

# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**VITÓRIA**



LETRAPITAL



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



# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

**VITÓRIA**



LETRAPITAL



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



Copyright © Observatório das Metr6poles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei n<sup>o</sup> 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os  
meios empregados, sem a autorizaç3o pr6via e expressa do autor.*

EDITOR: Jo3o Baptista Pinto

ORGANIZAÇ3O: Pablo Silva Lira e Mariana Paim Rodrigues

ILUSTRAÇ3O DA CAPA: Gabriel Pon3

PROJETO GR3FICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇ3O: Jenyfer Bonfim

---

**Dados Internacionais de Catalogaç3o na Publicaç3o (CIP)**

---

V828

Vit3ria [livro eletr4nico] / Observat3rio das Metr6poles ; [organizaç3o de Pablo Silva Lira e Mariana Paim Rodrigues]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observat3rio das Metr6poles, 2024.  
6MB; PDF. (Coleç3o Caderno de Propostas : Observat3rio das Metr6poles nas Eleiç3es ; 18)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-008-1

1. Brasil - Regi3es metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Vit3ria (ES)  
I. Observat3rio das Metr6poles II. Lira, Pablo Silva III. Rodrigues, Mariana Paim

24-4007

CDD 307.76

CDU 316.334.56

---

Ang3lica Ilacqua - Bibliotec3ria - CRB-8/7057

**Observat3rio das Metr6poles - IPPUR/UFRJ**

Coordenaç3o Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5<sup>o</sup> andar - Ilha do Fund3o

Cep 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

[observatoriodasmetr6poles.net.br/](http://observatoriodasmetr6poles.net.br/)

LETRA CAPITAL EDITORA

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

[www.letracapital.com.br](http://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:**

Pablo Silva Lira

Mariana Paim Rodrigues

### **Apoio técnico:**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Amanda Lovatti Coelho Koffer

Julia Curto Uliana

Kelly Lara de Almeida

---

**10** **PREFÁCIO**  
**POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**  
*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

---

**14** **APRESENTAÇÃO**  
*Kelly Lara de Almeida*  
*Julia Curto Uliana*  
*Amanda Lovatti Coelho Koffer*  
*Mariana Paim Rodrigues*  
*Pablo Silva Lira*  
*Katia Cesconetto de Paula*

---

**19** **EIXO SEGREGAÇÃO**  
**EXTREMA POBREZA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA:** análise de uma simulação de política de transferência de renda a partir da matriz de insumo-produto..... 20  
*Edna Morais Tresinari*  
*Marlon Neves Bertolani*  
**A MORADIA COMO QUESTÃO CENTRAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:** uma análise da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV..... 26  
*Sandra Mara Pereira*  
*Karlla Cristina Gaiba Rebuli*

---

**33** **EIXO ILEGALISMOS**  
**VITIMIZAÇÃO E SENSAÇÃO DE SEGURANÇA:** por que as pesquisas de vitimização precisam fazer parte das políticas de segurança pública para as cidades? ..... 34  
*Domitila Costa Cayres*  
*Thiago de Carvalho Guadalupe*  
**ENTENDA PORQUE O FEMINICÍDIO NÃO É UM BOM INDICADOR PARA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES** .....42  
*Thiago de Carvalho Guadalupe*  
*Pedro Henrique Monteiro*  
*Luiz Carlos Santos de Jesus*

---

## 49 EIXO MORADIA

**ATHIS:** qualidade de vida, bem-estar e da saúde habitacional ..... 50

*Liziane de Oliveira Jorge*

*Latessa Bianca Laranja Monteiro*

---

## 59 EIXO SANEAMENTO

**O AMBIENTE ALIMENTAR:** a análise espacial como promotora da segurança alimentar ..... 60

*Livia Maria Albertasse Tulli*

*Marcelo Eliseu Sipioni*

*Pablo Silva Lira*

*Pablo Medeiros Jabor*

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DO DIREITO AO AMBIENTE EQUILIBRADO:** o caso do Espírito Santo ..... 70

*Karlla Cristina Gaiba Rebuli*

*Sandra Mara Pereira*

---

## 77 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO** ..... 78

*Nicolas Gonçalves da Silva*

*Kelly Lara de Almeida*

*Cynthia Lopes Pessoa de Miranda*

*Pablo Silva Lira*

*Antonio Ricardo Freislebem da Rocha*

**O IDOSO NA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA, E OS NOVOS DESAFIOS PARA GARANTIA DO DIREITO À CIDADE** ..... 86

*Isabella Batalha Muniz Barbosa*

---

## 95 EIXO MOBILIDADE

**PERSPECTIVAS DA MOBILIDADE NA RMGV: sustentabilidade e direito à cidade.....**96

*Damiany Farina Nossa*

*Mariana Paim Rodrigues*

*Pablo Silva Lira*

*Katia Cesconeto de Paula*

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO À MOBILIDADE URBANA A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE - SUM.....** 102

*Amanda Lovatti Coelho Koffer*

*Julia Curto Uliana*

*Latussa Laranja Monteiro*

---

## 111 EIXO GOVERNANÇA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: principal gargalo da gestão metropolitana? .....** 112

*Latussa Bianca Laranja Monteiro*

*Bruno Casotti Louzada*

*Clemir Regina Pela Meneghel*

---

## 123 EIXO PARTICIPAÇÃO

**PLANOS, CONSELHOS E FUNDOS: estrutura mínima para uma gestão urbana participativa?.....** 124

*Cynthia Lopes Pessoa de Miranda*

*Clemir Regina Pela Meneghel*

**EMPODERAMENTO DOS CONSELHOS: por mais lutas pautadas no interesse coletivo.....** 132

*Isabella Batalha Muniz Barbosa*

*Clemir Regina Pela Meneghel*

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO:**  
o orçamento participativo como prática democrática ..... 140  
Julia Curto Uliana  
*Clemir Regina Pela Meneghel*  
*Adriano do Carmo Santos*  
*Maria Amélia Santiago Ataide*

---

## 149 **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 Metrópoles 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

*Kelly Lara de Almeida*

*Julia Curto Uliana*

*Amanda Lovatti Coelho Koffer*

*Mariana Paim Rodrigues*

*Pablo Silva Lira*

*Katia Cesconetto de Paula*

O conhecimento científico desempenha um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas eficazes. Ele fornece uma base sólida de evidências e análises que permitem aos formuladores de políticas tomarem decisões informadas, que visam melhorar a qualidade de vida da população e enfrentar os desafios sociais e econômicos.

Em um mundo cada vez mais complexo e interconectado, a capacidade de entender e aplicar conhecimentos científicos é essencial para desenvolver soluções sustentáveis e inovadoras. Portanto, a democratização desse conhecimento é fundamental para garantir que todos os setores da sociedade possam participar ativamente na construção de políticas públicas mais justas e inclusivas.

Em janeiro de 2024, a rede nacional de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), Observatório das Metrôpoles, iniciou uma série de publicações de artigos de opinião sobre diversas temáticas referentes à realidade metropolitana e seus impactos no cotidiano das cidades. O projeto intitulado “Observatório das metrôpoles nas eleições: um outro futuro é possível” objetiva incidir na agenda pública e ampliar a discussão e conhecimento da sociedade e dos governos, bem como na proposição de políticas públicas pertinentes às necessidades municipais e metropolitanas, que assegurem os princípios e instrumentos da reforma urbana e do direito à cidade. O Núcleo Vitória publicou um total de dezessete artigos de opinião no jornal ESBrasil.

Ao propor a publicação das pesquisas em mídia local, a rede de pesquisadores torna-se mais próxima dos cidadãos que vivenciam diretamente os temas abordados nos textos.

A abertura para o diálogo das pesquisas é um exercício que nos coloca em posição de incidência, incorporando ciência e sociedade em torno de um objetivo comum: refletir e pretender ações para a melhoria da realidade local. Nesse sentido, buscamos contribuir com a popularização do conhecimento científico aplicado para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Nesse contexto, a rede nacional de pesquisa propôs a elaboração de um Caderno de Propostas, como continuidade do trabalho iniciado nos artigos de opinião.

O presente Caderno tem como objetivo impulsionar a reflexão crítica e o debate sobre a realidade da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), por meio da exposição das propostas e desafios ante o contexto das políticas públicas em diversas áreas, como segurança pública, assistência social, mobilidade urbana, saneamento básico e meio ambiente, entre outras. Os artigos contidos nesta obra dão continuidade às reflexões já elaboradas pelo Núcleo Vitória ao longo do ano através de veículos de mídia locais.

Para subsidiar a reflexão crítica, o Caderno está organizado em oito seções temáticas, além desta apresentação. Em síntese, são discutidos temas relevantes e que caracterizam a RMGV, como: a discussão da pobreza e da extrema pobreza e as vulnerabilidades das pessoas em situação de rua; a discussão acerca da segurança pública e os indicadores de violência doméstica, bem como as pesquisas de vitimização; habitação e políticas públicas e sua implantação; processos de transição ecológica e demográfica; o saneamento básico e o meio ambiente; a mobilidade urbana; reflexões sobre a governança metropolitana e seus desafios; a gestão metropolitana e municipal; e a participação da sociedade nos Conselhos Municipais de Política Urbana.

O eixo “Segregação Urbana e Desigualdades” debate a articulação entre a temática da segregação urbana com as diversas dimensões das desigualdades que são produzidas e reproduzidas na região metropolitana. Os artigos desse eixo nos apontam dados sobre a atual situação da segregação social no contexto da RMGV, provocando um alerta sobre a realidade acerca das Pessoas em Situação de Rua (PSR), muitas vezes invisibilizados perante a sociedade e as administrações locais e estaduais, e da Extrema Pobreza, analisando sua distribuição espacial e apontando a transferência de renda como uma possibilidade de estímulo à economia e auxílio na erradicação da extrema pobreza, beneficiando toda a sociedade.

O eixo “Illegalismos e Serviços Urbanos” discute as temáticas da criminalidade e da violência na produção dos territórios e seu impacto na vida dos moradores; os ilegalismos urbanos, a regularização fundiária e os serviços urbanos; as políticas de segurança pública; e a informalidade e ilegalismos com foco no trabalho. Os artigos desse eixo tratam das pesquisas de vitimização nas políticas de segurança pública das cidades e a discussão dos indicadores de violência doméstica.

O eixo “Moradia e Política habitacional” apresenta o tema da habitação no âmbito das políticas públicas. Apesar de ser reconhecido e incluído na Constituição Federal, o direito à moradia digna ainda enfrenta empasses para ser efetivado na agenda pública. O artigo desse eixo apresenta os dados referentes às condições de moradia e componentes do *déficit* habitacional da RMGV, de forma a argumentar sobre as possibilidades da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) como ferramenta para assegurar condições de qualidade de vida, bem-estar e saúde habitacional. A ATHIS é um direito assegurado pela Lei Federal 11.888/2008 que garante às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

O eixo “Saneamento Básico e Meio Ambiente” discute a universalização do saneamento, a crítica do processo de privatização em curso no Brasil, a justiça ambiental e a segurança alimentar, temas que devem ser inseridos na agenda pública. Nesse sentido, os artigos desse eixo enfatizam a importância da análise espacial para promover a segurança alimentar e a universalização do saneamento básico como políticas públicas essenciais para um ambiente equilibrado. A alimentação adequada, um direito humano, está alinhada ao desenvolvimento sustentável e depende de um planejamento urbano eficiente e de políticas públicas que garantam a produção e disponibilidade de alimentos. O acesso ao saneamento básico, essencial para o direito à cidade e à reforma urbana, ainda enfrenta desigualdades significativas, com 24,64% da população do Espírito Santo sem acesso à rede de esgoto, refletindo disparidades raciais. Para garantir a universalização desses serviços, é crucial que o Estado assegure o acesso integral a todos.

O eixo “Transição ecológica e demográfica” discute temas como o perfil do idoso, os sistemas de espaços livres e soluções baseadas na natureza para transição ecológica. Os artigos desse eixo abordam as mudanças climáticas e a necessidade de planejamento e gestão local para enfrentar e prevenir desastres socioambientais, além de discutir o perfil da população idosa na RMGV. As mudanças climáticas, com a recorrência de eventos extremos, exigem estratégias de adaptação urbana e redução de vulnerabilidades, com o Plano de Mudanças Climáticas sendo uma ferramenta essencial. Paralelamente, o envelhecimento populacional, um fenômeno crescente

no Espírito Santo, que acompanha a inversão piramidal no Brasil, e especialmente na RMGV, requer políticas públicas urgentes para amparar os idosos e atender às suas necessidades diárias.

O eixo “Mobilidade Urbana e Política de Transportes” discute o cenário das políticas de mobilidade, caracterizadas pela ausência de investimento em transporte público de massa e pelo aumento da motorização individual. Nesse contexto, trata dos temas referentes à defesa da tarifa zero e do triplo zero, para promoção da redução das desigualdades e direito à cidade; os modais sustentáveis, trazendo diretrizes para a construção de um sistema de mobilidade mais sustentável e inclusivo, que promova a integração da metrópole. Problemas de mobilidade urbana representam a falta de acesso aos serviços e estruturas da cidade, comprometendo o direito social à mobilidade assegurado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. O Sistema Único de Mobilidade (SUM) propõe a integração governamental em diferentes escalas para garantir o direito de ir e vir, inclusão social, fomento ao transporte ativo e público, melhorias nos serviços de transporte e infraestruturas, e a meta do “Triplo Zero” (tarifa zero, zero emissões e zero mortes no trânsito). A integração mobilidade-sustentabilidade é uma prioridade global para reduzir os impactos socioambientais. O Espírito Santo ocupa o quarto lugar em aderência aos planos de mobilidade urbana, com 14,10% dos municípios obrigados a elaborar esses planos. Na RMGV, onde Vitória centraliza os deslocamentos, planos de Mobilidade Urbana e um Plano de Mobilidade Metropolitana são essenciais para melhorar a circulação intra e intermunicipal, enfrentando movimentos pendulares e gargalos nos acessos às cidades vizinhas.

O eixo “Governança Metropolitana” trata da relação interfederativa e participação social e da defesa do plano diretor municipal e compatibilidade com os planos metropolitanos. Entende-se que o pacto territorial é uma nova forma de desenhar políticas públicas, tendo como princípio orientador a construção social coletiva, visando a integração regional. A união de municípios com o objetivo de partilhar soluções e a defesa dos interesses comuns é uma estratégia na recomposição do planejamento e gestão metropolitana.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado teve como premissa o planejamento metropolitano, estabelecido pelo Estatuto da Metrópole. Com metodologia participativa, o PDUI foi promulgado pela Lei Complementar Estadual nº.872/2017. A elaboração de propostas metropolitanas teve como premissa a gestão democrática e o fortalecimento da participação social, pois essa é a chave para a continuidade do planejamento de base participativa. Os instrumentos e as diretrizes do Plano podem servir como subsídio programático para a sustentabilidade regional, mantendo a autonomia local, ao mesmo tempo que subsidia a convergência das ações regionais. Além disso, a participação social deve estar presente nas etapas pós-planejamento: execução e acompanhamento.

O eixo “Gestão Democrática e Participação Cidadã” trata do tema da participação social para o planejamento urbano e a gestão democrática das metrópoles brasileiras. Os artigos desse eixo discutem a participação cidadã e o controle social, a partilha da gestão metropolitana e a promoção de sistemas participativos, visando à gestão democrática dos territórios.

Uma gestão democrática efetiva é composta por uma estrutura mínima: Planos, Conselhos e Fundos. Instrumentos legais contribuem na fundamentação do planejamento e gestão municipal, para que sejam garantidas as funções sociais da cidade e a participação democrática. Uma análise sobre a RMGV nos apresenta o panorama dos municípios a caminho de uma gestão pública participativa.

A estrutura metropolitana é muito complexa. A participação social para a construção de uma democracia participativa é primordial na construção da cidadania, influenciando na dinâmica urbana. O Estatuto da Cidade regulamenta a participação social na cidade, muitas vezes instituída sob a forma de conselhos - instâncias participativas referentes ao planejamento das cidades e ao acompanhamento de políticas públicas. A composição e as ações deliberadas pelos conselhos irão refletir na configuração espacial do território e no desenvolvimento urbano dos municípios. Assim sendo, o fortalecimento dos processos participativos é importante para que os esforços sejam em prol do interesse coletivo.

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil, no final do século XX, e tem como premissa o envolvimento dos cidadãos nas decisões orçamentárias municipais, direcionando as necessidades regionais e municipais. Esse modelo de gestão tornou-se referência internacional. Em Vitória, diversas gestões municipais praticaram o OP, consultando a sociedade para decisão do destino do orçamento, promovendo o desenvolvimento da cidade de acordo com as necessidades locais.

A abertura para o diálogo das pesquisas é um exercício que nos coloca em posição de incidência, incorporando ciência e sociedade em torno de um objetivo comum: refletir e pretender ações para a melhoria da realidade local. Nesse sentido, buscamos contribuir com a popularização do conhecimento científico aplicado para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

A democratização do conhecimento científico, construída de forma participativa e descentralizada do ambiente superespecializado, contribui para a formação e manutenção do pensamento crítico da sociedade, ampliando a gama de possibilidades para a resolução de demandas por meio do reconhecimento de problemáticas por vezes ocultas às dinâmicas das cidades.

A conceituação do direito à cidade pressupõe a participação consciente dos cidadãos na produção e transformação da cidade, para além do direito de usufruir dessa. Neste processo, o acesso democrático ao conhecimento científico se mostra fundamental, pois possibilita que a população tenha condições de decisão e ação política subsidiadas pelo entendimento da realidade em que se inserem.

Dessa forma, a partir do exposto, esta obra procura proporcionar uma reflexão crítica sobre os caminhos e desafios da RMGV a partir de diversas perspectivas, inserindo-se em um debate nacional proporcionado pela rede de pesquisa do Observatório das Metrôpoles, cujo propósito principal é subsidiar ações para a reconstrução do Brasil, para ações pertinentes às necessidades municipais e metropolitanas visando, os instrumentos para a reforma urbana e o direito à cidade.

Boa leitura!

# EIXO SEGREGAÇÃO

---

# **EXTREMA POBREZA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA:**

análise de uma simulação de política  
de transferência de renda a partir da  
matriz de insumo-produto

*Edna Moraes Tresinari*

*Marlon Neves Bertolani*

## Introdução

Os benefícios sociais e econômicos dos programas de transferência de renda abrangem toda a sociedade. É o que aponta a avaliação de impacto por meio da Matriz de Insumo-Produto - MIP<sup>1</sup> de uma simulação de política de transferência de renda no volume de recursos suficientes para erradicar a extrema pobreza por um ano na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

Em linha com o referencial regional existente, este estudo utiliza a MIP e multiplicadores, a fim de mensurar os impactos de erradicar a extrema pobreza na RMGV e de avaliar a capacidade multiplicadora de produção e renda dos mais pobres. Para tanto, considerou-se a estrutura de consumo das famílias com renda de até meio salário mínimo extraído da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), no sentido de aproximar a estrutura do consumo das famílias consideradas mais pobres, já que os recursos seriam transferidos para esse público, e examinar a propagação dessas transferências.

Apesar da amplitude e relevância do debate acerca do conceito de pobreza, o presente estudo parte de uma abordagem da pobreza monetária<sup>2</sup>, que em linhas gerais refere-se a uma situação de insuficiência de renda mensurada através de uma linha de pobreza<sup>3</sup>.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua-Anual de 2022, a RMGV apresentou um percentual de pobreza monetária de 25,1%, queda de -7,3 pontos percentuais em relação ao ano anterior. O percentual de pobres na região equivale a aproximadamente 515,7 mil pessoas com rendimentos inferiores a R\$ 647,84 mensais. O percentual de extrema pobreza monetária na RMGV foi de 4,6%, queda de -2,6 p.p. em relação a 2021. Esse percentual (4,6%) representa uma estimativa de 94,5 mil pessoas com rendimentos inferiores a R\$ 203,73 mensais.

O volume anual de recursos para erradicação da extrema pobreza, R\$ 562,27 milhões (0,7% do PIB da RMGV), foi identificado por meio do Cadastro Único e calculado a partir do hiato de extrema pobreza (IJSN, 2021b), ou seja, a quantidade de recurso adicional que cada cidadão abaixo da linha da extrema pobreza precisaria receber para alcançar a linha de US\$ 2,15 *per capita*/dia, ou R\$ 203,34 mensais em valores de 2022 (PPC de 2011) (Gráfico 1). Ressalta-se que o valor calculado se refere ao volume total e não ao adicional de recursos necessários, uma vez que não considera o que já é gasto com os programas de transferência de renda dos governos federal e estadual, dado que o objetivo principal do estudo é simular como as transferências impactam a economia da RMGV em termos de retorno desses investimentos para a sociedade e não procurar o valor exato de um programa de transferência de renda capaz de erradicar a extrema pobreza.

1 A MIP é uma ferramenta de análise da estrutura econômica (oferta e demanda) de forma desagregada, que mostra a intensidade da interdependência entre atividades produtivas em relação aos insumos e produtos e sua relação com a demanda final. Pode-se dizer que é uma representação estática do sistema econômico de uma região em determinado período.

2 A escassez monetária configura o que Sen (2001) classifica como inadequação de renda. Dessa forma, a pobreza é entendida como privação de capacidades básicas ao invés de meramente como baixo nível de renda, critério tradicional de identificação da pobreza.

3 Linhas monetárias de pobreza são parâmetros de mensuração de pobreza. Nos estudos sobre a pobreza no Brasil e no Espírito Santo, o IJSN utiliza as linhas sugeridas pelo Banco Mundial: US\$ 6,85, *per capita*/

dia, ou R\$ 647,84 mensais (PPC,2011), indicada para mensurar a pobreza em países com renda média alta como o Brasil, e US\$ 2,15, *per capita*/dia, ou R\$ 203,34 mensais (PPC, 2011) para a extrema pobreza.

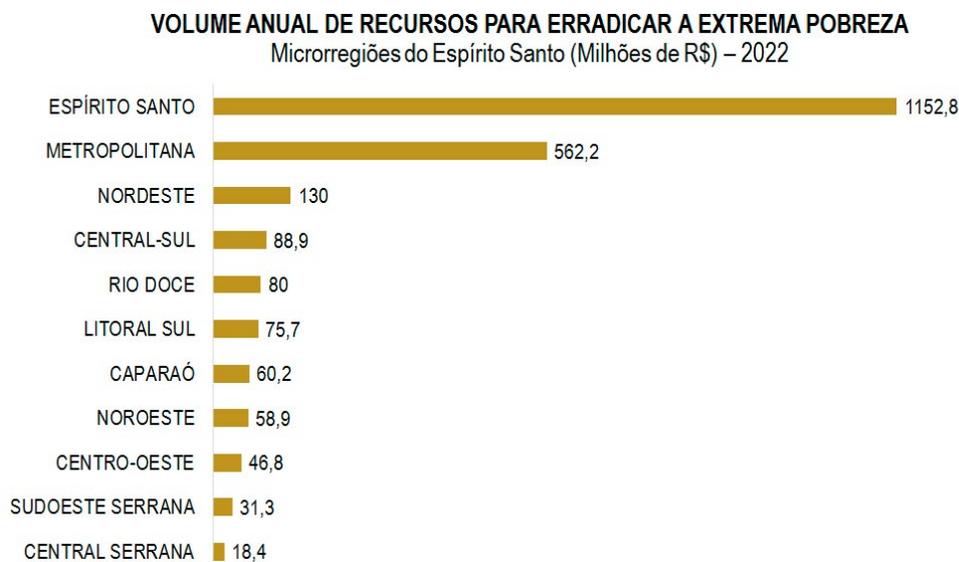


Gráfico 1. Fonte: CadÚnico - 2022. Elaboração: Própria, 2024.

## Resultados

Os resultados dos impactos foram definidos com base no produto entre o valor do choque (R\$ 562,20 milhões, volume de recursos necessários para erradicar a extrema pobreza) e o valor do multiplicador total por atividade para cada uma das variáveis selecionadas. Assim, os resultados apresentados exibem, em reais, quanto o incremento do consumo das famílias na demanda final, decorrente da hipótese de transferência de renda do valor anual necessário para erradicar a extrema pobreza, estimula a economia.

A análise apontou que, para cada real transferido aos mais pobres, representados por aqueles com consumo até meio salário mínimo, haveria uma elevação de R\$ 0,77 e uma variação de 0,53% no PIB da RMGV. Na simulação, constatou-se também um incremento na renda do trabalho de R\$ 0,35 a cada real de acréscimo no consumo e uma elevação na geração de postos de trabalho de 0,38%.

A Tabela 1 abaixo apresenta em ordem decrescente as estimativas de impacto sobre a produção da RMGV em cada

atividade, dado o aumento na demanda final via aumento no consumo das famílias, pressupondo a estrutura de consumo com renda de até meio salário. A ideia é mostrar quais setores de atividade são mais impactados quando ocorre uma expansão no consumo dos mais pobres.

Considerando os encadeamentos da estrutura produtiva e a cesta de mercadorias dos mais pobres, o impacto sobre a produção da microrregião variaria entre +2,80% e 0%. Os setores mais beneficiados seriam alimentos e bebidas. Com um aumento de R\$ 126,97 milhões no consumo das famílias nesses segmentos, seria gerado um estímulo de produção nesse setor da ordem de R\$ 156,79 milhões. Isso significa um incremento de +2,80% em relação à produção, antes do acréscimo de consumo. Em seguida, aparecem os setores de pecuária (+2,34%), serviços de informação (+1,81%), transportes (+1,24%), e fabricação de produtos da madeira, móveis e das indústrias diversas (+1,07%). Para as atividades industriais, os estímulos seriam menores, dado que esses produtos não fazem parte da cesta de mercadorias dessas famílias.

Nº	Atividades	Choque RMGV	Impacto RMGV	Varição RMGV	Choque ES	Varição ES
7	Alimentos e bebidas	126,97	156,79	2,80%	300,49	3,19%
2	Pecuária, inclusive o apoio à pecuária	5,77	7,74	2,34%	25,83	2,96%
23	Serviço de informação	185,65	202,41	1,81%	40,67	1,00%
20	Transporte	160,02	179,10	1,24%	93,01	0,75%
9	Fabricação de produtos da madeira, móveis e das indústrias diversas	6,47	7,40	1,07%	15,25	0,83%
17	Geração e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	15,80	34,27	0,99%	98,49	1,72%
33	Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	9,92	4,69	0,96%	5,95	0,53%
34	Organizações associativas e outros serviços pessoais	14,87	17,38	0,74%	15,10	0,69%
1	Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita	4,19	4,48	0,66%	30,30	0,99%
8	Fabricação de produtos têxteis, artefatos do vestuário e acessórios, artefatos de couro e calçados	3,63	3,81	0,57%	8,63	0,47%
24	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	16,75	23,46	0,53%	22,36	0,48%
22	Alojamento e alimentação	2,59	12,17	0,46%	43,72	0,89%
25	Atividades imobiliárias	2,26	7,19	0,41%	258,39	1,74%
19	Comércio por atacado e a varejo	0,28	83,44	0,39%	30,30	0,32%
10	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	4,07	4,75	0,37%	13,86	0,43%
15	Fabricação de produtos de metal, máquinas e equipamentos	6,26	10,50	0,35%	8,43	0,23%
27	Atividades administrativas e serviços complementares	0,73	15,30	0,31%	2,48	0,28%
30	Educação privada	0,33	3,15	0,27%	31,37	1,44%
12	Fabricação de químicos, borracha e de material plásticos	1,60	4,46	0,20%	4,09	0,25%
11	Refino de petróleo, coqueiras e fabricação de biocombustíveis	0,07	0,07	0,14%	0,72	0,22%
18	Construção	0,00	8,82	0,13%	0,00	0,04%
21	Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio	0,00	2,60	0,09%	0,20	0,11%
26	Atividades profissionais, científicas e técnicas	0,27	2,45	0,08%	11,17	0,28%
13	Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	0,48	2,88	0,08%	1,06	0,12%
3	Produção florestal; pesca e aquicultura	0,09	0,10	0,07%	5,48	1,22%
16	Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, peças e outros equipamentos de transporte	0,08	0,26	0,05%	0,60	0,10%
4	Extração de carvão mineral e de minerais não-metálicos e metálicos não ferrosos	0,00	0,09	0,02%	0,00	0,06%
14	Metalurgia	0,14	2,86	0,02%	0,20	0,01%
6	Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração	0,00	0,26	0,00%	0,00	0,00%
5	Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	0,00	0,02	0,00%	0,00	0,00%
32	Saúde privada	0,00	0,00	0,00%	83,83	1,81%
35	Serviços domésticos	0,00	0,00	0,00%	0,86	0,06%
28	Administração pública	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%
29	Educação pública	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%
31	Saúde pública	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>562,27</b>	<b>802,91</b>	<b>0,51%</b>	<b>1.152,80</b>	<b>0,55%</b>

Tabela 1 – Estimativas de impacto sobre a produção da RMGV para a estrutura de consumo com renda de até ½ salário (em milhões R\$ INPC).

Fonte: Dados da pesquisa - 2022. Elaboração: Própria, 2024.

### Considerações finais

A análise também ressalta a importância de políticas públicas setoriais direcionadas às atividades prioritárias para as populações de baixa renda, como alimentação, geração e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana, serviços de informação, transportes, habitação e regularização fundiária.

Além disso, os resultados indicam que a expansão na demanda, impulsionada pelo aumento no consumo das famílias mais pobres, tem um efeito multiplicador na produção, sendo mais expressivo do que nos estratos com capacidade de consumo mais alta. Isso destaca a importância socioeconômica dessas famílias e a contribuição significativa que programas de transferência de renda podem ter na promoção do crescimento econômico inclusivo.

O multiplicador da renda reitera os efeitos de transbordamento e externalidades positivas geradas por políticas no

âmbito das transferências de renda, considerando a geração de renda para todas as outras faixas. Ainda que esse impacto seja menor se comparado aos estratos de renda mais elevados, em suma, devem-se considerar os ganhos advindos da erradicação da extrema pobreza e como isso beneficia toda a sociedade.

A disseminação de estudos como esse acerca da realidade dos pobres possibilita a criação, elaboração, mudança e difusão social de um novo conhecimento capaz de fornecer bases sólidas para o debate acerca das políticas públicas voltadas aos pobres. Em um momento de ampla discussão sobre a necessidade de se adotar políticas com base em evidências, esse estudo contribui ao demonstrar que erradicar a extrema pobreza traz benefícios para toda a sociedade. Ademais, estamos falando de políticas fundamentais para uma parcela da sociedade e da necessidade de os governos adotarem uma visão responsável que permita a essas pessoas usufruírem plenamente da cidade.

## Referências

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009**: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2013. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Perfil da pobreza no Espírito Santo**: famílias inscritas no CadÚnico. Vitória, ES: IJSN, 2021b.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Perfil da pobreza no Espírito Santo**: famílias inscritas no CadÚnico. Vitória, ES: IJSN, 2022.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Tabela de recursos e usos e Matriz de Insumo-Produtos do Espírito Santo - 2015**. Vitória, ES: IJSN, 2020. (Nota técnica, n. 60).

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano G. F. de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 193-206.

SESSA, Celso Bissoli; MACHADO, Daniel Guimarães. **Do impacto do auxílio emergencial no Espírito Santo e no Brasil**: uma análise insumo-produto. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 8, n. 3, 2022.

---

# A MORADIA COMO QUESTÃO CENTRAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:

uma análise da Região Metropolitana  
da Grande Vitória - RMGV

*Sandra Mara Pereira*

*Karlla Cristina Gaiba Rebuli*

**P**olíticas públicas na perspectiva dos Direitos Humanos exigem uma reflexão sobre **quem nós consideramos realmente dignos de humanidade**. Esta indagação certamente relaciona-se com o conceito de “aporofobia”. Termo teorizado pela filósofa espanhola Adela Cortina (2020), que tem sido usado com frequência e refere-se a um neologismo de origem grega (áporos, sem recursos, pobre; e *fobos*, medo), cujo significado é rejeição ou repulsa às pessoas pobres e à pobreza. Tal repulsa parece conduzir à uma desumanização de determinados sujeitos sociais, como as pessoas em situação de rua (PSR)<sup>1</sup>.

Esta perspectiva vem de longe em nossa história, desde o processo de sequestro e escravização de povos negros de diferentes regiões da África, trazidos à força para o Brasil. Se já não bastasse a brutalidade deste fato histórico do Brasil colônia, sabe-se que a abolição da escravatura não veio acompanhada de políticas sociais que reparassem os danos causados ou mesmo incluíssem este segmento da população recém liberta à sociedade e, em especial, ao trabalho. Deste modo, o que restou a um grande contingente populacional foi a extrema pobreza e a marginalidade social, marcas que persistem até hoje.

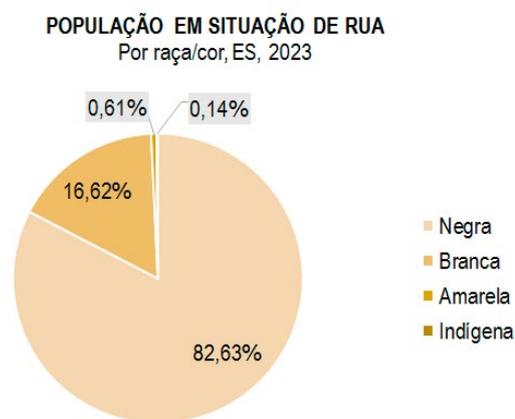
Um levantamento realizado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – MDHC mostrou que no Espírito Santo, dos 78 municípios do estado, 61 possuem PSR. Segundo dados disponibilizados a partir da base do CadÚnico de 2023<sup>2</sup>, no

ES haviam 2.931 pessoas em situação de rua e, deste total, 66,70% estavam na região metropolitana (1.955 pessoas). A Tabela 1 mostra a distribuição das PSR nos municípios que compõem a RMGV.

Unidade geográfica	Número de PSR
Espírito Santo	2.931 pessoas
RMGV	1.955 pessoas
Vitória	682 pessoas
Vila Velha	450 pessoas
Serra	378 pessoas
Guarapari	218 pessoas
Cariacica	189 pessoas
Viana	28 pessoas
Fundão	10 pessoas

**Tabela 1: Pessoas em Situação de Rua no Espírito Santo, RMGV e municípios que a compõem, segundo dados do CadÚnico, 2023. Fonte: Dados da pesquisa - 2022. Elaboração: Própria, 2024.**

Percebe-se, a partir dos dados acima que, a maior parte das PSR na RMGV concentra-se em Vitória (23,26%), capital do estado. No Espírito Santo, essa população é composta por 82,63% de pessoas negras e 16,62% de pessoas brancas, conforme demonstra o Gráfico 1.



**Gráfico 1. Fonte: MDHC/CadÚnico, 2023. Elaboração: Própria, 2024.**

1 As pessoas em situação de rua caracterizam-se pela inexistência de moradia convencional regular, que diante disso utilizam os logradouros públicos como espaço de moradia e/ou de sustento, de forma temporária ou permanente.

2 Os dados foram retirados da base disponibilizada através de um BI pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o qual utiliza-se dos indicadores do Cadastro Único (CadÚnico) de até julho de 2023. Ver mais em: Pessoas em Situação de Rua – Brasil, MDHC. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/>>

<[Acesso em: 21/05/2024.](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieY2lyZTI1NTQ0tNWRhZC00ODhhLWlyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTYtViMTc4LTNhZjEtNDQyMCM05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>.></a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Este dado convida a pensar como que historicamente a população negra vem sendo inserida no projeto urbanístico das grandes cidades. Pesquisas mostram que esse grupo ora foi excluído, ora foi incluído de forma precária na sociedade enquanto sujeito de direito, a partir de um projeto, que não incluiu essa população nos espaços decisórios, restringindo-se a atender os interesses da classe média e majoritaria-

mente branca. Portanto, não é à toa o que esses dados mostram, uma vez que reiteradamente são vistas tentativas de desumanizar a população negra, que apesar de contribuir com a construção do projeto urbano, não é convidada a se integrar com dignidade a ele.

Quanto ao sexo, se é pessoa com deficiência, se sabe ler e escrever e ter trabalhado com carteira assinada, a Tabela 2 apresenta os dados disponíveis.

Perfil da População em Situação de Rua no Espírito Santo, 2023				
Sexo		Pessoa com Deficiência	Sabe ler e escrever	Trabalhou de carteira assinada
Masculino	Feminino			
88,57%	11,43%	15,39%	89,65%	63,98%

Tabela 2 – Perfil da PSR no Espírito Santo, 2023. Fonte: MDHC/CadÚnico, 2023. Elaboração: Própria, 2024.

Percebe-se que a maior parte da população em situação de rua é composta por pessoas negras do sexo masculino, e a grande maioria sabe ler e escrever, e mais da metade já trabalhou de car-

teira assinada. Percebe-se também que a maioria está na faixa etária entre 30 a 49 anos (61,73%), como demonstrado na Tabela 3, que traz os dados relativos às faixas etárias da PSR.

Faixa etária da População em Situação de Rua no Espírito Santo, 2023				
20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 a 69 anos
12,33%	29,72%	32,01%	17,88%	6,57%

Tabela 3 – Faixa etária PSR, Espírito Santo, 2023. Fonte: MDHC/CadÚnico, 2023. Elaboração: Própria, 2024.

Outro dado interessante é o tempo em que a pessoa se encontrava em situação de rua. Ao todo, 26,36% responderam que estavam até seis meses; 14,88% entre um e dois anos; 19,14% entre dois e cinco anos; 12,84% mais de dez anos. As pessoas que se encontram em situação de rua entre dois a dez anos, representam um total de 31,98%, o que provoca um alerta para uma situação que deveria ser temporária, mas que por diversos motivos ganha contornos crônicos, a ponto de ultrapassar mais de 2 anos, havendo casos em que a pessoa se encontra nessa condição há uma década.

Os principais motivos dados para estarem em situação de rua foram problemas familiares (26,68%); desemprego (21,92%); alcoolismo/drogas (19,95%); e a perda de moradia (14,05%)<sup>3</sup>. Estes dados embasam o argumento de que as políticas públicas voltadas para a PSR

<sup>3</sup> É importante pontuar que uma pesquisa semelhante foi realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN em 2018, a qual buscou realizar o levantamento do perfil dos sujeitos em situação de rua, os motivos que os levaram a esta situação, entre outras questões. O relatório está disponível no site do IJSN, no link: < <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/pesquisa-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-da-regiao-metropolitana-da-grande-vitoria>>. Acesso em: 21/05/2024.

precisam ser multidisciplinares, pensadas junto desse grupo, que se apresenta de forma heterogênea e com demandas diversas. No Espírito Santo, foram registrados, em 2022, 98 casos de violência contra a PSR. A maior parte foi cometida contra pessoas do sexo feminino (57%; 56), apesar de as mulheres representarem apenas 11,43% do universo; seguida pelo sexo masculino (43%; 42). A maior

incidência foi contra pessoas negras (63 casos), seguida por amarelos (16) e brancos (15). Quanto à faixa etária, observa-se uma distribuição sem assimetrias significativas dos registros de violência: de 20 a 29 (24); 30 a 39 (22); 10 a 19 (20 casos); e 40 a 49 (19). A maior parte aconteceu na via pública (60 ocorrências). A Tabela 4 apresenta esses dados tabulados.

