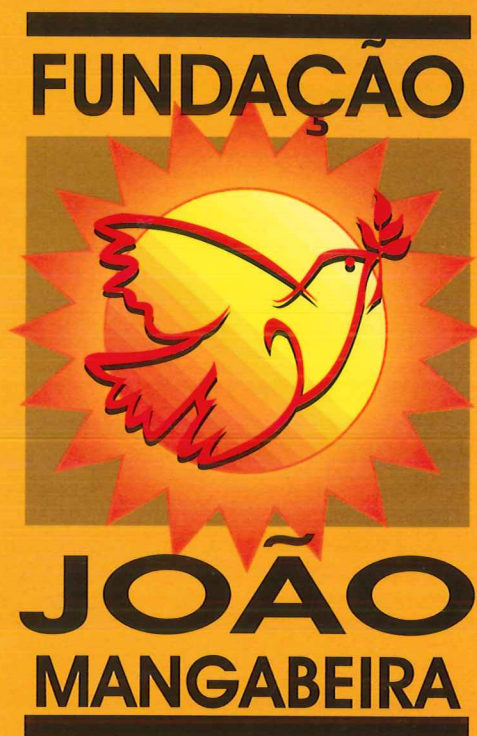


GTs Fundação João Mangabeira



www.tvjoaomangabeira.com.br

REFORMA URBANA

Desenvolvimento de Cidades
Inclusivas e Solidárias



SUPLEMENTO AO TEXTO DE REFERÊNCIA

Reforma Urbana Desenvolvimento de Cidades Inclusivas e Solidárias

Autores

Cesar Callegari

Marcelo Peron

Sinoel Batista

Brasília – abril de 2008



3.2 – O que município precisa fazer para implementar a Reforma Urbana.

Como visto ao longo deste texto, é sobre o município que recai a grande tarefa de estruturar as iniciativas relacionadas à implementação das ações da Reforma Urbana no Brasil. A análise e interpretação do marco legal, em especial a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades, aponta com bastante clareza, que competência pelo desencadeamento das iniciativas necessárias é dos governos locais.

Não é uma tarefa simples para os municípios. A implementação de um projeto de Reforma Urbana orientado sob a lógica da construção de cidades inclusivas, acolhedoras e territórios de paz, implica em reorientar os esforços e energias (financeiras, técnicas, políticas) das prefeituras, na direção de um grande segmento da população que foi desconsiderado, pelo modo de produção tradicional das cidades. Trata-se, nesse projeto, de estabelecer as premissas que possibilitarão a construção de políticas concebidas e estruturadas sob o compromisso de atender a população de baixa (ou inexistente) renda, - os pobres, excluídos e marginalizados do modo tradicional de desenvolvimento urbano -, ou seja, aqueles que, pelo fato de não poderem atingir os requerimentos deste modo de vida, foram empurrados à cidade ilegal.

Se queremos combater esta situação, trata-se, pois, de estabelecer um conjunto de políticas que privilegiem fortemente estes extratos mais pobres da sociedade, através da constituição de Rede de Proteção Social, exercida pela soma das diversas políticas públicas, suportada por um legítimo viés de políticas afirmativas, e que também podemos nominar “discriminação positiva”. Esta diretriz tem como principal missão organizar o combate às desigualdades, com medidas desiguais, lastreada no princípio de equidade, que Marx, cristalinamente pontuou na *Crítica ao Programa de Gotha*, ...“De cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades”..., evitando assim, que a partilha de bens e serviços públicos, seja feita tendo como base a igualdade, sustentáculo da formação das desigualdades.

Isto posto, os governos locais, devem inverter suas prioridades de modo a reorientar suas energias, na direção do combate das gigantescas desigualdades acumuladas ao longo de décadas, séculos até. Ou seja, o **Programa Municipal de Reforma Urbana, não pode tratar igualmente os desiguais**, deste modo, é necessário adotar medidas que possibilitem o combate das injustiças sociais cometidas contra a população pobre deste país.

Como diretriz geral a Proposta de Reforma Urbana socialista deve estabelecer que, quem não teve acesso aos benefícios das políticas de desenvolvimento urbano, vigente no país ao longo das últimas décadas, deverá, a partir de agora, acessá-las de modo prioritário e em maior intensidade. Desta forma os socialistas deixam claro que não entendem outra forma de combater as desigualdades, se não mediante a eliminação dos fatores que levaram à sua formação. Aplica-se, pois, de modo sublime os ensinamentos que Rui Barbosa estabeleceu em sua “Oração aos moços”. ...“*A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvários da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante; e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem.*”



O início da jornada na construção do Programa Municipal de Reforma Urbana, a nosso ver, não é outro, se não na elaboração do Programa de Governo. Mas o que é um programa de governo? Para que serve? Como se elabora? Quem, e como participa? Como ele é implementado?

3.2.1 - O que é Programa de Governo (PG)

O Programa de Governo (PG) é documento onde o partido ou coligação apresenta suas propostas de intervenção na realidade, para avaliação da população, com vistas solucionar os problemas de um dado município, objetivando a formação de um consenso em torno de uma contratualização silenciosa, representada pelos votos depositados nas urnas. Este ato individual de “contratação” tem como objeto, a outorga de um mandato popular, ao longo do qual, o eleito assume o compromisso de implementar as medidas defendidas durante a campanha eleitoral.

O Programa é o local que possibilita realizar uma ampla e profunda análise dos problemas que afligem os territórios urbanos e rurais do município e sua gente. O PG deve indicar os estágios de desenvolvimento em que se encontram os diferentes extratos da sociedade. De modo particular, deve apontar se a estrutura do aparelho do estado municipal, constituído pelo ambiente de produção dos bens e serviços, cuja origem está nas políticas públicas, tem servido ao desenvolvimento local e regional, sob a lógica da sustentabilidade. É preciso considerar a questão da equidade, ou seja, se os esforços públicos, enquanto fruto de trabalho coletivo, estão sendo apropriados por poucos, aprofundando as desigualdades.

O PG deve indicar, ainda, o grau de protagonismo das classes mais pobres no destino de suas vidas, mediante a identificação de sua capacidade emancipatória enquanto classe social, bem como os limites estabelecidos pelas condições de iniquidade de acesso aos bens públicos (sociais, culturais, econômicos), identificando os graus de profundidade, qualidade e quantidade de pobreza e exclusão social, que se materializam nos diversos territórios locais.

É fundamental que Programa trabalhe em duas dimensões ao analisar este quadro. A primeira esta relacionada à pobreza e exclusão social e às iniquidades de acesso aos bens produzidos pelas políticas públicas. A segunda é quantificar as pessoas envolvidas nas situações tipificadas. Os elementos qualitativos e quantitativos são fundamentais para estabelecer um diálogo sério e honesto com a sociedade local, além de apresentar claramente a posição do partido e da coligação, frente à interpretação do problema.

O Programa de Governo não trata especificamente de uma área ou política pública. Ele deve tratar do conjunto de políticas públicas, estejam elas em funcionamento adequado, ou não. Neste sentido, o PG deve abordar todas as políticas públicas (educação, saúde, assistência, saneamento básico, tributárias, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, agricultura, segurança pública, esporte, cultura, lazer e recreação, turismo, inovação tecnológica, gestão de recursos humanos, modernização administrativa, inclusão digital, transporte coletivo, mobilidade urbana, recuperação de centros antigos/históricos, entre outras), apontando para cada uma delas, uma avaliação que possa indicar se o seu funcionamento é eficaz, equitativo, ou não, e se o resultado de seu funcionamento é ator gerador de mais pobreza, iniquidade social, cultural, econômica e exclusão social.

Há, ainda, outro elemento especial de que o Programa de Governo deve cuidar. Toda sociedade, por mais empobrecida que seja, ou esteja, possui um conjunto de ativos e valores, que quando bem articulados, podem constituir uma base e plataforma para o desenvolvimento



econômico, social, cultural, etc. Portanto, o PG não deve estabelecer reflexões apenas e tão somente, sobre as questões negativas que afligem a sociedade local, mas também, e fundamentalmente, apontar mecanismos que possibilitem aproveitar as oportunidades relacionadas ao potencial de desenvolvimento sócio-econômico que o município dispõe. Assim sendo, ao se elaborar o Programa é importante, imediatamente à caracterização das iniquidades, apontar os potenciais que o município possui. De modo especial, é neste momento que se pode delinear elementos para a construção de um pacto em torno de sonhos, e por que não dizer, da utopia de construir uma sociedade justa, fraterna e igualitária, em que a origem social, a cor da pele, a orientação religiosa ou sexual, não sirva de mola propulsora dos fatores geradores da exclusão.

Enfim, o Programa de Governo, concebido segundo o ideário socialista, é local onde o partido/coligação estabelece seu compromisso com a cidadania e o protagonismo social, de modo a assegurar que os mais pobres, terão maiores e melhores oportunidades.

3.2.2 - Para que serve o Programa de Governo para a Reforma Urbana

O Programa de Governo é a proposta de pacto, de contrato, do partido com a sociedade. Tem começo, meio e fim, que é determinado pela duração da outorga de poder, compreendida pela duração do mandato. É o documento onde o partido/coligação apresenta suas propostas de intervenção na realidade, com vistas solucionar os problemas do município, apresenta os problemas, suas origens e natureza, a quantidade de pessoas envolvidas, como e quais estratégias serão adotadas para solucioná-los, e assim por diante. O Programa de Governo é a constituição máxima, expressão dos valores, metas e métodos que o partido adotará para trabalhar ao longo do exercício do mandato.

3.2.3 - Como elaborar o Programa de Governo para a Reforma Urbana

A elaboração do Plano de Governo para a Reforma Urbana deve ser iluminada por uma estratégia de participação da sociedade e regrada por amplos instrumentos de escuta e controle social, de modo a captar adequadamente as dimensões dos vários problemas que afligem a população, de modo a determinar os graus quantitativos e qualitativos do envolvimento destes. De modo geral é recomendável adotar os seguintes passos:

- ⇒ **Passo 1** - O trabalho inicial dever ser precedido da composição de um Grupo de Trabalho, composto por militantes que tenham algum conhecimento sobre o tema, e capacidade para reunir informações, e articular as mesmas, objetivando constituir um pré-diagnóstico.
- ⇒ **Passo 2** - Alimentar o pré-diagnóstico através da organização do acervo de documentos que constitui o marco legal, que regulamenta o tema da Reforma Urbana. Em seguida, compará-lo com a realidade institucional e jurídica do Município, identificando a situação encontrada na prefeitura, inventariando-se quais críticas poderão ser feitas ao longo da campanha, com o propósito de denunciar o estado de desatenção do governo em exercício, perante o tema e os problemas dele decorrentes.



- ⇒ **Passo 3** – Consolidar o pré-diagnóstico, referenciando tanto as informações qualitativas, quanto as variáveis quantitativas, nos vários territórios que formam o Município. Adotar, a partir desta fase a confecção dos mapas apontados no Item 6, Capítulo II deste documento. São eles os mapas: 01) O crescimento urbano; 02) Pontos estratégicos de preservação, obstáculos ao crescimento e pontos de conflitos reais e/ou potenciais; 03) Vulnerabilidades e violações aos direitos humanos; e 04) Potencialidades de inclusão produtiva.
- ⇒ **Passo 4** – Estabelecer amplo roteiro de discussões populares dos problemas identificados no pré-diagnóstico. Estas reuniões têm como objetivo possibilitar que a população se aproprie do pré-diagnóstico e dos instrumentos adotados ao longo de sua elaboração, ratificando ou retificando-o, de modo a fazer emergir daquele documento uma leitura única, acerca da interpretação realizada pelos “técnicos” que coordenam os trabalhos de elaboração do PG. Trata-se aqui não apenas de ouvir a população, mas de agregar sua sabedoria específica e culturalmente diferenciada ao PG. Nesta etapa é importante a realização de inúmeras reuniões, nos mais diversos e distantes territórios do município. Na abertura destes encontros deve ser apresentado detalhadamente, mediante uso e apoio de metodologias adequadas ao público-alvo, as “ferramentas” e os “diagnósticos” previamente reunidos, permitindo que a população, ao apropriar-se deles, possa criticá-los e atualizá-los. Ao final de cada encontro a equipe coordenadora deve ter consolidado a revisão ou construído uma lista de problemas, bem como de soluções, identificadas pela população daquele bairro. Nestes encontros, também devem ser eleitos os representantes desta região, que comporão o grupo de trabalho ampliado, que terá a seu encargo acompanhar os demais encontros e, posteriormente, consolidar, juntamente como grupo coordenador dos trabalhos, a proposta de Plano de Governo para a Reforma Urbana do Município.
- ⇒ **Passo 5** – Etapa em que o grupo coordenador se reunirá com os representantes eleitos ao longo dos vários encontros que precederam este momento, para consolidar o diagnóstico, agora em versão final, dos problemas e de soluções apontadas pelo colegiado técnico e popular, e que servirá como elemento estruturante da proposta final do Programa de Governo de Reforma Urbana.
- ⇒ **Passo 6** – Etapa de redação do texto que apresenta a proposta, com adoção de linguagem simples, para permitir sua apropriação pela sociedade como um todo.
- ⇒ **Passo 7** – Etapa de distribuição maciça da proposta de Plano de Governo à população. Nesta etapa é importante percorrer novamente o caminho inicial (de elaboração do diagnóstico) para fortalecer os integrantes da população no grupo de trabalho ampliado, e agora, para consolidar uma nova etapa do desafio, que é a instalação de um Comitê de Apoio à Proposta de Reforma Urbana, defendida pelo Partido Socialista na eleição próxima.

Reforma Urbana
Desenvolvimento de Cidades
Inclusivas e Solidárias



DIRETORIA EXECUTIVA

Diretor Geral: *Carlos Siqueira*

Diretora Administrativa: *Carmen Soriano Puig*

Diretor Financeiro: *Renato Xavier Thiebaut*

Diretor de Cursos: *José Carlos Sabóia*

Diretor de Assessoria: *Marcos Rezende Villaça Nunes*

CONSELHOR CURADOR

Membros natos

Governador Eduardo Henrique Accioly Campos

Carlos Siqueira

James Lewis Gorman Jr.

Deputado Alexandre Aguiar Cardoso

Ministro Sérgio Machado Resende

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Carlos Eugênio Sarmento Coelho da Paz

Silvânio Medeiros

Membros eleitos pelo Diretório Nacional do PSB

Deputada Luiza Erundina de Sousa

Roberto Amaral

Prefeito Serafim Fernandes Corrêa

Kátia Born Ribeiro

Mari Elisabeth Trindade Machado

Antônio César Russi Callegari

Suplentes

Paulo Blanco Barroso

Elaine Breintebach

Paulo Bracarense

Joe Carlo Vianna Valle

Manoel Antônio Vieira Alexandre

Membros eleitos pelo Conselho Curador

Jaime Wallwitz Cardoso

Dalvino Troccoli Franca

CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer

Auxiliadora Maria Pires Siqueira da Cunha

Antônio Marlos Ferreira Duarte

Suplentes

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

GTs FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA – FJM

REFORMA URBANA

Carlos Siqueira – Coord.

Carmen Soriano Puig

César Callegari

Dalvino Troccoli Franca

Jairon Alcir Santos do Nascimento

Marcelo Perón

Paulo Braccarense

Sinoel Batista

EDUCAÇÃO

Dep. Rogério Marinho – Coord.

Adriano Sandri

Carlos Henrique Araújo

César Callegari

Margarida Vieira

Mari Machado

Miki Breier

Rinaldo Barros

SAÚDE

Luciano Ducci – Coord.

Arnaldo Agenor Bertone

Jorge Alberto Duarte Grio

Joselino Francisco Meneses

Maria Alice Pedotti

Neilton Araújo de Oliveira

Ficha Catalográfica

Reforma Urbana: Desenvolvimento de Cidades Inclusivas e Solidárias – GTs
Reforma Urbana, Política Educacional, Política de Saúde. Brasília: Fundação
João Mangabeira (FJM), 2008.
108 p.

1. Textos de Referência. 2. Grupos de Trabalho. I. Fundação João Mangabeira. II. Título.

GTs da Fundação João Mangabeira – FJM

Reforma Urbana
Desenvolvimento de Cidades
Inclusivas e Solidárias

Brasília, março de 2008

Sumário

Apresentação.....	7
--------------------------	----------

Capítulo I – Reforma Urbana

O socialismo e o desafio das cidades

1 – Socialismo e contemporaneidade.....	11
2 – A urbanização brasileira	13
3 – E o progresso?	24
4 – O que emerge dessas questões?.....	24

Eixos para as intervenções da Reforma Urbana

1 – A reforma urbana urgente e necessária	29
2 – Reforma urbana para combater a pobreza.....	31
3 – Função social da propriedade e direito a cidade como faróis da Reforma Urbana	32
4 – Papel dos governos municipais	35
5 – Vetores estruturantes para implementação da Reforma Urbana.....	39
6 – Construção de diagnóstico e plano de intervenção	40
7 – A construção da Rede de Proteção Social e os Direitos Humanos	44
8 – Os instrumentos do Estatuto das Cidades e o Plano Diretor para operacionalizar a Reforma Urbana	46

Reforma Urbana, já!.....	59
---------------------------------	-----------

Bibliografia.....	62
--------------------------	-----------

Capítulo II – O PSB e a reforma da Educação

1. Educação e Reforma Urbana – Cesar Callegari..... 67
2. Salto de Qualidade – Adriano Sandri..... 70
3. Proposta de Reforma da Educação Básica Brasileira – Rogério Marinho 75

Capítulo III – Cartilha da Saúde para os Municípios

1. Apresentação..... 97
2. Análise da Saúde da População 97
3. Sistema Nacional de Saúde – o SUS..... 99
4. Financiamento da Saúde 100
5. Propostas do PSB para a Saúde nos Municípios..... 103

Apresentação

Políticas Públicas Inovadoras e Inclusivas

A Fundação João Mangabeira (FJM) apresenta o resultado dos Grupos de Trabalho (GTs) que, com dedicação e competência, deram conteúdo a esta publicação Reforma Urbana: Desenvolvimento de Cidades Inclusivas e Solidárias, na democrática tentativa de contribuir para o debate sobre um projeto transformador para a urbis brasileira, sob a forma de um Plano de Governo.

O GT que analisou a Reforma Urbana, tão estratégico tema, desafia o partido a construir uma proposta imediata e abrangente sobre a vida nas grandes e médias cidades; devido ao recente e incontrolado processo de urbanização que, literalmente, "inchou" as cidades, massificou a convivência do povo brasileiro e representa um dos maiores desafios políticos do momento. Resolver todo tipo de violência, estrutural, social, cultural, econômica, simbólica que essa realidade gera e produz - é uma tarefa que requer uma visão e uma proposta técnica e politicamente ousada.

Da mesma forma, o GT da Reforma Educacional lança a base para a construção de um projeto inovador para o Brasil. Não sem antes denunciar que a mercantilização da educação, fora do controle do Estado e por ele incentivada, contribuiu para a degradação da qualidade do processo educacional no seu conjunto. Segundo este GT, os avanços alcançados no sistema de educação, em particular a quase universalização do Ensino Básico, constituem alicerce para uma política não de "ensino", mas de "educação", que pode se materializar quando for realmente enfrentado o problema da "qualidade", que significa não só preparar para o trabalho qualificado, mas também, e principalmente, para a cidadania, ou seja, para o diálogo e a convivência democrática, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Já o GT da Saúde propõe a elaboração de uma proposta coerente com os valores de igualdade e equidade defendidos pelo PSB. Ressalta os imensos passos, rumo a um sistema público de saúde, que foram dados no país, a partir, sobretudo, da gestão do ministro Jamil Haddad, do PSB, durante o Governo Itamar Franco. A quase quadruplicação de recursos públicos atualmente repassados para esse setor, comparados com aquele período, não se reflete nas assistências médica e farmacêutica prestadas à população pelo Sistema Único

de Saúde, indicando um sério problema de gestão. Lutar pela Reforma Sanitária significa preservar e avançar na reforma do SUS, um sistema universalizado que sirva à maioria da população com qualidade de atendimento, e consiga garantir seu justo financiamento.

Ao priorizar as áreas da Reforma Urbana, Educação e Saúde, a FJM acredita estar oferecendo aos candidatos às eleições municipais de 2008 uma ampla, profunda e contemporânea formulação de políticas públicas que entendemos fundamentais e urgentes, face à delicada e complexa situação em que vivem os habitantes dos nossos municípios.

Carlos Siqueira
Presidente da Fundação João Mangabeira

Capítulo I

Reforma Urbana

O socialismo e o desafio das cidades
Eixos para as intervenções da Reforma Urbana
Reforma Urbana, já!

GT REFORMA URBANA

Carlos Siqueira
Coordenador

Carmen Soriano Puig
César Callegari
Dalvino Trocoli Franca
Jairon Alcir Santos do Nascimento
Marcelo Perón
Paulo Braccarense
Sinoel Batista

O socialismo e o desafio das cidades

1 – Socialismo e contemporaneidade

O modo como uma época representa a si mesma é sempre algo de problemático, uma vez que nessa situação se reúnem, em um *continuum*, aquele que pensa o mundo e o mundo em que ele vive. A objetividade, nessas condições não é mais do que uma de infinitas configurações do provável, ainda que não sejam aleatórios, quer as relações e os processos societários, quer os resultados que se irá encontrar¹. A necessidade, neste presente que nos irmana, permanece como possibilidade, como aquilo que ainda não se realizou e que, em conseqüência, traz em si uma promessa de superação de tudo que se pretendeu tomar por absolutamente estabelecido. A história pregressa, em lugar de estar dada de uma vez para sempre, é o material da contínua elaboração do passado, por parte dos requerimentos revolucionários do presente.



Providência – 1969

O socialismo como movimento e opção política, nasce exatamente desta fissura, desta fresta que se abre recorrentemente, e que desnuda o mundo terreno não como condenação e petrificação, mas como o lugar no qual o homem ainda vai nascer para

1 (...) Aqui Benjamin cita Heródoto, “pai da história” e pai de inúmeras histórias (...). Ora, a força do relato em Heródoto é que ele sabe contar sem dar explicações definitivas, que ele deixa que a história admita diversas interpretações diferentes, que, portanto, ela permaneça aberta, disponível para uma continuação de vida que dada leitura futura renova:

“Heródoto não explica nada. Seu relato é dos mais secos. Por isso a história do antigo Egito ainda é capaz, depois de milênios, de suscitar espanto e reflexão. Ela se assemelha a essas sementes de trigo que durante milhares de anos ficaram fechadas hermeticamente nas câmaras das pirâmides e que conservam até hoje suas forças germinativas”. (BENJAMIN, 1985, p. 204).

Este fragmento foi extraído do prefácio Walter Benjamin: obras escolhidas. Volume I, cuja autoria é de Jeanne Marie Gagnebin.

a história e para a civilização, suplantando a violência inerente ao estado de natureza – o qual não deixa de existir com o Estado moderno, mas se instala no interior de suas fronteiras, baralhando os seus termos com as próprias regras da civilização.

Opõem-se, nesta situação não o homem ao próprio homem, em sua condição individual – conforme imaginava Hobbes, em seu *Leviatã* –, mas categorias de homens, que independentemente de suas vontades e de suas consciências, passam a representar, reciprocamente, aquelas mesmas forças sociais cegas que a sociedade politicamente organizada havia pretendido eliminar.

A luta pelas bandeiras socialistas deve ser entendida dentro do contexto de uma batalha obstinada pela conquista da civilização e da civilidade, da hospitalidade e do acolhimento; pelo nascimento do homem como ser-espécie, indiviso em sua dimensão essencial – sua humanidade constitutiva –, ainda que absolutamente diverso em sua realização histórico-cultural e em sua existência fenomênica.²

É dentro desta perspectiva que se deve debruçar sobre a contemporaneidade, ou seja, para negá-la como lápide do socialismo, como muitos querem fazer crer. Os escombros do Muro de Berlim³, ainda que simbolicamente encerrem todo um período, não desfazem os sonhos de uma outra humanidade, nem redimem nossa época de sua responsabilidade, pelas promessas que não pôde e não pretendeu cumprir. Que os artífices da ordem advoguem a invencibilidade de suas teses com uma remissão imagética tão simples e potente – o muro em ruínas, como signo gráfico da queda – apenas remete para a alegoria que conduz à questão verdadeira: que a civilização seja e permaneça, para os de baixo, ela mesma, na mais alta resplandecência de suas formas, um amontoado de ruínas e escombros, fragmentos inarticulados e inacessíveis, ou seja, o existente em sua forma imediatamente mineral e inorgânica.

