



TEXTO-BASE

CONSTRUINDO A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: CAMINHOS PARA CIDADES INCLUSIVAS, DEMOCRÁTICAS, SUSTENTÁVEIS E COM JUSTIÇA SOCIAL

Introdução

Dentre os objetivos da Conferência Municipal destaca-se a aprovação de propostas a serem encaminhadas para a Etapa Estadual e, por sua vez, após os debates e aprovação, seguirem para a Etapa Nacional, onde se consolidará o processo de aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU.

A Comissão Organizadora da 6ª Conferência Nacional das Cidades elaborou um Texto-Base, no qual estabelece diretrizes e objetivos, e apresenta um conjunto de proposições, organizado em 3 eixos, cada um contemplando um conjunto de temas para compor a PNDU.

I - O Processo de Debates na Conferência da Cidade do Rio de Janeiro

O processo de debates na Conferência da Cidade do Rio de Janeiro será estruturado em três grandes momentos: Plenária Inicial, Grupos de Trabalho Temáticos e Plenária Final.

A Plenária Inicial será dedicada para exposição sobre os objetivos, diretrizes, eixos e temas estabelecidos, contribuindo para informar e preparar os participantes para os debates nos Grupos Temáticos.

Os Grupos Temáticos serão dedicados a debater as proposições apresentadas pelo documento base para os eixos e respectivos temas, com o objetivo de aprovar as propostas de cada tema, que serão encaminhadas para a Plenária Final.

A Plenária Final deverá apreciar as propostas definidas pelos Grupos Temáticos e aprovar aquelas que serão encaminhadas para a Conferência Estadual e, eventualmente, aquelas dirigidas ao âmbito municipal, além de eventuais moções apresentadas à Conferência.

De acordo com as **Regras para o envio de propostas para as Conferências Estaduais**, os Municípios que são capitais de estado deverão aprovar no máximo 12 propostas – uma para cada tema, para serem levadas para a Conferência Estadual. Poderão também, da mesma forma ser aprovadas propostas para o âmbito municipal.

A Comissão Organizadora da Conferência da Cidade do Rio de Janeiro definiu 8 temas para serem debatidos e terem propostas aprovadas :

I - Eixo 1: Articulação entre os principais setores urbanos com o planejamento e orçamento das Políticas Públicas, e contemplando os seguintes temas:

- a) Habitação e regularização fundiária;
- b) Saneamento básico;
- c) Mobilidade urbana

II - Eixo 2: Gestão Estratégica e Financiamento, contemplando os seguintes temas:

- a) Gestão Interfederativa e das regiões metropolitanas, cooperação e consórcios;
- b) Controle social e gestão democrática das cidades;

III - Eixo 3: Grandes temas transversais, contemplando os seguintes temas:

- a) Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas;
- b) Transformação e inclusão digital no território;
- c) Segurança pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

Os participantes de cada Grupo Temático deverão tomar como ponto de partida para os debates, as proposições do **Texto Base Nacional** para cada tema. Estas poderão ser confirmadas e ajustadas.

Além disso, o grupo poderá apresentar novas proposições. O fundamental é que o grupo, ao final, tenha aprovado, no máximo, 2 proposições para serem encaminhadas para a Conferência Estadual e 2 para o âmbito municipal.

Estas serão encaminhadas para a Plenária Final. Na Plenária Final, serão aprovadas 1 proposta por grupo para a Conferência Estadual e 1 para o âmbito municipal.

A seguir, é reproduzida do Texto Base Nacional uma breve caracterização das diretrizes, o objetivo geral e, em seguida, as proposições que servirão de ponto de partida para as discussões para o Grupo Temático.

II - AS CIDADES QUE QUEREMOS: DIRETRIZES E PRIORIDADES DA PNDU

A Comissão Organizadora Nacional definiu as seguintes diretrizes e prioridades da PNDU para serem discutidas, aprimoradas, votadas e aprovadas na Conferência Nacional das Cidades, para construirmos as cidades que queremos.