Violência cometida contra a PSR, 2022								
Sexo		Raça/Cor			Faixa etária			
Feminino	Masculino	Negros	Amarelos	Branco	10 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos
57,56%; 56	43%; 42	63 casos	16 casos	15 casos	20 casos	24 casos	22 casos	19 casos

Tabela 4 - Violência cometida contra a PSR no Espírito Santo, 2022. Fonte: MDHC/SINAN, 2022. Elaboração: Própria, 2024.

A negação da humanidade a determinados segmentos ou a desumanização de algumas pessoas tem levado a uma invisibilização destes grupos nas políticas sociais. Paradoxalmente, os mesmos indivíduos que as pessoas domiciliadas tendem a rechaçar quando são vistos nas calçadas dos bairros nobres, exacerbando um desejo higienista de que desapareçam de suas vistas, são aqueles ignorados nas políticas públicas. Oscilamos convenientemente entre a sobrevisibilização e a invisibilização destes sujeitos.

Embora a Constituição de 1988 afirme a proteção social como não contributiva, portanto, como algo a ser assegurado a todos (as) os (as) cidadãos (ãs), na prática, a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em sua primeira formulação (**Lei nº. 8742/93**) não fazia referência às pessoas em situação de rua. Foi somente com a Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que alterou a LOAS para

incluir o atendimento especializado para a PSR, que essa ausência foi corrigida. A Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), por sua vez, só foi publicada no final da década de 2000, por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

Entretanto, a decisão recente do STF, expressa por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 976, referendada em 21 de agosto de 2023, nos informa que, até 2020, apenas 05 estados e 15 municípios aderiram formalmente à PNPSR. Por este motivo, apesar de haver uma política social específica para as pessoas em situação de rua, estas ainda vivenciam o que o STF denominou de estado permanente de inconstitucionalidade. A ADPF 976 estabeleceu 120 dias para que o Governo Federal, os estados e os municípios revissem este quadro de violações de direitos básicos com ações concretas.

Vale lembrar que este segmento tem crescido. Segundo estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), houve um aumento de 211% entre os anos de 2012 e 2022 (NATALINO, 2022). Somente entre 2019 e 2022, período que inclui a pandemia de Covid-19, o aumento estimado foi de 35%. No entanto, a oferta de serviços não acompanha este crescimento. Segundo dados do Censo São Paulo, enquanto a população em situação de rua daquele município cresceu 31% entre 2019 e 2021, saltando para 31.884 pessoas, o número de acolhidos era de apenas 12.675. Ou seja, em 2021, o censo registrou 19.209 pessoas fora dos serviços de abrigo de São Paulo.

Segundo a Agência Senado, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou no dia 12/09/2023 o projeto de lei (PL) 1.635/2022, que cria o Estatuto da População em Situação de Rua. O projeto do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) recebeu relatório favorável da senadora Teresa Leitão (PT-PE) e segue para a Comissão de Direitos Humanos (CDH). O Estatuto, seguindo a mesma perspectiva da ADPF 976, propõe ações básicas como vedar o recolhimento forçado dos bens e pertences e a remoção e o transporte compulsório das populações em situação de rua, estabelecendo a responsabilização civil, administrativa, penal e por improbidade dos agentes públicos que violarem essas proibições. Propõe ainda a garantia de acesso à alimentação gratuita, à água potável, a itens de higiene básica e a banheiros públicos, com vistas à dignidade básica dessas pessoas. Resta saber se tal projeto se tornará lei e, principalmente, se será possível fazer cumprir as diretrizes básicas que ele traz.

Outro avanço importante nas políticas voltadas à PSR é a Lei nº 14.821 de janeiro de 2024, apresentada pela deputada federal Erika Hilton do PSOL-SP e relatada por Paulo Paim (PT-RS), a qual instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Esta lei é destinada a promover os direitos humanos de pessoas em situação de rua ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade (Artigo 1º).

Este é um momento chave na história para rever esta visão seletiva de cidadania, onde uns são considerados menos dignos de humanidade do que outros. Onde parte significativa da sociedade não acessa direitos humanos como alimentação, saúde, trabalho, moradia, dentre outros. As pessoas em situação de rua formam um segmento da população que historicamente tem estado à margem das políticas sociais e do acesso à cidade.

Neste sentido, é preciso pensar a metrópole capixaba, a partir do direito à cidade, como um desafio histórico e atual para a afirmação da cidadania e da dignidade humana para todos. Vale ressaltar que a RMGV abarca cerca de quase metade (49,06%) da população estadual (IBGE, 2022) e mais da metade da PSR (66,70%). O fenômeno da população em situação de rua é uma questão social diretamente relacionada ao espaço urbano e deve, portanto, encontrar solução alinhada à gestão deste espaço.

Cabe-nos perguntar, como os Planos de Habitação de Interesse Social dos municípios da RMGV têm incorporado as pessoas em situação de rua? Sabemos que o direito à moradia digna é reconhecido em diversos documentos internacionais relativos aos direitos humanos, assim

como pelo ordenamento jurídico brasileiro, como um direito humano fundamental. A própria Constituição Federal (1988) traz em seu artigo 6º a moradia enquanto direito social. A população em situação de rua (PSR), por sua própria constituição, deveria ser um sujeito central para a formulação dessas políticas porque tal segmento tem como uma característi-

ca importante de sua constituição social a ausência ou a extrema dificuldade de acesso a uma moradia privada, fato que deveria colocá-lo como sujeito privilegiado das políticas habitacionais de interesse social. Até quando irão se fechar, convenientemente, os olhos para estes sujeitos sociais que merecem cidadania como qualquer outro irmão em humanidade?

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de Dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: 2009. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm). Acesso em: 03/06/2024.

BRASIL. **Lei nº 11.258, de 30 de Dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, DF: 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11258.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11258.htm). Acesso em: 03/06/2024.

BRASIL. **Lei nº 14.821, de 16 de Janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14821-16-janeiro-2024-795258-publicacaooriginal-170865-pl.html>. Acesso em: 03/06/2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 03/06/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 976**, Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 03/06/2024.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

NATALINO, Marco. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT\\_Estimativa\\_da\\_Populacao\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf). Acesso em: 03/06/2024.



**EIXO  
ILEGALISMOS**

---

# VITIMIZAÇÃO E SENSAÇÃO DE SEGURANÇA:

por que as pesquisas de vitimização  
precisam fazer parte das políticas de  
segurança pública para as cidades?

*Domitila Costa Cayres*

*Thiago de Carvalho Guadalupe*

As múltiplas feições que a violência assume na produção do espaço urbano, e seus desdobramentos na sensação de segurança nas metrópoles, são importantes aspectos da agenda pública de combate à criminalidade – em especial quando articulada ao direito à cidade e pensada para além das ações de repressão policial. Com diversos contornos analíticos e disciplinares, esse debate reconhece que a natureza da violência e da criminalidade refletem um amplo conjunto de questões. Vão desde as transformações econômicas e o papel do Estado (WACQUANT, 2001), passando pelas representações sociais que descrevem e organizam o sentido subjetivo da violência urbana (SILVA, 2004), até os discursos sobre medo e crime entrelaçados na organização simbólica das cidades (CALDEIRA, 2000). Englobam ainda a discussão sobre determinantes da criminalidade em comunidades urbanas (BEATO, 2012), apreensão de armas, mercado de drogas ilícitas (WENDEL E CURTIS, 2002) e proliferação de facções criminosas (MANSO E DIAS, 2018). Há uma miríade de possibilidades teóricas, conceituais, empíricas e mesmo político-institucionais para pensar esse amplo guarda-chuva que abriga a discussão sobre criminalidade, violência e medo. Essa agenda é também impulsionada pela visão que políticas públicas efetivas derivam de estudos e evidências científicas que dispõem de ferramentas de ação a gestores públicos, pesquisadores e sociedade.

De uma perspectiva à outra, o fato é que o tema da segurança pública e da crescente sensação de insegurança nas cidades é um daqueles que desperta intensos debates, ainda que poucas sejam as abordagens que buscam incorporar

percepções das vítimas na elaboração das políticas públicas. Em geral, os diagnósticos de criminalidade são aqueles oriundos das ocorrências policiais e das taxas de homicídio que, se por um lado fornecem um panorama da incidência das mortes violentas, por outro também podem ensejar políticas de aprofundamento da criminalização da pobreza, do perfilamento racial e dos ilegalismos, como a milicialização das cidades (HIRATA *et al.*, 2022).

Na tentativa de contribuir com essa discussão, este texto argumenta que um dos caminhos para melhor compreender o fenômeno da violência na conformação e experimentação do espaço urbano é por meio da combinação de indicadores criminais com um tipo de investigação, a pesquisa de vitimização, que coleta e analisa dados obtidos pela escuta da população.

Experiências internacionais bem-sucedidas de redução do crime em grandes metrópoles, como Bogotá e Nova York, têm demonstrado que ouvir as vítimas proporciona um melhor detalhamento sobre a magnitude, a natureza e a extensão do crime (CARNEIRO, 2007). Permite ainda uma aproximação às percepções de insegurança da população em geral e de grupos específicos, obtendo uma perspectiva mais realista da criminalidade urbana. Esse último aspecto é particularmente relevante para problematizar as consequências do sentimento de medo e dos riscos percebidos sobre a organização, ocupação e conformação do espaço social que, somados ao entendimento das percepções sociais sobre os lugares e sujeitos do crime (MISSE, 2010), impactam radicalmente as relações sociais e as práticas político-institucionais forjadas

no cotidiano das cidades, naturalizando violações aos direitos humanos.

Em entrevistas realizadas com uma amostra de moradores das cidades, a pesquisa de vitimização identifica um conjunto de violências vividas no cotidiano e que estão ocultas às autoridades ao não serem reportadas à polícia, questionados os motivos da não notificação. Tenta compreender como características individuais, da vizinhança e oferta de serviços nos locais de moradia interferem na exposição e percepção dos riscos e na redução do bem-estar coletivo. Mostra como os sentimentos de (in)segurança e as medidas de autoproteção se relacionam com as percepções das vítimas sobre a atuação das instituições policiais e delas com a sociedade, bem como refletem a desigual ocupação e distribuição dos serviços de urbanização – um desafio para pensar a problemática do urbano e do direito à cidade (LEFEBVRE, 2011).

Para isso, a seção a seguir apresenta a pesquisa de vitimização para, em seguida, mostrar como a mensuração da sensação de segurança aprofunda e complexifica o diagnóstico da criminalidade, fornecendo possíveis pistas para reflexões futuras sobre como a cidade é vivida e apropriada pelas vítimas da violência.

### **Pesquisas de vitimização**

Nos processos decisórios que envolvem alocação de recursos e intervenções das instituições estatais, a disponibilidade e qualidade de dados sobre o contexto sob o qual se quer incidir são fundamentais para a implementação de políticas públicas eficazes (SILVA, 2019). Na área da segurança, as fontes de dados tradicionais para mensuração do crime são aquelas oriundas dos registros

policiais, judiciais, do sistema prisional e do sistema de saúde pública que, entre suas vantagens, estão o grau de institucionalização das informações, permitindo a análise temporal e espacial dos delitos (ZILLI, 2018). Contudo, os registros oficiais são a superfície do problema da violência no espaço urbano, pois representam apenas a parcela dos delitos praticados, conhecidos e reportados às forças de segurança sem fornecer uma visão abrangente do crime.

A literatura tem apontado que alguns crimes têm altas taxas de registros, sobretudo aqueles de natureza patrimonial com acionamento de seguro, como furto e roubo de veículos. Em contrapartida, outros crimes mais graves, como violência doméstica, sexual e policial, não costumam ser notificados por diversos motivos (confiança nas polícias, revitimização, medo de represália, constrangimentos sociais e morais, práticas de violência socialmente aceitas, resolução privada do problema). Há um conjunto de motivações para a subnotificação que revelam a seletividade dos registros oficiais, das ações policiais e das próprias políticas públicas e que, em alguma medida, reproduzem desigualdades e segregações no espaço urbano.

Considerar nas políticas de segurança pública somente aquilo que se transforma em ocorrência pode provocar sérias distorções sobre as cidades e não explicitam, tão pouco qualificam, os graves problemas de insegurança vividos no cotidiano metropolitano. Uma análise confiável do fenômeno do crime pressupõe a combinação de diferentes mecanismos de mensuração da criminalidade, desafiando o levantamento de outros tipos de informações para aprimorar as políticas de segurança nas metrôpoles.

Nesse espírito, a pesquisa de vitimização é um instrumento alternativo e complementar aos dados estatísticos oficiais que busca estimar a taxa de subnotificação de crimes ocorridos na sociedade. É a principal ferramenta para captar a percepção das vítimas sobre a criminalidade e aferir o nível de sensação de segurança, oferecendo parâmetros para avaliar a confiança nas instituições de segurança por meio da disposição das vítimas em acionar a polícia (CARNEIRO, 2007).

Entre as questões levantadas estão: a) os tipos de crimes (crimes violentos, crimes sexuais, domésticos, raciais, perpetrados por policiais, crimes cibernéticos) e os motivos que levam as pessoas a não os reportarem às forças de segurança, estimando com isso a taxa de subnotificação para cada tipo de crime; b) as características das vítimas (idade, sexo, cor/raça, escolaridade, renda) e as atividades que revelam um estilo de vida pessoal com maior ou menor exposição ao risco de vitimização; c) as características do agressor e dos crimes (local, dia, horário, circunstâncias), bem como a relação entre vítima e agressor; d) as características da vizinhança (presença de terrenos baldios, lugares abandonados, música alta, barulho de tiros), e a oferta de serviços nos locais de moradia (iluminação e transporte públicos, coleta de lixo e esgoto, equipamentos de esporte e lazer, manutenção de ruas e calçadas); e) a sensação de segurança e seus variados efeitos criminogênicos, entre eles a mudança de hábitos, o “esvaziamento” dos espaços públicos em função do medo e as estratégias para prevenção da vitimização; f) a confiança nas instituições policiais e no sistema de justiça, que avalia a atuação e a confiança das forças de segurança na punição dos agressores.

Em alguma medida, os estudos de vitimização permitem estimar o custo do crime nos diferentes espaços urbanos, entender melhor as tendências de criminalidade, a eficácia das políticas de prevenção e as necessidades das vítimas, além de uma avaliação mais refinada da violência e do medo nas cidades, podendo influenciar a agenda política e pública de prevenção e contenção da criminalidade para além das ações policiais (BORGES, 2007, p. 87).

A despeito da importância dos resultados da pesquisa de vitimização, o Brasil caminha ainda a passos pequenos, sem uma cultura consolidada de produção de dados primários através desse tipo de investigação. O país realizou poucas pesquisas, sendo as disponíveis espaçadas e fragmentadas, sem uma política de aplicação continuada, o que permitiria a elaboração de séries históricas dos levantamentos das vitimizações.

Em mapeamento realizado, foram identificadas no Brasil apenas 74 pesquisas de vitimização ou pesquisas com perguntas sobre vitimização (Gráfico 1). A maioria foi realizada na primeira década dos anos 2000 em municípios de médio porte, sendo 48 delas na região Sudeste. São poucas as iniciativas com escopo estadual<sup>1</sup>. O único *survey* nacional de vitimização foi realizado em 2013, ainda que o questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) tenha incluído perguntas relacionadas em 1988, 2009 e 2021.

<sup>1</sup> É importante destacar que uma inédita pesquisa de vitimização está sendo desenvolvida no estado do Espírito Santo em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O mapeamento citado foi realizado no escopo dessa iniciativa.



Gráfico 1. Elaboração: própria, 2024.

Em contrapartida, experiências internacionais têm integrado as pesquisas de vitimização ao processo de tomada de decisão na área de segurança e, conseqüentemente, vêm colhendo resultados positivos<sup>2</sup>.

### Sensação de segurança – o medo de ser vítima

Do conjunto de questões levantadas nesse tipo de investigação, as relacionadas ao medo e à insegurança, além de retratarem um aspecto subjetivo e comportamental não mensurado nos dados oficiais, também traduzem como as pessoas transitam pelas cidades e constroem relações no e com o espaço urbano. Compreender as conseqüências do medo de ser vítima e a associação entre vitimização e sentimento de insegurança é fundamental para pensar as políticas de segurança pública.

Um dos efeitos mais visíveis do medo no cotidiano é a mudança de atitudes e

comportamentos como forma de evitar a vitimização. Por insegurança, as pessoas deixam de frequentar lugares, de usar certos pertences e diminuem a exposição em determinados horários. Uma implicação decorrente é a fragilização dos laços sociais, incluindo aqueles de vizinhança, que permitem a formação da eficácia coletiva para lidar com as questões do crime e violência em seus territórios (SHAW E MCKAY, 1942).

Um outro efeito criminogênico do medo da vitimização é o esvaziamento ou não utilização dos espaços públicos, que além de comprometerem a sociabilidade urbana, também favorecem a ação delitiva. Com o abandono de regiões e equipamentos públicos da cidade, a degradação do espaço coletivo leva a uma percepção social de descaso com conseqüente desvalorização imobiliária, o que altera a geografia das cidades e da criminalidade. Ademais, o medo reconfigura a paisagem urbana com arquiteturas fortificadas (CALDEIRA, 2000) e aumenta a utilização de variadas medidas de autoproteção (BEATO, PEIXOTO E ANDRADE, 2004). Dessa

<sup>2</sup> São exemplos o *National Crime Victimization Survey* (NCVS), o *International Crime Victimization Survey* (ICVS), o *European International Crime Survey* (EU-ICS) e o *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI).

forma, é preciso considerar o contexto social e urbano frente a um conjunto de aspectos que interferem diretamente nos crimes.

Outra linha de contribuição passa pela percepção do risco de ser vitimado. Variáveis de nível individual, como sexo e *status* socioeconômico, podem ser cruzadas com variáveis ambientais, como desordens sociais e urbana. Esses estudos trazem grande contribuição para a segurança pública, pois mensuraram aspectos da estrutura e composição urbana e relacionam áreas geográficas e suas interferências na probabilidade de vitimização, podendo ainda contrapor com as percepções, medos e insegurança da população (FERNANDES E RODRIGUES, 2005).

Por fim, importa ressaltar que a criminalidade e o medo são fenômenos distintos, podendo ou não ter alguma relação de causalidade entre ambos, com suas próprias dinâmicas e consequências. É preciso reforçar que a compreensão do medo do crime deve iniciar pela desmistificação da ideia de segurança pública centrada apenas na atividade policial, tratando a questão de forma multidisciplinar com a participação de diferentes atores.

## Considerações

Neste artigo, procuramos mostrar o quanto as pesquisas de vitimização podem contribuir para a gestão das políticas públicas de segurança para as cidades ao coletar informações pessoais sobre a experiência com o crime, revelar expectativas das pessoas sobre sua própria segurança e identificar as vulnerabilidades físicas e sociais. Assim, invertem o foco da investigação do infrator para a vítima, complementando as ocorrências registradas com os relatos de vitimização, enquanto permitem a elaboração de diagnósticos concretos que potencializem um serviço de segurança pública mais eficaz para a população dos centros urbanos. Compreender em que medida o estilo de vida das pessoas, suas atividades de rotina, os ambientes de oportunidade criminal e o contexto social estão associados à probabilidade de ser vítima, são algumas das questões com as quais as pesquisas de vitimização podem colaborar e que impactam diretamente na vida das cidades. Ao integrar e confrontar os dados objetivos da polícia com aqueles de percepção, é possível vislumbrar programas de prevenção à criminalidade revelado pelo universo “não oficial” da vitimização vivida no cotidiano das cidades.

## Referências

BEATO, C.; PEIXOTO, B.; ANDRADE, M. **Crime, oportunidade e vitimização**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200005>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BEATO, C. **Crimes e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CALDEIRA, T. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/EdUSP, 2000.

CARNEIRO, L. P. **Pesquisas de Vitimização e Gestão da Segurança Pública**. São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 1, p. 60-75, 2007. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01\\_05.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_05.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

FERNANDES, R. A.; RODRIGUES, C. D. **Medo e Crime - Percepção ou realidade?** Uma análise comparada do risco percebido e risco objetivo de vitimização local e não local. In: 12º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005, Belo Horizonte. Grupo de Trabalho 25: "Violência, Criminalidade e Segurança".

GUADALUPE, T. C.; CAYRES, D. C. **Pesquisas de vitimização precisam fazer parte das políticas de segurança pública para as cidades**. Vitória, 2024. Disponível em: <https://esbrasil.com.br/pesquisas-de-vitimizacao-precisam-fazer-parte-das-politicas-das-cidades/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

HIRATA, D.; ALMEIDA, J.; ROCHA, L.; MIRANDA, M.; SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, T.; BARBOSA FILHO, U.; COLI, P. A questão dos ilegalismos: a crescente militarização e milicialização das cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: questões, desafios e caminho**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; RAMOS, S. **Por que é tão difícil implementar uma política de segurança?** Observatório da Cidadania - Relatório 2002. Rio de Janeiro: Ibase, 2002, p. 46-54. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/textodownload/por-que-e-tao-dificil-implementar-uma-politica-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MANSO, B. P.; DIAS, C. C. **A Guerra: a Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". **Lua Nova: revista de cultura e política**, s/v, n. 79, p. 15-38, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000100003>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SHAW, C.; MCKAY, H. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Chicago: University of Chicago Press. 1942.

SILVA, L. A. M da. **Sociabilidade violenta:** por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, v. 19, n. 1, p. 53–84. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922004000100004>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SILVA, M. B. **Políticas públicas baseadas em evidências:** mapeamento e direções. Brasília: ENAP, 2022.

WACQUANT, L. **Os Condenados da Cidade:** estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WENDEL, T. CURTIS, R. **Tolerância Zero:** a má interpretação dos resultados. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832002000200012>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ZILLI, L. F. **Mensurando a violência e o crime:** potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 30–48, 2018. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/892>. Acesso em: 10 jun. 2024.

---

# ENTENDA PORQUE O FEMINICÍDIO NÃO É UM BOM INDICADOR PARA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES

*Thiago de Carvalho Guadalupe*

*Pedro Henrique Monteiro*

*Luiz Carlos Santos de Jesus*

**E**m 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, popularmente conhecida como a Convenção de Belém do Pará, chegou à seguinte definição para a violência contra as mulheres: “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. Ou seja, trata-se de um tipo de violência que se manifesta de várias maneiras e atinge as mulheres de forma ampla. Nesse cenário, ações e políticas públicas foram formuladas nos últimos anos para combater essas violências.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) foi um marco importante para o combate e prevenção à violência contra a mulher no Brasil. Em 2015, a Lei nº 13.104/2015 representou mais um avanço, prevendo o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio no Código Penal. O feminicídio é um tipo de violência letal contra a mulher que pode ocorrer como desdobramento das outras formas de violência doméstica tipificadas pela Lei Maria da Penha. No entanto, é importante salientar que configura apenas um dos diversos tipos de violência aplicada contra as mulheres.

Buscar compreender a dinâmica criminal, que ocorre de forma específica contra mulheres, é muito relevante para que as políticas públicas neste campo de atuação sejam assertivas. Entretanto, ações advindas destas políticas poderão contribuir melhor para uma cultura de paz e qualidade de vida

para as mulheres, a partir da utilização correta de seus respectivos indicadores. No caso do indicador de feminicídio, o uso dele para resumir a violência doméstica contra as mulheres não é adequado.

A preocupação é justificada quando os números são traduzidos de forma equivocada para a sociedade. Em 2023, por exemplo, nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) foram registrados 11 feminicídios, representando 4 vítimas a menos do que foi registrado no ano de 2021. No entanto, isso não significa que, nesse período, houve redução da violência doméstica contra as mulheres.

Em todo o território do Espírito Santo, mais de 88 mil mulheres foram vítimas de algum tipo de violência doméstica entre 2019 e 2023, com aumento de 10% nos últimos dois anos. Dessas 88 mil mulheres vítimas, mais de 34 mil residem na RMGV, conforme apresentado na Tabela 1. Os casos de feminicídio, por sua vez, permaneceram estáveis no estado, com 35 vítimas em 2022 e 2023. Na Região Metropolitana da Grande Vitória, a média anual foi de 11,5, totalizando 21 vítimas no período.

Observa-se que, nos últimos cinco anos, seis dos sete municípios da RMGV registraram crescimento relevante no número de vítimas. O município de Cariacica se destaca, com um acréscimo de 28% nas vítimas destes delitos, enquanto Fundão aparece como o único município a registrar, neste período, uma redução no total de mulheres vítimas de violência doméstica.

## 44 Observatório das Metrôpoles nas Eleições: Vitória

MUNICÍPIO	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL	2022 - 2023 (%)
Cariacica	1555	1487	1339	1384	1772	7537	28%
Fundão	153	124	143	157	144	721	-8%
Guarapari	518	533	459	603	696	2809	15%
Serra	1730	1595	1508	1812	2001	8646	10%
Viana	261	169	237	291	344	1302	18%
Vila velha	1650	1659	1453	1635	1989	8386	22%
Vitória	858	881	927	1037	1185	4888	14%
<b>TOTAL RMGV</b>	<b>6725</b>	<b>6448</b>	<b>6066</b>	<b>6919</b>	<b>8131</b>	<b>34289</b>	<b>18%</b>

Tabela 1 – Mulheres vítimas de violência doméstica nos municípios da RMGV, entre 2019 e 2023. Fonte: SESP. Elaboração: OSC/IJSN, 2024.

Dentre as tipificações da Lei Maria da Penha, o incidente mais registrado foi o de ameaça, em todos os anos. De 2019 a 2023, o Espírito Santo registrou 23.912 ocorrências de ameaça contra mulher e, além disso, somente em 2023, foram registradas 4.649 ocorrências deste crime, representando um crescimento de 17% em relação a 2022. A Região Metropolitana do estado registrou 11.362 casos, no mesmo período, representando aproxi-

madamente 47,5% dos casos de todo o Espírito Santo. A Tabela 2 ilustra o quantitativo de registros de ocorrências de ameaça contra mulheres na RMGV entre 2019 e 2023. Dentre os municípios da RMGV, Serra apresentou o maior número de casos, porém Vitória teve o maior aumento percentual do ano de 2022 para 2023. Fundão, Viana e Vila Velha apresentaram uma redução dos casos no período de 2022 a 2023.

MUNICÍPIOS	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL	2022 - 223 (%)
Cariacica	617	547	528	384	497	2573	29%
Fundão	28	24	26	27	23	128	-15%
Guarapari	215	216	178	157	217	983	38%
Serra	736	562	535	610	700	3143	15%
Viana	163	119	112	107	86	587	-20%
Vila velha	675	436	420	524	509	2564	-3%
Vitória	311	256	247	222	348	1384	57%
<b>TOTAL RMGV</b>	<b>2745</b>	<b>2160</b>	<b>2046</b>	<b>2031</b>	<b>2380</b>	<b>11362</b>	<b>17%</b>

Tabela 2 – Registros de ocorrências de ameaça contra mulher na RMGV, entre 2019 e 2023. Fonte: SESP. Elaboração: OSC/IJSN, 2024.

O delito de descumprimento de medida protetiva também apresentou um ele-

vado número de ocorrências no período. A Tabela 3 apresenta os resultados des-

te crime para a RMGV do ano de 2019 a 2023. Dentre os municípios que compõem a RMGV, as cidades de Vila Velha, Serra e Cariacica registraram a maior quantidade

de ocorrências. A RMGV como um todo vivenciou um aumento de 21% nas ocorrências, no período de 2022 a 2023, com aumento de mais de 140 casos.

MUNICÍPIOS	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL	2022 - 2023 (%)
Cariacica	143	141	171	161	200	816	24%
Fundão	13	12	6	7	3	41	-57%
Guarapari	35	31	52	58	63	239	9%
Serra	200	157	151	227	244	979	7%
Viana	20	23	26	27	31	127	15%
Vila velha	156	158	148	133	207	802	56%
Vitoria	68	50	83	86	96	383	12%
<b>TOTAL RMGV</b>	<b>635</b>	<b>572</b>	<b>637</b>	<b>699</b>	<b>844</b>	<b>3387</b>	<b>21%</b>

Tabela 3: Registros de ocorrência de descumprimento de medidas protetivas na RMGV, entre 2019 e 2023. Fonte: SESP. Elaboração: OSC/IJSN, 2024.

Para aprofundar a compreensão deste fenômeno, obter um diagnóstico mais preciso das suas causas e propor políticas públicas mais focalizadas, é importante identificar o perfil social das mulheres que mais sofrem com esse tipo de violência. Por meio do recorte de raça/cor, observa-se que há disparidade na forma como mulheres negras e brancas são afetadas por esse problema.

Para uma análise estrutural, Crenshaw (1991) enfatiza a interseccionalidade como um processo de reconhecer como social e sistêmico algo que foi anteriormente percebido como isolado e individual. Ou seja, interpõem-se as posições de homens dentro de um sistema patriarcal, a cor da pele, a classe, a sexualidade e por aí vai. (BOLLA, 2020).

Para Collins e Bilge (2016), a interseccionalidade pode ser vista como uma forma de investigação crítica e de práxis, justamente porque tem sido forjada por ideias de políticas emancipatórias de fora

das instituições sociais poderosas. Resaltam ainda que a eficácia das ideias centrais de interseccionalidade, em situações de desigualdade política, levanta questões importantes sobre a relevância do conhecimento para a luta por liberdade e iniciativas de justiça social.

Isto posto, o Gráfico 1 apresenta os quantitativos de mulheres negras e brancas vítimas de algum tipo de violência doméstica, na RMGV, para o ano de 2023. De 2019 a 2023, as mulheres negras foram a maioria das vítimas em 64 dos 78 municípios do estado. Além disso, apenas no ano de 2023, mais de 5.500 mulheres negras foram vítimas de algum tipo de violência doméstica na RMGV. Esse número representa mais que o dobro de mulheres brancas vítimas desse tipo de violência, no mesmo ano e na mesma região. Esses dados evidenciam que, apesar de todas as mulheres estarem suscetíveis a esse tipo de violência, entre as mulheres negras a incidência é mais alta.

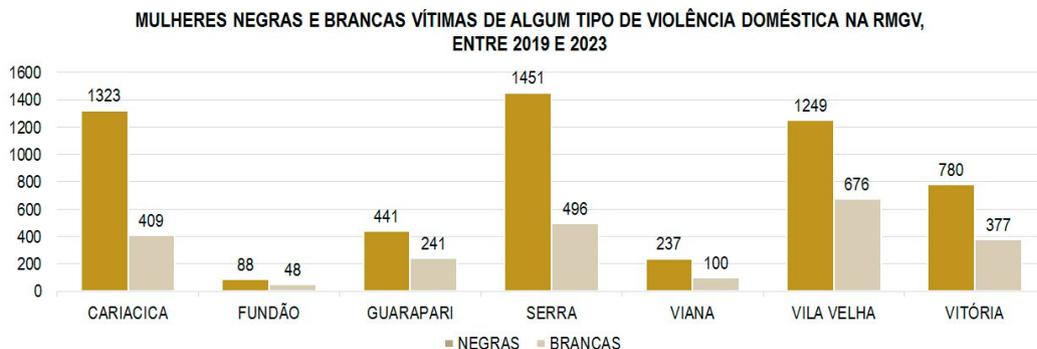


Gráfico 1. Fonte: SESP. Elaboração: OSC/IJSN, 2024.

Outra variável relevante para delinear o perfil dessas mulheres é a idade. O Gráfico 2 ilustra o número de mulheres vítimas de algum tipo de violência doméstica por diferentes grupos de idade. Os dados mostram que os grupos mais atingidos são mulheres jovens, que possuem entre 25 e 34 anos e 35 e 44 anos, respectivamente, em todos os anos entre 2019 e 2023. O grupo com menos vítimas é composto por mulheres de idade mais avançada, a partir dos 65 anos. Importan-

te ressaltar que em 39% dos registros não havia o preenchimento da variável idade.

Vale destacar também a necessidade da coleta de informações relativas à renda e à ocupação no mercado de trabalho das vítimas, que possui subnotificação elevada nos registros. Essas informações são fundamentais para identificar e incorporar mais uma dimensão no perfil das vítimas e que pode contribuir para o desenho de políticas públicas mais efetivas no enfrentamento dessas violências.

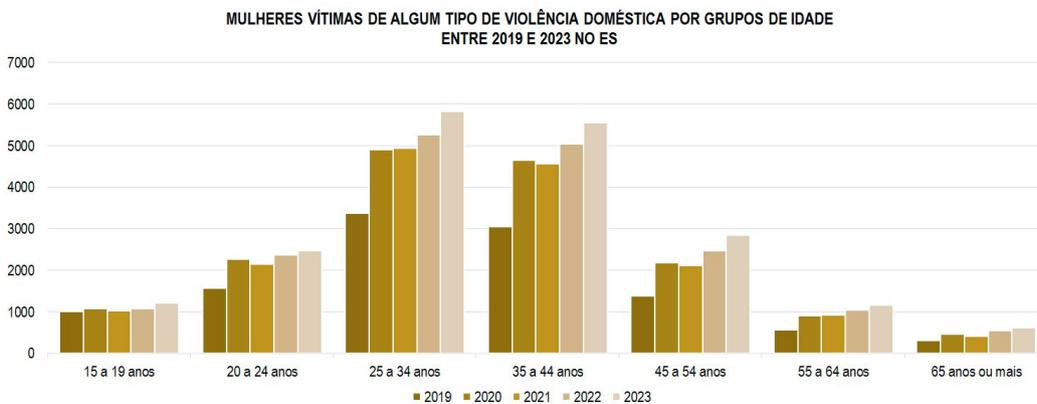


Gráfico 2. Fonte: SESP; Elaboração: OSC/IJSN, 2024.

No Brasil, após anos de negligência com essa questão, costumava-se dizer que se tratava de um problema de esfera privada, como no infeliz ditado popular “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. Faz-se necessário, portanto, ampliar o olhar a partir de uma contextualização histórica, de um fenômeno

social que foi restringido durante muito tempo pelo patriarcalismo-classista-racista, a uma questão de esfera privada (SAFFIOTI, 2015).

Neste sentido, apesar de criticada, a Lei Maria da Penha é didática ao ilustrar a violência contra as mulheres. Agora, para o entendimento desse tipo de cri-

minalidade nos centros urbanos, é preciso aprender a fazer uso das ferramentas corretas, para que o monitoramento e a avaliação destas políticas sejam eficazes e proporcionem maior segurança para a vida social independente de gênero.

Por fim, números como o aumento de 17% de casos de estupro de mulheres no ES entre 2020 e 2023, e o de 54 mulheres vitimadas por dia por violência doméstica em 2023 (dados do SINESP/MJ), reforçam a noção de que os crimes de violência doméstica contra mulheres são mais amplos do que apenas os casos de feminicídio. Este fato indica que estudar ape-

nas estes casos isoladamente não captura completamente a extensão do problema. Portanto, emerge a necessidade de acompanhamento dessa questão através da complexidade que a mesma exige. Como desdobramento, é fundamental a criação e implementação de políticas públicas que promovam não apenas a punição dos agressores, mas também a prevenção da violência, o apoio psicológico e social às vítimas, e a educação sobre igualdade de gênero desde a infância, contribuindo para a construção de uma sociedade mais segura e justa para todas as mulheres.

## Referências

BOLLA, JJ. **Seja homem: a masculinidade desmascarada**. Porto Alegre: Dublinense, 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.340 – Lei Maria da Penha**, de 07 de agosto de 2006.

BRASIL. **Lei nº 13.104 – Lei do Feminicídio**, de 09 de março de 2015.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Intersectionality**. Cambridge, UK: Polity, 2016.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher**. “Convenção de Belém do Pará”. Brasil, 9 de junho de 1994.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. **Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence Against women of colour**. Stanford Law Review, Palo Alto, v. 43, n. 6, p1241-1299, julho de 1991.

SAFFIOTI, H. **Gênero Patriarcado Violência**. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.



**EIXO  
MORADIA**

---

# **ATHIS:**

qualidade de vida, bem-estar e da saúde  
habitacional

*Liziane de Oliveira Jorge*

*Latussa Bianca Laranja Monteiro*

Este capítulo explora brevemente dados relativos à moradia na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), em especial condições de moradia e componentes do *déficit* habitacional<sup>1</sup>, de modo a argumentar sobre as possibilidades da assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) como ferramenta para enfrentamento de um quadro de vulnerabilidades em direção à lógica do bem-estar e saúde habitacional, condições básicas de qualidade de vida e de cidadania metropolitana. As possibilidades de atuação ganham a perspectiva de formação de profissionais da produção do espaço, quando alinhadas a projetos de extensão universitária, capazes de formar recursos humanos alinhados à realidade urbana das cidades.

A assessoria e a assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS), serviço desempenhado por profissionais de arquitetura e urbanismo, é uma prática indispensável para a promoção da qualidade de vida, do bem-estar e da saúde física e emocional das comunidades que não dispõem de recursos financeiros para a contratação de profissional especializado. Amparado pela Lei nº 11.888 de 2008, reivindicação de décadas para inclusão da pauta enquanto uma política pública nacional, é assegurado às famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia (BRASIL, 2008). Entretanto, a sua implementação é insuficiente nas experiências de gestão pública e a atuação profissional nessa direção encontra muitos entraves na imple-

mentação de novos modelos de negócio.