Todos os que até hoje venceram participam do cortejo triunfal, em que os dominadores de hoje espezinham os corpos dos que estão prostrados no chão. Os despojos são carregados no cortejo, como de praxe. Esses despojos são o que chamamos bens culturais. O materialista histórico os contempla com distanciamento. Pois todos os bens culturais que ele vê têm uma origem sobre a qual ele não pode refletir sem horror. Devem sua existência não somente ao esforço dos grandes gênios que os criaram, como à corvéia anônima dos seus contemporâneos. Nunca houve um monumento da cultura que não fosse também um monumento da barbárie. E, assim como a cultura não é isenta de barbárie, não o é, tampouco, o processo de transmissão da cultura. Por isso, na medida do possível, o materialista histórico se desvia dela. Considera sua tarefa escovar a história a contrapelo. (BENJAMIN, 1985, p. 225)

2 A assertiva de Rosa Luxemburg – *Socialismo ou Barbárie* – deve ser considerada, portanto, para além de seu conteúdo histórico imediato, ou seja, a luta contra o fascismo ascendente.

3 Ver a este respeito *Adeus, Lênin!* (Wolfgang Becker, 2003) – <http://www.imdb.com/title/tt0301357/>



Se os de baixo não podem se reconhecer nos monumentos que a civilização edifica, isso ocorre exatamente porque a energia que os articula para além do inanimado é fruto imediato da usurpação, da “corvéia anônima”, que se materializa no produto, como contrapartida da mortificação do produtor – fato decorrente do divórcio entre trabalho e prazer; concepção e execução; produção e apropriação. Representa-se, assim, através dos aspectos lúgubres e pontiagudos deste amontoado de pedras e detritos; de sua aparência fantasmagórica e desértica, a tensão, a hostilidade camuflada, bem como a violência explícita, que a ordem destina a seu subalternos – as maravilhas que criam, como materialização de sua energia humana, trazem, na frente, a insígnia do fabricante: *o selo do preço, como declaração de que a fruição da civilização não se destina aos que a constroem, em caráter imediato*. Deste modo, exatamente porque todo monumento de civilização tem sido, igualmente, produto da violência e da usurpação, ela não pode se resolver na sua conformação atual, sem arrastar consigo, pela história, como sua irmã siamesa, a barbárie. Em sua pretensão civilizatória, portanto, o socialismo se recoloca recorrentemente, porque é elemento essencial do mundo fraturado em que vivemos e só se extinguirá se, e caso se realize.

2 – A urbanização brasileira

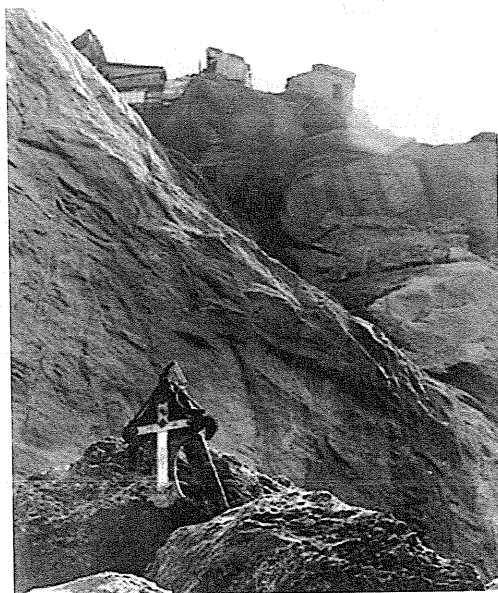
Quando se fala do processo de urbanização no Brasil é preciso levar em conta a dimensão geográfica do país, que por si mesma conduz a uma realidade multidimensional, onde se pode encontrar desde cidades que se alinham entre as maiores do mundo, até aquelas que foram recém destacadas, quer de outras municipalidades, quer da própria vida rural, que paulatinamente lhe foi conferindo substância, na forma de um crescimento orgânico da população urbana e do aumento de complexidade da atividade econômica local. Essas pequenas cidades representam não menos do que 80% do universo urbano do país, uma vez que é desta ordem de grandeza o número de municípios brasileiros que têm menos de vinte mil habitantes. Por outro lado, quando se considera indicadores de concentração percebe-se claramente que grande parte da população urbana habita a grande cidade, valendo lembrar que as nove principais regiões metropolitanas do país respondem por aproximadamente 30% da população citadina.

É com essa realidade difusa e dispersa, multifacetada, que deve se ocupar todo aquele que pensa a cidade e procura para ela soluções que maximizem o bem-estar de suas populações, pois, afinal de contas, há muitos e distintos sonhos de cidade⁴. A segunda parte desse trabalho procura enfrentar essa dificuldade, imposta pela realidade brasileira, detalhando exaustivamente os instrumentos que se oferecem ao administrador público, à comunidade política e à sociedade civil, para pragmaticamente interferirem em suas realidades locais.

⁴ *E quem vem de outro sonho feliz de cidade* (“Sampa”, Caetano Veloso).

Os limites desse trabalho não permitem, contudo, que se possa alcançar a extrema variabilidade da realidade urbana, razão pela qual se impõe fazer escolhas, que sejam as mais representativas, senão para o quantitativo as cidades, ao menos para o conjunto da população urbana. Tendo esse elemento de recorte da realidade urbana em, desenvolve-se a seguir um quadro de referências para compreender a dinâmica de produção das grandes cidades e, nesse mesmo retrato, o de suas regiões metropolitanas.

É bem verdade que aquele que vivencia *outro feliz de cidade* talvez não se reconheça completamente no cenário que se apresenta, mas é forçoso admitir, por outro lado, que as escalas de problemas que se verificam nas grandes cidades permitem pensar, cada um dos problemas que se apresentam ao planejamento urbano, em uma profundidade que dificilmente será inútil ou imprestável para o pequeno município. É razoável imaginar até mesmo que, mirando a grande cidade e suas dificuldades, os artífices do desenvolvimento dos pequenos e médios centros urbanos possam planejar uma outra cidade, que não repete as deficiências dos grandes aglomerados, especialmente no que se refere às suas deficiências em acolher dignamente a totalidade de sua população.



Morro da Providência – 1968

Fotógrafo: Pinto. Foto: Arquivo Nacional, acervo Correio da Manhã
www.favelatemmemoria.com.br

2.1 – Antecedentes

A cidade brasileira é originalmente um produto direto do processo de colonização, razão pela qual se fixou antes de tudo na faixa litorânea, a partir da qual se efetivavam as relações de exploração das riquezas que garantiriam, em grande



medida, a opulência da Metrópole. Sua localização obedecia, complementarmente, a uma lógica de defesa da possessão colonial, contra todos os seus demais pretendentes, assim como a um modelo de exploração que se aproximava da pilhagem.⁵

A interiorização ocorre, portanto, como suplantação desta primeira etapa de organização do processo de colonização, requerendo, em conseqüência, o desenvolvimento de atividades agrícolas propriamente ditas, ou de exploração do território, especialmente aquelas que se prestavam ao mercado internacional.⁶ O desenvolvimento da agricultura de exportação e de larga escala não pode ser pensado, no entanto, como um processo autônomo, relativamente ao escravismo colonial.⁷ A história do latifúndio colonial e do sistema econômico que a ele se associa só pode ser corretamente compreendida se for aceito que sua dinâmica é aquela da exploração da mão de obra escrava, fato que engendra toda uma conformação social, de que nasce uma cultura que lhe é própria. Nesta experiência de exploração econômica, que foi simultaneamente uma obra de devastação e genocídio – de negros e índios –, a civilização⁸ afirmou-se como correlata da barbárie.⁹

2.2 – O processo de industrialização e a produção da cidade contemporânea

Com a crise do sistema de produção escravista e do universo econômico que a ele corresponde, inicia-se um processo de diferenciação da atividade econômica interna, que conduz ao adensamento das cidades – movimento relativamente tímido até a década de 1930. A partir dessa década ocorre um impulso decisivo no processo de industrialização brasileiro, que decorre essencialmente da crise da economia cafeeira, cujo efetivo ponto de inflexão pode de ser encontrado a partir da crise geral da economia capitalista, consubstanciada no *crash* da bolsa de Nova Iorque, em 1929. Por razões que não cabe desenvolver no presente estudo, o Estado de São Paulo toma a dianteira do processo de industrialização brasileiro, configurando grande parte do dinamismo original do moderno processo de urbanização do país.

5 A esse respeito vale a pena assistir *Aguirre, a cólera dos deuses* (Werner Herzog, 1972) Referências: <http://www.imdb.com/title/tt0068182/>

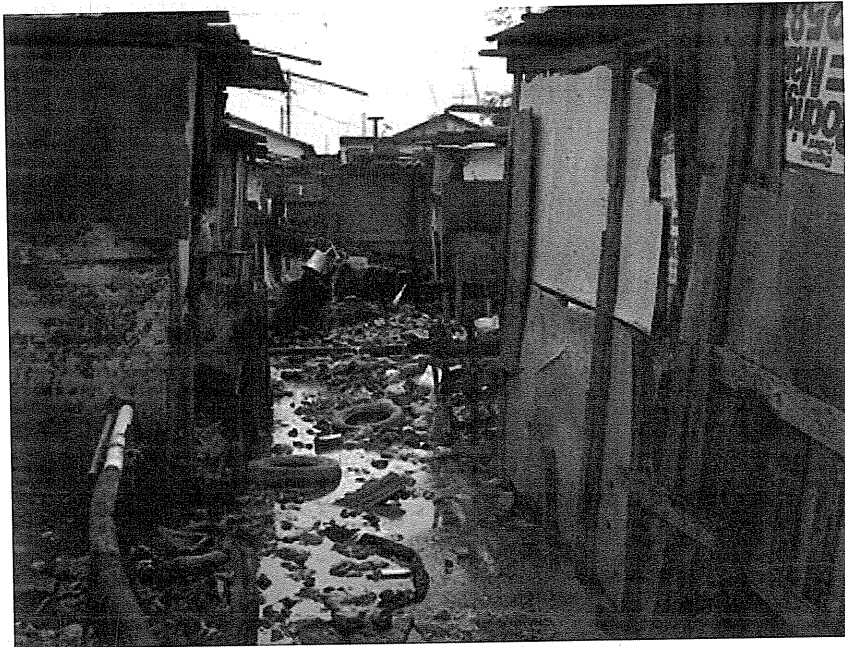
6 Note-se que o sistema colonial se organizou, originalmente, segundo os preceitos mercantilistas, que compreendiam que a riqueza de cada nação dependia diretamente do comércio internacional, consubstanciando-se no acúmulo de reservas, sob a forma de metais preciosos. Nessa concepção a possessão colonial tinha uma enorme importância, pois o dinamismo econômico dependia diretamente de mercadorias que pudessem ser realizadas no mercado internacional.

7 A este propósito considerar especialmente a obra de Jacob Gorender, *O escravismo colonial*, Editora Ática, 1992.

8 Em *E o vento levou* (Victor Fleming, 1939) é possível formar um juízo sobre o quanto a sociedade escravista se compreendia como uma civilização, no sentido clássico da palavra. Referências: <http://www.imdb.com/title/tt0031381/>

9 A conquista ibérica, esse primeiro capítulo da história colonial européia, “transformou o mundo recém-conquistado em uma câmara de torturas”, escreve Benjamin. As ações da “soldadesca hispânica” criaram uma nova configuração espiritual (...) “que não podemos representar sem horror”. (LÖVY, 2005, p. 10)

A partir da década de 1930 inicia-se um processo mais vigoroso de urbanização, que viria a se observar por todo o país, à medida em que o processo de industrialização se intensificou. Houve, obviamente, diferenças temporais na materialização dessa tendência em cada localidade, mas o sentido geral do processo afirmou-se e aprofundou-se de maneira inequívoca.¹⁰



Favela da Rocinha – Cidade de Deus

Fonte: <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num7/favela.htm>

2.2.1 – O crescimento radial

Como esse incremento populacional se distribuiu pelo espaço? Observa-se desde fins da década de 1930 uma tendência à expansão radial das cidades, no sentido de sua periferia. Esse movimento era relativamente novo, e, portanto, ainda não estava consolidado como solução habitacional típica para as camadas populares, pois até então a população de baixa renda ocupava fundamentalmente os cortiços, que se concentravam nas regiões centrais das cidades – estratégia de habitação que privilegiava a proximidade entre o local de moradia e aquele do trabalho.¹¹ Observa-se, ainda, uma tendência à conurbação dessas áreas, que excediam o território estrito da cidade – constituindo-se, portanto, nos rudimentos das áreas metropolitanas.

10 Fonte: CAMPOS, Cândido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (org.), *São Paulo, Metrôpole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

11 Para menção rápida sobre os cortiços: http://www.favelatemmemoria.com.br/publicar/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=63&from_info_index=6&sid=4 e http://www.ensaioaberto.com/joao_rosa_cabeca_de_porco.htm



Quais foram os fatores aceleradores desta expansão radial? Em primeiro lugar a reorganização dos transportes urbanos, que em algumas grandes cidades deixaram de se estruturar por meio dos trilhos (trens e bondes) – às margens dos quais se organizaram os bairros mais antigos – para se compor sobre a lógica do veículo automotivo, que poderia chegar às mais rarefeitas populações, com mais flexibilidade que a ferrovia e seus equivalentes. Além disso, houve na década de 1940, uma grande crise no mercado de imóveis para locação, em função da Lei do Inquilinato de 1942 – que congelou os aluguéis –, somando-se a esse fato a organização de um sistema de vendas parceladas de terrenos (1937).¹² Esse trinômio levou as camadas populares a se encaminharem para a auto-construção periférica que, apesar dos inconvenientes de sua condição excêntrica, para com os núcleos de atividade econômica, eram acessíveis por ônibus, além de terem os lotes valores de aquisição mais módicos.

No que se refere ao processo de industrialização e seus efeitos sobre a organização do território urbano, além da correlação evidente entre ambos os fenômenos, há que se indicar um evento específico, que viria a ter grande impacto sobre o modo como se organizou a cidade. Trata-se da opção resolvida que fez o país pela indústria automobilística, fato que se consolida já a partir da década de 1950. Esta opção teve impacto decisivo sobre a constituição de toda a malha de transporte e escoamento de mercadorias do país, para não falar da configuração de sua matriz energética, que passou a ser altamente dependente de combustíveis fósseis.

Em que pese o discurso desenvolvimentista, esta definição se mostrou igualmente vinculada a concepções sociopolíticas que espelham o que se tem de mais atrasado no país, ou seja, a opção preferencial pela solução individual e privada, a indiferença para as condições da maioria e a segregação espacial entre ricos e pobres. No que se refere à cidade propriamente dita, tal definição trouxe impactos de longo prazo que viriam a comprometer sua sustentabilidade, especialmente porque houve um grande comprometimento ambiental, que repercutiu sobre os índices de poluição do ar, mas também implica em poluição sonora e comprometimento de mananciais – devido à ocupação desordenada e periférica, que avançou sobre as cabeceiras de rios. Existe, ainda, o problema da impermeabilização do solo urbano, que fez da enchente uma consequência comum, naquelas cidades onde os índices pluviométricos são mais elevados.

12 Para referência rápida sobre estes dois pontos, ver:

<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp399.asp>

http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq031/arq031_03.asp

<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao01/materia03/>

<http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=137540&path=/suasfinancas/imoveis/direitos/>



Paraisópolis

Fonte: <http://www.geografiaparatodos.com.br/index.php?pag=paisagem>

2.2.2 – A verticalização

Data da década de 1940 a origem do impulso que conduziria à verticalização da cidade, processo que tem vínculo com dois institutos jurídicos específicos, ou seja, o estabelecimento de normas para regulamentar a co-propriedade – condomínios – (1928) e a Lei do Inquilinato (1942). A rigor, o grande impulso para edificação de edifícios só ocorreria após a publicação da Lei do Inquilinato, que inibiu a atividade rentista (conforme já indicado mais acima). A verticalização passa a ser um fenômeno que altera significativamente a paisagem urbana, contudo, apenas a partir das décadas de 1960 e 1970, até mesmo porque, nas décadas antecedentes havia uma grande resistência a essa solução arquitetônica, em função do estigma do cortiço.

2.2.3 – O policentrismo

Deve-se considerar, ainda, como elemento da configuração da geografia das cidades o policentrismo que viria a caracterizá-las a partir também da década de 1950.

Não se pode deixar de fazer alusão, por fim, à grande atenção que o poder público conferiu historicamente às vias perimetrais, em detrimento das radiais. A rigor, este comportamento, além de privilegiar a população de renda mais alta – pois as vias perimetrais ligam entre si bairros economicamente privilegiados –, acaba sendo de grande interesse de incorporadores e construtores, pois propicia uma enorme valorização dos terrenos e propriedades existente nessas localidades.



Cruzeiro – Complexo do Alemão
1970 – CM

2.3 – O padrão de urbanização

São três, portanto, no essencial, as características do processo de urbanização brasileiro, conforme ele é ilustrado a partir da experiência de São Paulo – que, de certo modo, se repete nas demais áreas Metropolitanas do país.

- a) Verticalização que se intensifica a partir especialmente das décadas de 1960-1970, em grande parte estimulada por financiamentos para tal fim;
- b) Expansão horizontal de baixa densidade, caracterizada por um alargamento permanente da fronteira urbana. Este processo foi apoiado pelas políticas de financiamento e produção habitacional, assim como pela oferta reativa dos serviços públicos básicos;¹³
- c) Criação contínua de novos centros, bem como de novos bairros de classe média, sendo que estes últimos foram grandemente favorecidos pela disponibilidade de financiamentos para tal fim.¹⁴

Esse padrão de urbanização é uma conseqüência simultânea da velocidade de crescimento da população das cidades, da falta de planejamento, e da submissão quase irrestrita a uma ótica privada de desenvolvimento urbano, que instrumentalizou para

¹³ A população de baixa renda, em especial, acabou por se conformar a esta tendência, tendo se vulgarizado os loteamentos e conjuntos habitacionais periféricos, que se fundamentam do ponto de vista econômico no baixo preço dos terrenos e na autoconstrução.

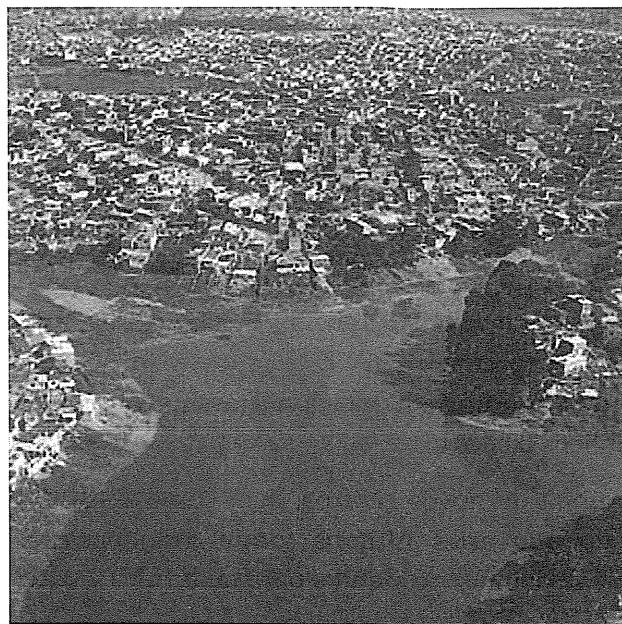
¹⁴ O raciocínio de base de ambas as tendências tem por fundamento a percepção de que os centros tradicionais são lugares saturados, que deveriam ser objeto de descentralização, até mesmo administrativa.

seus fins limitados as políticas públicas correspondentes. Os princípios de expansão das cidades obedecem, portanto, a uma lógica, mas ela seguramente não é a do urbanismo, uma vez que aqueles se subordinam, a rigor, diretamente aos ditames da especulação imobiliária, que *produz* o espaço urbano como negócio entre particulares.

2.4 – A lógica especulativa

A partir das décadas de 1950 a 1960 o empreendimento imobiliário mudou de escala, tornou-se grande negócio, sendo legítimo dizer, portanto, que sua atividade principal converteu-se efetivamente na produção da cidade, com fundamento em uma lógica articulada e sistemática de especulação e exploração, que tem por elemento essencial a ação do poder público, ao oferecer e disponibilizar os equipamentos urbanos que apóiam a expansão desordenada, mas extremamente lucrativa da cidade¹⁵.

Para se mensurar a escala envolvida nesse processo de produção, basta lembrar que em 1940 a população urbana do país correspondia a 26,3% do total, ao passo que em 2000 atingiu-se algo em torno de 80%, com aproximadamente 70% dos brasileiros ocupando não mais do que 10% do território nacional. Do ponto de vista absoluto, partiu-se de 18,8 milhões de habitantes, para se atingir a cifra de 138 milhões¹⁶.



Ocupação irregular nas margens das represas em São Paulo. Foto Nelson Kon

Fonte: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp278.asp>

15 A esse respeito, ver:

São Paulo 1975: crescimento e pobreza. Publicação de 1976, organizada pelo Cebrap. São Paulo: Loyola, 1976
http://www.centrodametropole.org.br/diversidade/numero6/Introducao_o_Livro%5B1%5D.pdf

MARICATO, Ermínia. *Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil*. Alfa Ômega, 1969.

16 MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Editora Vozes, Petrópolis, 2001.



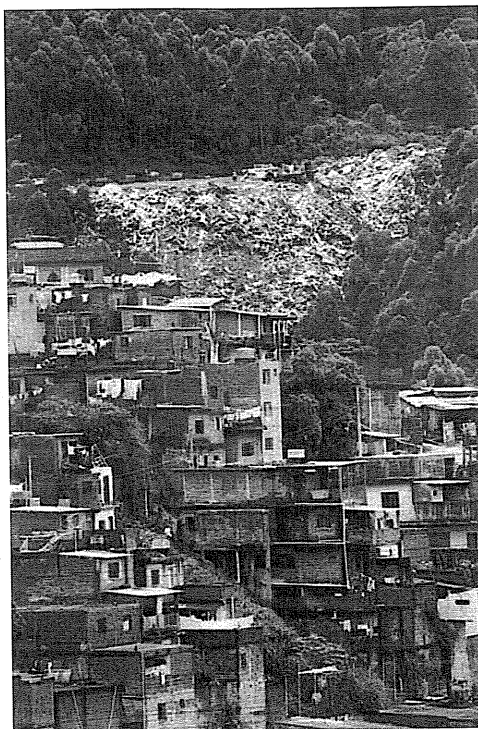
Nesse modelo de expansão – designado pela literatura especializada de padrão periférico de crescimento urbano – observa-se a seguinte dinâmica: retenção especulativa de áreas periféricas da cidade, que são objeto de projetos habitacionais descontínuos, os quais, por força mesmo de tal descontinuidade no sentido radial, obrigam o poder público a estender os serviços públicos básicos, até os limites extremos das linhas de expansão da cidade – onde efetivamente reside parte significativa e mais vulnerável de sua população. Em assim procedendo, além de sancionar movimentos de valor urbanístico duvidoso, o poder público acaba por propiciar a valorização de todas as áreas intermediárias vazias, que passam a ser comercializadas, então, com lucros excepcionais, pois incorporam, sem contra-partida privada, as melhorias que foram propiciadas pelo investimento estatal.

A lógica deste modelo é reforçada por uma característica que o Brasil repete, acompanhando uma tendência mundial, ou seja, o elevado índice de metropolização – processo em que a urbanização intensa unifica espacialmente vários municípios. Para se ter uma idéia de ordem de grandeza desse fenômeno, basta lembrar que as nove principais regiões metropolitanas do país respondem por 30% da população urbana. A Região Metropolitana de São Paulo, a maior entre elas, congrega 39 cidades, concentrando uma população aproximada de dezenove milhões de habitantes.¹⁷

Note-se que os preceitos especulativos não orientam apenas a expansão dos bairros populares das cidades, mas envolvem ainda, e de maneira muito especial, as regiões consideradas nobres. Como já se aludiu mais acima, a tendência a se investir em vias perimetrais, que articulam bairros de populações de alta renda, ou suas áreas de interesse comercial, encontra-se determinada pela valorização imobiliária. O mesmo ocorre na determinação dos eixos de expansão que atendem às demandas dessas mesmas populações.

