

Texto Base do FNRU para a 2ª Conferência Nacional das Cidades
Reforma Urbana: cidade para todos
Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Introdução

1. A política de desenvolvimento urbano deve considerar que o processo de urbanização no Brasil, acelerado e caótico, atendeu aos interesses do desenvolvimento e da produção capitalistas, em um modelo de acumulação desigual, que excluiu sistematicamente a maioria da população do acesso a bens, serviços e direitos. Assim, as cidades brasileiras se constituem em importantes mecanismos de reprodução e acumulação do capital. A forma como estão (des)organizadas e (des)ordenadas se converte em meio de acumulação de capital. Transformando-se, simultaneamente, em um mecanismo de “espoliação urbana”, onde violência e precariedade estão intrinsecamente ligadas. Dentro da lógica de mercado, exacerbada pela globalização, vemos emergir formas de marginalização, expressas na segregação residencial e social, a proliferação de guetos e populações marginalizadas, e na persistência de modos brutais de exploração da mão de obra e de espoliação urbana. É urgente, portanto, mudar os rumos da urbanização e a ordenação das cidades brasileiras.
2. Em termos das práticas e políticas adotadas, há que destacar o papel assumido pelos governos municipais. Afinal, com o processo de democratização da sociedade brasileira, iniciado nos anos 80, teve início um crescente e generalizado processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas – impulsionado sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – levando a transformação e fortalecimento das instituições de governo local. Esse processo foi acompanhado no Brasil pela disseminação da agenda da reforma urbana, o que tem levado à introdução de novos padrões de gestão local democrática. Tal fato, combinado à descentralização fiscal e à redemocratização do país, tornou o município uma esfera que assume um papel de contra-tendência ao colapso dos sistemas nacionais de políticas urbanas.
3. A cidade é um espaço fundamental para a construção de uma nova ordem social, mais justa, igualitária e inclusiva. Na diversidade e multiplicidade próprias à cidade reside um enorme potencial transformador e democrático. Neste sentido, é importante afirmar alguns avanços significativos. A aprovação do Estatuto da Cidade é um reconhecimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária e oferece uma oportunidade para que os governos locais possam combater a espoliação urbana através do reconhecimento das necessidades de reprodução das camadas populares na forma do direito à cidade. Além disso, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades possibilitou dar início a uma nova política urbana para o país.
4. Nesta perspectiva, a elaboração da política de desenvolvimento urbano deve ter como centro a reversão do modelo de urbanização perversa que ainda prevalece e a promoção do direito à cidade entendido como o direito à terra urbana, à moradia de qualidade, ao saneamento ambiental, à mobilidade e ao transporte público urbano, aos serviços públicos, à cultura, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
5. Desta forma, a política de desenvolvimento urbano deve contribuir para superar a visão setorializada como as cidades vêm sendo tratadas e buscar a articulação das políticas urbanas em torno de planos de ação e de programas urbanos integrados em um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na perspectiva de uma nova utopia de cidades justas e democráticas. A implementação de programas urbanos integrados deve articular todas as políticas nacionais sob a responsabilidade do Ministério das Cidades – saneamento ambiental, habitação, transporte e mobilidade urbana, e planejamento urbano – e todas as esferas de governo, federal, estadual e municipal, garantindo e promovendo a participação direta da população em todas as etapas do planejamento e execução dos mesmos. Ao mesmo tempo, é necessário garantir recursos orçamentários para os programas de interesse social a elas articulados, subsidiando a parcela mais pobre da população que não pode arcar com os custos da habitação, da urbanização e dos serviços urbanos.
6. A construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano será um processo gradual onde irão sendo definidos os instrumentos e o funcionamento do novo arranjo institucional de gestão da cidades. Nessa perspectiva, os temas abordados nesta Conferência em torno da Participação e do Controle Social; da Questão federativa; da Política Regional e Metropolitana e; do Financiamento

são temas fundamentais na construção desse Sistema.