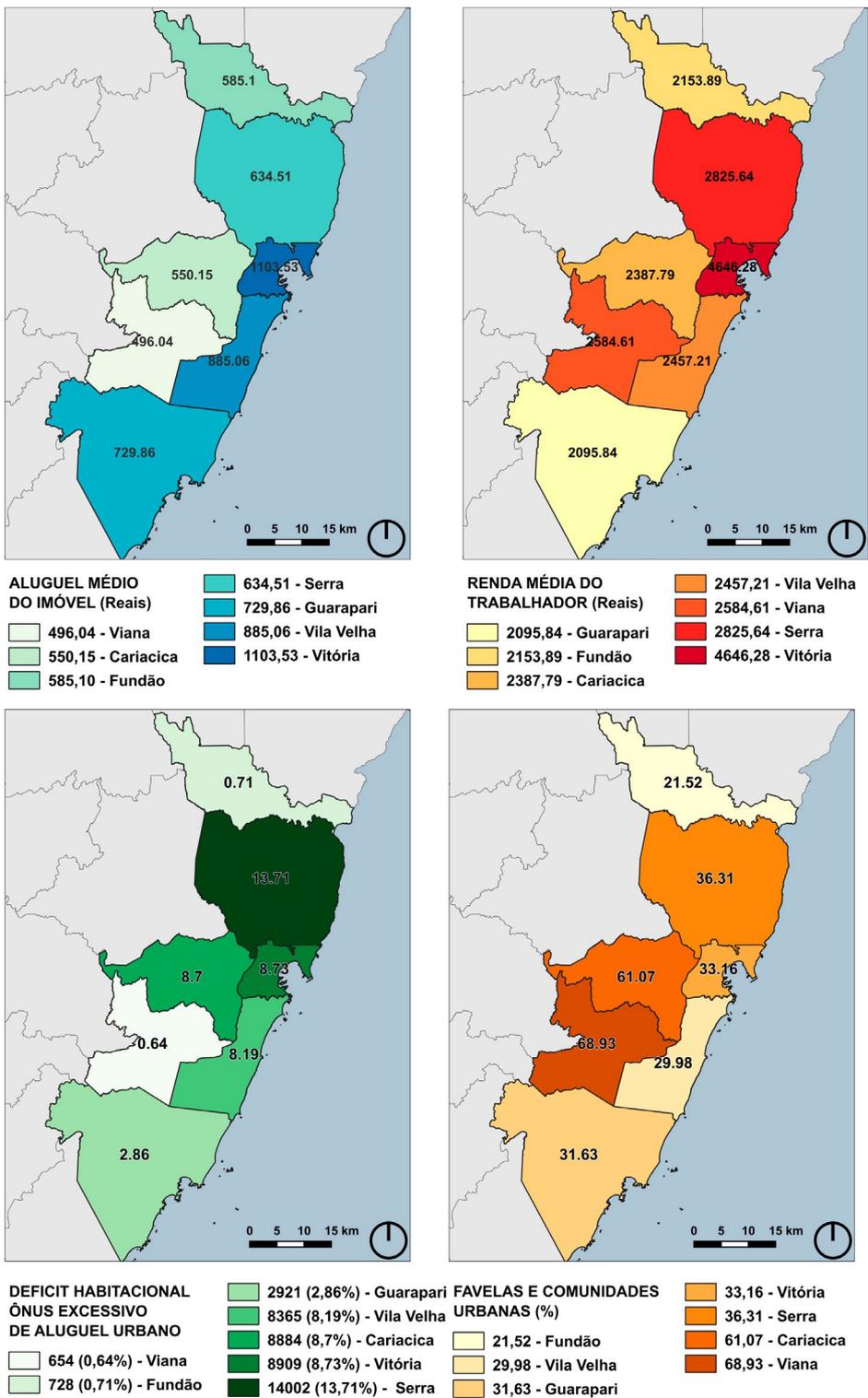
Diante desse impasse, há uma ampla defesa ao enfrentamento dos problemas da moradia social pelo viés do direito à cidade, pela erradicação da precariedade urbana e da irregularidade fundiária, e pelos impactos à saúde decorrentes da habitação precária. No Brasil, segundo dados estimados pelo IBGE<sup>2</sup>, em 2019, há pouco mais de cinco milhões de domicílios situados em favelas e comunidades urbanas, caracterizadas por condições de precariedade, carência de serviços públicos essenciais, problemas de infraestrutura urbana e ocupação irregular de terrenos. O Espírito Santo dispõe de 306.439 mil domicílios nessa condição, totalizando 26,10% das moradias, sendo 224.863 domicílios localizados apenas na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

O *déficit* habitacional do Estado encontra-se na ordem de 102.105 domicílios, sendo que 50,65% se situam na RMGV. O componente mais significativo do *déficit* compreende o ônus excessivo de aluguel urbano, que atinge as famílias com renda familiar de até três salários mínimos e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel (IJSN, 2021). O município da Serra ocupa o primeiro lugar no *ranking* do ônus excessivo de aluguel, apesar de ter sido contemplado com pouco mais de 30 mil moradias advindas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entretanto, apenas 533 unidades entregues contemplaram a faixa 1, que atinge moradores de baixa renda. Observa-se, portanto, que o preço médio do aluguel nos municípios da RMGV e a renda do trabalhador acabam por restringir as possibilidades de habitar, pela população de baixa renda, em áreas centrais e dotadas de melhor estrutura e serviços urbanos, conforme mosaico expresso na Figura 1.

<sup>1</sup> O conceito de *déficit* habitacional está relacionado com a insuficiência de moradias para atender à demanda. O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) faz o cálculo a partir do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), desde 2015.

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

PREÇO DO ALUGUEL MÉDIO DO IMÓVEL, RENDA MÉDIA DO TRABALHADOR E DÉFICIT HABITACIONAL POR ÔNUS EXCESSIVO DE ALUGUEL E FAVELAS



SCR: SIRGAS 2000 UTM24S/ Organização: Os autores, 2024  
 Fonte dos dados: Trata Brasil (2020); Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS/ 2022); IJSN (2021); IBGE (2019).

Figura 1 – Mosaico da RMGV com demonstração do preço médio do aluguel, renda média do trabalhador e déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel e favelas. Fonte: Trata Brasil, RAIS – 2022, IJSN – 2021, IBGE – 2019. Elaboração: Própria, 2024.

Os municípios conurbados da RMGV com expressiva concentração de favelas e comunidades urbanas são Cariacica (61%) e Viana (68%), o que demonstra a periferação e a segregação da população de baixa renda das áreas em disputa pelo mercado imobiliário, especialmente em partes de Vitória e Vila Velha, localidades que experimentam expressiva valorização imobiliária nos últimos anos (o valor do metro quadrado do imóvel é um dos mais altos do país). Novos vetores de expansão residencial para a população de baixa renda persistem nos extremos periurbanos distantes das centralidades urbanas, à luz das políticas habitacionais, como demonstra o mapa da Figura 2, com a localização dos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV.

As favelas da Grande Vitória situam-se nas encostas dos morros (Vitória dispõe de mais de 90% de domicílios em favelas nesta situação), em franjas situadas em adjacência às áreas de fragilidade ambiental e manguezal, em fundos de vale (característico de Serra), em áreas alagadiças (especialmente Vila Velha, que distribui a maior parte das favelas sobre planícies de várzeas drenadas) ou adjacentes aos rios que cortam a cidade (Viana). Cariacica equilibra a ocupação de favelas em áreas de topografia acidentada e áreas planas.

A vulnerabilidade das favelas urbanas se manifesta, ainda, diante dos riscos hidrológicos, com registros da defesa civil de danos humanos em decorrência de movimentos de massa e deslizamentos, pela ocupação das encostas. Ademais, as mortes em decorrência das enfermidades (doenças infecciosas virais) ocasionadas pelas inundações atingiram 48 pessoas

no município de Serra, entre 2013 e 2022 (SEDEC, 2022). Essa condição é reforçada pelos problemas de saneamento a que estão submetidas as populações vulneráveis das favelas. O mapa (Figura 2) destaca a ausência da rede de esgoto em muitas áreas de favelas e, quando existente, a ausência de conexão dos domicílios à rede executada.

O conceito de saúde habitacional é, portanto, uma ampla defesa pela manutenção da relação habitação + saúde + bem-estar, considerando o estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”. Habitar um ambiente saudável e de qualidade pressupõe: acesso aos serviços básicos de saneamento e infraestrutura (água potável, energia, rede de esgoto, coleta de resíduos); segurança (material, contra intrusão, contra incêndio); conforto ambiental (temperatura, qualidade do ar, iluminação natural e artificial, ventilação, acústica); ausência de patologias construtivas (umidade, infiltração, trincas); necessidades psicológicas (privacidade, socialização, vida privada e comunitária, redes de convívio); satisfação funcional, estética; e identidade sociocultural e territorial.

A assistência técnica para melhorias habitacionais em assentamentos informais, segundo Estevão e Medvedovski (2017), possibilita a promoção de intervenções no ambiente doméstico capazes de reduzir riscos à saúde física e emocional das famílias. As autoras alertam para a incidência de doenças respiratórias, doenças de pele, transtornos psíquicos e cardiovasculares, e até mesmo a recorrência de acidentes graves, como

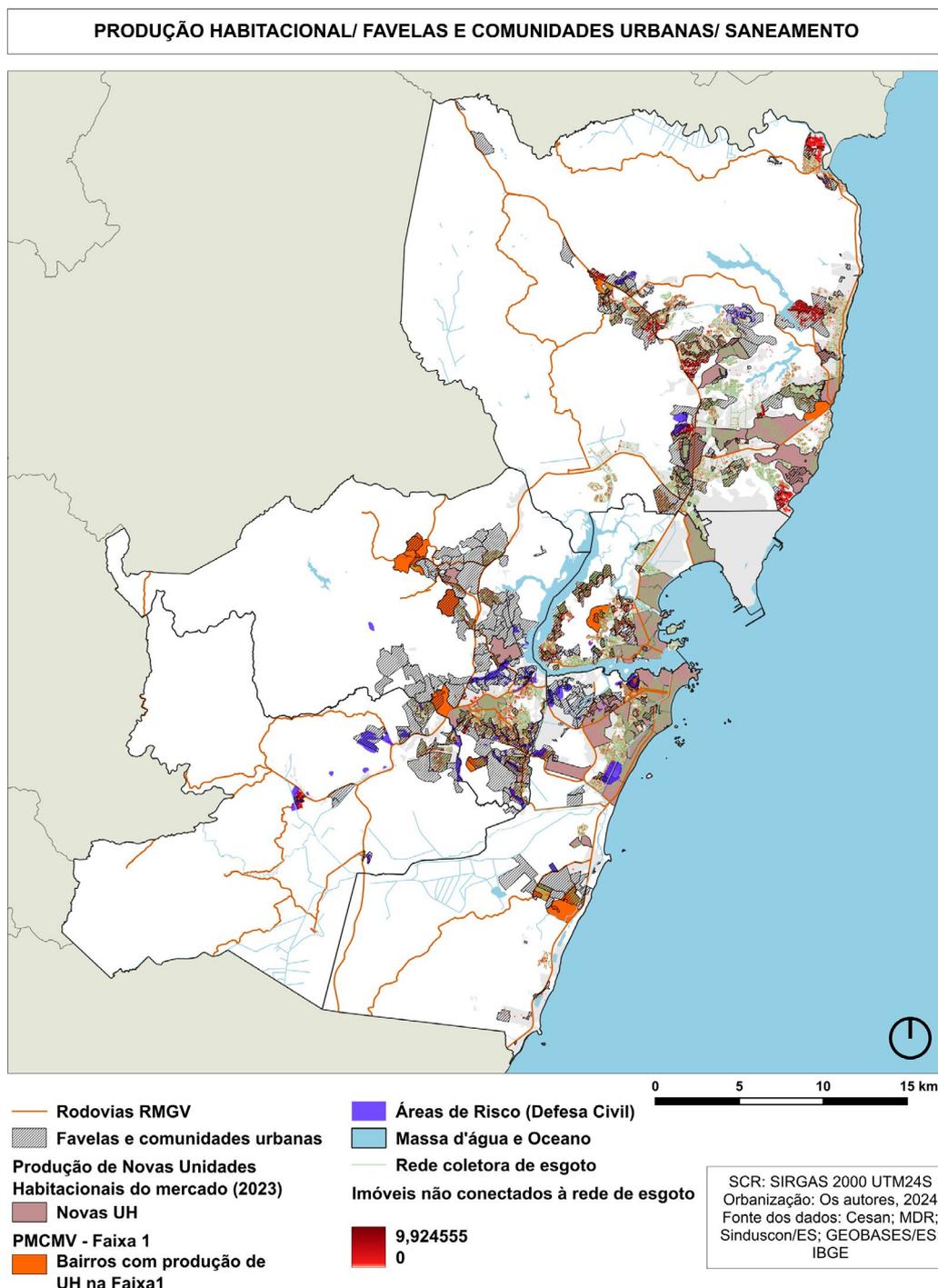


Figura 2 - Aglomerados urbanos, mercado formal e saneamento da Grande Vitória (municípios conurbados). Fonte: Cesan, Sinduscon/ES, GEOBASES/ES, IBGE. Elaboração: Própria, 2024.

traumatismo craniano em decorrência de quedas, condição advinda da execução de escadas mal dimensionadas e lajes que não apresentam elementos de segurança (ESTEVIÃO; MEDVEDOVSKI, 2017).

Segundo o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU, 2015), em pesquisa contratada em 2015, em 85% das obras de reformas ou construção no país não houve contratação de serviços

de profissionais tecnicamente habilitados, arquitetos ou engenheiros. Segundo o CAU, a maior parte da população ainda recorre a profissionais sem habilitação legal nem responsabilidade técnica sobre os serviços que realizam. A versão mais recente da Pesquisa do CAU (2022) detalha que arquitetos constituem 9% dos profissionais contratados para a concepção das reformas no país, seguido por 14% de autoconstrução e 77% de mestre de obras ou pedreiros.

O contexto de informalidade é reforçado por uma dinâmica espontânea de adensamento do tecido urbano e crescimento vertical de edificações para fins de coabitação, de modo a incorporar novos usos e para a promoção de transações comerciais, como mercado informal de locação e venda de imóveis, que culminam com o incremento da renda familiar. Esse fenômeno é denominado por Abramo (2007) como “externalidade de liberdade urbanística e construtiva”, que isenta o morador e o comprador do imóvel informal da regulação urbana oficial e do sistema jurídico-político do Estado, ou seja, a “liberdade urbanística e construtiva é uma vantagem comparativa importante em relação ao mercado formal de solo e, ao ser exercida, promove uma compactação nos assentamentos populares informais” (ABRAMO, 2007, p. 37). Fator determinante para o crescimento do mercado de locação informal consiste na precarização do mercado de trabalho e na inexistência de recursos financeiros para a obtenção de uma casa própria ou locação formal. Ademais, o fator deslocamento, oneroso e desgastante para a população periférica, cobra sacrifícios cotidianos que comprometem significativamente a qualidade de vida da população.

Em virtude desse processo de adensamento e compactação construtiva, emergem problemas recorrentes, desde o risco estrutural até o comprometimento das redes de serviços públicas e comunitárias, tais como creches, unidades de saúde e praças, que não acompanham a nova demanda.

É necessário, ainda, aos profissionais reconhecer e incorporar saberes populares, tecnologias sociais, relações ambientais alargadas no território, processos de autogestão e mutirão, modos de viver que transcendem convenções e padrões. Projeto, obra e reforma devem obrigatoriamente considerar processos participativos, seja em âmbito privado ou coletivo. Ou seja, da atuação conjunta entre profissionais e moradores também emergem possibilidades de aprendizado em mão dupla, a partir das soluções nascidas diretamente na necessidade de morar, ainda que sob condições relegadas à “*sub-normalidade*” pela legislação urbanística e pela prática do mercado imobiliário, que respondem à produção de 30% da cidade, a chamada cidade formal.

O pensador Antônio Bispo dos Santos nos alerta sobre o equívoco das políticas habitacionais colonialistas que desconSIDERAM modos de morar, modos de ser e existir, seja em favelas ou quilombos. Nos quilombos, é necessário resgatar princípios existenciais: a cozinha como o coração da casa, espaço agregador, não apenas de alimentação, mas de festa e compartilhamento; quintais como espaço de extensão da natureza e manejo de plantas; expansões construtivas de fácil execução; materiais locais e sustentáveis (BISPO DOS SANTOS, 2023). Nas favelas e comunidades urbanas, é imperativo prever a expansibilidade da habitação,

considerar a laje como uma condição prévia à ocupação consecutiva, prever carga accidental, acessos independentes e usos complementares. A imprevisibilidade da vida e das demandas dos moradores em distintos estágios do ciclo de vida são realidades que aceleram o processo de autoconstrução nos territórios populares, portanto, oferecer assistência técnica para a promoção de melhorias habitacionais é garantir melhores condições de vida e existência.

A atuação da ATHIS, em demandas coletivas (como mobilidade, saneamento, espaços públicos), também se apresenta como uma ferramenta eficaz para garantir melhores condições urbanas internas às comunidades e favelas, com a manutenção dos interesses comunitários, comumente contra hegemônicos. A Universidade desempenha um papel determinante nesse processo. Por meio do tripé ensino-pesquisa-extensão, articula a formação de novos profissionais às demandas do território, apoio às entidades comunitárias e movimentos sociais de luta pela moradia popular, associações de bairros e organizações não-governamentais. Em especial a co-criação, característica da extensão universitária, por meio do conhecimento empírico adquirido no contato com a realidade urbana de aproximadamente 70% das cidades é essencial para a formação de profissionais aptos a atuar em ambientes desiguais e segregados. O reconhecimento da lacuna existente fortalece a função social das Instituições de Ensino Superior (IES), sobretudo as públicas e assume a responsabilidade de levar para fora de seus muros as competências, saberes e técnicas, e aprender com a sociedade em que se insere. Uma bre-

ve demonstração das inúmeras frentes de atuação, bem como a capacidade de adequação às diferentes realidades locais está reunida na plataforma colaborativa ATHIS.ORG (PEABIRU, 2019) a partir da distribuição de três eixos prioritários: i. produção autogestionária; ii. melhorias habitacionais; iii. resistência e defesa de direitos.

O combate ao esvaziamento dos centros urbanos é uma pauta urgente que pode se beneficiar da aplicação da ATHIS, concomitantemente ao amparo jurídico na implementação da função social da propriedade e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, particularmente o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC). Nesse contexto, Vitória assume uma posição peculiar na RMGV, acumula 14.614 domicílios vagos (IBGE, 2022) e quase metade desse valor está concentrado no Centro da cidade, condição que contribui para a deterioração do lugar, desperdiçando a infraestrutura preexistente e as suas potencialidades enquanto moradia social (Figura 3). Embora a municipalidade tenha um programa vigente, denominado Morar no Centro, que objetiva a redução do *déficit* habitacional através da refuncionalização dos imóveis ociosos para habitação de interesse social, apenas três empreendimentos foram entregues desde 2006.

O ES conta com parcerias inspiradoras entre profissionais de Arquitetura e Urbanismo das Instituições de Ensino Superior e associações de ATHIS, mas há espaço para mais. Ampliar ações, sobretudo aquelas que visem a melhoria do espaço público, beneficiaria muito os municípios da Grande Vitória, onde estão 70% dos domicílios em comunidades e favelas no estado.

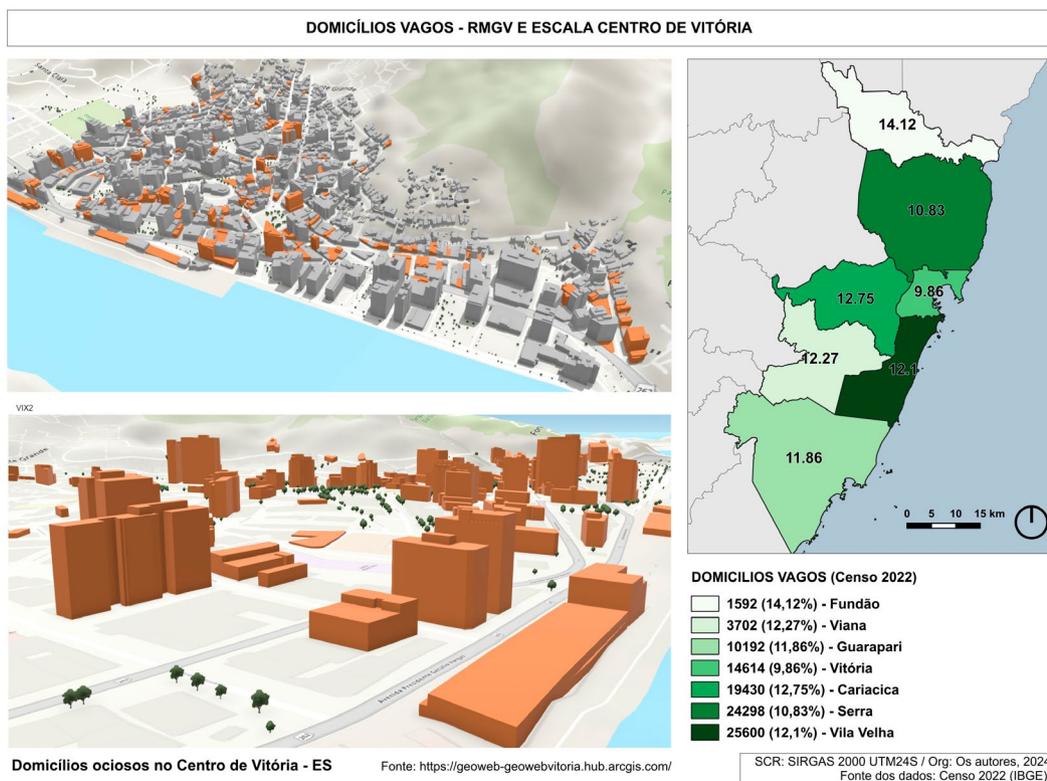


Figura 3 – Domicílios vagos na RMGV e modelagens do Centro de Vitória, com identificação dos imóveis ociosos. Fonte: IBGE, 2022. Elaboração: Própria, 2024.

## Referências

ABRAMO, P. **A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 25, 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n2p25. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BISPO DOS SANTOS, A. **A terra dá, a terra quer.** São Paulo: Ubu Editora/ PISEAGRAMA, 2023.

BRASIL. **Lei Nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF. Senado Federal, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em 12 jun. 2024.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO – CAU. **Pesquisa Como o Brasil Constrói.** CAUBR/DATAFOLHA, 2015. Disponível em: <https://caubr.gov.br/pesquisa2015/como-o-brasileiro-constrói/>. Acesso em 11 jun. 2024.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO – CAU. **Pesquisa Como o Brasil Constrói.** CAUBR/DATAFOLHA, 2022. Disponível em: [https://www.caubr.gov.br/pesquisa2022/?page\\_id=128](https://www.caubr.gov.br/pesquisa2022/?page_id=128). Acesso em 11 jun. 2024.

ESTEVÃO, M.; MEDVEDOVSKI, N. S. **Entrevista com Mariana Estevão**: A Prática da Arquitetura e Urbanismo com a Promoção à Saúde da População Brasileira. *Expressa Extensão*, v. 22, n. 1, p. 09-12, 29 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2022**: resultados da sinopse por setor censitário. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN. **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico (2021)**. Vitória: IJSN, 2021. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/deficit-habitacional>. Acesso em 12 jun. 2024.

PEABIRU TRABALHOS COMUNITÁRIOS E AMBIENTAIS - PEABIRU. **Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS)**. Disponível em: <https://www.athis.org.br/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - SEDEC/MIDR. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2024. Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>. Acesso em 03 jun. 2024.

**EIXO  
SANEAMENTO**

---

# **O AMBIENTE ALIMENTAR:**

a análise espacial como promotora da  
segurança alimentar

*Livia Maria Albertasse Tulli*

*Marcelo Eliseu Sipioni*

*Pablo Silva Lira*

*Pablo Medeiros Jabor*

## Direito humano à alimentação adequada: o panorama brasileiro atual

Com vistas à defesa da segurança alimentar, a priorização da distribuição e fornecimento de alimentos *in natura* e minimamente processados, especialmente para populações vulneráveis, é corroborada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e da MetrÓpole (Lei Federal 13.089/2015).

O primeiro regulamenta o desenvolvimento urbano, a promoção da função social da propriedade e o direito à cidade para todos. Entre suas diretrizes, encontra-se a distribuição espacial da população e das atividades econômicas municipais, visando evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Como instrumentos de planejamento orientados pelo Estatuto, os Planos Diretores Municipais (PDM) podem estar atrelados à promoção da alimentação adequada, uma vez que podem ampliar ou restringir locais para implantação de estabelecimentos. Portanto, é possível que zoneamentos urbanísticos considerem também a análise do ambiente alimentar em suas determinações. Nas metrÓpoles, esses desafios podem ser enfrentados por articulação entre os municípios, subsidiados pelo Estatuto das MetrÓpoles, que estabelece normas gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

O conceito de alimentação adequada não deve ficar restrito a questões calóricas ou de nutrientes, mas deve incorporar a noção de sustentabilidade à segurança alimentar, ao enfatizar a importância da

disponibilidade e do acesso aos alimentos a todas as gerações (ONU, 1999).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é concretizado pelo acesso físico e econômico ininterrupto à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção (ONU, 1999). Sua realização não pode ser feita de forma progressiva, assim, não é possível esperar que o problema da fome seja superado para que os brasileiros tenham o que comer. É dever do Estado promover práticas saudáveis de produção, assim como a garantia de fornecimento e acesso a alimentos adequados para a população (SOARES, 2018).

A segurança alimentar e nutricional ultrapassa fronteiras geopolíticas e será alcançada mediante esforço global (MACHADO; ESTEVEZ, 2022), em alinhamento com o desenvolvimento sustentável, presente no contexto da Agenda 2030 e nos dezessete (17) Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) – que são integrados e indivisíveis.

No Brasil, o DHAA é garantido como um dos direitos sociais, a partir da Emenda Constitucional nº 64/2010, embora já indicado pela Política Nacional de Promoção da Saúde (PNaPS) e pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), cuja regulamentação no ano de 2010 instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Neste contexto, ainda merece destaque a segunda edição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que contempla entre suas diretrizes a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS). Essa, de acordo com Recine (2021), embasou a publicação da segunda versão do Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB).

O GAPB indica que os alimentos *in natura* ou minimamente processados, predominantemente de origem vegetal, sejam a base para “uma alimentação nutricionalmente balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e promotora de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável” (BRASIL, 2014), fomentando o debate entre diferentes setores que formulam e implementam políticas públicas que impactam o sistema alimentar. Porém, a última Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2017-2018, apontou redução na aquisição desses alimentos e aumento da aquisição de alimentos ultraprocessados e processados pelas famílias brasileiras (IBGE, 2020). Esse resultado reflete o processo de transição nutricional brasileiro, em que a alteração no padrão alimentar da população é um dos fatores determinantes para o aumento da ocorrência de sobrepeso, obesidade e de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (PRIORE *et al.*, 2016). A pesquisa também apresentou a diminuição dos domicílios em segurança alimentar, simultaneamente ao aumento daqueles em insegurança alimentar, considerando levantamentos realizados entre os anos de 2004 e 2023 (Gráfico 1).

A II VIGISAN<sup>1</sup> endossa esse apontamento, já que indicou piora no cenário da insegurança alimentar entre os anos de 2013 e 2020, sobretudo em lares chefiados por mulheres e pessoas negras. A publicação atribuiu esse quadro à falta de apoio adequado e à ausência de medidas eficazes por parte do Estado (PENSSAN, 2022).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC): Segurança

Alimentar, referente ao quarto trimestre de 2023, de forma inversa, identificou aumento de domicílios em segurança alimentar e redução de todos os graus associados à situação de insegurança alimentar (Gráfico 1).

Essa mudança está atrelada à retomada de políticas econômicas e sociais pelo Governo Federal brasileiro. Espera-se que o Brasil saia novamente do Mapa da Fome com o contínuo decréscimo da insegurança alimentar (IFZ, 2024). Para tanto, destacam-se algumas ações, formalizadas a partir do ano de 2023, que podem contribuir com essa dinâmica: o retorno do CONSEA<sup>2</sup> (Lei 14.600/2023), o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Decreto nº 11.700/2023) e a nova regulamentação da cesta básica (Decreto nº 11.936/2024).

Considerando o ponto de vista local, evidencia-se a necessidade de implementar instrumentos que incentivem a adoção de uma alimentação saudável e que garantam um ambiente capaz de fornecer alimentos que proporcionem uma dieta adequada. O ambiente alimentar – composto pelos ambientes físicos, econômicos, políticos e socio-culturais – pode determinar as oportunidades e as barreiras para a adoção de uma alimentação saudável, uma vez que a disponibilidade e a acessibilidade podem influenciar na aquisição dos alimentos (PESSOA *et al.*, 2022).

A seguir, o artigo se concentra no estudo do ambiente alimentar, explorando possibilidades de ações correlatas a serem implementadas junto a políticas públicas direcionadas à garantia do acesso a alimentos saudáveis e aumento da prevalência da segurança alimentar.

1 II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19.

2 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

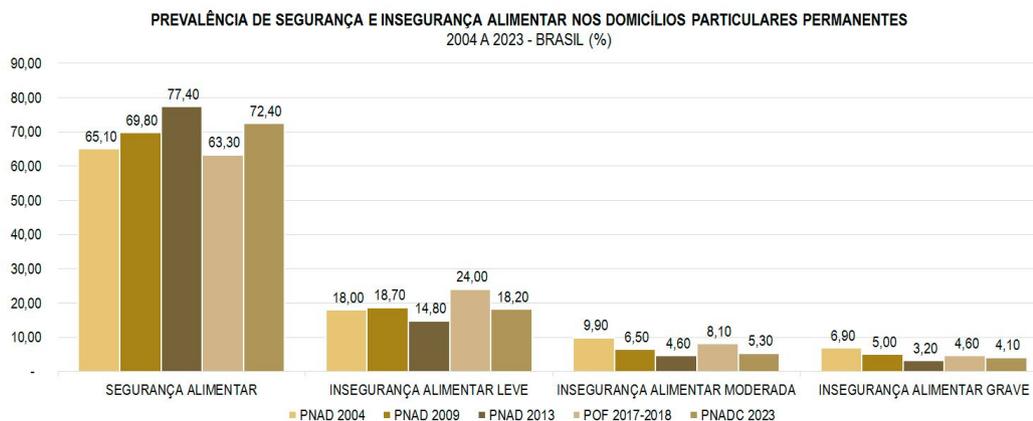


Gráfico 1. Fonte: IBGE, 2024.

## O ambiente alimentar

Segundo a *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, ambientes alimentares são locais onde os alimentos são adquiridos ou consumidos. Assim, formam-se a partir de interações entre o indivíduo e aspectos do sistema alimentar, que vão desde a produção até o descarte (e desperdício) de alimentos (IPU; FAO, 2021).

Conforme Reyes-Puente *et al.* (2022), o conceito de ambiente alimentar está atrelado às oportunidades, ambientes e condições físicas, econômicas, políticas e socioculturais que determinam a interação das pessoas com o sistema alimentar e moldam as decisões sobre aquisição e consumo de alimentos. Portanto, as escolhas alimentares e a dieta dos consumidores podem ser influenciadas por elementos-chave do ambiente alimentar, como: acessibilidade física dos alimentos; preços; comercialização, incluindo a promoção, propaganda e patrocínios; e qualidade e segurança dos alimentos (IPU; FAO, 2021).

Glanz *et al.* (2005) destacam a influência significativa dos ambientes sociais e construídos na prevalência da obesidade, sugerindo que a acessibilidade a alimen-

tos saudáveis e a preços razoáveis é muitas vezes ignorada. De forma semelhante, Story *et al.* (2008) ressaltam que os ambientes alimentares podem contribuir para a epidemia crescente de obesidade e doenças crônicas.

Para Alvarenga *et al.* (2019), os determinantes socioeconômicos relacionados ao ambiente podem interferir diretamente na alimentação. Destacam que, embora a renda e o nível educacional nem sempre impliquem em escolhas alimentares mais saudáveis, em grupos de menor nível socioeconômico, a prioridade dada à alimentação tende a competir com desafios de outras áreas da vida.

Nesse contexto, a implementação de intervenções e políticas públicas pode ser uma estratégia eficaz para melhorar a alimentação da população. Entretanto, para que progressos nesta área de investigação sejam alcançados, são necessários conceitos bem definidos e métricas válidas e confiáveis dos ambientes de nutrição (GLANZ *et al.*, 2005; STORY *et al.*, 2008).

Assim, ferramentas de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) podem ser aplicadas para obter informações diretamente, como em auditorias *in loco*, ou indiretamente, através de dados secun-

dários, como em registros governamentais ou comerciais. O método indireto é mais prático e econômico, mas pode ser impreciso e incompleto, pois pode desconsiderar o comércio informal e serviços de entrega de refeições online, impor limites geográficos não representativos e desconsiderar outros fatores do ambiente alimentar (CASPI *et al.*, 2012; GLANZ *et al.*, 2005; BOWEN *et al.*, 2015; LUCAN, 2015; PESSOA *et al.*, 2022).

A análise espacial do ambiente alimentar busca entender a disponibilidade e acessibilidade de estabelecimentos varejistas e equipamentos públicos de alimentação e nutrição, estes últimos apresentados na forma de feiras, restaurantes populares, hortas urbanas e periurbanas, centrais de abastecimento, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. A disponibilidade está ligada à densidade da oferta de alimentos em uma área específica, enquanto a acessibilidade é definida pela localização, distância percorrida, barreiras físicas e oportunidades de aquisição de alimentos (GLANZ *et al.*, 2005; CASPI *et al.*, 2012; PESSOA *et al.*, 2022; RODRIGUES *et al.*, 2023).

A avaliação da quantidade e qualidade da oferta, segundo o grau de processamento dos alimentos, permite descrever áreas urbanas populosas como oásis, desertos e pântanos alimentares. Os primeiros caracterizam-se por proporcionar boa disponibilidade de alimentos saudáveis; nos desertos alimentares, os moradores não têm acesso a uma dieta saudável, seja pela baixa disponibilidade ou ausência de condições econômicas; e os pântanos alimentares são áreas com alta densidade de comida barata e hipercalórica, onde existe a predominância de estabelecimentos que comercializam

alimentos ultraprocessados (CAISAN, 2018; GORGULHO *et al.*, 2022; RODRIGUES *et al.*, 2023).

O mapeamento e a análise espacial fundamentadas por SIG, ainda que apresentem limitações, podem proporcionar uma visão mais clara da disponibilidade e acessibilidade dos alimentos em áreas urbanas.

Ainda, encontram respaldo nas disposições da LOSAN, da PNSAN, atrelando-se, igualmente, ao propósito da PNAN, já que fortalece a linha de ação de suas diretrizes, especialmente: a organização da atenção nutricional, promoção da alimentação adequada e saudável, a vigilância alimentar e nutricional, a gestão das ações de alimentação e nutrição e a cooperação e articulação para a SAN.

Essas informações são cruciais para o planejamento territorial, pois podem municiar reivindicações das instâncias de participação e controle social, como os CONSEAs (em todas as instâncias), e subsidiar gestores na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável e à distribuição igualitária de alimentos saudáveis. Assim, contribuem para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

### **Possibilidades a partir do território**

Os dados sobre a localização de ambientes alimentares podem ser obtidos de forma mais rápida e menos onerosas por métodos indiretos, que se baseiam em fontes de dados secundários (em grande parte, governamentais e gratuitos). Esses dados podem ser balizados por auditorias locais ou virtuais, essas realizadas por ferramentas como o *Google Street View*.

Igualmente, torna-se importante associar a localização da fonte com o tipo de alimento por ela fornecido. Nesse sentido, destaca-se a metodologia utilizada no Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil, desenvolvido pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que correlacionou a base de dados de estabelecimentos<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Proveniente da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

com a classificação NOVA, referente ao grau de processamento dos alimentos, proposta pelo Guia Alimentar para a População Brasileira - GAPB (CAISAN, 2018; PESSOA *et al.*, 2022).

A Tabela 1 apresenta a classificação, para o estado do Espírito Santo, dos estabelecimentos que prestam serviço de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, proposta pela CAISAN (2018).

Atividade Econômica (Subclasse)	Classificação dos Estabelecimentos (ES)
Supermercados	<b>Estabelecimento de aquisição de <i>in natura</i>:</b> a aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados representa mais de 50% da aquisição total, ou seja, nestes estabelecimentos há uma predominância de aquisição de produtos saudáveis.
Minimercados, Mercarias e Armazéns	
Açougues	
Peixarias	
Varejistas de Hortifrutigranjeiros	
Feiras Livres	
Hipermercados	<b>Estabelecimento misto:</b> predominância de aquisição de preparações culinárias ou alimentos processados ou onde não há predominância de aquisição de alimentos in natura/minimamente processados nem de alimentos ultraprocessados.
Padarias e Confeitarias	
Varejistas de Laticínios e Frios	
Varejistas de Produtos Alimentícios em Geral	
Restaurantes e Similares	
Serviços Ambulantes de Alimentação	
Fornecimento de Alimentos Preparados para Consumo Domiciliar	
Varejistas de Doces, Balas, Bombons e Semelhantes	
Lojas de Conveniência	<b>Estabelecimento de aquisição de ultraprocessados:</b> a aquisição de alimentos ultraprocessados representa mais de 50% da aquisição total, ou seja, nestes estabelecimentos há uma predominância de aquisição de produtos não saudáveis.
Lanchonetes, Casas de Chá, de Sucos e Similares	
Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	
Cantinas - Serviços de Alimentação Privativos	

**Tabela 1 – Classificação dos estabelecimentos que prestam serviço de alimentação ou comercializam alimentos no varejo no estado do Espírito Santo. Fonte: CAISAN – 2018 (adaptado pelos autores).**

A análise deste tipo de mapeamento otimiza a intervenção governamental no sistema alimentar, através da influência direta na distribuição e fornecimento de alimentos, possibilitando a priorização de alimentos *in natura* e minimamente processados, especialmente por populações vulneráveis.

Por último, outra contribuição da análise do ambiente alimentar baseada em SIG é a instrumentalização da participação popular, principalmente aquela relacionada aos CONSEAs, que pode contribuir na indicação de locais, conforme o desejo da comunidade, para instalação de equipamentos, como feiras, hortas comunitárias e sacolões.

Assim, pela sobreposição de objetivos e diretrizes com políticas de planejamento territorial, nota-se que a intervenção no ambiente alimentar para fortalecimento do DHAA é possível por meio da promoção ou da construção de obstáculos à instalação de equipamentos públicos e estabelecimentos varejistas de consumo ou comércio de alimentos. Ao direcionar os CONSEAs e subsidiar gestores, em todas as instâncias governamentais, o mapeamento e a análise do ambiente alimentar constituem-se ferramentas importantes para a promoção de políticas públicas de alimentação e nutrição.

## **Conclusão**

O mapeamento e a análise do ambiente alimentar desenvolvidos por SIG podem constituir uma valiosa ferramenta para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), da saúde, da sustentabilidade e da participação social. Por eles, os gestores podem direcionar, com mais eficácia, estratégias

para combater desigualdades alimentares e melhorar a qualidade de vida das populações, ao instituir políticas públicas que priorizem alimentos *in natura* e minimamente processados, considerando sua distribuição espacial.