De todo modo, no cômputo geral, o processo de urbanização resulta submetido a uma lógica privada, que faz dos descaminhos da cidade, da proliferação de sua miséria e falta de sustentabilidade, assim como da opulência excludente, meios de enriquecimento para uns poucos. A lógica da expansão urbana não estaria completa, contudo, sem uma referência necessária e particular ao seu produto mais problemático: a cidade ilegal – a habitação subnormal e a favela.

¹⁷ www.emplasa.sp.gov.br



**Casas em área de proteção ambiental,
próximas ao lixão na encosta da Serra da Cantareira**

Fonte: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=es&nrm=iso&tlng=pt

2.5 – O processo de urbanização como produtor da habitação subnormal

O processo de urbanização brasileiro se encontra, na lógica sistêmica da sociedade capitalista contemporânea, na habitação subnormal e, em especial na favela, que é ao mesmo tempo seu produto reiterado e signo de uma desigualdade que não faz senão crescer.

A Região Metropolitana de São Paulo conta com aproximadamente 5 milhões de pessoas, cerca de 27% da população total, vivendo em habitações irregulares: loteamentos ilegais, favelas e cortiços. O desemprego em níveis altos contribui para que as franjas das cidades sejam locais de risco urbano.

A complexidade desse processo mostra-se pelo conjunto de algumas variáveis sociais, como a violência e a construção pelo próprio morador em áreas de risco geológico e de enchentes, em áreas de mananciais e outras áreas de proteção ambiental, em terrenos instáveis, como risco de desabamento ou contaminação do solo. As periferias apresentam essas características e outras, como saneamento básico precário e dificuldades de acesso aos serviços de saúde e educação. (SILVA et alli., 2004, p. 23)



Nesse processo que produz a habitação subnormal opõem-se, ainda, a cidade legal –, capitalista em sua essência, provida dos serviços públicos essenciais, regular em seus vários aspectos, e regulamentada em tudo que é essencial (espaço, portanto, da minoria) – e uma outra cidade. Uma outra cidade fundada no cubismo improvisado dos cortiços, nas formas íngremes em tons terra-cota das moradias de autoconstrução; na ilegalidade explícita da favela – irregular tanto juridicamente, quanto em seu urbanismo de ruas tortas e acidentais, no traçado incerto do barraco, nos caminhos necessários de seus habitantes –; todos eles submetidos a uma relação precária com o solo urbano, com o que se afirma um vínculo quase insubsistente com o mundo que, de toda forma, é o único que é dado a estes homens e mulheres viverem.

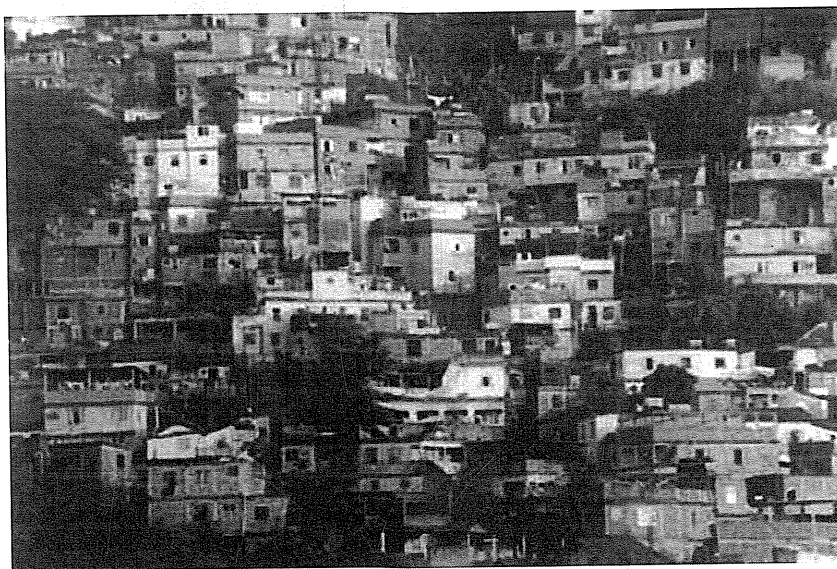


Cantagalo 2002
Kita Pedroza

O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que, inspirados na interpretação de Arantes e Schwarz sobre Brecht, podemos repetir que “a regra se tornou exceção e a exceção regra”. A cidade legal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. A ausência do controle urbanístico (fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) ou flexibilização radical da regulação nas periferias convive com a relativa “flexibilidade”, dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo (MARICATO).

Revela-se nisso a natureza do sistema econômico que se constrói dia a dia, assim como a perversidade das relações que engendra. A rigor, como o índice de pujança econômica do capitalismo tardio (pós-industrial para muitos) é a própria redundância,

ou seja, o crescimento econômico que desemprega em lugar de empregar, aparece nas cidades, a população que não pode se integrar naturalmente aos processos formais de trabalho e que, para seus fins, é inútil e inaproveitável. Esses "ociosos", tão perpétuos quanto involuntários, esses desgarrados da história, se concentram e se aglutinam espacialmente, como produto necessário do próprio processo que produz a riqueza e, nesta concentração necessária, sujeitam-se a toda sorte de riscos, que no pequeno horror de suas manifestações acidentais e aleatórias – a enchente, o deslizamento de terra, a chacina, a ausência de saneamento e serviços públicos em geral, etc. – têm violados os direitos de que são titulares efetivos.



Favela: <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/memoria/favelas/pages/favela.htm>

3 – E o progresso?

O quadro que emerge da avaliação do processo de desenvolvimento das cidades é, em larga medida, bastante preocupante, especialmente quando se considera a realidade das regiões metropolitanas do país. É fundamental recordar, contudo, que o brasileiro não vive só na grande cidade e, portanto, não são todos que enfrentam os problemas apontados acima. Dessa situação emerge, portanto, uma real dificuldade de reconhecimento (espelhamento) nos elementos fisionômicos urbanos, que se detalhou e apresentou. Trata-se, portanto, *efetivamente* de outra experiência de cidade, que não aquela do grande centro.

Essa constatação, contudo, não dá conta da totalidade do problema. Na grande cidade, mesmo entre a população que vive em condições extremamente precárias, o urbano não é representado apenas negativamente. Essa cidade injusta e desigual, espaço da violação de direitos, é também, para todos os cidadãos, o território da esperança de superação das condições materiais e culturais, que cada qual encontrou



como pressuposto de sua própria vida. A cidade é, portanto, igualmente o progresso. Não somente o econômico, subordinado à dinâmica da coisa-capital, mas também o do cidadão, que resgata na cidade, como materialização de sua luta, o do direito de construir as condições em que se desenrola sua existência, bem como os termos de sua própria cidadania.

Não é acidental, portanto, que apesar de suas dificuldades e precariedades, das injustiças, a cidade atraía continuamente seus habitantes: o que os move, em grande medida, é a esperança de uma vida melhor. Nos dicionários contemporâneos essa expectativa tem fundamentalmente um nome: cidade.

4 – O que emerge dessas questões?

As interferências que devem ser associadas às iniciativas de reforma urbana são inúmeras, e de distintas naturezas. Essas particularidades e peculiaridades serão devidamente detalhadas mais adiante. Contudo, sob o ponto de vista dos desenvolvimentos que foram feitos nesta seção, ou seja, da reforma urbana pensada a partir do socialismo e suas bandeiras, há uma questão que se apresenta como absolutamente fundamental. Trata-se da luta para tornar a cidade um espaço efetivamente republicano, onde convivam legitimamente as diferenças, onde se consagrem e pratiquem os direitos humanos em plenitude. É preciso, portanto desconstruir e evitar toda e qualquer espécie de segregacionismo, que materialize mundos fechados, onde a alteridade é desterrada, para afirmação do estranhamento geral, e da hostilidade como norma de relacionamento.

As implicações dessa assertiva para a vida da cidade têm proporções imensas. Em primeiro lugar quando se trata de lidar com a habitação popular e especialmente com as favelas. É preciso evitar reproduzir as práticas históricas e conservadoras – quando não claramente reacionárias –, que se fundamentam no imaginário dos *Barques Proletários*, instituídos no último governo Vargas.¹⁸ Além de ter eficácia duvidosa,

18 Para referência rápida ver:

Breve histórico da questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro

Fernanda Guimarães Correia

http://www.achegas.net/numero/31/fernanda_correa_31.pdf

Educação, participação, urbanização: uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro, 1941-1980

Victor Vincent Valla

Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

<http://www.scielo.br/pdf/csp/v1n3/v1n3a02.pdf>

Habitação e questão social – análise do caso brasileiro

Profa. Maria de Fatima Cabral Marques Gomes

Escola de Serviço Social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro

<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm>

Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Adauto Lucio Cardoso, Rosane Lopes de Araujo e Will Robson Coelho

http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/Capitulo_2.pdf

essas alternativas, que implicam na remoção da população favelada para “bairros civilizados”, desconhecem os fundamentos socioeconômico com que nascem as favelas, e negam aos seus habitantes o direito à cidade. Não se reconhece o direito daquela população de estar ali, muito comumente porque a favela está instituída sobre a ocupação irregular e ilegal do solo urbano. Ora, cabe ao poder público interferir discricionariamente, valer-se de suas prerrogativas, para poder garantir o princípio de equidade. À favela – quando não envolve um problema ambiental, ou se encontra em situação de risco – deve ser concedido o legítimo direito de cidadania, para o que se deve estabelecer os recursos necessários não apenas para urbanizá-la, mas igualmente para provê-la suficientemente dos serviços públicos básicos, ou seja, educação, saúde, transporte e saneamento ambiental.

Do ponto de vista estritamente socialista está envolvida aqui uma questão de enorme importância. Uma sociedade fraterna futura não pode ser edificada a partir da legitimação de lugares e posições que correspondem, “naturalmente”, a classes ou indivíduos. O lugar natural do pobre não é a periferia, o bairro operário limpinho e distante, onde a “pobreza” não é vista.¹⁹

Talvez apenas no urbanismo, o projeto geral de poder e as instâncias de dominação, que orientam uma sociedade determinada, adquiram sua materialidade plena. Nele se encontram cristalizados, portanto, os sentimentos mais íntimos, os desejos coletivos mais inconscientes, segundo uma forma direta e imediatamente concreta, despojada de todas as meias voltas e frases edulcoradas, das justificativas de ocasião, da moralidade lacrimosa que assola e assombra cada época histórica determinada.

“Aldeias do mal” Associando-as ao crime e à falta de higiene, governantes tentaram acabar com as favelas do Rio desde o momento em que elas surgiram, há mais de cem anos Romulo Costa Mattos
<http://www.revistadehistoria.com.br/v2/home/?go=detalhe&id=1152>

Sítios:

Favela tem memória.

http://www.favelatemmemoria.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=70&from_info_index=11&sid=7

Revista Espaço Acadêmico.

<http://www.espacoacademico.com.br/035/35elima.htm>

Armazém de Dados – RJ.

http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/64_o%20rio%20de%20janeiro%20e%20o%20favela-bairro.PDF

Apresentação – Power Point:

<http://www.google.com.br/search?q=parques+prolet%C3%A1rios&hl=pt-BR&client=firefox-a&rls=org.mozilla:pt-BR:official&pwst=1&start=20&sa=N>

19 O Luiz Eduardo Soares, ex-secretário Nacional de Segurança Pública, disse uma coisa que achei muito importante quando estava assistindo ao documentário “174”: esses jovens de comunidades, sejam eles do tráfico ou não, são seres invisíveis. As pessoas não os enxergam a menos que estejam com uma AR-15 na mão ou com uma AK-47, oferecendo perigo. Fora disso, são invisíveis. Não são representados na televisão, não são representados politicamente, não são representados em nada; não se precisa deles para nada (...). (SILVA; BARBOSA, 2005, p. 148). Depoimento de MV Bill.



Em suas formas puramente arquiteturais, urbanísticas, a cidade não apenas *representa* o imaginário que a fundamenta; ela materializa metódica e sistematicamente os intentos e desejos do projeto hegemônico que a edifica. *A segregação, em todos os seus matizes, ou seja, espacial, cultural, educacional etc. é o elemento nuclear e necessário de um projeto classista de cidade, que cumpre superar.*

Exatamente por isso, o combate por uma cidade republicana é fundamental. O espaço da luta, portanto, é o da garantia da diversidade e da pluralidade, em cada metro quadrado da *polis*. É urgente construir outra cidade, onde todos os excluídos encontrem cidadania plena. Para tanto, eles devem resistir em seus territórios e exigir da cidade seu direito a lá estar como a mais absoluta dignidade, pois somente assim, somente nesta luta, se pode instituir a pedagogia que conduz a uma civilização que acolhe a todos e não perde nenhum; que celebra e se reconhece também no diferente e na diferença.



Morro da favela, óleo sobre tela, 64 x 76 cm, coleção Sérgio Fadel, Rio de Janeiro.
(Tarsila do Amaral, 1924)

Fonte: http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq032/arq032_03.asp

Essa reflexão em torno de princípios pode, ainda, indicar elementos que deveriam estar contidos em uma outra cidade, aquela que se organiza para a vida de todos, e não para uma relação privada da riqueza para consigo mesma. É preciso, portanto, priorizar o transporte coletivo, em detrimento dos carros; repensar os *shopping centers*, para privilegiar o comércio de rua; planejar os bairros para que eles não sejam exclusivos, quer para populações específicas, quer para atividades; distribuir equanimente os equipamentos de cultura e lazer, educação e saúde; buscar a sustentabilidade da cidade a todo custo, impondo, inclusive, limitações ao direito à fruição perdulária do espaço

urbano. É preciso embelezar a cidade, o que exige a reconstrução da representação que se faz de espaço público, que em lugar de ser área de ninguém, deve ser a exteriorização e materialização do vínculo comum e fraterno que erige a nação.

O ideal socialista de cidade, assim compreendido, é de máxima modernidade, pois ele requer e evoca a pluralidade como antinomia da segregação, ou seja, ele deseja que todos os espaços da *urbe* sejam espaços de todos, dedicados, portanto, não a suprimir as diferenças, mas articulá-las em torno do direito legítimo de existência e coexistência pacífica, ainda que tensa. Celebra-se, deste modo, a vida, em lugar da catástrofe naturalizada.

Eixos para as intervenções da reforma urbana

...

*Do povo oprimido nas filas
Nas vilas, favelas
Da força da grana que ergue
E destrói coisas belas
Da feia fumaça que sobe
Apagando as estrelas
Eu vejo surgir teus poetas
De campos e espaços
Tuas oficinas de florestas
Teus deuses da chuva*

...

*"Sampa"
Composição de Caetano Veloso*

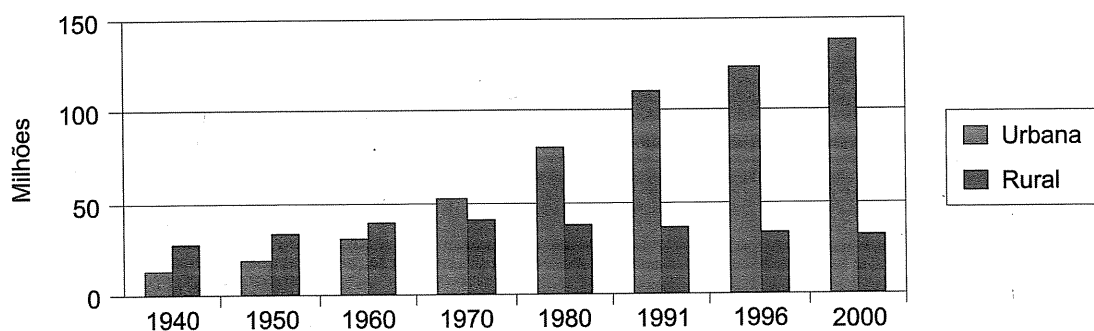
1 – A Reforma Urbana urgente e necessária

Tão importante quanto a Reforma Agrária, a Reforma Urbana tem os seus fundamentos constitucionais nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que disciplinam o conceito da função social da propriedade e, por conseqüência, impactam decisivamente a organização das cidades. Através da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) completou-se a base legal para implementação da reforma, cabendo aos governos municipais implementá-la, respeitando e apoiando-se nas características locais.

Reforma Urbana para construção de cidades inclusivas. As cidades, na sua imensa maioria, representam o território das conquistas estabelecidas através do modo de produção capitalista, que produz continuamente novas mercadorias e, no interior desse processo, o urbano. A cidade legal como mercadoria e a cidade ilegal como desterritorialização determinada pelo êxodo rural, que em grande medida determinou as formas que nos são próprias de ocupação urbana.

A desterritorialização enquanto fenômeno de massas emerge a partir das décadas de 1960 e 1970, consolidando-se nos últimas duas décadas do século passado. Materializa também um tipo novo de exclusão social que se sobrepõe às mais antigas: a pobreza, o analfabetismo e o processo inconcluso de integração dos afro-descendentes e indígenas como protagonistas da nação brasileira. O gráfico a

seguir, organizado a partir dos dados do Censo Populacional – IBGE-2000, possibilita uma visão clara do impacto do processo de urbanização.



O projeto de desenvolvimento urbano articulado pela ditadura militar (1964 a 1985) foi profundamente excludente, uma vez que não garantiu espaço para todos na cidade legal. Expulsos pela diáspora do campo os pequenos proprietários, meeiros, arrendatários e os trabalhadores rurais, desqualificados para os postos de trabalho urbanos, não encontraram acolhida na cidade legal, restando-lhes como “alternativa” a *cidade ilegal* – materializando-se nos morros, encostas, vales e margens dos rios, cortiços e, posteriormente, com agravamento da precarização do ambiente urbano, as pontes e viadutos e finalmente as ruas, constituindo-se assim no contingente populacional que, no essencial, ocupa as *habitações subnormais*.

O ambiente urbano materializa o lócus do individualismo e da competição exacerbada, amplificada pelo modo de produção capitalista, que transforma cada metro quadrado, não apenas do solo – mas também do subsolo e do espaço aéreo das cidades brasileiras – em mercadorias à venda para quem pode pagar e, não raro, a preços absurdamente caro para aquele consumidor que precisa encontrar na cidade um local para existir, de vez que o campo não precisa mais de sua força de trabalho. Os territórios urbanos compõem o cenário onde se materializam a pobreza e exclusão social, numa combinação tão perversa quanto permanente e explosiva de violação dos Direitos Humanos.

O desafio para a Reforma Urbana está há muito estabelecido. Trata-se da construção de uma nova lógica, onde é imperiosa a intervenção do Estado na construção de cidades inclusivas, como lócus da materialização e garantia do exercício dos direitos humanos. As cidades, sob a lógica socialista, devem ser protagonistas de ações libertárias, solidárias e inclusivas. Para isso, é fundamental a articulação e construção pelos governantes, de uma ampla rede de proteção social, capaz de mobilizar as diversas políticas públicas, de modo a que sejam implementadas de forma cooperativa.



2 – Reforma Urbana para combater a pobreza

O que é pobreza¹?

Na acepção mais imediata e generalizada, pobreza significa falta de renda ou pouca renda.² Uma definição mais criteriosa vai definir pobreza como um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ser pobre é ter, portanto, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades. “O fato ‘pobreza’, qualquer que seja seu grau ou definição, é sempre assimilado ao ‘problema’ da pobreza, seja no plano ideológico e moral, seja no plano político e econômico”.³

Pobreza é um conceito complexo e de difícil mensuração através da utilização de uma medida única. É necessário superar a visão simplória e imediata que mecanicamente estamos acostumados, em caracterizar pobreza como sendo apenas baixo ingresso de renda. Pobreza representa a acumulação de diversas barreiras e limitações que se adicionam à pobreza econômica, seja ela extrema, severa ou relativa. Esta situação agrava-se quando combinada com a inacessibilidade à rede de proteção social, formada pelas políticas públicas (educação, assistência social, segurança pública, saúde, cultura, recreação, esporte e lazer, mobilidade urbana, proteção a criança, jovens e idosos, entre outras).

Os efeitos deste quadro refletem de forma mais dura e intensa na estrutura das relações familiares, de modo a suprimir os laços e vínculos através da dissolução dos núcleos familiares, para em seguida desestruturar a própria família. O somatório destas fragilidades penaliza de forma mais severa, os elos mais vulnerável da rede do relacionamento: as crianças, os jovens e os idosos. Se essas famílias pertencem aos estratos de etnia negra e indígena, os agravos são piores.

Neste sentido, são contundentes os argumentos de Lena Lavinas⁴ apontando uma nova categoria no debate sobre pobreza, substituindo-a, em seu lugar, pelo enfoque de exclusão social. “Ao contrário da pobreza absoluta, que se sustenta em critérios objetivos, tais como falta de renda, falta de moradia, falta de capital humano, falar de exclusão implica considerar também aspectos subjetivos, que mobilizam sentimentos de rejeição, perda de identidade, falência dos laços comunitários e sociais,

1 Para uma visão geral dos diversos modelos de mensuração da pobreza urbana, conduzidas por diferentes agências internacionais, e diferenciação das variáveis que devem ser incluídas na avaliação dos países da América Latina e na Europa, ver: VASCONCELOS, Fredimir e BATISTA, Sinoel. *Documento de Base*. Coordenação da Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana. 2004 – http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbal/pt/programa/documento_final_pt_com_anexos.doc

2 Amartya Sen assinala em *Poverty and Affluence* (1992), in *Inequality Reexamined*, New York: The Sage Foundation, que esta é a compreensão vulgar da questão.

3 Destremeau B. e Salama P. (2002). «Mesures et Démesure de la Pauvreté», Paris: PUF, p. 108.

4 LAVINAS, Lena. *Rede URBAL 10. Luta contra a Pobreza Urbana*. Documento de Guia. Mimeo, 2004.

resultando numa retração das redes de sociabilidade, com quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidade. A exclusão aparece menos como um estado de carência do que como um percurso, uma trajetória ao longo da qual, à insuficiência de renda e à falta de recursos diversos somam-se desvantagens acumuladas de forma quase constante, processos de dessocialização ocasionados por rupturas, situações de desvalorização social advindas da perda de status social e da redução drástica das oportunidades, e onde as chances de ressocialização tendem a ser decrescentes." Para Lavinias, substituir o enfoque da pobreza pelo da exclusão significa, passar de patamares "de carência para um enfoque dinâmico, cumulativo e multidimensional em que se pretende é apreender o que transforma o risco decorrente da vivência da insegurança, instabilidade e precariedade num "estado fatal, no qual se cai, sem previsão, em ruptura com uma condição social normal, levando à perda de visibilidade. O excluído não controla seu devenir social". Corroborando com esta afirmação, o Conselho da Europa em 1994, adotou o conceito de exclusão de modo a admitir, que são excluídos "os grupos de pessoas que se encontram parcialmente ou integralmente fora do campo de aplicação efetiva dos direitos humanos". Pode-se concluir, sem exagero, como diz Lena Lavinias, que "exclusão é o avesso da cidadania", e as cidades representam o lócus de materialização da pobreza e da exclusão social, que combinado representa o cenário para a violação dos direitos humanos no Brasil.

3 – Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade como faróis da Reforma Urbana

A Reforma Urbana deve constituir-se em um vetor articulador de estratégias que propiciem o combate à pobreza e a promoção da inclusão social, através da redução e eliminação das desigualdades no ambiente citadino. Deve também estabelecer como novo paradigma a preservação e proteção ambiental, sob a lógica da construção de territórios da paz, do acolhimento e da materialização dos direitos humanos. Para isso é fundamental que a terra urbana – a propriedade urbana – cumpra sua função social.

3.1 – O que é função social da propriedade?

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer a Reforma Urbana, desenvolve o tema da Função Social da Propriedade. Examinar o instituto da propriedade, no campo do direito e a sua função social, é essencial à compreensão dos pressupostos que devem nortear a Reforma Urbana e a sua expressão na Lei.

