movimento Passe Livre em 2013. Em dado momento as demandas desses atores convergiram superficialmente, pois a diminuição de usuários de ônibus desencadeou uma crise urbana, afetando a produtividade e os ganhos do setor; contudo, quando as pautas adotaram um tom radical, esse acordo logo foi desfeito e a NTU passou a se opor ao MPL (Caribé, 2019).

As possibilidades de aliar a perspectiva social e a ecológica no âmbito da Tarifa Zero são múltiplas, apesar de existirem conflitos e desafios diante de setores que compreendem direitos sociais e ambientais como inconciliáveis (Caribé, 2019; Santini, 2024). O argumento desses setores é que a Tarifa Zero pode fomentar

o espraiamento urbano e a queda na qualidade do transporte, o que funcionaria como um desincentivo ao abandono do carro – algo que empiricamente não ocorre, visto que em cidades onde o transporte público funciona relativamente bem ele tende a ser mais adotado (Caribé, 2019; Santini, 2019). Existem entraves em relação ao impacto de medidas mais imediatas como a taxação de carros e estacionamentos públicos para trabalhadores que utilizam veículos individuais (Caribé, 2019; Santini, 2019). Mas, de acordo com Santini (2024): “Não existe transição justa sem considerar questões sociais, e não existe um futuro para os trabalhadores sem que questões climáticas cada dia mais urgentes sejam consideradas”.

Embora a pauta da Tarifa Zero tenha ganhado fôlego nas eleições de 2024, frequentemente as candidaturas tendem a focar mais em questões sociais e econômicas do que ecológicas (Caribé, 2024). Entretanto, os impactos das mudanças climáticas no cotidiano podem fazer com que esta pauta se insira cada vez mais nas eleições (Gresse; Jacobi, 2024).

A pressão da sociedade civil pode ter resultados positivos em propostas que aliem o lado social e o ecológico dessa política pública. Dois grandes exemplos são o Sistema Único de Mobilidade (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 25/2023) e a cartilha *10 passos para ter tarifa zero de qualidade no seu no seu plano de governo* (lançada em 2024), ações desenvolvidas pela Coalizão Mobilidade Triplo Zero, organização da sociedade civil criada em 2023 que defende zero mortes, zero emissões e zero acidentes no trânsito, em conjunto com o Instituto de Defesa de Consumidores (Idec). Elas envolvem propostas como: criação de uma empresa pública de ônibus para que

as prefeituras possam ter maior controle, como foi o caso de Maricá/RJ; a substituição da frota por ônibus zero emissões; e criar um plano unificado com cidades vizinhas. Também há sugestões relacionadas à transparência e ao financiamento da Tarifa Zero, por exemplo: criação de um fundo próprio; cobrança pelo uso do carro e estacionamento em via pública; taxação por transporte de aplicativo; multas ou créditos de carbono.

O que essas propostas mostram é que a participação não deve se restringir a inserir a Tarifa Zero nos debates eleitorais ou o direito à mobilidade nas legislações e sim deve ser um processo constante: “Não é possível pensar em redes coletivas fortes sem envolvimento das pessoas e, para isso, a implementação e a manutenção devem ser feitas com participação de quem se beneficiará e de quem trabalhará para manter a rede criada funcionando” (Santini, 2019, p. 109). Iniciativas, como o caso de Bolonha, na Itália, nas décadas de 1960 e 1970, e a adoção da Tarifa Zero em pequenos e médios municípios brasileiros comprovam o ponto de Pateman (1992), segundo o qual, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Isto é, a participação tem um aspecto educativo e, quando visível em escala local e inserida em sistemas cotidianos, a exemplo do transporte, cria uma sensação de pertencimento, responsabilidade e interdependência por outros grupos.

Considerações finais

Ao longo deste capítulo argumentou-se, a partir das contribuições de Lefebvre (2011), Brown (2019) e Andrés (2023), que a promoção de encontros de diferentes segmentos sociais está relacionada à constru-

ção da democracia no cotidiano, uma vez que esses encontros permitem explicitar as demandas e proposições para a solução de conflitos. Entretanto, essa dinâmica é dificultada pela segregação socioespacial, que está relacionada a processos de exclusão social e de intensificação dos impactos ambientais (Caldeira, 2000; Lefebvre, 2011; Sposito, 2013; Hargreaves-Westenberger; Funari, 2024).

Os sistemas de mobilidade estão envolvidos nas diferentes dinâmicas socioespaciais e possibilidades políticas do espaço urbano, moldando e sendo moldadas por estas. Isso ocorre porque a mobilidade urbana é simultaneamente direito e serviço: ela está ligada tanto à promoção de encontro entre diferentes e a diminuição de emissões de carbono e acidentes (Santini, 2019; Caribé, 2019; Andrés, 2023). Por outro lado, os sistemas de transporte fazem parte das condições gerais de produção e centralizam os deslocamentos casa-trabalho e os interesses de gestores e operadores do sistema (Santini, 2019; Caribé, 2019; Andrés, 2023).

Essa contradição intrínseca à mobilidade produz conflitos políticos entre os diferentes atores envolvidos: os gestores e operadores do sistema e os diferentes setores da classe trabalhadora, fato que complexifica a participação social (Poulantzas, 2000; Coutinho 2009; Gramsci, 2018; Caribé, 2019). Paradigmas como a

justiça climática, justiça ambiental e direito à cidade são de suma importância para a construção de plataformas políticas de contrapúblicos excluídos das agendas políticas (Fraser, 1990; Anguelovski, 2002). E as lutas pelo transporte, por estarem inseridas na infraestrutura de reprodução da força de trabalho, permitem a formação de contrapúblicos amplos, que desafiem a lógica do planejamento oculto (Fraser, 1990; Lowy, 2014; Santini, 2019; Caribé, 2019). Entretanto, observa-se que a pauta da Tarifa Zero tem sido capturada por governos de direita (Trindade, 2024; Caribé, 2024).

A construção da Tarifa Zero enquanto pauta é um exemplo da força política dos contrapúblicos de realizar a mobilidade enquanto direito em escala municipal, e de promover alianças entre as questões ambientais e sociais (Lowy, 2014; Caribé, 2019; Santini, 2019; Andrés, 2023). A participação social permite que a Tarifa Zero seja abordada de maneira a trazer à tona os elos entre o aspecto ecológico e o social. Embora essa relação ainda seja incipiente no Brasil, propostas como as trazidas pela a Coalizão Mobilidade Triplo Zero mostram que ela é possível e norteiam o caminho para que a participação seja um processo pedagógico, que não se encerre nas eleições ou na constituição de espaços institucionais de deliberação.

Referências

- ANDRÉS, R. **A razão dos centavos**: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
- ANGUELOVSKI, I. **Neighborhood as refuge**: community reconstruction, place remaking and environmental justice in the city. Massachusetts: MIT Press, 2002.
- BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CARIBÉ, D. **Tarifa zero**: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. 2019. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

CARVALHO, A. M.; KRECL, P.; TARGINO, A. C. Variations in individuals' exposure to black carbon particles during their daily activities: a screening study in Brazil. **Environmental Science and Pollution Research**, v. 25, n. 19, p. 18412-18423, jul. 2018.

CHIQUETTO, J. **Mobilidade urbana e poluição do ar**: sinergias e cobenefícios. São Paulo: IEA/USP, 2019.

COSTA, M. A.; GOMES, A. M.; ADRIANO, H. Política nacional de desenvolvimento urbano: ambivalências, tensões e contradições. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler, 2017. p. 201-226.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social Text**, n. 25/26, p. 56-80, 1990.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. v. 3.

GRESSE, E. G.; JACOBI, P. R. Crise climática e eleições municipais. **A Terra é Redonda**, 10 maio 2024. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/crise-climatica-e-eleicoes-municipais/>. Acesso em: 28 maio 2024.

HARGREAVES-WESTENBERGER, L.; FUNARI, A. Meio ambiente e re(produção) das desigualdades sociais nas metrôpoles brasileiras. In: COSTA, M. **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e a à transição digital. Brasília: Ipea, 2024.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **InterfacEHS**, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008.

IDEC – INSTITUTO DE DEFESA AO CONSUMIDOR. **10 passos para ter tarifa zero e transporte de qualidade no seu plano de governo**. São Paulo: Idec, 2024. Disponível em: <https://idec.org.br/ferramenta/10-passos-para-ter-tarifa-zero-e-transporte-de-qualidade-no-seu-plano-de-governo>. Acesso em: 14 jul. 2024

IDEC –INSTITUTO DE DEFESA AO CONSUMIDOR. Sistema de Mobilidade Único. Proposta da sociedade civil para a criação de um marco regulatório para a mobilidade urbana. São Paulo: Idec, 2024. Disponível em: <https://idec.org.br/sum>. Acesso em: 14 jul. 2024.

JAFFRY, T. *et al.* **Routledge handbook of climate justice**. Nova York: Routledge, 2019.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. Tradução de Rubens Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LOUBACK, A. C.; LIMA, L. M. R. T. **Quem precisa de justiça climática no Brasil?** Brasília: Observatório do Clima, 2022.

LOWY, M. O Passe Livre, segundo Michael Löwy. **Outras Palavras**, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/cidadesemtrase/o-passe-livre-segundo-michael-lowy/>. Acesso em: 13 jul. 2024

LUCAS, K. (ed). **Running on empty**: transport, social exclusion and environmental justice. Bristol: The Policy Press, 2004.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! *In*: MARICATO, E. **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as mobilizações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 13-19.

MARICATO, E. O automóvel e a cidade. **Cidades & Ambientes**, n. 37, p. 5-12, jul./dez. 2008.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa**. Brasília: Observatório do Clima, 2024. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em 27 mai. 2024

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz P. Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Biblioteca de Ciências Sociais; v. 19).

SANTINI, D. **Novas alianças em defesa do transporte público**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://rosalux.org.br/novas-aliancas-em-defesa-do-transporte-publico/>. Acesso em: 23 maio 2025.

SANTINI, D. **Passe livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização**. São Paulo: Autonomia literária, 2019.

SCHVARSBURG, Benny; SILVA, Camila; PEDROSA, Flávia. O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras. *In*: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (org). **O Direito Achado na Rua** volume 9: Introdução crítica ao Direito Urbanístico, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. cap. 04, p. 86-92.

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. *In*: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

TRINDADE, T. Junho de 2013 e o avanço da Tarifa Zero no Brasil. **Jornal GGN**, 5 jan. 2024. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/transporte/junho-de-2013-e-o-avanco-da-tarifa-zero-por-thiago-trindade/>. Acesso em: 24 maio 2024.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

VILLAÇA, F. O território e a dominação social. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 24, 2015.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

EIXO
SANEAMENTO

BOTA FORA O LIXO. MAS ONDE?

Para onde vão os resíduos sólidos urbanos
no espaço metropolitano de Brasília?

Luana M. E. Kallas

Felipe Veloso de Paula

O resíduo sólido urbano (RSU) é um dos componentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), administrado pelo governo federal por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, que também coleta informações sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo das águas pluviais urbanas dos municípios brasileiros. Os RSUs são materiais descartados pelas atividades diárias da população, incluindo resíduos domésticos, comerciais e de serviços. A produção de resíduos é uma consequência inevitável das atividades humanas e o manejo inadequado pode levar a sérios problemas ambientais e de saúde pública.

No Brasil, a taxa de cobertura regular do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares em relação à população não alcança os 100%. Entre os dois últimos censos demográficos, observa-se uma diminuição da cobertura, de 93,4% para 90,4% em relação à população. No Centro-Oeste, a taxa de cobertura regular do serviço de coleta de resíduos domiciliares em relação à população total passou de 93,1% para 90,3% (Brasil, 2024a). Essa diminuição da cobertura regular se deve ao aumento populacional, que, juntamente com a falta de investimentos, melhorias e ampliação da infraestrutura, leva ao declínio do serviço e a sobrecarga do sistema, afetando o atendimento ao público.

A disposição final dos RSUs ainda é um problema, pois em 2024 a disposição final do tipo lixão deveria ser desativada em todo o país. No entanto, segundo o SNIS (Brasil, 2024a), a situação no Brasil indica que o lixão, embora em menor quantidade, ainda está em uso em algumas partes do país. Nesse sentido, no país, a disposição final dos RSUs está distribuí-

da em três tipos, a saber: aterro sanitário (73,7%), lixão (14,3%) e aterro controlado (11,9%). Entre eles, o lixão e o aterro controlado são as piores destinações finais, pois são precárias para a disposição dos RSUs, sendo o lixão mais prejudicial ao meio ambiente e à sociedade que o aterro controlado. Embora o aterro controlado possua algum tipo de controle de saúde e segurança, ele é um estágio intermediário entre o lixão e o aterro sanitário e, portanto, deve ser substituído pelo aterro sanitário. Já o aterro sanitário, é autorizado pelos órgãos ambientais, visto que o terreno é preparado para receber corretamente os RSUs e monitorado periodicamente, sendo a melhor opção para “minimizar os impactos ao meio ambiente e à saúde pública” (Brasil, 2024a).

A gestão dos RSUs é um dos maiores desafios enfrentados pelas cidades contemporâneas, especialmente nas regiões metropolitanas, visto que envolve uma série de atividades que vão desde a geração, a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final desses resíduos. Nesse contexto, destaca-se o espaço metropolitano de Brasília, que permanece em constante indefinição territorial, com as propostas da Codeplan (2014; 2019). Em 2023, o Governo do Estado de Goiás criou a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME), excluindo o Distrito Federal dessa configuração (Goiás, 2023). Essa decisão complicou ainda mais a gestão desse aglomerado populacional, que continua a crescer anualmente, não contribuindo para uma governança interfederativa.

A existência de uma Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (Ride/DF) pode ser a alternativa para uma governança interfederativa. No entanto, com o “inchaço” da Ride/DF, que passou de 23 para 34 unidades federativas (UFs)

(Brasil, 2011; 2024b), isso pode se tornar um desafio ainda maior para o desenvolvimento e a gestão da região, pois a ampliação do serviço requer recursos financeiros, organização e infraestrutura, visto que, com o aumento populacional, há uma necessidade crescente dos serviços de saneamento, particularmente na área de coleta de resíduos, objeto deste texto.

O fato é que o crescimento populacional demanda uma expansão proporcional nos serviços de limpeza urbana para manter a eficiência e a qualidade do serviço prestado. E a cobertura do serviço de coleta de resíduos domiciliares apresenta variações significativas entre os municípios, indicando a necessidade de políticas públicas mais eficazes e uniformes para garantir a cobertura total e frequente dos espaços metropolitanos.