No contexto metropolitano, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), como instrumento para o desenvolvimento territorial estratégico, pode considerar a integração de políticas para dirimir insuficiências comuns entre municípios e promover regionalmente – por meio de diretrizes, ações e programas – a produção e disponibilidade de alimentos adequados à população.

Entre as políticas regionais, uma possibilidade é o incentivo à agricultura urbana e periurbana. Como exemplo prático no contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória, ressalta-se o projeto Rede Parques Metropolitanos – uma das ações prioritárias do PDUI – que tem como objetivo subsidiar a redução das desigualdades socioterritoriais e ambientais, e pode indicar áreas favoráveis à implantação desses equipamentos (IJSN, 2018).

Com relação ao alcance dos objetivos da Agenda 2030, a intervenção na distribuição de alimentos *in natura* e minimamente processados, em conformidade com o GAPB, pode também contribuir com o desenvolvimento sustentável. Em comparação com os ultraprocessados – normalmente relacionados a uma agricultura/pecuária intensiva – os alimentos *in natura* e minimamente processados promovem elementos como a sazonalidade, a manutenção da biodiversidade e das tradições culinárias, o cultivo local, a agricultura familiar e a menor geração de resíduos (GONÇALVES e BORTOLINI, 2022).

Também, a integração da localização de equipamentos públicos e estabelecimentos varejistas, de aquisição ou consumo de alimentos, com políticas urbanísticas e o engajamento dos conselhos (em especial os CONSEAs), composto por representantes da sociedade civil e governo, fortalecem a construção de um sistema alimentar mais justo, saudável e sustentável.

## Referências

ALVARENGA, M.; KORITAR, P.; MORAES, J. Atitude e comportamento alimentar – determinantes de escolhas e consumo. In: ALVARENGA, M.; FIGUEIREDO, M.; TIMERMAN, F.; ANTONACCIO, C. (Org). **Nutrição Comportamental**. 2 Ed. Barueri: Manole, 2019.

BOWEN, D. J.; BARRINGTON, W. E.; BERESFORD, S. A. **Identifying the effects of environmental and policy change interventions on healthy eating**. Annual Review of Public Health. v. 36, 2015. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25785891/>>.

CAISAN. **Estudo Técnico Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/noticias/arquivos/files/Estudo\\_tecnico\\_mapeamento\\_desertos\\_alimentares.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/noticias/arquivos/files/Estudo_tecnico_mapeamento_desertos_alimentares.pdf)>.

CASPI, C. E.; SORENSEN, G.; SUBRAMANIAN, S.V.; KAWACHI, I. The local food environment and diet: a systematic review. **Health & Place**. v.18. n.5., 2012. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22717379/>>.

GLANZ, K.; SALLIS, J. F.; SAELENS, B. E.; FRANK, L.D. Healthy nutrition environments: concepts and measures. **American journal of health promotion**. v. 19. n. 5, 2005. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15895534/>>.

GONÇALVES, M. R.; BORTOLINI, G. A. Guias alimentares e o protagonismo do Brasil. In: JAIME, C. P. (Org). **Políticas públicas de alimentação e nutrição**. Santana do Paraiíba: Manole, 2022. p. 44-54.

GORGULHO, B. M; NOGUEIRA, P. S. Ambientes alimentares e o avanço da alimentação fora de casa. In: MARCHIONI, D. M. L.; CARVALHO, A. M. (Org). **Sistemas alimentares e alimentação sustentável**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019. p. 21-30.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil**, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>>.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Segurança Alimentar 2023**, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>>.

IFZ. **Insegurança alimentar: 24,4 milhões de pessoas saíram da situação de fome no Brasil em 2023**. IFZ, 2024. Disponível em: <<https://ifz.org.br/inseguranca-alimentar-244-milhoes-de-pessoas-sairam-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023/>>.

IJSN. COMDEVIT. **Relatório de Projeto:** Rede de Parques Metropolitanos. Vitória, 2018.

IPU; FAO. **Food systems and nutrition:** Handbook for parliamentarians. n. 32. Rome: FAO, 2021. Disponível em: <<https://www.ipu.org/handbook-nutrition2021>>.

LUCAN, S. C. Concerning limitations of food-environment research: a narrative review and commentary framed around obesity and diet-related diseases in youth. **Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics**. v. 115, n. 2, 205-212, fev., 2015. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25443565/>>.

MACHADO, D. A; ESTEVEZ, D. Objetivos de desenvolvimento sustentável e sistemas alimentares. In: MARCHIONI, D. M. L.; CARVALHO, A. M. (Org). **Sistemas alimentares e alimentação sustentável**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019. p. 21-30.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral número 12 - O direito humano à alimentação (Art. 11):** Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais do alto comissariado de direitos humanos. Geneva, 1999. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC.pdf>>.

PESSOA, M. C.; JUSTINIANO, I. C. S.; JARDIM, M. Z.; ALMEIDA, L. F. F.; RIBEIRO, A. Q.; COSTA, B. V. L. Ambiente alimentar comunitário. In: MENDES, L. L.; PESSOA, M.C.; COSTA, B. V. L. **Ambiente Alimentar, Saúde e Nutrição**. Rio de Janeiro: Rubio, 2022. p.73-85.

PENSSAN. **I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil:** II VIGISAN. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>.

RECINE, E. Política nacional de alimentação e nutrição. In: LANG, R. M. F.; CIACCHI, E. M. R. (Org). **EAN: Educação, Alimentação e Nutrição**. Rio de Janeiro: Rubio, 2021. p. 158-162.

REYES-PUENTE, A. L; PEÑA-PORTILLA, D.G; ALCALÁ-REYES, S.; RODRÍGUEZ-BUSTOS, L.; NÚÑEZ, J.M. Changes in Food Environment Patterns in the Metropolitan Area of the Valley of Mexico, 2010-2020. **International Journal of Environmental Research Public Health**. v.19. n. 15., 2022. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35897330/>>.

RODRIGUES, Aline Rocha; KAUCHAKJE, Samira; OLIVEIRA, Francisco Henrique de. Mapas, fome e planejamento territorial. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.26, n. 1, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e88237>>.

SOARES, S. Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político. **Revista de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 36-54, 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/152569>>.

STORY, M.; KAPHINGST, K. M.; ROBINSON-O'BRIEN, R.; GLANZ, K. Creating healthy food and eating environments: policy and environmental approaches. **Annual Review of Public Health**. v. 29, 2008. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18031223/>>.



---

# A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DO DIREITO AO AMBIENTE EQUILIBRADO:

o caso do Espírito Santo

*Karlla Cristina Gaiba Rebuli*

*Sandra Mara Pereira*

## Contexto do saneamento básico no Brasil

O acesso ao saneamento básico<sup>1</sup> ainda é marcado por desigualdades, com assimetrias entre as regiões sul, sudeste, norte, nordeste e centro-oeste. Na esfera estadual, há disparidade entre e intra municípios, sobretudo nas regiões periféricas e rural, onde residem as pessoas mais pobres. A ausência ou atendimento precário dos serviços de saneamento básico nas áreas com vulnerabilidade socioambiental é um entrave para a universalização do acesso a este serviço. Diante disso, a Organização das Nações Unidas - ONU definiu o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 06 - (ODS-06), que busca assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos. As metas são para combater o *déficit* e alcançar, até 2030, a disponibilidade de saneamento básico para todos. Além disso, o saneamento relaciona-se diretamente com os indicadores de saúde, portanto, auxilia também no cumprimento do ODS-03: Saúde e Bem-Estar, que possui uma meta que busca acabar, até 2030, com as doenças de veiculação hídrica. O Brasil, país signatário dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, deve criar estratégias para cumprir esses objetivos.

## O novo marco legal do saneamento

No Brasil, o marco legal do saneamento básico<sup>2</sup> se dá a partir da Lei nº 11.445/2007,

que foi atualizada pela Lei nº 14.026/2020. Este novo marco do saneamento, sancionado em 2020, surgiu em um momento de intensa reforma neoliberal, iniciada no governo de Michel Temer e aprofundada no governo Bolsonaro. Essa lei modificou outras 7 leis e inaugurou alguns termos que estão ligados à lógica neoliberal. Uma das propostas é “estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços” (artigo 4º-A, parágrafo 3º, inciso II). As pesquisadoras de Planejamento Urbano e Regional Ana Lucia Britto e Suyá Quintslr (2022) afirmam que esta perspectiva no novo marco é claramente um incentivo à prestação privada e, conseqüentemente, uma forma de inviabilizar a prestação pública via companhias estaduais. Essas mudanças na legislação se projetam como uma verdadeira janela política e jurídica para a privatização do saneamento básico no Brasil.

Entende-se que encarar o serviço de saneamento básico do ponto de vista do lucro - âmage da iniciativa privada - pode limitar a garantia para todos, já que há a possibilidade de o serviço ser ofertado somente em áreas que apresentam lucratividade para as empresas, isto é, pode excluir do acesso ao saneamento básico regiões mais pobres e com vulnerabilidades socioambientais. Vale destacar que este projeto de lei foi aprovado em meio a uma crise sanitária, a pandemia da Covid-19, em que as palavras de ordem eram “fiquem em casa e lavem as mãos”. Ou seja, ter acesso à água em quantidade e qualidade era um fator de proteção e decisivo para a sobrevivência da população.

1 Compreende os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, limpeza urbana, coleta e destinação do lixo e drenagem e manejo de água das chuvas.

2 É um arcabouço legal, administrativo e regulatório para que todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal), órgãos da Administração Pública e a Sociedade Civil somem esforços para universalizar a

oferta de água potável e a coleta e tratamento de esgoto para toda a população brasileira, bem como define diretrizes para limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e manejo das águas pluviais urbanas.

Em meados de 2023, a questão da capitalização da Companhia Espírito Santense de Saneamento - Cesan, empresa pública que atende a RMGV, entre outros municípios, com os serviços do saneamento básico, retornou para a pauta. Ocorreram reuniões na Assembleia Legislativa em que representantes do governo e da empresa participaram. O grupo em prol da capitalização argumenta que ela seria benéfica para a universalização dos serviços. Apesar de a capitalização ser uma forma de privatização, que não transfere definitivamente a empresa pública para o setor privado, ainda sim abre para a venda de ações. Essa estratégia pode ser uma porta à privatização, dificultando a ampliação dos serviços em áreas marcadas pela vulnerabilidade socioambiental na RMGV, pois não são áreas de interesse econômico e lucratividade. Portanto, a partir da perspectiva do saneamento básico enquanto um direito humano imprescindível para a fruição da vida humana, defende-se que este serviço deve ser de responsabilidade do Estado, enquanto um importante ator de direitos prestacionais.

## Saneamento como um direito humano

O direito à cidade precisa ser para todos. Diante disso, o saneamento básico deve estar disponível dia e noite, ser seguro, dispor de água para a higiene pessoal e consumo humano, além de fornecer esgotamento sanitário de qualidade. Deve também, segundo pontua a Fiocruz (2018), ser acessível física e financeiramente, capaz de assegurar a dignidade humana. Portanto, este conjunto de serviços não deveria ser passível de privatização, pois deve ser garantido pelo Estado à toda população como direito indispensável para a fruição da vida humana e dignidade pessoal. A universalização deste serviço insere-se no que Acse-rald (2015) define como Justiça Ambiental, que são os princípios que asseguram que nenhum grupo - sejam étnicos, raciais ou de classe - suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo.

No Espírito Santo, segundo os dados do Censo 2022, 24,64% da população ainda não estava conectada à rede de esgoto. O Gráfico 1 apresenta um panorama do acesso ao saneamento básico no estado.

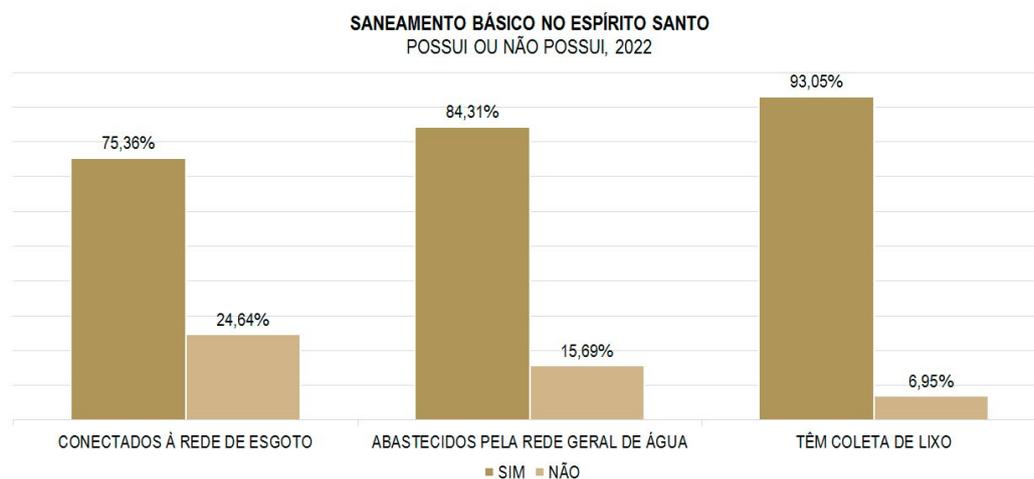


Gráfico 1. Fonte: IBGE/Censo 2022. Elaboração: Própria, 2024.

No nível municipal, os dados do Censo revelam que há uma desigualdade racial no acesso ou não desses serviços, no contexto da RMGV. Em 2022, a partir do universo de pessoas que não possuíam água canalizada dentro de casa, Serra, o município mais populoso da RMGV, apresentava 88,62% (393) de pessoas negras nessa condição, em comparação com os 14,47% (68) de pessoas brancas. Enquanto Vitória, capital do estado, possuía 87,50% (56) das pessoas negras sem água canalizada até dentro de casa, para 12,50% (8) de pessoas brancas. É importante destacar o quão problemático é não ter a água canalizada até dentro de casa, pois, ao necessitar de outros instrumentos para transportar a água

para consumo humano (alimentação, limpeza, higiene pessoal), esses instrumentos podem se configurar enquanto vetores de transmissão e ocasionar problemas na qualidade da água. Além disso, nesses mesmos municípios, a utilização de fossa rudimentar ou buraco como tipo de esgotamento sanitário também é maior entre as pessoas negras. Das pessoas que utilizam este meio, para o município da Serra, 79,18% (13.795) são pessoas negras, para 20,47% (3.567) de pessoas brancas. Já em Vitória, esses dados são de 73,29% (118) para as pessoas negras e 26,09% (42) no caso das pessoas brancas. O Gráfico 2 apresenta a porcentagem de pessoas sem água canalizada na RMGV, por raça/cor.

PESSOAS SEM ÁGUA CANALIZADA NOS MUNICÍPIOS DA RMGV  
POR RAÇA/COR, 2022

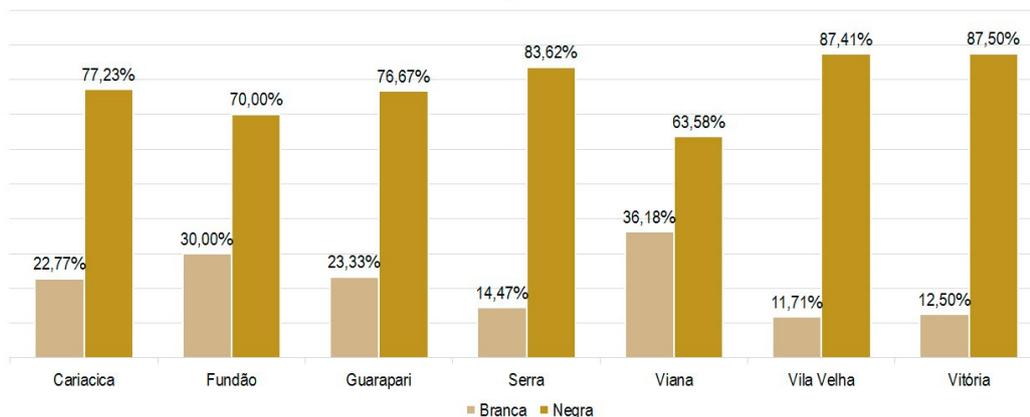


Gráfico 2. Fonte: IBGE/Censo 2022. Elaboração: Própria, 2024.

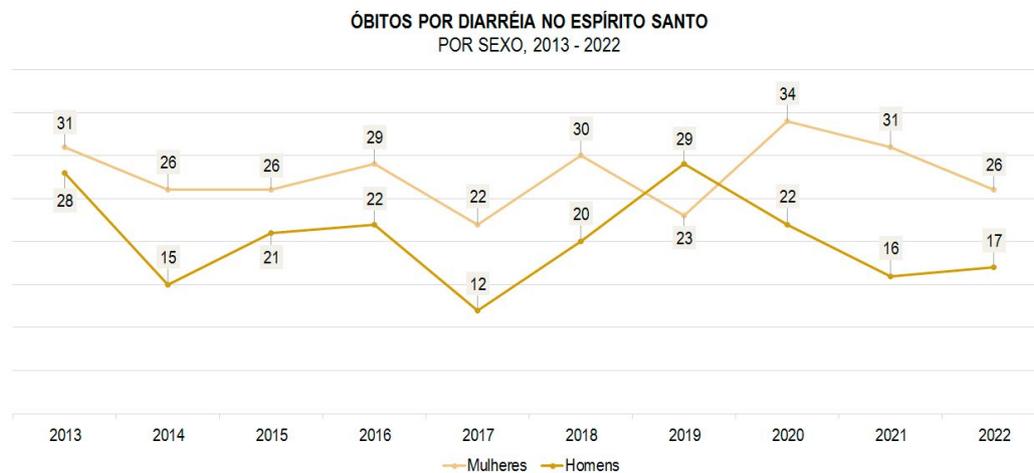
Diante do quadro de acesso descrito, para que o serviço seja ampliado ao alcance de todos, é imperativo que o Estado, como o responsável pelo provimento de direitos, assegure o acesso a todos (as) de forma integral, para todas as regiões.

### Relação entre saneamento e saúde pública

As doenças de veiculação hídrica são aquelas causadas pela presença de microrganismos patogênicos na água utilizada no consumo humano. Estudos da área de saneamento básico afirmam que a implementação de sistemas de abastecimento adequado de esgoto e água é condição necessária, mesmo que não su-

ficiente, para garantir que essas doenças não se manifestem na população. São doenças que acometem sobretudo a população mais pobre, as quais geralmente vivem em regiões que não possuem esses serviços ou que são ofertados de maneira insatisfatória. Em uma série histórica realizada com dados do Departamento de

Informação e Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil - Datasus de óbitos por ocorrência, da categoria CID-10, A09: Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa, percebe-se a incidência desses casos entre homens e mulheres. O Gráfico 3 apresenta esses indicadores com recorte de sexo, para os anos de 2013 a 2022.



**Gráfico 3.** Fonte: DATASUS/Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Elaboração: Própria, 2024.

É sintomático o estado ter tido, no ano de 2020, auge da pandemia de Covid-19, em que a água era um fator imprescindível para a profilaxia da doença, 56<sup>3</sup> mortes totais por diarreia. Analisando a série histórica, percebe-se que os casos atingem mais as mulheres do que os homens, com exceção para o ano de 2019. A falta d'água e de saneamento atinge mais as mulheres, que historicamente são em maioria responsáveis pelo trabalho doméstico, além de que afeta também a dignidade das pessoas que menstruam<sup>4</sup>, quando estas precisam se ausentar de suas tarefas cotidianas durante o período menstrual, mediante a impossibilidade

de manter a higiene básica. Diante disso, percebe-se que a falta de um saneamento básico adequado é um fator que gera muitos outros problemas sociais, ambientais e sobretudo na saúde pública, e isto precisa ser pensado para e com os diversos grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade.

### Perspectivas para a universalização

Com o novo marco e a regionalização dos serviços, que basicamente agrega municípios em blocos, homogeneizando locais que possuem especificidades, há um esvaziamento da atuação municipal. Acredita-se que é importante vincular o saneamento básico ao nível do município, uma vez que é neste lugar que os proble-

<sup>3</sup> A soma dos casos de mulheres (34) e homens (22).

<sup>4</sup> O termo insere-se em um amplo debate sobre a inclusão de todas as pessoas, sem reduzi-las à categoria biológica, levando em consideração também homens transexuais e pessoas não binárias.

mas decorrentes da ausência ou inadequação desse serviço são percebidos de forma mais direta. Importante também é fortalecer os indicadores utilizados para a avaliação da realidade local, pois é a partir do panorama regional que é possível identificar as vulnerabilidades socioambientais. Acreditamos que o Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB, levantamento feito a partir da visita de agentes de saúde, que geralmente são profissionais da burocracia de rua que estão em maior contato com a população, seja um indicador que pode apresentar um panorama da realidade de forma mais precisa. Por causa da limitação temporal, uma vez que só existem dados até 2014, pois o sistema foi descontinuado em 2013, os indicadores não foram apresentados aqui. Entretanto, ressaltamos a necessidade de atualização através do novo sistema, o SISAB. Em síntese, deve-se analisar a realidade local, a nível municipal, possibilitar o acompanhamento

dos indicadores e a transparência com vistas ao monitoramento e controle social e ofertar os serviços de acordo com as necessidades.

O novo marco incentiva a reestruturação do serviço a partir da possibilidade de entregar para a iniciativa privada os serviços de saneamento básico, tirando-o do rol de direitos básicos para que ele se torne um produto, mais precisamente uma demanda restrita a pagamento. Caso esteja sob controle da iniciativa privada, a empresa poderá fornecer os serviços em áreas metropolitanas e onde se concentra a classe média/média alta, garantindo dessa forma uma maior receita oriunda dos serviços, visando em primeiro lugar a maximização do lucro, o que aprofundaria ainda mais as desigualdades no acesso. Encarar o saneamento básico sob a lógica privatista coloca em risco direitos que devem ser assegurados a todos, ampliando desigualdades sociais e nos distanciando da Justiça Ambiental.

## Referências

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão** – Ano XVIII – nº 33 – 2015, p. 57-68.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de Janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Brasília: DF, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm). Acesso em: 03/06/2024.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de Julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico**. Brasília: DF, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6). Acesso em: 03/06/2024.

BRITTO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade – Cap. 2. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: Questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz – Documentos Institucionais. **Saneamento e saúde**: Coleção Saúde, Ambiente e Sustentabilidade. Ministério da Saúde: Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Rio de Janeiro, RJ, 2018.



**EIXO**  
**TRANSIÇÃO ECOLÓGICA**

---

# MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO

*Nicolas Gonçalves da Silva*

*Kelly Lara de Almeida*

*Cynthia Lopes Pessoa de Miranda*

*Pablo Silva Lira*

*Antonio Ricardo Freislebem da Rocha*

As mudanças climáticas constituem um tema cada vez mais relevante nos meios acadêmico, institucional e governamental. Mudança climática é entendida como uma alteração atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altere a composição da atmosfera global e que seja adicional à variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis de tempo (BRASIL, 2009).

Os impactos das mudanças climáticas são variados. A recorrência crescente de eventos extremos relacionados às mudanças climáticas é uma realidade mundial que exige planejamento e gestão local para o enfrentamento e prevenção dos desastres socioambientais. Nesse sentido, os cenários de desastres climáticos noticiados no último ano no Brasil têm deixado cada vez mais evidente a necessidade de se pensar e elaborar estratégias, ações e planos que visem a adaptação urbana e a redução das vulnerabilidades existentes e futuras da população e do território aos possíveis impactos da mudança climática.

No Brasil, algumas iniciativas estão sendo tomadas pelo governo federal no sentido de pensar e dotar as cidades de instrumentos e capacidades para essa nova realidade de mudança do clima. Dentre essas, destaca-se a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC - Lei nº12.187, de 29 de dezembro de 2009), que estabelece a necessidade de implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima por parte das três esferas da Federação. A PNMC traz o amparo para a elaboração do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), que tem por intuito promover a gestão e a diminuição do risco climático no país frente aos efeitos adversos da mudança do clima, de forma a aproveitar as oportuni-

dades emergentes, evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura. Para a efetiva adaptação, entende-se que a estratégia a ser implementada seja a integração da gestão do risco da mudança do clima nos planos e políticas públicas setoriais e temáticas existentes, na medida de sua pertinência, bem como nas estratégias de desenvolvimento nacional (BRASIL, 2016).

O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que coordena o Núcleo Vitória do Observatório das Metrôpoles, por meio de um levantamento<sup>1</sup> realizado em maio de 2024, revelou que 15 das 27 capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, não contam com Plano de Mudanças Climáticas (Figura 1). Esse constitui um instrumento de planejamento e gestão fundamental ao nível local e constitui um desafio que está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de número 13 da Organização das Nações Unidas (ONU) que é o de “reforçar a resiliência e capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países”. Conforme aponta o levantamento, Vitória é a única capital da Região Sudeste que ainda não está com o Plano em funcionamento (IJSN, 2024). Entende-se que as capitais possuem mais recursos e estrutura para elaboração dos planos, por isso o estudo iniciou-se com esse recorte. É importante ressaltar que a capital desempenha um papel de estímulo para os demais municípios. Portanto, se mais da metade das capitais não possui esses planos, o cenário nos outros municípios provavelmente não é muito diferente.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/noticias/levantamento-do-ijsn-aponta-que-15-capitais-brasileiras-nao-tem-plano-de-mudancas-climaticas>.

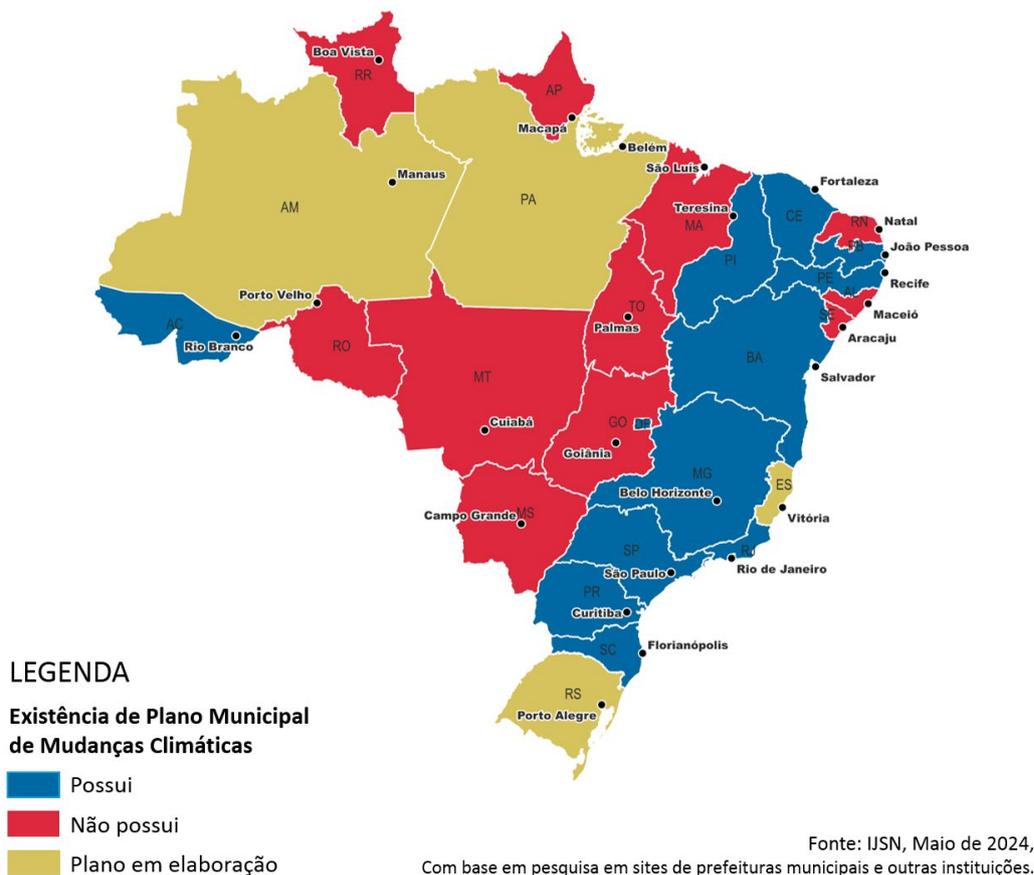


Figura 1 – Mapa das Capitais com Plano Municipal de Mudanças Climáticas. Elaboração: IJSN, 2024.

Ao analisar o histórico do problema, observamos que o espaço urbano foi constituído a partir de um rápido processo de urbanização ocorrido no decorrer do século XX, que levou para as cidades um grande contingente populacional, sem que os governos pudessem prover infraestrutura urbana adequada e serviços públicos. Dessa forma, constituíram-se comunidades urbanas vulneráveis situadas principalmente em assentamentos informais que já estão expostos aos eventos extremos da variabilidade climática. A lógica especulativa desse modelo de urbanização resultou em vazios urbanos, concentração de áreas nobres em meio à pobreza e na ocupação de sítios urbanos indevidos, que se tornaram áreas de risco ambiental (RIBEIRO, 2008). Assim, construiu-se um cenário de falta

de infraestrutura urbana para lidar com as mudanças climáticas e eventos extremos, porém isso não é resultado de medidas atuais, mas, como visto, surgiu ao longo do processo de urbanização brasileira. A partir desse cenário de acesso limitado ao espaço urbano, põe-se em análise a condição de habitação, entendendo que a ideia de que a cidadania também é expressão de qualidade de vida (RIBEIRO, 2002).

Apreender os aspectos relacionados à habitação, à urbanização brasileira e à infraestrutura urbana são importantes para se discutir as mudanças climáticas. Para se abordar os impactos das catástrofes climáticas, é necessário observar a quem de fato ela se direciona. Sendo assim, no Brasil, encontra-se uma parcela da população que pode se adaptar

às consequências das mudanças climáticas nas cidades, enquanto outra parcela está sujeita aos riscos e não tem condições de enfrentar os novos desafios, pois está inserida em ambientes com elevada concentração populacional e ausência de saneamento básico e infraestrutura urbana. Nesse sentido, o que observamos com consequência é a potencialização das vulnerabilidades dessas populações, tanto em relação ao *déficit* habitacional quanto ao saneamento básico. O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, o manejo correto dos resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais são uma pauta relevante no contexto das cidades, que ganha maior atenção devido aos riscos climáticos.

É importante compreender que as consequências das catástrofes ambientais têm dimensões diferentes, não sendo apenas a natureza de posse material atingida, mas o território, como aquilo que nos pertence, como espaço demarcado da história humana, como o recorte de mundo ao qual pertencemos, como experiência real e concreta das relações em que estamos imersos, ou seja, parte da formação cultural da sociedade (BARBOSA, 2021). Nesse sentido, os efeitos ocasionados no território não são apenas de aspecto técnico, científico ou econômico, mas também são de natureza sociopolítica.

Assim, nesse cenário de sustentabilidade e problemas climáticos, observamos a injustiça socioambiental. Esse conceito parte da premissa de que os impactos ambientais não afetam de igual forma a população mundial. Nesse sentido, a disputa desigual de diversos atores e grupos sociais pelos espaços geográficos - economicamente e ambientalmente - reafir-

ma uma premissa, da maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento destina-se a determinados grupos sociais de trabalhadores. Exemplo claro desse modelo de injustiça, são as populações de baixa renda, grupos raciais discriminados e mais vulneráveis, que recebem as maiores consequências dos danos ambientais (GONÇALVES, 2006).

A partir disso, no que tange à discussão sobre mudanças climáticas, grupos sociais diferentes recebem consequências de diferentes intensidades dentro da dinâmica de catástrofes. Ao se olhar para as metrópoles, o planejamento para a contenção de danos é algo complexo a ser pensado. A desapropriação do espaço, as ideias de mobilização, os planos de reestruturação urbana até a contenção dos impactos precisam ter em vista um enorme contingente populacional, uma situação desigual entre os cidadãos daquele espaço e a capacidade dispare para lidar com os danos causados pelo evento.

A partir de um recorte mais profundo sobre a crise climática, como de fato o território, as catástrofes e as desigualdades se entrelaçam nesse novo ambiente? O problema concreto que se coloca aqui e que norteia nossa discussão é o de como se dá a construção e a destruição ou abandono dos territórios, quais são os seus componentes, seus agenciamentos, suas intensidades. Ao se ambientar no cenário de uma catástrofe (no qual os indivíduos perdem tudo o que possuem devido a fortes chuvas, enchentes e deslizamentos), a partir desse panorama caótico, são obrigados a se realocar no espaço, deixando o que antes não apenas significava um bem material, mas sim uma memória de pertencimento. Pode-se observar algumas diferenças importantes.

Em primeiro plano, por mais que algumas fronteiras sejam destruídas, outras surgem. Os indivíduos precisam se adaptar às novas normas, regras e leis, bem como à cultura e costumes existentes em novos espaços (NASCIMENTO SOUZA, 2019). Porém, é importante observar de que maneira essa dinâmica se aplica aos indivíduos em condições de miséria, e de que forma impacta a sua condução de manutenção da memória:

[...] não há memória para aqueles a quem nada pertence. Tudo o que se trabalhou, criou, lutou, a crônica da família ou do indivíduo vão cair ao anonimato ao fim de seu percurso errante. A violência que separou as articulações, desconjuntou seus esforços, esbofeteou sua esperança, espoliou também a lembrança de seus feitos (GONÇALVES FILHO, 1998, p. 11-67).

Aqui abordamos uma circunstância cruel da crise climática, que intensifica suas consequências com a falta de um planejamento de contenção de crises. A desterritorialização é um conceito entendido como o movimento pelo qual se abandona o território, “é a operação da linha de fuga”, e a reterritorialização, como o movimento de construção do território (DELEUZE; GUATTARI, 1997b, p.224 apud HAESBAERT, 2009, p.127). Na medida em que se observa um exercício de poder sobre determinado espaço, ocorre o que se chama de reterritorialização, muita das vezes forçada nesse cenário de catástrofes. Mas, se esse exercício de poder é limitado por algum motivo, acontece a desterritorialização. Logo, uma parcela da população tem a capacidade de se manter em seu território de origem e financiar sua reestruturação, porém camadas sociais que habitam em áreas de riscos

e têm moradias precárias não possuem muitas vezes o direito de escolha sobre sair ou não de seu território.

O poder fundamental que o capital gera nesse processo é o de escolha, seja de se manter em seu território de origem, seja da valorização do espaço, ou até mesmo de sua capacidade de se reconstruir a partir do que sobrou. Já a camada mais pobre, alocada em áreas já designadas para a desapropriação e realocação por representarem riscos ambientais, não tem escolha, e muitas vezes são privadas de criar uma relação íntima com o espaço em que habitam, visto que precisam rapidamente se adaptar às novas circunstâncias. Por isso, retoma-se a fala de Gonçalves Filho (1998, p. 11-67): “não há memória para aqueles a quem nada pertence, não existe direito de sociabilidade para aqueles que não pertencem a lugar nenhum”.

A ausência de um plano estruturado para a contenção das mazelas ocasionadas pelas mudanças climáticas tem ressaltado a incapacidade de gerir de maneira equitativa a população das zonas metropolitanas. O que de fato as catástrofes têm demonstrado é que os principais afetados têm cor e classe e, muitas das vezes, é tirado deles o poder de escolha sobre a própria habitação. A discussão sobre a quem serve o território ainda é importante ser ressaltada ao pensar sustentabilidade, pois as áreas que não comportam as classes que podem pagar pela infraestrutura têm sofrido intensas consequências dessas mudanças, seja por chuvas, inundações ou altas temperaturas. É fundamental criar uma cidade sustentável a partir de um planejamento que leve em consideração quem ocupa o espaço e de que maneira esse espaço é ocupado. Além disso, há a necessidade de criar a

consciência de que o território não é só habitação, é pertencimento.

Nesse sentido, o Plano de Mudanças Climáticas é um instrumento de planejamento e gestão fundamental, considerando o nível local. Os eventos extremos demonstram a necessidade de os municípios brasileiros se prepararem adequadamente para o enfrentamento e prevenção das catástrofes climáticas, por meio

de estratégias de respostas, mitigação e adaptação. O Plano de Mudanças Climáticas é uma das principais ferramentas que possibilita congregar tais estratégias. Além disso, as cidades devem atrelar as suas políticas de mitigação e adaptação à política habitacional, ao saneamento, aos planos diretores, à política e gestão de recursos hídricos e à revisão das formas de mobilidade urbana.

## Referências

BRASIL. **Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.** Brasília: MMA, 2016c. v. 1.

GONÇALVES FILHO, José Moura. **Humilhação social:** um problema político em psicologia. Psicol. USP, 1998, Vol. 9, Vol 2, p. 11-67.

ALMEIDA, Daniela. **Racismo ambiental e a distribuição racialmente desigual dos danos ambientais no Brasil.** PUC-Rio, 2021. Disponível em: <[https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2015/relatorios\\_pdf/ccs/DIR/DIR-Daniela\\_Almeida.pdf](https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Daniela_Almeida.pdf)>.

BARBOSA, Luiz. **O território como conceito e prática social.** Observatório das favelas, fevereiro 10, 2015. Disponível em: <<https://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2021/07/O-territorio-como-conceito-e-pratica-social.pdf>>.

NERY ELIENE, Maria Gabriela. **Desterritorialização/reterritorialização:** processos vivenciados por professoras de uma escola de educação especial no contexto da educação inclusiva, Novembro 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/edur/a/s9h-TrTjxknZLc9mKvFgH74x/?format=pdf&lang=pt>>.

RIBEIRO COSTA. **Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil.** DEZEMBRO 2008. Disponível em: <[https://cetesb.sp.gov.br/aguasinteriores/wpcontent/uploads/sites/36/2014/05/ribeiro\\_impactos.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/aguasinteriores/wpcontent/uploads/sites/36/2014/05/ribeiro_impactos.pdf)>.

PEREIRA, Sandra. **Desastre no RS expõe falhas nas políticas para pessoas em situação de rua no Brasil.** Junho, 2024. Disponível em: <<https://theconversation.com/desastre-no-rs-expoe-falhas-nas-politicas-para-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-230482>>.

NASCIMENTO, Adicleia. **Os territórios simbólicos no processo de Territorialização e Desterritorialização Cultural, na perspectiva de Rogério Haesbaert**, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/nicolas.silva/Downloads/3313-Texto%20do%20artigo-8979-1-10-20200418.pdf>.