Propriedade deriva de próprio, evoca a idéia de pertencer, "[é] direito exclusivo, poder absoluto que alguém tem sobre determinada coisa.... É direito real amplo e complexo, que pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites da lei, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reavê-lo de quem,



injustamente, o detenha ou possua... Instituição fundamental da vida econômica, legalmente protegida em benefício do proprietário, assegurando a este, que é seu titular, a possibilidade de dispor da coisa livremente, fruindo-a a seu modo ou alienando-a quando e como melhor lhe aprouver". (PARDO FILHO, p. 16 e 17).

Ao longo da história, a propriedade privada vai assumindo ora um caráter individual, ora coletivo, numa relação direta com a sua função na vida econômica. Como ponto fundamental na organização das sociedades ocidentais capitalistas, o instituto da propriedade compõe a base de constituição do Estado Moderno. Daí a importância que assume uma legislação como o Estatuto da Cidade que vem, justamente, tratar da função social, do caráter coletivo que a propriedade tem nas estruturas jurídicas das nações modernas.

Para os povos primitivos a terra era sagrada e, responsável imediata e quase única pela subsistência, tinha caráter coletivo. Na Grécia antiga encontram-se registros de divisão de terras entre grupos familiares. É no Direito Romano, contudo, que pela primeira vez se tem referência da propriedade como dotada de natureza individual, absoluta e perpétua. Na Idade Média, com o domínio da Igreja, o Direito Canônico vai tratar a terra como uma dádiva de Deus, e um direito natural do homem. Nas revoluções burguesas, conforme as definiu Eric Hobsbawm, por exemplo, encontra-se o período em que se institucionaliza o Estado Moderno, tendo por fundamento a propriedade privada, que passa a ser, por consequência, um dos pilares sobre os quais se estrutura a sociedade. Segundo emerge da teoria de Estado dos ideólogos burgueses – Locke e Hobbes, por exemplo –, a propriedade privada era direito inerente à condição humana, consequência natural da materialização do trabalho na coisa, sobre a qual recaía conseqüentemente a propriedade, tão privada quanto o trabalho que a havia originalmente produzido.⁵ O Código de Napoleão, ao expressar as idéias da Revolução Francesa, considera a propriedade privada direito individual, absoluto e inviolável. O Código Civil Brasileiro de 1916, à sua vez, sofreu grande influência do caráter liberal contido na legislação francesa. As doutrinas socialistas, de outra parte, retomam o caráter coletivo da propriedade, pressuposto de uma nova forma de organização da economia e da sociedade. Todo o ordenamento jurídico do mundo contemporâneo adota os pressupostos de que há limites ao uso individual da propriedade, incorporando de forma definitiva a *função social da propriedade*.

5 É fundamental recordar que para esses filósofos apresenta-se como questão desenvolver o modo como a propriedade emerge logicamente a partir da sociedade natural onde, supostamente, a propriedade da terra era comum. A lógica é muito simples: o homem retira do comum aquilo que cresce em caráter particular e privado, ou seja, o trabalho que excede suas necessidades imediatas. O fundamento da propriedade é, portanto, o direito ao próprio trabalho, que se plasmou na coisa.

3.2 – E o que vem a ser a Função Social da Propriedade?

A utilização e exploração da propriedade privada deve respeitar o interesse público, coletivo, social e, também, a coexistência com outras propriedades. Ao uso e gozo ilimitado pelo direito individual, a sociedade moderna impõe limites racionais. Resultam esses limites da intervenção do Estado na defesa do bem comum. O direito à propriedade, portanto, é individual, mas o uso está subordinado ao interesse coletivo.

Ao examinar a legislação em vigor no Brasil encontraremos referências à Função Social da Propriedade na Constituição de 1988 e no Novo Código Civil que entra em vigor a partir de janeiro de 2003 e no Estatuto da Cidade.

Na Constituição Federal de 1988 há oito referências diretas à Função Social da Propriedade: art. 5º, inciso XXIII; art. 153, § 4; art. 156, § 1; art. 170, inciso III; art. 182, § 2; art. 184; art. 185, parágrafo único e artigo 186. De todas essas referências duas merecem destaque:

Art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, cláusula pétrea que só pode ser alterada por novo poder constituinte prevê, em seu inciso III: “a propriedade atenderá a sua função social”.

Art. 170, que trata da ordem econômica, onde devem ser observados vários princípios, entre eles o previsto no inciso III: “função social da propriedade”.

No Novo Código Civil, aprovado em janeiro de 2002, em vigor a partir de janeiro de 2003, substituindo o anterior de 1916, ocorreram mudanças significativas no Título III Da Propriedade. O art. 1228, § 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, do Novo Código, modifica de forma substancial os arts. 523 e 524 do Código anterior. A mudança reside, justamente, no desenvolvimento do preceito da Função Social da Propriedade que permite, por exemplo, regularizar áreas de favelas em grandes centros urbanos, um dos muitos problemas a que a Reforma Urbana deve resolver.

Os instrumentos legais que o Estatuto da Cidade traz, no sentido de promover a Reforma, estão também postos no novo Código Civil Brasileiro, legislação que regulamenta o direito privado no país:

“Art. 1.228 O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.



§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.”

A Função Social da Propriedade é, pois, pressuposto da Reforma Urbana a ser implementada com base nas normas do Estatuto da Cidade, através do Plano Diretor de cada município.

4 – Papel dos governos municipais

A legislação brasileira em vigor não deixa dúvidas quanto à interpretação que o tema está sob inteira e exclusiva responsabilidade – quanto às iniciativas – dos governos locais. Portanto, é competência⁶ dos municípios a realização das ações e estratégias para a implementação da Reforma Urbana. Os instrumentos estão dispostos na Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecido como *Estatuto da Cidade*.

O exercício desta competência requer a articulação de esforços **intersectoriais**, ou seja, é necessário compor equipe que domine saberes e conhecimentos nos campos: jurídicos (público, comercial, civil); planejamento urbano; financeiro (em especial as operações de longo prazo); infra-estrutura; mobilidade urbana; vulnerabilidade, exclusão social e territorial; construção de ambientes de alta capacidade e permeabilidade de diálogo; comunicação e formação de opinião; entre outros conhecimentos relacionados à temática urbana. Requer também a articulação de esforços **trans-disciplinares**, ou seja, a identificação das melhores soluções para os inúmeros problemas urbanos requererá a aplicação de conhecimento e técnicas dos vários campos das disciplinas das ciências sociais, econômica, e políticas; e ainda a construção de ações **transversais**, pois a construção da “trama” da rede de proteção social depende do esforço de várias políticas públicas como educação, saúde, assistência, esporte, recreação, cultura, infra-estrutura, mobilidade, segurança pública, habitação, entre outras.

6 Para saber mais sobre as competências das esferas de governo na República Federativa do Brasil, consultar o Texto de Referência de autoria de Regina Célia dos Reis, da Aula 3 – Políticas públicas no federalismo brasileiro, competências das esferas de governo na gestão das políticas públicas, avanços e desafios, do Módulo I, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

A regra básica para a mobilização dessas atitudes envolve o desenvolvimento e implementação de uma visão coletiva de **cidade inclusiva e território de paz**, de modo que esta visão seja apropriada de forma universal e única por todas as lideranças formuladoras de propostas nas instâncias partidárias, tanto no momento que antecede à campanha eleitoral, quanto posteriormente, quando deve ser assumida integralmente pelos gestores das diversas políticas públicas a serem executadas pelos governos locais.

A articulação de saberes e competências são temas que necessitam ser articulados como antecedentes de qualquer reflexão. Este debate deve considerar a escala de tamanho dos municípios brasileiros, bem como sua localização e inserção sócio-econômica nas macro, meso e microrregiões. O Brasil, segundo a "Contagem da População 2007", realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui 183.897.291 milhões de habitantes (Tabela 1), espalhados por 5.564 municípios (incluindo Brasília/DF e Fernando de Noronha/PE). Destes, 72% possuem até 20 mil habitantes e acolhem apenas 18% da população. Outro elemento marcante, ainda segundo o IBGE, é que a taxa de urbanização brasileira ultrapassa a 80%, ou seja, de cada dez habitantes, oito residem na zona urbana, com grande concentração em áreas conurbadas pelas Regiões Metropolitanas e/ou cidades-pólos regionais. Para se ter uma idéia da gravidade deste problema, 65% da população brasileira esta concentrada em apenas 556 cidades, o equivalente a 10% do total de municípios (Tabela 2). Se é verdade que as grandes cidades concentram o maior volume de problemas, em função de sua densidade populacional, as pequenas e médias, sofrem com a pequena (ou mesmo inexistência) de recursos humanos que possibilitem a constituição de equipes com o perfil acima descrito.

Tabela 1 – População Brasil

Qtde. municípios*	Unidades da Federação	População recenseada e estimada
5.564	Brasil	183.987.291
645	São Paulo	39.827.570
853	Minas Gerais	19.273.506
924	Rio de Janeiro	15.420.375
174	Bahia	14.080.654
963	Rio Grande do Sul	10.582.840
991	Paraná	10.284.503
85	Pernambuco	8.485.386
184	Ceará	8.185.286
143	Pará	7.065.573
217	Maranhão	6.118.995
293	Santa Catarina	5.866.252
246	Goiás	5.647.035
223	Paraíba	3.641.395
78	Espírito Santo	3.351.669
62	Amazonas	3.221.939
102	Alagoas	3.037.103
223	Piauí	3.032.421
167	Rio Grande do Norte	3.013.740
141	Mato Grosso	2.854.642
1	Distrito Federal	2.455.903
78	Mato Grosso do Sul	2.265.274
75	Sergipe	1.939.426
52	Rondônia	1.453.756
139	Tocantins	1.243.627
22	Acre	655.385
16	Amapá	587.311
15	Roraima	395.725

Fonte: Elaboração própria, com base Contagem da População 2007 – Fundação IBGE.

* Incluídos Brasília (DF) e Fernando de Noronha (PE)

Tabela 2 – Municípios e População

Faixa populacional	Municípios		População	
	Total	%	Total	%
Até 20.000	4.004	72%	33.516.363	18%
De 20.001 até 50.000	994	18%	29.986.945	16%
De 50.001 até 100.000	313	6%	21.847.102	12%
De 100.001 até 500.000	217	4%	44.828.150	24%
De 500.001 até 1.000.000	22	0,40%	15.308.623	8%
Acima de 1.000.001	14	0,25%	38.500.108	21%
Total	5.564	–	183.987.291	–

Fonte: Elaboração própria, com base Contagem da População 2007 – Fundação IBGE

A articulação entre as esferas regionais (inexistentes e/ou precárias), o Estado e União na busca de soluções aos problemas que aflige a milhões de cidadãos é outra questão que está na ordem do dia.

A experiência institucional acumulada no país autoriza e recomenda, como diretriz geral, que as soluções para os problemas dos municípios estão ao alcance através da articulação de formas cooperadas entre os entes federados, seja na forma de Consórcios Intermunicipais, Agências Regionais, ou outras formas de cooperação intermunicipal e governamental. Estas instâncias podem representar alternativas à constituição de equipes de trabalho que se responsabilizariam pela realização das atividades comuns de planejamento aos vários municípios de uma determinada região, eliminando assim, as limitações localizadas em função do porte de muitos municípios que não têm condições para realizá-las. Existem várias experiências em desenvolvimento no país que podem servir de modelo.

Nas Regiões Metropolitanas, uma vez que a Constituição federal delegou aos estados a competência para legislar sobre este tema, a estratégia deve ser diferenciada. Aqui há um campo de disputa entre estas duas esferas de governo, que o pacto federativo não logrou êxito em regulamentar até o presente momento. O processo político brasileiro consagrou a partir da abertura democrática – consolidada através da Constituição de 1988 – um movimento de descentralização das políticas públicas, até então nas mãos dos governos central e estadual, em direção aos municípios. Com algumas políticas (saúde, educação e assistência social) o processo de descentralização – com variações e descasamentos de tempos entre a transferência da competência e dos recursos financeiros – vem ocorrendo de modo a propiciar avanços. No entanto, não é o que se observa quanto aos temas que envolvem as políticas que compõem o escopo da ação das Regiões Metropolitanas. Em verdade, estas constituem uma *nova esfera de governo*, não previsto no pacto federativo concebido pela Constituição de 1988, pois



trata-se uma instância, que do ponto de vista institucional, teria atribuições acima da capacidade municipal e inferior à do de um Estado. Como a situação impor uma suposta "perda" de competências dos estados em favor dos municípios o assunto requer, para o seu efetivo funcionamento, uma grande articulação dos segundos, na construção de proposta, que consensuada permitiria a realização da disputa política, nos fóruns e instâncias adequadas, em torno do tema.

Em ambas as situações é necessária ampla visão e clareza de que o Estado (em sua concepção ampla) necessita ser forte para agir na implementação dos instrumentos de defesa dos interesses da maioria, ainda que deva ser submetido ao mais rigoroso controle social, para agir de forma democrática, evitando abusos e desvios. A **participação** e **controle social** devem ser entendidos como elementos centrais nas gestões locais, que subordinadas à lógica de planejamento participativo, permite a construção de um pacto em torno da *cidade como território de paz e da inclusão social*, possibilitando, pelo exercício da cidadania o (re)descobrimento e a (re)construção das identidades coletivas, a solidariedade e a fraternidade perdidas no processo da desterritorialização.

5 – Vetores estruturantes para implementação da Reforma Urbana

A construção das condições para implementação da Reforma Urbana requer a adoção de um conjunto de medidas de largo espectro, com grandes repercussões políticas, administrativas e financeiras no governo local. Não é aconselhável tomar medidas sem que os gestores locais saibam e estimem os impactos nestes campos. A construção de consensos e maiorias políticas em torno do tema, normalmente, é de difícil realização e, portanto, as medidas necessárias à sua operacionalização, desde o princípio, devem ser absolutamente claras e transparentes para todos os envolvidos, estejam estes na condição de planejadores, executores, beneficiários e/ou alcançados pelas previsões e iniciativas contidas no Plano Diretor. O custo de um "recuo político" pode significar a perda da oportunidade de se iniciar a implementação da Reforma no mandato, sendo necessário o reinício da construção de um novo consenso, o que às vezes significa anos de espera.

Como forma de facilitar a compreensão, dada a complexidade dos temas, eles foram separados em quatro grandes áreas, para em seguida se detalhar os seus respectivos conteúdos. São elas:

- Construção de diagnóstico e plano de intervenção;
- Construção da Rede de proteção Social; e
- Plano Diretor e os instrumentos do Estatuto da Cidade para operacionalizar a Reforma Urbana.

6 – Construção de diagnóstico e plano de intervenção

Os marcos legais que regulamentam o tema da Reforma Urbana, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (Lei Federal de n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), estabelecem como competência exclusiva dos municípios a confecção e implementação das bases legais (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Regulamentação da Função Social da Propriedade Urbana, Código de Obras, Código de Posturas, entre outras) que possibilitem ao governo local a implementação das ações reformadoras.

É importante ressaltar que a solução à maioria dos problemas urbanos, está fora do alcance da capacidade financeira dos governos locais. Entretanto, é de extrema e fundamental importância o registro de que, por se tratar de uma competência exclusiva dos municípios, caso estes não desencadeiem as ações legais necessárias para a implementação da Reforma Urbana, as demais esferas de governos do Estado brasileiro (estaduais e União) estarão impedidas de atuar de maneira eficiente e eficaz.

Frente a estas observações é necessário que os municípios desenvolvam capacidades para a elaboração e implementação do projeto/programa da Reforma Urbana. Ainda que os problemas e aflições sejam muito parecidos nas milhares de cidades brasileiras, as soluções nem sempre serão idênticas. É necessário que cada governo local identifique as informações de modo ascendente, a partir da menor unidade territorial percebida pelos moradores – que é o bairro –, agregando-as então por regiões, o que possibilita a leitura e interpretação dos eventos para o município como um todo, identificando-se a dimensão e tamanho do problema. Nesse processo é fundamental quantificação dos eventos envolvidos, mensurando-se pobreza, graus de exclusão social, bem como as intervenções necessárias para os seus enfrentamentos. Este processo pode ser identificado como um modelo de **planejamento participativo** de construção de estratégias de intervenções.

Existem atualmente inúmeros conceitos de planejamento em debate na sociedade. A preocupação primeira neste momento é delimitar claramente o ambiente desta discussão, posicionando-a enfaticamente no âmbito das políticas públicas, separando-a da reflexão neoliberal, em que “especialistas” do mundo privado, procuram transportar os conceitos empresariais à formulação de políticas públicas. Em políticas públicas não há “mercado consumidor” e sim cidadãos usuários, portadores de direitos que devem ser integralmente respeitados em sua condição humana e não como clientes. Em política pública é imperioso o princípio segundo o qual o interesse público tem supremacia sobre os interesses individuais e/ou privados, ainda que estes possuam alto poder de compra.

Estabelecidas estas premissas, vamos agora apontar duas questões que fortemente se entrelaçam enquanto orientações para o início das atividades do planejamento participativo:



- A primeira estabelece o cidadão investido em sua dimensão humana como centralidade no debate; e
- A segunda, é a relação deste com o território em que vive, trabalha, procria, sofre, padece, morre.

A relação destas questões, entrecortadas pelo ambiente institucional do alcance (ou omissão) das políticas públicas, mais os impactos produzidos pela não apropriação dos benefícios do crescimento econômico – equivocadamente verbalizado como desenvolvimento – possibilitará visualizar, por território, as dimensões de suas **vulnerabilidades**⁷ e também das **potencialidades**.⁸ Estas informações são melhores visualizadas quando organizadas em *mapas temáticos*, que possibilitam a adoção de cores diferentes para cada tema, que juntas configurarão os vários cenários onde se materializam diuturnamente as violações aos direitos humanos.

Em princípio, recomenda-se a estruturação de pelo menos quatro mapas temáticos, conforme estruturados a seguir:

6.1 – Mapa 01: O crescimento urbano

- Assentamentos e áreas onde se localizam as habitações subnormais e precárias (favelas, cortiços);
- Loteamentos com ocupação já iniciada;
- Loteamentos em fase de implantação;
- Loteamentos já aprovados e não implantados;
- Destacar as áreas públicas reservadas (verdes e institucionais).

6.2 – Mapa 02: Obstáculos e pontos de conflitos

- Ponto de captação de água para o abastecimento urbano;
- Estação de tratamento de água e reservação;
- Estação de tratamento de esgoto e/ou mananciais que recebem os resíduos;
- Aterro Sanitário e/ou usinas;
- Grandes indústrias poluentes;
- Perímetro urbano;
- Distritos urbanos.

7 Caracterizadas pela pobreza, exclusão social, inacessibilidades aos serviços básicos de água, coleta de esgoto e lixo, energia elétrica, iluminação pública, transporte coletivo etc., assim como a não universalização do acesso aos serviços produzidos pelas políticas públicas de saúde, educação, cultura, esporte, recreação e lazer, sem contar as questões relacionadas ao funcionamento do “estado paralelo” pelas ações de violência protagonizadas pelo narcotráfico.

8 Nestas atividades é importante evitar olhar/verificar apenas os “problemas” que os territórios possuem, muitas vezes as potencialidades de realização de projetos de inclusão produtivas são enormes, por esta razão a construção dos mapas das vulnerabilidades devem ser estruturados sempre com duas colunas, uma apresenta as debilidades a outras as “potencialidades”.

6.3 – Mapa 03: Vulnerabilidades e violações dos direitos humanos

- Indicadores econômicos e sociais gerais IDH-M,⁹ pobreza, exclusão social, analfabetismo, mortalidade (infantil, geral, por causas externas);
- (in)Acessibilidade e (des)assistência das políticas públicas de abastecimento de água potável, coletas de esgoto e de lixo, serviços de energia elétrica e iluminação pública, transporte coletivo, saúde, educação, cultura, esporte, recreação e lazer, entre outros;
- Os problemas enfrentados pelos extratos sociais mais vulneráveis da sociedade: crianças, adolescentes e idosos;
- Violências protagonizadas pela ação do “estado paralelo”;
- Questões das violações a ade de gênero, religiosa, étnica e racial; e
- Outros temas identificados através das discussões com a comunidade.

6.4 – Mapa 04: Potencialidades de inclusão produtiva

- Articulação social existentes nos territórios;
- Estrutura de cooperação e solidariedade;
- Consensos coletivos em torno de problemas e soluções;
- Alternativas e experiência de geração de renda;
- Experiências de acolhimento e inclusão social solidária;
- Experiências de realização de atividades de interesse público através de mutirões; e
- Outros temas identificados através das discussões com a comunidade.

Com estes mapas será possível a consolidação da interpretação sobre cada um dos vários problemas, suas causas/origens, e as conseqüências destes nos territórios. Identificando-os, sempre de forma ascendente e com ampla participação da sociedade, será possível, a partir da quantificação/qualificação, estabelecer relações de hierarquia e urgências nas tomadas de decisões, em função do número de pessoas envolvidas e dos impactos por eles provocados enquanto perdurarem. Este processo é importante, uma vez que possibilita a construção de *consensos populares* em torno das prioridades que estruturarão os eixos de intervenção da Reforma Urbana.

Diante destas diretrizes gerias e conceitos¹⁰, é possível indicar um roteiro de passos e estágios que devem ser percorridos para a construção de um **Plano de Intervenção**, que deve ter como linhas, a abordagem as seguintes questões:

9 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M – Esse índice representa uma avaliação do desenvolvimento humano através da composição de variáveis obtidas pela média aritmética simples de três subíndices, referentes às dimensões Longevidade, Educação e Renda. Para obter mais informações metodológicas, consulte o site <http://www.pnud.org.br/atlas>.

10 Para saber mais sobre este assunto, consultar o Texto de Referência da Aula 2 – Formulação e Implementação de Políticas, Programas e Projetos Públicos, de autoria de Helvio Moisés, do Módulo III – Gestão das Políticas Públicas, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

- **Problema:** situação negativa reversível, identificada pelo conjunto de militantes do partido em aliança com os moradores (dos territórios), que se mobilizam para a sua superação.
- **Causa:** é o fator determinante que provoca um efeito sensível (problema), ao qual se relaciona instantaneamente ou após certo prazo.
- **Consequência:** efeito sensível decorrente de um estado, de uma ação ou omissão.
- **Objetivo geral:** a alteração da realidade favoravelmente à solução de cada problema considerado relevante.
- **Objetivo específico:** a solução de cada uma das causas do problema.
- **Oportunidade:** situação existente favorável para o alcance de um objetivo almejado.
- **Estratégia:** seqüência ordenada de ações a realizar, conforme os efeitos que se espera alcançar.
- **Capacidade:** é a posse dos recursos – políticos, econômicos, cognitivos, gerenciais, institucionais – necessários ao entendimento do problema e à consecução dos objetivos planejados.
- **Governabilidade:** é o grau de autonomia e poder / legitimidade e autoridade, de controle das variáveis por um sujeito para realizar o que planeja.
- **A definição dos objetivos e da estratégia:**
 - Por quê? – justificativa / entendimento do problema,
 - O quê? – a ação / estratégia a ser realizada,
 - Onde? – localização no espaço – área de influência das ações,
 - Para quem? – o público-alvo a ser atendido,
 - Para quê? – objetivos / resultados a atingir,
 - Como? – metodologia, ordem das ações, procedimentos,
 - Com quê? – os recursos necessários,
 - Com quanto? – recursos financeiros e materiais,
 - Com quem? – recursos humanos,
 - Quando? – localização no tempo – cronograma, e
 - Quem? – responsável.

A reunião destas informações, como dito antes, será de grande valia para auxiliar na construção do projeto político para a Reforma Urbana que deverá figurar como proposta de destaque no Programa de Governo¹¹ que o partido apresentará e defenderá junto a sociedade no calendário da campanha eleitoral. A construção da proposta, deve estar em sintonia com as demais propostas do programa, e este, depois da vitória eleitoral, deverá ser materializado no exercício do poder político através das ações do Executivo municipal, mediante a adoção das recomendações por meio do Plano Plurianual de Investimento (PPA).