Assim, este texto traz a situação da gestão dos resíduos sólidos urbanos no espaço metropolitano de Brasília, territorialmente definidas na Ride/DF. Apesar de sua recente ampliação (Brasil, 2024b), apresentaremos a situação da Ride/DF conforme a configuração de 2011 (Brasil, 2011) e, quando possível, retrataremos a situação da RME, conformada em 2023 (Goiás, 2023) para uma contextualização dos desafios que a região enfrenta. Sendo assim, ao se tratar aqui do espaço metropolitano de Brasília estaremos nos referindo aos municípios da Ride/DF ou RME. Assim, a seguir serão apresentados o contexto dos RSUs na Ride/DF e RME, as transformações da gestão dos RSUs no período de 2013 a 2022, conforme os dados disponibilizados pela série histórica no SNIS (que atualmente encontra-se em atualização e reformulação, passando a se chamar Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – Sinisa) e, por fim, apresentaremos os desafios

atuais da gestão dos resíduos sólidos urbanos no espaço metropolitano de Brasília, além de algumas considerações finais.

Contextualização dos resíduos sólidos urbanos na Ride/DF e RME

No contexto da Região Metropolitana do Entorno de Brasília (RME), que abrange municípios goianos adjacentes ao Distrito Federal, a gestão eficiente dos RSUs é essencial para promover o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da população. A RME possui 11 municípios goianos que também fazem parte da Ride/DF, alguns desses municípios possuem malha urbana ou áreas urbanizadas contíguas ao Distrito Federal (Figura 1).

Para a coleta de dados sobre a gestão de resíduos sólidos no espaço metropolitano, foram utilizados métodos baseados na série histórica do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Brasil, 2024a) e do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB, 2023). A contextualização apresentou a localização dos municípios e a população estimada nos censos de 2010 e 2022 (IBGE, 2011; 2024b); a situação da infraestrutura de disposição final dos RSUs; e a forma de gestão no território metropolitano de Brasília.

A análise dos resíduos sólidos no espaço metropolitano revela desafios importantes relacionados ao saneamento básico e à destinação final desses resíduos. Conforme o IMB (2023), os principais pontos observados incluem a destinação final dos resíduos sólidos, a situação dos municípios, a coleta e gestão dos resíduos, bem como as implicações e desafios relacionados à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Brasil, 2010).

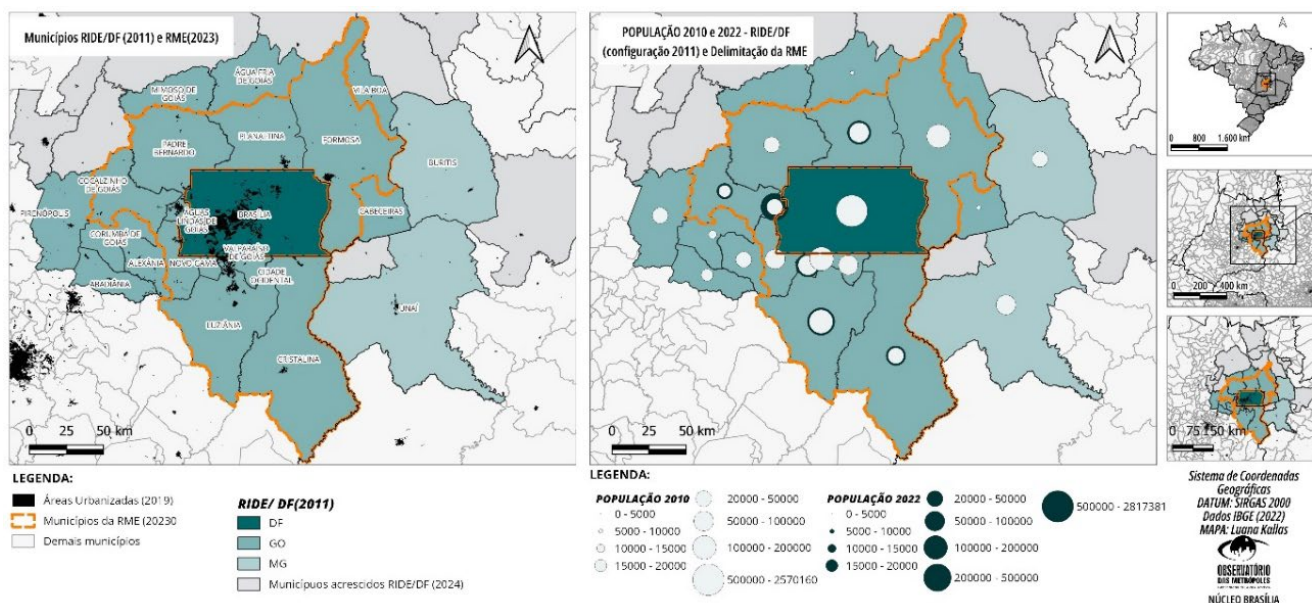


Figura 1 - Municípios pertencentes à Ride/DF e à RME e população estimada (2022)

Fonte: Brasil (2011 e 2024b), IMB (2023) e IBGE (2024). Elaboração: Luana Kallas.

De acordo com os dados do IMB (2023) e do SNIS (Brasil, 2024a), os RSUs são direcionados a diferentes tipos de unidades de destino, como lixões, unidades de triagem, aterros sanitários e aterros controlados. Dos municípios analisados, dez ainda utilizam o lixão como destinação final, sendo eles Águas Lindas de Goiás, Buritis, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Novo Gama, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Vila Boa (Figura 2). Para a disposição final dos RSUs, em média, 46% dos resíduos sólidos gerados na RME são destinados aos lixões, 25% vão para aterros sanitários, 15% para aterros controlados e 13% são enviados para unidades de triagem. Entre os municípios analisados, seis possuem populações acima de 50 mil habitantes, são eles: Águas Lindas de Goiás, Cristalina, Formosa, Nova Gama, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto (IMB, 2023).

Entre os 16 municípios elencados, 11 que também pertencem à RME, somando

o município de Vila Boa, fazem parte do consórcio intermunicipal intitulado Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – Corsap – DF/GO (Brasil, 2024a), deixando de fora outros municípios goianos, além dos municípios de Minas Gerais pertencentes à Ride/DF, conforme dados obtidos no SNIS (2024).

O consórcio público é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole, no entanto, em 2016, o Corsap passou a ser investigado pelo Ministério Público de Goiás (MPGO, 2018) e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF, 2016) por ausência de prestação de contas nos exercícios de 2013 e 2014 e desvio de recursos. Essa situação coloca em dúvida o modelo de gestão do tipo consórcio, principalmente pela falta de controle social por parte da sociedade civil organizada, ficando a fiscalização somente nas mãos dos ministérios públicos e demais órgãos de controle.

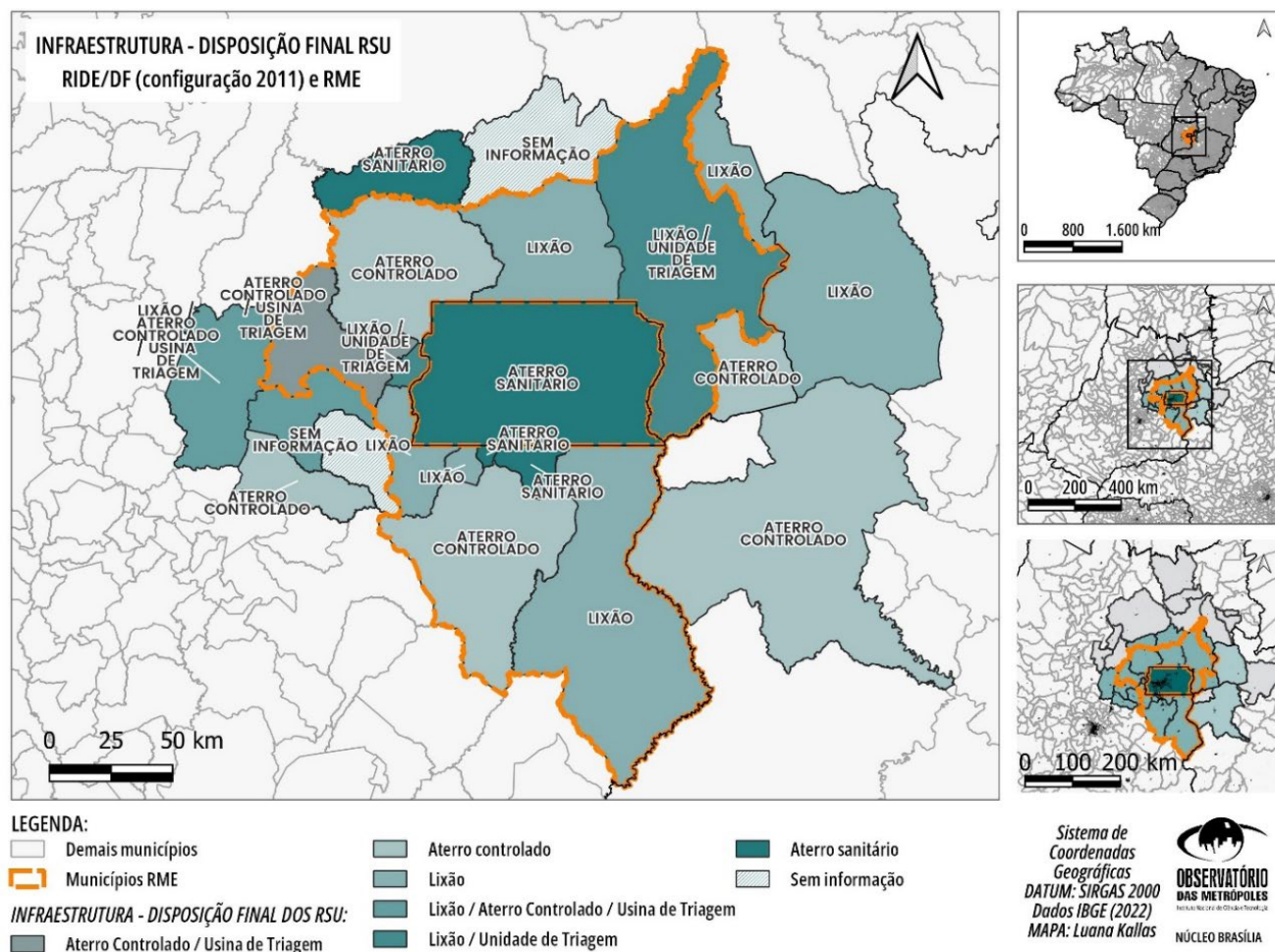


Figura 2 - Infraestrutura de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, Ride/DF e RME (2022)

Fonte: IBGE (2024). Elaboração: Luana Kallas.

Por outro lado, há também a operação da coleta de resíduos sólidos realizada pelas prefeituras, por meio do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU/DF), autarquia do Distrito Federal responsável pela gestão de limpeza urbana e pelo manejo dos RSUs em 63% dos municípios na região (IMB, 2023; Brasil, 2024a; Distrito Federal, 2022).

Em que pese a gestão dos RSUs no espaço metropolitano de Brasília realizada pelo Corsap ou pela SLU/DF, os maiores desafios consistem na eliminação dos lixões para adequação à PNRS e desti-

nação de mais recursos para construção de infraestrutura de disposição final do tipo aterro sanitário, mais adequado ao meio ambiente e à saúde pública. Essas dificuldades são oriundas das transformações ocorridas nas últimas décadas, com o aumento populacional, que aumentou gradativamente, juntamente com a expansão e ocupação do território das cidades de forma horizontal, que impacta na cobertura do serviço de coleta dos resíduos sólidos urbanos.

Transformações na gestão dos resíduos sólidos urbanos: uma década na RME

Nos últimos dez anos, a gestão de resíduos sólidos nos municípios da Ride/DF (configuração espacial de 2011), onde também se localizam os municípios da RME, passou por significativas mudanças, conforme dados extraídos do SNIS referentes a 2013 e 2022 (Brasil, 2024a). Com o crescimento populacional, aumentou a demanda por coleta dos RSUs nas cidades, algumas mais que outras, como Formosa, Planaltina, Novo Gama e Cidade Ocidental (Figura 3).

Apesar de os dados indicarem uma redução na quantidade total de RSUs coletados no espaço metropolitano, é importante destacar que esses números não refletem a realidade, tendo em vista o crescimento populacional observado em todos os

municípios da região, pois nem todos os dados estão atualizados na base do SNIS (Sinisa). Além disso, a tendência atual nos municípios brasileiros é de um aumento na quantidade de RSUs gerados a cada ano. A coleta dos RSUs nos municípios é variável; por exemplo, em Águas Lindas de Goiás, 75% da população urbana possui coleta semanal, enquanto no Novo Gama a cobertura é extremamente inconsistente, com apenas 10% da população recebendo coleta semanal e outros 10% com coleta diária. Vale ressaltar que, apesar dos municípios relatarem no sistema que possuem altas taxas de cobertura, a frequência de coleta é muito baixa, o que não garante condições ambientais e de saúde adequadas para a população (Figura 4). Essa discrepância entre a cobertura declarada e a realidade da coleta compromete a eficiência do serviço, resultando em acúmulo de lixo, proliferação de vetores de doenças e degradação do meio ambiente.

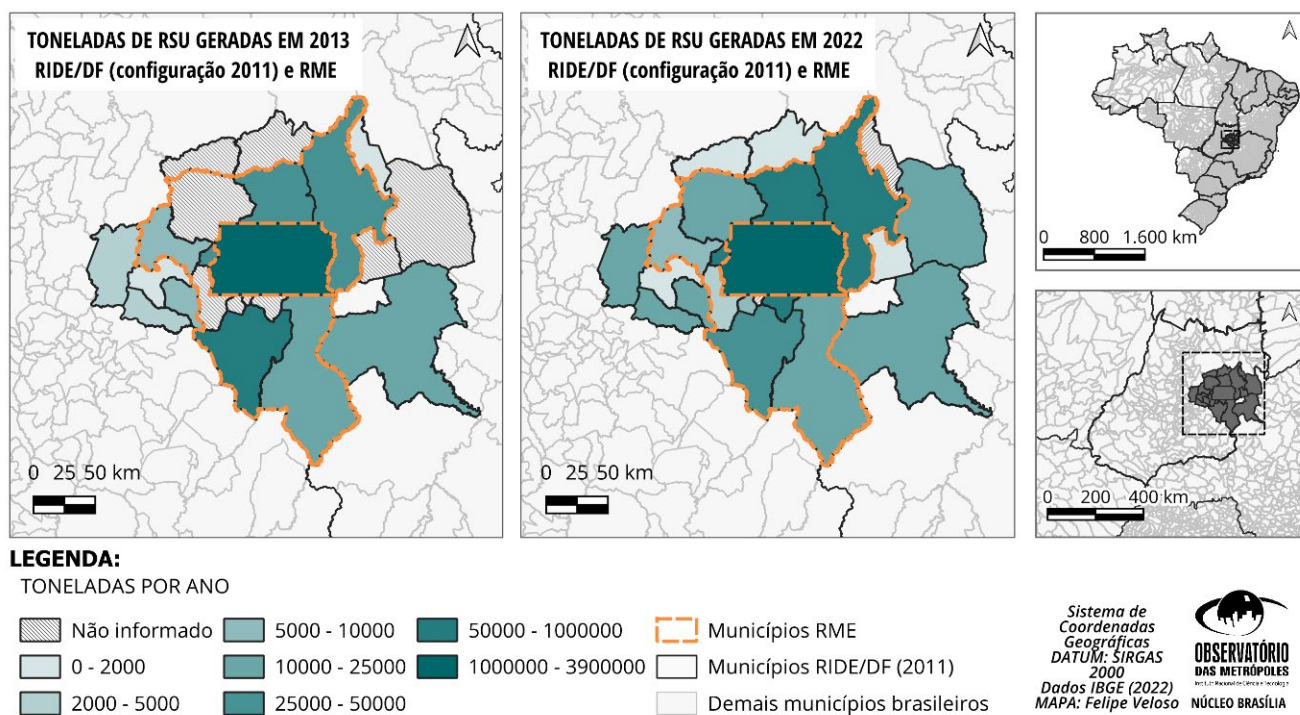


Figura 3 - Produção anual de resíduos sólidos urbanos, Ride/DF e RME (2013 e 2022) - Em toneladas

Fonte: IBGE (2024). Elaboração: Felipe Veloso.

