

2ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES

REFORMA URBANA: CIDADE PARA TODOS

CONSTRUINDO UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente

MINISTÉRIO DAS CIDADES
OLÍVIO DUTRA
Ministro de Estado

ERMÍNIA MARICATO
Ministra Adjunta e Secretária-Executiva

JORGE HEREDA
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK
Secretária Nacional de Programas Urbanos

ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOSÉ CARLOS XAVIER
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS
Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

AILTON BRASILIENSE PIRES
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA
Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb

IRIA CHARÃO
Coordenadora da Secretaria Executiva do Conselho das Cidades

2ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES

REFORMA URBANA: CIDADE PARA TODOS

CONSTRUINDO UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

APRESENTAÇÃO.....	3
CIDADE PARA TODOS.....	3
Temas para Debate.....	4
Cronograma.....	4
Comissão Preparatória.....	5
Propostas prioritárias.....	5
Delegados na 2ª Conferência Nacional das Cidades.....	5
Conselho das Cidades.....	9
Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária.....	10
Habitação.....	10
Saneamento Ambiental.....	11
Mobilidade Urbana e Trânsito.....	12
3) TEMAS PARA DEBATE NAS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES....	14
Tema 1 - Participação e Controle Social.....	14
Tema 2 - A Questão Federativa.....	16
Tema 3 – Política Urbana Regional e Metropolitana.....	18
Tema 4 – Financiamento do Desenvolvimento Urbano.....	19
4) CAMPANHAS DE MOBILIZAÇÃO EM 2005.....	22
Campanha 1 - Planos Diretores Participativos	22
Campanha 2 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.....	22
Campanha 3 - Marco Regulatório do Saneamento Ambiental.....	23
Campanha 4 – Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.....	24
5) ANEXO	
Decreto de Convocação da 2ª Conferência das Cidades	20

APRESENTAÇÃO

Cidade para Todos

A 2ª Conferência Nacional das Cidades tem uma grande responsabilidade histórica: definir, de forma democrática, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Trata-se do instrumento que norteará as ações dos poderes públicos, de forma coordenada e com efetiva participação popular, para reduzir as desigualdades sociais e regionais e garantir uma Cidade para Todos.

O desenvolvimento urbano foi praticamente ignorado pelo Governo Federal de meados dos anos 80 até recentemente quando foi formado o Ministério das Cidades. O resultado deste abandono foi o agravamento da crise urbana que hoje se verifica de norte a sul do país. O *apartheid* social, a especulação imobiliária, a falta de acesso aos serviços básicos de infra-estrutura são verdadeiros atentados à cidadania.

A pactuação democrática foi o caminho adotado para a construção da PNDU por entendermos que este é o único meio para a construção de uma política urbana sustentável e duradoura. O enfrentamento dos problemas urbanos está diretamente vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos das três esferas de governo – federal, estadual e municipal – com a sociedade.

A PNDU teve seu passo inicial em 2003, na 1ª Conferência Nacional das Cidades, quando foram definidos seus princípios e diretrizes e criado o Conselho das Cidades. Posteriormente, o ConCidades debateu e aprovou as políticas estruturantes da PNDU: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial urbano, e questão fundiária.

A 2ª Conferência das Cidades deverá tratar de quatro temas considerados pelo ConCidades os grandes desafios para a implantação da PNDU no país: Participação e controle social; Questão federativa; Política urbana regional e regiões metropolitanas e Financiamento do desenvolvimento urbano, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Este documento oferece subsídios para o debate destas questões.

Ao lado destas proposições, enumeramos também o que o Ministério das Cidades realizou ao longo dos últimos dois anos, atendendo às diretrizes da 1ª Conferência das Cidades, enfrentando com vigor as problemáticas urbanas. Apresentamos ainda 4 campanhas temáticas no âmbito da PNDU, onde é fundamental o apoio da sociedade: Planos Diretores Participativos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva reafirma o seu compromisso de tratar a questão urbana como uma política de Estado. Nos últimos dois anos, o modo de encarar os graves problemas de nossas cidades mudou substancialmente. As decisões de gabinete, sempre generosas com as elites e perversas com o conjunto da sociedade, desapareceram. A pactuação democrática tornou-se paradigma de nossas ações.

A 2ª Conferência tem como lema “Reforma Urbana: Cidade para Todos” e como tema “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Vamos provar que é possível atingir esse objetivo.

OLÍVIO DUTRA

Ministro de Estado das Cidades

1) INFORMAÇÕES SOBRE A 2ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES

A **2ª Conferência Nacional das Cidades** tem como Lema REFORMA URBANA: CIDADE PARA TODOS, e como Tema CONSTRUINDO A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Ocorrerá nos dias **30 de novembro, 1, 2 e 3 de dezembro de 2005**, em Brasília e será precedida por conferências municipais/regionais que deverão acontecer de 20 de abril a 31 de julho de 2005 e conferências estaduais, que deverão acontecer de 1º de agosto a 2 de outubro de 2005.

A 2ª Conferência está sendo organizada por uma Comissão Preparatória formada pelo Ministério das Cidades/Conselho das Cidades, por intermédio de uma Coordenação Executiva composta por 25 membros, representativa dos 6 segmentos do Conselho, e pela Secretaria Executiva do ConCidades. O Regimento da 2ª Conferência foi aprovado pelo ConCidades, publicado no dia 17/02/2005 e encontra-se disponível no sítio do Ministério das Cidades – www.cidades.gov.br. A 2ª Conferência elegerá os conselheiros do segundo mandato do Conselho das Cidades.

TEMAS PARA DEBATE

O item 3 deste documento, Temas para Debate na 2ª Conferência das Cidades – apresenta um texto resumo e questões orientadoras sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, dividido em quatro temas principais:

- Participação e controle social,
- Questão federativa,
- Política urbana regional e regiões metropolitanas, e
- Financiamento do desenvolvimento urbano nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Este documento contém ainda um balanço resumido das atividades do Ministério das Cidades, com relação às resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades, e uma apresentação de quatro Campanhas do Ministério onde o envolvimento da sociedade é fundamental.

Os textos de subsídio e as questões orientadoras apresentadas contemplam todas as finalidades apontadas no Regimento da 2ª Conferência das Cidades.

CRONOGRAMA

A 2ª Conferência Nacional das Cidades é precedida por conferências municipais/regionais e conferências estaduais.

As conferências municipais/regionais acontecem de 20 de abril a 31 de julho de 2005.

As conferências estaduais acontecem de 1º de agosto a 2 de outubro de 2005.

A Conferência Nacional das Cidades será realizada nos dias **30 de novembro, 1, 2 e 3 de dezembro de 2005**.

O prazo de convocação para as Conferências Estaduais termina em 10 de abril e das Conferências Municipais compreende o período de 11 de abril até 30 de junho de 2005

COMISSÃO PREPARATÓRIA

Cada uma das conferências municipais/regionais, bem como cada uma das conferências estaduais, a exemplo da Nacional, será organizada por uma Comissão Preparatória. Os membros da Comissão Preparatória devem ser escolhidos conforme a proporcionalidade dos segmentos sociais, da tabela a seguir.

Toda Comissão Preparatória precisa elaborar um **Regimento** que estabeleça os critérios de escolha de seus delegados, respeitando as diretrizes e definições do Regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades quanto à proporção da representação dos segmentos sociais e do critério da proporcionalidade da população.

Toda Comissão Preparatória deve também elaborar um **Regulamento** que estabelecerá as regras para o funcionamento da conferência a ser aprovado na abertura da mesma, tais como: organização da pauta e do temário, dos grupos de debate, o credenciamento, as deliberações, a forma de eleger os delegados, entre outros.