RABELO, Camila. **O racismo ambiental e os impactos da desordem urbana na efetivação do direito à moradia**. Junho, 2024. Disponível em: <file:///C:/Users/nicolas.silva/Downloads/Camila\_Diogo.pdf>.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O que é a Filosofia?** Lisboa: Presença, 1992.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 4ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

GONÇALVES, Kênia. **Desterritorialização forçada de comunidades tradicionais: casos de injustiça ambiental**. Brasília DF. Agosto, 2006



---

# O IDOSO NA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA, E OS NOVOS DESAFIOS PARA GARANTIA DO DIREITO À CIDADE

*Isabella Batalha Muniz Barbosa*

O envelhecimento da população é um fenômeno mundial que, nas últimas décadas, ganha relevância nos países em desenvolvimento, o que demanda uma urgência em ampliar políticas públicas voltadas para o idoso, posto que apresentam certas especificidades e demandam ações transdisciplinares que convirjam para uma perspectiva de vida mais saudável e de qualidade. Vale destacar que há diferenças para definição e conceituação da pessoa idosa conforme seja o país ou território considerado. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estabeleceu duas definições para a Terceira Idade, uma aos 60, e a outra aos 65 anos. Tudo isso se deve à diferença na expectativa de vida média da população dos chamados países ricos e dos considerados em desenvolvimento. No caso do Brasil, a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) consideram como pessoas “idosas” no país aquelas com 60 anos ou mais de idade.

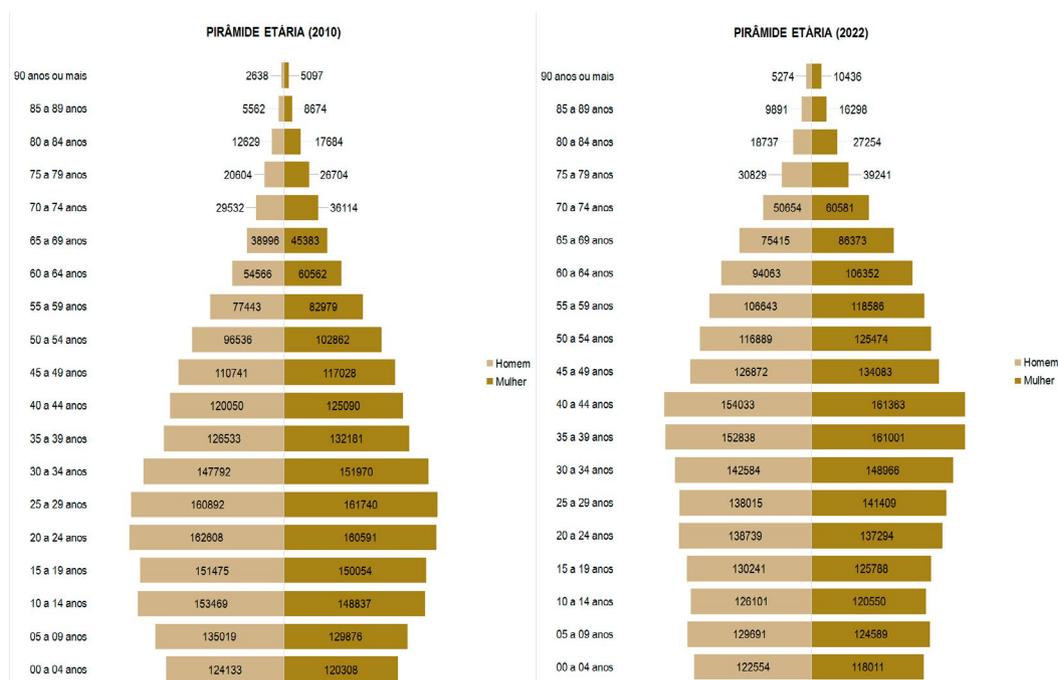
Envelhecer, no imaginário social, sempre esteve associado ao sentido de perdas e desvantagens como, por exemplo, associação à perda da capacidade física e produtiva, dentre outras vulnerabilidades. Heller (2004, apud JESUS, 2010, p.37) argumenta que a velhice se tornou universal em todo o mundo, sendo que “houve uma queda de sociabilidade dos idosos em alguns contextos, de exclusão e isolamento do convívio social, especialmente em contextos mais tecnológicos”, onde são poucas as oportunidades, o que implicaria em diminuição de sua liberdade ou autonomia. Porém, observa-se na contemporaneidade uma tendência de redução lenta, mas gradativa, deste quadro de exclusão construído historicamente, com maior inserção social do idoso em várias

dimensões. Nesta perspectiva, em 2020, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o período de 2021 a 2030 como “Década do Envelhecimento Saudável”<sup>1</sup>, de modo a encorajar a ação internacional na perspectiva de melhorar a vida dos idosos com uma maior integração social às famílias e comunidades.

A tendência de inversão da pirâmide etária no Brasil é um fator que vem se consolidando, e foi ratificado pelos resultados do último Censo de 2022. Para tanto, alguns indicadores são importantes para melhor qualificar e conhecer o contexto do idoso, a partir do levantamento de dados e informações oficiais de governo, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em especial, os últimos resultados do Censo 2022, e o DATASUS. No Brasil, a população total de idosos com faixa etária de 60 anos ou mais perfazia 20.588.891, em números absolutos, e em 2022, este número passou para 32.113.490. Portanto, um aumento de 55,97% no percentual relativo entre as duas décadas, e 15,81%, relativo à população total do Brasil (Gráfico 1). E esta condição demográfica se reflete em todos os estados da federação. O impacto dessa “nova ordem” demográfica é grande, e os efeitos do aumento desta população já são percebidos, mediante aumento das demandas em várias dimensões, com certa urgência para os serviços de saúde, de cuidados, acolhimento, mobilidade e acessibilidade, dentre outros.

O Espírito Santo acompanha a inversão piramidal do Brasil. Os dados do Censo 2022 revelaram que a população idosa no Espírito Santo cresceu 70%, em relação ao

<sup>1</sup> Fonte: Disponível em <https://www.paho.org/pt/noticias/14-12-2020-assembleia-geral-da-onu-declara-2021-2030-como-decada-do-envelhecimento>. Acesso em 12/11/2021.



**Gráfico 1 – Estrutura etária do Espírito Santo, em 2022. Fonte: Censo 2022/IBGE. Elaboração: IJSN, 2023.**

Censo 2010. Em números absolutos, o total de idosos no estado passou de 364.745, em 2010, para 631.398, em 2022. Por outro lado, associado ao fator do envelhecimento, vale destacar que, em duas décadas, a esperança de vida ao nascer, projetada pelo IBGE para o Espírito Santo, passou de 70,37, em 2000, para 79,8 em 2022 (IBGE,2018). De acordo com o Censo de 2022, o índice de envelhecimento do Espírito Santo ultrapassou o do Brasil, com 58,1, ficando em 6º lugar no ranking entre todos os estados da federação com maiores índices de envelhecimento (Gráfico 2).

Considerando o território da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que contempla sete municípios, este apresentou uma taxa alta de crescimento populacional em 1980, de 6,07%, portanto, muito superior às taxas do Brasil e Espírito Santo, que perfaziam 2,51 e 2,46 de crescimento, respectivamente. A partir de 1980, a taxa da RMGV passa a declinar vertiginosamente, e chegando a 0,91% em

2020<sup>2</sup>. Em 2022, quanto à população na faixa etária acima de 60 anos, o município de Vitória está na liderança da RMGV, com o maior percentual de idosos, com 20,07%, e em segundo lugar, o município de Fundão, com 19,05%. O município da Serra, apesar de ser o mais populoso da RMGV, cujo território abarca o projeto industrial, portanto, com maior população economicamente ativa, apresenta o menor percentual de idosos da RMGV, com 12,77%. Ainda na RMGV, o município de Vitória apresenta o maior índice de envelhecimento, com 85,2, ficando na 11ª posição dentre os 78 municípios do estado, e a Serra o menor índice com 39,48.

Dentre as diversas temáticas impor-

2 Os panoramas do Censo disponibilizam os dados de população do Brasil e do Espírito Santo nos anos de 1872 a 2022, com segmentação por municípios, a partir de 1970. Com esses dados, calculam-se as taxas geométricas de crescimento populacional do Brasil, Espírito Santo e RMGV. Apesar dessa Região ter sido constituída somente em 1995, considera-se a conformação atual da RMGV, mesmo que dois municípios tenham sido incorporados posteriormente.

ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO DO BRASIL E UNIDADES FEDERATIVAS EM 2022

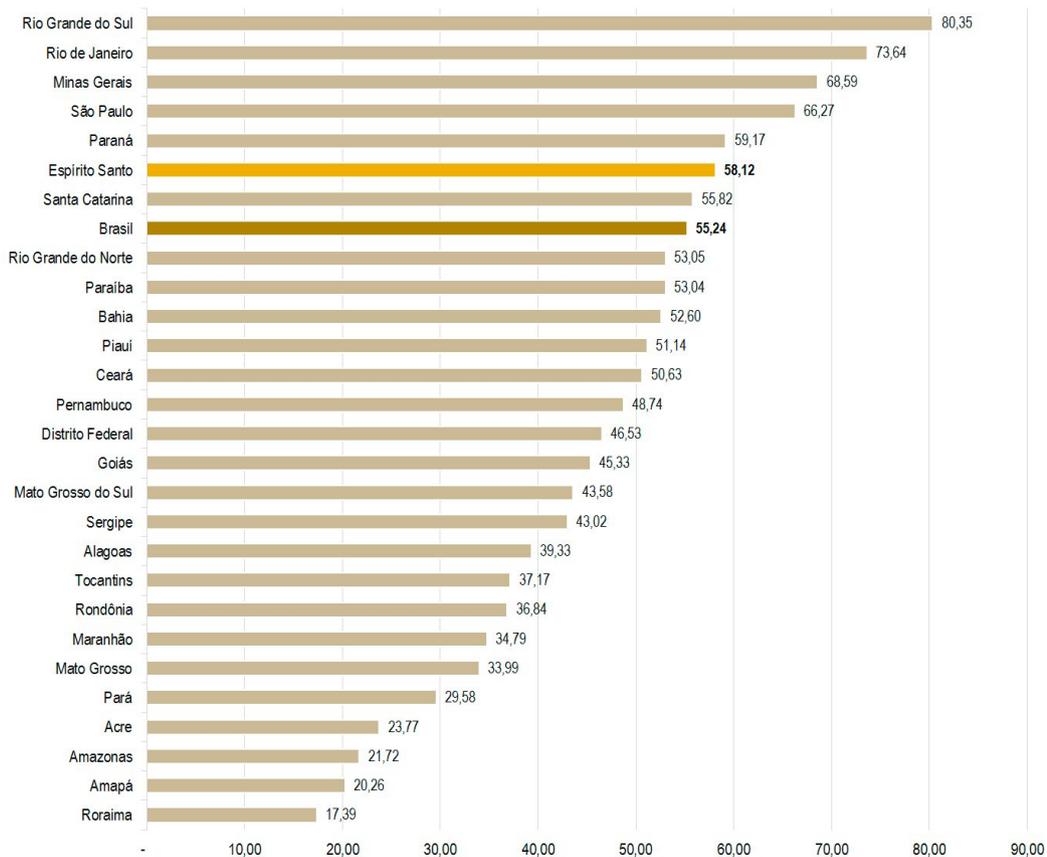


Gráfico 2. Fonte: Censo 2022/IBGE. Elaboração: IJSN, 2023.

tantes relativas ao idoso, tais como representação social, legislação, acessibilidade, segurança, dentre outros, que têm relevância em seu cotidiano, no contexto da saúde é importante destacar alguns indicadores, justamente por esta faixa etária ser mais vulnerável no quesito saúde, com base no levantamento de dados do DATASUS<sup>3</sup>.

Em 2022, segundo o DATASUS, dentre as doenças de maior ocorrência na faixa etária de 60 ou mais, no Brasil, Espírito Santo e na RMGV, foram as doenças do aparelho circulatório, com 20,71%, 22,34%

e 21,79%, respectivamente nos referidos territórios. Em segundo lugar, no ranking de maior ocorrência de internações dos idosos, estão as neoplasias, sendo que a RMGV teve o maior percentual com 17,36%, seguido pelo Espírito Santo, com 15,26%, e por último, o Brasil, com 11,52%.

Vale ressaltar a morbidade por lesões e causas externas, que incluem as quedas no espaço público e nos ambientes privados. Os dados informam que, no Espírito Santo, o percentual é de 8,91% dentre as seis doenças mais frequentes. Na RMGV, a situação é similar, porém com o registro de ocorrências ainda maior, de 10%. Esta condição talvez possa ser justificada pela própria vulnerabilidade da saúde nessa faixa etária, em especial, problemas motores, associados à falta de acessibilidade e adequação

3 Alguns indicadores da saúde fizeram parte da pesquisa do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), denominada Panorama do Idoso no Espírito Santo (2024), com base no levantamento de dados do DATASUS, e publicada no site do IJSN. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/panorama-do-idoso>>.

das calçadas e do mobiliário urbano nas cidades, que prejudicam a mobilidade e a caminhabilidade. As quedas de idosos são

um problema recorrente também nas residências que, em geral, não são adaptadas para o idoso (Gráfico 3).

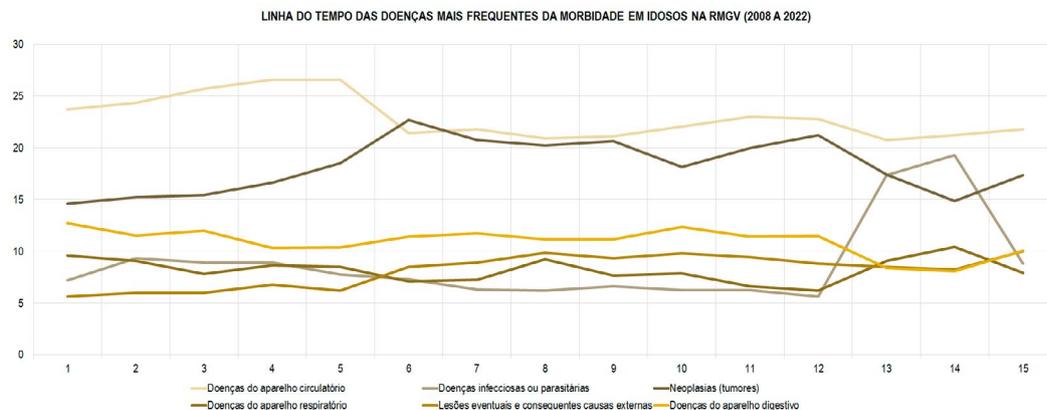


Gráfico 3. Fonte: DATASUS. Elaboração: IJSN, 2023.

Quanto à mortalidade, observa-se que, em 2022, as doenças do aparelho circulatório também foram as principais causas da mortalidade entre idosos no Espírito Santo e na RMGV, com 31,66% e 31,44%, respectivamente. Em segundo lugar, temos as neoplasias, com maior percentual na RMGV, com 18,26%, e no Espírito Santo, com 17,04%. De forma subsequente no ranking, temos as doenças do aparelho respiratório, com 10,58% no Espírito Santo, e 9,30% na RMGV.

Portanto, o ambiente em que vive o idoso interfere diretamente no seu cotidiano, e conforme sejam as condições, pode ser um indicador favorável ou não à sua autonomia e à sua qualidade de vida. Nessa perspectiva, vale resgatar o debate sobre o direito à cidade, que tem trazido reflexões de inúmeros autores de referência, como Lefebvre (1968), Harvey (2012, e 2014), Edésio Fernandes (2000), dentre outros. As argumentações têm por base a dinâmica acelerada dos circuitos econômicos e a logística de reprodução do capital, que contribuíram para que as cidades crescessem de forma excluden-

te, explicitando uma crise funcional urbana, e que se amplia na atualidade com a expansão da globalização. A segregação social é evidente na forma de ocupação e espraiamento dos territórios, especialmente no que se refere ao saneamento básico, habitação, acesso aos serviços básicos e ao transporte público. Pode-se assim dizer que a cidade contemporânea reflete as desigualdades geradas, mas ela mesma é produtora de desigualdades em outras dimensões, tais como gênero, raça, ou seja, àqueles que apresentam limitações físicas quanto à mobilidade e acessibilidade nas cidades, e de inserção social e cultural. As cidades brasileiras não estão preparadas e nem adequadas para esta transição demográfica em que há um aumento gradativo da população idosa.

Portanto, o envelhecimento da população e a maior longevidade, sem dúvida, é um novo e grande desafio, pois aumenta a concentração dos idosos nas metrôpoles. Desse modo, como se estabelece a interação dos idosos com o ambiente construído urbano, de uma forma digna e ampliada? É sabido que os idosos enfrentam

grandes dificuldades no seu dia a dia, para além de suas necessidades específicas, na acessibilidade dos edifícios públicos, nas calçadas, no transporte, nos ambientes urbanos como um todo, por não estarem adaptados às suas reais necessidades. Ressalta-se também que não há uma sistematização frequente dos dados e demandas dessa população, considerando ainda que, quanto menor a renda, mais vulnerável se torna o idoso no acesso à informação e aos serviços básicos.

O interesse crescente na temática do envelhecimento fez com que a Organização Mundial de Saúde publicasse a “Cidade Amiga do Idoso” (OMS, 2008). Desde então, as diversas áreas interdisciplinares, tais como arquitetura e urbanismo, sociologia, assistência social, saúde, dentre outras, procuram debater e atender às recomendações da OMS. Segundo Portugal e Loyola (2014 apud BONATTO, 2021), cerca de 30% dos idosos são acometidos por “queda” a cada ano, sendo que para as pessoas acima de 80 anos essa taxa sobe para 40%. Nesse sentido, para que o idoso possa ter uma mobilidade que garanta sua segurança e conforto na caminhabilidade e deslocamentos viários, uma série de adaptações devem ser realizadas no ambiente doméstico, e nos espaços públicos e privados, tais como: iluminação adequada, pisos não escorregadios, conforto térmico, evitar quinas, tapetes e obstáculos; rampas e portas adaptadas às cadeiras de rodas, calçadas largas e arborizadas, dentre outros.

No Brasil, a legislação tem avançado no sentido de assegurar mais direitos e respeito aos idosos. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece como dever do Estado, da família e da sociedade a garantia da dignidade e do bem-estar da pessoa idosa, além das leis federais,

como a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que representam as principais leis ordinárias de proteção da pessoa idosa. Apesar da existência das leis de proteção ao idoso e penalidades aos crimes previstos no Estatuto do Idoso, observa-se que a violência contra o idoso é uma constante. Nessa perspectiva, o Estatuto do Idoso dispõe de um título dedicado ao “Acesso à Justiça”, no qual se destacam os dispositivos que preveem a possibilidade de criação de varas especializadas e exclusivas para o idoso (art. 70). Mas, na prática, muitas das leis ficam na retórica, posto que a violência praticada contra os idosos é uma triste realidade, e ocorre com frequência e de toda ordem, seja física, psicológica ou mesmo o abandono. E apesar da existência dos Conselhos dos Idosos, nos últimos anos, estes perderam força, com alterações do funcionamento dos colegiados via decretos, seja pela redução dos recursos ou do número de seus representantes.

No contexto do Espírito Santo, destaca-se a Região Metropolitana da Grande Vitória, onde todos os sete municípios que a compõem têm conselhos municipais de política para o idoso, devidamente instituídos por lei (Tabela 1). Quanto à mobilidade, há gratuidade no transporte coletivo em toda região metropolitana, cujo gerenciamento é estadual e se faz por meio da Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (CETURB), bem como gratuidade no estacionamento rotativo, nas vagas específicas para o idoso, em conformidade com a Lei Federal nº 10.741/2003 como, por exemplo, nos municípios de Vitória (Lei 9.973/2023) 4.913/2018) e de Serra (Lei 4913/2018).

Municípios	Conselho	Lei
<b>Cariacica</b>	Conselho Municipal dos Direitos do Idoso de Cariacica – COMDIC	Instituído pela Lei 3760/1999 e alterado pela Lei 5589/2016.
<b>Fundão</b>	Conselho municipal de defesa dos direitos da pessoa idosa - COMDEPI	Instituído pela Lei 0267/2003
<b>Guarapari</b>	Conselho municipal de defesa dos direitos da pessoa idosa - COMDEPI	Instituído pela Lei 3970/2015 e alterado pela Lei 4629/2021.
<b>Serra</b>	Conselho Municipal do Idoso da Serra	Instituído pela Lei 2.700/2004 e alterado pela Lei 4.826/2018
<b>Viana</b>	Conselho municipal de defesa dos direitos da pessoa idosa - COMDEPI	Instituído pela Lei 3006/2018
<b>Vila Velha</b>	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa de Vila Velha – COMDDIPIVV	Instituído pela Lei 3299/1997 alterado pela Lei 4.211/2004
<b>Vitória</b>	Conselho Municipal do Idoso - COMID	Instituído pela Lei 1700/2005 alterado pela Lei 6.944/2017

**Tabela 1 – Conselhos Municipais de Idosos na RMGV. Fonte: Prefeituras municipais RMGV. Elaboração: IJSN, 2024.**

Vale ressaltar também a existência do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDIPI), criado pela Lei 4.794/1993, que se caracteriza por ser um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da Política Estadual da Pessoa Idosa (Lei 5.780/1998). Apreende-se do plano de ação do CEDDIPI que as prioridades destacadas preveem prevenção e enfrentamento de todas as formas de violência contra a pessoa idosa, além de serviços, ações e mapeamento da Rede Estadual de Serviços de Atendimento. Ainda priorizam o acesso à tecnologia de informação às pessoas idosas. Entretanto, apesar da evolução jurídica relativa ao idoso, ainda há muito a ser alcançado e implementado efetivamente com relação à proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa.

### Considerações finais

Apesar da previsibilidade do envelhecimento da população em ritmo acelerado, nem o Brasil e nem os estados, estão

suficientemente preparados para responder aos direitos e necessidades das pessoas idosas. Pode-se dizer assim que a cidade contemporânea não apenas reflete as desigualdades geradas, como por exemplo, a distribuição de renda, mas ela mesma é produtora de desigualdades em outras dimensões, tais como gênero, raça e também quanto à faixa etária dos mais velhos. É fundamental promover a função e justiça social das cidades, de modo que sejam constantemente aprimoradas para um bom desempenho das atividades diárias e qualidade de vida do idoso.

Nessa perspectiva, há necessidade de ampliar e qualificar os espaços públicos, como por exemplo, a Rede de Parques da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), elencada como um dos cinco projetos prioritários, compondo a carteira de projetos do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), de modo que a caminhabilidade e a fruição da paisagem sejam potencializados, possibilitando a vida ao ar livre e maior interação social do idoso, o que irá favorecer a sua saúde mental e fí-

sica. Outra questão importantíssima refere-se à acessibilidade e mobilidade seguras, ou seja, as cidades devem se adequar com a máxima urgência os seus sistemas urbanos ao perfil do idoso, ou seja, qualificar o trânsito, reduzindo tempos e distâncias, melhorar a comunicação visual, o mobiliário, de modo que o idoso tenha mais segurança e autonomia para se locomover. O poder público deve ampliar o número de casas de acolhimento e de moradia do idoso, com assistência médica e de cuidados, assim como aumentar as atividades esportivas e culturais, promovendo cursos de capacitação em diversas áreas, inclusive a sua inserção no ambiente tecnológico. Considerando uma longevidade cada vez mais extensa, o fortalecimento dessas políticas irá estimular a capacidade cognitiva e de sociabilidade do idoso, e inclusive, aumentar as oportunidades no mercado de

trabalho. Há necessidade também de reforçar campanhas educativas de acolhimento, ampliando e integrando as diversas políticas de governo, e em diferentes escalas, em especial, os Conselhos dos Idosos, as Secretarias de Assistência Social e de Segurança, para atuarem em conjunto com fins a garantir a segurança e o acolhimento ao idoso.

Desse modo, na perspectiva de repensar o papel social do idoso, deve-se ampliar o debate e a reflexão sobre comportamentos, rever o planejamento, aumentar as pesquisas e avançar em políticas públicas. O objetivo é conferir mais autonomia ao idoso, provendo-o de condições materiais, físicas e emocionais, respeitando a sua condição social, humana e cultural, de modo a promover a sua inclusão social nas metrópoles, garantindo e ampliando o seu direito à cidade, dignamente.

## Referências

- BRASIL. **Estatuto do idoso: lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003**. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em 20 /05/2024.
- BONATTO, Daniella do Amaral Mello. Envelhecimento ativo, mobilidade a pé e saúde aplicação do índice de caminhabilidade para a saúde do idoso no Centro de Vitória. In: **Envelhecimento ativo, mobilidade a pé e saúde**, 2021, Vitória. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=wW59qk\\_zLnc](https://www.youtube.com/watch?v=wW59qk_zLnc)>. Acesso em: 15/09/2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**. Brasília, Distrito Federal, 2023.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Panorama do Idoso no Espírito Santo**. Vitória, ES, 2024. 75p.
- JESUS, Júlio César Lopes de. **A violência contra idosos em Aracaju**: um reflexo das modificações sociais da imagem de “velhos” sociedades modernas. Sergipe, 2010. Disponível em: <[https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/6339/1/JULIO\\_CESAR\\_LOPES\\_JESUS.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/6339/1/JULIO_CESAR_LOPES_JESUS.pdf)>. Acesso em: 03/09/2022.
- VERAS, Maura Pardini Bicudo; FELIX, Jorge. **Questão urbana e envelhecimento populacional**: breves conexões entre o direito à cidade e o idoso no mercado de trabalho. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2016-3607>>. Acesso em: 08/07/2022.



**EIXO  
MOBILIDADE**

---

# **PERSPECTIVAS DA MOBILIDADE NA RMGV:**

sustentabilidade e direito à cidade

*Damiany Farina Nossa*

*Mariana Paim Rodrigues*

*Pablo Silva Lira*

*Katia Cesconeto de Paula*

A medida que as cidades crescem, aumenta a sua complexidade espacial e a dos seus fluxos. Como consequência, a mobilidade se torna peça-chave da gestão e do planejamento urbano, não apenas com a finalidade de satisfazer demandas, mas também como um instrumento promotor do Direito à Cidade - ao promover acesso equitativo aos serviços e equipamentos de trabalho, lazer e saúde. A integração mobilidade-sustentabilidade vem se tornando uma prioridade global, com o uso de diversas soluções para reduzir os impactos socioambientais dos deslocamentos nas cidades, como a expansão de redes de transporte público e criação de linhas prioritárias, o estímulo ao uso de modais menos poluentes, a implantação de infraestruturas urbanas adaptadas para fomentar o uso da mobilidade ativa.

No Brasil, a mobilidade urbana tem suas diretrizes, princípios e objetivos instituídos pela Lei Federal nº 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Alguns dos seus princípios são a acessibilidade uni-

versal, o desenvolvimento sustentável das cidades nas dimensões socioeconômicas e ambientais, a equidade do acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo. Como diretriz, torna obrigatória a elaboração e aprovação do Plano de Mobilidade Urbana (PMU) para municípios com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas (RM), regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE) e aglomerações urbanas, porém apenas 15,1% dos municípios que se enquadram em alguma das condições de obrigatoriedade possuem o PMU. A aderência dos municípios com obrigatoriedade de elaboração e aprovação do plano, segundo o critério populacional, é de 21,42% (Tabela 01), enquanto a dos que pertencem a RM, RIDEs e aglomerações urbanas é de 14,55% (Tabela 02). Em um comparativo entre as unidades federativas, o Espírito Santo ocupa o quarto lugar de aderência aos planos de mobilidade urbana em municípios que possuem obrigatoriedade de elaboração, com 14,10% (Tabela 03).

Total de Municípios com população maior que 20 mil habitantes (IBGE, 2023a)	Status de Elaboração do Plano (Ministério das Cidades, 2024)				
	Não possui plano	Não foi enviado ofício	Não respondeu	Plano elaborado	Percentual com Plano Elaborado
1709	928	19	396	366	21,42%

Tabela 1 – Status de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana em municípios brasileiros com obrigatoriedade segundo o critério populacional, em 2024.

Total de RMs, RIDE e Aglomerações (IBGE, 2023b)	Status de Elaboração do Plano (Ministério das Cidades, 2024)				
	Não possui plano	Não foi enviado ofício	Não respondeu	Plano elaborado	Percentual com Plano Elaborado
1388	743	36	407	202	14,55%

Tabela 2 – Status de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana em municípios brasileiros com obrigatoriedade segundo o critério de integração em RM, RIDE e Aglomerações, em 2024.

UF	Municípios que possuem obrigatoriedade na elaboração de planos		
	Total de municípios	Possui Plano (Total)	Possui Plano (%)
DF	1	1	100,00%
SP	645	134	20,78%
RJ	92	13	14,13%
<b>ES</b>	<b>78</b>	<b>11</b>	<b>14,10%</b>
RS	497	50	10,06%
RO	52	5	9,62%
SC	295	27	9,15%
AC	22	2	9,09%
PA	144	13	9,03%
PR	399	34	8,52%
PE	185	13	7,03%
MS	79	5	6,33%
AP	16	1	6,25%
CE	184	8	4,35%
MG	853	33	3,87%
MT	141	5	3,55%
AM	62	2	3,23%
GO	246	7	2,85%
MA	217	6	2,76%
RN	167	4	2,40%
TO	139	3	2,16%
BA	417	6	1,44%
PB	223	3	1,35%
SE	75	1	1,33%
AL	102	1	0,98%
PI	224	1	0,45%
RR	15	0	0,00%

**Tabela 3 - Status de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana em municípios brasileiros com obrigatoriedade, segundo Unidades Federativas e Distrito Federal, em 2024.**

Quando tratamos da escala metropolitana, deve-se superar um novo desafio: a integração do planejamento da mobilidade na gestão metropolitana e, com efeito, uma elaboração de estudos e planos articulados nessa escala territorial. Com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/15), são definidas as di-

retrizes para planejamento e gestão das RMs, sendo um dos instrumentos de gestão o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), porém, essa lei não o torna obrigatório e seus prazos de elaboração e aprovação foram revogados pela Lei nº 13.683 de 2018; sendo assim, a aderência ao PDUI ainda é um desafio.

Esse instrumento é um importante passo no reconhecimento da complexidade metropolitana no planejamento e, por unanimidade - dentro das regiões que já o elaboraram - reconhece e traz estudos do tema da mobilidade, por vez estabelecendo a necessidade de elaboração de Planos de Mobilidade Metropolitana (PMM). Os PMMs cuja elaboração é posterior à PNMU são ainda menos difundidos, sendo presentes nas Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Baixada Santista, Florianópolis e Vale do Rio Cuiabá; e em desenvolvimento nas RMs do Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba.

A Região Metropolitana da Grande Vitória, atualmente formada pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Guarapari e Fundão, concentra 49,06% da população do Espírito Santo (IBGE, 2023a). Vitória é o município atrator dos deslocamentos dentro da RMGV, concentrando a maioria dos destinos de deslocamentos diários para trabalho e estudo (LIRA, OLIVEIRA JUNIOR, MONTEIRO; 2014). Esse fato, quando analisados

os fatores históricos, geomorfológicos e econômicos da formação e urbanização, faz notar que as áreas de maior concentração de renda também concentram maior diversidade de uso do solo e serviços.

Além disso, a comunicação viária responsável por permitir os movimentos pendulares entre Vitória e seus municípios vizinhos ao norte (Serra), ao sul (Vila Velha) e a oeste (Cariacica) concentra-se em poucas vias de acesso (Segunda e Terceira Ponte, BR101 e Av. Norte Sul, respectivamente, a), b), c) e d) na Figura 01). No ponto de vista estruturante, as alternativas de otimização dos escoamentos dessas vias e o desafogamento dos já estabelecidos gargalos são necessárias e, de antemão, com o retorno do aquaviário, são retomadas as vias de acesso marítimas, otimizando os escoamentos e estimulando redes intermodais, que somente funcionam com a integração tarifária também já aplicada. No ponto de vista social, tais alternativas atuam na redução das desigualdades sociais. **Mas seriam essas alternativas suficientes?**

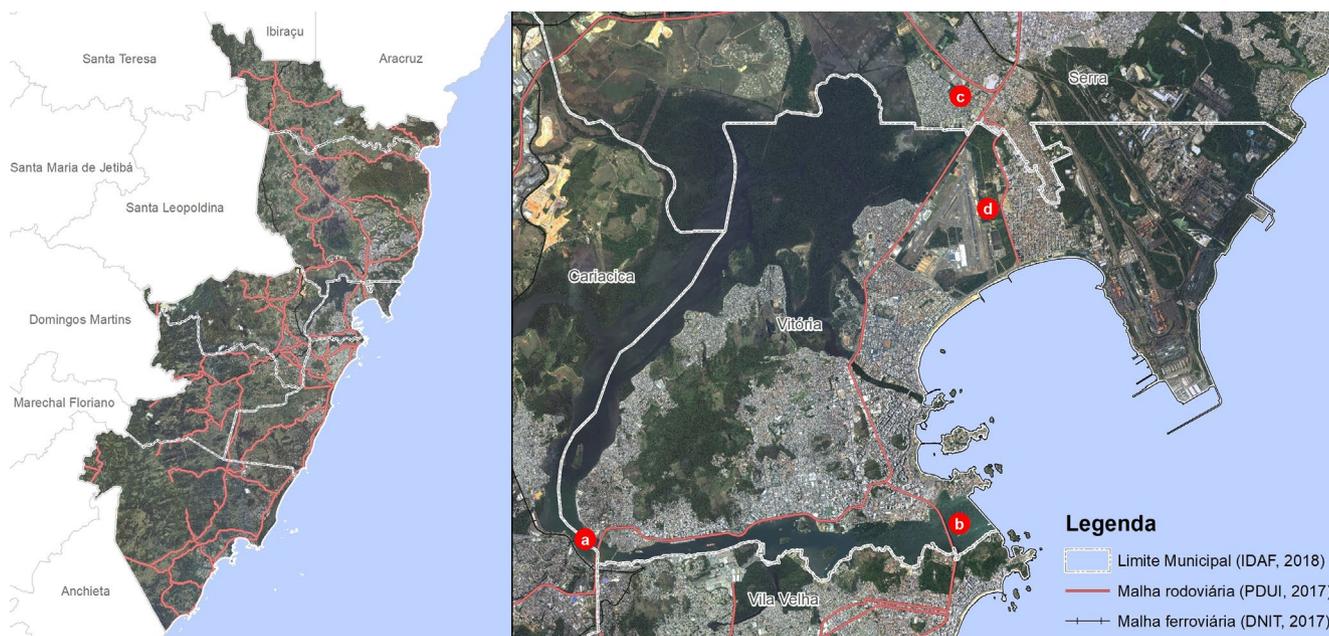


Figura 1 - Estrutura viária de acesso a Vitória na RMGV. Fonte: IDAF, PDUI RMGV e DNIT. Elaboração: Própria, 2024.

No âmbito do planejamento metropolitano, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) tem como referência o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instituído pela Lei Complementar nº 872 de 2017, que trata sobre a mobilidade urbana em um eixo temático, trazendo diretrizes como: estruturar uma rede interconectada de centralidades - reduzindo, assim, as demandas por deslocamentos; definir uma política de mobilidade com enfoque na redução de barreiras físicas e econômicas, estimulando a criação de uma rede intermodal de transportes e contribuindo na acessibilidade aos equipamentos urbanos e econômicos na RMGV.

Dentre as propostas do PDUI da RMGV, estão: criação de um Plano de Mobilidade Metropolitana (PMM), consoante com o PDUI e com a Lei Federal nº 12.587/2012; implantação de calçadas dentro dos padrões de acessibilidade, ônibus ecológicos e ciclovias; ampliação da quantidade de faixas na Terceira Ponte; investimento em novos modais e sua integração. Apesar de ainda não ter sido consolidado o PMM da RMGV, os municípios de Cariacica, Gua-

pari, Viana e Vila Velha já possuem Planos de Mobilidade Urbana consoantes com a PNMU, sendo os dois últimos instituídos por Lei. Os municípios de Fundão, Vitória e Serra ainda não possuem PMU, estando os de Vitória e Serra em elaboração.

Algumas das propostas no âmbito da modalidade do PDUI da RMGV foram realizadas, além de outras que estão alinhadas aos seus princípios, como a retomada do modal aquaviário, a ampliação da terceira ponte em três faixas, o uso de faixas exclusivas para transporte público, a Ciclovía da Vida interligando Vila Velha e Vitória, o Complexo Viário de Carapina, a integração tarifária e a implantação do bilhete único metropolitano. Essas ações visam melhorar a mobilidade metropolitana, aprimorar e aumentar a capacidade do fluxo terrestre, desafogar o tráfego nos eixos intermunicipais, promover integração entre sistemas e modais, incentivar a mobilidade ativa, desestimular o uso de transporte individual em favor do transporte público, implantação de veículos híbridos/elétricos na frota do Transcol, sendo condizentes com as tendências implementadas mundialmente.



Figura 2 - Em perspectivas, alguns avanços da Mobilidade Metropolitana da Grande Vitória: transporte coletivo com tecnologia menos poluente, aquaviário, terceira faixa exclusiva na Terceira Ponte e Ciclovía da Vida. Elaboração: Própria, 2024.

Não se pode negar que tais ações são essenciais para uma melhoria geral da mobilidade da RMGV, mesmo quando aplicadas independentemente de um Plano Metropolitano de Mobilidade, contribuindo nas dimensões da sustentabilidade socioeconômica, ao propor a diminuição do trânsito e a integração tarifária; e ambiental, ao valorizar a mobilidade ativa e métodos de menor emissão de gases de efeito estufa e de energia renovável. Uma das questões a se levantar é o quanto essas ações se interconectam e permitem interiorização e continuidade fora dos gargalos - de modo a abranger zonas limítrofes da RMGV. Sendo assim, é necessário monitorar e avaliar os impactos dessas ações no território **além dos fluxos** - entendendo a complexidade territorial nos sentidos sociais e qualitativos. A partir disso, cabe-nos questionar: **como**

### **atrelar as estratégias de otimização de fluxos com o ordenamento territorial metropolitano?**

Para entender o quão efetivas são as ações, ressalta-se a importância de definir e implementar indicadores que analisem os impactos dessas ações na mobilidade em rede e na escala metropolitana, englobando as variáveis **sociais, ambientais e econômicas**. E, mais importante, devemos pensar em modos de subverter a organização dos espaços, hoje predominantemente hierárquica e escorada em desigualdades socioeconômicas. Um dos grandes desafios na RMGV é promover a policentralidade, atuando na promoção de equidade e, consequentemente, reduzindo a necessidade e os impactos de grandes deslocamentos pendulares, principalmente da população vulnerável socioeconomicamente.