Essas variações refletem a necessidade de políticas mais eficazes e uniformes para garantir uma cobertura de coleta mais ampla e frequente, especialmente em áreas de rápido crescimento populacional, para assegurar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

As despesas e arrecadações relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos ao longo dos anos mostram uma disparidade preocupante entre as cidades analisadas neste estudo. Como se observa na Figura 5, em 2022, Luziânia foi o terceiro município com maior despesa, com gastos em torno de R\$15.410.633, seguida por Formosa (R\$14.541.117), Cidade Ocidental (R\$13.414.580) e Águas Lindas de Goiás (R\$13.564.478).

Águas Lindas de Goiás teve uma despesa de R\$ 13.564.478,00 em 2022, mas uma receita de apenas R\$ 6.329.040,24, resultando em um déficit substancial. Situação semelhante é observada em Cidade Ocidental, que teve uma despesa de R\$ 13.414.580,00 e uma receita de apenas R\$1.881.157,00. Essa tendência de déficit financeiro levanta preocupações sobre a sustentabilidade dos serviços de coleta e tratamento de resíduos, sugerindo a necessidade de ajustes no modelo de financiamento, seja por meio do aumento das receitas (taxas e tarifas), pela redução das despesas ou, principalmente, pelo modelo de gestão adotado.

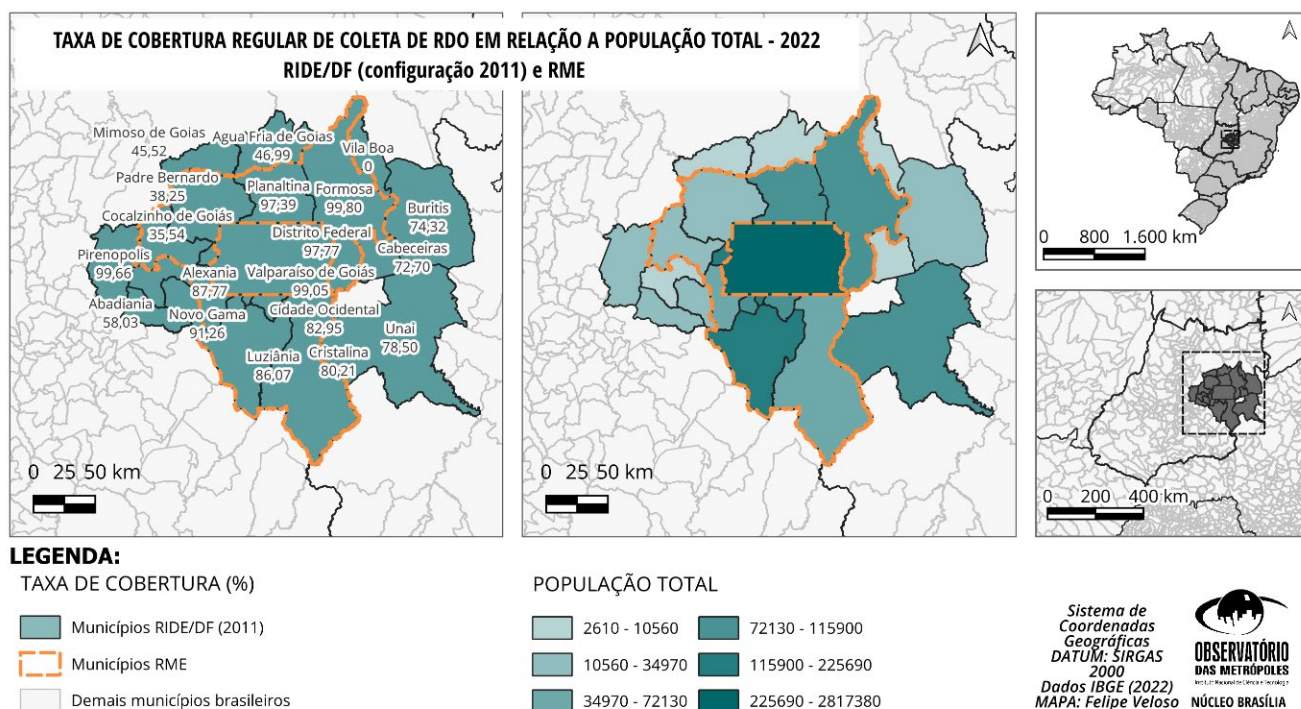


Figura 4 - Taxa de cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos, Ride/DF e RME (2022)

Fonte: IBGE (2024). Elaboração: Felipe Veloso.

Obs.: o termo "RDO" na figura refere-se a "resíduo domiciliar", que é um componente do resíduo sólido urbano (RSU). O RSU compreende tanto os resíduos domiciliares (RDO) quanto os resíduos públicos (RPU).

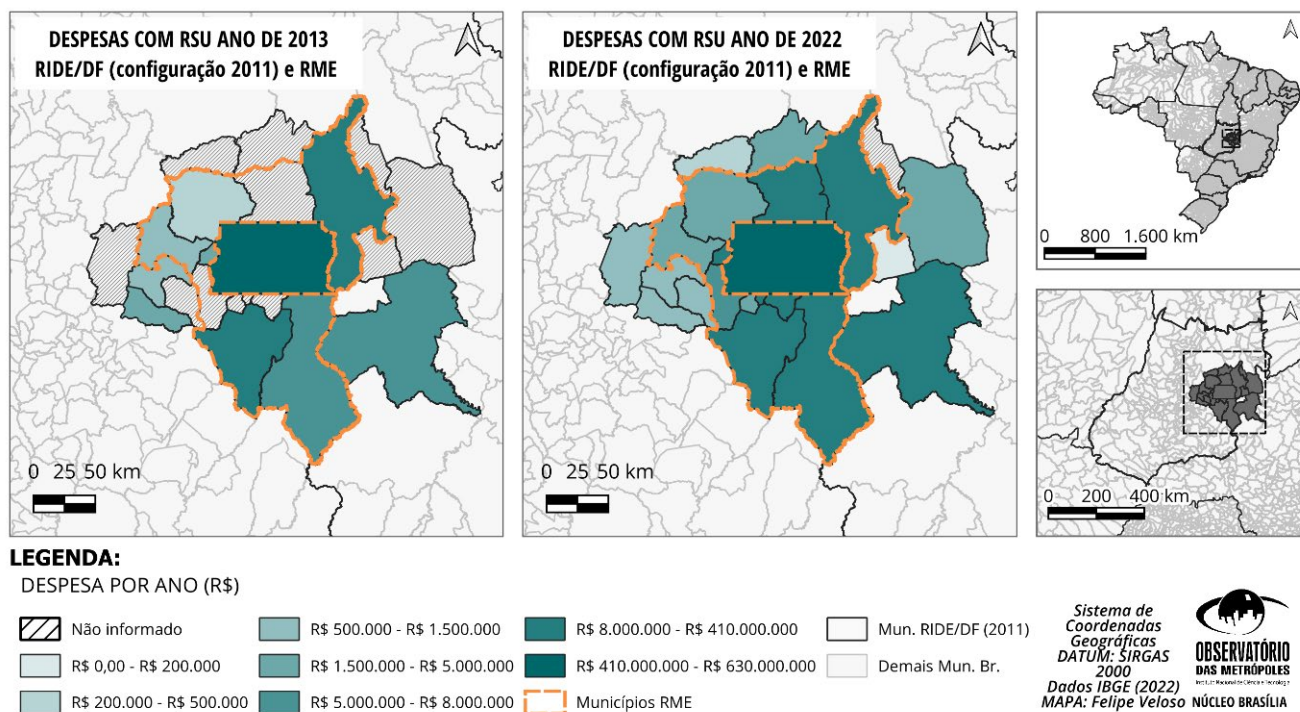


Figura 5 – Despesas com resíduos sólidos urbanos, Ride/DF e RME (2013 e 2022)

Fonte: SNIS (Brasil, 2024a) e IBGE (2024). Elaboração: Felipe Veloso.

Algumas ações em prol da gestão têm se efetivado, como a implementação da política setorial de saneamento e a participação em consórcio intermunicipal para a gestão do RSU. No primeiro caso, municípios, como Formosa e Cocalzinho de Goiás, possuem políticas aprovadas e planos municipais de saneamento conforme prevê a Lei nº 11.445/2007 (Brasil, 2007), enquanto outros não possuem esses instrumentos implementados. Por sua vez, a participação de municípios em consórcios intermunicipais para a gestão do RSU ainda não é uniformizada entre os municípios, o que pode influenciar a eficiência e os custos dos serviços prestados.

Desafios da gestão dos resíduos sólidos urbanos

Apesar da criação da RME (Goiás, 2023) e da preexistência da Ride/DF

(Brasil, 2011; 2024b), há uma necessidade de colaboração mais estreita entre os governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás a fim de estabelecer, conforme prevê o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), uma governança interfederativa, com instrumentos de desenvolvimento integrados relativos à funções públicas de uso comum entre as UFs envolvidas, tais como consórcios públicos, convênios de cooperação e contratos de gestão. O enfrentamento dos desafios regionais, especialmente no que se refere a serviços essenciais, como é a questão dos RSUs, implica um esforço coordenado para melhorar e otimizar os serviços de infraestrutura e aprimorar a gestão ambiental.

Os municípios ainda enfrentam desafios e problemas que impactam diretamente sobre a eficiência na gestão do RSU, como a baixa cobertura do serviço, a destinação final inadequada do RSU, a

falta de recursos para implementação de práticas de reciclagem, ausência de envio completo de dados ao sistema nacional e as políticas de gestão e de reciclagem do RSU, que poderiam gerar mais empregos.

No espaço metropolitano de Brasília, a população aumentou em quase 600 mil pessoas quando se considera a Ride/DF (configuração de 2011) e em quase 300 mil pessoas considerando somente a RME. As cidades que mais tiveram crescimento populacional foram (em ordem decrescente): Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Formosa, Planaltina, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Cristalina, Padre Bernardo e Cocalzinho de Goiás.

Nas cidades de Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental e Luziânia, a cobertura do serviço ficou ainda mais comprometida com o aumento da população na última década. Por exemplo, de acordo com o SNIS (Brasil, 2024a), em 2022 a cidade de Águas Lindas de Goiás tinha uma população de 225.693 habitantes e apresentava uma taxa de cobertura de coleta domiciliar de apenas 5% da população urbana, com destaque para a deficiência nos serviços de coleta seletiva.

A destinação final inadequada do RSU e a persistência de problemas relacionados à separação e à reciclagem dos materiais pode ser observada em Formosa e Cocalzinho de Goiás, que possuem políticas de manejo de resíduos sólidos estabelecidas. Em Cocalzinho de Goiás, o plano de gestão integrado de resíduos sólidos é intermunicipal, mas o percentual de reciclagem efetiva não é totalmente satisfatório, refletindo em impactos ambientais negativos. A falta de infraestrutura adequada e a baixa taxa de reciclagem resultam em grandes volumes de resíduos direcionados a aterros sani-

tários, o que contribui para a degradação ambiental.

Faltam recursos para públicos para a implementação de práticas de reciclagem, além de uma política de educação ambiental para conscientizar a população acerca da separação do lixo em domicílio para a coleta seletiva realizada pela gestão pública. Em alguns municípios, como Novo Gama e Cristalina, a receita arrecadada com taxas de gerenciamento de resíduos não é suficiente para cobrir os custos dos serviços e investimentos necessários (Brasil, 2024a).

Os impactos sociais também são evidentes. A falta de acesso adequado a serviços de coleta seletiva e a baixa reciclagem afetam negativamente a qualidade de vida das pessoas, expondo-as a problemas de saúde e à poluição. Em cidades como Luziânia, onde as taxas de cobertura de coleta seletiva são baixas e a frequência de coleta é irregular, a população enfrenta maiores problemas de saúde associados a resíduos mal geridos.

Após a implementação da PNRS, observou-se uma maior uniformização e regulamentação dos serviços de gestão de resíduos. Municípios como Águas Lindas de Goiás e Cidade Ocidental, que não tinham planos de gestão integrados antes de 2010, passaram a contar com planos e consórcios intermunicipais para o manejo de resíduos, como evidenciado pela adesão a consórcios e a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS). Cocalzinho de Goiás se destacou por aderir ao Cor-sap, um consórcio intermunicipal para o manejo de resíduos, e Luziânia também se alinhou com o consórcio para a gestão integrada de resíduos sólidos.

Essas mudanças indicam uma adaptação crescente às exigências da PNRS,

com a formalização de planos e consórcios para melhorar a eficiência na gestão de resíduos e aumentar a cobertura dos serviços. Entretanto, a ausência de uma coordenação eficaz entre os municípios e a falta de participação ativa e eficiente em consórcios intermunicipais estão contribuindo para a ineficiência financeira e operacional. Há uma clara necessidade de abordagem mais integrada e colaborativa para otimizar os recursos disponíveis e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Considerações finais

Diante da situação encontrada no espaço metropolitano de Brasília, destacamos cinco considerações necessárias para reduzir problemas de saneamento das cidades, especificamente no que se refere à gestão dos resíduos sólidos urbanos: *i)* diminuição dos perímetros urbanos e da expansão urbana; *ii)* aumento de investimentos para o saneamento; *iii)* eliminação dos lixões e implementação de novas infraestruturas de disposição final; *iv)* investimento em coleta seletiva e reciclagem de material reutilizável; e *v)* maior controle social dos serviços.

A primeira consideração, que trata da diminuição dos perímetros urbanos e, conseqüentemente, da expansão urbana, refere-se à necessidade de repensar os modelos de moradia do tipo horizontal. Incentivar o adensamento e manter uma cidade mais compacta diminui a área de cobertura dos serviços e colabora para aumentar a eficiência do serviço.