PROPOSTAS PRIORITÁRIAS

A discussão nas conferências municipais/regionais e nas conferências estaduais deve se concentrar nos quatro temas de desenvolvimento urbano presentes no Regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades: Participação e Controle Social, Questão Federativa, Política Urbana Regional e Metropolitana, Financiamento do Desenvolvimento Urbano.

Além de discutir temas locais, as conferências municipais/regionais devem indicar três propostas prioritárias em cada um dos quatro temas principais (*Participação e Controle Social; A Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana; Financiamento do Desenvolvimento Urbano*) para serem encaminhadas à discussão na Conferência Estadual.

Para **cada um dos quatro temas principais** da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, as conferências estaduais poderão indicar até três propostas prioritárias para a discussão na 2ª Conferência Nacional das Cidades.

Todas as propostas prioritárias das conferências municipais/regionais e das conferências estaduais devem ter abrangência nacional e, conseqüentemente, suas análises devem ter esta dimensão.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades encaminhará ao Presidente da República um relatório final.

DELEGADOS NA 2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

A 2ª Conferência Nacional das Cidades contará com os seguintes participantes com direito a voz e voto:

- 71 membros do Conselho Nacional das Cidades
- 250 delegados indicados pelo Governo Federal e Congresso Nacional e 561 delegados indicados das entidades nacionais.
- 1.689 delegados eleitos pelas conferências estaduais

Observadores sem direito a voz e voto poderão participar da 2ª Conferência Nacional das Cidades, desde que inscritos previamente, conforme limite a ser estabelecido, junto à Coordenação Executiva.

Total de delegados da 2ª Conferência Nacional das Cidades, por segmentos sociais

Nº	%	Segmentos sociais
1054	42,3	Gestores, administradores públicos e legislativos federais, estaduais, distritais e municipais - representantes de órgãos da administração direta, empresas, fundações públicas e autarquias em seus respectivos níveis e membros do Legislativo: vereadores, deputados estaduais e distritais, deputados federais e senadores. *
669	26,7	Movimentos sociais e populares - movimentos e associações comunitárias / de moradores.
249	9,9	Trabalhadores representados por suas entidades sindicais - sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores legalmente constituídos.
249	9,9	Empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano - entidades representativas da classe empresarial, de todos os tamanhos (grande, médio, pequeno e micro), federações, confederações, clube de lojistas, cooperativas.
149	6,0	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa - associações profissionais e entidades que congregam setores ligados às universidades, ao meio acadêmico e institutos de pesquisa na área urbana.
105	4,2	Organizações Não Governamentais - ONGs com atuação na área do desenvolvimento urbano
25	1,0	Conselhos de Classe - Conselhos Regionais e Federais de profissionais

* As vagas definidas para “Gestores, administradores públicos e legislativos federais, estaduais, distritais e municipais” serão assim distribuídas: 10% para o Poder Público Federal, 12% para o Poder Público Estadual e 20,3% para o Poder Público Municipal. O Poder Legislativo terá a representação de um terço dos delegados correspondentes a cada nível da Federação.

OBS.:Conselhos temáticos, municipais, estaduais e nacionais bem como Orçamentos Participativos não constituem segmento, visto que são instâncias institucionais representativas de vários segmentos sociais.

Delegados indicados pelas entidades nacionais, por segmentos sociais

Total	Poder Público Esta-dual	Poder Público Muni-cipal	Movimentos Sociais e Populares	Empresários	Trabalhadores	ONGs	Entidades profissionais acadêmicas	Conselhos Federais
561	75	126	167	62	62	26	37	6

Delegados eleitos nas conferências estaduais, por segmentos sociais:

Estado (Sigla)	População 2000	Total	Poder Público Esta-dual	Poder Público Muni-cipal	Movimentos Sociais e Populares	Empresários	Trabalhadores	ONGs	Entidades profissio-nais e acadê-micas	Conselhos Federais
RR	324.152	32	4	7	10	4	4	1	2	0
AP	475.843	32	4	7	10	4	4	1	2	0
AC	557.226	33	4	8	10	4	4	1	2	0
TO	1.155.913	36	5	8	11	4	4	2	2	0

Estado (Sigla)	População 2000	Total	Poder Público Esta- dual	Poder Público Muni- cipal	Movimentos Sociais e Populares	Empresários	Trabalhadores	ONGs	Entidades profissio- nais e acadê- micas	Conselhos Federais
RO	1.377.792	37	5	8	11	4	4	3	2	0
SE	1.781.714	39	5	9	12	4	4	2	3	0
MS	2.074.877	41	5	9	12	5	5	2	3	0
DF	2.043.169	41	5	9	12	5	5	2	3	0
MT	2.502.260	43	6	9	13	5	5	2	3	0
RN	2.771.538	44	6	9	13	5	5	2	3	1
AM	2.813.085	45	6	10	13	5	5	2	3	1
AL	2.819.172	45	6	10	13	5	5	2	3	1
PI	2.841.202	45	6	10	13	5	5	2	3	1
ES	3.094.390	46	6	10	14	5	5	2	3	1
PB	3.439.344	48	7	11	14	5	5	2	3	1
GO	4.996.439	56	8	12	17	6	6	2	4	1
SC	5.349.580	58	8	13	17	6	6	3	4	1
MA	5.642.960	59	8	13	18	6	6	3	4	1
PA	6.189.550	62	8	14	18	7	7	3	4	1
CE	7.418.476	68	9	16	20	7	7	3	5	1
PE	7.911.937	71	9	16	21	8	8	3	5	1
PR	9.558.454	80	11	18	23	9	9	4	5	1
RS	10.181.749	83	11	19	25	9	9	4	5	1
BA	13.066.910	98	13	22	29	11	11	5	6	1
RJ	14.367.083	104	14	24	31	11	11	5	7	1
MG	17.866.402	122	16	27	36	14	14	6	8	1
SP	36.969.476	221	30	50	66	24	24	10	15	2
BR	169.590.693	1689	225	378	502	187	187	79	112	19

2) BALANÇO DAS ATIVIDADES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES/CONCIDADES

Quando foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades decidiu trabalhar com dois eixos estratégicos: ações de curto prazo – ampliação dos investimentos em habitação e saneamento, adequação dos programas para melhor atender à população de baixa renda e qualificar o gasto público, criação de novos programas para tratar da questão fundiária, do planejamento territorial urbano e das questões de trânsito, transporte e mobilidade urbana; e ações de médio prazo – elaboração das políticas setoriais e da política nacional de desenvolvimento urbano - PNDU, através de uma ação democrática, descentralizada e com participação popular.

Nesse sentido, foi realizado o primeiro processo de Conferência das Cidades, que mobilizou 3.457 municípios, culminando com a Conferência Nacional em outubro de 2003, que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU. Em consonância com o Conselho das Cidades, foram elaboradas e aprovadas as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano.

As resoluções da 1ª Conferência das Cidades foram as referências balizadoras e orientadoras das ações do Ministério das Cidades e das formulações das políticas setoriais bem como da primeira proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, apresentada em seminário realizado no final de 2004, quando foi lançada a série de Cadernos MCidades, que reúne os avanços alcançados em cada área temática do Ministério e apresenta as principais questões que devem ser desenvolvidas para a efetivação da PNDU, posteriormente adotadas pelo Conselho das Cidades como parte da pauta da 2ª Conferência das Cidades.

As conquistas construídas nestes dois anos, nas principais áreas temáticas do MCidades, são apresentadas a seguir, de forma resumida.