## Referências

LIRA, Pablo; OLIVEIRA JUNIOR, Adilson Pereira de; MONTEIRO, Latussa Laranja. **Vi-tória: transformações na ordem urbana: Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: população por idade e sexo: resultados do universo: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, 2023a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Composição das RMs, RIDEs e Aglomerações Urbanas**. Rio de Janeiro, 2023b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html>. Acesso em Junho de 2024.

Ministério das Cidades, 2024. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**: Status de elaboração dos planos de mobilidade urbana (todos municípios). Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/copy\\_of\\_arquivos/status\\_PlanosdeMobilidadeUrbana7.xlsx](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/copy_of_arquivos/status_PlanosdeMobilidadeUrbana7.xlsx). Acesso em Junho de 2024.

---

# A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO À MOBILIDADE URBANA A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE - SUM

*Amanda Lovatti Coelho Koffer*

*Julia Curto Uliana*

*Latussa Laranja Monteiro*

Problemas de mobilidade urbana significam, sobretudo, falta de acesso aos serviços e estruturas da cidade. Por compreenderem diversas complexidades cotidianas, reiteram desigualdades sociais, podendo envolver demandas de diferentes esferas, como: infraestrutura, qualidade e custos de serviço de transporte público, emissões de gases do efeito estufa e acidentes de trânsito, por exemplo. Todas perpassam uma lógica distorcida de que a mobilidade urbana, condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas (BRASIL, 2012), é uma mera consequência da disputa de espaço entre veículos no sistema viário. Por isso, é importante afirmar a mobilidade como um direito social, assegurado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e pela Constituição Federal no artigo 6º, descrito na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12).

Nesse contexto, a Proposta de Emenda Constitucional n. 25/2023 reivindica o Sistema Único de Mobilidade (SUM), um projeto que visa integrar esforços dos governos federal, estadual e municipal, para contribuir com os custos e gestão do transporte público nas cidades e garantir o direito ao transporte, similar ao Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O sistema é justificado no entendimento da mobilidade como “manifestação concreta” do direito de ir e vir, muitas vezes impedido por ausências de infraestrutura, serviços e capacidade financeira. Dados da pesquisa Origem-Destino da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) de 2007<sup>1</sup> mostram que a população mais

pobre, localizada longe dos postos de trabalho e estudo, tende a realizar menos viagens (OLIVEIRA JR. *et al.*, 2014)<sup>2</sup>. O dado somado às más condições ambientais e de transporte reitera desigualdades sociais, por condicionar a habitação em áreas pior infraestruturadas e sem acesso a opções de lazer, sem apresentar possibilidades de deslocamento para áreas com melhores condições.

A proposta do SUM avança em relação a direitos já garantidos nas legislações vigentes, prevendo entre os seus cinco principais objetivos: (1) rumar ao triplo zero, para universalização do direito ao transporte e à mobilidade urbana, garantindo o acesso à cidade; (2) promover inclusão social partindo da redução de desigualdades socioespaciais; (3) reduzir o uso de transporte motorizado individual, pelo fomento aos transportes ativo e público coletivo; (4) ampliar infraestruturas de mobilidade ativa e oferta de serviços de transporte coletivo de modo integrado; e (5) garantir a prestação de serviços de transporte com qualidade, confiabilidade e disponibilidade, para atender às necessidades de toda a população.

Compreendendo o primeiro objetivo, desenvolve-se a “Coalizão Mobilidade Triplo Zero”, uma rede de organizações<sup>3</sup> que tem como objetivo promover soluções para: (i) zerar as tarifas do transporte público coletivo por meio de financiamento público, (ii) zerar as emissões de poluentes através de modais de locomoção mais sustentáveis e (iii) zerar as mortes no trânsito, mediante infraes-

1 IJSN, Instituto Jones dos Santos Neves. Como anda a nossa gente hoje: pesquisa domiciliar de origem e destino da Região Metropolitana da Grande Vitória. Relatório de pesquisa. Vitória: IJSN/COMDEVIT, 2008.

2 As análises da Pesquisa de Origem-Destino foram realizadas segundo as Categorias Sócio-ocupacionais - CATS e tipologia socioespacial da RMGV (2010).

3 O INCT Observatório das Metrôpoles é uma das organizações integrantes da coalizão Triplo Zero, assinando o manifesto por um Sistema Único de Mobilidade Urbana.

estrutura adequada dos serviços. As proposições da rede são consoantes com um movimento internacional que visa se fixar à condição de deslocamento como um fundamento básico para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Como exemplo, iniciativas governamentais, que objetivam reduzir ou até remover o tráfego motorizado, promovendo espaços públicos seguros e confortáveis para pedestres e ciclistas (Superquadras, em Barcelona; Vizinhanças com baixo tráfego, em Londres; Cidade e vizinhança livre de carros, em Hamburgo e Friburgo), ou compactar as cidades, possibilitando o acesso a equipamentos, serviços e espaços públicos de modo mais eficiente e equitativo, a exemplo da chamada Cidade de 15 minutos, em Paris (NIEUWE-NHUIJSEN, 2021).

A temática, presente nas manifestações de junho de 2013, levou a mobilidade a ser um dos eixos prioritários do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, em 2017 e, em 2023, ao retorno do sistema aquaviário na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

Na RMGV, o transporte coletivo é realizado pelo Sistema Transcol (Transporte Coletivo da Grande Vitória), implementado desde 1989, integrando todos os 7 municípios da metrópole por um único sistema (Figura 1). A integração é assegurada por terminais rodoviários e por bilhetagem eletrônica pelo Bilhete Único Metropolitano, para os modais rodoviário e aquaviário. Estão isentos de pagamento integral os idosos (+65 anos, com renda familiar inferior a 3 salários mínimos), pessoas com deficiência (com renda familiar inferior a 3 salários mínimos), crianças com menos de 6 anos e quem possui o passe livre. Estudantes possuem o direito ao

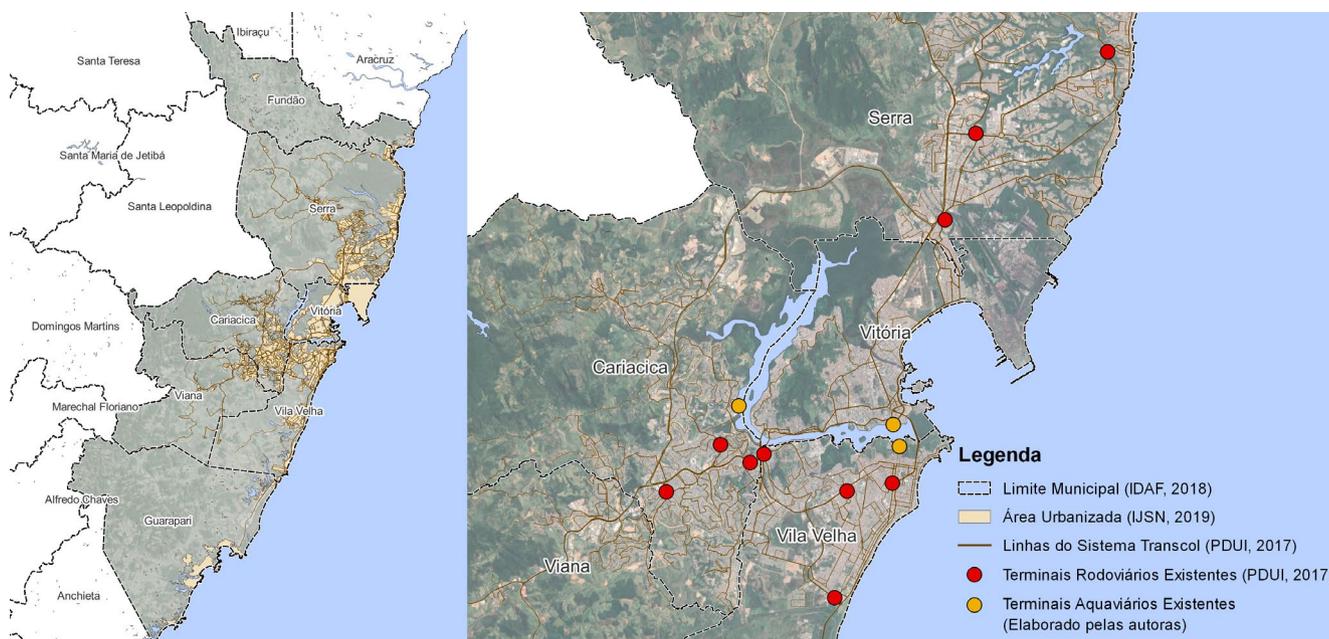
pagamento parcial ou isenção, conforme renda familiar<sup>4</sup>.

Para além das normativas, a tarifa zero é adotada em circunstâncias em que seja necessário facilitar o acesso e a adesão ao transporte público coletivo. Em 2022, por exemplo, essa medida foi adotada nos dias de votação para o segundo turno das eleições, e também no dia de aplicação de provas do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio).

O valor das tarifas pode ser avaliado como um meio de segregação aos que não possuem condições de arcar com seu custo. Vale lembrar que, para famílias de baixa renda, qualquer valor compete com gastos básicos, como a compra de alimentos, por exemplo. Zerar o custo aos passageiros e propiciar o deslocamento nas cidades além das obrigações cotidianas, possibilita fomentar o comércio, consumo e lazer, também permitindo a todos o acesso a equipamentos de saúde, educação, cultura e entretenimento, minorando assim os efeitos da segregação espacial expressos na desigualdade das condições ambientais e urbanas. Ademais, a abolição da cobrança pode se associar a outros mecanismos de desincentivo ao uso de automóveis, pensando soluções que englobam diversas complexidades inerentes aos problemas de mobilidade urbana (SANTINI, 2019).

Além da tarifa, um dos problemas proeminentes da mobilidade urbana é a falta de integração entre os modais de transporte com incentivo ao transporte individual. O modelo “rodoviarista” (MARRICATO, 2011), implantado nacionalmente na década de 1950 com incentivos à

4 As regras para isenção tarifária do Sistema Transcol podem ser encontradas no site do Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano da Grande Vitória (GVBus). Disponível em: <<https://www.gvbus.org.br/>>.



**Figura 1 – Extensão das linhas do Sistema Transcol e localização dos terminais rodoviários e aquaviários. Fonte: IDAF, IJSN e PDUI RMGV. Elaboração: Própria, 2024.**

indústria automobilística, resultou, na RMGV, na retirada dos bondes na década de 1960, no constante aumento da frota de veículos e expansão da malha urbana. Esse modelo desencadeia uma produção crescente, principalmente de veículos particulares, que geram consequentes problemas na mobilidade intra e interurbana (OLIVEIRA JR. *et al.*, 2014).

Conforme Santini (2019), ainda, em tentativa desesperada por soluções de mobilidade, emerge na década de 2010 o modelo de negócios de aplicativos para intermediação da contratação de motoristas e entregadores, que massifica o uso de veículos privados e densifica as vias de tráfego, além de participar da crescente precarização do trabalho.

As consequências dessa nova categoria de transporte são diversas, destacando-se, na mobilidade urbana: a quantidade de carros particulares nas ruas, resultando na saturação do nível de serviço das vias, aumentando o tempo de deslocamento nos trajetos cotidianos; a diminuição da adesão

ao transporte público coletivo; o aumento da tarifa do transporte coletivo, desenvolvido pelo ciclo de demanda do transporte público e seu custo operacional; aumento nos subsídios públicos às empresas prestadoras de serviço; e aumento da emissão de poluentes, principalmente pela realização de pequenos trajetos.

Soma-se à frota a popularização dos serviços por aplicativos de viagens, cuja massificação infla o uso do sistema viário, que continua sem capacidade de receber a demanda. Visualizando o panorama local, entre 2001 e 2011, a frota de automóveis nas ruas da RMGV mais que dobra, com um acréscimo de cerca de 250 mil automóveis (OLIVEIRA JR. *et al.*, 2014). De acordo com os dados apresentados pelo Observatório do Trânsito (Detran/ES), esse crescimento é acelerado: a frota automotiva na RMGV, atualmente, corresponde a 1.497.903 veículos, representando 47% do número referente ao estado do Espírito Santo, onde 9 em cada 10 veículos são carros particulares.

Como indica o segundo objetivo do Triplo Zero, a necessidade de zerar emissões responde ao fato de a mobilidade ser também um instrumento necessário para a mitigação da crise climática. O último Inventário de Fontes de Emissões Atmosféricas divulgado pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA (2015) indica que 25% dos gases presentes na atmosfera da Grande Vitória são provenientes de vias de tráfego, sendo 7% de emissões veiculares e 18% de ressuspensão de partículas devido à sujidade das vias.

Em relação aos veículos automotores, os maiores poluentes são os compostos de Monóxido de Carbono (CO), Dióxido de Enxofre (SO<sub>2</sub>), Hidrocarbonetos e Óxidos de Nitrogênio (NO<sub>x</sub>), impactando tanto a saúde das pessoas quanto o meio ambiente. Esses gases na atmosfera transformam-se em componentes ácidos e provocam o aumento da temperatura terrestre. Além disso, devido à sua toxicidade, a exposição provoca prejuízos aos órgãos e ao sistema nervoso humano, podendo também causar alergias, irritações e demais complicações. Dado que os efeitos nocivos são maiores nas centralidades, Vitória se beneficiaria, uma vez que sua frota circulante mais que triplica em dias úteis, dada sua condição de polo principal na RMGV (OLIVEIRA JR. *et al.*, 2014).

É importante destacar que, em função do agravamento da crise climática, permanece emergente a necessidade de fomento aos modos ativos e coletivos no transporte (IDEC, 2023). Salienta Santini (2019, p.15), "a criação e manutenção de redes que permitam a livre e fácil circulação de pessoas é o melhor caminho para reduzir congestionamentos e diminuir a poluição". A ampliação e conexão

das infraestruturas que garantam o uso em segurança e a disponibilidade de equipamentos, como bicicletas e patinetes, é necessária para a diminuição dos deslocamentos por transportes individuais motorizados. Como exemplo, pode-se mencionar o Bike GV, linha de ônibus destinada ao transporte de ciclistas e suas bicicletas entre Vitória e Vila Velha, implantado em 2013, que alcança uma média de 9,2 mil passageiros por mês (GVBUS, 2024), o Aquaviário, conectando as cidades de Vitória, Vila Velha e Cariacica, integrado ao Bilhete Único Metropolitano do sistema Transcol e a Ciclovía da Vida, estrutura metálica engastada à Terceira Ponte (2023), que apresentou mais de 100 mil acessos já nos dois primeiros meses de funcionamento.

Na RMGV, ainda que a infraestrutura para o uso de bicicletas venha aumentando<sup>5</sup>, entende-se necessário dar atenção permanente para este meio de transporte, principalmente estabelecendo conexões entre os vários pequenos trechos existentes entre bairros e municípios.

Iniciativas como as Ruas de Lazer também fomentam a mobilidade ativa. Diversos municípios da RMGV interditam, mesmo que parcialmente, vias principais das cidades para o lazer, recreação e prática de esportes. Em Vitória, é possível percorrer um trajeto de aproximadamente 15 km entre o Centro Esportivo Tancredão, no bairro Mário Cypreste, e o Atlântica Parque, no bairro Jardim Camburi. O município de Vila Velha possui um trecho da orla interditado para lazer nas manhãs de domingo, uma extensão de mais de 1 km. Serra possui um trecho da BR-101 até a Avenida Central fechado

5 Ciclovía da Vida (2023), interligando Vitória a Vila Velha; a Nova Orla de Cariacica (2023), Complexo Viário de Carapina (2023), são os principais.

aos domingos para lazer. Cariacica também integra a cidade com Rua de Lazer às manhãs de domingo, na Nova Orla, com aproximadamente 2 km para recreação e prática de atividades ao ar livre à beira do estuário do Rio Santa Maria da Vitória. Além disso, dois dos 7 municípios da RMGV, Vitória e Vila Velha, contam atualmente com sistema de compartilhamento de bicicletas, importante iniciativa para a popularização e normalização do uso urbano. Vila Velha conta, ainda, com patinetes elétricos.

O terceiro objetivo da coalizão, zerar a quantidade de acidentes de trânsito, também é outro motivo para fomentar modos ativos e coletivos de transporte. É importante enfatizar a necessidade de integração de ações de planejamento, operação e gestão com controle social. O reforço da ideia de cidades para pessoas, em condições de acesso caminhável e ciclável

às principais infraestruturas e serviços urbanos, deve estar aliado ao acompanhamento atento das ocorrências com vítimas como subsídio a modificações no sistema viário, na sinalização e na fiscalização de trânsito.

Os dados indicam que a RMGV representa um ponto central para a elaboração de estratégias que visem a redução de acidentes de trânsito, visto que a concentração do contingente populacional da metrópole acompanha também os números referentes à frota e às ocorrências, toda e qualquer melhoria na região tem grande impacto para o conjunto do estado. Nos últimos 5 anos, a média de acidentes nos 7 municípios da região metropolitana correspondeu à metade dos acidentes do estado, situação que também acompanha a média de atropelamentos e de acidentes com bicicleta, especificamente, conforme Figura 2.

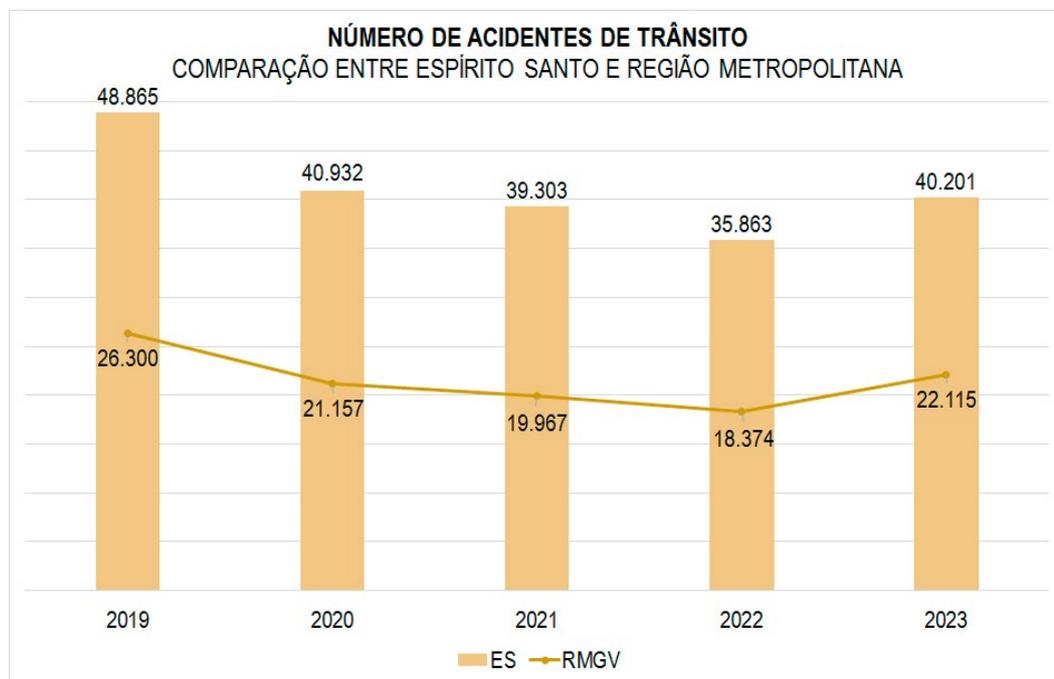


Figura 2. Fonte: Observatório do Trânsito, Detran/ES. Elaboração: Própria, 2024.

Ações como: viabilização de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas; padronização de calçadas e vias acessíveis; aumento da

sinalização e fiscalização; e integração de todos os modais, incluindo bicicletas, ao sistema de bilhetagem eletrônica, são

algumas medidas urgentes e necessárias para a melhoria contínua das condições atuais e redução de acidentes.

Além disso, indica-se o fortalecimento da integração no sistema de transporte público coletivo, abarcando diferentes modais e meios de transporte, e ampliação do acesso à população. O transporte coletivo aberto e integrado a diversas outras estratégias, como ciclovias, calçadas e passeios, estações de compartilhamento de bicicletas, permite deslocamentos diversificados, que impactam positivamente a qualidade de vida das cidades.

Também é indicado que a gestão metropolitana se atente aos impactos da qualidade do ar, principalmente por variações vinculadas às fontes automotivas, por emissão de gases ou suspensão de partículas. A alteração da frota do transporte coletivo para veículos elétricos ou híbridos, visando diminuir o impacto da mobilidade na poluição e saúde dos transeuntes, faz parte deste tipo de preocupação.

Rumar ao SUM e ao triplo zero consiste em garantir a universalização do direito e do acesso ao transporte e à mobilidade urbana de modo democrático, seguro e confortável, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos e contribuindo também para mitigar a crise climática. Nesse sentido, torna-se essencial a formulação e atendimento a diretrizes que visem ampliar viagens realizadas por transporte coletivo confortável e seguro, e por modais ativos, através de melhoria de infraestruturas que atendam toda a população, desde a qualidade dos veículos e das vias, até a integração dos modais disponíveis. O entendimento do transporte como mero serviço condiciona os usuários a uma oferta desenhada para a maximização das possibilidades de lucro. Ao contrário, se entendido como direito, amplo e diversificado, se torna garantidor do acesso às cidades de modo mais igualitário.

## Referências

BRASIL. **Lei Nacional nº 12.587**, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012.

GVBUS. **Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano da Grande Vitória** - Disponível em: <https://www.gvbus.org.br/bike-gv/>. Acesso em: 28 de junho de 2024.

IDEC, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Sistema Único de Mobilidade**. Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana. Março, 2023. Disponível em: <https://idec.org.br/sum>. Acesso em 27 de maio de 2024.

NIEUWENHUIJSEN, Mark J. New urban models for more sustainable, liveable and healthier cities post covid19: reducing air pollution, noise and heat island effects and increasing green space and physical activity. **Environment International**. Volume 157, December 2021, 106850. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106850>. Acesso em 01 de junho de 2022.

OLIVEIRA JR., A. P.; LARANJA MONTEIRO, L. B.; TULLI, L. M. A.. Organização social do território e mobilidade urbana. In: LIRA, Pablo; OLIVEIRA JÚNIOR, Adilson; MON-

TEIRO, Latussa Laranja (ed.). **Vitória: transformações na ordem urbana**: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

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

SEAMA (Secretaria Estadual De Meio Ambiente E Recursos Hídricos). Governo do Estado do Espírito Santo. **Relatório da Qualidade do Ar na Grande Vitória**: 2022. 2022. Disponível em: [https://iema.es.gov.br/Media/iema/Qualidade%20do%20ar/Relat%C3%B3rio\\_Anuual\\_da\\_Qualidade\\_do\\_Ar%202022.pdf](https://iema.es.gov.br/Media/iema/Qualidade%20do%20ar/Relat%C3%B3rio_Anuual_da_Qualidade_do_Ar%202022.pdf). Acesso em: 29 de maio de 2024.



**EIXO  
GOVERNANÇA**

---

# A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL:

principal gargalo da gestão metropolitana?

*Latessa Bianca Laranja Monteiro*

*Bruno Casotti Louzada*

*Cleimir Regina Pela Meneghel*

Desde 2017, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) conta com um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que segue os conceitos e as diretrizes para o planejamento das Regiões Metropolitanas estabelecidos no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). A RMGV foi a única no Brasil a cumprir o prazo inicial estabelecido pelo Estatuto, aprovando o PDUI por meio de Lei Complementar (ESPÍRITO SANTO, 2017). Mas o que isso significa para o dia a dia de quem vive na metrópole capixaba?

O PDUI teve a tarefa de planejar o que é de interesse comum aos sete municípios da RMGV (Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória). O objetivo é garantir que mais e mais cidadãos se beneficiem das oportunidades de viver na metrópole, diminuindo as desigualdades socioespaciais que marcam as condições de vida entre os municípios (IJSN, 2018). Isso se traduz em segurança frente a riscos ambientais e sanitários, acesso ao trabalho e ao lazer, mobilidade urbana justa e sustentável, e gestão territorial comprometida com a melhoria da qualidade de vida dos mais vulneráveis.

Neste capítulo, analisa-se a participação da sociedade civil e sua efetividade na construção de uma metrópole menos desigual, e como essa questão se apresenta na atual estrutura de governança da RMGV.

O federalismo brasileiro, consolidado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), atribuiu aos municípios mais poder na gestão do uso do solo e das demais políticas urbanas, o que leva à necessária concertação de forças para fazer frente a questões que extrapolam os limites e capacidades muni-

cipais. Embora haja possibilidade de atuação conjunta entre diferentes entes por meio dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005), as regiões metropolitanas são o arranjo mais óbvio para a cooperação.

É importante ressaltar que a gestão metropolitana, assim como a gestão urbana, deve ser feita de forma coletiva, com a necessária participação da sociedade e dos entes federativos que a compõem: Estado e municípios. Isso faz com que se imponha o diálogo, a cooperação e o espírito público para a resolução dos desafios e a concretização dos projetos construídos em função de interesses comuns, superando as diferenças, mas respeitando as especificidades de cada ente. Isso não é uma tarefa fácil, exigindo um esforço de liderança e de fortalecimento das instâncias democráticas.

A RMGV conta com uma estrutura de governança composta pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e um órgão de apoio técnico à gestão metropolitana, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Embora estabelecida em 2005, esse sistema gestor possui um legado de planejamento oriundo de estruturas e planos que remontam ao próprio processo de metropolização, no início dos anos 1970 (IJSN, 2018). O primeiro plano diretor urbano da capital Vitória e o Sistema Metropolitano de Transporte Coletivo Integrado, o Transcol, são exemplos. A governança atual foi responsável pela elaboração, dentre outros, dos “Estudos para o desassoreamento e regularização dos leitos dos Rios Jucu, Formate e Marinho”, do “Estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da RMGV” e do próprio PDUI (Figura 1).

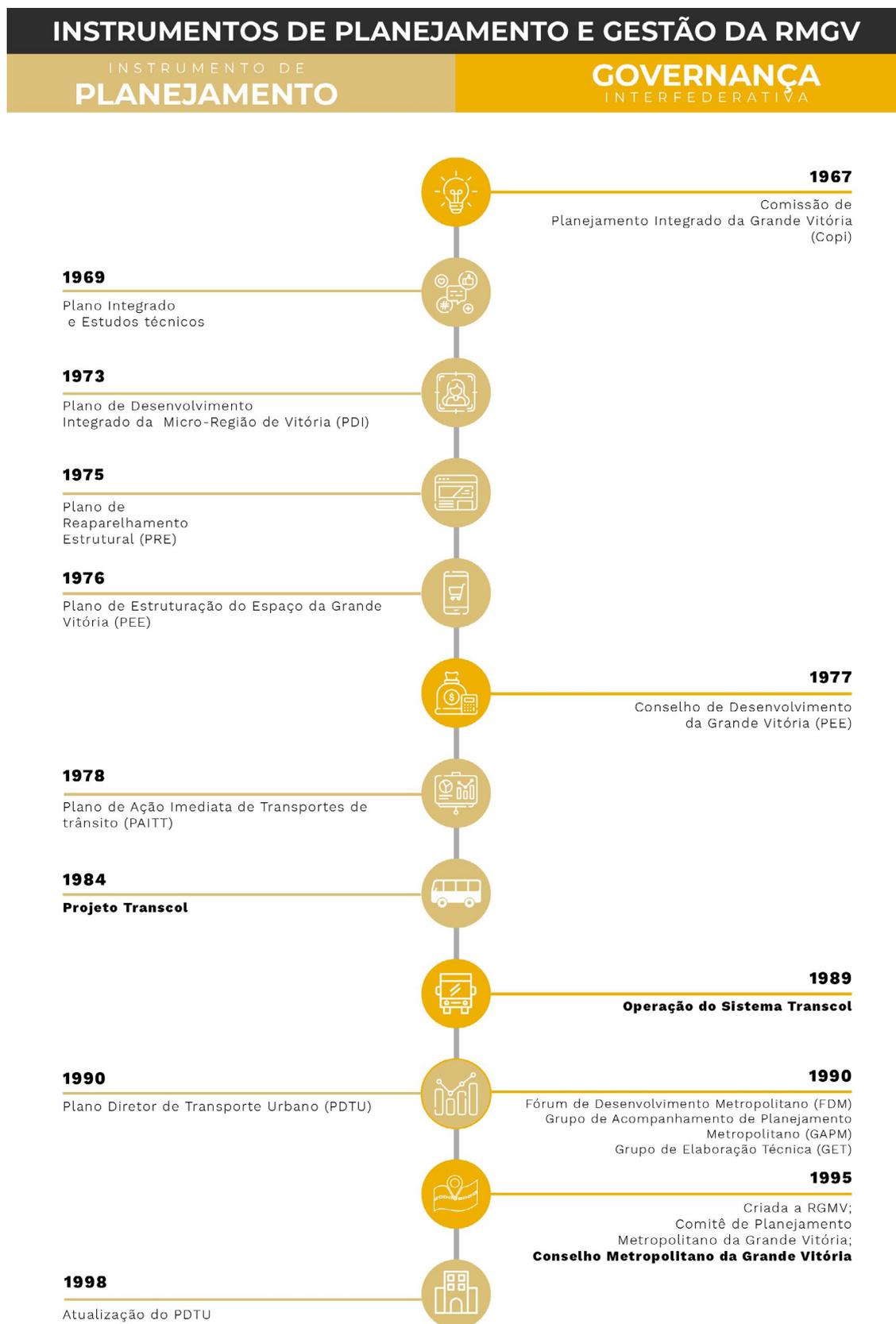


Figura 1a: Linha do tempo da Governança Interfederativa da RMGV.

Fonte: IJSN, 2018 (adaptado pela CET/IJSN em 2024).

# INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA RMGV

INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO

GOVERNANÇA  
INTERFEDERATIVA

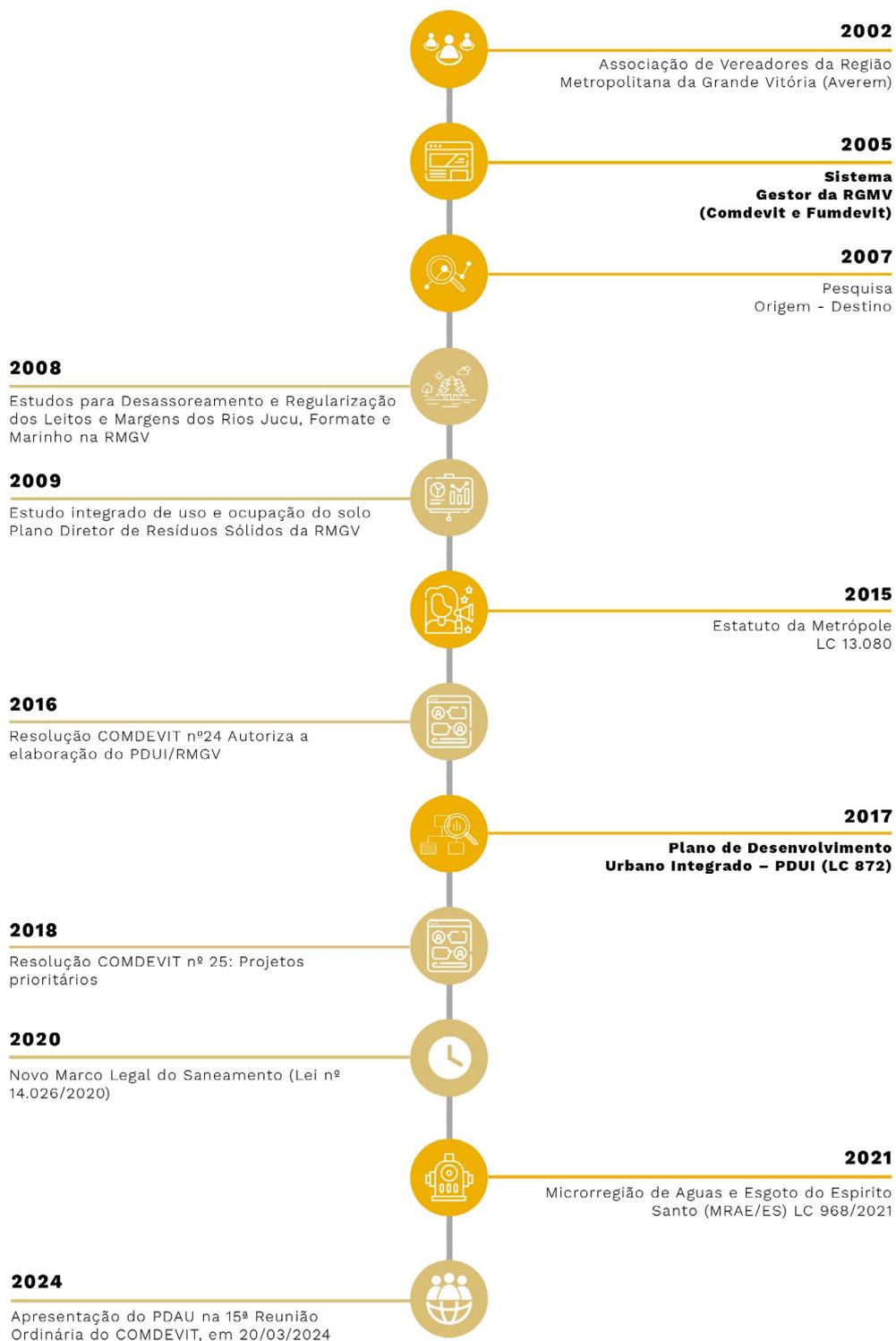


Figura 1b: Linha do tempo da Governança Interfederativa da RMGV.

Fonte: IJSN, 2018 (adaptado pela CET/IJSN em 2024).

O PDUI contou com um processo de participação social que ouviu representantes das universidades, dos sindicatos patronais e de trabalhadores, de conselhos de classes profissionais e da população em audiências públicas realizadas em cada um dos sete municípios da RMGV e fora do expediente comercial. O resultado foi traduzido em Diretrizes, Políticas e Ações para o Fortalecimento de Centralidades, a Mobilidade Urbana, a Cooperação Socioeconômica e a Recuperação e Valorização do Meio Ambiente na RMGV, que compõem a Lei Complementar Estadual nº.872/2017, que promulgou o PDUI.

Em seguida, o Comdevit aprovou o Plano de Ação<sup>1</sup>, contendo programas, planos e projetos, atividades, metas e indicadores de monitoramento, e definiu cinco projetos prioritários: Plano de Mobilidade Metropolitano; Plano de Alinhamento Viário das principais vias da RMGV; Plano Metropolitano de Turismo; Plano Diretor de Águas Urbanas (PDAU) e a Rede de Parques Metropolitanos, que formaram a Carteira de Projetos 2018-2019 (LOUZADA *et al.*, 2022).

Não obstante o alargamento dos prazos da carteira prioritária<sup>2</sup>, algumas ações foram implementadas nos últimos cinco anos: O PDAU está pronto e aponta as ações necessárias para a segurança de toda a Região frente a alagamentos e enchentes causadas por chuvas intensas e cada vez mais frequentes<sup>3</sup>. O projeto da Rede de Parques apontou prioridades para equalizar o acesso ao verde e am-

pliar o número de pessoas usufruindo da qualidade ambiental ainda presente no território, mas não chegou a ser implementado completamente. A mobilidade avançou, ainda que sem a conclusão dos projetos votados como prioritários, com a complementação de ciclovias, a bilhetagem eletrônica, o retorno do modo aquaviário e a integração dos sistemas municipais de transporte de Vitória e de Vila Velha ao Transcol, com tarifa única e integração temporal. Essas ações, embora alinhadas aos princípios que norteiam o PDUI, carecem de um caráter mais estratégico e de longo prazo que o Plano de Mobilidade Metropolitano daria.

Merece atenção a trajetória da cooperação interfederativa no nível técnico, em que grupos compostos por profissionais municipais e de setoriais do governo estadual são acionados para compor grupos técnicos (GTs) visando a definição de escopo para a elaboração de termos de referência e para contratação de ações deliberadas pelo Comdevit. Tais GTs são muitas vezes capazes de consolidar a solidariedade metropolitana, por meio da troca direta de experiências em uma escala que os níveis administrativos e políticos não costumam alcançar. A formação do GT de elaboração do PDUI de certa forma se apoiou no *modus operandi* metropolitano para ensejar maior capilaridade entre as instâncias de planejamento municipal e estadual, perpassadas pela equipe de pesquisadores a cargo dos conteúdos sínteses nos quatro eixos temáticos: Uso e Ocupação do Solo; Mobilidade; Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.

Em atendimento ao Estatuto da Metrôpole, a aprovação do PDUI implicaria a necessária revisão e adequação dos Planos Diretores Municipais (PDMs) às temáticas metropolitanas. Em vista disso, anteci-

1 Resolução Comdevit n.25. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/Comdevit/Resolucoes/resolucao25.pdf>.

2 A Carteira 2018-2019, formada a partir dos 5 projetos prioritários, segue sendo executada.

3 O PDAU foi apresentado na 15ª Reunião Ordinária do COMDEVIT, em 20/03/2024, seguindo o rito de finalização de ações que tenham tido início no sistema gestor metropolitano.

pando as dificuldades operacionais dada à concomitância da elaboração de alguns PDMs metropolitanos e do próprio PDUI e oferecendo um caminho para o planejamento interfederativo, buscou-se uma construção por meio dos temas comuns da qualidade ambiental e urbana, mobilidade e sustentabilidade social e econômica, temas que extrapolam limites municipais.

Para tanto, foi feita uma aproximação aos PDMs existentes e em revisão para fazer uma leitura integrada das informações mais relevantes do ponto de vista metropolitano, reconhecendo o histórico de conhecimento sobre os territórios municipais contidos nos planos (Monteiro; Louzada, 2021). A participação dos gestores e técnicos municipais durante a elaboração do PDUI da RMGV contribuiu tanto nos diagnósticos quanto para refinar o instrumento de macrozoneamento, mas também, em um exemplo de colaboração em via dupla, para a inserção da temática metropolitana em alguns PDMs da Região, entretanto, de modo desigual. Enquanto alguns municípios apontam questões mais urgentes como a mobilidade urbana, outros abordam o desenvolvimento econômico e turístico, a proteção ambiental e paisagística e a política habitacional, e outros simplesmente não citam a RMGV no texto do PDM.