Em segundo lugar, observa-se que o aumento dos investimentos é vital para a manutenção, a revisão e a construção de infraestruturas e maquinários que deem suporte à gestão do RSU. Apesar da

proposição de uma cidade compacta, a população continua aumentando e, conseqüentemente, cresce a demanda por serviços de limpeza urbana. Sem investimentos, veremos o sistema colapsar, gerando um problema ambiental e de saúde pública maior.

Considera-se ainda, em terceiro lugar, que a eliminação dos lixões é imprescindível, e a substituição dos aterros controlados por aterros sanitários é extremamente necessária para melhorar os indicadores relativos à gestão de resíduos. Além disso, diante do aumento populacional e o respectivo aumento da geração de RSU – que continuará crescendo –, novos aterros sanitários são necessários para atender à demanda.

A quarta consideração diz respeito ao aumento do investimento em coleta seletiva, para expandir o sistema. É necessário, por exemplo, investir em usinas de triagem para material reciclado. Tais usinas, por meio das associações de catadores, têm desempenhado um importante papel na preservação do meio ambiente ao reduzir os RSUs que vão para o aterro sanitário, contribuindo para ampliar a vida útil destes. Também é preciso promover melhorias nas políticas de saneamento, que incluem a implementação de sistemas de coleta seletiva e reciclagem, incluindo políticas para a conscientização ambiental e a implementação de campanhas educativas que incentivem o tratamento adequado e o envio de material para reciclagem.

Por fim, considera-se relevante garantir o controle social dos gastos públicos com serviços que demandam valores elevados, como é o caso da gestão de RSUs. A fiscalização promovida pelo controle social pode ajudar a evitar problemas financeiros que comprometam a sustentabilidade do serviço prestado e,

consequentemente, causem seu colapso por falta de recursos para sua execução. A observação desses aspectos pelos gestores será capaz de produzir uma me-

lhoria considerável na gestão de resíduos sólidos urbanos em todos os territórios metropolitanos.

Referências

BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Série histórica:** resíduos sólidos. Brasília: MCid, 2024a. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/residuosSolidos/index>. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.911, de 6 de fevereiro de 2024. Altera o Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011, para dispor sobre a constituição da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno e sobre a composição do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 27, p. 2-3, 7 fev. 2024b.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 85, p. 4-5, 5 maio 2011.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 2-3, 13 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 5, p. 3-7, 8 jan. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 147, p. 3-7, 3 ago. 2010.

CGDF- CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Subcontroladoria de Controle Interno. **Relatório de Auditoria nº 82/2016-DIGOV/COAPG/SUBCI/CGDF.** Brasília: CGDF, 2016. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/21-2.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

CODEPLAN - COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota técnica nº 1/2014.** Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Brasília: Codeplan, dez. 2014.

CODEPLAN - COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Nota técnica 2019.** Região Metropolitana do Distrito Federal: subsídios técnicos para a sua criação. Brasília: Codeplan, mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Lei nº 7.095, de 2 abr. 2022. Dispõe sobre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 1 e 2, Brasília, n. 29 A, Edição Extra, p. 1-3, 2 abr. 2022.

GOIÁS (Estado). Lei Complementar nº 181, de 4 de janeiro de 2023. Cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – Coderme. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiânia, ano 186, n. 23.954, Supl., p. 1-7, 5 jan. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Boletim 001/2023**: criação da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal. Goiânia: IMB, 2023.

MPGO – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Autos n. 201600061890**. Recomendação. Assunto: Meio ambiente e patrimônio público. Luziânia: MPGO, 8 maio 2018. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2018/06/13/14_36_06_312_15_23_06_769_131_RECOMENDA%C3%87%C3%83O_CONJUNTA_PJs.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024

**EIXO
SEGREGAÇÃO**

QUE CIDADE TEMOS? QUE CIDADE QUEREMOS?

Vila Planalto e as reconfigurações
da história e da memória em Brasília

Christiane Machado Coêlho

*A cultura, a história e a produção da verdade
são domínios interligados por relações de poder.*

(Holston, 1993, p. 15)

Introdução

Eleições são (ou deveriam ser) tempo de reflexão, debate, balanço; de pensarmos o passado recente e projetarmos o futuro próximo. A maior parte da população mundial vive em cidades, e é nas metrópoles que se concentra grande parte dos problemas sociais. Colocam-se como questões centrais os direitos à cidade, à moradia, à mobilidade, ao trabalho, à saúde, à história, à memória, à segurança, à educação e à longevidade. O caráter multifacetado dos direitos humanos e os riscos de sua não contemplação evidenciam a necessidade de políticas públicas. As condições de vida nos espaços urbanos deveriam estar no centro das agendas políticas.

O que faz uma cidade? O que faz uma sociedade? Estas questões são centrais no pensamento sociológico. Que tipo de sociedade e de cidade temos e queremos deve estar no centro do debate. As situações de crises climáticas, o recente desastre ambiental no Rio Grande do Sul, o crescimento da extrema-direita num mundo cada vez mais digital e globalizado põem em questão o processo de formação da opinião pública contemporânea.

Os canais tradicionais de informação, como a televisão e a imprensa em geral, parecem estar sendo ampliados ou até substituídos pelas redes sociais. As eleições presidenciais brasileiras de 2018 foram fortemente marcadas pelo WhatsApp e outras mídias. A questão do debate público e político de base e da sociedade civil como um todo merecem ser problematizadas, para pensarmos como formar opinião cidadã e agir ativamente em prol de um todo mais inclusivo, mais democrático.

Pensando numa escala mundial, se a maior parte da população vive em cidades, é para elas que precisamos repensar condições de vida e políticas públicas. Na escala latino-americana, e especificamente na brasileira, há que se considerar suas particularidades. Nessas condições, Brasília é singular. É hoje a terceira maior cidade brasileira. Sua dimensão emblemática como cidade modernista (Holston, 1993), como uma nova capital nacional no interior do país, foi internacionalmente consagrada. Em 1987, a cidade foi tombada como patrimônio da humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), um dos primeiros casos registrados de um projeto de futuro para o presente e sua contemporaneidade no século XX. Apesar de sua história recente, dela muito se perde. A relevância de salvuardá-la, preservá-la e acompanhar suas transformações motivou nosso estudo sobre a Vila Planalto, em Brasília. Testemunho dos primeiros acampamentos construídos de forma provisória para edificar a nova capital, esse espaço ficou em situação irregular por muitos anos, e apenas em 1988 foi tombado como patrimônio do Distrito Federal.

Nesse sentido, a partir do estudo da Vila Planalto, pretendemos revisitar projetos de vida e de sociedade a fim de contribuir para o debate sobre o tipo de sociedade e de urbe que temos e almejamos para o futuro. O caráter modernista de sua construção como capital do Brasil faz de Brasília um laboratório por excelência para pensarmos sob diferentes ângulos, entre utopias e distopias, nos impactos do planejamento e sua influência nos estilos de vida.

Brasília foi a metassíntese do projeto “desenvolvimentista” do presidente Jus-

celino Kubitschek (JK). Pode-se discutir como um projeto de cidade se transformou numa realidade concreta desde o estudo de sua formação. Como nos interpela Vidal (2002), em que medida um projeto de cidade, em sua dimensão material e discursiva, é portador de um projeto de sociedade? Apesar do caráter planejado e moderno de Brasília, a Vila Planalto, como espaço pioneiro da capital brasileira, testemunha o início da cidade e absorve múltiplas atividades, incorporando práticas sociais de proximidade presentes com mais incidência em cidades menores do sul global.

As cidades e a sociedade

Brasília representa um projeto de cidade associado a um projeto político-social. Apesar da antiguidade do projeto de construção de uma nova capital para o Brasil (Vidal, 2002), foi ele colocado em prática num momento de importante desenvolvimento, cujo *slogan* de campanha era “50 anos de progresso em 5 anos de governo”. A decisão de construir uma capital moderna no interior do Brasil pretendia ultrapassar o atraso social e econômico e, principalmente, modificar a imagem associada ao país e à identidade nacional, com a criação de uma capital moderna que pudesse corresponder à ideia do Brasil como “país do futuro” (Zweig, 1960), traduzindo a imagem de um Estado capaz de se reinventar continuamente.

Na construção de Brasília como nova capital na década de 1960, a dimensão emblemática e modernista restou associada a suas representações sociais. O que faz uma cidade em muito se associa aos processos de formação de vínculos sociais. A sociabilidade é muitas vezes refeita em processos migratórios.

Nossa capital é provavelmente a mais emblemática das cidades planejadas modernas e rapidamente se constituiu como objeto de interesse sociológico. Possui estruturação moderna e funcional do espaço, embora as ruas da Vila Planalto, berço de Brasília, sejam do tipo tradicional.

As desigualdades sociais presentes nas cidades se traduzem em múltiplas formas de apropriação do espaço urbano, que nos permitem pensar os desafios e as potencialidades de comunidades sustentáveis no centro de Brasília e suas transformações. Desafios da preservação, processos de gentrificação e formas de apropriação dos espaços fazem da Vila Planalto excelente laboratório para compreender formas de sociabilidade e de resistência. As estratégias de permanência e as dinâmicas de sobrevivência desse espaço no centro de Brasília merecem ser aprofundadas. O direito à cidade, para seus construtores, merece ser preservado. A dicotomia planejado/espontâneo, o tipo de arquitetura, os projetos de cidade e de sociedade podem estar correlacionados no caso de Brasília.

Assim, essa pesquisa teve como base entrevistas e o acompanhamento longitudinal das mudanças. Após realizar cem entrevistas na Vila Planalto, foram aplicados questionários a pioneiros e ouvidos novos habitantes, além da análise documental e do acompanhamento longitudinal das mudanças históricas. De acampamento pioneiro, o local passou a espaço clandestino, abandonado, para em seguida ser reconhecido como histórico. Suas características arquitetônicas assemelham-se a cidades interioranas em pleno centro da cidade moderna, sendo espaço de restauração e reconhecimento. A diferenciação tam-

bém se traduz em formas de convívio e de sociabilidade, embora mereçam ser referenciadas as relações entre antigos e novos moradores, bem como de visitantes e turistas. A relação história/memória é identificável no testemunho dos primeiros moradores, geração que falece agora, mas cuja memória fica registrada em trabalhos, documentários e relatos de seus filhos e netos.

O caráter planejado, moderno e administrativo de Brasília sempre suscitou desconforto para os provenientes de outras cidades. A cidade é frequentemente considerada artificial e pouco humana. Holston (1993) descreve a “brasilite” como uma reação de estranhamento em relação a Brasília. Se, de um lado, seu aspecto moderno pode representar uma novidade para os recém-chegados, por outro, a sensação de impessoalidade é às vezes acompanhada de sentimentos de estranheza, originando dificuldades de adaptação. O cotidiano mais prático parece privar a cidade da espontaneidade e do movimento presentes em outros centros urbanos. Holston (1993) considera que o projeto de Brasília nega duplamente o velho Brasil: nega tanto seu subdesenvolvimento como sua vida urbana. O autor destaca que a arquitetura modernista, característica da nova capital, representa uma ruptura com as condições preexistentes no país, causando *in situ* uma sensação de descontextualização.

A Vila Planalto forma outro tipo de cidade, outra arquitetura e diferentes formas de sociabilidade. Além de restaurantes bastante frequentados, espaços de cultura, grupos alternativos e de resistência política estão presentes, como o Bar da Tia Zélia, chorinhos e jazz semanais.

Cidade e desigualdade social: a moradia no início de Brasília

No caso de Brasília, é evidente que o progresso não poderia se estabelecer por decreto e não cabe negar o passado nem os problemas do Brasil. A “herança” de uma estrutura social desigual está em Brasília (Região Administrativa 1 – RA1) e em todo o Distrito Federal, num dos reflexos mais claros da disparidade brasileira. O início de Brasília é marcado por contrastes: uma espécie de “visão mitológica” do futuro e a precariedade das condições de vida e de trabalho da população operária encarregada de edificar a cidade. As consequências do processo migratório dos trabalhadores em direção a Brasília não foram consideradas no projeto original, em termos de condições de moradia mais definitivas para esses trabalhadores (Paviani, 1996).

Os primórdios de Brasília são marcados pela precariedade das condições de vida de quem veio construir nossa capital. Isso, de alguma maneira, nivelou as condições de vida dos trabalhadores. Apesar de o projeto modernista prever uma cidade diferente, seus problemas de moradia e de emprego aproximaram-na das demais. Os problemas de segmentação e de fragmentação social parecem ainda mais relevantes quando comparados a outros centros urbanos. O caráter planejado da cidade provocou a exclusão das classes populares do Plano Piloto – a parte planejada –, que sofreu intensa especulação imobiliária, e os setores menos favorecidos foram expulsos para subúrbios distantes. Diferenças sociais correspondem a diferenças espaciais significativas, porém a heterogeneidade social presente na maioria dos centros urbanos é menos visível.

A questão moradia tornou-se o principal problema. O amplo número de trabalhadores necessários à construção impôs a necessidade de alojá-los. A Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) – instituição governamental encarregada de construir Brasília – estabeleceu núcleos de moradia provisórios na Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante, e nos acampamentos. Parte importante dos trabalhadores dependia das condições impostas pelas companhias da construção civil. A ausência da família, o controle sobre o cotidiano dos trabalhadores (horários regulamentados, proibição de bebidas alcoólicas nos acampamentos) constituía intrusão na vida destes. O espaço era cercado, o que reforçava até que ponto os trabalhadores eram submetidos. As construtoras controlavam condições de moradia e se encarregavam da infraestrutura para instalar casas, supermercados, farmácias, clubes e afins. Os trabalhadores eram completamente dependentes dessas companhias.

Na inauguração de Brasília, perto de 70 mil trabalhadores estavam presentes. A maioria residia nas chamadas cidades-satélites, repentinamente projetadas durante a construção de Brasília. Desde o início, a maior parte da população vivia fora do Plano Piloto (Ribeiro, 1998). A nova capital traçou, antes mesmo de sua inauguração, linhas de exclusões futuras, o que levou alguns observadores a considerarem-na uma “semi-cidade”, uma capital distante da realidade nacional. Segundo as palavras de Hautin-Guiraut (1993, tradução nossa): “Na aurora das esperanças do país, Brasília concretizou o sonho de grandeza brasileiro e sua fé num futuro necessariamente grandioso. Mas Brasília sofre hoje, mais do que nunca, por ter de capital apenas o nome”.

Alguns autores observam o fato de Brasília ter sido construída num espaço sem infraestrutura urbana vantajoso e facilitador da integração dos migrantes recém-chegados: “O eterno ‘mito de origem’ é constantemente revisitado em Brasília, onde a ausência de lugar e, conseqüentemente, a ausência de identidade, oferece a sensação de que todos são incorporados à cidade com as mesmas condições” (Nunes, 2004, p. 7). Esse território originariamente “vazio” parece ter facilitado a integração e a construção da imagem de uma cidade cuja história está sendo construída, sendo quase controlável, pois é possível estabelecer o ponto de partida correspondente ao início dessa urbe em data recente e identificável.