CONSELHO DAS CIDADES

Desde sua posse, em 15 de abril de 2004, o Conselho das Cidades se consolidou como um espaço democrático de discussão das políticas públicas urbanas entre os segmentos sociais. Através de Comitês Técnicos nas áreas de planejamento territorial, saneamento ambiental, habitação e trânsito, transporte e mobilidade urbana, o Conselho das Cidades debateu e aprovou o novo marco regulatório do Saneamento Ambiental, as diretrizes para a Política Nacional de Habitação e para a Política de Transporte e Mobilidade Urbana e a Política Nacional de Trânsito. Discutiu a revisão da lei de parcelamento do solo urbano e definiu a campanha dos Planos Diretores Participativos.

Segundo a avaliação de seus membros, o Conselho, um espaço conquistado e apropriado pela sociedade civil brasileira, tem buscado, embora com muitos desafios, colocar a questão urbana entre as questões de relevância do País, através do exercício da discussão setorial associada à discussão intersetorial e do Desenvolvimento Urbano. Tem contribuído, também, para colocar a política urbana na disputa pelos recursos financeiros. Realizou a interlocução com outros Conselhos que envolvem a política urbana, bem como iniciou um processo duradouro de discussão das prioridades do orçamento do Ministério das Cidades.

No entanto, conforme a auto-avaliação do Conselho, muitos desafios ainda estão por serem enfrentados, tais como: sensibilizar os Estados e Municípios para a criação dos Conselhos das Cidades, visando a construção de uma política integrada em todos os níveis de governo; continuar o processo de formulação da política intersetorial de desenvolvimento urbano; definição de estratégias de divulgação das ações do Conselho e equilibrar o número de representantes de todas as regiões brasileiras.

A avaliação foi unânime na constatação de que o Conselho das Cidades veio renovar a interação entre governo e sociedade e marcar um novo padrão dessa relação.

O Conselho demonstrou, no pouco tempo de sua existência, que possui experiência acumulada no debate de temas urbanos e que é capaz de alcançar consensos entre os diferentes segmentos sociais em torno de contribuições efetivas para a nova PNDU.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO E POLÍTICA FUNDIÁRIA

O apoio à elaboração de Planos Diretores, à implantação de programas e projetos de regularização fundiária, à reabilitação de áreas centrais e à prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários são quatro linhas de ação do Ministério das Cidades definidas em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela 1ª Conferência Nacional das Cidades.

Reduzir as desigualdades territoriais é o principal objetivo do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, criado para apoiar a implementação do Estatuto das Cidades e assessorar os municípios na elaboração de Planos Diretores participativos. O programa busca reforçar a capacidade de gestão territorial e urbana, promover a inclusão social e garantir a função social da cidade e da propriedade. Através deste Programa e da articulação com outros órgãos do Governo Federal, 130 municípios estão sendo apoiados financeiramente para elaborar o Plano Diretor.

As resoluções da 1ª Conferência que trataram da regularização fundiária têm sido a referência para o programa Papel Passado, que trata da regularização de assentamentos da população de baixa renda nas cidades, incluindo sua dimensão urbanística ambiental, administrativa e patrimonial. O programa apóia municípios através de transferências de recursos do Orçamento Geral da União - OGU para planos e ações de regularização fundiária, promove a regularização das terras públicas federais, a remoção de obstáculos jurídicos e administrativos para viabilizar a destinação de terras ociosas para fins de moradia, ações de mobilização, treinamento e capacitação de agentes públicos e da sociedade civil. Mais de 140 mil famílias já estão sendo beneficiadas diretamente pelo programa em 25 estados.

A ação para a redução e erradicação de riscos busca apoiar municípios no planejamento da redução de casos de desmoronamento em encostas, erosão e enxurradas, definindo prioridades e estratégias necessárias para evitar a ocorrência de mortes durante os períodos chuvosos mais intensos. O objetivo é beneficiar as pessoas que moram em encostas de favelas, loteamentos irregulares e outras ocupações precárias com ações de prevenção.

As resoluções da 1ª Conferência também indicaram a necessidade de reverter o processo de esvaziamento e degradação das áreas centrais. Este é o objetivo do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que promove o aproveitamento dos imóveis urbanos subutilizados e ações integradas que sustentem a diversidade funcional e social das áreas centrais, sua identidade cultural e sua vitalidade econômica, com o propósito de reverter o modelo de urbanização baseado na contínua expansão das fronteiras das cidades, propiciando a moradia nas áreas consolidadas e com acesso à urbanidade garantida.

HABITAÇÃO

As ações do Ministério das Cidades no setor da habitação estão em consonância com as resoluções da 1ª Conferência das Cidades que defendem a reorientação dos investimentos públicos para a redução do déficit habitacional concentrado na população de baixa renda e para regularização dos assentamentos precários de nossas cidades.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), que até 2003 era dirigido para famílias com renda até 5 salários mínimos, foi redirecionado para o atendimento de núcleos familiares com rendimento de 3 salários mínimos. O mesmo ocorreu com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que passou a atender, preferencialmente, famílias que ganham 4 salários mínimos, faixa não atingida anteriormente. O valor do investimento por unidade habitacional nestes dois programas também foi aumentado.

Os recursos destinados à regularização de assentamentos precários também foram ampliados. O programa Habitar-Brasil/BID que abrangia 69 empreendimentos em 2003, passou a atender atualmente 119 projetos, alcançando 89 mil famílias. O Programa Pró-Moradia, que utiliza recursos do FGTS, foi redirecionado para atender exclusivamente a urbanização de assentamentos precários.

A preocupação com populações indígenas, rurais e remanescentes de quilombos, apontada na 1ª Conferência das Cidades, está sendo respondida com ações especiais de diversos programas habitacionais – PSH, Crédito Solidário e Carta de Crédito FGTS - que tiveram sua formatação adequada para atender prioritariamente a estes segmentos.

As resoluções da 1ª Conferência que tratam de cooperativismo e associativismo orientaram a formulação do Programa Crédito Solidário, que concede financiamentos a juros zero para a população organizada com renda de até 5 salários mínimos. O programa tem um fundo garantidor que facilita o acesso da população de baixa renda ao crédito, atendendo a diretrizes estabelecidas na 1ª Conferência.

O redirecionamento dos financiamentos públicos foi acompanhado de uma ampliação do mercado imobiliário para a classe média através da aprovação da Lei do Mercado Imobiliário (Lei Federal 10.931) e da Resolução 3.177 do Conselho Monetário Nacional, que permitirão, em 2005, um aumento significativo de recursos da poupança privada no mercado de imóveis, mobilizando agentes financeiros e gerando empregos.

A elaboração de uma nova Política Nacional de Habitação e um novo Sistema Nacional de Habitação, reivindicação maior da 1ª Conferência das Cidades, está em pleno curso, já tendo sido aprovados no Conselho das Cidades e durante 2005 serão encaminhados ao Congresso Nacional sob forma de Projeto de Lei.

SANEAMENTO AMBIENTAL

O principal orientador das ações do Ministério das Cidades para o saneamento ambiental são as resoluções da 1ª Conferência das Cidades. Elas propiciaram a consolidação de alguns programas iniciados em 2003 e a construção de novas ações que beneficiam principalmente as populações mais carentes.

Os dois grandes desafios do setor constantes das diretrizes da 1ª Conferência das Cidades - a retomada do financiamento e dos investimentos no setor e a construção da Política Nacional de Saneamento - foram enfrentados pelo Governo Federal como uma de suas prioridades.