Objetivo geral: Redução das desigualdades regionais e urbanas e promoção da justiça climática e socioespacial com controle social

Para os próximos anos, a Política Nacional deve priorizar, por meio da produção de subsídios e de editais de financiamento aos municípios, campanhas voltadas para a adoção das seguintes políticas pelos planos diretores:

- ▶ acesso à terra urbanizada e bem estruturada;
- ▶ requalificação das áreas centrais;
- ▶ efetivação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo visando ao combate à especulação imobiliária;
- ▶ promoção de instrumentos públicos inovadores de acesso coletivo à terra urbanizada, entre os quais o direito de superfície e o Termo Territorial Coletivo (TTC);
- ▶ integração das políticas urbanas de regularização fundiária, de habitação, de mobilidade e de saneamento ambiental;
- ▶ políticas de prevenção de risco e adaptação climática;
- ▶ capacitação para o planejamento urbano participativo das comunidades.

Isso é importante para que o planejamento não seja mais uma prática tecnocrática, o que requer o permanente acesso à informação, de forma que a população possa realmente exercer o controle social do planejamento e da gestão urbana.

Diretrizes Gerais da PNDU

O desenvolvimento urbano se concretiza de forma sustentável quando a ocupação urbana privilegia o bem comum, de forma a reduzir as desigualdades socioespaciais. Nessa perspectiva, a PNDU deve adotar as seguintes diretrizes:

- ***Reconhecimento das dimensões de gênero, raça, etnia e culturas nos territórios;***
- ***Integração intersetorial das ações de urbanização;***
- ***Articulação entre o planejamento, o financiamento e a execução de obras de urbanização com as intervenções de macrodrenagem e de mobilidade;***
- ***Promoção de intervenções de forma articulada no território, com participação ampla e controle social;***
- ***Integração das políticas federais***

As ações da PNDU devem estar em sintonia com os Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS):

III - Caracterização Proposições Iniciais por Temas

Eixo 1 Habitação e Regularização Fundiária - Proposições para Debate

As políticas de habitação e regularização fundiária da PNDU devem ter como orientação:

- ▶ promover acesso à terra urbanizada, com adequada inserção urbana, oferta de serviços básicos, equipamentos públicos e oportunidades de geração de renda;
- ▶ garantir o padrão mínimo de habitabilidade, com segurança, conforto e salubridade para as famílias;
- ▶ promover o desenvolvimento das capacidades administrativas locais para a busca de soluções mais adequadas à diversidade de contextos urbanos;
- ▶ fortalecer a articulação das ações de habitação à política urbana e demais políticas setoriais;
- ▶ promover programas habitacionais específicos voltados para a população em situação de rua, levando em consideração a heterogeneidade das condições sociais desse grupo social;
- ▶ promover a destinação de imóveis da União para Habitação de Interesse Social;
- ▶ garantir a regularização fundiária, sobretudo a de interesse social, em áreas públicas da União;
- ▶ garantir o tratamento integral e integrado nas ações de urbanização, inserindo a dimensão da precariedade habitacional e urbanística no âmbito das políticas;
- ▶ integrar ações de melhorias habitacionais de forma efetiva com os projetos de urbanização e regularização fundiária, garantindo salubridade e dignidade para as famílias; e
- ▶ desenvolver programas de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), de forma articulada com a formação de empreendimentos de economia solidária, buscando reconhecer e ampliar as forças produtivas locais e garantir a salubridade para as famílias.