Dentre os sete municípios que compõem a RMGV, quatro, Serra (2023), Cariacica (2021), Vitória (2018) e Vila Velha (2018) tiveram seus PDMs revisados após o PDUI. Em Vila Velha e Vitória, a temática metropolitana foi abordada com maior critério e muito além das questões da mobilidade urbana e classificação das atividades econômicas. O PDM de Cariacica (Lei Complementar 111/2021) também aborda questões relativas à RMGV e inclui uma Macrozona de Desenvolvimento Metropo-

litano, embora sem se referir ao PDUI. Viana (Lei 2.829/2016) por meio da edição da Lei 3.132/2020, adequou o PDM municipal às disposições do PDUI, conforme previsto pelo Estatuto da Metrópole. Além disso, o município inseriu a questão metropolitana nas políticas de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Turístico, de Mobilidade e Acessibilidade e na Política Ambiental e Habitacional. Por outro lado, Serra, (Lei Complementar 05/2023), um dos municípios mais populosos, não incorporou as diretrizes do PDUI. Os PDMs de Fundão (Lei 1.033/2015) e Guarapari (LC 090/2016) reconhecem a importância, mas foram os que menos incorporaram a temática metropolitana em seus PDMs.

A elaboração do PDUI, iniciada em 2016, incorporou o percurso do Sistema Nacional de Política Urbana, sobretudo com respeito à organização da participação social no processo de planejamento, organizador das Conferências das Cidades. Nesse sentido, as resoluções do Conselho das Cidades, que tratam dos representantes por segmento social, passam a ser o principal balizador em termos de equidade de participação.

No entanto, o PDUI não modificou a composição do Conselho Metropolitano, que é formado por sete representantes do governo estadual, sete representantes dos municípios e três da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo. Apesar das demandas da sociedade civil pela ampliação do número de assentos no Comdevit, e dos esforços da equipe técnica em debater o tema e propor alternativas para a composição do conselho, não se criaram as condições necessárias para incluir a reforma da estrutura de governança no texto da Lei.

Apesar de avanços alcançados pela atual estrutura de governança, a execução não costuma carregar o emblema “metropolitano”, causando a desconexão entre os planos e projetos propostos e acordos firmados nas várias reuniões, seminários, encontros e assembleias, frutos do esforço coordenado da equipe de Participação Social e do Plano de comunicação do Plano Metropolitano. Este descolamento leva à quebra da confiança na participação direta e voluntária dos setores sociais envolvidos e, em última análise, ocasiona um baixo controle social. Desta forma, permanece o sentimento de que a participação da sociedade civil, quando não invisível, no mínimo não é efetiva nos moldes atuais, o que torna custoso qualquer esforço posterior na retomada de ações participativas. Em última análise, a descrença na efetividade da participação social direta, paradoxalmente, é um dos fatores que possibilita a descontinuidade do que foi coletivamente acordado.

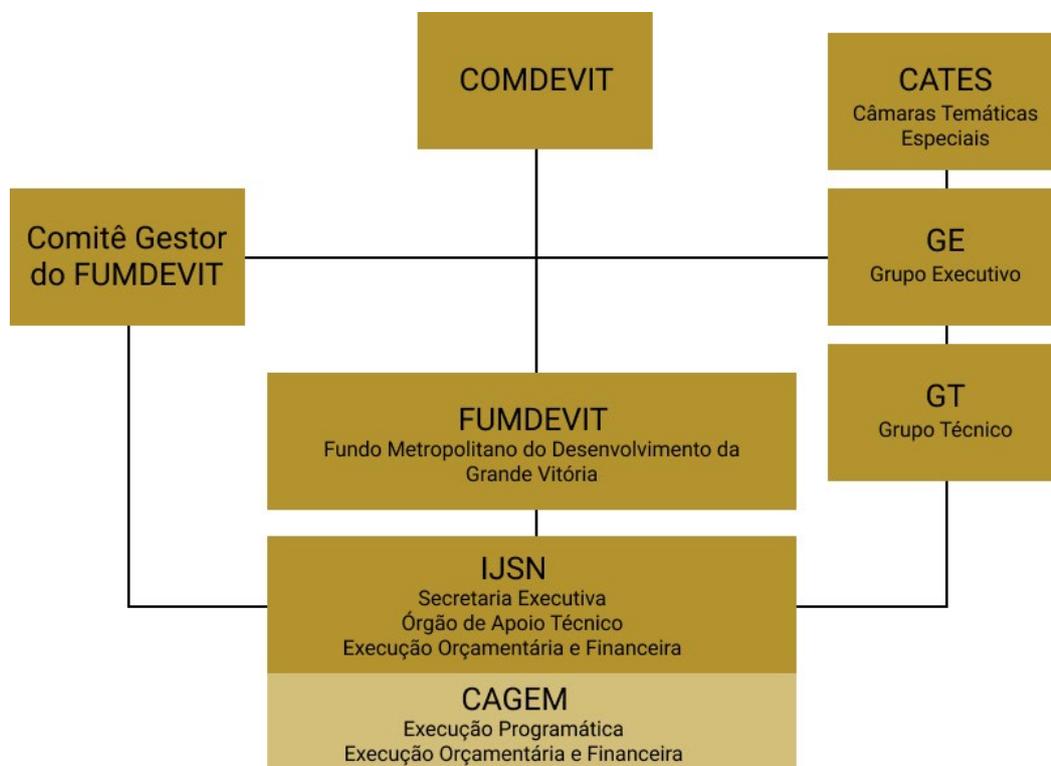
O processo de elaboração do PDUI revelou um impasse na discussão sobre o seu sistema gestor. A proposta de reestruturação da governança metropolitana à luz do Estatuto da Metrópole não foi incorporada ao escopo final do Plano, que manteve um aspecto mais técnico e talvez por isso tenha sido aprovado com agilidade, mas, como se vê, relativizando seus efeitos. A principal contribuição da proposta resultante das discussões visando o aprimoramento era a separação entre uma instância (i) executiva e outra (ii) colegiada e deliberativa (Paste *et al.*, 2022). A primeira, formada por representantes dos poderes executivos dos 8 entes federados (municípios e estado), com a competência para propor estudos e projetos e para dar concretude às de-

liberações da instância deliberativa. Por sua vez, o aprimoramento do Comdevit formaria a nova instância deliberativa, acolhendo a ampliação da representação da sociedade civil, com o objetivo de constituir um espaço de concertação entre os atores sociais com efetiva atuação no contexto metropolitano e ampliar a condição de continuidade das ações.

A sugestão de alterar o sistema gestor metropolitano (Figura 02) nasce do diagnóstico de que a atual composição da instância deliberativa não representa de forma adequada as forças que atuam na RMGV. A composição atual do Comdevit conta com 7 representantes do executivo estadual, indicados pelo governador, e os 7 prefeitos dos municípios integrantes da RMGV. Nessa composição, a participação da sociedade civil encontra-se fragilizada pela pouca representação efetiva, 3 entre 17 representantes no Conselho, o que contribui para a desmobilização das discussões e a pouca fiscalização social para a implementação das ações previstas.

A democratização da gestão metropolitana permitiria que as soluções acerca das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) fossem guiadas pela cooperação entre os entes, com o compartilhamento de decisões e de responsabilidades com a sociedade civil. Trazer estas entidades, como por exemplo, a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo (MRAE/ES)<sup>4</sup> e a Companhia Estadual de Transportes Coletivos

<sup>4</sup> O atendimento ao novo marco legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026/2020, levou à criação da Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo (MRAE/ES), instituída pela Lei Complementar 968/2021, específica para a gestão do saneamento no Estado, o que inclui a gestão do saneamento metropolitano.



**Figura 02: Sistema Gestor da RMGV.**

Fonte: Monteiro, Louzada, 2021<sup>5</sup>.

de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Ceturb), para a composição do COMDEVIT, juntamente com a academia e o setor produtivo, pode fortalecer tecnicamente as discussões.

Vale ressaltar que os mecanismos da gestão democrática de diversas políticas públicas e espaços de conferências participativas (saúde, educação, segurança pública e cidade) construídos no Brasil ao longo das décadas seguintes à redemocratização, não são perenes e podem ser desmobilizados com relativa facilidade. A reconstrução que se segue deve retomar discussões estratégicas para o desenvolvimento dos municípios e metrópoles sem esquecer as lições

aprendidas, e deve fortalecer a participação social, inclusive se preparando para novas desmobilizações futuras.

Até que se revejam os incentivos, como por exemplo, acesso a recursos, manter o diálogo aberto depende da disposição dos gestores eleitos e da composição do mosaico político a cada momento. Um novo alento, no nível nacional, foi a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a expectativa de retomada, ao menos por enquanto, das Conferências Nacional, Estaduais e Municipais das Cidades. Esse hiato acabou por desmobilizar relevantes mecanismos e espaços de discussões que são fundamentais para o fortalecimento da gestão democrática, participação popular e controle social.

A pauta nacional da PNDU deve ser a priorização dos arranjos metropolitanos, com um modelo estrutural da go-

<sup>5</sup> Baseado em VENERANO, A. B., *et al.*. Adequação do arranjo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. In: MARGOTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C.B (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. V.4, Brasília: Ipea, 2018.

vernança metropolitana, com mudanças no Estatuto das Metrôpoles, regulamentando e dando força aos órgãos de gestão interfederativa.

No nível local, os dados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram o aumento maior da população nos municípios vizinhos à capital, Vitória, e impõem uma rediscussão da correlação de forças para a resolução dos problemas que afetam a maioria da população da RMGV. A cada novo período eleitoral surgem novas oportunidades de colocar o tema metropolitano em debate, e de fortalecer o diálogo entre entes federativos e sociedade civil, com o compromisso republicano e democrático das lideranças políticas, pautado na efetivação do direito a ambientes saudáveis e equilibrados, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, artigo 2º, Inciso 1).

Fortalecer a participação significa abrir os espaços para que se realize, mas também informar e capacitar atores sociais para atuar nos diversos fóruns existentes, e buscar não perder a visão do todo. A defesa do direito a construir a cidade de acordo com os desejos mais profundos de uma coletividade, como proposto por Harvey (2014), passa pela ampliação da participação da sociedade civil em todas as fases da gestão metropolitana. Principalmente, dadas as graves assimetrias em termos de poder de convencimento das estruturas de poder. Em uma sociedade desigual, em que a luta pelo direito à cidade e aos direitos que garantem a cidadania plena, a participação deve ser o ponto de

partida para um planejamento que contribua, de fato, com a melhor distribuição dos benefícios metropolitanos.

## Considerações finais

A centralidade da questão metropolitana na urbanização planetária exige repensar a complexidade da cooperação interfederativa frente à autonomia municipal. Este fato, conjugado com o calendário eleitoral, expõe a necessidade de se redesenhar um sistema de gestão compartilhada nas regiões metropolitanas com atenção às FPICs, no intuito de possibilitar a continuidade do planejamento, independente de divergências político/partidárias.

Da mesma forma, a autonomia municipal em planejar seu território deveria considerar os benefícios de um correto equacionamento interfederativo de outras FPICs para ampliar resultados claros à sociedade. Por exemplo, resíduos sólidos e tratamento de efluentes são altamente relevantes para o equilíbrio ambiental e qualidade de vida em uma metrópole litorânea. É inegável a importância das águas como elemento básico de sustentação da vida, mas também constituinte da paisagem que tem o estuário do Rio Santa Maria da Vitória como centro geográfico.

Outros temas, como a política habitacional e de direitos humanos, em que se insere, por exemplo, a população de rua e a violência contra minorias, ou as discussões da política pública de segurança, que tem no território, reconhecidamente, causas e efeitos distintos da presença do Estado, podem e devem ser incorporados ao foco de atuação na escala metropolitana.

Portanto, o PDUI e a gestão podem contribuir mais. Os instrumentos e as diretrizes do Plano podem servir como subsídio programático para a sustentabilidade

regional, mantendo a autonomia local, ao mesmo tempo que subsidia a convergência das ações regionais. De toda forma, o controle social é chave para a continuidade do planejamento de base participativa. Do contrário, os setores mobilizados para a elaboração podem desistir do Plano enquanto um instrumento válido.

Talvez a solução passe pela criação de uma estrutura autônoma, no modelo de uma agência, ou talvez por estruturas responsáveis por FPICs, a exemplo do transporte coletivo e saneamento, capazes de gerenciar a governança das funções comuns que interferem diretamente na qualidade de vida das pessoas. Importa pesar, no entanto, o alcance das estruturas de gestão nos aspectos políticos. Dada a representatividade populacional e produtiva da RMGV, uma única estrutura a cargo de todas as FPICs teria um calibre político relevante no contexto estadual.

Em todo caso, é vital se questionar a representação social na composição do Comdevit, criado em 2005. O esvaziamento do controle social leva ao esvaziamento do Conselho e pode, paradoxalmente, tanto demonstrar pouco interesse político pelo tema metropolitano, quanto sinalizar desinteresse em compartilhar dividendos políti-

co/partidários de ações exitosas, ainda que às custas da coletividade metropolitana.

Então, se o planejamento metropolitano existe e serve de diretriz para implementações importantes, o que falta para avançar mais na cooperação metropolitana? Como garantir que o esforço de construção coletiva de técnicos e da sociedade seja considerado na tomada de decisões a respeito dos projetos que serão importantes para os próximos anos? Como dar respostas conjuntas aos desafios comuns e que se apresentam sempre com nova face, a exemplo das consequências da pandemia de Covid-19, que aprofundou as diferenças entre os mais ricos e os mais pobres?

Uma sugestão, ainda que óbvia, passa por ampliar e diversificar os espaços de participação na governança metropolitana, de modo a tornar o controle social o contrapeso necessário frente às mudanças trazidas por eleições a cada dois anos, que reconfiguram o quadro administrativo e político do Estado e dos municípios. Em outras palavras, para manter o protagonismo observado na fase de elaboração do Plano, a participação social deve estar presente e com peso equivalente, nas etapas do pós-planejamento: execução e acompanhamento.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, 6 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. **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, 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei no 13.683, 19 de junho de 2018.** Altera as Leis n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União, 20 jun. 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar no 318, de 17 de janeiro de 2005.** Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Fumdevit e dá outras providências. Diário Oficial do Espírito Santo, Espírito Santo, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar no 325, de 16 de junho de 2005.** Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar no 318, de 17 de janeiro de 2005, e dá outras providências. Diário Oficial do Espírito Santo, Espírito Santo, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar no 872, de 7 de dezembro de 2017.** Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Diário Oficial do Estado, 2017.

IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória.** Vitória: IJSN, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar no 968, de 14 de julho de 2021.** Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança. Diário Oficial do Espírito Santo, Espírito Santo, 2021.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes.

LOUZADA, B. C.; MONTEIRO, L. L.; PASTE, J. L. (2022). O plano de ação do PDUI/RMGV na busca da redução das desigualdades metropolitanas. In. LIRA, P.; MONTEIRO, L. L.; BORGES, L. M. S. (Orgs). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Grande Vitória.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

MONTEIRO, L. L.; LOUZADA, B. C. (2021). O processo de elaboração e os esforços de implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In. COSTA, M. A. *et al* (Orgs). **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil** (2021).

PASTE, J. L.; MONTEIRO, L. L.; LOUZADA, B. C. (2022). Governança metropolitana: um estudo para a recomposição da participação social no sistema gestor da RMGV. In. LIRA, P.; MONTEIRO, L. L.; BORGES, L. M. S. (Orgs). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Grande Vitória.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

**EIXO  
PARTICIPAÇÃO**

---

# PLANOS, CONSELHOS E FUNDOS:

estrutura mínima para uma gestão urbana  
participativa?

*Cynthia Lopes Pessoa de Miranda*

*Clemir Regina Pela Meneghel*

O planejamento e a gestão municipal são fundamentais no desenvolvimento urbano e na implementação de políticas públicas, a partir de instrumentos disponíveis no arcabouço legal, como o Estatuto da Cidade e as políticas nacionais setoriais. Os instrumentos de gestão municipal visam, primordialmente, garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a participação democrática nos processos decisórios que implicam nos destinos e dinâmicas das cidades.

A política urbana, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, tendo como uma de suas diretrizes a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (EC, art. 2º).

O Painel da Gestão Municipal apresenta os resultados de pesquisa desenvolvida no âmbito da Coordenação de Estudos Territoriais (CET) do Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN em 2022, acerca dos instrumentos de gestão municipal existentes nos municípios do Espírito Santo, especificamente Planos, Conselhos e Fundos, considerados a “**estrutura mínima**” para uma gestão democrática efetiva, em cinco setoriais em um primeiro momento: Desenvolvimento Territorial; Habitação; Saneamento Básico; Mobilidade Urbana; e Gestão de Riscos.

Acerca das políticas setoriais, cabe destacar outra diretriz geral da política urbana: a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, [...]” (EC, art. 2).

O Estatuto da Cidade estabelece, dentre os instrumentos da política urbana (art. 4), os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal. Quanto a este último, devem ser utilizados, em especial: o plano diretor; a gestão orçamentária participativa; os planos, programas e projetos setoriais; dentre outros.

Portanto, é inconteste que a política de desenvolvimento urbano exige a integração das diversas políticas setoriais no território, e envolve a responsabilidade de todas as esferas de governo, devendo incorporar a participação democrática a partir da utilização de seus instrumentos.

Os resultados apresentados no Painel da Gestão Municipal foram obtidos através de pesquisa online, predominantemente em sites oficiais das Prefeituras e Câmaras Municipais dos 78 municípios do estado. A metodologia adotada parte da premissa da **transparência ativa**<sup>2</sup> dos órgãos públicos, e tem se mostrado coerente, com poucas inconsistências identificadas *a posteriori*, consequência da falta de publicização por parte dos municípios,

<sup>2</sup> As **informações publicadas em transparência ativa** são aquelas disponibilizadas pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitação, utilizando principalmente a internet. A **disponibilização proativa de informações de interesse público**, além de facilitar o acesso dos cidadãos sobre decisões e iniciativas governamentais, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/sumarios/painel-de-gestao-municipal>.

de suas legislações e, principalmente, dos instrumentos sem força de lei, como alguns planos setoriais.

Para a análise, além dos resultados gerais para cada instrumento pesquisado, foi definido o critério da “estrutura mínima”, que considera a existência concomitante de Plano, Conselho e Fundo como fundamental para uma gestão municipal mais efetiva e participativa. Também foram analisadas, de forma sintética, as obrigаторiedades referentes aos planos previstos em legislações específicas, como o EC e as políticas e planos nacionais setoriais.

Destacam-se, a seguir, alguns resultados do Painel, referentes aos sete municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Fundão e Guarapari.

Considerando as cinco setoriais analisadas, o melhor resultado ocorre em Desenvolvimento Territorial: todos os municípios possuem estrutura mínima, ou seja, dispõem de Plano Diretor Municipal (PDM), Conselho e Fundo de Política Urbana ou similar, sendo que geralmente são instituídos na mesma lei do PDM.

Ademais, importa ressaltar que a existência *per se* da estrutura mínima, apesar de fundamental, nem sempre garante a efetividade da gestão democrática, que depende de diversos outros fatores, tema desenvolvido no artigo “A participação social nos conselhos municipais de política urbana da RMGV”<sup>3</sup>.

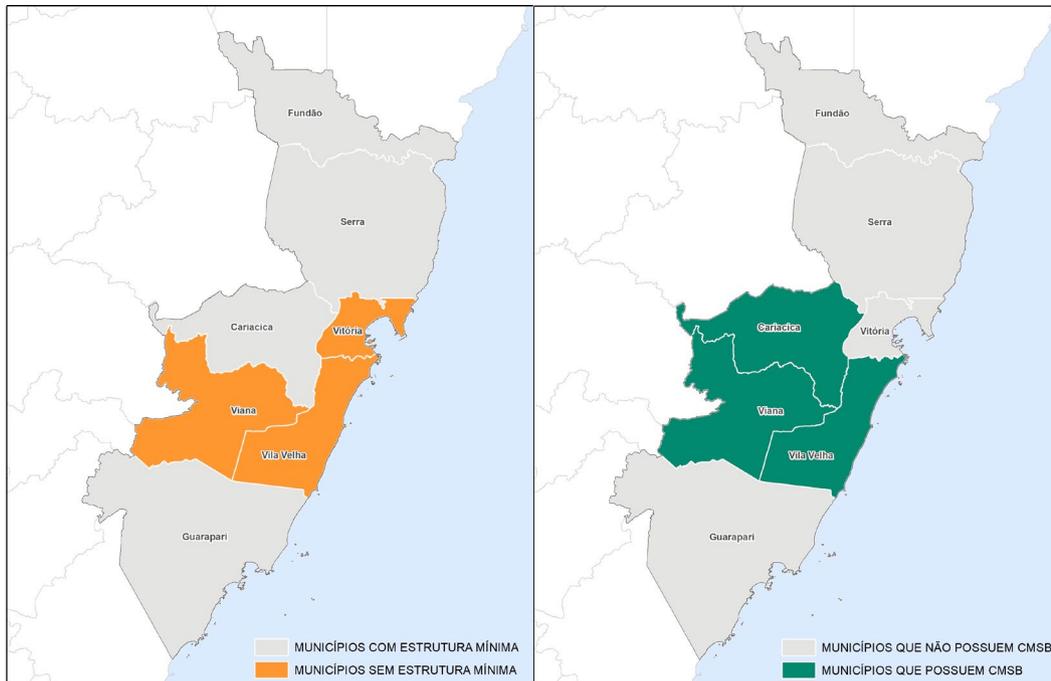
Exemplificando, temos o caso específico dos fundos de desenvolvimento urbano, que dependem, na maioria das vezes, de regulamentação própria para sua efetivi-

dade. Além disso, necessariamente implica em abrir mão do controle da aplicação dos recursos, arrolados na lei do PDM, já que a implementação do fundo requer um Conselho Gestor, geralmente eleito entre os membros do conselho e com membros representativos de cada categoria, para ser realmente participativo.

Tendo em vista o art. 40 do EC, que estabelece que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”, todos se encontram atualizados. Cabe ressaltar que, sendo o PDM obrigatório para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (EC, art. 41), todos os municípios estão, portanto, em conformidade com a legislação.

O direito à moradia é assegurado pela CF/1988, sendo uma competência comum da União, estados e municípios. Instituído pela Lei nº 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS tem como objetivo implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do *déficit* habitacional do país. No modelo institucional do SNHIS, a partir da adesão ao Sistema, por meio de celebração de termo de adesão, estados e municípios devem constituir Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGFLHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Desta forma, é fundamental que os municípios tenham esses três instrumentos instituídos por lei e ativos, com vistas a uma gestão habitacional alinhada às três esferas de governo, considerando ainda o acesso aos recursos da União por meio do SNHIS/FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social).

<sup>3</sup> Artigo de autoria de Clemir Regina Pela Meneghel, Cynthia Lopes de Miranda e Isabella Batalha Muniz Barbosa. Disponível em: <[https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade\\_VITORIA-2.pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_VITORIA-2.pdf)>.



**Figura 1:** À esquerda, municípios da RMGV com estrutura mínima de gestão habitacional (1a); à direita, municípios da RMGV com CMSB (1b).

Fonte: IJSN - 2022. Elaboração: IJSN, 2024.

Apenas três municípios possuem estrutura mínima de gestão habitacional: Viana, Vila Velha e Vitória (Figura 1a), considerando a existência de Conselho Local de Habitação de Interesse Social (CLHIS), que não se confunde com o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS). Por outro lado, todos dispõem de FLHIS, o que pode estar relacionado com a necessidade de sua instituição para que os municípios recebam recursos da União por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Ressalta-se que, em relação à existência de PLHIS, pode haver alguma inconsistência, pois geralmente não é instituído por lei, mesmo caso de outros planos setoriais, o que dificulta a pesquisa online, junto à falta de publicização dos municípios.

A Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) – Lei nº 11.445/2007, estabelece as diretrizes nacionais para o

saneamento básico. Tem como objetivo principal a universalização no atendimento à população e a superação das desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento básico.

Em relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), todos os municípios da RMGV atendem à exigência deste instrumento, previsto na PNSB, mas nenhum possui estrutura mínima, tendo em vista a ausência de Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB). São quatro municípios, Cariacica, Fundão, Viana e Vila Velha (Figura 1b), com Conselho Municipal de Saneamento Básico (CMSB), todos exclusivos (não compartilhados com outras políticas). Mas é importante ressaltar, o que vale para todos os Conselhos pesquisados, que não é possível assegurar, considerando apenas esta pesquisa, que os Conselhos instituídos por lei estão de fato ativos, em pleno funcionamen-

to. Isto demandaria uma outra pesquisa mais aprofundada.

É importante destacar que, com o novo marco legal do saneamento básico, instituído pela Lei nº 14.026/2020, que tem como objetivo viabilizar a universalização dos serviços básicos de saneamento, foi instituída, ao nível estadual, uma única microrregião para gestão do saneamento no Estado do Espírito Santo, a partir da criação da autarquia e seu modelo de gestão, levando a gestão do saneamento metropolitano para a recém criada Microrregião de Águas e Esgoto do Espírito Santo (MRAE/ES), instituída pela Lei Complementar 968/2021.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) – Lei nº 12.587/2012 tem por objetivo, em suma, contribuir para o acesso universal à cidade. E uma das diretrizes pela qual é orientada é a integração com a política de desenvolvimento urbano e com as outras políticas setoriais.

A elaboração de Planos de Mobilidade Urbana (PMU) é uma exigência da PNMU. São cinco municípios com PMU, Cariacica, Guarapari, Viana, Vila Velha e Vitória (Figura 2a), sendo que um deles, Vitória, carece de atualização e é anterior à PNMU (consta que está em elaboração o novo Plano), e nenhum com estrutura mínima. A revisão periódica deve ser realizada em prazo não superior a dez anos (PNMU, art. 24). Sobre a ausência de Conselhos e Fundos, o que ocorre é que geralmente a política de mobilidade é compartilhada com outras, como a política urbana, mas nem sempre com o devido destaque e importância. A maioria dos municípios tem o Conselho.

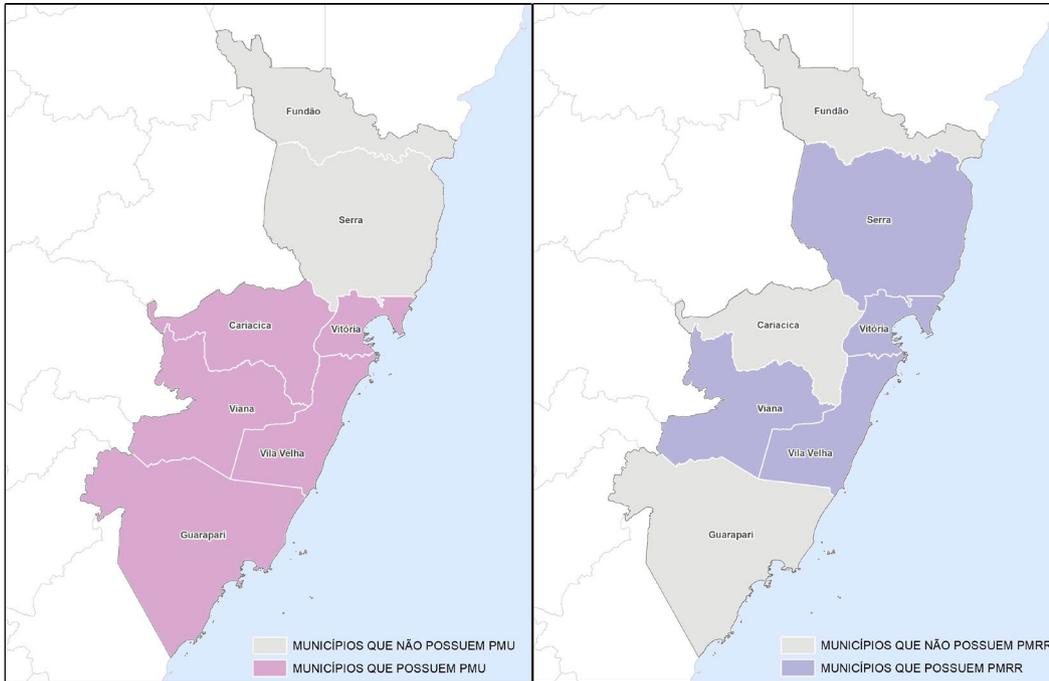
A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº

12.608/2012, abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, devendo integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Sobre Gestão de Riscos, foi pesquisada apenas a existência de Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), visto que Conselhos e Fundos específicos são inexistentes. O PMRR é um dos instrumentos que se insere no âmbito das competências municipais, considerando a execução local da PNPDEC. Dispõem desse instrumento quatro municípios, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (Figura 2b), mas que carece de atualização constante.

O Painel da Gestão Municipal, como um panorama atualizado e permanente, pode ser uma referência de informação e acompanhamento dos instrumentos de planejamento e gestão municipal, podendo ser ampliado para outras políticas, como as de meio ambiente (em andamento), mudanças climáticas, dentre outras.

Pode, ainda, ser ampliado e aperfeiçoado, de modo a subsidiar a avaliação da efetividade destes instrumentos no exercício da participação e controle social das políticas setoriais. Para tanto, faz-se necessário o levantamento e análise das legislações de regulamentação dos conselhos e fundos, do levantamento das reuniões ordinárias convocadas e efetivamente realizadas, a partir da leitura de suas pautas, atas e resoluções, pesquisando o número e analisando os assun-



**Figura 2:** À esquerda, municípios da RMGV com PMU (2a); à direita, municípios da RMGV com PMRR (2b).

Fonte: IJSN - 2022. Elaboração: IJSN, 2024.

tos tratados nos conselhos. Estes dados, quando analisados, podem demonstrar a qualidade do debate sobre a problemática urbana e a efetividade do controle social das políticas, quer sejam de desenvolvimento urbano, habitacionais, saneamento, mobilidade urbana e redução de riscos, dentre outras.

Importa ressaltar, novamente, que somente a existência da estrutura mínima (Plano, Conselho e Fundo) e sua instituição por lei não garantem, necessariamente, uma boa gestão pública participativa. A mesma depende de um conjunto de fatores, dentre os quais

a vontade política da liderança maior, o prefeito; uma equipe técnica especializada para desenvolver as políticas setoriais; os conselhos representativos desempenhando seu importante papel como instrumentos de controle social. Dependem, primordialmente, das lideranças locais capacitadas tecnicamente e fortalecidas na sua atuação, dos representantes da academia, do setor produtivo e das entidades representativas das políticas setoriais, comprometidas com as causas coletivas, buscando o equilíbrio de forças pelo bem comum.

## Referências

BRASIL. **Lei 10.257/2001**. Estatuto da Cidade. Presidência da República em 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.587, de 3 de janeiro 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.608, de 10 de abril de 2012**. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Brasília, 2012.

LIRA, Pablo. MONTEIRO, Latussa Laranja. BORGES, Ligia da Motta S. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Grande Vitória**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.



---

# EMPODERAMENTO DOS CONSELHOS:

por mais lutas pautadas no interesse  
coletivo

*Isabella Batalha Muniz Barbosa  
Clemir Regina Pela Meneghel*

A complexidade da estrutura urbana das metrópoles exige repensar o papel dos instrumentos de participação social, dos quais se destacam os conselhos de política urbana, sua forma de representação e atuação na gestão democrática da cidade. Ressalta-se a importância da democracia participativa na construção da cidadania, a partir de processos coletivos de tomadas de decisões em torno de assuntos de interesse público, que afetam os destinos das cidades e influenciam nas dinâmicas do espaço urbano. A participação social exige repensar seu conceito historicamente, e a sua dinâmica que perpassa por várias dimensões, e nesse contexto, como se faz revelar da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)<sup>1</sup> na contemporaneidade.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar o contexto crescente de inovações tecnológicas que mudaram as formas de representação e de constituição de ações coletivas na esfera pública. Ou seja, refletir-se a participação social, inserida em novos contextos de redes, tem alcançado êxito em suas demandas junto ao poder local e se os seus desdobramentos têm respaldado o interesse coletivo, já que as redes não se esgotam a uma territorialidade restrita, e sim perpassam para além dela. Portanto, os desafios estão postos em instâncias de articulação e relações de poder ampliadas territorialmente, sendo premente atualizar e refletir sobre como a sociedade se insere, participa e é representada neste contexto de fluxo permanente.

Uma das diretrizes gerais da política urbana definida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988, Art.182 e 183) é

o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, cujos artigos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esta legislação urbanística incorporou a participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, ao contemplar um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade (EC, Cap. IV), que estabelece os seguintes instrumentos de participação: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (EC, Art. 43).

Em geral, os órgãos colegiados de política urbana são instituídos sob a forma de conselhos, que são instâncias participativas referentes ao planejamento das cidades e ao acompanhamento de políticas públicas. A construção da democracia participativa, pilar da cidadania, ocorre mais frequentemente na escala federativa do município, onde estão colocados os processos decisórios que afetam os destinos das cidades e dos seus cidadãos, e por conseguinte, as possibilidades de escuta se ampliam por meio de conselhos municipais. Atualmente, a participação popular incorporou novas formas de se fazer representar, articulando-se também por demandas específicas de grupos sociais, sob impacto das redes globais, superando a dimensão clássica de lutas de outrora.

O conselho de política urbana, conforme seja constituído e gerido, poderá apresentar distorções em seu funcionamento, que o distanciaria dos reais interesses coletivos, conforme argumenta Souza.

<sup>1</sup> A Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, instituída pela Lei Complementar nº 58, de 1995, e alterada pelas Leis Complementares nº 159, de 1999 e nº 204, de 2001, é integrada pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Com a transfer6ncia das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarraç6o da reforma urbana, [...]. A participaç6o popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratizaç6o do planejamento e da gest6o, foi secundarizada, como se nota a pouqu6ssima atenç6o dispensada aos conselhos de desenvolvimento (SOUZA, 2006, p.161).

Considerando os conselhos de pol6tica urbana da Regi6o Metropolitana da Grande Vit6ria (RMGV), 6 importante mencionar e avaliar a sua composiç6o, atribuiç6o, efetividade, gest6o e atuaç6o. Os munic6pios da RMGV possuem planos diretores vigentes e atualizados, assim como seus respectivos conselhos municipais de gest6o urbana, que em sua maioria s6o tripartites, ou seja, h6 representantes do Poder P6blico (executivo e legislativo), das comunidades, e dos setores produtivos (ind6stria, com6rcio e serviç6os, entidades profissionais e de educaç6o t6cnica e superior), com exceç6o do Conselho de Viana, que 6 o 6nico bipartite. O referido conselho 6 composto de apenas 12 membros titulares e 12 suplentes, sendo 06 (seis) representantes do Poder P6blico e 06 (seis) representantes dos diversos setores da economia do munic6pio e da sociedade civil organizada. Os demais conselhos s6o parit6rios, portanto, com igual n6mero de representantes de cada segmento, o que, em tese, garantiria maior equil6brio de poder e um controle social mais efetivo. O conselho de Vila Velha tem o maior n6mero de representantes em relaç6o aos demais, com 30 membros. Vit6ria, a capital do Estado, 6 o munic6pio com maior hist6rico de planejamento urbano, com exist6ncia de plano diretor e conselho desde 1984, anterior 6 CF/88 e ao Estatuto da Cidade.

Por6m, mesmo que a maioria dos conselhos contemple a formaç6o tripartite (governo, sociedade civil e setor produtivo), h6 um desequil6brio de forç6as entre a representaç6o do setor produtivo, formada por segmentos do com6rcio e serviç6os, ind6stria, portu6rio e construç6o civil, em relaç6o 6 representaç6o das comunidades. Verifica-se tamb6m que alguns conselhos n6o limitam a reconduç6o, permitindo que o representante seja reconduzido por v6rios mandatos consecutivos, ou que possa representar outra entidade institucional, que convirja mais para interesses corporativos ou privados. Esta condiç6o contribui para uma falta de "oxigenaç6o" na composiç6o e atuaç6o dos conselhos, e enfraquece seu car6ter participativo e democr6tico no que tange ao interesse coletivo da cidade (Tabela 1).

A composiç6o e as aç6es deliberadas pelos conselhos ir6o refletir na configuraç6o espacial do territ6rio e no desenvolvimento urbano dos munic6pios.

Nos conselhos cuja gest6o est6 mais consolidada e articulada, seja pelo quadro t6cnico de apoio qualificado e efetivo, seja pela organizaç6o administrativa interna, as chances de maior qualificaç6o na deliberaç6o e encaminhamento dos processos e/ou assuntos s6o maiores, assim como a otimizaç6o das reuni6es s6o favor6veis ao seu bom desempenho. A dificuldade na formaç6o de novas lideranç6as e a falta de crit6rios na eleiç6o de seus representantes nos conselhos de pol6ticas urbanas, nos 6ltimos anos, tamb6m contribuiu para que as comunidades perdessem parte de sua mobilizaç6o, com o conseq6ente esvaziamento das pautas coletivas dos movimentos sociais.

Município	PDM	Conselho	Natureza do conselho	Caráter	Mandato e recondução
Cariacica	LC Nº 111/2021	Conselho Municipal do Plano Diretor de Cariacica (CMPDC)	Tripartite, paritária e com 15 membros	Consultivo e deliberativo	02 (dois) anos; não cita possibilidade de recondução
Fundão	Nº 1033/2015	Conselho do Plano Diretor Municipal (CPDM)	Tripartite, paritária e com 15 membros	Consultivo e de assessoramento	02 (dois) anos; admite até duas reconduções, com exceção dos representantes do Poder Executivo
Guarapari	Nº 090/2016	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari (CMPDG)	Tripartite, paritária e com 24 membros	Consultivo e deliberativo	02 (dois) anos; não cita possibilidade de recondução
Serra	LC 05/2023	Conselho da Cidade da Serra	Tripartite, paritária e com 36 membros	Consultivo	02 (dois) anos; admitida apenas uma recondução
Viana	Nº 2829/2016	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)	Tripartite, paritária e com 12 membros	Consultivo e deliberativo	02 (dois) anos; permitida apenas uma recondução sucessiva
Vitória	Nº 9271/2018	Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)	Tripartite, paritária e com 27 membros	Consultivo	03 (três) anos; podendo ser indicado ou reeleito para mais um mandato subsequente
Vila Velha	LC 65/2018	Conselho Municipal da Cidade (CMC)	Tripartite, paritária e com 27 membros	Consultivo, deliberativo e propositivo	02 (dois) anos; permitido no máximo 01 (uma) recondução consecutiva; exceto para membros do poder executivo que permanecem enquanto tiverem mandatos

**Tabela 1: Caracterização dos Conselhos. Fonte: PDMs municipais da RMGV.**

Elaboração: Própria, 2024.