A falta de investimentos no setor, principalmente no período de 1999 a 2002, foi revertida. Em 2003 e 2004 o Governo Federal contratou um montante de R\$ 6,127 bilhões. Os valores referentes aos financiamentos chegaram a mais de R\$ 4 bilhões, cabendo 70% destes valores aos Estados e suas companhias estaduais de saneamento. A retomada dos financiamentos está acontecendo em conjunto com o Programa de Desenvolvimento Institucional, que visa apoiar e recuperar os operadores públicos na prestação dos serviços, com mais de 30 Acordos de Cooperação Técnica já assinados.

Os processos de liberação de recursos modificaram uma cultura instalada há muitos anos no Governo Federal e foram realizados através de seleção pública por critérios e indicadores que privilegiaram projetos voltados para áreas com baixa cobertura de serviços, ou seja, regiões com população de menor renda e com indicadores sanitários e ambientais desfavoráveis.

O Governo Federal, através do Grupo de Trabalho Interministerial em Saneamento, construiu de forma democrática, inédita no âmbito do executivo, o anteprojeto de lei que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico. O anteprojeto incorpora não só as deliberações da 1ª Conferência das Cidades, como também contribuições e da sociedade civil organizada e está sendo ultimado para ser encaminhado ao Congresso Nacional.

MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO

As resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades balizaram a definição, pelo Conselho das Cidades, dos Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável que, há muitos anos, vinham sendo elaborados pela sociedade civil, especialmente pelas instituições ligadas ao setor.

Em atendimento às resoluções que demandam o apoio a projetos de circulação não motorizada, o Ministério das Cidades passou a promover a integração dos modos a pé e bicicleta ao sistema de mobilidade urbana. Foram lançados: o Programa Brasileiro de Acessibilidade (Brasil Acessível) - que apóia ações dos governos locais que garantam acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade aos sistemas de transportes, equipamentos urbanos e a circulação em áreas públicas; e o Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta (Bicicleta Brasil) – que objetiva inserir e ampliar o transporte por bicicleta na matriz de deslocamentos urbanos.

Respondendo às resoluções referentes à inclusão social pelo transporte coletivo através do barateamento da tarifa, o Governo Federal, com a participação do Ministério das Cidades, organizou um grupo de trabalho que elabora medidas para redução dos custos dos insumos que compõem as tarifas, correspondentes a cada ente federado e assinou protocolo para ampliar o uso de gás natural no transporte coletivo.

Quanto aos investimentos em infra-estrutura em transportes, o Governo Federal, no ano de 2004, repassou aos governos estaduais o percentual bruto de 29%, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, dos quais 25% são repassados aos municípios para serem utilizados com este objetivo.

No que se refere aos metrô, dos quatro projetos que estão em construção com recursos federais, dois deles tiveram suas obras retomadas a partir de 2003: Recife e Fortaleza. Já a Trensurb, que opera em Porto Alegre, avançou na modernização e eficiência do serviço através do aumento da oferta de trens, da implantação de sistema de sinalização, da implantação de bilhetagem eletrônica, entre outros. O modelo de descentralização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU também foi reformulado com objetivo de garantir a sustentabilidade financeira.

Na área do trânsito, as decisões do Denatran tomaram por base as orientações assinaladas pelos participantes da 1ª Conferência das Cidades e o Plano Plurianual 2004-2007. Entre estas, destacam-se: a necessidade do aumento da segurança no trânsito, o efetivo gerenciamento do trânsito local por parte do município e a garantia do acesso do cidadão nas decisões do setor.

Além de mudanças institucionais voltadas a aperfeiçoar a atuação dos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, o Denatran também promoveu a consolidação da Política Nacional de Trânsito, com a concorrência do Conselho das Cidades, que participou da formulação de seus objetivos e metas para 2006, 2010 e 2014. Atualmente, as questões de trânsito são compartilhadas com as entidades do Sistema Nacional de Trânsito, com a participação direta de autoridades públicas dos três níveis de governo e de 834 representantes da sociedade nos conselhos do setor.

3)TEMAS PARA DEBATE NAS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

Ao chegar à sua segunda edição, a Conferência Nacional das Cidades dá novos passos em direção ao objetivo histórico da reforma urbana. Ao definir o seu temário em 2005 - **“Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”**, o Conselho das Cidades apontou como pauta os quatro temas que refletem os quatro maiores desafios para implantação da PNDU no País: Participação e Controle Social, Questão Federativa, Política Urbana Regional e Metropolitana, e Financiamento do Desenvolvimento Urbano .

Repensar o desenvolvimento urbano, que foi praticamente ignorado pelo Governo Federal de meados dos anos 80 até o início do nosso século, implica em elaborar um projeto de médio e longo prazos que tenha como meta a redução das desigualdades regionais e sociais. Trata-se de colocar na agenda do planejamento urbano o “lugar” dos mais pobres nas cidades, de questionar o modelo de expansão horizontal das cidades, a subutilização da infra-estrutura e da urbanidade instaladas, o modelo de mobilidade baseado prioritariamente no automóvel, entre outras questões.

A construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU teve seu passo inicial em 2003, na 1ª Conferência Nacional das Cidades, quando foram definidos os seus princípios e diretrizes pelos 2.510 delegados eleitos nas reuniões realizadas em todo o país. Durante 2004, o Conselho das Cidades debateu e aprovou as diretrizes para as principais políticas temáticas consideradas estruturantes do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial urbano e questão fundiária.

O caminho adotado para a definição da PNDU – a pactuação democrática –, seria certamente mais curto, caso esta fosse definida apenas por consultores em seus gabinetes, como ocorreu durante o regime militar. Não se trata apenas de amor à democracia, mas de entender que não há alternativa para formular uma política urbana sustentável e duradoura. A via da concertação nacional constitui, além de condição política, condição técnica para formular políticas públicas num país pouco acostumado a planejar investimentos e com uma sociedade pouco informada sobre tais assuntos.

Para orientar as discussões e a elaboração de propostas, cada um dos temas da 2ª Conferência é apresentado abaixo através de um sintético texto expositivo e de uma seqüência de “questões orientadoras”, formuladas para gerar a contribuição da sociedade desde as conferências nos municípios e regiões. Neste período, o Conselho das Cidades também estará debatendo estes temas e prevê a elaboração de texto propositivo como contribuição para as conferências estaduais.

TEMA 1 - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Aprofundar e radicalizar a democracia brasileira tem sido, ao longo das últimas décadas, um desafio para governantes de todas as esferas institucionais e para atores sociais envolvidos na busca de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão democrática da coisa pública.

Conquistada no bojo do processo de redemocratização do País, a Constituição Federal de 1988 afirma que a participação é um pressuposto básico para se construir uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, sem preconceitos e sem discriminação. A regulamentação da Constituição veio posteriormente consagrar novos avanços democráticos.

No âmbito da política urbana, a sociedade conquistou o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), que dispõe de um capítulo sobre a Gestão Democrática e expressa no seu 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”.

Do ponto de vista das políticas de desenvolvimento urbano, a gestão democrática das cidades pressupõe partilha de poder, respeito por diferenças de pensamento, acesso da população às informações, fortalecimento dos atores sociais e combate permanente contra o clientelismo e o privilégio a interesses particulares.

Por parte dos governos, é necessário que o processo de participação leve em conta um amplo planejamento das políticas públicas, através do levantamento de necessidades imediatas e definição de prioridades de curto, médio e longo prazos. Cada espaço de participação deve, ainda, tratar do controle social da execução de ações e programas governamentais.

Por outro lado, a qualidade de uma gestão democrática depende também da mobilização, capacitação e predisposição da população, características que devem ser demonstradas em ações concretas e contínuas. Os agentes sociais que participam dos debates sobre políticas públicas devem conhecer os limites legais de cada esfera do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, dos três entes federados e também os de sua própria organização.