Brasília representou um eldorado para quem encontrava dificuldades em suas regiões de origem. Segundo Pinton e Aubertin (2005), a força dos movimentos migratórios vinha da facilidade de acesso a infraestruturas de saúde, leveza da legislação fundiária, mas também do fato de que o Distrito Federal dispõe de um dos mais altos rendimentos por habitante no Brasil. Nunes (2004) destaca que a possibilidade de acesso a terrenos urbanos, mais do que a procura por trabalho, constituiu o principal motor migratório para o Distrito Federal.

Transferir funcionários públicos do Rio de Janeiro – nossa antiga capital – para Brasília trouxe resistências. A fim de superá-las, acompanharam-lhes importantes privilégios, enquanto os trabalhadores da construção civil não tiveram sequer condições de permanência e de alojamento asseguradas após a inauguração. Muitos deles foram morar nas distantes cidades-satélites, que constituem diferentes regiões administrativas (RAs) do Distrito Federal. Sobressaíram

diferenças sociais caracterizadas pela associação entre apropriação do espaço e altos rendimentos no Plano Piloto. O distanciamento das classes sociais no Distrito Federal veio a reproduzir (e mesmo reforçar) as diferenças sociais existentes na sociedade brasileira, caracterizadas por um forte dualismo entre modernidade e exclusão social (Paviani, 1996).

Os primórdios da cidade: a Vila Planalto em Brasília

O interesse pela Vila Planalto surgiu em função do aspecto singular e diferenciado desse espaço no centro do Plano Piloto de Brasília. A Vila Planalto representa aspectos não previsíveis de sua construção. Os aspectos humanos e as formações de redes sociais nesse espaço interessam, pois, contrariamente à maior parte das cidades da Europa e da América Latina, é raro poder retratar o processo de formação de um espaço por meio da análise do discurso dos indivíduos que participaram de sua formação. É o caso dos moradores da Vila Planalto, que viram o direito à cidade e o direito à memória reconhecidos em função de sua participação nos trabalhos de construção civil nos inícios de Brasília.

O desafio principal deste trabalho consiste em compreender como um espaço provisório, que se manteve irregular por muitos anos, conseguiu transformar-se num bairro histórico, reconhecido legalmente em 1988 como patrimônio do Distrito Federal. As complexidades envolvidas no reconhecimento do tombamento da Vila Planalto são analisadas de forma associada ao estudo das consequências sociais e urbanas da regularização desse espaço.

História e memória em Brasília

A Vila Planalto compunha-se de acampamentos instalados por companhias da construção civil, localizados nas proximidades da Praça dos Três Poderes, do Palácio da Alvorada e do Palácio do Planalto, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, ou seja, no centro do Plano Piloto (Figura 1). As construções eram todas em madeira, sem possibilidades legais de crescimento.

As companhias instalavam toda a infraestrutura necessária para a construção: casas provisórias, mercados, farmácias, escolas, clubes, bancos. Uma forte heterogeneidade social era presente na Vila Planalto; o espaço diferenciava-se segundo classes sociais, profissão e estado civil. Inicialmente, existiam dois clubes (um para os ricos, outro para os



Figura 1 – Localização da Vila Planalto [VP] no Plano Piloto, em Brasília

Fonte: Google Earth.

pobres), um cinema, uma farmácia, uma escola. Após a inauguração, o ritmo dos trabalhos das companhias diminuiu e elas progressivamente deixaram a cidade e desmontaram a infraestrutura instalada. Curioso observar que, mesmo os espaços provisórios, como acampamentos, foram estruturados em termos de diferenças sociais. Uma lógica funcionalista prevalecia igualmente nesses espaços, de forma a estruturar diferenciações futuras no Distrito Federal.

Após a inauguração, a Vila Planalto transformou-se numa espécie de *no-man's land*. Em lugar das invasões clássicas e de bairros clandestinos, o espaço foi estruturado pelo poder estatal, embora de forma temporária. O caráter provisório da Vila Planalto, numa fase em que ela fazia parte de um “grande projeto” (Ribeiro, 1998), fê-la ser considerada ilegal. O direito que os moradores locais tiveram inicialmente de residir nesse espaço foi substituído por um não direito. A ilegalidade da ocupação da Vila Planalto acentuou-se e formou-se uma imagem negativa do local, até sua regularização e seu reconhecimento como patrimônio do Distrito Federal.

Apesar da heterogeneidade social presente na Vila, o tempo de residência nesse espaço aglutinou grupos. O conceito de “pioneiro” apareceu como noção central nos movimentos reivindicatórios em prol da regularização que ocorreram nos anos 1980. Ser “pioneiro” passou a ser reconhecido como um valor, criando uma hierarquização interna baseada no tempo de permanência local, de forma extraclasse, associada à participação nos inícios da cidade.

Aldo Paviani realizou estudos reveladores dos efeitos perversos da implantação da capital. Brasília é assim marcada

por uma dupla lógica. Ao passo que o Plano Piloto era espaço planejado e moderno, as cidades-satélites se mantiveram com os problemas de outros centros urbanos brasileiros. O caso da Vila Planalto parece se opor à ideia de planificação controlada de todo o território da urbe, pois se trata de um espaço não previsto no plano originário. Na Vila, associou-se o direito à moradia ao exercício das atividades profissionais de edificação. A concessão de moradias foi resultado de ações políticas que ocorreram nos anos 1980, em prol da regularização do espaço, legalizado e reconhecido como patrimônio a partir da promulgação dos decretos-leis nº 11.079 e nº 11.080, ambos editados no dia 21 de abril de 1988. Seu caráter provisório, sua situação de clandestinidade durante mais de 30 anos, seu reconhecimento como patrimônio histórico e, sobretudo, o não respeito às leis de preservação, revelam parte das ambiguidades locais.

O massacre da Companhia Pacheco Fernandes Dantas no início de Brasília

Destacando a relevância do resgate histórico como construção da memória coletiva, cabe lembrar o episódio que ficou conhecido como o “Massacre da Companhia Pacheco Fernandes Dantas”, ocorrido antes da inauguração de Brasília, sobre um acampamento na Vila Planalto, num domingo do carnaval, em 8 de fevereiro de 1959 (Figura 2). Esse caso é importante para recuperarmos a dimensão histórica dos processos sociais e urbanos e a defesa de uma política da memória que recupere a história de forma a construir um futuro mais inclusivo, transparente, participativo, justo e democrático. O incidente resultou de um protesto

de trabalhadores da construção civil que almoçavam na cantina de seu acampamento. Protestavam contra a má qualidade da comida, o atraso nos pagamentos e a falta de água na cantina. Após a manifestação, a Guarda Especial de Proteção de Brasília (GEB) entrou no acampamento e metralhou de forma aleatória os trabalhadores. O número exato de mortos é até hoje desconhecido. Relatos apontam, enigmaticamente, de 30 a 300 trabalhadores. Como o episódio aconteceu antes da inauguração, houve a tentativa oficial de abafá-lo. Mas o massacre foi referenciado, ainda que de forma superficial, em jornais e revistas, como *Notícias* (06/02/1959), *Última Hora* (12/02/1959), *Jornal do Brasil* (13 e 14/02/1959), *O Estado de S. Paulo* (13/02/1959), *O Globo* (13/02/1959), *Diário de Pernambuco* (13/02/1959), *Correio da Manhã* (13 e 14/02/1959) e *O Jornal* (14/02/1959).

No projeto de oficialização e reconhecimento da Vila Planalto como patrimônio do Distrito Federal, mencionou-se que o maior registro sobre o incidente foi feito pela revista *Binômio*, de Belo Horizonte. A matéria publicada relata que o clima era de insegurança e que faltavam ações governamentais favoráveis a suas condições de vida. A *Binômio* registrou que nove trabalhadores foram mortos e 50 ficaram feridos e foram hospitalizados. No entanto, a sequência do artigo dá a entender que o número exato de atingidos e mortos é desconhecido.

A Pacheco Fernandes não tinha o registro preciso do número de trabalhadores em seu quadro, estimados em mais de 150, muitos ainda em período de experiência e sem contrato oficial. Segundo relatos, quando do massacre, os corpos logo desapareceram, sendo

transportados pela polícia para locais desconhecidos. A falta de organização da polícia e da própria cidade, enquanto espaço em formação, foram igualmente mencionados como possíveis explicações do massacre.

Além de tais consequências pontuais e violentas, coloca-se a questão da autonomia desse espaço. Desde o início, a Vila foi controlada por companhias da construção civil, organismos governamentais como a Novacap ou a Terracap e instituições como o antigo Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente do Distrito Federal (Cauma) e o Departamento Histórico e Artístico do Distrito Federal (Depha). As consequências do massacre geraram a organização do primeiro sindicato da construção civil da capital. Os trabalhadores perceberam ser necessário organizarem-se sindicalmente para serem representados, respeitados e protegidos.



Figura 2 - Lápide na Vila Planalto em homenagem aos trabalhadores da construção civil que foram assassinados durante a construção de Brasília (em 1959)

Fonte: <https://feteccn.com.br/noticia/brasilia-60-anos-pioneiros-do-sindicalismo/>

Redemocratização e processos de formação da opinião pública sobre a Vila Planalto

O reconhecimento da Vila Planalto como patrimônio do Distrito Federal aconteceu no momento da redemocratização brasileira. De acordo com o “mito da política local”, esse processo foi divulgado em jornais como *Correio Braziliense* e *Jornal de Brasília* como sendo resultado da ação de Leiliane Rebouças, uma criança de 11 anos à época. De acordo com os relatos de Leiliane e de moradores, a ideia de entregar uma carta ao presidente José Sarney para obterem a regularização da Vila Planalto surgiu de um grupo de orações composto por mulheres que se reuniam semanalmente naquele espaço. A carta (Figura 3) foi entregue num dia de descida semanal da rampa do Palácio do Planalto por parte do presidente. A Presidência logo respondeu e marcou uma audiência com o governador do Distrito Federal, José Aparecido, na qual estiveram presente o Grupo das Dez, como ficaram conhecidas as mulheres que integravam o grupo de orações, e Leiliane Rebouças (Figura 4). Na sequência, as manchetes de jornais anunciaram “Leiliane vence, e Vila Planalto fica onde está” (Figura 5). O retorno e o reconhecimento do pleito de Leiliane foi amplamente divulgado, o que contribuiu para se reconhecer oficialmente o local. Na carta de Leiliane Rebouças ao presidente José Sarney, observa-se a valorização do papel pioneiro dos primeiros moradores de Brasília.

Considerações finais

Historicamente, o início da cidade está sendo esquecido. Compete uma política

de memória para resgatarmos as dimensões humanas e urbanas dos processos. Na relação entre memória e esquecimento, o pior é o desconhecimento da história. A relação entre história e memória leva-nos a pensar como construímos nossas memórias coletivas (Halbwachs, 1997) e que atores sociais ficam esquecidos e invisibilizados no processo. O reconhecimento da Vila Planalto como patrimônio põe em questão a complexidade da sobrevivência local e a utilização política da história e do território como fonte de negociação em torno da memória de Brasília.

A história recente de Brasília permite evidenciar mudanças e permanências de seu projeto original e de sua execução efetiva. Esta pesquisa contribui para investigar as transformações urbanas no espaço, como também as possibilidades de moradia para diferentes classes sociais nos centros urbanos. O caso Brasília é paradigmático e exemplar das ambiguidades e contradições que um projeto urbanístico adquire no momento de sua implementação. A partir disso, podem ser repensados projetos de moradia, de cidades e seus impactos nas formas de sociabilidade e mobilidade urbana. As múltiplas formas de viver a cidade envolvem diferentes projetos, diferentes estilos de vida, diferentes estilos arquitetônicos, diferentes projetos de sociedade e a possibilidade de construção de espaços mais acolhedores e inclusivos. Em muitos países, os desafios para se implementar projetos urbanísticos põem em relevo a necessidade de se repensar as formas de integração urbana, de maneira a evitar estigmas, exclusões sociais, econômicas, políticas e espaciais, a fim de que possamos ter sociedades e urbes mais democráticas.

Leiliane Cruz -
 estado de W. - pelo a -
 12/10/84 - S. Paulo

Nasci na Vila Planalto, meu pai
 igual a muitos outros, que aqui residem
 estas nesse acampamento, desde o inicio
 de Brasília.

Esse é um acampamento, pioneiro
 onde todos aqui, tem sua história,
 formando assim, a história viva desta
 cidade.

Sr. Presidente, estamos todos unidos
 numa luta constante, para que não nos
 retire desse acampamento.

Dizem os órgãos competentes, que o
 nosso acamp. faz parte de uma ~~area nobre~~
 e sendo assim, nos nos temos vez.

Mas o que enobrecer, a esta area,
 somos nos, as familias que aqui residem,
 a muitos anos. Que trabalharam, sofreram
 que ainda continuam sofrendo, morando
 em mizeras barracas, sem o minimo confort
 com esgotos escoeando em suas portas,
 enfrentando todas as dificuldades.

Eu sou criança, mas eu vejo e sinto
 os problemas desta vila.

Eu queria pedir ao Sr. em meu
 nome, e de todas as crianças da Vila
 Planalto. Por favor Sr. Presidente, nos a
 fixação, da Vila Planalto, com direitos
 iguais. Sera a maior felicidade para
 todos nos.

Me perdoei tomar seu tempo

obrigada
 Leiliane

Figura 3 - Carta que Leiliane Rebouças escreveu ao presidente José Sarney para solicitar a regularização da Vila Planalto

Fonte: arquivo pessoal de Leiliane.



Figura 4 - O governador de Brasília em companhia do Grupo das Dez e de Leiliane (no centro)

Fonte: arquivo pessoal de Leiliane.

Neste ano (2024) de eleições municipais, torna-se fulcral pensarmos a relação entre planejamento e política urbana, notadamente o papel das políticas públicas. Nesse sentido, torna-se relevante reforçarmos os canais ativos entre a universidade e a sociedade civil. São várias questões que merecem ser debatidas e aprofundadas, como moradia e política habitacional, dispersão urbana e formas de combate a exclusões socioespaciais, de forma a garantir o direito à moradia e o direito à cidade. Promover o desenvolvimento de políticas urbanas sintonizadas com as pessoas e as comunidades permite construir ações específicas para os territórios. A dimensão humana e inclusiva do planejamento urbano deve ser contemplada nas políticas públicas. Para que um outro futuro seja possível, precisamos discutir que tipo de cidade temos, que tipo de cidade queremos, o que merece um debate contínuo e atualizado, de forma democrática e participativa.



Figura 5 - Reprodução da matéria publicada no *Correio Braziliense* em 28 de agosto de 1986: "Leiliane vence e Vila Planalto fica onde está"

Fonte: arquivo pessoal de Leiliane.