7. Assim, são objetivos gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:

- (a) Estabelecer um projeto nacional que promova o direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional. A meta é uma ocupação menos desigual do território brasileiro, com maior integração do espaço nacional, principalmente a partir do reconhecimento da diversidade e do papel das cidades como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país.
- (b) Estabelecer diretrizes e instrumentos que promovam a integração das políticas urbanas, através das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, baseadas nas deliberações da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades e do Conselho das Cidades, considerando o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Constituição Federal.
- (c) Estabelecer diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre União, Estados e Municípios.
- (d) Garantir a 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.
- (e) Propor diretrizes e orientações que garantam que os investimentos públicos sejam aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e o crescimento econômico com justiça social.

I – Participação e Controle Social

8. A participação e o controle social são fundamentais para o aprofundamento da democracia brasileira na busca de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, baseado na justiça social, no controle social e na gestão democrática.

9. A Constituição Federal de 1988 define que a participação é um pressuposto básico da soberania e um pressuposto para se construir uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, sem preconceitos e sem discriminação.

10. No âmbito da política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) representou um passo avante, dedicando um capítulo sobre a Gestão Democrática. Nele, está definido no artigo 2º, inciso II, que a política urbana deve ser exercida com “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”.

11. Tendo em vista a diversidade regional do país, devem ser instituídos diferentes arranjos institucionais de participação, de forma a coordenar e regular a relação entre governo e sociedade.

12. A promoção da participação social deve também impulsionar novas formas de coesão social, o que torna necessário a adoção de procedimentos democráticos que combinem a democracia representativa com a democracia direta. Isto implica em fortalecer os canais de participação da população, entre os quais se destaca o Conselho das Cidades, a ser impulsionado em todas as esferas de governo – municípios, estados e governo federal.

13. Assim, deve ser criado o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, fundado em instrumentos e mecanismos de gestão democrática das cidades. A gestão democrática das cidades – respeitadas as especificidades locais – implica na instituição, em todos os níveis de governo, de instâncias de participação e controle social. Nesse sentido, devem ser organizadas Conferência das Cidades e instituídos democraticamente Conselhos das Cidades – através preferencialmente das Conferências das Cidades – ou conselhos similares que assumam seu papel no âmbito do Sistema. A criação do Conselho das Cidades deve se dar por meio de projeto de lei – em todos os âmbitos do governo – de forma a garantir a estabilidade institucional desses canais de participação democrática.

14. São diretrizes do funcionamento dos instrumentos de gestão democrática das cidades: (i) a instituição de conselhos das cidades como o principal canal de democratização da política nacional de desenvolvimento urbano, conformando um sistema de participação em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios; (ii) o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos – inclusive vinculados ao repasse de recursos – que incentivem a institucionalização de conselhos

estaduais e municipais das cidades; (iii) a ampla representação de todos os segmentos sociais no espaço dos conselhos das Cidades, buscando garantir a equidade de gênero e étnico-racial; (iv) a vinculação das ações de planejamento das cidades com o monitoramento do orçamento do Ministério das Cidades, na divulgação das decisões tomadas e na relação com a sociedade; (v) o controle social sobre o orçamento e financiamento público, nos municípios, estados, DF e na União; (vi) a elaboração e encaminhamento ao Congresso Nacional de uma lei criando o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, alterando o estatuto institucional-jurídico do Conselho das Cidades, de forma a torná-lo uma instância participativa aprovada por lei pelo Congresso Nacional e garantir seu caráter deliberativo; (vii) a incorporação da leitura de gênero e étnico-racial sobre o espaço urbano e o desenvolvimento de políticas públicas que promovam a equidade entre homens e mulheres na cidade e a equidade étnico-racial; e (viii) o desenvolvimento de um programa de capacitação, com base em um projeto pedagógico que valorize e promova o saber popular, a partir de uma perspectiva emancipadora de fortalecimento e valorização dos direitos sociais.

15. Para permitir a participação e o controle social, União, estados, municípios, devem promover: a) a instituição democrática de conselhos da cidade, b) a realização de Conferências das Cidades, possibilitando a participação de todos os segmentos da sociedade, c) a articulação de conselhos e canais de participação existentes em cada esfera da Federação, incluindo também regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação nas ações e decisões; d) a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, tais como: debates, audiências públicas; plebiscito, referendos, e) a instituição de canais de participação da sociedade na elaboração de orçamentos públicos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e demais planos.