A realização das Conferências das Cidades é amplamente reconhecida como um avanço da sociedade brasileira na busca por uma gestão democrática da política urbana, possibilitando o debate e a indicação de prioridades em todos os níveis da federação, envolvendo agentes públicos e sociais.

A atuação do Conselho das Cidades, com participantes de diferentes segmentos representativos do processo de conferências de todo o País com interesse no desenvolvimento urbano, também tem demonstrado, no plano federal, que é possível a construção de um espaço concreto de pactuação.

Para elaboração de uma nova política urbana em conjunto com a sociedade é fundamental a constituição, em todos os níveis de governo, de instâncias de participação. A resolução nº 13 do Conselho das Cidades, entre outras questões, aponta para a necessidade de:

- Superação da fragmentação das políticas públicas urbanas através da formulação coletiva, contando com representação de todos os atores sociais;
- Levantamento e avaliação dos conselhos existentes em cada esfera da Federação, incluindo também regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação nas ações e decisões;
- Constituição democrática de conselhos das cidades, preferencialmente as Conferências das Cidades, respeitando a participação de todos os segmentos e os princípios democráticos que nortearam a 1ª Conferência das Cidades;

Conforme deliberação do Concidades, buscando o aperfeiçoamento do processo de participação da sociedade na área de desenvolvimento urbano, caberá ao processo da 2ª Conferência realizar um balanço dos resultados da 1ª Conferência das Cidades, avaliar os canais de participação existentes em cada local e região e o sistema de gestão da política urbana, reconsiderar e propor alterações na natureza, composição e atribuições do Conselho das Cidades, e deliberar sobre a organização, periodicidade e convocação das próximas conferências nacionais.

O ConCidades deliberou também que a 2ª Conferência deve elaborar subsídios para a formulação de um Sistema Nacional de Gestão Democrática das Cidades, considerando as quatro vertentes estruturantes da PNDU – habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade e planejamento territorial urbano, e a articulação dos conselhos dos três níveis da federação que se encontram no âmbito do desenvolvimento urbano. Este é um enorme desafio a ser enfrentado pois depende de uma ampla concertação política, envolvendo todas as áreas temáticas da PNDU, os diferentes entes federados e a sociedade.

Os debates realizados no Conselho das Cidades mostram que o aperfeiçoamento da gestão democrática das cidades exige um aprendizado mútuo entre o poder público e sociedade. Neste sentido, foram levantadas as seguintes questões para alimentar o debate sobre o tema:

1ª Questão para discussão - Quais medidas devem ser tomadas para se conquistar canais e/ou instâncias permanentes de gestão democrática das cidades nos três níveis de governo e como realizá-las?

2ª Questão para discussão – Quais são as ações necessárias para se concretizar uma ampla participação da população na gestão democrática da cidade?

3ª Questão para discussão - Como deve se dar a articulação de canais de participação da sociedade, nos três níveis de governo, visando a construção de políticas urbanas integradas, dirigidas para a construção da justiça social?

4ª Questão para discussão – As decisões tomadas nas instâncias de participação social existentes atingem a opinião pública ou se restringem às próprias entidades participantes? Como envolver o conjunto da população?

5ª Questão para discussão - Quais as propostas sobre a natureza, a composição e novas atribuições do Conselho das Cidades?

TEMA 2 - A QUESTÃO FEDERATIVA

A Constituição Federal de 1988 talvez não tenha similar em outros países na sua distribuição de competências aos entes federados. A característica básica de uma federação está em cada um dos entes federados deter para si um feixe de competências e atribuições exclusivas e que não podem ser invadidas ou usurpadas pelos demais. No Brasil, as competências e atribuições exclusivas foram reduzidas, enquanto que se tornaram preceitos constitucionais diversas competências que são comuns entre os órgãos executivos da União, estados, municípios e Distrito Federal e competências que são concorrentes entre os órgãos legislativos da União e dos estados.

Nessa estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados, a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganham uma importância fundamental, 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.

A definição e gestão das regiões metropolitanas, por exemplo, foram delegadas pela CF/88 para os estados, sem diretrizes nacionais. Assim, estados passaram a legislar sobre o tema adotando critérios totalmente diferenciados, havendo grandes distorções entre os aglomerados urbanos hoje definidos legalmente como regiões metropolitanas. A gestão metropolitana também não avançou nos últimos

anos, mesmo existindo algumas experiências de serviços compartilhados, de consórcios privados e de iniciativas isoladas de alguns estados. A CF/88 exige leis complementares que possam definir competências dos diversos entes federados na gestão do território urbano.

Para dar bases legais e institucionais mais sólidas para a cooperação entre entes federados, o Comitê de Articulação Federativa do Governo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei dos Consórcios Públicos (PL 3.884/04), elaborado em conjunto com entidades representativas de governos municipais e estaduais, que regulamenta o artigo 281 da Constituição Federal.

O Consórcio Público fortalece a cooperação federativa e dá novos formatos institucionais às parcerias entre municípios, estados e União para a gestão de serviços públicos como destinação de lixo, tratamento de esgotos, destinação de resíduos sólidos, transporte público, entre outros temas.

O Ministério do Meio Ambiente também está enviando ao Congresso Nacional Lei Complementar sobre as atribuições dos entes federados na área de meio ambiente objetivando minimizar conflitos de competência.

A inexistência de legislações setoriais e marcos regulatórios não favorece a articulação de recursos das políticas de habitação, trânsito, transporte e mobilidade e saneamento ambiental. O Governo Federal, com a participação da sociedade, através do Conselho das Cidades, está desenvolvendo novos marcos regulatórios para estes setores, que irão respaldar ações compartilhadas dos entes federados e viabilizar a participação da iniciativa privada.

A criação de novos municípios também deve ser rediscutida. A maior parte dos 1.372 municípios criados entre 1988 e 2000 sobrevive apenas com recursos de transferências da União e possui baixa capacidade técnica e institucional.

Depois de 16 anos da promulgação da Constituição Federal, há que se reconhecer que ainda há muito a fazer em matéria de cooperação federativa para o desenvolvimento urbano.

Diante deste quadro, as questões abaixo aparecem como fundamentais.

1ª Questão para discussão - Quais devem ser o papel, as competências e as atribuições de cada ente federado no que se refere à política de desenvolvimento urbano?

2ª Questão para discussão - Quais são os instrumentos legais necessários para viabilizar ações cooperadas e coordenadas entre municípios, estados e União no âmbito do desenvolvimento urbano e como conquistá-los?

3ª Questão para discussão - Quais os temas da política de desenvolvimento urbano que são prioritários para a realização de ações cooperadas e coordenadas entre municípios, estados e União, independentemente da legislação complementar?

4ª Questão para discussão - Como promover a gestão e a articulação das ações dos entes federados nas regiões metropolitanas? Quais as ações e temáticas prioritárias?

5ª Questão para discussão - Deve haver uma legislação específica para auxiliar na regulamentação e na gestão metropolitana?

TEMA 3 – POLÍTICA URBANA REGIONAL E METROPOLITANA

Entre 1950 e 2000, o grau de urbanização no Brasil subiu do patamar de 30% para 80%, caracterizado por uma forte diferenciação entre estados e regiões, entre cidades e no interior destas. Ao mesmo tempo houve um forte crescimento do tamanho das cidades e uma excessiva concentração em grandes aglomerados urbanos, principalmente no litoral do País e nas regiões Sul e Sudeste. Tal concentração populacional, sem o correspondente crescimento da oferta de infra-estrutura física, emprego e renda, leva a maioria da população a viver em condições precárias.