Referências

- HALBWACHS, M. **La mémoire collective**. Paris: Albin Michel, 1997 [1925].
- HAUTIN-GUIRAUT, D. Brésil: la capitale mal-aimée. **Le Monde**, Paris, 23 mar. 1993. Disponível em: https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/03/24/bresil-la-capitale-mal-aimée_3923124_1819218.html. Acesso em: 20 jul. 2024.
- HOLSTON, J. **A cidade modernista**: uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- LEILIANE vence e a Vila Planalto fica onde está. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidade, edição 8544A, p. 20, 28 ago, 1986.
- NUNES, B. F. **Brasília**: a fantasia corporificada. Brasília: Paralelo 15, 2004.
- PAVIANI, A. (org.). **Brasília**: moradia e exclusão. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.
- PINTON, F.; AUBERTIN, C. Populations traditionnelles: enquête de frontières. *In*: ALBALADEJO, C.; SARTRE, X. A. (dir.). **L'Amazonie brésilienne et le développement durable**: expériences et enjeux en milieu rural. Paris: L'Harmattan, 2005.
- RIBEIRO, G. L. Acampamento de grande projeto: uma forma de imobilização da força de trabalho pela moradia. *In*: PAVIANI, A. (Org.). **A conquista da cidade**: movimentos populares em Brasília. 2. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- VIDAL, L. **De Nova Lisboa à Brasília**: l'invention d'une capitale. Paris: Iheal Éditions, 2002.
- ZWEIG, S. **Brasil, país do futuro**. Rio de Janeiro: Editora Brasileira, 1960.

SEGREGAÇÃO URBANA E NEOLIBERALISMO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

*Lara Caldas
Ana Luiza Castro*

E por causa de sua distribuição e inexistência de discriminação de classes sociais, os moradores de uma superquadra são forçados a viver como que no âmbito de uma grande família, em perfeita coexistência social [...]. Brasília é o glorioso berço de uma nova civilização (Novacap, 1963, p. 15).

Era assim, como na citação que abre este capítulo, que a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), empresa estatal responsável por planejar, construir e administrar Brasília, descrevia a capital recém-inaugurada. Hoje, qualquer um que conheça um pouco da cidade não pode evitar uma reação irônica ao texto. De fato, mesmo na data de sua publicação, o discurso da Novacap não se encaixava na realidade da nova cidade.

O Distrito Federal tem uma formação histórica muito particular. O Planalto Central, onde se encontra Brasília, era uma região pouco habitada até 1960. Por isso, quando se decidiu trazer a capital para o centro do Brasil, também foi necessário trazer a mão de obra para erguer a cidade, além de criar uma maneira de acomodar os trabalhadores e suas famílias, que chegavam principalmente do Nordeste brasileiro.

A Novacap decidiu então organizar a construção de Brasília e a sua grande massa de trabalhadores em duas zonas. A primeira zona, ou Zona 1, era o campo de construção principal, de onde se tiraria do papel os traços de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. A Zona 2, localizada há não menos que 15 quilômetros da Zona 1, era destinada a acomodar comércios e serviços essenciais aos trabalhadores.

Como relata Holston (2004), a Zona 1 era tratada “como um campo militar” e ali estavam apenas os acampamentos de trabalhadores da construção, a maioria com suas famílias. As primeiras casas ali construídas foram prometidas a esses trabalhadores, motoristas de ônibus, funcionários de limpeza urbana, mas acabaram tomadas por funcionários de alto escalão da própria Novacap. Já a Zona 2 recebeu o apelido de Cidade Livre, pois funciona-

va quase sem qualquer regulação e abrigava todos os outros trabalhadores, em sua maioria sozinhos, vindos em busca de alguma oportunidade financeira com os mais diversos negócios.

Desde o princípio, a Novacap declarava que a Zona 2 era temporária e seria destruída antes da inauguração da capital, porém isso não aconteceu. Ainda sem oferecer qualquer alternativa para aqueles que vieram erguer Brasília, em 1959 a Novacap tentava proibir novos habitantes de se instalarem ali, quando um grande volume de trabalhadores chega do Nordeste fugindo de uma seca histórica. Sem opções, esses trabalhadores se instalam nos arredores da zona temporária. Quando Brasília foi inaugurada, essa região segregada pela Novacap, formada principalmente por trabalhadores precarizados e negros, já representava 28% da população da nova capital (Holston, 2004, p. 169). Essa região daria origem ao Núcleo Bandeirante, cujo processo de surgimento se repetiu de forma semelhante na maioria das chamadas “cidades satélites” de Brasília.

Assim, apesar dos discursos sobre uma “nova civilização”, “sem discriminação de classes”, Brasília é criada pela separação entre Zona 1 e Zona 2, cidade formal e informal, trabalhadores de alto escalão e trabalhadores precarizados. Com o passar das décadas, o problema de segregação da cidade só se agravaria, principalmente no contexto atual, caracterizado pelo capitalismo neoliberal.

Segregação e neoliberalismo Mas por que a segregação é um nó social tão negativo?

Segregação significa separação, dissociação. Na cidade, essa separação pode acontecer entre classes sociais,

grupos raciais ou étnicos, e pode se dar tanto pela construção de muros quanto pelo afastamento físico, ou seja, pela imposição de longas distâncias difíceis ou custosas de serem percorridas.

A segregação se torna um elemento socialmente negativo quando ela é imposta a um grupo por outro como forma de restringir o acesso a recursos ou ao centro político, bem como de reforçar símbolos de *status* por meio da exclusividade.

Em outras palavras, a segregação é danosa para a sociedade quando se expressa por meio de desigualdades de poder (Young, 2000). Assim, além de estar relacionada a muros e distâncias, a segregação se exerce por uma série de normas, símbolos e códigos próprios a uma posição de *status*. O objetivo não é só manter um grupo fora de um território, mas retirar seu acesso a instituições ou círculos sociais de poder.

Quando a segregação é realmente profunda e efetiva, são criados o que popularmente se chama de “ilhas da fantasia”, lugares onde as condições sociais são tão distintas daquelas exteriores que se tem a impressão de entrar em uma realidade paralela.

Isso expõe pelo menos duas camadas socialmente danosas da segregação. Por um lado, ao entrar em uma “ilha da fantasia”, muitos não se sentirão pertencentes àquele espaço em função de uma série de mecanismos de exclusão, como a vigilância por câmeras ou a presença de seguranças, os códigos de vestimenta e estética, as regras de comportamento específicas, e até as formas de falar e se expressar. Isso faz com que, mesmo quando a segregação é fisicamente vencida e se adentra o território, ainda exista uma separação simbólica que confere *status* de

maneira bastante visível e material, deixando aqueles que “não pertencem” em uma situação de vulnerabilidade.

Por outro lado, aqueles que vivem e se locomovem diariamente na “ilha da fantasia” acostumam-se com aquele padrão de vida e podem ficar cegos a seu próprio privilégio. Ou seja, para eles, não há o efeito “ilha da fantasia”, uma vez que é ali que transcorre sua própria realidade cotidiana. Politicamente, isso se torna um enorme problema, já que, para funcionar bem, uma democracia precisaria da divisão de poder entre os iguais para a decisão sobre questões comuns.

Da forma como a sociedade está organizada atualmente, que muitos classificam como capitalismo neoliberal, o problema da segregação se agrava ainda mais. Isso porque o neoliberalismo pode ser compreendido como uma ideologia ou forma de governo que visa proteger o capital privado da influência popular com o objetivo de perpetuar relações desiguais entre classes (Slobodian, 2018). Como retratado na introdução deste texto, o problema da segregação de Brasília não começa com o neoliberalismo, mas encontra nele uma forma política de continuidade e um agravante.

No neoliberalismo, entende-se que a geração e acumulação de riqueza privada é um direito absoluto e, portanto, as proteções e interesses sociais ficam fragilizadas. As empresas passam a atuar por dentro dos governos para privilegiar ações que promovam seu lucro, principalmente na forma especulativa. Inflar artificialmente o valor da terra ou criar um valor especulativo para empreendimentos imobiliários passa a ser a ordem do dia.

Estratégias nesse sentido vão desde a promoção da “exclusividade” de uma área

ou edifício, até marcadores estéticos que simbolizam o pertencimento a uma classe privilegiada e, logo, mais “desejável” e valiosa. Sob o neoliberalismo, a competição e a meritocracia tornaram-se não só a principal forma de organizar as relações sociais, como frequentemente são aceitas como virtudes. Ou seja, o sucesso passa a ser visto como um resultado meritório do esforço individual daquele que sabe competir, e a segregação passa a ser socialmente justificável em termos de (des)valorização do outro.

Nesse sistema, marcadores de *status* que identificam um indivíduo com uma elite entram para as dinâmicas sociais quase como objetivos em si mesmos, tendo em vista que se criou uma associação entre dinheiro-poder-*status*-virtude, que deve ser expressa por símbolos para que seja lida e reconhecida por outros. Nesse contexto, a segregação espacial aparece como uma maneira de representar esses símbolos de *status* e poder e, consequentemente, criar valor monetário.

Na cidade segregada, como a região metropolitana de Brasília, isso se expressa de maneira aguda. O resultado é a exclusão de grupos periféricos, com consequências materiais, como menor acesso a políticas públicas de saúde, educação, lazer e um concomitante rebaixamento da cidadania dessas pessoas, cuja falta de acesso a bens e serviços é vista por muitos por uma lente despolitizada ou uma simples questão de falta de mérito individual.

O Jardins Mangueiral, um exemplo prático

Um dos principais instrumentos neoliberais para a gestão da cidade são as parcerias público-privadas (PPPs). Essa

forma jurídica permite a reestruturação da dinâmica de implementação de políticas públicas a partir da reprodução de interesses privados em detrimento dos coletivos. Por meio das PPPs, o acesso a direitos coletivos como a moradia passa a ser atravessado pela lógica da privatização, como é o caso da primeira PPP habitacional do país, o Jardins Mangueiral. Construído por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em parceria com empresas privadas, o bairro Jardins Mangueiral surge como a nova dinâmica habitacional do Brasil, em formato de condomínios fechados.

O Jardins Mangueiral está localizado ao longo da DF-463, na região de São Sebastião, área periférica localizada a 23 quilômetros do Plano Piloto. A princípio, quando o Governo do Distrito Federal (GDF) assinou o contrato para dar início às obras do Jardins Mangueiral, uma publicação no *Jornal de Brasília* (GDF..., 2009) dizia que os preços dos imóveis seriam abaixo dos preços do mercado. Contudo, a especulação imobiliária veio a galope e, atualmente, o valor de uma casa pode superar os R\$ 500 mil. Com imóveis cada vez mais valorizados devido à chegada de infraestrutura urbana acompanhada de elementos simbólicos de *status*, a paisagem urbana da região se alterou rapidamente.

O bairro se estrutura em condomínios fechados, uma forma urbana segregadora tipicamente caracterizada por um espaço privatizado, murado e securitizado, cuja justificativa usual é o medo da violência urbana. Ao impor uma barreira física com muros, grades ou guaritas, os condomínios fechados incentivam a formação de uma comunidade própria, em que as prioridades coletivas se voltam para dentro. Assim, questões que já foram entendidas

como valores sociais coletivos das cidades – como lazer, comércio, parques e outras amenidades – passam a ser tratados como bens privados, a serem desenvolvidos dentro da exclusividade da vida condominial.

De acordo com Caldeira (2000, p. 211), os condomínios privados constituem “enclaves fortificados”, em que a separação por pertencimento de classe é essencial para a organização da vida cotidiana, de forma que princípios de acessibilidade e da livre circulação, essenciais para a cidade moderna, são subvertidos. Portanto, o princípio projetual do bairro já acarreta a ampliação da lógica de segregação de classes presente no Distrito Federal, com o agravante de transportar essa lógica para uma região periférica.

Segundo o ex-governador José Roberto Arruda (na época, filiado ao partido de direita DEM),¹ a prioridade de aquisição da casa própria no Mangueiral era dos candidatos inscritos na Companhia de Desenvolvimento Habitacional (Codhab). No entanto, em uma quase reprodução da história da Zona 1 durante a construção de Brasília, servidores públicos de maior poder aquisitivo como professores, policiais, bombeiros militares e servidores da área da Saúde foram as classes que realmente obtiveram o benefício. Isso quer dizer que, de imediato, a lógica da produção de moradia para baixa renda foi subvertida em favor de classes com maiores salários, intensificando a caracterização do empreendimento enquanto um enclave fortificado.

A construção do empreendimento foi voltada para pessoas em ascensão social, com rendimentos significativamente

superiores à média dos moradores da Região Administrativa (RA) de São Sebastião, fato que gerou consequências para além da segregação de uns e enclausuramento de outros.

A chegada de condomínios fechados, identificados simbolicamente como “bairros nobres”, inflou o valor da terra na periferia circundante, que acabou inserida na dinâmica da especulação imobiliária. Para além, a cidade de São Sebastião passou a ser cada vez mais marginalizada. Historicamente constituída pela classe trabalhadora, a cidade passa a ser taxada como um lugar hostil. São reafirmados preconceitos sobre o território empobrecido como um ambiente perigoso, habitado por pessoas desorganizadas e violentas. No processo da construção de um “outro” a ser mantido do lado de fora, negam-se também suas práticas sociais e seu direito ao território (Panta, 2020, p. 80).

Moradores da cidade receberam o estereótipo de perigosos, o que alimentou a hostilidade dos moradores dos condomínios contra a população de São Sebastião. Um exemplo emblemático é o caso de uma moradora negra do Mangueiral que, ao não ser reconhecida como pertencente ao condomínio por um vizinho policial, foi abordada por ele, imobilizada e posta na mira de uma arma até ser encaminhada à 30ª delegacia de polícia. Segundo a mulher, o policial desconfiou que ela e o marido não moravam no local e por isso a abordou (Gravia, 2023). O relato indica que as características físicas da moradora não estavam de acordo com as expectativas para o bairro, o que levou à sua identificação com o “outro”, o morador da cidade periférica que é passível de sofrer violência.

Outro exemplo de disputas simbóli-

¹ Em 2009 anunciou a sua desfiliação, e o partido DEM deixou de existir em 2022.

cas implicadas na imbricação de processos de segregação social e elitização da cidade é a Lei Complementar nº 958, de 20 de dezembro de 2019, que altera e define os limites físicos das regiões administrativas do Distrito Federal (Projeto..., 2023). Moradores dos condomínios fechados do Jardins Mangueiral mobilizaram-se para que, na reedição da lei, o bairro deixasse de integrar a Região Administrativa de São Sebastião, periferia com renda domiciliar estimada de R\$ 2.649,50 (Codeplan, 2021), e passasse a ser parte do Jardim Botânico, área nobre de Brasília, com uma renda domiciliar mensal média de R\$ 14.631,31 (Rocha, 2022).