11 Para saber mais sobre este assunto, consultar o Texto de Referência da Aula 1 – Concepção e organização de um plano de governo, de autoria de Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH/USP) e Francisco Fonseca (FGV/SP), do Módulo III – Gestão das Políticas Públicas, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

7 – A construção da Rede de Proteção Social e os Direitos Humanos

O grande desafio estabelecido para os gestores urbanos está em construir políticas públicas portadoras de mecanismos que sejam simultaneamente multifuncionais¹², garantindo que todos possam ocupar territórios que materializem condições dignas de vida, eliminando as inúmeras situações de violação dos direitos humanos através do combate à pobreza e da promoção da inclusão social. Para tanto, é imprescindível a articulação de uma **rede de proteção social, promoção e valorização da vida**. Na atualidade, e fundamentalmente no território urbano que se materializam a imensa maioria das violações aos direitos fundamentais da pessoa humana em nosso país.

Os **direitos humanos**¹³, conforme ensina o Prof. Dalmo Dallari, *“é uma forma sintética de nos referirmos a direitos fundamentais da pessoa humana, aqueles que são essenciais à pessoa humana e que precisa ser respeitada como pessoa. São aqueles necessários para a satisfação das necessidades humanas fundamentais”*. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pela primeira vez na história da humanidade, apresenta os direitos civis e políticos juntamente com os direitos sociais, econômicos e culturais, destacando e chamando a atenção para a **indivisibilidade, inter-relação e interdependência dos direitos humanos**. A Declaração enfatiza, também, o **alcance universal** dos Direitos Humanos que devem ser observados independentemente da diversidade cultural, política, econômica, religiosa de cada sociedade. Já a Conferência da ONU Sobre Direitos Humanos, realizada em Viena 1993, em seu art. 5º, além de reafirmar o caráter da *“universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relações dos direitos humanos, indica que a comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos. De forma explícita, aponta que é dever dos estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais”*.

As cidades não inclusivas caracterizam-se pela forma sistemática da reprodução das condições que perpetuam as violações dos direitos humanos. São inúmeras as situações que caracterizam as violações e, como regra, estas agravam-se mais na medida em que nos aproximamos das periferias, onde a falta de infra-estrutura básica de saneamento (acesso universal a água potável, coleta de esgoto e lixo), de escolas para acolher a todos (quanto tempo as mães esperam para conseguir uma vaga para seus filhos em uma creche pública?), de assistência à saúde, de segurança pública, conjugados à inexistência de espaços e ambientes para atividades de cultura, esportes,

12 Aqui o sentido empregado é o modo de acolher e possibilitar o desenvolvimento social e econômico, assegurando cidadania a uma legião de sobreviventes em condições sub-humanas, residentes em habitações e regiões subnormais, agregando-se a esse contingente os novos e futuros moradores que continuam chegando às cidades. Em resumo, trata-se de assegurar o *direito à cidade* para todos.

13 Para saber mais sobre este assunto, consultar o Texto de Referência da Aula 02 – Políticas Públicas e Direitos Humanos, de autoria de Ana Carolina Pires Evangelista, no Módulo I do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).



recreação e lazer, e às precárias condições de moradias, compõem o quadro geral em que se materializa a violação de direitos. Este quadro revela de modo gritante que a base de sustentação de todas estas violações está lastreada em uma única matriz, caracterizado pela falha, precariedade e omissão da ação do Estado na gestão das políticas públicas, que têm a seu encargo a missão de gerar as condições para o desenvolvimento social, econômico e cultural da nação.

As políticas públicas¹⁴ representam e constituem as ações do Estado no exercício de suas competências, comprovam a materialidade da intervenção e da ação do Estado. Quando o Estado não se faz presente em um determinado território ele é imediatamente substituído por outro ente (com “leis” e “regras” próprias e de execução sumária), que se organiza sem o controle da sociedade, e normalmente contra seus fins civilizatórios.

Ao desafio inicial, apontado no início deste tema, somam-se outros que dizem respeito à eficiência, eficácia e efetividade destas políticas, que atuando de modo combinado devem assegurar a interrupção das violações, a garantia do reconhecimento e do cumprimento dos direitos, nas suas dimensões de universalidade, indivisibilidade, interdependência. A constituição e operacionalização da **Rede de Proteção Social** pode responder de forma eficiente a todos estes desafios.

A constituição de uma rede desta natureza deve alicerçar-se em três princípios fundamentais enquanto compromisso para o desenvolvimento de ações:

- Primazia¹⁵ do Estado quanto à responsabilidade pela articulação de estratégias como instrumento de defesa e promoção dos direitos humanos;
- Subordinação à lógica estabelecida pelos direitos humanos como diretriz estratégica a ser adotada na formulação, implementação e gestão de políticas públicas; e
- Fortalecimento das instâncias de participação e controle social em todas as etapas de produção dos serviços oriundos das ações das políticas públicas.

A operacionalização da rede de proteção social deve estruturar-se na lógica do planejamento participativo de intervenções territoriais que devem observar algumas diretrizes gerais:

14 Para saber mais sobre este assunto, consultar o Texto de Referência da Aula 01 – O que são Políticas Públicas, de autoria de Rosângela Vecchia, no Módulo I do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

15 Pode e devem ser acolhidas as iniciativas da sociedade civil organizada – em especial as ONGs – quanto ao enfrentamento do problema, mas não se pode permitir que o Estado “terceirize” a estas, a formulação das diretrizes de como o poder público deve atuar e produzir políticas públicas.

- Identificação dos vários territórios que compõem a cidade,
- Identificação das forças propulsoras (ativos sociais: associação de moradores, lideranças populares, instituições que desenvolvem estudos e pesquisa na áreas/território, agentes políticos e sociais, entre outros), e das forças restritivas (neste caso os exemplos mais eloqüentes, vêm dos seguimentos que representam o pensamento liberal) existentes e atuantes nos territórios, ou fora destes, mas com repercussão nos mesmos,
- Articulação interna no governo municipal, do Grupo de Trabalho (com coordenação política e executiva claramente estabelecida pelo prefeito/a), representando todas as políticas públicas (planejamento, serviços e infraestrutura urbana, saúde, educação, assistência social, esporte/lazer/recreação, cultura, segurança pública, entre outras) com representação da estrutura do poder local,
- Construção, sob a égide dos três princípios, dos Mapas de Vulnerabilidade/Potencialidades (violações dos direitos humanos provocadas pela inexistência de infra-estrutura básica e/ou omissão das políticas públicas) para cada território,
- Identificação para dentro e fora do Governo Municipal, de qual é a área de competência na gestão municipal (estadual e federal) pelo atendimento às demandas e violações dos direitos humanos e quais serão as ações e estratégias necessárias para superá-las, quanto custará, de onde virão os recursos e em qual tempo o problema poderá ser resolvido, e
- Construção de estratégias de acompanhamento, monitoramento, avaliação e controle¹⁶.

8 – Os instrumentos do Estatuto das Cidades e o Plano Diretor para operacionalizar a Reforma Urbana

O Estatuto da Cidade está vinculado à questão do desenvolvimento urbano fundado no cumprimento da função social da cidade. Trata-se da Lei Federal de n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que somada a outras legislações compõe os instrumentos urbanísticos federais.

Nos últimos 30 anos foram editados três instrumentos urbanísticos federais importantes: Lei Complementar 14, de 8/6/73, que cria as regiões metropolitanas e instaura os primeiros instrumentos de planejamento federal no campo urbano e territorial; Lei 6.766, de 19/12/79, recentemente alterada pela Lei 9.875, de 29/01/99, que dispõe sobre o parcelamento do solo; Lei de Loteamentos e Lei 6.803 de 2/7/80,

¹⁶ Para saber mais sobre este assunto, consultar o Texto de Referência da Aula 03 – Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas, de autoria de Lília Belluzzo e Renato Sergio de Lima, no Módulo III – Gestão das Políticas Públicas, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).



que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. O Estatuto vem complementar a legislação até então existente e dar à Política Urbana instrumentos eficazes de gestão.

O debate em torno do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional (Câmara e Senado) levou 10 anos. A demora na promulgação da Lei n.º 10.257 dá a medida de sua importância. Sancionada em julho de 2001, torna-se o grande instrumento regulador e definidor de diretrizes gerais da política urbana (a Lei regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal).

Diferentemente da legislação tradicional, o Estatuto não apresenta fórmulas, parâmetros ou receituário de passos e instrumentos a serem seguidos, na crença de um suposto planejamento urbano racional e salvador, que garanta uma cidade perfeita e isenta de conflitos. Estabelece de forma clara e aberta formas possíveis de diálogo entre planejamento e gestão, planejamento e política.

De competência do município, a política urbana proposta no Estatuto tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante diretrizes gerais:

- I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II. 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;
- III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
- VII. integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência;
- VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência;
- IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X. adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI. recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII. audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV. simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI. isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Além das Diretrizes gerais o Estatuto trouxe novos poderes para as administrações municipais, através de institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, no sentido de atender mais plenamente à função social da propriedade e da cidade (o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública). Destacamos e apresentamos a seguir estes instrumentos que estão à disposição dos governos locais, para a implementação da Reforma Urbana.



8.1 – Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Em diversas cidades brasileiras, há uma quantidade expressiva e inaceitável de terrenos ociosos no tecido urbano, estocados em geral com fins especulativos. O proprietário aguarda a valorização do lugar, a partir da intervenção, exclusiva e privilegiada, do poder público com a instalação de infra-estrutura básica e implantação de equipamentos urbanos essenciais.

Além de interferirem negativamente no mercado de terras, estas áreas oneram o poder público municipal, pois, muitas vezes, o município se vê obrigado a atender às justas reivindicações dos moradores de áreas desprovidas de toda e qualquer infra-estrutura e, nesta tarefa, dota de serviços e equipamentos também os terrenos ociosos existentes no caminho.

A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados.

O prejuízo que a ociosidade de imóveis pode causar à população de uma cidade ganha efetiva expressão econômica no alto custo final, por habitante, de equipamentos e serviços públicos. Isso acontece porque a existência de muitos terrenos baldios no interior de bairros já consolidados, aos quais se sobrepõem loteamentos e conjuntos residenciais dispersos, conduzem a um sobreesforço financeiro dos entes públicos, que se vêem obrigados a expandir sua rede de serviços a regiões onde a infra-estrutura instalada ficará ociosa, propiciando, no entanto, ganhos patrimoniais aos proprietários de terrenos estocados para fins exclusivamente especulativos¹⁷.

O artigo 182 da Constituição Federal, em seu parágrafo quarto, diz que é facultado ao poder público municipal, *mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor*, exigir nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O principal objetivo destes três instrumentos, de aplicação sucessiva, é o combate à retenção de terrenos ociosos em setores da cidade que, cada vez mais, se valorizam ao serem dotados, pelo poder público municipal, de infra-estrutura e serviços urbanos, aumentando os custos de urbanização e expandindo, desnecessariamente, as áreas urbanas.

¹⁷ Do ponto de vista econômico os especuladores se apropriam sem contrapartida financeira de uma externalidade positiva, que, à sua vez, é correspondida por um ônus que se distribui para o conjunto de moradores da cidade, na forma de serviços públicos mais caros e/o mais precários.

O Estatuto da Cidade determina a criação de lei municipal específica para reger o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Esta lei deverá fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, aplicando-se em área incluída no Plano Diretor.

É considerado subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. O critério da subutilização aplica-se tanto a glebas passíveis de parcelamento – possibilitando ampliar o acesso à terra urbana para fins de moradia –, quanto à ocupação de lotes com construções para diferentes usos.

Com a aplicação deste primeiro instrumento procura-se otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Além disso, poderá ser ampliada a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promovido o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades, que poderão abrigar, por exemplo, o uso habitacional como forma de revitalização do centro urbano.

A idéia central desse instituto é punir com um tributo de valor crescente, ano a ano, os proprietários de terrenos cuja ociosidade ou mau aproveitamento acarrete prejuízo à população. Aplica-se aos proprietários que não atenderam à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O objetivo é estimular a utilização socialmente justa e adequada desses imóveis ou sua venda. Neste caso, os novos proprietários se responsabilizarão pela adequação pretendida.

8.2 – Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo

O IPTU progressivo no tempo está na seqüência das sanções previstas pelo art. 182 da Constituição Federal, que se vincula ao não cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá, segundo o Estatuto, mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel.

As melhores perspectivas de efetividade do IPTU progressivo no tempo tende a ocorrer em municípios que possuam um adequado sistema de cobrança, portanto, é fundamental a permanente organização e atualização do cadastro imobiliário através da modernização do sistema de arrecadação das rendas municipais.



O imposto progressivo no tempo, para ser aplicado com justiça e eficácia, requer um preparo cuidadoso por parte do poder público municipal. Ao considerar sua adoção num determinado município cabe, inicialmente, avaliar se a cidade tem de fato problemas decorrentes da ocupação excessivamente dispersa, e se o governo municipal está preparado para adotar um instrumento novo e relativamente sofisticado de gestão.

8.3 – Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o poder público municipal poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

As áreas que chegarem a ser objeto de desapropriação, nesta seqüência de procedimentos, poderão servir para promoção de transformações na cidade, dentre elas, por exemplo, a implantação de unidades habitacionais ou a criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente; bem como a destinação de áreas para atividades econômicas voltadas à geração de renda e emprego para população pobre.

Sua utilização somente se dará no caso de ineficácia das penalidades anteriormente citadas, quando, então, o poder público municipal poderá dar ao terreno ocioso a destinação socialmente mais adequada.

8.4 – Direito de superfície

O direito de superfície possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato – por tempo determinado ou indeterminado – e mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

O direito de superfície surge de convenção entre particulares. O proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá atender às exigências de edificação compulsória estabelecida pelo poder público, firmando contrato com pessoa interessada em ter o domínio útil daquele terreno, mantendo, contudo, o terreno como sua propriedade. Os interesses de ambos são fixados mediante contrato, onde as partes estabelecem obrigações e deveres entre si.

O direito de superfície dissocia o direito de propriedade do solo urbano do direito de utilizá-lo, com a finalidade de lhe dar destinação compatível com as exigências urbanísticas.

Quem se responsabilizar por tal tarefa adquire o direito de uso das edificações e das benfeitorias realizadas sobre o terreno. Isto quer dizer que se transfere para quem se beneficia do direito de superfície a prerrogativa de uso daquele espaço.

Findo o contrato, as benfeitorias realizadas no terreno serão revertidas para o proprietário do terreno, sem indenização. Deve-se observar que o contrato pode estabelecer se o proprietário está ou não obrigado a indenizar quem usou o direito de superfície em seu terreno.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa e quem usufrui da superfície de um terreno responderá, integralmente, pelos encargos e tributos que na propriedade incidirem, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão, salvo disposição contrária estabelecida em contrato. Tal direito se extingue, caso haja desvio da finalidade contratada.

A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa, fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórios, sem que se cumpra a seqüência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão rebatidos na cidade como um todo.

8.5 – Direito de preempção

O direito de preempção (ou de preferência) é instrumento que confere preferência ao poder público municipal, para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares.

Para usufruir deste direito, o município deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção. A lei que fixa as áreas objeto de incidência deste direito não poderá vigorar por mais de cinco anos, porém, pode ser renovada após um ano de seu término. Ao instituir o direito de preferência, a lei municipal deve enquadrar cada área em uma ou mais finalidades relacionadas no Estatuto das Cidades.

O instrumento permite, ainda, que o poder público tenha preferência na aquisição de imóveis de interesse histórico, cultural ou ambiental, para que estes recebam usos especiais e de interesse coletivo. Permite, também, a aquisição de áreas para a construção de habitações populares, atendendo a uma demanda social, bem como para a implantação de atividades destinadas ao lazer e recreação coletivos, como, por exemplo, parques, ou mesmo para a realização de obras públicas de interesse geral da cidade.



O uso deste instrumento pelo poder público municipal permite, também, que o município constitua gradativamente, se o desejar, e a partir de cuidadoso planejamento, uma reserva fundiária ou estoque de terrenos, sem a necessidade de adoção de medidas drásticas como a desapropriação, que muitas vezes acarretam problemas sociais e jurídicos.

É importante destacar os limites existentes para a adoção do direito de preempção. Um deles diz respeito à disponibilidade de recursos públicos para a aquisição preferencial de imóveis. Além disso, faz-se necessário que o poder público possua um sistema de planejamento que permita enquadrar as áreas em finalidades específicas e programadas. Para sua adoção, em bases sólidas, é fundamental o conhecimento e o acompanhamento da dinâmica do mercado imobiliário.

8.6 – Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir consiste na possibilidade de o município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa.

Por exemplo: a relação 1 possibilita construir 1 vez a área do terreno, a relação 2, permite construir 2 vezes a área do terreno, e assim por diante. Sendo assim, o proprietário poderá construir para além da relação estabelecida, porém, pagando ao poder público este direito concedido, com valor proporcional ao custo do terreno.

O Plano Diretor deverá fixar áreas nas quais o direito de construir e de alteração de uso poderá ser exercido, estabelecendo relação possível entre a área edificável e a do terreno. Poderá, também, fixar um coeficiente de aproveitamento básico, único para toda a zona urbana, ou nos casos necessários, adotar coeficiente diferenciação para áreas específicas.

O Plano Diretor definirá, ainda, os limites máximos de construção a serem atingidos, considerando a infra-estrutura existente e o potencial de densidade a ser alcançado em cada área.

As condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão constar em lei municipal específica, onde serão estabelecidos: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e a contrapartida do beneficiário.

Os recursos provenientes da adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão ser aplicados na construção de unidades habitacionais, regularização e reserva fundiárias, implantação de equipamentos comunitários, criação e proteção de áreas verdes ou de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A utilização deste instrumento possibilita um maior controle das densidades

urbanas; permite a geração de recursos para investimentos em áreas pobres; e promove a desaceleração da especulação imobiliária. Cabe registrar, contudo, que a sua adoção exige, do poder público, controles muito ágeis e complexos.

8.7 – Transferência do direito de construir

Este instrumento compreende a faculdade conferida, por lei municipal, ao proprietário de imóvel, de exercer, em outro local, o direito de construir previsto nas normas urbanísticas, e que ainda não exercido.

Trata-se de um instrumento que possibilita flexibilidade na aplicação da legislação urbanística e na gestão urbana, tendo inúmeras aplicações, como, por exemplo, a preservação de imóveis de interesse histórico, proteção ambiental ou operações urbanas.

O direito de transferência previsto no Plano Diretor, ou em legislação urbanística dele decorrente, só poderá ser aplicado quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

No Brasil, a origem desse instrumento está vinculada à proteção do ambiente natural e do construído (patrimônio arquitetônico), objetivando o incentivo a sua preservação.

Sendo parte de uma política de incentivo à preservação, tal instrumento deve ter sua adoção inserida em um planejamento cuidadoso, com objetivos e metas bem definidos, e custos avaliados em função do interesse público.

Cabe lembrar que, nos procedimentos da transferência, o poder público deve considerar a possibilidade da vizinhança absorver o impacto urbanístico decorrente, bem como o possível aumento de densidade provocado pelos índices transferidos. Outra exigência se refere à concordância dos proprietários para efetiva negociação e à própria capacidade do poder público para gerenciar o processo.

8.8 – Operações urbanas consorciadas

As operações urbanas consorciadas referem-se a um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas, contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. O objetivo é alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A lei específica de aprovação do instrumento deverá conter o plano de operação urbana consorciada, definindo a área a ser atingida, com programa básico de sua ocupação; a previsão de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; um estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na lei; e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil.

A operação urbana possibilita ao município uma maior amplitude para tratar de diversificadas questões urbanas, e permite que delas resultem recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, em especial quando as operações urbanas envolvem empreendimentos complexos e de grande porte. Dessa forma, o poder público poderá contar com recursos para dotar de serviços e de equipamentos as áreas urbanas desfavorecidas.

Para viabilizar uma operação urbana, há a possibilidade de serem previstas a modificação de índices e de características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; as alterações das normas para edificação; a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e a emissão, pelo município, de certificados de potencial adicional de construção, a serem alienados em leilão. Os condicionantes impostos para aplicação deste instrumento referem-se à dinâmica do mercado imobiliário, à existência de interesse dos agentes envolvidos na participação e à capacidade do poder público em estabelecer parcerias e mediar negociações, bem como firmar sua competência para gerir a aplicação da operação urbana consorciada.

8.9 – Estudo de impacto de vizinhança

O Estatuto da Cidade estabelece que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal.

O EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

O estudo de impacto de vizinhança incluirá, ao analisar os impactos do novo empreendimento, pelo menos: o aumento da população na vizinhança; a capacidade e existência dos equipamentos urbanos e comunitários; o uso e a ocupação do solo no entorno do empreendimento previsto; o tráfego que vai ser gerado e a demanda por transporte público; as condições de ventilação e de iluminação; bem como as conseqüências, para a paisagem, da inserção deste novo empreendimento no tecido urbano e, também suas implicações no patrimônio cultural e natural.

O EIV, além de contemplar as questões acima citadas, deverá considerar a opinião da população diretamente afetada pelo empreendimento e a abrangência destes impactos, que podem vir a se estender para área além dos limites da própria cidade.

Registra-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requerido nos termos da legislação ambiental.

8.10 – Usucapião especial de imóvel urbano

O Estatuto da Cidade trata da usucapião especial de imóvel urbano, regulamentando o art. 183 da Constituição Federal, que estabelece a aquisição de domínio para aquele que possuir área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, com a ressalva de que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, poderá ocorrer a usucapião coletiva, desde que os possuidores também não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Acerca da usucapião constitucional (art. 183), cumpre notar que o instituto não tem as mesmas características daqueles regulados pelo Código Civil. A Carta Magna introduz o instituto da usucapião pró-moradia em áreas urbanas, acrescido, pelo Estatuto da Cidade, da figura da usucapião coletiva, cuja previsão é importante para a regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços.

A usucapião é instituto jurídico antigo, aplicado na área rural, e criado com fundamento na função social da propriedade, embora este princípio ainda não fizesse parte da Constituição Federal.

A usucapião trata da posse efetiva do bem, transformando-a em domínio, propriedade ou em outro direito real, após o mero decurso do prazo previsto em lei. Portanto, não é de hoje que a lei brasileira reconhece direitos ao possuidor perante o proprietário que não utiliza efetivamente sua propriedade.

Esse direito será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Efetivamente, a usucapião coletiva está voltada para a promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da propriedade para grandes contingentes populacionais residente em favelas, invasões, vilas e alagados, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços pode ser corrigida por este instrumento, cuja meta é o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações, tanto em áreas urbanas já consolidadas, como em áreas de expansão.



Importante destacar que o Estatuto da Cidade serve principalmente para a obtenção de uma gestão democrática da cidade, favorecendo as administrações municipais que têm o compromisso de garantir uma melhor qualidade de vida urbana para a maioria dos seus cidadãos.

De tudo isso, o ponto central, aquele que deflagra todo o processo de implantação de uma política municipal de urbanização e de gestão democrática da cidade é o PLANO DIRETOR, instrumento de planejamento municipal, que com a nova lei passou a ser obrigatório (ressalvado, desde que mais favoráveis, as disposições contidas nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais) para:

- I. com mais de vinte mil habitantes;
- II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III. onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (imposto progressivo);
- IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A elaboração do Plano Diretor Municipal, que deve abranger todo o território do município e não somente a zona urbana, deve garantir a ampla participação dos organismos governamentais, não-governamentais, sociedade civil e forças empreendedoras, assim como a ampla publicidade or meio de audiências públicas, debates e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O processo de elaboração do Plano Diretor é um processo político, democrático e público na definição de qual é a cidade que queremos, no presente e no futuro. *

O eixo norteador deve ser a participação popular, garantida mediante a constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências; planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos, plebiscitos.

Dentro desse esquema, a participação popular pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana: a formulação de instrumentos urbanísticos, a negociação e aprovação na Câmara, a implementação, a gestão cotidiana e, se necessário, sua revisão.

Finalmente, o Estatuto da cidade, com seus Plano Diretores, é o grande instrumento que a sociedade passa a ter na busca da melhoria da qualidade de nossas cidades. Ele nos assegura a oportunidade de intervir no território municipal, criando novos parâmetros para um crescimento mais justo e equilibrado de nossas cidades.

Por outro lado, persiste a possibilidade de sua instrumentalização para fins excludentes e populistas. Portanto, há a necessidade de adoção de posturas sóbrias e

de não incorrer no erro de acreditar que a existência de um dispositivo jurídico, por si só, vá garantir uma melhora de qualidade de vida. Pelo contrário, as forças que se opõe à democratização do acesso à terra urbana continuam presentes e atuantes, e permanecem com um acesso privilegiado aos canais de decisão, significando que se trata de uma luta sem descanso por mais igualdade em nossa realidade urbana.