Em anos mais recentes, novas localizações das atividades econômicas têm influenciado e são influenciadas pelas cidades, contribuindo para o crescimento da rede de cidades brasileiras, sem, contudo, fazer diminuir significativamente a desigualdade regional. Repensar o desenvolvimento urbano e regional implica em elaborar um projeto de médio e longo prazos que tenha como meta uma ocupação menos desigual do território brasileiro e uma visão estratégica de relação com os países vizinhos.

A integração do território nacional e a redução da desigualdade entre as diversas regiões passam pelo reconhecimento da diversidade regional. Quando observamos os tributos, por exemplo, verificamos que na Região Nordeste foi arrecadado, em 2003, o equivalente a R\$ 44,24 por habitante e na Região Sudeste, R\$ 202,18. Para cada morador de um município com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, são transferidos de estados e União R\$ 446,69 e são arrecadados como receita municipal R\$ 149,03. Já nos municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes, para cada morador são transferidos R\$ 654,56 e arrecadados no município apenas R\$ 31,66.

Esta integração passa necessariamente pelo desenvolvimento das cidades como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e para o desenvolvimento do país. Os estudos elaborados por especialistas da área pelo Ministério das Cidades apontam pelo menos três hipóteses:

A) Favorecimento as cidades com economias menos dinâmicas - A ação governamental deve buscar reverter os baixos padrões de desenvolvimento destas cidades, inclusive técnicos e administrativos. A política urbana deve envolver esforços de articulação com outros setores governamentais para dinamizar o processo de urbanização em conjunto com o incremento da economia local, de comércio e dos serviços, do apoio à agricultura, e de expansão de atividades complementares com investimento em habitação, infra-estrutura urbana e serviços públicos

B) Criação de novas centralidades urbanas - Em contraste com a alta concentração populacional nas metrópoles do litoral, a criação de novas centralidades nas regiões de menor densidade populacional poderia cumprir dois papéis centrais: servir como suporte ao desenvolvimento econômico de suas regiões através da produção industrial e reorientar os fluxos migratórios para as grandes metrópoles. São cidades com potencial de expansão agrícola, industrial, mineral e de serviços, capazes de reduzir desigualdades regionais obedecendo a interesses geopolíticos;

C) Priorização das regiões metropolitanas - A ação do Estado deve privilegiar as grandes metrópoles onde aparecem uma extremada concentração de população e riqueza, o desequilíbrio ambiental e disparidades sociais, um conjunto de conflitos e carências que exigiriam atenção especial. Segundo esta hipótese, as evidências da importância institucional, demográfica e econômica das metrópoles não impedem que elas sejam hoje as portadoras dos principais dilemas da sociedade brasileira. Seu lado mais evidente e dramático é a exacerbação da violência, que guarda fortes relações com processos de segregação sócio-territorial que separam as classes e grupos sociais em espaços integrados de abundância e em espaços de exclusão social.

Considerando a limitação dos recursos públicos para o desenvolvimento urbano, cabe a definição de prioridades e a eleição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana. Sendo assim, foram elencadas as seguintes questões para debate:

1ª Questão para discussão — Quais são as prioridades para distribuição de investimentos no território, considerando a diversidade e as desigualdades regionais?

2ª Questão para discussão - Quais as ações prioritárias para investimento nas cidades, considerando o seu perfil demográfico, econômico e social e sua relação com o desenvolvimento regional e nacional?

TEMA 4 – FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

O financiamento do desenvolvimento urbano é uma condição para a continuidade do crescimento econômico do País, retomado em 2004, para geração de emprego e renda e para o enfrentamento das fortes desigualdades sociais e territoriais características da nossa sociedade.

Ao longo dos últimos anos, o financiamento do desenvolvimento urbano encontra duas ordens de constrangimentos: a pura e simples retração dos investimentos públicos diretos e a restrição da capacidade de endividamento dos estados e municípios.

Não há falta de recursos para financiamento, como atestaram e atestam atualmente as fontes do FGTS e do FAT, no plano nacional, e também as fontes internacionais, como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas limitações de recursos a fundo perdido (não onerosos) e restrições para o endividamento público.

O que fazer diante deste quadro? O Ministério das Cidades tem buscado várias alternativas. Propôs no Fórum Urbano Mundial (Barcelona, 2004) a exclusão dos investimentos em habitação e infra-estrutura urbana do cálculo do superávit primário da dívida externa dos países não desenvolvidos, com objetivo de garantir recursos para cumprir os objetivos fixados pelas Metas do Milênio, estabelecidos pelo ONU, proposta já defendida pelo Presidente Lula junto às Nações Unidas e motivo de seguidas articulações internacionais.

A partir de dezembro de 2003, um acordo com o FMI permitiu a liberação de R\$ 2,9 bilhões para o financiamento de contratos na área do saneamento. Mesmo com a exigência de retorno fiscal dos investimentos, através da cobrança de tarifas, a retomada de investimentos nesta área é de fundamental importância para o desenvolvimento urbano.

Com a flexibilização dos novos limites para o setor público na área de saneamento, em dois anos, foi possível disponibilizar para estados, companhias estaduais, empresas municipais e municípios recursos do FGTS e do FAT da ordem de R\$ 4,127 bilhões que, somados aos recursos do OGU dos Ministérios das Cidades, Saúde/Funasa, Meio Ambiente e Integração Nacional, totalizaram R\$ 6,125 bilhões para ações de saneamento ambiental em 2003 e 2004.

Na área de habitação também houve um esforço bem sucedido de ampliar os recursos para financiamento que ultrapassaram R\$ 5 bilhões em 2003 e em 2004, e que em 2005 ultrapassarão R\$ 10 bilhões, contando principalmente com recursos para financiamento oriundos do FGTS. Neste período, no entanto, os recursos federais não onerosos (Orçamento Geral da União - OGU) tiveram um aumento insuficiente diante das dimensões do problema. Neste período, o MCidades também fez um esforço bem sucedido de rebaixar as faixas de renda que são atendidas por programas habitacionais, buscando adequar os financiamentos ao perfil do déficit habitacional.

Outro desafio colocado no plano federal é a articulação dos investimentos definidos pelas emendas

parlamentares (recursos não onerosos do Orçamento Geral da União que, em 2005, representam 80% do total de recursos do OGU do MCidades) com as diretrizes estabelecidas nas Conferências das Cidades e em planos regionais e locais de desenvolvimento urbano, evitando a fragmentação destes recursos que, na maioria das vezes, são utilizados pontualmente.

A qualificação dos gastos públicos também tem sido preocupação do MCidades. A realização da seleção pública para acesso aos recursos nos programas de saneamento ambiental tem sido baseada em critérios claros e objetivos aliando-se indicadores epidemiológicos, perfil de população, cobertura em abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana. Além disso, o Ministério aperfeiçoou e consolidou os acordos de melhoria de desempenho das empresas de saneamento, com metas estabelecidas de comum acordo.

O financiamento do desenvolvimento urbano, contudo, não é atribuição exclusiva da União. Estados e Distrito Federal também tem um papel importante na mobilização de recursos, principalmente para as áreas de habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade urbana. Alguns estados têm uma política definida para estes setores, mas os investimentos não obedecem a um planejamento de médio prazo e, na maioria das vezes, não participam de uma ação articulada com a União e com os municípios, o que poderia potencializar a utilização dos recursos.

A implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano depende, também, em grande parte, da capacidade de investimento e de recursos próprios dos municípios. Diante desta exigência, há que se reconhecer a forte dependência da maioria dos municípios dos recursos transferidos por estados e União, o que reflete diferenças regionais e de tamanho populacional entre os municípios. Este quadro agravou-se com a enorme proliferação de pequenos municípios que dependem quase exclusivamente de transferências, sobretudo do FPM.

Atualmente, o tributo municipal de maior arrecadação é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS. Ele foi responsável, em 2003, por 43% dos R\$ 22,5 bilhões arrecadados pelas prefeituras brasileiras, mais de três quartos deste valor concentrados nos 106 municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes. A tributação do patrimônio dos proprietários de terrenos e edifícios urbanos representa menos de 0,5% de nosso Produto Interno Bruto, valores muito abaixo da média de países mais desenvolvidos.

Desta forma, os impostos que mais geram receita para os municípios incidem sobre o consumo, quando o imposto mais importante para as prefeituras promoverem desenvolvimento urbano deveria incidir sobre a propriedade de edifícios e terrenos urbanos, o IPTU.

Mais que aumentar a receita dos municípios, a gestão responsável do solo urbano através da cobrança do IPTU é uma ação essencial para a justiça urbana e permite às prefeituras cumprirem as diretrizes do Estatuto das Cidades, assegurarem a função social da propriedade, controlar a expansão horizontal da cidade, adquirir terra de qualidade para a habitação popular e retomar para o Estado parte da valorização dos imóveis causada pelos investimentos públicos.

O financiamento do desenvolvimento urbano deve contar ainda com a participação da iniciativa privada. Para isso, novas leis federais (como a que estabelece o Patrimônio de Afetação) garantem mais segurança para o mercado habitacional e aumentam o volume de recursos privados destinados para a classe média. O instituto da Parceria Público - Privada também viabiliza investimentos privados em infra-estrutura urbana.

Diante deste quadro geral, foram levantadas as seguintes questões discutir o financiamento do desenvolvimento urbano:

1ª Questão para discussão - Quais as alternativas para ampliar os recursos e o financiamento do desenvolvimento urbano?

2ª Questão para discussão - Quais devem ser as prioridades dos três entes federados no financiamento do desenvolvimento urbano?

3ª Questão para discussão - Como articular de forma eficiente os recursos dos três entes federados para o desenvolvimento urbano e qualificar os gastos públicos?

4ª Questão para discussão - Quais as políticas, medidas e instrumentos que devem ser adotados pelos municípios para viabilizar uma arrecadação própria para financiamento do desenvolvimento urbano?

5ª Questão para discussão – Como viabilizar a articulação de recursos para financiamento e recursos não onerosos para o desenvolvimento urbano?

4) CAMPANHAS DE MOBILIZAÇÃO EM 2005

Nos últimos dois anos foram elaboradas e aprovadas as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano que atualmente se encontram na fase de detalhamento para encaminhamento ao Congresso Nacional ou de implementação por parte de estados, municípios e União. Assim, o MCidades entende que estes temas devem ser levados para a 2ª Conferência Nacional das Cidades, como forma de ampliar o debate e mobilizar a sociedade para viabilizar a efetivação destes importantes instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

CAMPANHA 1 - PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

O Estatuto da Cidade, lei federal de 2001, exige que 1.700 municípios, todos com mais de 20 mil habitantes, e os de região metropolitana ou aglomeração urbana, tenham um plano diretor atualizado e aprovado nas Câmaras Municipais até 2006. O Estatuto também inova nas diretrizes, instrumentos e na definição do plano diretor, exigindo a participação da população na elaboração e a implementação do plano, que deve abranger todo o município - áreas urbana e rural.

É um grande desafio para os prefeitos e vereadores porque a maior parte do País não tem experiência de planejamento e gestão participativos. É também uma grande oportunidade para construir, num pacto coletivo, cidades mais solidárias e menos desiguais, e de mudar a tradição brasileira de tratar os planos diretores como assunto exclusivamente técnico e normalmente “vendido” como pacote fechado para as prefeituras, ou como negócio privado voltado à valorização imobiliária.

Para enfrentar este desafio e mobilizar o País para implementar o Estatuto da Cidade o Ministério e o Conselho das Cidades realizam a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade para todos”, estruturada em 27 núcleos em todos os estados da federação e no Distrito Federal.

A campanha tem dois eixos principais: inclusão territorial com a posse segura e inequívoca da moradia de baixa renda e o acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos; participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na concretização do plano. Além disso, cada cidade deve definir quais são os principais temas que devem ser tratados no plano diretor, que deve conter os instrumentos de distribuição justa dos custos e benefícios e os instrumentos de financiamento e gestão do desenvolvimento urbano.

A campanha pretende atingir a todos os cidadãos e, adequada à realidade local pelos núcleos estaduais, trabalhar com os setores organizados da sociedade. Outra vertente da campanha é direcionada ao apoio aos municípios. O grande desafio é criar condições para que os municípios - gestores, técnicos, cidadãos - tenham condições de receber apoio técnico, financeiro, de capacitação e mobilização para realizar o Plano Diretor Participativo com a finalidade reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida para todos os cidadãos que vivem nas cidades.

Participe desta campanha procurando o núcleo de mobilização do seu estado. Maiores informações na página do Ministério das Cidades na internet – www.cidades.gov.br

CAMPANHA 2 - FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A proposta de criar um Fundo Nacional de Moradia foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular elaborado após a Constituição Federal de 1988, sendo subscrito por 1 milhão de eleitores de todo o País e entregue ao Congresso Nacional em 1991, permanecendo durante muitos anos sendo objeto de discussão.

Em 2004, um texto substitutivo foi aprovado pela Câmara Federal após entendimentos entre o Governo Federal, deputados federais e representantes das entidades que elaboraram o projeto de lei inicial, sendo agora intitulado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. O projeto está hoje no Senado Federal para votação.

O FNHIS é o principal pilar do Subsistema de Habitação de Interesse Social, contido na nova Política Nacional de Habitação. É a principal ferramenta de combate ao déficit habitacional do país que tem 92% concentrados em famílias que ganham até 5 salários mínimos .

O fundo deverá recepcionar recursos não onerosos da União, articulando-os com os investimentos de estados, Distrito Federal e municípios para viabilizar e maximizar subsídios e as ações para habitação de interesse social.

Hoje existe, perante a sociedade civil, uma grande responsabilidade do Congresso Nacional na aprovação do Fundo e do Governo Federal em implementá-lo, uma vez que as entidades proponentes aceitaram a reformulação do projeto de lei inicial.

O novo projeto de lei passou a ser uma proposta conjunta desses três agentes, com responsabilidades mútuas sobre seu funcionamento. Não se pode medir esforços para a concretização dessa importante ferramenta de geração de emprego e renda, inclusão social e combate definitivo ao déficit habitacional.

CAMPANHA 3 - MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO AMBIENTAL

O projeto de lei elaborado para a regulamentação do setor de saneamento ambiental considerou as diretrizes definidas na 1ª Conferência, dentro do objetivo estratégico do Governo Federal de assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo e os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade, destacando-se:

- O respeito à CF/88, garantindo aos Municípios a competência para prover os serviços públicos de saneamento básico; garantindo o direito dos estados na definição das formas de integração das funções públicas de interesse comum e possibilidades de gestão associada entre os entes federados;
- O conceito amplo de saneamento básico, envolvendo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos;
- O planejamento como ferramenta fundamental para o desenvolvimento das ações de saneamento;
- Resgate dos direitos dos usuários e cidadãos; e
- O controle social sobre a gestão e prestação serviços

Além disso, o projeto de lei define de forma clara e objetiva as regras para o setor envolvendo as diretrizes de regulação e fiscalização, os direitos e obrigações de todos os agentes envolvidos, principalmente do poder concedente, dos prestadores dos serviços e dos usuários e cidadãos.