O motivo alegado para a mudança foi que o Jardins Mangueiral apresentaria características estéticas e urbanísticas mais similares às do Jardim Botânico, uma vez que ambos são compostos por condomínios fechados. No entanto, há uma grande discrepância de padrão habitacional e urbanístico das duas regiões. De um lado, temos o Jardins Mangueiral, um bairro desenvolvido por meio de PPP visando à construção rápida e econômica das unidades, o que resultou em uma estrutura arquitetônica de casas e apartamentos que segue um padrão modular e uniforme, com restrições inclusive à personalização de fachadas (Figura 1). De outro lado, temos o Jardim Botânico, uma região administrativa considerada área nobre de Brasília, desenvolvida de maneira pouco uniforme pela iniciativa privada visando o mercado de alto padrão. Ali se encontram mais de 60 condomínios fechados horizontais, muitos dos quais compostos por casas unifamiliares nas mais diversas tipologias e com valores milionários (Figura 2).



Figura 1 – Apartamento do Jardins Mangueiral

Fonte: imagem autoral.



Figura 2 – Entrada de um dos condomínios do Jardim Botânico

Fonte: imagem autoral.

Apesar das diferenças evidentes, a mudança da lei tem efeitos materiais, uma vez que pertencer ao Jardim Botânico pode agregar valor simbólico às residências e, como consequência, aumentar seu valor de mercado. Além disso, a elevação de *status* do Jardins Mangueiral possibilitou a chegada de mais investimentos públicos e privados no bairro, acentuando sua diferenciação também em relação à região de São Sebastião, que continua sofrendo com o desinvestimento.

Sendo assim, a construção do Jardins Mangueiral enquanto enclave acentuou formas de segregação urbana já sofridas

por São Sebastião. Inaugura-se mais um cinturão de barreiras ao redor da periferia, aumentando sua distância material e simbólica do centro (entendido enquanto concentração de serviços e poder, e não como geografia). De fato, como em regiões elitizadas há maior reivindicação de infraestrutura para o carro particular, o acesso de São Sebastião ao Plano Piloto foi dificultado devido ao intenso fluxo de carros e à superlotação dos ônibus.

Evidencia-se então como o processo de segregação neoliberal promove processos de gentrificação via especulação imobiliária por dentro do Estado. Processo esse que tem como principal característica o discurso “pró-desenvolvimento”, em que desenvolvimento equivale à geração de lucro e amenidades para uma classe específica. O PPP do Jardins Mangueiral não foi um projeto habitacional planejado para a população de São Sebastião, ainda que tenha sido construído na cidade, mas, sim, a expressão dos interesses do mercado imobiliário.

O resultado foi o acesso dificultado de São Sebastião a políticas públicas que deveriam ser direitos, como saúde, transporte, segurança, lazer e educação. Assim, observa-se a continuidade dos processos de segregação da origem de Brasília: o ponto de partida baseado no desenvolvimento, inovação e modernidade, e o ponto de chegada sendo a segregação, a marginalização e a invisibilização das regiões periféricas.

Considerações finais

O caso do bairro Jardins Mangueiral e sua situação entre o Jardim Botânico e São Sebastião demonstra como os processos de segregação urbana que ca-

racterizam Brasília desde seu surgimento têm continuidade, mas também adquirem novos mecanismos e simbolismos no neoliberalismo.

A opção pela construção de habitação – pretensamente social – dentro do formato de condomínios fechados é indicativo de como a lógica privatista de geração de valor adentrou as políticas públicas. Sob um discurso de medo urbano e segurança, os condomínios são favorecidos pelo mercado imobiliário por agregarem valor simbólico e especulativo à habitação, uma vez que essa forma de morar também é identificada com uma classe social alta.

Ademais, a simples inserção da tipologia do condomínio fechado em São Sebastião, em um contexto social que já era marcado pela segregação socioespacial, criou uma nova relação de oposição entre “nós” e “eles” no território da periferia. Tal oposição foi ainda acirrada pela distorção da política pública de acesso à habitação – o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) –, ao dar preferência de compra a uma classe do funcionalismo público, certamente fiada por interesses de elevar o valor dos novos imóveis.

Conclui-se que a PPP que originou o Jardins Mangueiral promoveu, por um lado, a autosegregação de uma classe média que busca sua identificação com formas de habitar e viver associadas ao *status* e a valores sociais privatistas; e, por outro, processos violentos de diferenciação e segregação forçada de uma periferia, São Sebastião, cujos espaços e práticas sociais permanecem continuamente ameaçados e marginalizados.

Referências

- CALDEIRA, T. **Cidade de muros, crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios**. Brasília: Codeplan, 2021. Disponível em: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Sao_Sebastiao.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.
- GDF assina contrato para dar início às obras do Jardim Mangueiral. **Jornal de Brasília**, 25 mar. 2009. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/gdf-assina-contrato-para-dar-inicio-as-obras-do-jardim-mangueiral/>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- GRAVIA, G. Mulher denuncia abordagem truculenta de policial penal no DF. **G1**, Distrito Federal, 10 fev. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/02/10/mulher-denuncia-abordagem-truculenta-de-policial-penal-no-df-video-mostra-acao.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- HOLSTON, J. O espírito de Brasília: modernidade como experimento e risco. *In*: CONDURU, R.; NOBRE, A. L.; KAMITA, J. M.; LEONÍDIO, O. (Org.). **Um modo de ser moderno**: Lucio Costa e a crítica contemporânea. São Paulo: Cosac Naify, 2004. p. 159-177.
- NOVACAP – COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL. Brasília: cidade onde o sol nasce para todos. **Brasília**: revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, ano 7, n. 65-81, maio 1962/set. 1963.
- PANTA, M. População negra e o direito à cidade: interfaces entre raça e espaço urbano no Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 79-100, jan./abr. 2020. Disponível em <https://revista.arquivo-nacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1521/1435>. Acesso em: 21 abr. 2023.
- PROJETO de Lei das poligonais é aprovado e transforma o Jardim Botânico. **Portal Movimento**, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mcjb.org.br/portal/noticias/projeto-de-lei-das-poligonais-e-aprovado-e-transforma-o-jardim-botanico/>. Acesso em: 21 abr. 2023.
- ROCHA, K. **Jardim Botânico apresentou maior renda mensal entre as cidades da UPT Leste**. Brasília: Codeplan, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3xRne5D>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- SLOBODIAN, Q. **Globalists**: the end of empire and the birth of neoliberalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.
- YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.

EIXO
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

NEOLIBERALISMO EM TEMPOS DE DESASTRE CLIMÁTICO¹

Lara Caldas

Já estamos vivendo com as mudanças climáticas. É o que alertam os cientistas que vêm há anos produzindo estudos sobre as mudanças do “antropoceno”, isto é, a era geológica em que a humanidade assume um papel central na ecologia, modificando a forma como toda a natureza opera. Se até recentemente os seres humanos e suas atividades foram uma força menor na dinâmica do sistema terrestre, hoje a humanidade se tornou determinante na alteração da biosfera (Angus, 2016).

Uma dessas alterações é o aquecimento global, responsável por eventos climáticos mais frequentes e intensos, que tem resultado em catástrofes no mundo inteiro, incluso na região metropolitana de Brasília. Entretanto, essas alterações não decorrem do simples fato de existirem mais pessoas na terra hoje que em qualquer outro momento, tampouco é resultado de “atividades humanas” entendidas de forma genérica.

Sabemos que o que tem causado as alterações geológicas do antropoceno são os processos acelerados de industrialização e urbanização de paradigma capitalista que aconteceram de forma brutalmente rápida após a primeira metade do século XX. A forma de produção e reprodução capitalista, que está sempre buscando expansão do lucro por meio da expansão do consumo, resultou em uma série de práticas danosas: a tendência de produzir produtos descartáveis que acumulam nas águas e no solo após pouco tempo de uso; a exploração intensiva e expansiva de recursos naturais para alimentar essa indústria; a dependência de combustíveis fósseis; e o desmatamento.

A própria lógica de urbanização das cidades conecta-se com essas práticas em vários níveis, aprofundando problemas de poluição, impermeabilização do solo e alimentando a indústria automobilística. Brasília é um grande exemplo. Tendo sido uma cidade planejada a partir da necessidade de deslocamento do carro, nossa região metropolitana é atravessada por rodovias que conectam distâncias de maneira pouco eficaz e contribuem para uma urbanização fragmentária, cheia de pontos fracos do ponto de vista social e ambiental.

Neste curto ensaio, argumento que o neoliberalismo contribui para o acirramento do problema urbano diante dos desastres climáticos de pelo menos duas maneiras: ao criar uma ilusão de que o problema climático é um fenômeno “natural”, sendo um contingente externo ao capitalismo; e ao despolitizar o necessário debate sobre o futuro de nossos centros e modos de vida urbanos. Para contextualização, trago exemplos da região metropolitana de Brasília.

O neoliberalismo

O neoliberalismo é uma ideologia ou uma forma de governo que submete o Estado aos interesses privados do mercado. Frequentemente ilustrado pelos governos Thatcher (1979-1990) e Regan (1981-1989), no momento neoliberal todas as decisões estatais passam a ser justificadas por seu fim econômico. É o caso da redução dos gastos públicos com assistência social em prol de “contas equilibradas” ou a permissividade com o desflorestamento, uma vez que a prática é lucrativa para uma série de mercados, principalmente para a agroindústria.

Como uma fórmula mágica, o neoliberalismo passa a ditar que a eficiên-

¹ Este capítulo tem como base artigo de mesmo título publicado pela autora no jornal GGN em maio de 2022.

cia é dada pela governança privada, o bom Estado é aquele que economiza em gastos sociais, a cidadania plena é um padrão de consumo e – para justificar sucessivos cortes em benefícios sociais e a contínua precarização da vida – o “sucesso” é uma questão de mérito individual, assim como se manter seguro, sadio e feliz são responsabilidades exclusivas de cada um de nós.

Para as cidades, isso significou que muitos dos problemas urbanos passaram a ser tratados como problemas técnicos (externos à política, e, portanto, à disputa no Estado) ou individuais, mas nunca como coletivos ou sociais. A insegurança é remediada pela oferta de habitação securitizada, como a dos condomínios fechados; o empobrecimento de centros é tratado com a atração de investimentos privados, o que resulta em gentrificação; a gestão é reduzida à criação e à integração de plataformas digitais ou ao tecnicismo das cidades inteligentes; e, assim, o problema ambiental acaba reduzido a *slogans* que vendem sustentabilidade como um valor individual e corporativo, mas que não tendem a resultar em ações efetivas.

Durante décadas, a natureza foi tratada como algo externo à sociedade humana, sendo apenas uma fonte de exploração para produzir riqueza e desenvolvimento. A cidade, por sua vez, adquire o simbolismo do lugar da civilização moderna, que se opõe à natureza. A cidade, que só chega a nosso continente por meio da colonização, toma a forma de negação da natureza e dos modos de vida de populações indígenas que já se encontravam aqui. O capitalismo, que vem depois, constrói-se a partir da revolução industrial, e as fábricas de aço, asfalto, tijolos e carros fazem da cidade seu produto e sua base de pro-

dução e consumo. E o neoliberalismo, por sua vez, sedimenta o processo generalizando as relações de consumo em todas as esferas da vida e empobrecendo as relações políticas.

Na cidade neoliberal, a rua não é mais o lugar do encontro, da permanência e do lazer, mas uma maneira de facilitar formas de consumo e produção, seja acelerando o deslocamento de pessoas para o trabalho ou o transporte de mercadorias. A casa deixa de ser um lugar de reprodução da vida social, do habitar humano, e passa a ser uma fonte de especulação, entrando como ativo financeiro no mercado imobiliário. Praças, parques e leitos de rio deixam de servir somente ao usufruto e à qualidade de vida urbana e tornam-se elementos de valorização comercial de uma área. Dessa forma, a decisão sobre a manutenção de áreas públicas, espaços verdes, parques ou áreas de preservação ambiental passa a ser tomada considerando primariamente o potencial de gerar lucro daquele espaço.

Não é difícil ver, portanto, que a indústria capitalista predatória e a gestão neoliberal das cidades estão no centro das mudanças climáticas. Por isso, é racional a conclusão de muitos segundo a qual, diante de mais um desastre climático, o capitalismo ou o neoliberalismo “desaparecem” rapidamente: o comércio é interrompido, enquanto a solidariedade e cooperação mútua viram a ordem do dia. Edifícios desocupados ou até *shoppings* são convertidos em abrigos. O Estado é rapidamente chamado à ação, e até mesmo as preciosas medidas de “equilíbrio fiscal” são deixadas de lado. Por isso, alguns analistas afirmam que “o neoliberalismo não tem repertório para lidar com a crise climática”, e os desastres evidenciam a gritante “falta de planejamento”

dos últimos anos, resultando em mortes e enormes perdas materiais por todo o país em decorrência de alagamentos, deslizamentos ou incêndios florestais.

Esses comentários contêm uma leitura de boa-fé em que, de acordo com o senso comum, acredita-se que uma “resposta para a crise climática” é, necessariamente, uma *boa* resposta para a crise climática. Ou seja, qualquer reação premeditada, pensada e executada, levando em consideração os desastres climáticos, estará – necessariamente – visando mitigar danos, salvar vidas, enfim, o bem-comum. O segundo tipo de comentário, que também carrega esse otimismo, conclui: se houvesse recursos, planejamento, conhecimento e capacidade técnica, esses elementos seriam postos em ação e o problema seria mitigado. Afinal, como é possível que se saiba da possibilidade das catástrofes, que se tenha planos e estudos de mitigação, que se tenha dinheiro em caixa, mas não se faça nada?

Como ano após ano, sob governos mais ou menos imbuídos na ideologia neoliberal, não parece haver uma ação *eficiente* do ponto de vista do bem-comum, conclui-se, por um lado, que o neoliberalismo não tem uma resposta e, portanto, será *inativado* pela crise. Da mesma maneira, o capitalismo está fadado a ruir, uma vez que fica evidente não ser possível continuar assim. É uma visão que encontra paralelo em uma tradição do pensamento à esquerda que vê nas contradições do capitalismo o seu fim iminente.

Entretanto, faz-se necessário encerrar algumas evidências pouco palatáveis de que o neoliberalismo é, na verdade, uma forma muito eficiente de governar pela crise. É preciso abandonar a ideia de que toda forma de governo só é bem-sucedida (ou seja, se perpetua) na

medida em que mantém a estabilidade e busca o bem-comum, e que a incapacidade nesse sentido implica necessariamente em contradições sociais que levariam à sua ruína.

Se afastarmos essa visão otimista, será possível ver que o neoliberalismo tem, sim, uma resposta para os desastres climáticos, e estamos vendo essa resposta em ação nos últimos anos. E apesar dessa resposta ser desastrosa do ponto de vista humano e ecológico, ela tem se mostrado como uma política viável (eleitoral e institucionalmente). E entender isso parece fundamental para construir alternativas concretas.

O neoliberalismo é uma ideologia da estabilidade – é verdade –, mas da estabilidade da classe dominante enquanto tal. Visando conter ímpetus revolucionários do começo do século XX, o neoliberalismo se molda como uma política de reconfiguração do Estado e suas instituições. O objetivo é isolar a esfera econômica capitalista da influência popular. Para isso, o neoliberalismo cria um mito de que a economia é uma ciência exata, com certos e errados determinados por *experts* (que curiosamente são sempre a favor dos interesses das instituições financeiras), e insere um conjunto de mecanismos legais para usar o poder do Estado para proteção do capital financeiro.