16. A política de desenvolvimento urbano tem como principal instrumento o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano deve estar estruturado nas várias esferas da Federação e contar com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, deliberativas e fiscalizadoras, conforme suas atribuições, visando a articulação das políticas e ações das áreas setoriais do desenvolvimento urbano.

17. Entre as instâncias de participação e representação democrática que compõe o Sistema de Desenvolvimento Urbano, destacam-se:

- i) Conferência Nacional das Cidades
- ii) Conselho Nacional das Cidades
- iii) Conferência Estadual das Cidades
- iv) Conselho Estadual das Cidades
- v) Conferência Municipal da Cidade
- vi) Conselho Municipal da Cidade (integrando os Conselhos de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Desenvolvimento Urbano e outros);
- vii) Conferência Regional das Cidades (facultativo)
- viii) Conselhos Regionais das Cidades (facultativo)

18. A Conferência das Cidades é um fórum de discussão e de proposições para a política de desenvolvimento urbano e suas temáticas, no âmbito de cada esfera da Federação, com o objetivo de promover a participação cidadã, de setores sociais, tais como: movimentos populares e sociais, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, OSCIPs, universidades, entidades profissionais e os demais níveis de governo que intervêm sobre o território.

19. É competência da Conferência

- a) Eleger os componentes do Conselho das Cidades de cada esfera da Federação;
- b) definir diretrizes e avaliar a execução da política de desenvolvimento urbano em cada nível da Federação;
- c) definir prioridades para cada nível da Federação

20. O processo de Conferências deverá ocorrer a cada 4 anos, sempre no primeiro ano da gestão federal. Excepcionalmente, a 3a. Conferência ocorrerá em 2007. As Conferências Nacionais deverão ser precedidas de Conferências Estaduais e Municipais. É facultada a organização de Conferências Regionais, sempre de acordo com os Regimentos Estaduais e Nacionais.

21. Os conselhos das cidades, nas esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, deverão debater, avaliar, propor e definir as políticas de desenvolvimento urbano, tendo por princípios básicos a garantia da gestão pública participativa e do controle social. A participação de representantes dos diferentes segmentos sociais, na composição dos conselhos, visa interagir com os interesses existentes em cada lugar para se constituir num espaço permanente de discussão, negociação e pactuação pública.
22. A composição do conselho deverá, a partir de uma análise dos atores existentes em cada lugar, contemplar a representação de todos os segmentos sociais. Esta composição poderá seguir os segmentos designados no ConCidades, eleitos na Conferência Nacional das Cidades.
23. O Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, deliberativo, consultivo e fiscalizador conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O CONCIDADES tem por finalidade assessorar, estudar, propor e definir diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.
24. O CONCIDADES é o responsável pela proposição e definição da política nacional de desenvolvimento urbano, em consonância com as diretrizes emanadas da Conferência das Cidades e com os conselhos estaduais e municipais.
25. As Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades e da 2ª, no tocante às atribuições e a composição do ConCidades, deverão integrar o projeto de lei que será encaminhado ao Congresso Nacional, acrescentando mais um item indicado pela Lei 11.124/05: “Eleger os membros para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social”
26. No que se refere ao controle social sobre o orçamento e financiamento público, deve ser garantido à veiculação pública do orçamento, previsto e executado, pela internet e outros meios de comunicação de massa, em linguagem acessível, com mapas e planilhas que apresentem com clareza a localização, distribuição espacial, contratos e natureza dos investimentos, dentre outras informações relevantes.
27. Por fim, é preciso desenvolver uma nova cultura de gênero nas instituições, nas organizações, nos movimentos, nos governos, nos diversos canais de comunicação, de forma a garantir que mulheres e homens tenham os mesmos direitos, oportunidades, responsabilidades, competências. Assim, cabe investir em encontros, debates e oficinas de formação que considerem em sua metodologia as condições concretas para a efetiva participativa das mulheres, visando contribuir para a superação das desigualdades de gênero na sociedade e para a produção de uma nova cultura de respeito aos direitos humanos, políticos, econômicos, sociais e culturais nas instituições.
- II – Questão federativa
28. Todos os entes da federação têm um papel dentro do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores participativos.
29. O município é responsável pelo planejamento, financiamento, gestão, execução e fiscalização das ações do desenvolvimento urbano, com apoio e ação subsidiária dos estados e da União.
30. A ação subsidiária dos Estados e União no financiamento e execução do desenvolvimento urbano deve ser baseada em indicadores que meçam a capacidade dos municípios de gerar riquezas frente às carências e demandas dos mesmos nas questões de moradia, saneamento ambiental, mobilidade e ocupação e uso do solo, assim como sua inserção regional e posição na rede de cidades.
31. A União deve formular e aprovar leis que possam definir competências dos diversos entes federados na gestão, ordenamento e desenvolvimento do território urbano.
32. Deve ser atribuição exclusiva ao Município de licenciamento do parcelamento do solo e regularização fundiária, desde que disponha de Plano Diretor Participativo aprovado. Nos casos de empreendimentos localizados em mais de um Município, ou com área acima de 100 hectares ou localizados em Unidades de Conservação Ambiental do Estado, deve ser exigido também o licenciamento estadual.
33. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano deve refletir um novo pacto federativo capaz