Mas é exatamente esse o papel da política, e o Estatuto da Cidade prevê um espaço em que ela se efetive. O restante está a cargo da capacidade de organização e pressão dos diferentes atores, em especial da vontade política dos administradores municipais em democratizarem a gestão da cidade.

Reforma Urbana, já!

*Todo dia o sol da manhã
Vem e lhes desafia
Traz do sonho pro mundo
Quem já não o queria
Palafitas, trapiches, farrapos
Filhos da mesma agonia
E a cidade que tem braços abertos
Num cartão postal
Com os punhos fechados na vida real
Lhe nega oportunidades
Mostra a face dura do mal
...
"Alagados" – Os Paralamas do Sucesso
Composição de Hebert Viana e Bi Ribeiro*

A situação urbana no país é explosiva. A gravidade da situação nos territórios urbanos estabelece claramente a existência de um quadro de *apartheid* social que, confere às cidades a condição de lócus da anticidadania. A pobreza, a exclusão social e a marginalidade, têm a cara das cidades. É no território urbano, portanto, que se materializam as violações dos direitos humanos. As cidades há muito se transformaram na arena dos conflitos sociais e econômicos, fruto do modo capitalista de produção do espaço urbano, da inoperância e incompetência do Estado. A incompreensão, da maldade e oportunismo dos liberais, de outra parte, têm criminalizado o debate em torno da busca de soluções para o enfrentamento da pobreza e da promoção da inclusão social. Aos olhos liberais, que confiam acriticamente nas possibilidades organizadoras e regeneradoras do mercado, e que o tomam por um dogma, em uma religião que demoniza o Estado e as políticas públicas, demandas sociais urbanas de acesso e garantia dos mínimos de infra-estrutura urbana devem ser tratados como caso de polícia. Retoma-se, assim, os termos de um liberalismo arcaico, que o próprio liberalismo, na figura de um John Stuart Mill, por exemplo, já havia cuidado de superar.

O Partido Socialista Brasileiro, não apenas se recusa a endossar este pensamento e prática política, como vem a público denunciar este estado de coisas, propondo aos seus militantes, dirigentes e simpatizantes, que se adote o tema da Reforma Urbana como vetor, na construção de uma plataforma de articulação das estruturas do Estado Nacional. Trata-se, fundamentalmente, de definir linhas de cooperação intergovernamental (União, estados, municípios), para a operacionalização de um conjunto de estratégias que cumpram objetivos emergenciais, que tenham o condão

de colocar a realidade das cidades em um patamar que privilegie a hospitalidade e, em o fazendo, reduza significativamente o quadro de violação de direitos que o vem caracterizando:

- I. O governo federal deve disponibilizar urgentemente volume de recursos compatível com o tamanho do desafio exigido para a implementação da Reforma Urbana. A União deve utilizar fortemente sua capacidade indutora, para assegurar a implementação da Reforma Urbana, exercendo seu papel constitucional de articulação de consensos e supridora de recursos, possibilitando que o país resgate os passivos sociais que só fizeram aumentar nas últimas décadas, na medida em que se correlacionaram significativamente com o próprio fenômeno da urbanização. A nação não pode, e não suporta mais esperar as indefinições, que decorrem do não funcionamento das políticas públicas de caráter metropolitano, assim como não pode aguardar a superação espontânea do quadro crônico, que envolve as incapacidades técnicas e financeiras dos pequenos e médios municípios, para dar cumprimento a missões que são suas, até mesmo por força de previsão constitucional. Neste sentido é necessário:
 - a. Definir no âmbito da União um fundo financeiro, estável ao longo do tempo, sustentável, com volume significativo de recursos, que permita não apenas o apoio financeiro aos municípios – em especial às Regiões Metropolitanas –, mas também induza a capacitação e formação de quadros, assegurando a transferência de tecnologias e a replicação de experiências bem sucedidas, de modo a que se confira efetividade ao preceito da autonomia municipal. Trata-se, portanto, de criar um ente articulador, o Fundo, que possibilite e garanta a implementação de um Plano Nacional de Emergência, visando a implementação da Reforma Urbana.
 - b. A Reforma Urbana deverá assegurar intervenção de modo a garantir emergencialmente a universalização do acesso aos programas de regularização fundiária e recuperação de áreas habitacionais degradadas e subnormais.
- II. O Plano Nacional de Emergência da Reforma Urbana deverá articular o fortalecimento de estratégias que assegurem a superação das dificuldades (financeiras e técnicas) dos pequenos e médios municípios, na gestão dos temas estruturantes da Reforma Urbana, notadamente a operacionalização dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades. Para implementação de tais medidas, deverão ser valorizados os instrumentos de cooperação, mormente os consórcios de cooperação intermunicipais e intergovernamentais.
- III. O Plano Nacional de Emergência da Reforma Urbana deverá ter como compromisso assegurar o estabelecimento da Rede de Proteção Social. Este deverá ser o princípio articulador das políticas públicas (educação, saúde, assistência social, proteção e promoção das crianças, jovens e idosos, cultura, esportes e recreação, segurança pública e valorização da vida, transportes coletivos, energia elétrica e iluminação pública, saneamento básico, entre



outras), cujas concepções e materialização devem reconhecer a centralidade do cidadão, em sua dimensão humana, como elemento estruturante da própria ação pública. A Rede deve ser orientada pelos preceitos de universalização do acesso, equidade, integralidade e permanência no atendimento, e deverá ter como missão especial o combate à pobreza, a promoção da inclusão social e a valorização e proteção dos direitos humanos e da vida. A Rede deverá ter, como prioridade de atuação, a implementação de estratégias que atendam prioritariamente os seguimentos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social, que são as crianças, os jovens e os idosos.

- IV. O Plano Nacional de Emergência da Reforma Urbana deverá assumir como ação de natureza emergencial a efetiva concretização das políticas públicas de educação (articulando a educação básica – infantil/fundamental/médio, cujas atribuição e competência deverão recair sobre o nível local), saúde (implementação universal baseada nos princípios do Sistema Único de Saúde – SUS), Saneamento Básico (assegurando universalização e segurança no acesso à água potável, coleta dos resíduos sólidos/líquidos e disposição final adequada dos mesmos), assistência social, mobilidade urbana e segurança pública.
- V. O Plano Nacional de Emergência da Reforma Urbana deverá articular linhas de financiamento, através da rede oficial de bancos públicos, de modo a permitir o fortalecimento e o desenvolvimento das atividades de inclusão produtiva, amparado e suportado pelos princípios da economia solidária.
- VI. É imperioso que o Plano assegure instrumentos de financiamento a fundo perdido e estímulos ao desenvolvimento de programas de formação e iniciação de jovens nas atividades de produção cultural, tais como cinema, vídeo, música, TV, entre outras.
- VII. A formação profissional de jovens é outra atividade especial que o Plano Emergencial deverá enfrentar adotando estratégias combinadas com as políticas públicas de educação, assistência e de fomento a indústria nacional.

As ações que se indicou acima compõem, evidentemente, um conjunto mínimo de iniciativas que, para serem efetivas, devem se fundamentar em uma firme vontade política. O protagonismo desse processo cabe aos atores legítimos na arena política, e especialmente aos partidos, entidades que têm ao mesmo tempo a missão da mediação e a faculdade natural da atuação legislativa. É dentro desse contexto que a atuação do PSB pode se revestir de suprema importância. O tema da Reforma Urbana carece de um grande articulador, de um centro aglutinador que, sem esgotar o debate, possa trazê-lo para a centralidade que ele merece ter. Seu horizonte de tempo, por outro lado, é aquele da urgência, com que vidas que se perdem em meio à inação e ao descaso querem se tornar plenas em possibilidades e ricas em desafios. O tema da Reforma Urbana, neste sentido preciso, é uma expressão máxima da busca da brasilidade para todos os brasileiros, o vetor a partir do qual se pode construir uma sociedade mais justa e equitativa, e uma nação que não seja, como se diz na poesia, uma palavra partida.

Bibliografia

O socialismo e o desafio das cidades

- ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*, Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editora Ltda.. 1985. Tradução: Guido Antonio de Almeida.
- AHMAD, Aijaz *Problemas de classe e cultura in: Wood, Ellen Meiksins e Foster, John Bellamy (org.). Em defesa da história – Marxismo e Pós-Modernismo*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editores, 1999. Tradução Ruy Jugamm.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Editora Unesp, 4ª Reimpressão, 1996. Tradução: Vera Ribeiro.
- ATHAYDE, Celso; MV Bill. *Falcão – Meninos do tráfico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.
- BENJAMIN, Walter. *Obras Escolhidas I*. São Paulo, SP: 7. e., Editora Brasiliense, 1985. Tradução: Sergio Paulo Rouanet.
- BENJAMIN, Walter. *Obras Escolhidas III: Charles Baudelaire um lírico no auge do capitalismo*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 3. e., 2000. Tradução José Carlos Martins Barbosa, Hemerson Alves Baptista.
- BENJAMIN, Walter. *The Arcades Project*. New York: Harvard University Press, 1999. Tradução: Howard Eiland; Kevin McLaughlin.
- CANDIDO, Malta Campos; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (org.). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora Senac, 2004.
- Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Vários Autores. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo, 1999. (Edição comemorativa 30 anos CEPAM e ECT).
- LÖWY, Michel. *A estrela da manhã: surrealismo e marxismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Tradução: Eliana Aguiar.
- LÖWY, Michel. *A estrela da manhã: surrealismo e marxismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Tradução: Eliana Aguiar.
- LÖWY, Michel. *Walter Benjamin: aviso de incêndio: uma leitura das teses "Sobre o conceito da história"*. São Paulo: Boitempo, 2005. Tradução: Wanda Nogueira Caldeira Brant; Tradução das Teses: Jeanne Marie Gagnebin.
- MASI, Domenico de. *Desenvolvimento sem Trabalho*. São Paulo: Editora Esfera, 1999. Tradução: Eugênia Deheinzelin.
- MOREIRA, Mariana (Coord.). *Microdrenagem urbana*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2006.

PASSAGENS FORRESTER, Viviane. *O Horror Econômico*. São Paulo: Editora Unesp, 7. reimp., 1997. Tradução: Álvaro Lorencini.

Secretaria Municipal de Planejamentos Urbano do Município de São Paulo (Sempla) (org.). *Plano Diretor do Município de São Paulo, 2002-2012*. São Paulo: Editora Senac, 2004.

SILVA, Edson Aparecido *et alli*. *Região Metropolitana de São Paulo: gestão em debate*. São Paulo, maio 2004.

SOUZA, Jailson de; BARBOSA, Jorge Luiz. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

ZALUAR, A. *Gangues, galeras e quadrilhas: globalização, juventude e violência*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

Eixos para as intervenções da reforma urbana

BACHIEGA, Carlos Alberto, VECCHIA, Rosangela. Cartilha Instrumento de Política Urbana: Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Mimeo-2002.

BATISTA, Sinoel. Metodologia para elaboração de Plano Diretor, Instituto de Estudos Municipais – IEM, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, Mimeo-2001.

BELLUZZO, Lilia, LIMA, Renato Sergio de. Texto de Referência da Aula 03 – Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas, Módulo III – Gestão das Políticas Públicas, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

EVANGELISTA, Ana Carolina Pires. Texto de Referência da Aula 01 – Políticas Públicas e Direitos Humanos, Módulo I do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

HILDEBRAND, Antonio Roberto. *Nova Lei da Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

LAVINAS, Lena. *Rede URBAL 10. Luta contra a Pobreza Urbana*. Documento de Guia. Mimeo., 2004.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva, FONSECA, Francisco. Texto de Referência da Aula 1 – Concepção e organização de um plano de governo, Módulo III – Gestão das Políticas Públicas, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2008).

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, Murillo. *Cidade Brasileira*. São Paulo: Melhoramentos, 1980.

MOISÉS, Helvio. Texto de Referência da Aula 2 – Formulação e Implementação de Políticas, Programas e Projetos Públicos, Módulo III – Gestão das Políticas Públicas, do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2007).

Oliveira, Isabel Cristina-Eiras de. *Estatuto da Cidade; para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

SANTOS, Milton, SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

VASCONCELOS, Fredimir, BATISTA, Sinoel. *Documento de Base*. Coordenação da Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana. 2004 – http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbal/pt/programa/documento_final_pt_com_anexos.doc

VECCHIA, Rosangela. Texto de Referência da Aula 01 – O que são Políticas Públicas, Módulo I do Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas, organizado pela Fundação João Mangabeira (2007).

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

Capítulo II

O PSB e a Reforma da Educação

Educação e Reforma Urbana

Salto de Qualidade

Proposta de Reforma de Educação Básica Brasileira

GT EDUCAÇÃO

Roberto Marinho
Coordenador

Adriano Sandri
Carlos Henrique Araújo
César Callegari
Margarida Vieira
Mari Machado
Miki Breier
Rinaldo Barros

I. Educação e Reforma Urbana

O ano de 2008, por ser de eleições nos municípios de todo o Brasil, será de intensa reflexão acerca das cidades, seus problemas e suas perspectivas. Há quem defenda, não sem razão, que entre as reformas estruturais requeridas por nossa sociedade, apresenta-se como prioritária a tarefa de uma *reforma urbana*. Ao contrário da concepção tradicional sobre reforma agrária, comumente associada ao direito à terra para quem nela trabalha e ao combate ao latifúndio, sobre reforma urbana existe pouco consenso sobre o seu significado. Talvez seja razoável pensá-la em dimensão mais ampla, isto é, como um conjunto articulado de mudanças nas diferentes dimensões econômicas e sociais presentes nas cidades. No que se refere à educação, vale a pena refletir sobre sua relevância na transformação da cidade num espaço republicano e democrático, onde cidadãos são acolhidos com o respeito aos seus direitos fundamentais.

Um primeiro ponto a considerar é que em nosso país as “fichas” dos valores propriamente urbanos *acabam de cair* ou ainda *estão caindo*, por assim dizer. Com um pouco de exagero, é possível afirmar que acabamos de chegar. De fato, faz pouquíssimo tempo, não mais do que 50 anos, que a população brasileira passou a viver majoritariamente em cidades. O Censo populacional de 1960 mostra que 55% dos brasileiros viviam no meio rural; no ano 2000, esse quadro já havia se transformado completamente, compondo uma realidade em que 82% já habitava o ambiente urbano. Por isso, do ponto de vista histórico e da composição dos valores sociais dominantes, viver na cidade é algo muito recente em nosso país. Isso é tão evidente, que nos grandes centros é mais fácil encontrar pessoas que pertencem a famílias que vieram de fora, não faz muito tempo, do que habitantes tradicionais. A maioria veio do interior ou de estados do Nordeste brasileiro, gente que chegou para ganhar e vencer na vida. Agora, todos são cidadãos da modernidade e participam, embora de maneira desigual, do ambiente urbano-industrial. Ainda estão inebriados, descobrindo, conhecendo e consolidando códigos e valores novos, próprios dessa nova realidade, um processo que normalmente exige tempo e esforço de várias gerações e onde a família ainda tem e terá um papel educacional muito importante.

Além disso, é fato sabido que a intensa urbanização que marca a etapa mais recente da formação econômica e social do Brasil acontece ao mesmo tempo em que se deflagram as formas mais atuais de manifestação do modo de produção capitalista, caracterizado pelo mais alto grau de globalização da economia e da cultura; e, vale dizer, da economia e da cultura cujos referenciais são hegemonizados pelo que é urbano-industrial, pelo que é moderno. A tal ponto que cidade para onde se vai ou onde se vive já não é mais o que se sabia dela. Ela já não é algo acolhedor, não compartilha tradições e costumes, e suas intensidades se expressam de modo menos material e mais intangível. Nela, os indivíduos já não encontram a sensação de pertencimento. A cidade mudou e continuará mudando em velocidade vertiginosa:

deixou de ser lugar para se constituir em fluxo. Ela se cria e se recria o tempo todo, à maneira como acontece com todos os demais produtos na lógica do capital que se valoriza em alta velocidade, afetando a tudo e a todos, continuamente. Por essa razão, o tema *reforma urbana* e tudo aquilo que ela pode significar e implicar, não soará de todo estranho nem mesmo para os que habitam os municípios rurais. A intensa dinâmica de circulação de informações, mercadorias e serviços, bem como das múltiplas expressões da produção cultural, tudo isso impregnado dos valores totalizantes desse urbano globalizado, desde logo estabelece uma pauta de problemas amplamente contagiante. Aqui a questão principal está em socializar as chaves de acesso a esse “urbano em fluxo”, abrindo a todos a possibilidade de se articularem em torno de uma vivência comum, um sonho de cidade, tão vigoroso quanto o concreto que a edifica. Aliás, este deve ser o propósito de um projeto de educação para a reforma urbana: proporcionar aos cidadãos a capacidade de compreender a natureza desses movimentos frenéticos de criação e recriação da cidade e seus assuntos, a ponto de capacitá-los como protagonistas da origem, do sentido e da dinâmica de fluxos e dos processos de criação e transformação de um mundo em mutação.

Pensar o urbano na perspectiva de uma reforma de base implica em reconhecer que o caminho para a cidade é marcado por rupturas múltiplas. Rupturas provocadas pelo esgotamento de possibilidades econômicas e das relações sociais prevalentes nas regiões de origem; rupturas derivadas da rápida transformação nas estruturas produtivas. Além disso, impulsionando essa dialética, é generalizada a percepção de que a mobilidade social e o sucesso são muito mais possíveis no ambiente urbano. Nesse caso, não se trata de um fetiche ou de uma miragem: testemunhos dos que antes migraram e o martelar incessante dos apelos da indústria cultural, convidam à ruptura, reiteram que a cidade é a saída do *sufoco*, demonstram que convém arriscar e confirmam que é possível vencer, ainda que depois se constate que não terão passado de vitórias de *pirro*. Mesmo a exibição cotidiana de notícias relacionadas à violência, desemprego e miséria, sintomas da crise e de uma suposta inviabilidade dos grandes centros, não chega a abalar decisões de deslocamento e permanência por parte daqueles cuja realidade foi, desde sempre, marcada justamente pela falta de oportunidades, pela violência endêmica e pela pobreza crônica. Importa aqui dizer que os que chegam à cidade já têm pouco a perder, não olham para trás, não podem recuar e, acreditam, têm muito a conquistar. Assim são as cidades de hoje: habitadas por *conquistadores urbanos* convencidos de que tudo ainda pode dar certo. É preciso entender que a cidade não produz só exclusão, miséria e barbárie: produz também *sonhos partidos* que podem ser unificados no plano da política.

Eis aí o núcleo de uma extraordinária potência instalada, capaz de transformar pela base a própria estrutura da sociedade. Eis aí o elemento essencial – o *progresso* como idéia força – que materializado em progresso coletivo, será o alicerce de um novo projeto político para o urbano. Pois é político o propósito de transformar seres isolados, concorrentes, invisíveis e, por vezes, egoístas, em cidadãos conscientes de sua identidade, de seus direitos e seus deveres, visíveis, solidários, participativos,



politicamente fortes e protagonistas de seu presente e de seu futuro, um porvir como a melhor objetivação do que pode ser coletivo.

Assim também deve ser pensada a educação. O projeto de educação para um país como o nosso deve estar referenciado no *progresso como dinamismo*, na *cidade como fluxo* e na *vivência social como encontro*, e não só como arena de competição e exclusão. Portanto é preciso superar o caráter meramente instrumental, supostamente utilitário e tecnicista que vem marcando políticas educacionais no Brasil. Políticas essas insistentemente fracassadas, diga-se sem dúvidas. Rejeita-se desde logo uma educação pobre para os pobres. Ao contrário, defende-se aqui uma educação libertadora e transformadora, comprometida com a formação de espíritos críticos e participativos, democrática e humanista em que Arte e Filosofia, diversidade e estranhamento, deixarão de ser estorvos para constituir fonte de riqueza e oportunidade criativa. É preciso imaginar um modelo educacional vinculado a um projeto de nação, comprometido com a eliminação das desigualdades e com a abolição de quaisquer formas de discriminação, segregação e exclusão; um projeto baseado no respeito às singularidades e diferenças, capaz de reconhecer identidades e dinamizar as potências ligadas ao interesse público, entre eles o respeito à natureza. Assim as cidades, aquilo que é propriamente urbano, até aqui expressão do que foi alienado e individualmente apropriado, privatizado, se transformarão em espaços verdadeiramente republicanos, manifestações complexas de interesse público democraticamente determinado.

II. Salto de Qualidade

Introdução

A idéia força desse documento é a ética socialista do PSB que visa uma atitude de coerência entre os princípios que assume e a prática do fazer político.

É notória, em nosso país, uma cultura que há dois séculos se esconde atrás de uma expressão muito difundida: "Para inglês ver". Nossa ação política, em outras palavras, não corresponde ao que está concordado. As leis não "saem do papel".

O PSB tem como princípios políticos o socialismo, a liberdade, o agir político democrático, baseado sobre a ampla discussão dos problemas comuns à nação, o cumprimento dos acordos assumidos democraticamente, e uma tradição de prática ética.

Com relação ao sistema educacional – serviço público e dever do Estado – nos deparamos com muitas incoerências, desde o próprio texto constitucional, em parte ambíguo, passando pelas modificações imposta pelo *lobby* dos empresários do sistema educacional apelidado de "privado", até as incoerências próprias da administração pública.

Premissas

1. O compromisso constitucional e legislativo

O PSB, como partido que defende o sistema democrático, entende que o projeto de Educação deve, em primeiro lugar, se basear na Constituição Federal e no conjunto legislativo democraticamente vigente.

Sinteticamente, esse referencial pode ser resumido com as seguintes afirmações:

- a) "A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". (Constituição 1988, art. 205)
- b) "A educação é educação para os Direitos Humanos, ou seja, para a paz, a democracia, o desenvolvimento sustentável e a justiça social" (Documentos: Declaração de Viena – ONU, Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos)



2. A realidade

A atual realidade histórica do sistema educacional é comprovadamente uma realidade que está conseguindo universalizar o acesso ao sistema de Educação Básica, mas é muito precária, devido a diversos fatores:

- qualidade extremamente deficiente;
- disparidades sociais gritantes;
- grande carência – quase ausência – do papel do Estado com relação ao setor denominado ‘privado’ da educação.

A Educação

A educação pública ou social, na história da humanidade, é uma parte integrante da construção/reprodução do sistema sociocultural. Sempre teve um papel estratégico, mas nunca foi um sistema autônomo. Isso significa que, qualquer sistema educacional – seja ele o primitivo utilizado nos sistemas tribais com iniciação de tipo religioso, seja ele o mais complexo hoje existente – está inserido como meio para reproduzir o projeto de sociedade predominante. Por ser um sistema estratégico, ele tem um importante poder de renovação da própria sociedade, mas não se pode atribuir a ele um poder milagroso, taumatúrgico.

Dentro desse pressuposto, nosso sistema educacional reproduz o projeto político predominante, que é o projeto neoliberal, do capitalismo globalizado. Salvam-se raríssimas exceções. Nosso sistema educacional não educa para a paz, para a democracia, para o desenvolvimento sustentável e para a justiça social, mas para a competição, a elitização social, o consumismo e para o *apartheid* social. Além disso, nosso sistema educacional, público e privado, não visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho de forma integrada, e sim privilegia as perspectivas do mercado de trabalho de forma acrítica.

Com relação ao “pleno desenvolvimento da pessoa” é preciso lembrar que, durante o regime militar, a reforma educacional eliminou as chamadas disciplinas humanistas, introduziu a disciplina “Moral e Cívica”, caracterizando uma reforma que visava adestrar os jovens para servir ao desenvolvimento econômico-industrial patrocinado pelo Estado.

Hoje, aos poucos, recuperam-se espaços de formação humanista, mas com muitos problemas, como, por exemplo, o da não elaboração de um conteúdo mínimo para disciplinas como filosofia e sociologia (reintroduzidas), e o “ensino religioso”, que virou, em vários casos, disputa econômica entre diferentes denominações religiosas. Ainda podemos afirmar que o sistema educacional privilegia quase que exclusivamente a ‘preparação para o trabalho’ dentro desse mercado capitalista globalizado, sem uma preparação sociopolítica.