Saneamento – Proposições para Debate

A Política de Saneamento Básico da PNDU deve orientar-se por:

- ▶ universalizar o acesso ao saneamento, priorizando as áreas de habitação de interesse social;
- ▶ desenvolver políticas de saneamento para soluções sanitárias individuais (que não contem com rede de coleta);
- ▶ recuperar, fortalecer e consolidar o interesse público na prestação dos serviços de saneamento, revertendo a perspectiva de privatização destes serviços;
- ▶ desenvolver e financiar modelos de gestão de resíduos sólidos baseados no interesse comum e no desenvolvimento sustentável;

- ▶ promover a participação e controle social na elaboração, revisão e monitoramento dos Planos Nacionais de Saneamento Básico e o de Resíduos Sólidos; e
- ▶ elaborar e implementar os Planos Nacionais de Saneamento Básico e o de Resíduos Sólidos.

Mobilidade Urbana – Proposições para Debate

A Política de Mobilidade Urbana da PNDU deve adotar as seguintes ações:

- ▶ desenvolver e implementar políticas e infraestrutura para o transporte ativo;
- ▶ desestimular o uso do transporte individual motorizado em favor do transporte coletivo;
- ▶ fazer a transição da matriz de mobilidade que tem como base o uso de combustíveis fósseis para uma matriz que combine o estímulo à ampliação da produção de biocombustíveis com a eletrificação da frota de veículos, prioritariamente os de transporte coletivo;
- ▶ construir o Sistema Único de Mobilidade, integrando as ações das políticas de mobilidade urbana, garantido o transporte como direito social com participação social;
- ▶ desenvolver pesquisas e tecnologias para reduzir os impactos ambientais na cadeia de baterias elétricas;
- ▶ incentivar a mobilidade ativa, implementando infraestrutura favoráveis ao deslocamento (calçadas, ciclovias, ciclofaixas), sempre considerando a integração modal, acessibilidade universal, iluminação, paisagismo, sinalização adequadas e infraestruturas de estacionamento (paraciclos);
- ▶ promover a construção, ampliação e melhoria de bicicletários e dos sistemas de bicicletas compartilhadas, levando sempre em consideração a integração tarifária e a intermodalidade, conectando áreas menos centrais e rurais aos centros urbanos; e
- ▶ garantir o transporte como direito social, reforçando a tarifa zero como princípio da democratização do transporte e construindo caminhos que possibilitem a sua efetivação.

EIXO 2: GESTÃO ESTRATÉGICA E FINANCIAMENTO

Gestão interfederativa, cooperação e consórcios – breve introdução

A governança urbana interfederativa se refere ao processo de coordenação das instâncias de governo – poderes executivos, instituições e órgãos públicos – nas diferentes escalas de gestão do território urbano.

É imprescindível promover a articulação entre as escalas da urbanização e os diferentes âmbitos federativos, reconhecendo a dimensão nacional na estruturação do espaço das cidades. Nesse sentido, a PNDU deve considerar

as relações das cidades entre si, dentro de um sistema urbano. E, particularmente, devem ser consideradas as interações promovidas pelas aglomerações urbanas e metrópoles, que funcionam como centralidades sobre as escalas urbanas, expressando complementaridades.

Gestão interfederativa, cooperação e consórcios – Proposições para Debate

- ▶ Promoção de articulações supralocais, que não apenas garantam o planejamento, implementação e gestão das funções públicas de interesse comum aos municípios em ocupações contínuas, mas que também possibilitem a cooperação em múltiplas escalas e morfologias;
- ▶ Promoção da governança colaborativa na gestão territorial com a adoção de consórcios públicos e convênios de cooperação que permitam a partilha de políticas, serviços, conhecimentos e tecnologia;
- ▶ Promoção de modelos de governança de bens comuns partilhados por dois ou mais municípios;
- ▶ Criação de programa de fortalecimento de capacidades institucionais (apoio técnico) para o planejamento socioterritorial integrado e para a cooperação interfederativa;
- ▶ Promoção de programas de economia solidária, tais como o desenvolvimento de plataformas de comercialização para o comércio justo e o consumo solidário, de infraestruturas urbanas descentralizadas e ambientalmente sustentáveis, de bancos comunitários e moedas sociais digitais, de redes informacionais de formação técnica e política, entre outros dispositivos.