de gerar relações solidárias e de cooperação entre os entes federativos, e regiões metropolitanas, contribuindo para superar a competição e os conflitos no campo legislativo, administrativo, tributário, e financeiro.

34. Desta forma torna-se necessário (i) a elaboração de um Protocolo de Cooperação Federativa; (ii) a criação de um Fórum de negociação que crie uma agenda compartilhada entre atores institucionais estatais, econômicos e sociais; (iii) a criação de comitês paritários em torno dos grandes projetos; (iv) a definição de critérios para a criação de municípios e regiões metropolitanas; e (v) a criação de um Fundo Unificado de Desenvolvimento Urbano (regionais e setoriais).

35. Devem ser priorizadas a cooperação e a coordenação inter-governamental de programas, projetos e ações. A parceria é fundamental para o desenvolvimento urbano, especialmente nas bacias hidrográficas, nas microrregiões pouco dinâmicas, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, onde os grandes problemas urbanos dependem de gestão compartilhada e cooperação administrativa.

36. União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem utilizar o Consórcio Público como forma de fortalecer a cooperação federativa e promover parcerias para a gestão de serviços públicos.

37. Ao mesmo tempo, também é imprescindível a formatação de um espaço de troca de experiências entre os municípios sobre as ações bem sucedidas na condução de questões sociais.

38. O funcionamento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano deve ser orientado por planos nacionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social – contemplando a existência de territórios étnicos (indígenas, quilombolas) e as diversidades regionais – e combinar de forma virtuosa dois movimentos aparentemente contraditórios: a autonomia e a cooperação.

39. Por fim, cabe destacar a importância de pensar os territórios ocupados por populações indígenas e quilombolas. Destaca-se aqui, que parcela significativa do território brasileiro (aproximadamente 22%) é território étnico ocupado por 218 nações indígenas. É preciso levar em consideração, além disso, que 60.59% das 593 terras indígenas já foram demarcadas ou homologadas (Dados do Instituto Sócio Ambiental).

III – Política Urbana Regional e Metropolitana

40. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano deve ser capaz de desenvolver políticas adaptadas à diversidade regional brasileira.

41. São diretrizes da política urbana regional e metropolitana:

a) Combate às desigualdades sócio-territoriais. A ação governamental, nas três esferas, deve buscar reverter os baixos padrões de desenvolvimento de algumas regiões. Isso deve se dar por meio da articulação de políticas que impulsionem o processo de urbanização, em conjunto com o incremento da economia local para servir como suporte ao desenvolvimento econômico de suas regiões, através do apoio à agricultura familiar e do fortalecimento do mercado interno e produção industrial, possibilitando a reorientação dos fluxos migratórios.

ATENÇÃO - ESTA MENSAGEM É MUITO GRANDE PARA SER MOSTRADA NESTA PÁGINA. UTILIZE OUTRO PROGRAMA DE LEITURA DE E-MAIL PARA OBTER A MENSAGEM COMPLETA.