Com relação ao “preparo para o exercício da cidadania” é evidente o despreparo reinante, pois não se sabe bem o que é “ser cidadão” numa sociedade em que esnobam-se a corrupção, a impunidade, os privilégios, o individualismo etc. A escola, sociologicamente, repete e reproduz basicamente o convívio social, e, só de forma consciente e programada, tem possibilidade de questionar, criticar o atual sistema sociopolítico-cultural e propor uma outra sociedade, novos valores. Nas últimas décadas a ‘classe média’ sempre mais sustenta e financia o ‘ensino privado’ para instrumentalizar seus filhos a serem competitivos no mercado, deixando de exigir um sistema educacional público de qualidade. Isso aprofunda o *apartheid* social.

Com relação à ‘qualificação do trabalho’, a problemática é complexa. Dados estatísticos demonstram que a ‘fuga de cérebros’ para os países desenvolvidos aumenta a cada ano. Isso significa que temos um sistema escolar que leva a uma profissionalização atualizada para o mundo tecnologicamente mais avançado, mas significa também que não temos um sistema econômico capaz de empregar dignamente os que se destacam no sistema educacional. Em segundo lugar, como será comentado mais especificamente em seguida, nosso sistema educacional, em geral, é de uma impressionante falta de qualidade técnica.

Um projeto educacional do PSB, coerente com seus princípios éticos e políticos, deve ser construído visando os três objetivos constitucionais de 1988: (i) desenvolvimento da pessoa humana, (ii) preparo para o exercício da cidadania, (iii) qualificação para o trabalho.

Propostas

O sistema educacional deve ter um parâmetro de sociedade. Sem um projeto político de sociedade, não é possível ter um projeto educacional. Sendo, porém, que o projeto político dominante existe, e que não corresponde ao projeto socialista do PSB, nós devemos pensar e propor um projeto político-educacional bem diferente do que está sendo implementado. Três experiências internacionais podem nos servir como parâmetros exemplares. As de Cuba, Coréia do Sul e Irlanda.

O sistema educacional de Cuba é um dos mais avançados e interessantes do mundo. Faz parte de um sistema político abertamente socialista, com características peculiares como o de ser um sistema político centralizado e um sistema econômico submetido a um longo embargo internacional.

Qual o valor de um sistema educacional que proporciona de forma igual uma educação de alta qualidade para toda a população?

Existem fatos que questionam profundamente todo o sistema sociocultural capitalista: Cuba enviou e mantém profissionais de alta qualificação em países que precisam de colaboração internacional. Exemplo é o Timor Leste, onde Cuba está presente com cerca de 250 médicos que prestam o melhor serviço internacional naquele país, sem



comparação com as outras colaborações internacionais. O Brasil, naquele país, está presente com cerca de 50 professores.

O que significa essa experiência cubana para um projeto de educação formulado pelo PSB? Essa experiência deveria ser, no PSB, uma verdadeira fonte de inspiração.

Os exemplos da Coreia do Sul e da Irlanda nos remetem a uma tradição de nacionalismo que motiva sua população, força simbólica que não se encontra no povo brasileiro altamente caracterizado pelas desigualdades sociais.

a) Desenvolvimento da pessoa humana

A cultura brasileira parece permeada pela ética social grega: cada indivíduo é caracterizado por nascença, é predestinado a ter uma função na sociedade, sem nenhuma perspectiva de igualdade social. Na realidade, existem escolas separadas para as classes alta, média e para a maioria dos que sustentam o status socioeconômico das primeiras. Tal separação, ainda que não formatadas dentro de um *apartheid* ou de castas, ainda que disfarçada dentro de uma cultura que ameniza os conflitos e escamoteia a realidade, corresponde a um modelo de sociedade estanque, onde tudo, desde os lugares de moradia, de lazer, de comércio, o transporte, o sistema de saúde, e, naturalmente, o sistema educacional, reproduz a enorme e absurda injustiça sociocultural.

Nosso sistema educacional é um dos fatores mais estratégicos para a reprodução da injustiça social. Pode se tornar um fator de 'revolução' social.

O atual enfoque para uma preparação técnica mais adequada ao mercado e ao sistema internacional de trabalho, sem o norte de uma formação da pessoa humana diferente, só ajudará a formar trabalhadores a serviço dos privilegiados e da segregação social.

b) Preparo para o exercício da cidadania

A 'cidade', como lugar geográfico de localização dos indivíduos, é origem do conceito de cidadania. Cidade é lugar de convivência de massa. A 'massificação' é a desclassificação da dignidade individual, da pessoa. Essa é realidade predominante. Hoje, nas cidades, o nível de violência, o nível de banalização da vida é tão absurdo e difundido que já é difícil falar de 'civilização'. O sistema educacional reproduz e sacraliza a competição individualista. A 'melhor escola' é apresentada como a que consegue aprovar mais alunos para passar nos vestibulares da universidade pública. É dado, de fato, incontestável.

Incentivando a competição individual, onde fica o espaço da educação para a cidadania? Desde o início da educação formal as crianças já sabem que estarão fadadas a permanecerem na camada social dos próprios pais, salvo exceções apresentadas como resultado de força de vontade.

O sistema educacional brasileiro não é alternativo para uma sociedade de superação da desigualdade social e o PSB precisa, e deve, pensar um projeto de educação que não reproduza essa atual sociedade.

c) Qualificação para o trabalho

Constata-se que o Brasil está proporcionando uma diminuição do desemprego, mesmo que de forma muito lenta. Mas precisamos considerar dois fatores:

1. o emprego no Brasil, conforme estatísticas confiáveis, está se aproximando ao sistema chamado de asiáticos, ou seja emprego com baixa remuneração e pouca qualificação;
2. os chamados 'cérebros', ou pessoas altamente qualificadas, em crescente número, emigram para os países do Primeiro Mundo.

Esses dados são alarmantes, e denunciam distorções tanto do modelo econômico adotado pelo governo, como problemas estruturais e políticos de nosso sistema educacional. As correções propostas pelo PEC da educação são pontuais e insuficientes para um projeto de reforma da educação.

O PSB, que faz parte da coalizão do Governo Lula e que apóia as iniciativas que visam superar alguns estrangulamentos, deve construir um "novo projeto" de reforma da educação para propor à nação. É nesse sentido que a Fundação João Mangabeira está articulando a discussão da Reforma da Educação.

III. Proposta de Reforma da Educação Básica Brasileira

Introdução

O importante papel da educação para o pleno desenvolvimento do Brasil

Na era industrial, a formação dos trabalhadores era feita por meio de uma pedagogia básica de transmissão de conhecimento. O modo básico de aprendizagem era individual. Os objetivos educacionais eram por um lado, permitir que uma pequena parcela do país pudesse ter uma compreensão conceitual, por outro lado, era dirigir a população, em geral, para obter habilidades básicas e operacionais necessárias ao tipo de produção. Os locais previstos para o trabalho eram as fábricas, as burocracias verticais e os serviços diretos.

Diferentemente da sociedade do século XIX e XX, a sociedade do conhecimento está organizada a partir das aptidões individuais, a capacidade de percepção e apropriação de conhecimentos necessários ao desenvolvimento de novas habilidades, da tecnologia, da produtividade, exigindo outros padrões de aprendizado para o emprego.

A nova sociedade exige uma nova forma de preparar as pessoas para a vida e para o trabalho. A pedagogia, agora, é a da construção do conhecimento e o modo básico de aprendizagem é cooperativo, não mais individual. É necessário, como objetivo educacional, a distribuição da compreensão conceitual e da capacidade de construção intencional do conhecimento para o maior número de pessoas possível, assim, gerando os processos de construção de conhecimento e geração de novas tecnologias.

É preciso lembrar que a estrutura da produção e do mercado de trabalho da sociedade contemporânea, da sociedade da informação, requer profissionais e trabalhadores portadores de habilidades, que vai muito além da repetição automática de tarefas pré-estabelecidas, como no passado.

Atualmente, é importante um modelo de educação que seja capaz de tornar os indivíduos autônomos para aprender sempre e sozinhos, com a ajuda da ampla disponibilização da informação circulante no mundo. Os locais previstos para o trabalho não são mais 'lineares' como o chão da fábrica ou a burocracia vertical, e, sim, as organizações coletivas, as formas de cooperação, onde o *locus* de ação e da produção é um espaço de aprendizagem.

E, neste contexto, a educação é o elemento-chave para que as crianças e os jovens possam estar inclusos em um processo sadio de desenvolvimento. A educação de

qualidade é um dos principais fatores de garantia, segurança e mobilidade social. A educação pública de qualidade garante que o indivíduo possa obter melhores rendimentos quando adulto, quebrando, assim, o ciclo de reprodução familiar da pobreza. Na sociedade moderna a educação é um ativo econômico central de ascensão social e diminuição de desigualdades.

Uma criança submetida a uma situação de exclusão do ensino escolar formal, com o abandono ou a reprovação, provavelmente será uma analfabeta funcional no futuro e com sérias dificuldades de auferir uma renda minimamente digna. Será atingida em sua auto-estima, em sua maioria, diminuindo as possibilidades de alcance de sucesso e sobrevivência adequada.

Alguns traços estruturais das nações mais desenvolvidas podem e devem servir de guia para o setor educacional brasileiro. Podem ser assim resumidos: profundas transformações nos processos produtivos e organizacionais em função do alto desenvolvimento tecnológico, aprofundamento do volume e intensidade do comércio internacional, o aprimoramento das instituições, notadamente aquelas que contribuem, de forma mais decisiva, para a distribuição mais equânime das oportunidades sociais e assim permitem uma maior coesão social, contribuindo para a democracia e o respeito aos direitos humanos.

As características acima mencionadas, contudo, não explicam por completo a trajetória para o desenvolvimento. Este está associado a transformações de natureza política, cultural e também na economia. Neste texto destaca-se a importância da educação escolar e universitária para o desenvolvimento.

O foco no tema educação não pressupõe que essa dimensão da vida social seja a determinante para que um país possa alcançar o desenvolvimento. Essa seria uma postura reducionista e ingênua. No entanto, as idéias defendidas no documento texto assumem que a educação de qualidade é necessária para atingir o pleno desenvolvimento.

Um rápido exercício de história comparada do mundo nas últimas décadas serve de evidência para demonstrar a importância da educação para o desenvolvimento. Os países da América do Norte, Estados Unidos e Canadá, são exemplos de que uma maior escolarização da população é base para as transformações institucionais e econômicas que geram o desenvolvimento.

Em alguns países cujo desenvolvimento é mais recente e ao mesmo tempo mais rápido, como é o caso da Coreia do Sul, a importância da educação de qualidade parece ser ainda mais decisiva para o salto observado nas últimas quatro décadas do século XX. Estudos empíricos realizados em diversos contextos mostram que há forte correlação entre os indicadores educacionais de qualidade e avanços no setor produtivo e na qualidade de vida, bem como na redução das desigualdades.

Outro exemplo de país que produziu um salto qualitativo e quantitativo no seu processo de desenvolvimento e na qualidade de vida de sua população é a Irlanda. Desde que alcançou a estabilidade econômica, no início da década de noventa, o país produziu uma significativa transformação em sua base produtiva, com forte



participação do setor de tecnologia da informação, recebeu altos investimentos diretos do exterior e fez com que o desenvolvimento humano fosse distribuído de forma mais igual entre os irlandeses. Mas, diferentemente da Coreia do Sul, cuja escolarização massiva da população é um fenômeno das últimas décadas, na Irlanda a escola pública de base é uma realidade que se constrói desde o século XIX. Quando atingiu a estabilidade política e econômica, a Irlanda possuía uma base importante para o progresso econômico, tecnológico e humano: uma população com bom nível educacional.

No Brasil, a escolarização básica com alcance para todos os segmentos da população é de qualidade insuficiente para produzir os efeitos virtuosos para o desenvolvimento nacional. Neste texto é apresentado um diagnóstico da situação da educação na atualidade em nosso país. Trata-se de um exercício analítico baseado em alguns indicadores mais contundentes para retratar a situação da educação escolar no Brasil. Não é um diagnóstico exaustivo, uma vez que o objetivo principal é chamar a atenção para os principais problemas.

Após o diagnóstico, são apresentadas algumas propostas de políticas públicas orientadas para o enfrentamento dos principais problemas que tornam a educação escolar no Brasil um processo de baixa efetividade e de pouca eficiência, que são as características mais evidentes da má qualidade da oferta educacional à população brasileira.

A idéia força que está subjacente ao texto é a de que a educação de qualidade gera um efeito benéfico para a sociedade que é o bem-estar social e, também para a economia do país, elevando os índices de produtividade e contribuindo para gerar ambientes mais propícios à inovação tecnológica.

É preciso destacar que nos últimos anos, o Ministério da Educação buscou estruturar ações que possam contribuir para melhorar a situação da educação básica em todo o Brasil motivando o governo federal a liderar uma proposta de criação de um novo fundo de financiamento visando à substituição do modelo de fundo que vigorava até o ano de 2006.

Como desdobramento desta preocupação, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou, em junho, a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O principal objetivo do novo fundo é atender a toda a educação básica, desta forma ampliando o público potencial a ser beneficiado com os recursos. Isso significa destinar recursos desde a creche até o ensino médio. O novo mecanismo de financiamento entrou em vigor no mês de janeiro de 2007 e se estenderá até 2021. O Fundeb substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou durante dez anos (1997-2006).

Com o novo fundo, a educação básica atenderá um universo aproximado de 47 milhões de estudantes de creches, educação infantil e especial, ensinos fundamental

e médio, e educação de jovens e adultos. O Fundef atendia 30 milhões de alunos somente do ensino fundamental. No Fundeb, o aporte do governo federal também aumenta. Será de R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões no segundo; R\$ 4,5 bilhões no terceiro e 10% do montante da contribuição dos estados e municípios a partir do quarto ano. Com o Fundef, a União investiu, em 2006, R\$ 313,7 milhões. No total, o Fundeb aplicará na educação básica, este ano, R\$ 48 bilhões. E, a partir do quarto ano de vigência do fundo, R\$ 62,9 bilhões (com base em valores de 2007). O Fundef destinava R\$ 35,2 bilhões anuais ao ensino fundamental.

A complementação da União para os estados com menos disponibilidade financeira também aumenta com o Fundeb. No Fundef, Maranhão e Pará recebiam complementação do governo federal. Este ano, o Fundeb já complementa os investimentos de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. O valor mínimo por aluno também aumenta com o novo fundo. As séries iniciais do ensino fundamental recebiam R\$ 682,60 por estudante ao ano no Fundef. Com o Fundeb, esse valor aumentará para R\$ 946,29. Como o Fundeb atenderá vários níveis de ensino, uma comissão de especialistas do MEC, do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) definiu valores diferenciados para cada nível. Considerado o ensino fundamental urbano como referência de fator 1, os demais níveis receberão recursos multiplicados por este fator

Em paralelo à entrada em vigor do Fundeb, o Ministério da Educação propôs a adoção de um conjunto de medidas que pudessem produzir um impacto na qualidade da educação básica ofertada à população brasileira. Essa é a prioridade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para o MEC, investir na educação básica significa também investir na educação profissional e na educação superior, porque elas estão ligadas, direta ou indiretamente, aos demais níveis de formação básica do cidadão. Significa também envolver todos, pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola.

Uma dimensão importante que está subjacente à implementação do PDE, é a prioridade do Ministério da Educação em mostrar à sociedade tudo o que se passa dentro e fora da escola, realizando uma grande prestação de contas. Se as iniciativas do MEC não chegarem à sala de aula e beneficiarem a criança, não se conseguirá atingir a qualidade que se deseja à educação brasileira. Por isso, é importante a participação de toda a sociedade no processo.

O Compromisso Todos pela Educação deu o impulso a uma ampla mobilização social. Além dele, outra medida adotada pelo governo federal é a criação de uma avaliação para crianças dos seis aos oito anos de idade. O objetivo é verificar a qualidade do processo de alfabetização dos alunos no momento em que ainda é possível corrigir distorções e salvar o futuro escolar da criança.

A alfabetização de jovens e adultos também receberá atenção especial. O Programa Brasil Alfabetizado, criado pelo MEC para atender os brasileiros com dificuldades



de escrita e leitura ou que nunca freqüentaram uma escola, está passando por modificações com o objetivo de produzir melhores resultados. Entre as mudanças se incluem: a ampliação de turmas nas regiões do interior do país, onde reside a maior parte das pessoas sem escolaridade e a produção de material didático específico para esse público. Hoje, há poucos livros produzidos em benefício do público adulto que está aprendendo a ler e a fazer cálculos.

Com relação aos docentes, há uma proposta que tem como objetivo contribuir com a valorização do trabalho dos professores. Neste sentido é que foi proposta a criação de um piso salarial nacional (atualmente, mais de 50% desses profissionais ganham menos de R\$ 800,00 por 40 horas de trabalho); conjugando a essa iniciativa outras, está se buscando criar melhores condições para o funcionamento da instituição escolar, entre as quais podem-se destacar: ampliação do acesso dos educadores à universidade; a instalação de laboratórios de informática em escolas rurais; a realização de uma Olimpíada de Língua Portuguesa, como a já existente Olimpíada de Matemática; garantia de acesso à energia elétrica para todas as escolas públicas; melhorias no transporte escolar para os alunos residentes em áreas rurais e a qualificação da saúde do estudante são outras ações desenvolvidas dentro do PDE.

No segmento da educação profissional, a principal iniciativa do PDE é a criação dos institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica. A intenção é que essas instituições funcionem como centros de excelência na formação de profissionais para as mais diversas áreas da economia e de professores para a escola pública. Os institutos serão instalados em cidades de referência regional, para que contribuam para o desenvolvimento das comunidades próximas e ajudem a resolver a falta de professores em disciplinas como física, química e biologia.

O PDE inclui metas de qualidade para a educação básica. Isso contribui para que as escolas e secretarias de Educação se organizem para o atendimento dos alunos. Também cria uma base sobre a qual as famílias podem se apoiar para exigir uma educação de maior qualidade. O plano prevê ainda acompanhamento e assessoria aos municípios com baixos indicadores de ensino. Com a introdução de metas de desempenho pretende-se que o planejamento seja uma prática institucional e organizacional presente no setor educação.

Para que todos esses objetivos sejam alcançados, é necessária a participação da sociedade. Tanto é que ex-ministros da Educação, professores e pesquisadores de diferentes áreas do ensino foram convidados a contribuir para a construção do plano. Para se resolver a enorme dívida que o Brasil tem com a educação, o PDE não pode ser apenas um projeto do governo federal. Tem que ser um projeto de todos os brasileiros.

O esforço empreendido pelo Ministério da Educação nos últimos anos é importante e digno de nota. Contudo, o rol de problemas que afetam o setor de educação de base em todo o Brasil exige que sejam buscadas novas soluções. Isso implica em ter um diagnóstico preciso da realidade. A partir de tal diagnóstico é necessário pensar em ações que possam se agregar às que já estão sob a coordenação do Ministério da

Educação. Isso implica em aumentar o volume de recursos para a educação básica. Para que haja mais recursos propõe-se o fim gradual da Desvinculação de Recursos da União – DRU. Mas, apenas aumentar o volume não é insuficiente. É preciso que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e produtiva. Para tanto, se projeta a instituição de um Fundo com foco no aumento da qualidade da educação e, também, com aspectos da equidade.

Um rápido, mas contundente diagnóstico: o quadro é ruim

Recentemente foram divulgados os resultados do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa) de 2006, promovido pela OCDE. Em um *ranking* com 57 países, o Brasil ficou em 49º, 52º e 54º lugares, em leitura, ciências e matemática, respectivamente. No geral, a grande maioria dos estudantes brasileiros não passou do nível elementar de aprendizagem nas três áreas avaliadas. A falta de qualidade da educação básica é, hoje, um dos maiores entraves ao crescimento sustentado do país. Estes números são de causar espanto e já são suficientes por si próprios para indicar que algo vai mal e muito mal.

Pelos inúmeros diagnósticos, nacionais e internacionais, pode-se dizer que no país não foi desenvolvida uma educação pública capaz de preparar as pessoas a lidarem com a complexidade do mundo atual. Precisamos de uma escola pública “antenada” ao mundo, isto é, comprometida em preparar a criança e o jovem para o sucesso, munindo-o de instrumentos lingüísticos, lógicos e metodológicos. A escola pública pertinente deve ensinar e desenvolver a capacidade dos alunos de aprenderem com os desafios.

A situação da educação básica em todo o Brasil está muito longe do patamar necessário para contribuir com um desenvolvimento nacional sustentável e menos desigual. Desde que a produção de estatísticas e avaliações se tornou uma prática institucionalizada os números não deixam margem a dúvidas sobre o quadro de profundas carências. Três dimensões de análise são destacadas neste texto: o rendimento escolar, as baixas taxas de conclusão das etapas e o baixo desempenho acadêmico.

As taxas de rendimento escolar – aprovação, reprovação e abandono – retratam o aproveitamento do aluno ao final do ano letivo. Em todo o Brasil, no ano de 2005, para todo o Ensino Fundamental (que é a etapa obrigatória de escolarização no país), somando a reprovação e o abandono, conclui-se que cerca de 1/5 dos estudantes ficaram retidos na mesma série. Isto é, não progrediram no fluxo escolar, conforme se pode depreender do quadro a seguir.



Quadro 1 – Taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental brasileiro segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2005

Ensino Fundamental			
	Ensino Fundamental – Taxas de Rendimento Escolar		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
Brasil	79,5	13,0	7,5

Fonte: Censo Escolar 2005

A situação em termos de rendimento escolar, em todo o ensino médio brasileiro, mostra um quadro ainda mais precário do que no nível fundamental. A reprovação e o abandono atingiram, em 2005, mais de 26% de todos os estudantes matriculados.

Quadro 2 – Taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino médio brasileiro – 2005

Ensino Médio – Taxas de Rendimento Escolar			
	Aprovação	Reprovação	Abandono
	Brasil	73,2	11,5

Fonte: Censo Escolar 2005

Sobre as taxas de rendimento, o que se pode dizer é que nos países desenvolvidos a reprovação situa-se em torno de 5% dos estudantes. Quanto ao abandono, ele é apenas residual nas nações mais adiantadas. Portanto, os indicadores brasileiros estão muito aquém do que seria razoável. Deve-se considerar ainda que, as altas taxas de abandono no Brasil, em grande parte dos casos, significam que o estudante abandonou o ano letivo por causa de uma reprovação inevitável. Sobre estas taxas, é possível afirmar que elas retratam uma má qualidade da educação. Pode-se afirmar que os diagnósticos feitos nos anos oitenta do século XX em que se concluía pela existência de uma verdadeira cultura da reprovação em massa nas escolas ainda persiste de forma arraigada. Pode-se falar também de uma epidemia do fracasso escolar pelo qual os estudantes são responsabilizados e a instituição escolar não se compromete com o problema.

Em todo o mundo, a escola que reprova um alto percentual de estudantes não é uma boa escola, pois ela fracassa no cumprimento de sua missão. Do ponto de vista dos recursos, há que se mencionar que taxas elevadas de reprovação e abandono significam que um alto volume de recursos públicos está sendo desperdiçado. Isso é mais grave num país que atravessa, há tempos, graves problemas em suas finanças. Em síntese, uma má qualidade do gasto público em função da alta ineficiência.

Como consequência das taxas de retenção elevadas, o fluxo escolar brasileiro é marcado pela irregularidade. No ensino fundamental, 30% dos alunos freqüentam séries em desacordo com sua idade. No ensino médio são 46%. A alta distorção idade e série acaba por deixar ainda mais evidente a má utilização dos recursos públicos destinados à educação.

Os elevados percentuais de retenção e de abandono repercutem de forma acentuada nas taxas esperadas de conclusão em cada nível de ensino. Para o ensino fundamental, em 2004, a taxa média esperada de conclusão era de 53,5%. Para o ensino médio era de 68,5%. Isso significa dizer que pouco mais da metade dos estudantes que ingressam na primeira série do ensino fundamental deverão chegar ao final do percurso. Dos que sobrevivem ao ensino fundamental e ingressam no médio, cerca de sete em cada 10 conseguem finalizar este nível de ensino.