Gestão das regiões metropolitanas – Proposições para Debate

- ▶ promoção de políticas voltadas para as metrópoles, em sintonia com o Estatuto das Metrôpoles, prevendo que estados e municípios possam aderir a diferentes níveis de articulação, não de modo homogêneo, mas decorrente das especificidades socioespaciais e de sua capacidade governativa;
- ▶ abertura de linhas de financiamento voltados à promoção de projetos de interesse comum;
- ▶ monitoramento da implementação e efetividade dos arranjos de gestão metropolitanas adotados, conforme determina o Estatuto das Metrôpoles;
- ▶ avaliação do Estatuto das Metrôpoles, identificando eventuais necessidades de aperfeiçoamento da legislação vigente;
- ▶ promoção de programas de capacitação voltados para a governança metropolitana; e
- ▶ produção de indicadores que permitam identificar as dinâmicas metropolitanas efetivas (e não apenas institucionais) e a integração dos municípios à estas metrópoles, e de estudos que viabilizem o desenho de políticas específicas para estes espaços.

EIXO 3: GRANDES TEMAS TRANSVERSAIS

Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas – breve caracterização

No debate global, as ações locais e o protagonismo das cidades são cada vez mais evidenciadas na agenda de mudança do clima. A adaptação à mudança do clima está ligada à resposta a potenciais efeitos de eventos climáticos extremos provocados pelo aquecimento global. Enxurradas, inundações, deslizamentos de terra, secas prolongadas, ilhas de calor, insegurança hídrica e insegurança alimentar afetam as condições de vida e a subsistência das pessoas. Afetam também as condições de desenvolvimento econômico e gravam o quadro de desigualdades sociais. Podem também colocar em risco bens materiais e imateriais representativos da diversidade e da identidade de grupos e comunidades.

A estratégia de enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas também envolve ações de mitigação visando evitar emissões de gases de efeito estufa ou retirá-los da atmosfera. Assim como na adaptação, a implementação de medidas de mitigação dos impactos das mudanças do clima é uma necessidade em todas as cidades e municípios brasileiros.

Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas – Proposições para Debate

- ▶ adoção de programas com metas para o combate aos fatores que estão causando o aquecimento global, a partir de ações concretas nas cidades;
- ▶ promoção de políticas de adequação do uso e da ocupação do solo às mudanças climáticas, com destaque para a utilização de espaços urbanos para iniciativas comunitárias de segurança alimentar a exemplo de hortas e quintais coletivos;
- ▶ promoção de intervenções de drenagem urbana e saneamento de fundos de vales;
- ▶ desenvolvimento de modelos alternativos de abastecimento de água e geração de energia, priorizando o fomento à geração distribuída de forma comunitária em favelas, conjuntos habitacionais e comunidades urbanas de baixa renda;
- ▶ promoção de políticas preventivas e de redução de áreas de risco, tendo a realocação como última alternativa;
- ▶ elaboração de planos de contingência;
- ▶ implementação de infraestruturas verdes (soluções baseadas na natureza – SBN);
- ▶ políticas de desincentivo a impermeabilização de solo e subtração de áreas verdes na cidade;
- ▶ ampliação e conexão das áreas verdes por meio de sistema estruturante de áreas verdes; e

- ▶ promoção de ações de Adaptação Baseada em Ecossistemas (AbE);
- ▶ promoção de ações com vistas ao enfrentamento das consequências malélicas que decorrem da mineração, que se alastram para além de seus locais de origem, atingindo as cidades; e
- ▶ promoção de políticas que adotem, sempre que possível: (i) materiais e sistemas construtivos adaptados ao clima para reduzir o consumo de energia nas edificações; (ii) tecnologias distribuídas para geração de energia limpa; (iii) o aproveitamento de resíduos orgânicos para geração de energia (biogás); (iv) a redução do efeito de ilhas de calor com técnicas de desenho urbano e qualificação ambiental; (v) o estímulo à mobilidade ativa, ao transporte público eficiente, limpo e de qualidade e à redução da dependência de utilização de sistemas de transporte motorizado individual.