Em geral, as representações do poder público municipal são de cargos comissionados que têm maior compromisso político com a gestão municipal. Muitas vezes, os representantes de comunidades e entidades profissionais estão alinhados com o mercado, ou com a gestão municipal em exercício, tendo pretensões políticas e empresariais, diretamente relacionadas a partidos e pautas específicas, em que prevalece o interesse privado sobre o público e coletivo.

Por outro lado, cresce a apatia e a indiferença por parte da sociedade em ocupar estes espaços e defender seus interesses institucionalmente, seja por descrédito, seja por distanciamento da prática da gestão urbana, e, desse modo, acabam sendo ocupados por representantes da força majoritária do mercado empresarial. Entretanto, esses processos participativos poderão ser capturados tanto por aliados do governo quanto pelos grupos mais organizados da sociedade civil. Existe a pos-

sibilidade de que os aliados mais próximos do governo obtenham maior controle dos espaços participativos, como também, de que os grupos mais organizados da sociedade civil dominem os processos.

Observa-se também que, por vezes, as reuniões dos conselhos ficam atreladas a uma pauta sobre processos e deliberações burocráticas, e os debates mais amplos sobre desenvolvimento, projetos estruturantes e expansão urbana ficam restritos, não sendo elaborados em consonância com o pensar metropolitano e deixam de utilizar uma importante ferramenta que é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU)<sup>2</sup> da RMGV, pensado a partir de temas estruturantes como mobilidade urbana, saneamento, habitação de interesse social e paisagem urbana, entre outros.

<sup>2</sup> A inserção da temática metropolitana nos PDMs foi tratada no artigo "A participação da sociedade civil: principal gargalo da gestão metropolitana?" de autoria de Latussa Laranja Monteiro, Bruno Casotti Louzada e Clemir Regina Pela Meneghel.

A falta de capacitação técnica dos conselheiros influencia na qualidade do debate e das decisões referentes ao planejamento e gestão urbana, como: princípios e diretrizes da política urbana; instrumentos urbanísticos aplicados nos planos diretores e demais legislações urbanísticas; e aspectos administrativos referentes ao relato e voto dos processos. Além disso, há uma limitação em se pensar o território de forma integrada e sustentável na escala metropolitana. Em alguns conselhos, se percebe um discurso voltado para o desenvolvimento econômico *stricto sensu*, inclusive de representantes das comunidades, como justificativa preponderante para a defesa e aprovação dos pontos de pauta, desconsiderando outros benefícios e impactos, como os sociais e ambientais.

Em nível metropolitano, foi criado o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit (Decreto 1.511/2005), com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum, cabendo à secretaria executiva e apoio técnico ao Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). A RMGV foi a primeira região metropolitana do país a ter seu Plano Diretor Urbano Integrado - PDUI (LC nº 872/2017) aprovado, em atendimento ao Estatuto das Metrópoles (Lei nº 13.089/2015), cujo objetivo seria estruturar e promover a integração da gestão metropolitana com as gestões municipais nas diversas dimensões das funções públicas de interesse comum (FPICs). Por vezes, os projetos e ações têm dificuldade em serem implementados efetivamente, por falta de estruturação de um órgão gestor, nos modelos de agências metropolitanas, ou ainda em função da falta de convergência da política partidária e dos

interesses das municipalidades. Porém, um exemplo exitoso da gestão metropolitana é o sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória (TRANSCOL), criado no final dos anos de 1980, um programa baseado no sistema tronco-alimentador que evoluiu para integrar os sete municípios da RMGV, com tarifa única e integração temporal. O programa TRANSCOL contribuiu diretamente para intensificar relações intraurbanas, que promoveram tanto a expansão quanto a consolidação de diversos subcentros regionais.

Vale lembrar que a cultura de mobilidade passa a estar associada à gestão participativa e à sustentabilidade ambiental de forma relevante, e é intrínseca à qualidade de vida nas cidades, e fundamental para se pensar os planos de desenvolvimento urbano. Mais recentemente, o Estado inicia uma política de visão integradora de modais de transporte, com a elaboração de projetos que favorecem o uso da bicicleta e o modal aquaviário, intervenções que promovem a segurança, conforto e atratividade. A Ciclovia da Vida, denominada “Detinha Son”, na Terceira Ponte, e o aquaviário com três estações, são demandas recorrentes da população capixaba.

A efetividade nas tomadas de decisões, que tem uma base ideológica e política, depende também da coesão e da influência que cada grupo social exerce, e sua capacidade de articulação a outros segmentos da sociedade e da política partidária. Vale dizer que não é somente ao nível metropolitano que as questões ideológicas e partidárias comprometem as decisões e projetos de interesse coletivo. Observa-se, de forma recorrente, a dificuldade de diálogo nas Câmaras de Vereadores acerca das decisões participativas e pactuadas no

âmbito dos conselhos e audiências públicas, principalmente quanto à alteração e revisão dos planos diretores, que impactam significativamente o desenvolvimento urbano da cidade.

Portanto, é de fundamental importância que as matérias e/ou assuntos pertinentes arrolados nos Conselhos possam suscitar interesse no âmbito do planejamento e gestão das cidades, seja pelo conflito gerado, seja pela excepcionalidade do tema, ou pela dimensão que afeta as estruturas urbanas, sendo informados sistematicamente em relatórios periódicos e com ampla publicidade. Considerando o desafio da participação, havemos de reconhecer as dificuldades de ampla aplicação dos princípios do escopo jurídico, conforme argumenta Fernandes (2010, p.25): “o nosso Código Civil prioriza o caráter individualista do Direito e supervaloriza a propriedade privada, que decorre da força simbólica ainda em vigor no imaginário social, político e jurídico da velha ordem nucleada pelo direito à propriedade”.

Arendt (1958) e Habermas (1984) tem destaque com a teoria da “ação comunicativa”, objeto de argumentação dos referidos autores. Ambos compartilham a ideia de que, através do diálogo, o homem pode retomar o seu papel de sujeito, ou seja, resgatar a racionalidade comunicativa em esferas de decisões no âmbito da interação social. Concebida como uma forma de razão própria da condição de liberdade alcançada a partir da modernidade, a “ação comunicativa” permite-nos refletir sobre campos potenciais da razão. Pode-se, então, afirmar que a “razão comunicativa” tem como campo primordial a esfera de vida pública (ARENDR, 1991, p.35). Nessa perspectiva, o espaço público é um espaço de disputa e de luta, entretanto, bastante desigual no que se refere ao acesso aos

equipamentos urbanos, à mobilidade, ao lazer, dentre outros, o que traz dificuldades cotidianas, especialmente para a população de baixa renda. Nesse contexto, há necessidade de retomada e fortalecimento do diálogo e do debate público.

Os movimentos ativistas caracterizam-se, de certa forma, como uma retomada e entendimento da importância da participação cívica e solidária à causa pública, onde clamam direitos e demandam por cidades mais saudáveis e sustentáveis. A desigualdade e a não aceitação das diferenças nos espaços de convívio se expressam comumente pela eclosão da violência e protestos urbanos. De forma transversal e em rede, a metrópole ganha nova conotação e movimento. Desse modo, o ativismo urbano tem atuado legitimamente em diversas causas, porém de forma fragmentada e pontual, e tem se mostrado ineficiente para convergir a sociedade como um todo.

Diante do exposto, torna-se fundamental uma reflexão propositiva de fortalecimento dos processos participativos da sociedade por meio da capacitação dos conselheiros, emponderando-os e discutindo o quanto é importante que suas lutas sejam pautadas no interesse coletivo, em detrimento das pautas de interesse privado.

Quanto à publicização, verifica-se a necessidade de uma divulgação e comunicação mais efetiva das audiências públicas (geralmente voltadas para Estudos de Impacto de Vizinhança - EIV<sup>3</sup>, alterações e

<sup>3</sup> EIV: Um instrumento de política urbana que busca contemplar efeitos positivos e negativos de empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente em seu entorno, incluindo, minimamente, estudos de: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (Lei nº 14.849, de 2024).

revisão dos planos diretores, etc.), para que sejam realmente representativas dos desejos coletivos, e para que haja maior envolvimento de diferentes atores da sociedade civil. Percebe-se um grande esvaziamento das audiências públicas, cuja participação geralmente se restringe aos interessados e envolvidos diretamente no pleito. Ademais, frequentemente acabam se tornando audiências apenas informativas para cumprimento de rito legal, pro forma, sem espaço para análises e debates aprofundados de temas estruturantes da cidade e com um direcionamento bem definido.

Há que se pensar também sobre a composição, representação e atuação, nas estruturas institucionais de representação social, que têm um papel relevante na política de desenvolvimento urbano das cidades, bem como visitar e fortalecer a aplicação dos instrumentos jurídicos urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade, de modo que promovam um desenvolvimento mais equitativo e a justiça social.

De modo geral, a democracia participativa alterou a forma de lidar com a territorialidade em suas diversas escalas, trazendo alguns resultados favoráveis à governança. Alguns municípios progrediram, tanto na participação em Conselhos de Desenvolvimento, como também em Conselhos do orçamento participativo da gestão municipal. Ou seja, estão evoluindo de forma gradativa e no esforço de qualificar a gestão urbana, em especial, nas cidades das regiões metropolitanas. O avanço no debate democrático não deve estar restrito apenas às questões técnicas e/ou jurídicas, mas também que seja de natureza política, pautado pelo ambiente de cultura dos direitos preconizados desde a CF/88. Nessa perspectiva, o planejamento das ações e intervenções com base na participação social terá maior chance de convergir para um desenvolvimento mais equilibrado e equitativo nas metrôpoles.

## Referências

ARENDDT, Hannah (1958). **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo, 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995. Lex: legislação federal e marginalia, out-dez 1995: 59:1966.

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257. Brasília, 2001.

FERNANDES Edésio; ALFONSÍN, Betânia. **Coletânea de legislação urbanística**: normas internacionais; constitucionais e legislação ordinária. Fórum Editora, 2010.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Conselhos**: instrumentos de gestão democrática. Vitória, 2015. (Nota Técnica 46). Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/nota-tecnica/nt-46-conselhos-instrumentos-de-gestao-democratica>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Processo de Revisão do PDU de Vitória (2018)**: Etapas Finais. Vitória, 2018 (Nota Técnica 55). Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/nota-tecnica/nt-55-processo-de-revisao-do-pdu-de-vitoria-2018-etapas-finais>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Conselhos**: o processo de construção do novo PDM de Vila Velha, Vitória, 2019 (Nota Técnica 57). Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/nota-tecnica/nt-51-conselhos-o-processo-de-construcao-do-novo-pdm-de-vila-velha>>. Acesso em 20 junho 2024.

HABERMAS, J. **A mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1984.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. Vitória. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

---

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO:**

o orçamento participativo como prática democrática

*Julia Curto Uliana*

*Clemir Regina Pela Meneghel*

*Adriano do Carmo Santos*

*Maria Amélia Santiago Ataíde*

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil no final do século XX, tornando-se referência internacional após os anos 2000, com a experiência exitosa em Porto Alegre<sup>1</sup>. É um mecanismo governamental que permite aos cidadãos o envolvimento nas decisões sobre os orçamentos públicos municipais, realizado por participação comunitária, direcionando as necessidades regionais e municipais, como obras de infraestrutura, saneamento e serviços.

Com uma construção social historicamente desigual, o Brasil, após o período conservador e civil-militar, passou por um processo de redemocratização e lutas pela igualdade do direito à cidade. A prática da democracia participativa, do conceito e do papel da sociedade civil, foram pautas de debates sobre as inovações participativas nas relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado (FEDOZZI E LIMA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) integra o reconhecimento da sociedade e da propriedade com a gestão participativa da política urbana. Por meio desta, o pacto federativo estabelecido favorece os municípios ao concedê-los autonomia legislativa, administrativa, política e financeira. Contudo, quanto ao aspecto financeiro, embora ampliada a responsabilidade municipal sobre seus gastos, a autonomia não foi acompanhada pelos poderes tributários. Dessa forma, apesar dos avanços, a maioria dos municípios permanece dependente de transferências de receitas dos níveis superiores de

governo. É nesse contexto que surgem os OPs (FEDOZZI E LIMA, 2023), apresentando uma rápida expansão de espaços institucionais de participação ligados às contradições urbanas e à luta por cidades geográfica e economicamente mais justas.

No Espírito Santo, o pioneirismo em mudanças radicais para a democracia participativa se dá pelo município de Vila Velha, na gestão de 1983-1986. Nessa época, a discussão sobre o OP no Rio Grande do Sul<sup>2</sup> já havia iniciado, orientando a reformulação e adoção do projeto de Orçamento Municipal. Foi realizada a capacitação da equipe para elaboração e gestão do orçamento público, desenvolveu-se metodologia já com a participação das lideranças comunitárias. A proposta tinha como prioridade as áreas mais carentes e envolvia a previsão das despesas e os itens de custeio, destinando o restante para investimentos. Devido às restrições financeiras, a metodologia do orçamento municipal foi alterada, transformando-se em uma consulta pública por região (PASTE, 2018).

Neste estudo, foram estabelecidos cinco critérios mínimos para o reconhecimento de um OP, embasados em Sintomer *et al.* 2012: (1) a vertente orçamentária ou financeira discutida - o OP lida com recursos escassos; (2) o envolvimento no processo ao nível de cidade - ou de um departamento (descentralizado) com órgãos eleitos e algum poder na administração; (3) o processo contendo momentos (e práticas) repetidos; (4) a inclusão de alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; (5) a essencial prestação de contas na apresentação de resultados.

1 Para mais informações, consultar: CAMPOS, Poti Silveira, SILVEIRA, Nubia. Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso, 2015. Disponível em: [https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livro\\_orcamento\\_participativo\\_de\\_porto\\_alegre\\_-\\_25\\_anos.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento_participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf).

2 Experiências práticas realizadas em outros municípios, como Osasco e São João da Boa Vista, em São Paulo, Lajes, em Santa Catarina e em Vila Velha, no Espírito Santo, alimentaram a discussão na capital gaúcha (CAMPOS E SILVEIRA, 2015).

Por esses critérios, reconhecem-se dois períodos de incidência real de OP no município de Vitória<sup>3</sup>, em que se estabelece uma relação mais direta entre os projetos e as necessidades de bem-estar urbano nas áreas mais precárias.

O primeiro ciclo de OP em Vitória (1989) surgiu como proposta administrativa de maior inclusão social nos setores mais desassistidos. O projeto assumiu dimensão de política pública, entendido como um novo marco nas relações entre administração municipal e movimentos sociais, aprovado pelas lideranças atuantes. A discussão dos recursos foi dividida em três escalas: obras nos bairros, obras estruturantes da cidade e da Grande Vitória. Os líderes comunitários de cada região dispunham de inventários referentes aos equipamentos, instituições e condições urbanísticas provenientes de suas áreas, pelos quais discutiam as prioridades com os governantes (PASTE, 2018).

Após 1992, com a mudança na gestão municipal, o projeto passou a ter uma nova nomenclatura e metodologia, provocando fragilização dos compromissos estabelecidos com os atores sociais, levando ao descrédito e à desmobilização de diversos setores. As restrições impostas aproximaram o processo de uma democracia representativa, desenvolvendo-se, em seguida, o planejamento estratégico da cidade de 1996-2010, denominado “Vitória do Futuro”. Esse, parte de uma visão da cidade em todas as suas dimensões, econômica, social, da qualidade de vida e outras, traçando diretrizes para se “deli-

near a cidade desejável” (VITÓRIA, 1997).

Durante o duplo governo municipal de 1997 a 2004, extrapola-se a proposta do OP, com projetos de urbanização integrada. Nesse sentido, o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, ou Projeto Terra<sup>4</sup>, estabelece-se como experiência de implantação de infraestrutura, abertura de ruas, execução de aterro e redes de abastecimento de água e energia elétrica para a região da Grande São Pedro. O Projeto organizou a cidade em poligonais, onde foram identificadas as maiores necessidades locais, com participação cidadã e inclusão social, para a melhoria da qualidade de vida da população em instâncias sociais, ambientais e econômicas. Essa gestão é chamada de “Orçamento Popular” pelo próprio gestor (LUCAS, 2006).

No mandato seguinte (2005-2008), com a mudança de prefeito, o OP foi retomado, de acordo com os critérios supramencionados. A metodologia adotada propunha a maior participação dos moradores e movimentos setoriais, fortalecendo a participação social na gestão da cidade. Assim, em assembleias de bairros abertas à participação popular, as demandas anteriores não atendidas eram apresentadas e discutidas, para então validarem-se os resultados. No primeiro ano de governo, a metodologia de condução do OP debateu as demandas em cada bairro do município e aquelas paudadas por setores organizados da cidade:

3 Serão analisados dados somente de Vitória, que faz parte da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), pois se trata da capital do Estado, com identificação de períodos de OP, cujos dados econômicos estão disponibilizados e foram tratados para análise orçamentária. Este critério foi definido no grupo de trabalho do “ObservaOP”, que integra o projeto “Reforma Urbana e Direito à Cidade” do Observatório das Metrôpoles.

4 O projeto Terra tinha como objetivo a redução das desigualdades sociourbanas, principalmente nas regiões da cidade com baixos indicadores sociais e de infraestrutura urbana, contemplando 36 bairros das Zonas de Intervenção Pública Prioritária previstas no Plano Diretor Urbano (PASTE, 2018). É reconhecido internacionalmente, representando o Brasil na Conferência das Nações Unidas “Habitat 2”, na Turquia (1996).

crianças e adolescentes, cultura, economia solidária, empresários, juventude, mulheres, negros e segurança. A escolha do bairro como território de debate deu-se especialmente pela preocupação de resgatar a confiança no OP e estimular a participação. Nessa primeira edição, foram aprovadas 106 prioridades, estimadas, à época, em R\$ 150 milhões. A aprovação do plano de investimentos ocorreu no Congresso da Cidade, que reuniu todos os delegados eleitos nas assembleias de bairro e setoriais (PMV, 2012).

Em 2007, o debate das demandas para os orçamentos dos dois anos subsequentes ainda foi realizado em cada bairro do município, porém a deliberação de prioridades a serem incluídas no plano de investimentos ocorreu nos fóruns regionais de delegados, permitindo uma visão mais integrada do planejamento da cidade. Nesse processo, foram aprovadas 77 prioridades, com previsão de investimento de R\$ 80 milhões (PMV, 2012).

Na continuidade da liderança municipal, entre 2009-2012, acontece mais uma modificação de metodologia do OP: a participação cidadã aconteceu por atuação em assembleias ou pelo *site* da prefeitura, contribuindo com a seleção de obras e serviços prioritários para a cidade (PASTE, 2018). As mudanças da atuação participativa direcionam à adoção, em 2009, do OP regionalizado, que debateu os orçamentos dos anos de 2010 e 2011, consolidando os espaços de participação direta em territórios mais abrangentes: o que antes deliberava-se nos 79 bairros passou a ser discutido em 14 microrregiões. Nessa edição, foi aprovado um plano de investimentos estimado em R\$ 23 milhões para execução de 18 prioridades (PMV, 2012).

Nesse período, destacam-se obras como a do Centro Esportivo Municipal

Tancredo de Almeida Neves (Tancredão), com 53 mil m<sup>2</sup> de área para esporte e lazer, a Macrodrenagem em Maruípe (R\$ 50 milhões de investimentos para construção de galerias e reservatórios) e a Drenagem e reurbanização da Rua José Farias. Vale ressaltar que nesses dois períodos de governo (2005-2012) as propostas foram continuadas por meio do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), agora denominado “Terra Mais Igual: Um programa participativo de Desenvolvimento Humano e Urbano”<sup>5</sup>.

Nos anos subsequentes, novamente com duplo mandato (2013-2020), adotou-se um novo modelo administrativo, identificado como Gestão Compartilhada, no qual realizavam-se reuniões de governo pela cidade, conhecidas como “Gabinetes Itinerantes”<sup>6</sup>, em tentativa de aproximar o governo da população. Um Plano de Metas – Vitória 2020 foi elaborado como um mecanismo de gestão democrática, no qual permite que a população manifeste suas demandas através de reuniões (VITÓRIA, 2017).

Para a atual administração municipal (2021-2024), até o momento não são observadas demonstrações de políticas e ações participativas na cidade, considerando as buscas no site da Prefeitura Municipal de Vitória e no Observavix<sup>7</sup>, como experiências cidadãs.

5 O projeto Terra foi reformulado e rebatizado “Programa Terra Mais Igual”, quando foram atualizadas e ajustadas metodologias e ações, ressignificando os conceitos do ‘desenvolvimento humano sustentável’ e ‘territórios enquanto espaços de vida’. Disponível em: [https://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2014/03/AF%20-%20ES%20TERRA%20MAIS%20IGUAL\\_web.pdf](https://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2014/03/AF%20-%20ES%20TERRA%20MAIS%20IGUAL_web.pdf). Acesso em 03/07/2024.

6 Encontros para a discussão direta entre administradores e secretários públicos com os moradores de cada região, com objetivo de “envolver a população nas escolhas das ações da Prefeitura e permite buscar problemas reais das comunidades e soluções efetivas” (PASTE, 2018, p. 95).

7 Site da PMV: <https://vitoria.es.gov.br/> e Portal do Observatório de Indicadores da Cidade de Vitória: <https://observavix.vitoria.es.gov.br/>. Acesso em 03/07/2024.

Com destaque dos dois períodos do OP, considerando os cinco critérios explicados anteriormente, estão diagramados

na linha do tempo (Figura 1), os projetos relevantes, com práticas participativas, nas administrações de Vitória.

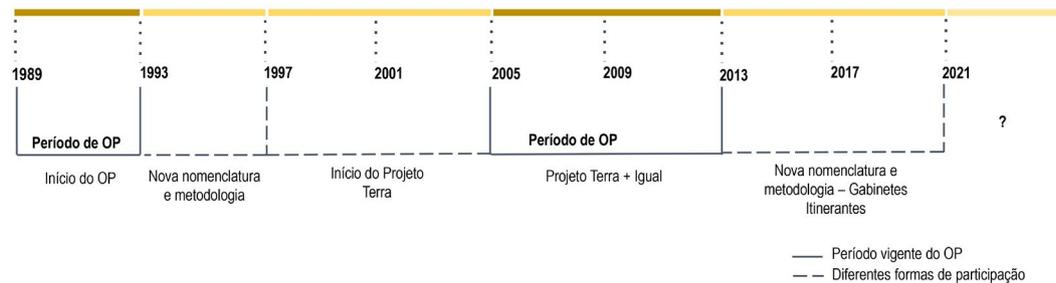


Figura 1: Panorama o OP e práticas participativas em Vitória/ES.

Fonte: PASTE (2018). Elaboração: Própria, 2024.

No que se refere às modificações orçamentárias durante as gestões, não há dados fiscais sobre os anos anteriores a 1993, impossibilitando a análise dos orçamentos de Vitória até esse ano. Com relação ao orçamento municipal como um todo, entre 1993 a 2022, Vitória mantém uma boa condição financeira. Inicialmente, apresenta-se equilíbrio, com pequenos

déficits, especialmente entre 1993 e 1996, ou pequenos superávits, mais frequentes durante os anos de 1997 e 2000. Entre 2001 e 2012, a estabilidade financeira é mantida, havendo alternância entre superávit e déficit ao longo do período. A partir de 2013, observa-se uma sequência de superávits, cujo valor médio apresenta crescimento nos anos subsequentes (Figura 2).

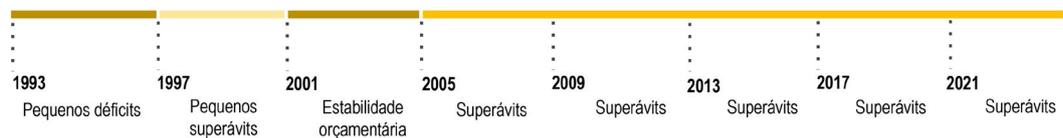


Figura 2: Linha do tempo - Orçamentos de Vitória/ES.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: Própria, 2024.

Essa condição financeira equilibrada só foi possível devido ao extraordinário crescimento real da receita entre 1993 e 2012 e à contenção e redução do nível de despesa entre 2013 e 2017, para um patamar abaixo da receita, num contexto de redução dos recursos municipais (Gráfico 1).

A principal explicação para a forte redução da receita municipal foi a retração da transferência estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Embora o repasse já viesse apresentando redução nos anos anteriores, a partir de 2013 tem queda acelerada, com

alteração da alíquota em operações interestaduais de produtos importados, de 12% para 4% (Resolução do Senado Federal n.º 13/2012). Além disso, observa-se a tendência de queda no recolhimento de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS entre 2013 e 2016 na diminuição da receita municipal, refletindo os efeitos da crise econômica nacional do período, ainda que essa tenha sido a principal receita municipal. Foi nesse contexto de redução das principais receitas que a gestão entre 2013 e 2016 se esforçou para manter os dispêndios em um

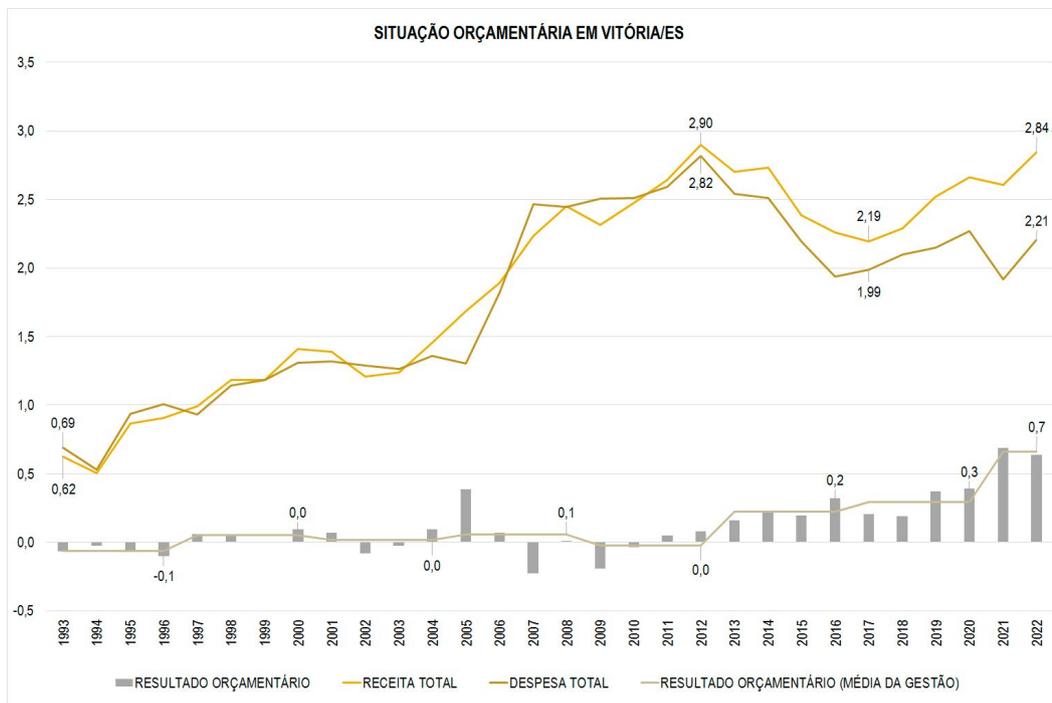


Gráfico 1. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: Própria, 2024.

patamar inferior. O esforço é interessante, à medida que o gestor escolhe o tipo de dispêndio que arcará em maior medida com os cortes, seja pela natureza do gasto ou pela área de aplicação dos recursos.

Pelo enfoque da natureza da despesa, observou-se cortes em todos os grupos, em maior proporção nos investimentos e menor amplitude em gastos obrigatórios (com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes). É comum os gestores recorrerem a cortes nos investimentos em momentos de restrição orçamentária mais intensa, uma vez que a margem de manobra para realizar ajustes em gastos obrigatórios é menor.

Outra regularidade identificada em relação aos investimentos foi o aporte de um volume maior de recursos no último ano de mandato de cada prefeito, com exceções das primeiras gestões dos períodos 2005-2009, cujo maior patamar ocorreu no 3º ano, e 2013-2021, no qual a redução do investimento acompanha a queda da

receita municipal. Essa é uma estratégia na cultura orçamentária brasileira, na qual o gestor aumenta os valores investidos em anos eleitorais, visando melhorar sua imagem perante a população.

O serviço da dívida (amortização + juros e encargos) foi o grupo de natureza com maior estabilidade entre 2002 e 2005, obtendo a menor representatividade na despesa total. Isso decorre da pouca representatividade do estoque da dívida, sobre o qual o município paga juros e encargos e realiza a amortização, no orçamento da capital.

Constatou-se, na análise das despesas por função, que as principais áreas de aplicação de recursos, no período 2002-2022, foram saúde e educação, nesta ordem. Simultaneamente, a participação do urbanismo na execução orçamentária de Vitória reduziu-se progressivamente, saindo da posição de principal despesa em 2002 para terceira colocação a partir de 2013. Os gastos com assistência social mostraram estabilidade ao longo do

período, ocupando a quarta colocação na maioria dos anos. Os dispêndios com saneamento básico e habitação tiveram seu auge, respectivamente, nos períodos 2007-2014 (período de incidência do OP) e 2007-2016, quando representaram mais de 1% do orçamento municipal. Especificamente,

os gastos com saneamento básico chegaram a responder por 6,5% da despesa da cidade em 2012. Observa-se também um aumento dos investimentos em urbanismo nos períodos de 2002 a 2012, anos de incidência do PDLI (Projeto Terra e Terra Mais Igual) e OP (Gráfico 2).

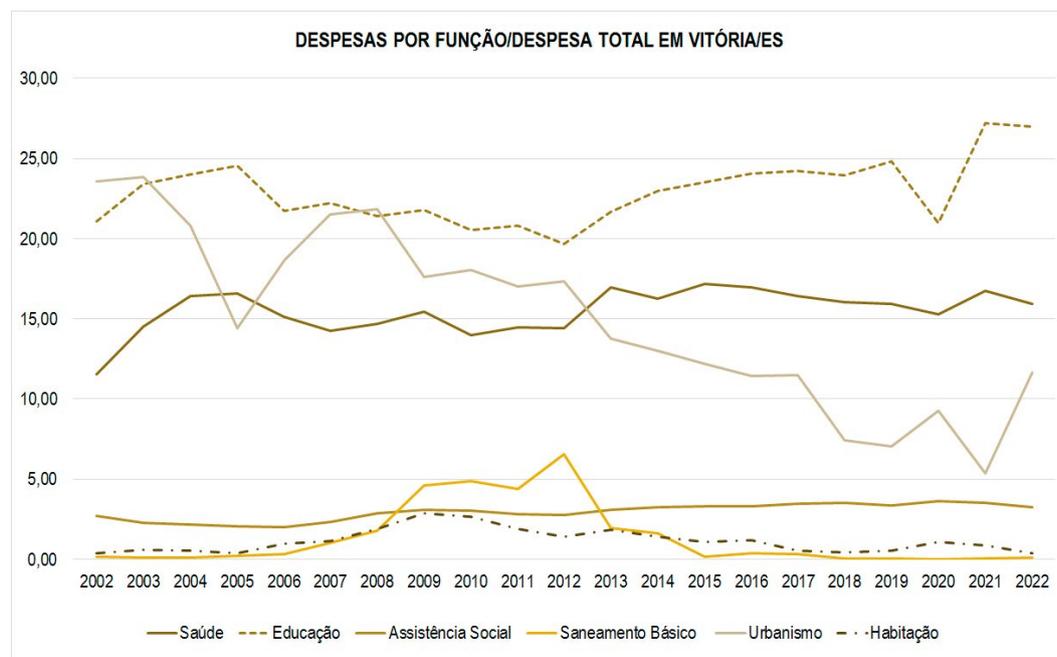


Gráfico 2. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: Própria, 2024.

Considerando o panorama analisado, o cenário de Vitória sobre sua situação fiscal pode ser considerado bom, pois suas despesas foram ajustadas ao nível da receita e o orçamento municipal tem registrado sucessivos superávits no período de 2011 a 2022. Ainda se faz necessário levantamento, por meio de pesquisa e avaliação, da incidência real da participação do OP nos valores de investimento, nos ciclos aqui estudados, para um melhor entendimento de que tipo de decisão é transferida ao cidadão por este processo participativo.

A retomada desses processos participativos nas agendas dos candidatos às eleições municipais, assim como o OP

em Vitória, é bastante possível, como já demonstraram processos exitosos deste instrumento implementados anteriormente na cidade. Entretanto, há de se debater e discutir o porquê desta pauta ter ficado em segundo plano nas propostas de plano de governos passados e presente.

As cidades e os cidadãos merecem superar as dificuldades locais com processos efetivamente participativos, com tempo, credibilidade e facilidade de acesso à informação. Isso pode se dar em diversos formatos, utilizando tecnologias e de modo presencial. Assim, a população pode discutir seu futuro e ser protagonista de decisões

nas cidades. As entidades, academias, assim como os movimentos populares, devem ser articuladores e pautarem esta demanda nos processos eleitorais, cobrando dos candidatos liderança e gestão prática da democracia participativa, num processo exitoso de ativismo social e urbano.

## Referências

FEDOZZI, Luciano; LIMA, Kátia Cacilda Pereira. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: DIAS, Nelson (org). **Esperança Democrática**. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. In Loco: Lisboa, 2013.

PASTE, Luiz. **Participação Social na Gestão e na Configuração Territorial De Vitória - 1985 A 2014**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes, Vitória, 2018.

Prefeitura Municipal de Vitória. **Orçamento Participativo Vitória/ES 2005-2012**. Vitória/ES, 2012.

Prefeitura Municipal de Vitória. **PLANO DE METAS**: Vitória, 2020. Vitória/ES, 2017.

Prefeitura Municipal de Vitória. **Vitória do Futuro**: plano estratégico da cidade 1996-2010. Vitória/ES, 1997.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; RÖCKE, Anja. **Aprendendo com o Sul**: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. Diálogo Global n. 25, março 2012.

LEFEBVRE, Henry. **Introdução à modernidade**. Introdução à modernidade: Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1969.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **QualiCidades**: Poder Local e Qualidade na Administração Pública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.



# **SOBRE OS AUTORES**

**Adriano do Carmo Santos**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestre e bacharel em Economia (UFES).

**Amanda Lovatti Coelho Koffer**

Mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (UFES); pesquisadora bolsista do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Antonio Ricardo Freislebem da Rocha**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Diretor de Integração e Projetos Especiais no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutor em Economia (UFES); mestre em Economia (UCAM); licenciado e especialista em Matemática (FERLAGOS); administrador (FAESA). Pesquisador principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Bruno Casotti Louzada**

Pesquisador e coordenador de Geoprocessamento no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutorando em Arquitetura e Urbanismo (UFES); mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteto e urbanista (UFES). Pesquisador principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Clemir Regina Pela Meneghel**

Pesquisadora no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Cynthia Lopes Pessoa de Miranda**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Damiany Farina Nossa**

Pesquisadora no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Domitila Costa Cayres**

Consultora da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Espírito Santo e coordenadora da Pesquisa de Vitimização do Espírito Santo. Cientista Social (UFES); doutora e mestra em Sociologia Política (UFSC), com doutoramento sanduíche na Brown University; pós-doutora em Ciências Sociais (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Edna Moraes Tresinari**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestra em Economia (UFES); bacharel em Ciência Econômicas (Unicentro Newton Paiva). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Isabella Batalha Muniz Barbosa**

Pesquisadora no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutora e mestra em Arquitetura e Urbanismo (USP); arquiteta e urbanista (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Julia Curto Uliana**

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFES); mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (Centro Universitário FAESA); pesquisadora bolsista do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles

**Karlla Cristina Gaiba Rebuli**

Pesquisadora no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); graduanda em Ciências Sociais (UFES); historiadora (Faculdade Saberes); mestra em Ciências Sociais (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Katia Cesconeto de Paula**

Analista executiva e Diretora de Gestão Administrativa no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestra em Administração (UFES); administradora (FAESA). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Kelly Lara de Almeida**

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFES); mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (UFJF); pesquisadora bolsista do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Latussa Laranja Monteiro**

Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) da UFES; doutora em Planejamento Urbano e Regional (USP); mestra em Urbanismo (UFRJ); arquiteta e urbanista (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Livia Maria Albertasse Tulli**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestra em Engenharia Ambiental (UFES); nutricionista (UVV); bióloga (FAFIA). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Liziane de Oliveira Jorge**

Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFES; doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP); mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFMG); arquiteta e urbanista (UFES).

**Luiz Carlos Santos de Jesus**

Graduando em Ciências Econômicas na UFES; estagiário do Observatório da Segurança Cidadã no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

**Marcelo Eliseu Sipioni:**

Professor dos cursos de graduação em Nutrição, Gastronomia e Medicina da UVV; doutor e mestre em Saúde Coletiva (UFES); nutricionista (UFV).

**Maria Amélia Santiago Ataide:**

Assessora na Coordenação de Estudos Econômicos (CEE) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); economista e mestranda em Economia (UFES).

**Mariana Paim Rodrigues**

Pesquisadora e coordenadora dos Estudos Territoriais no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFES); mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFES); arquiteta e urbanista (UFES). Pesquisadora principal e vice-coordenadora do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Marlon Neves Bertolani**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); mestre em Política Social (UFES); Bacharel em Ciências Sociais (UFES). Pesquisador principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Nicolas Gonçalves da Silva**

Bolsista do Escritório de Projetos no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); graduado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (UFRJ).

**Pablo Medeiros Jabor**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Diretor de Estudos e Pesquisas no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutor em Geografia (UFES); mestre em Engenharia da Computação (UERJ); oceanógrafo (UNIVALI). Pesquisador principal do Núcleo Vitória - Observatório das Metrôpoles.

**Pablo Silva Lira**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Diretor-geral no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutor em Geografia (UFES); mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFES); Bacharel e licenciado pleno em Geografia (UFES). Pesquisador principal e Coordenador Regional do Núcleo Vitória – Observatório das Metrôpoles.

**Pedro Henrique Monteiro**

Doutorando em Economia (UFES); mestre em Economia (UFES); bacharel em Economia (UFF); pesquisador do Observatório da Segurança Cidadã no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

**Sandra Mara Pereira**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutora em Ciências Sociais (UFES); mestra em Sociologia (IUPERJ); bacharel e licenciada em Ciências Sociais (UFES). Pesquisadora principal do Núcleo Vitória – Observatório das Metrôpoles.

**Thiago de Carvalho Guadalupe**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e coordenador do Observatório da Segurança Cidadã no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); doutorando em Política Social (UFES); mestre em Sociologia da Violência e Criminalidade (UFMG); Cientista Social (UFMG). Pesquisador principal do Núcleo Vitória – Observatório das Metrôpoles.



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