O Conselho das Cidades, por indicação do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, reconhecendo o amplo processo democrático e participativo na construção da Política Nacional de Saneamento e que o setor permanece há mais de duas décadas sem regulamentação e sem instrumentos que promovam a universalização dos serviços, resolveu apoiar o anteprojeto de lei da política de saneamento, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento, e recomendar seu encaminhamento ao

Congresso Nacional, para sua discussão e aprovação em tempo compatível com o término da atual legislatura. O apoio ao projeto de lei ocorreu, também, no Conselho Nacional de Saúde.

Para este ano teremos o grande desafio de trabalhar para que o Congresso Nacional possa finalmente aprovar a Política Nacional de Saneamento e o seu marco regulatório atendendo aos interesses maiores da sociedade brasileira e que possamos todos juntos, governos e sociedade, garantir a universalização dos serviços.

Uma outra questão importante é garantirmos que os recursos liberados para a execução de obras e ações de saneamento, tanto pela União como também pelos estados e pelos próprios municípios, sejam aplicados de forma correta, contribuindo para a qualificação do gasto público e para que as ações executadas possam efetivamente trazer benefícios para a população.

Para que isto tudo possa virar realidade, todos os cidadãos e cidadãs devem exercer o seu papel de agente fiscalizador e controlador da gestão e prestação dos serviços públicos, acompanhando de perto, fiscalizando os entes públicos, o Legislativo e o Executivo, principalmente junto aos poderes locais (prefeito e vereadores) e verificando a qualidade dos serviços prestados e como funcionam os serviços públicos da sua cidade, como e de que forma são prestados.

CAMPANHA 4 – PROGRAMA BRASILEIRO DE ACESSIBILIDADE URBANA

O Ministério das Cidades tem como desafio ampliar a visão predominante dos problemas de circulação, de modo a incorporar dimensões econômicas e sociais normalmente não consideradas. A existência de barreiras econômicas, sociais e, sobretudo as físicas (arquitetônicas) atingem de forma mais contundente as populações mais pobres e menos protegidas, cuja circulação e acessibilidade ao espaço urbano são drasticamente reduzidas, impedindo o deslocamento de pessoas portadoras de necessidades especiais e outras que possuem dificuldades de locomoção.

O último censo do IBGE apresentou como resultado que 14.5% da população brasileira possuem algum tipo de necessidade especial, totalizando aproximadamente 26,5 milhões de pessoas. Em 2000, o Brasil possuía 8.5% de idosos, o que representa 14 milhões de pessoas e uma pessoa idosa em 26.5% dos lares. Esta população aumentou duas vezes e meia mais rápido que a população jovem, entre 1991 e 2000 e 75% dos idosos são considerados pobres. Estima-se que, em 2025, 15% da população brasileira estarão com idade superior a 60 anos.

Em 2000, foram aprovadas as Leis Federais 10.048 e 10.098 que tratam da acessibilidade para as pessoas portadoras de necessidades especiais nos espaços públicos, sistemas de transporte, comunicação e estabelece prioridade de atendimento. Estas leis foram regulamentadas em dezembro de 2004, através do decreto presidencial nº 5296.

Atento a esta situação, o Ministério das Cidades lançou, em junho de 2004, o Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana - Brasil Acessível, com o objetivo de estimular e apoiar os governos municipais e estaduais a desenvolver ações que garantam a acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade aos sistemas de transportes, equipamentos urbanos e a circulação em áreas públicas, inserido no conceito de Mobilidade Urbana Sustentável, desenvolvido pela SeMob.

Trata-se de incluir, no processo de construção das cidades, uma nova visão que considere o acesso universal ao espaço público. A acessibilidade é vista como parte de uma política de mobilidade urbana que promova a inclusão social, a equiparação de oportunidades e o exercício da cidadania dos portadores de necessidades especiais e idosos, com o respeito de seus direitos fundamentais. Este programa atende às diretrizes aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades e a participação da

sociedade civil é fundamental para a sua implementação.

Este projeto de resgate da cidadania não pode ser feito com o trabalho de setores isolados. Com certeza somente será atingido através de esforços combinados das três esferas de governo com a participação social, norteados por uma visão de sociedade mais justa e igualitária. Trata-se de fomentar um amplo processo de humanização das cidades, a partir do respeito às necessidades de todas as pessoas.

Estados e municípios serão convidados a aderir ao programa, mediante a elaboração de um Programa Municipal de Acessibilidade, com o apoio do Ministério das Cidades, através dos instrumentos de implementação do Brasil Acessível. O programa deverá conter etapas de trabalho, metas a serem atingidas e indicadores de avaliação. Inicialmente estão previstas três etapas de trabalho, que serão implementadas após a adesão formal do município.

Na primeira, o Ministério das Cidades, junto com seus parceiros, oferece os instrumentos para capacitação de pessoal e elaboração de um diagnóstico sobre a legislação local e as condições de acessibilidade de idosos e pessoas com necessidades especiais, abrangendo os serviços públicos essenciais e as áreas públicas de circulação.

Na segunda etapa, os municípios elaborarão um plano de mobilidade, compreendendo a alteração da legislação municipal necessária para evitar-se a construção de novas barreiras arquitetônicas, as intervenções emergenciais, bem como as ações a médio e longo prazos. Na terceira etapa serão elaborados os projetos executivos e realizadas as intervenções propostas no plano de mobilidade.

A campanha de mobilização proposta para a implementação do “Brasil Acessível” tem como objetivo estimular os governos municipais e estaduais a aderirem ao programa e estabelecerem projetos municipais de acessibilidade. Outro objetivo é sensibilizar a comunidade sobre este tema e estimular o controle social sobre as ações das diferentes esferas de governo.

5) ANEXO

Decreto de convocação da 2ª Conferência Nacional das Cidades

Edição Número 29 de 14/02/2005
Atos do Poder Executivo

DECRETO DE 11 DE FEVEREIRO DE 2005

Convoca a 2ª Conferência Nacional das Cidades e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 43 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001,

DECRETA

Art. 1º Fica convocada a 2ª Conferência Nacional das Cidades, a se realizar de 23 a 26 de novembro de 2005, em Brasília, sob a coordenação do Ministério das Cidades.

Art. 2º A 2ª Conferência Nacional das Cidades desenvolverá os seus trabalhos a partir do lema "Reforma Urbana: Cidades para Todos" e sobre o tema "Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano".

Art. 3º A 2ª Conferência Nacional das Cidades terá as seguintes finalidades:

I propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II propor a periodicidade, a convocação e a organização das próximas conferências nacionais das cidades;

III avaliar a atuação do Conselho das Cidades, propondo alterações na sua natureza, composição e atribuições;

IV propor orientações e recomendações quanto à aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, especialmente sobre a elaboração de planos diretores.

Art. 4º A 2ª Conferência Nacional das Cidades será presidida pelo Ministro de Estado das Cidades e, na sua ausência ou impedimento eventual, pelo Secretário-Executivo do respectivo Ministério.

Art. 5º O Conselho das Cidades expedirá o regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades.

Parágrafo único. O regimento disporá sobre a organização e funcionamento da 2ª Conferência Nacional das Cidades, inclusive sobre o processo democrático de escolha de seus delegados.

Art. 6º As despesas com a realização da 2ª Conferência Nacional das Cidades correrão por conta dos recursos orçamentários do Ministério das Cidades.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 11 de fevereiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Olívio de Oliveira Dutra