Transformação digital e território – breve introdução

A transformação digital provoca uma grande mudança cultural, inédita, rápida e difícil de entender na sua totalidade. Afeta as formas de pensar e agir nas organizações, governos, empresas e na sociedade de forma geral, trazendo diversos desafios.

Transformação digital e território – Proposições para Debate

Para enfrentar esses desafios a PNDU deve assumir as seguintes diretrizes:

- ▶ promoção do Direito de Acesso à Internet para todas as pessoas como parte do Direito à Cidade, expresso nos oito objetivos estratégicos da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. O Direito de Acesso à Internet está previsto no Marco Civil da Internet no Brasil (art. 4º, inciso I, da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014);
- ▶ promoção da adoção das tecnologias digitais na governança municipal, reduzindo as desigualdades de acesso a elas, considerando de forma crítica os fatores, as tecnologias e os agentes fornecedores, vinculados aos processos de adoção de tecnologias digitais na governança urbana;
- ▶ utilização de tecnologias livres, que permitam atender às necessidades reais das cidades. Iniciativas e soluções digitais devem estar alinhadas com uma visão estratégica de desenvolvimento urbano sustentável e de qualidade de vida. Além disso, devem estar sintonizadas com a diversidade brasileira; e
- ▶ promoção de políticas, programas e ações de aperfeiçoamento de infraestruturas, ferramentas e sistemas digitais para a prestação de serviços públicos urbanos de qualidade.

Segurança Pública e o Enfrentamento do Controle Armado dos Territórios Populares – breve introdução

O fenômeno da expansão dos grupos criminais armados – facções do tráfico de drogas e grupos de milícias – se expande para diversas localidades, em todas as regiões do país, e não pode ser mais ignorado pelos seus efeitos

sobre a militarização e milicialização das cidades. O enfrentamento dessa questão precisa ser considerado no desenho das políticas urbanas.

Segurança Pública e o Enfrentamento do Controle Armado dos Territórios Populares – Proposições para Debate

Nessa perspectiva, devem ser diretrizes da PNDU:

- ▶ promover o levantamento de informações e diagnósticos sobre o domínio de grupos criminais armados em territórios populares que sejam objeto de programas urbanos desenvolvidos diretamente ou com apoio do governo federal;
- ▶ buscar formas de articulação com as políticas de segurança dos governos estaduais para prevenir e evitar o controle das ações públicas por parte dos grupos criminais armados, no caso das intervenções em territórios populares sob o seu domínio;
- ▶ promover a prestação integral de serviços urbanos nos territórios populares onde forem desenvolvidos programas com apoio do governo federal, de forma a evitar o controle desses serviços por grupos de criminosos;
- ▶ promover a regulação dos serviços urbanos nos territórios populares onde forem desenvolvidas ações para garantir o seu caráter público; e
- ▶ promover e instituir mecanismos de gestão comunitária dos territórios populares para promover padrões de solidariedade local fundados na tolerância, na paz, na democracia e na justiça social.

No que se refere à interface com a política de segurança pública, destaca-se a importância de (i) ampliar o debate social e institucional sobre a Política Nacional de Inteligência e de Segurança Pública; (ii) defender a elaboração de planos estaduais de redução da letalidade policial; (iii) debater e propor políticas e medidas visando à desmilitarização e ao maior controle das ações das polícias militar e civil; (iv) sustentar a defesa do fim das operações militares como dispositivo de rotina do policiamento nos territórios periféricos e de favela; (v) promover canais de controle social e de gestão democrática das políticas federal e estaduais de segurança pública; e (vi) adotar políticas de restrição à comercialização e ao uso de armas letais.