Assim o Estado neoliberal assume o papel de garantidor, protetor e até mesmo criador do mercado privado. Nesse sentido, estudos recentes que partem da história do neoliberalismo e seu processo de construção institucional apontam que o neoliberalismo não é uma doutrina do Estado ausente, nem de Estado mínimo, mas a doutrina de um Estado forte, que governa para o capital privado e o protege (Dardot; Laval, 2016; Slobodian, 2018).

Dessa maneira, desaparece a oposição entre neoliberalismo e Estado.

Por dentro do Estado e ocupando seus governos, o neoliberalismo age para proteger o *status quo* capitalista, que só funciona pela manutenção das desigualdades. Para conservar um sistema cruelmente desigual, em que grande parte da população está vulnerável a todo tipo de catástrofe, o neoliberalismo se desenvolveu enquanto uma eficiente forma de *governar pela crise*.

Isso quer dizer que as respostas neoliberais para as crises, sejam elas sociais ou ambientais, não consistem em mitigar as desigualdades ou causas do desequilíbrio climático, mas um repertório de repressão que frequentemente aprofundam os problemas geradores. São exemplos as políticas de austeridade como resposta ao crescente empobrecimento da população, desregulamentação de mercados como contrapartida ao desemprego, privatização como saída para a insuficiência dos serviços públicos e até a repressão violenta dos insatisfeitos ou socialmente “indesejáveis” (Casara, 2018).

A crise climática não suscita respostas diferentes. Apesar de se ocultar sob um discurso privatista isolado da máquina pública e suas responsabilidades, a forma neoliberal de lidar com os desastres climáticos é agir por dentro do Estado para proteger os interesses do capital privado, por um lado, e garantir recursos para o contínuo financiamento desses setores, por outro.

Basta observar como os planos de reconstrução ou urbanização sistematicamente ignoram as recomendações de ambientalistas e mantêm a lógica atual de urbanização, perpetuando a crise. O desastre repetido é visto com uma oportunidade de investimento cíclica, porque

não atinge a todos igualmente – quem efetivamente morre ou perde tudo são desproporcionalmente pessoas mais pobres, racializadas e desprotegidas. Assim, cada desastre é oportunidade para investimentos em reconstrução, que surtirão novos desastres.

Por isso, cada nova crise é resolvida com mais – e não menos – neoliberalismo (Crouch, 2011). Apesar dos resultados sociais e ambientais desastrosos, as políticas neoliberais cumprem sua função e tendem a garantir ou até aumentar o repasse de recursos públicos para os cofres privados – com pouquíssimo controle sobre a qualidade dos investimentos subsequentes. Assim, *apesar* de amplas evidências, estudos e planos, o negacionismo climático triunfa. O neoliberalismo, ou o necroliberalismo, demonstra que vai “muito bem obrigada”.

A região metropolitana de Brasília

Na região do Distrito Federal (DF), o maior desafio climático dos próximos anos será a intensificação dos períodos de chuva e seca, relacionados ao desmatamento do cerrado e de outros biomas.

Ano após ano, o período de chuvas é acompanhado de alagamentos, principalmente nas regiões com menos infraestrutura urbana, que coincidem com as áreas mais pobres do DF, enquanto as áreas mais ricas tendem a enfrentar apenas problemas pontuais – como o alagamento de “tesourinhas” no Plano Piloto.

Graças às características do relevo local, deslizamentos não são um problema tão comum, mas a erosão do solo em algumas regiões, principalmente do Jardim

Botânico e de São Sebastião, pode vir a causar problemas desse tipo ou danos às construções. Além disso, os frequentes incêndios no cerrado que circunda Brasília têm causado pioras expressivas na qualidade do ar e problemas respiratórios para aqueles que precisam se expor ao clima. De forma correlata, a diminuição dos aquíferos causada pelo desmatamento do cerrado pode piorar os períodos de estiagem, e a falta de água pode vir a ser um desafio mais frequente nos próximos anos. Nesse caso, os principais danos são para a saúde dos habitantes.

Dessa maneira, diversos estudos indicam ser urgente para o Distrito Federal frear o desmatamento de áreas de cerrado e proteger suas nascentes. Isso quer dizer adotar uma política urbana que privilegie o desenvolvimento de áreas já consolidadas, em vez da contínua expansão de novos bairros em áreas antes desocupadas – política essa que tem sido privilegiada por diversas administrações do Distrito Federal, por serem mais lucrativas para os setores imobiliário, da construção e automobilístico. De fato, a enorme dependência do carro particular é outro grande desafio para Brasília, sendo essa alternativa de mobilidade não só a mais poluente como cúmplice de um modelo urbanístico expansivo, que promove o desmatamento e a segregação urbana.

Entretanto, apesar de diversos alertas sobre a possibilidade de piora nas condições climáticas do DF, as últimas administrações têm dado continuidade à expansão rodoviária como “solução” (entre aspas, pois comprovadamente ineficaz) para os deslocamentos cada vez mais longos dentro da região, bem como à construção de novos bairros, incluso para classes que não apresentam déficit habitacional.

A construção do bairro Noroeste é um grande exemplo. Com um terreno ao lado de uma importante área de proteção ambiental e território habitado por indígenas desde 1970, o Noroeste teve a construção não recomendada por estudos ambientais. Os estudos previam que, além de não atender à demanda habitacional do DF – primariamente de pessoas de menor renda –, e deslocar uma população tradicional, o Noroeste contribuiria para impermeabilização de uma área importante para a contenção de águas de chuva. Entretanto, a pressão do mercado imobiliário e de setores do governo que poderiam tirar proveito eleitoral e econômico da construção do novo bairro (marcadamente da Terracap, que esteve à frente do projeto) prevaleceram em relação aos avisos de órgãos como o Ministério Público do Distrito Federal, a então Companhia de Saneamento Ambiental do DF (Caesb), o Instituto Chico Mendes (ICMBio) entre outros.

Em 2022, o Serviço Geológico do Brasil (SGB) fez um estudo mapeando as áreas de risco geológico e as medidas necessárias a serem tomadas para a prevenção (Pinho; Silva, 2022). Segundo esse estudo, a maior parte das áreas com alto risco de desastre está localizada em Sobradinho II, Fercal, Vicente Pires, Planaltina e Riacho Fundo I. Entretanto, faltam medidas para a mitigação desses eventos, que passariam, necessariamente, por um comprometimento com o fim do desmatamento do cerrado e uma política habitacional responsável – ou seja, que vise contornar o déficit habitacional da classe trabalhadora de baixa renda, em detrimento da especulação imobiliária.

Vale lembrar que, mesmo após repetidos desastres, continuam tramitando

no Congresso projetos de lei que reduzem proteções ambientais em âmbito nacional (Sardinha, 2024), entre eles o PL 364/2019, que retira a proteção de áreas ambientais não florestais, incluindo parte do cerrado. Tais projetos avançam com forte *lobby* dos setores agroindustriais e da construção civil.

A saída é pela política

No impasse capitalismo-neoliberal e crise climática, ainda preocupa o negacionismo. A cada desastre – cuja probabilidade de ocorrência já costuma ser conhecida – permanece a insistência de diversos setores sociais em culpar a chuva, a seca ou a natureza de maneira geral.

A naturalização do desastre, por sua vez, leva à naturalização da tragédia, que “não poderia ser evitada”. E daí vem a grande despolarização de um debate que é essencial. Por um lado, se o desastre é natural, não há nada a se fazer, então governantes, empresas ou setores da economia não podem ser cobrados – “estamos todos no mesmo barco”, dizem. Por outro lado, temos visto um esforço deliberado, principalmente de atores da extrema direita, de a cada tragédia produzir um repertório de vídeos e materiais mentirosos, que acusam agentes do Estado de estarem deliberadamente atrapalhando a distribuição de alimentos ou obras essenciais.

Essa estratégia política, cada vez mais comum, contribui para a construção de um imaginário político maniqueísta, em que o Estado é sempre “mau” e suas ações vão apenas no sentido de “roubar do povo”. E a única saída para se defender

desse Estado seria confiar na informação descentralizada, na boa vontade individual e na caridade do empresariado, que já “sofreria” com impostos.

Ao passo que se tenta eximir governos, empresas e *lobbys* de responsabilidade, busca-se, simultaneamente, criar a imagem de um Estado inimigo da empresa individual. O resultado é a figuração de um Estado uno, monoliticamente corrupto ou “inútil”, que, portanto, *não precisa ser disputado*, em oposição a um empresariado idealizado (que esconde seu interesse de controlar a máquina pública). A popularização dessas ideias tem, obviamente, consequências nefastas para a democracia e, de maneira muito direta, para o próprio futuro de grande parte da população.

Tal discurso favorece a continuidade do grupo de interesses privados no poder, camuflando o lugar que eles ocupam dentro desse Estado e sua responsabilidade pela crise. O que temos diante de nós não é uma crise total, que atingirá todos por igual, mas a deterioração muito rápida dos modos e meios de vida das pessoas mais vulneráveis, que residem em áreas periféricas ou de infraestrutura mais frágil.

Mas nem tudo está perdido. Estudos recentes mostram que grande parte dos brasileiros reconhece que a mudança climática está por trás dos eventos extremos (Sete..., 2023). Agora é necessário pressionar para a priorização das pautas ambientais nas agendas políticas locais e nacionais, para que haja fiscalização e para que a sustentabilidade deixe de ser apenas mais uma peça de *marketing*, um mote vazio para vender produtos na mesma lógica de sempre.

Referências

ANGUS, I. **Facing the anthropocene**: fossil capitalism and the crisis of the earth system. New York: Monthly Review Press, 2016.

CASARA, R. R. R. **Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CROUCH, C. **The strange non-death of neoliberalism**. Cambridge: Polity Press, 2011.

DARDOT, C.; LAVAL, P. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

PINHO, D.; SILVA, J. A. **Setorização de áreas de risco geológico**: Brasília, Distrito Federal. Brasília: Serviço Geológico do Brasil, 2022. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/handle/doc/22910>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SARDINHA, E. Ambientalistas denunciam pacote da destruição com 28 propostas no congresso. **Congresso em Foco**, 8 maio 2024. Disponível em: <https://bit.ly/3Y47YNp>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SETE em cada dez brasileiros acreditam que aquecimento global vai prejudicar muito sua vida, diz pesquisa Ipec. **O Globo**, 17 jun. 2023. Disponível em: <http://glo.bo/3S8kJ5v>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SLOBODIAN, Q. **Globalists**: the end of empire and the birth of neoliberalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

SOBRE OS AUTORES

Ana Luiza Castro

Cientista política e mestranda em Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência de pesquisa nos seguintes temas: direito à cidade; moradia e exclusão e populismo. Foi membro do grupo de pesquisa Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades – Demodê (UnB/CNPq) e atualmente é pesquisadora do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Ana Luísa Coelho Moreira

Psicóloga, mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e doutora em Psicologia Clínica e Cultura pela UnB. Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça; Gestão Pública; e Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas. É analista-técnico de políticas sociais do Ministério dos Direitos Humanos e integra o Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

Graduada em Direito e mestre em Geografia (UnB), doutora em Direito Urbanístico e Planejamento Urbano pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). É subprocuradora-geral do Distrito Federal e integrante do Comitê Distrital da Reserva da Biosfera do Cerrado. Integra o Grupo de Pesquisa em Direito, Economia e Filosofia da PUC-Minas e o Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Benny Schvarsberg

Arquiteto urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em Sociologia Urbana pela UnB. É pesquisador do Grupo de Pesquisa Paisagem, Projeto e Planejamento do Laboratório de Estudos da Urbe (UnB), professor titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB e vice-coordenador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Breitner Tavares

Cientista social e sociólogo, mestre e doutor em Sociologia pela UnB. É professor do Departamento de Saúde Coletiva da UnB/Ceilândia. É membro do grupo de pesquisas Anti-Racism/Decolonization (Universidade de Alberta, Canadá), líder do grupo de pesquisa Sociabilidade e Saúde nas Periferias Urbanas (UnB/CNPq) e pesquisador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Carla Neves Mariani

Bacharel em Direito, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (Ufba) e doutoranda em Direitos Humanos e Cidadania na UnB. Tem experiência de pesquisa com enfoque na multidisciplinaridade, no direito crítico e no campo urbano, articulando estudos em cultura, direito e cidade. É pesquisadora do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Christiane Machado Coêlho

Socióloga, mestre em Psicologia Social e doutora em Sociologia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, França). É professora do Departamento de Sociologia (SOL) e coordenadora do Observatório de Brasília Metropolitana do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam/UnB) e coordenadora de Extensão do Instituto de Ciências Sociais (ICS/UnB). É pesquisadora do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Felipe Veloso de Paula

Arquiteto urbanista, graduando em Agronomia e mestrando em Projeto e Cidade pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atualmente desenvolve pesquisas concentradas em planejamento urbano voltado para soluções sustentáveis, explorando estratégias de análise e planejamento urbano inovadores. É pesquisador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Gustavo Serafim

Cientista político, mestre e doutorando em Ciência Política pela UnB. Suas pesquisas versam sobre os seguintes temas: movimentos sociais, Estado e políticas públicas; participação política; e teoria do Estado. É pesquisador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

João Lucas Campos

Cientista político e mestrando em Ciência Política pela UnB. Em suas pesquisas investiga a relação entre democracia, neoliberalismo e estudos urbanos. É pesquisador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Lara Caldas

Arquiteta urbanista, mestre em História da Arquitetura e Urbanismo pela University of Groningen (Holanda) e doutora em Ciência Política pela UnB. Seus interesses de pesquisa estão na interseção entre política e urbanização, incluindo política urbana, teoria política contemporânea e desigualdades globais comparativas. É colaboradora da rede BrCidades e pesquisadora do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Luana M. E. Kallas

Arquiteta urbanista, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UnB. É professora e coordenadora de Pesquisa da Faculdade de Artes Visuais (FAV) da Universidade Federal de Goiás (UFG). É líder do grupo de pesquisa Laboratório de Urbanismo, Planejamento Urbano, Paisagem, Arquitetura, *Design* e Sustentabilidade (Luppa) e pesquisadora do Núcleo Brasília e do Núcleo Goiânia do INCT Observatório das Metrôpoles.

Marcela Antonieta Souza da Silva

Geógrafa, mestranda em Ciência Política na UnB. Foi pesquisadora voluntária do Programa de Iniciação Científica (Pibic) e bolsista do Programa de Iniciação à Docência (Pibid), além de ter participado de diversos projetos de extensão da UnB. É pesquisadora do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles.

Thiago Trindade

Professor e atual vice-diretor (2023-2027) do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB, e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UnB. É coordenador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles e integrante da coordenação do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (Geourb).



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrópoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrópoles.

LETRAPITAL