Em que condições e níveis de aprendizagem os estudantes brasileiros estão sendo formados? Os resultados medidos pelas avaliações nacionais e internacionais mostram que o nível de domínio da leitura e da matemática auferido pelas crianças e jovens em todo o Brasil é mais do que insuficiente. Pode ser considerado muito ruim.

O quadro a seguir mostra os resultados da última avaliação nacional para as quais existem dados disponíveis. Trata-se da Prova Brasil, aplicada em 2005. Esta avaliação mediu os conhecimentos alcançados pelos estudantes nas quarta e oitava séries do ensino fundamental. O que se pode concluir é que, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, as médias nacionais estão muito aquém do parâmetro mínimo satisfatório. Esta situação ocorre na quarta série e se torna ainda mais grave na oitava série. De maneira geral, nossos estudantes estão concluindo a etapa obrigatória de escolarização, com a conclusão da oitava série, com um nível de conhecimento mais apropriado para a quarta série.

Por trás da objetividade dos números o que existem são milhões de jovens com escolarização insuficiente. Mais do que insuficiente, com escolarização precária. Trata-se de um universo enorme de pessoas cujas possibilidades de progresso em uma sociedade do conhecimento são reduzidas.

Quadro 3 – Resultados da Prova Brasil, 2005, Inep/MEC

Brasil	Rede	PORTUGÊS		MATEMÁTICA	
		4ª Série	8ª Série	4ª Série	8ª Série
Desempenho Auferido	ESTADUAL	177,61	226,45	183,59	241,17
	MUNICIPAL	172,16	221,87	179,67	236,87
	Geral	174,14	225,17	183,59	240,00
Desempenho Mínimo Satisfatório	Todas	200,00	300,00	200,00	300,00

Fonte: INEP/MEC

Os indicadores apresentados refletem um quadro de debilidade das políticas públicas de ensino no Brasil. A pouca capacidade de financiamento em muitas redes municipais e estaduais e ainda a participação da União que não garante o cumprimento do seu papel supletivo em nível mais adequado contribuem para que os insumos educacionais sejam insuficientes.



Alguns insumos mostram-se insuficientes e inadequados. Como as más condições da rede física, a pouca quantidade de horas destinadas à permanência das crianças e jovens nas escolas, a precária formação e desestruturação da carreira de professor são aspectos fundamentais e que se correlacionam com os indicadores ruins.

A média de horas-aula diárias nos países integrantes da OCDE está num intervalo de seis a oito horas. No Brasil, a média está abaixo de cinco horas.

Quadro 4 – Média de hora-aula diária no Brasil, 2005

Até a 4ª série	Ensino Fundamental	Ensino Médio
4,3	4,4	4,4

Fonte: INEP/MEC

O nível de formação dos professores também está longe de comparar-se aos padrões internacionais dos países que alcançam melhor performance nos indicadores internacionais. Apenas no ensino médio a ampla maioria dos professores possuía nível superior em 2005. Mesmo assim com altos questionamentos sobre as condições das licenciaturas no Brasil, por serem áreas acadêmicas desprestigiadas. Na verdade parte significativa dos professores se formou em instituições privadas sobre as quais o controle e a avaliação da qualidade foram insuficientes ou não renderam as conseqüências necessárias para o aprimoramento institucional.

Com relação ao nível fundamental de ensino, menos de 70% dos docentes possuem o nível superior. As ressalvas com relação à formação dos professores são idênticas ao que foi descrito para os docentes que atuam no ensino médio. Nas séries iniciais, conforme se pôde ler no quadro abaixo, mais da metade dos professores não possuem formação superior adequada. Isso é, de fato, um quadro preocupante, pois em etapas cruciais da formação das crianças, particularmente no domínio da leitura, era de se esperar uma formação muito mais consistente dos professores do que se verifica atualmente.

Quadro 5 – Percentual de docentes com Ensino Superior, 2005 (em %)

Até a 4ª serie	Fundamental	Médio
47,7	65,7	95,6

Fonte: INEP/MEC

Melhorar a formação dos professores brasileiros e estruturar a carreira docente em bases distintas do que hoje acontece é de crucial importância. É preciso estabelecer critérios de mérito para a progressão na carreira docente, instituindo a avaliação e a responsabilização.

A insuficiência ou inadequação dos insumos reflete, em alguma medida, os problemas de financiamento da educação em nosso país. É preciso ter em mente que as grandes questões não são apenas de volume de recursos a serem aplicados, mas

também há que se considerar o quadro institucional em que as políticas públicas são efetivadas, bem como a avaliação das mesmas no que diz respeito a critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

O quadro a seguir mostra o percentual do investimento público na Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por dependência administrativa (federal, estadual e municipal). O percentual nacional mostra que o volume aplicado no Brasil vem se mantendo constante ao longo dos últimos anos, com algo em torno de 4% do produto interno.

Quadro 6 – Percentual de recursos sobre o PIB aplicados na educação, conforme a dependência administrativa (em %)

ANOS	Dependência Administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Brasil
2000	0,7	1,7	1,6	4,0
2001	0,7	1,8	1,6	4,0
2002	0,6	2,0	1,7	4,2
2003	0,6	1,7	1,6	4,0
2004	0,7	1,6	1,7	4,0

Fontes: INEP/MEC, IPEA/DISOC e IBGE.

Notas: 1- Não inclui Inativos e Pensionistas. 2- Cálculos realizados a partir dos valores encaminhados para OECD/WEI. 3- Para 2000, dados municipais estimados. Para 2001 e 2002, dados estadual e municipal estimados. 4- Utilizou-se Gasto Direto: Pessoal Ativo, Encargos Sociais, Despesa de custeio e despesa de capital. O percentual do Gasto Público em Educação em relação ao PIB está atualizado de acordo com os novos valores divulgados recentemente pelo IBGE.

Ora, se o volume de recursos parece não ser muito discrepante de um padrão internacional, mesmo quando se toma para comparação países com bons indicadores, há que se promover um questionamento sobre por que os nossos indicadores são muito ruins. Em última instância, há que se questionar por que a nossa educação está muito ruim.

Uma dimensão do problema é que a produtividade do gasto público no setor educação vem sendo baixa. Isso ocorre, dentre outros fatores, pela baixa eficiência dos sistemas de ensino em fazer com que os estudantes progridam no percurso educacional e que a progressão se dê em bases sólidas de desempenho escolar referenciado no currículo. As altas taxas de reprovação produzem grande incidência de distorção idade-série e implica em desperdício de recursos. Aluno que repete o ano é recurso desperdiçado. Recurso financeiro, sem dúvida. Mas, também, um recurso humano, pois a criança e o jovem ficam estigmatizados.

Além de o Brasil possuir sistemas educacionais ineficientes e que geram alto desperdício de recursos, é necessário analisar a distribuição do orçamento público conforme a destinação de volumes para a educação básica e a educação superior.

O quadro, a seguir, mostra tal distribuição em diversos países. Os dados mostram que o gasto per capita na educação primária, no Brasil, é o mais baixo dentre os

países tomados para consideração. É mais baixo mesmo quando comparando com países de perfil econômico mais próximo do Brasil, como é o caso do México e do Chile. Por outro lado, o volume de recursos que é aplicado na educação superior no Brasil é próximo ao de países mais ricos que o nosso, como é o caso da Alemanha, do Reino Unido e está próximo da média dos países da OCDE. Mas, nesses países, a discrepância do nível superior em relação ao básico não é tão alta como no Brasil. A coluna relação b/a é ilustrativa das distorções que o caso brasileiro apresenta. Para cada dólar investido no básico, são aplicados 10 no ensino superior. A relação não encontra paralelo em nenhum dos países tomado para comparação.

A análise mais importante que deve ser feita a partir dos dados constantes do quadro é que de o Brasil deixou de assegurar uma prioridade clara e consistente para o ensino básico. É este nível de ensino que permite uma formação ampla e de base da população, preparando-as melhor seja para o mercado de trabalho, seja para o ingresso no ensino superior.

Quadro 7 – Gasto anual nas instituições educacionais por estudante – 2003
(em dólar (US\$), usando equivalência de poder de compra)

	Educação Primária (a)	Educação Superior (pesquisa incluída) (b)	Relação b/a
Brasil ⁽¹⁾	870	10.054	11,6
México	1.656	6.774	4,1
Chile ⁽²⁾	2.139	7.011	3,3
Suíça	8.131	25.900	3,2
Estados Unidos	8.305	24.074	2,9
Alemanha	4.624	11.594	2,5
Holanda	5.836	13.444	2,3
França	4.939	10.704	2,2
Média OCDE	5.450	11.254	2,1
Reino Unido	5.851	11.866	2,0
Espanha	4.829	8.943	1,9
Japão	6.350	11.556	1,8
Coréia do Sul	4.098	7.089	1,7
Itália ⁽³⁾	7.366	8.764	1,2

Fonte: OECD. Education at a glance. 2006. Edition.

1 – Ano de referência: 2002. No Brasil, o primário equivale às quatro primeiras séries do ensino fundamental;
2 - Ano de referência: 2004; 3 – Apenas instituições públicas.

O que é preciso fazer para melhorar o quadro: princípios de uma reforma da educação

Por tudo que foi argumentado ao longo deste texto, constata-se, facilmente, que é necessária uma reforma da educação básica no Brasil. Reforma em prol da qualidade da formação de nossos estudantes. Os sistemas públicos de educação devem ser fortemente induzidos a ter como objetivo central o progresso dos alunos em termos de ganho de conhecimentos e desenvolvimento de competências, habilidades e perícias.

Este consenso internacional precisa ser incorporado na prática das políticas educacionais do Brasil. É preciso elevar os padrões de qualidade da educação e entendê-la como o mais forte instrumento de crescimento econômico.

Uma educação pública de qualidade gera mais e melhor capital humano, promove a geração de ciência e tecnologias, fortalece e ajuda a criar cultura e artes, fomenta a saúde e o esporte, gera maior produtividade do trabalhador, contribui para o desenvolvimento do espírito empreendedor e criativo, desenvolve talentos, promove maior coesão social e disseminação do espírito democrático e contribui para a redução permanente e consistente dos níveis de pobreza e desigualdade, com a quebra do ciclo geracional de pobreza.

Difícil não enxergar que esta reforma é a mais importante a ser implementada no Brasil. Uma reforma que prepare, de fato, o país para uma transformação profunda do perfil de sua população, distribuindo oportunidades educacionais a um maior número de pessoas possível.

Concretamente, a reforma deverá influir diretamente no contexto político-educacional do país, com a priorização da educação no âmbito das políticas públicas; com o estabelecimento de um financiamento per capita em nível adequado; com a promoção da liderança executiva e a garantia da constância de propósitos com a continuidade das políticas educacionais comprovadamente eficientes; com a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados educacionais e com o amplo incentivo à valorização cultural da educação e do educado.

No setor educacional, a reforma deverá incentivar o planejamento e a fixação de metas escolares para os sistemas de ensino, implantar um currículo mínimo para cada série e período da educação básica, promover a formação de instrumentos eficazes de gerenciamento da educação e incentivar a gestão baseada em evidências científicas, com a estruturação do monitoramento, do acompanhamento e da avaliação escolar. Ainda, é preciso promover o investimento na ampliação com qualidade do horário escolar, da autonomia e valorização do mérito, com a exigência de uma Certificação Nacional dos Profissionais de Ensino.

Além de uma reforma, é preciso reconstruir a escola pública brasileira com a promoção de ações que fortaleçam as lideranças escolares, incentivando o trabalho de diretores

ativos e atentos. É necessário promover o exercício do trabalho e do aprendizado coletivos no ambiente escolar. Para tanto, são necessários profissionais bem formados, capacitados e motivados, além da disponibilização de bons equipamentos pedagógicos e computadores com acesso à internet e uma escola de ensino integral, com pelo menos oito horas de atividades diárias. As instalações prediais das milhares de escolas brasileiras precisam ser adequadas, possuir laboratórios e espaços de cultura e esporte.

No âmbito da família brasileira, é preciso para completar uma revolução educacional a elevação do nível educacional dos pais ou responsáveis dos alunos (fortalecimento do ensino de jovens e adultos continuado e com qualidade), o estabelecimento da centralidade no acompanhamento da vida escolar dos filhos e aumentar, e muito, a qualidade e quantidade dos insumos para o aprendizado de todos – acesso a livros, às artes, ao esporte, a sua língua e a outras línguas, à tecnologia da informação e a um ambiente familiar harmônico, democrático e acolhedor.

Proposta de Reforma: Fundo de Incentivos da Qualidade e da Eqüidade

O eixo condutor da proposta de reforma da educação básica é a implementação de um fundo com recursos provenientes do fim da Desvinculação de Recursos da União (DRU). O quadro a seguir detalha o volume de recursos que deixaram de ser aplicados na educação tendo em vista a desvinculação de receitas estabelecidas em emenda constitucional. A constituição estabelece que a União deva aplicar 18% de suas receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino. A emenda da desvinculação retira recursos da educação. É preciso gerar recursos que serão aportados ao fundo de incentivos da qualidade e da eqüidade, estes recursos podem ser provenientes do fim gradativo da DRU.

A proposta de reforma com a instituição do fundo prevê que o processo seja gradual. Prevê que os recursos passem a fazer parte de um fundo e que sejam destinados exclusivamente para o financiamento da educação básica, com o objetivo claro de melhoria da qualidade da educação e de correção de desigualdades que são persistentes a despeito da existência do Fundeb.

Quadro 8 – Evolução da receita de impostos da União, transferências a estados e municípios, receita líquida após transferência e valores absolutos da desvinculação, 1998 a 2007

Especificação	Valores MDE sem DRU									Previsto 2007(1)
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Receita de impostos (a)	66.863	73.743	77.357	90.129	106.159	113.120	128.156	156.138	170.304	197.416
Transferências para estados, DF e municípios (b)	27.455	29.348	38.376	43.907	52.308	58.833	51.126	66.850	72.101	81.247
Receita Líquida de Impostos (c) = (a) – (b)	39.408	44.395	38.981	46.222	53.851	54.287	77.030	89.288	98.203	116.169
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (e) = 18% de (c) (Aplicação Mínima).	7.093	7.991	7.017	8.320	9.693	9.772	13.865	16.072	17.677	20.910
Diferença MDE s/ DRU	2.888	3.337	2.333	3.342	4.029	4.072	4.702	5.617	6.124	7.107
Diferença total 1998-2007									43.551	

O fundo irá representar, portanto, um aporte de novos recursos que será distribuído às redes municipais e estaduais de educação básica e suas escolas na proporção direta do número de crianças e jovens que tenham ultrapassado a média mínima satisfatória nas disciplinas português e/ou matemática da Prova Brasil do conjunto de crianças de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e do 3^o ano do ensino médio. Ou seja, pretende-se fazer com que a aplicação dos recursos esteja comprometida com elevação da qualidade e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Por outro lado, para evitar que se perpetuem desigualdades, pretende-se destinar um volume de recursos per capita maior para os municípios mais pobres (IDH), isto é, receberão um valor per capita maior, segundo critérios de equidade.

Para a institucionalização do Fundo pretende estabelecer que cada estado ou município participante faça um contrato de gestão, a ser assinado com a gestão do Fundo. Tal contrato irá estabelecer metas a serem alcançadas. O contrato pretende ser um mecanismo de explicitação da gestão com foco em resultados, visando a induzir o planejamento, a fixação de metas e mesmo a responsabilização dos gestores. Desta forma, pretende-se romper com uma certa cultura de que a escola é uma instituição que não possui metas a cumprir e que seus resultados são fluidos, não objetiváveis, não mensuráveis, portanto não passíveis de serem medidos e cobrados.

A proposta pretende que a administração do fundo se dê por meio de conselhos, onde haja a participação de representantes das redes de ensino, professores, diretores, pais e alunos, inclusive em cada município ou estado em que haja contrato de gestão.

De modo a evitar que partes significativas dos recursos sejam consumidos pela burocracia e pela administração do Fundo, isto é nas áreas meio, o ideal é que seja fixado um percentual máximo – 10% – dos recursos destinados à administração técnica

e implementação de ações de correção de rumos e de assistência técnica às redes e escolas. Com isso pretende-se evitar a perda de foco nos resultados, bem como o atrofiamento burocrático.

A proposta do Fundo para a Qualidade e Eqüidade na Educação Básica no Brasil está amparada em alguns princípios basilares para a sua edificação institucional. Estes princípios estão a seguir apresentados:

1. Qualidade – incentivos financeiros diretos para a busca da qualidade e do bom desempenho. Trata-se de estabelecer, de forma objetiva, quais são os parâmetros e indicadores para a medição da qualidade.
2. Eqüidade – na medida em que distribui mais recursos a quem tem menos – critério IDH. O objetivo que se pretende alcançar com um critério de eqüidade é permitir que se destinem mais recursos para municipalidades que, de fato, possui uma menor capacidade de financiamento da educação.
3. Participação – pretende-se envolver todos os atores da escola na meta de elevar a qualidade do aprendizado, firmado em um contrato de gestão, onde é descrita a situação de cada escola do município e/ou do estado. O que se pretende é envolver diversos segmentos da sociedade e do governo com o tema da educação.
4. Gestão compartilhada – no contrato de gestão serão estabelecidas as principais linhas de ação para a correção do fluxo escolar e melhoria da qualidade.
5. Incentivo por resultados – gratificação às escolas pelo bom desempenho de seus estudantes em testes nacionais de aferição de desempenho.
6. Monitoramento e avaliação – contribuição para o alcance da qualidade do aprendizado. Disseminação da cultura da avaliação como instrumento para alcançar qualidade.

Estratégias gerais para as políticas públicas educacionais nas municipalidades brasileiras

Este tópico apresenta estratégias gerais para o setor educacional e fundamentalmente para a atuação dos novos prefeitos que serão escolhidos pela população nacional, no ano de 2008. São sugestões de estratégias e caminhos para a elevação da qualidade da educação básica nacional.

Ampliar a Pré-Escola e fazer um programa de creches

Os benefícios da pré-escola para toda a trajetória escolar dos indivíduos e para sua vida após completar a escolarização são bastante evidentes. Por isso, deve-se garantir

o aumento da oferta para esta etapa da escolarização, capacitando os docentes e tendo em vista a definição de objetivos claros para o ciclo das crianças de quatro anos e para o ciclo das crianças de cinco anos. É preciso buscar financiamento para a expansão da pré-escola em todo o Brasil e aproveitar os novos recursos advindos com o Fundeb.

Alfabetização de crianças

Deve-se implantar um ciclo básico de alfabetização que tenha duração de dois anos e envolva todas as turmas de 1ª e 2ª séries nas redes municipais de ensino. Devem-se prever as competências a serem desenvolvidas a cada ano, neste ciclo de alfabetização. Faz-se fundamental na prática do ensinar a utilização de material didático que tenha sido elaborado por *experts* e testado em situações de aprendizagem. Os professores devem ter acesso a esse bom material e ser orientados na escolha, quando for o caso, dos textos adequados para o desenvolvimento da compreensão; também, devem ser bem preparados para o domínio das técnicas para o ensino da leitura e da escrita em sua fase inicial.

A política de alfabetização de crianças deve permanecer, ter estabilidade e ser orientada por resultados medidos em avaliações e monitoramento. Deve estar fincada no princípio da formação dos professores, da existência de espaço escolar adequado, ter equipamentos pedagógicos adequados e material didático para todos os estudantes. É preciso conhecer o perfil dos regentes que atuam nas classes de alfabetização; é importante saber sobre sua formação e ter conhecimento sobre as práticas educacionais por ele implementadas. Após isso, é necessário desencadear um esforço de consenso junto a especialistas e docentes sobre quais habilidades são imprescindíveis na alfabetização das crianças. Essa matriz de habilidades irá orientar um bom processo de capacitação de professores, com objetividade e voltado para a melhoria das práticas pedagógicas no cotidiano escolar.

Investir no hábito da leitura

Outra recomendação de crucial importância é o investimento programado no desenvolvimento do hábito da leitura. Não existe qualidade do aprendizado sem estudantes com hábito de leitura e com competência para entender os textos escritos.

É preciso estabelecer a leitura como uma preocupação central do ensino, ao longo de todo o percurso da educação básica, ou seja, deve fazer parte integrante das estruturas pedagógicas das salas de aulas e das escolas de todas as turmas de 1ª a 8ª séries, em todas as cidades.

Inclusão digital

A preocupação com a utilização prática das tecnologias de comunicação e informação é de crucial importância para o progresso pessoal e da coletividade, em suas dimensões

culturais e econômicas. Cada vez mais a informática e a internet estarão presentes nos negócios, nas comunicações e mesmo na educação. Não se pode conceber que um estudante saia da educação básica sem utilizar essas ferramentas básicas.

Ensino de uma língua estrangeira

Em um mundo cada vez mais globalizado, em que cada vez mais se internacionalizam as transações econômicas, em que as referências culturais se acentuam no pólo local e internacional, o domínio de uma segunda língua, principalmente a língua inglesa, é vital para o desenvolvimento econômico geral e para a capacitação dos indivíduos. Deveria começar a ser ministrada nas escolas de educação básica em todo o Brasil.

Escolas de turno integral

É sabido que a existência de escolas de turno integral são experiências e mesmo rotinas entre os países que deram certo em termos educacionais, como os países citados. Sabe-se, também, que é uma realidade ainda de difícil alcance na maioria dos municípios brasileiros. Afinal, têm-se ainda problemas de escolas com regimes triplos. Entretanto, é preciso fazer parte das preocupações dos agentes públicos de educação do país. A implementação da escola integral deve ser precedida da garantia de qualidade da escola, pois caso contrário não terá o efeito desejado.

Corrigir o fluxo educacional

As evidências empíricas são fartas e mostram que um fluxo educacional com alta incidência de reprovação, abandono e evasão é promotor de desperdício e falta de qualidade no aprendizado.

Corrigindo-se o fluxo, haverá economia de recursos para serem aplicados em outras áreas e promover melhoria da qualidade da educação.

Eis algumas medidas de correção e manutenção do fluxo escolar regulado:

1. Permitir o ingresso das crianças com seis anos completos na 1ª classe do ensino básico, seguindo a tendência mundial. Na prática, já é o que de forma significativa acontece e já é objeto de lei.
2. Adotar ciclo de alfabetização para crianças de seis, sete e oito anos. Com isso as altas taxas de repetências nas duas séries iniciais serão drasticamente reduzidas. As crianças irão ingressar alfabetizadas no ciclo posterior ou na série subsequente ao ciclo de alfabetização, com as chances reduzidas de reprovação ao longo dos anos letivos. Isso por que, uma vez que a criança saiba ler, seu aproveitamento escolar aumenta e a aprendizagem necessária para o progresso também.

3. Combater a repetência nos períodos subseqüentes ao do ciclo de alfabetização. Para tanto, é preciso implantar a pedagogia do sucesso em lugar da pedagogia do fracasso reinante no Brasil. A cultura do fracasso responsabiliza somente a criança e imputa mecanismos de ofensa à auto-estima dos alunos, afetando-os de forma contundente.
4. Implantar programas de aceleração da aprendizagem para os alunos que tiverem mais de duas reprovações.
5. Ampliar a oferta de educação para jovens e adultos com mais de 14 anos e que não tenham completado a educação primária.
6. Adoção de métodos de alfabetização a partir de evidências científicas e de avaliação de aprendizagem.

Valorização, formação, capacitação, avaliação do trabalho e carreira docente

Sugere-se investir na formação dos professores da educação básica. Deve-se fortalecer os mecanismos de preparação dos professores. E esta formação não pode ser meramente acadêmica. A formação deve estar voltada para preparar o indivíduo para o trabalho docente, ou seja, fundamentalmente para o manejo de sala de aula e o ensino das disciplinas.

É preciso, também, fortalecer a capacitação permanente dos professores, de preferência prever ciclos de formação continuada dos professores da rede de ensino. Deve-se ter em mente as necessidades do trabalho docente em sala de aula para estas capacitações. Além disso, é preciso instituir mecanismos de avaliação do trabalho docente.

A avaliação pode envolver comissões *ad hoc*, uma avaliação feita pelo sistema de ensino e mesmo uma auto-avaliação que seja agregada aos demais instrumentos. A avaliação pode gerar premiações e impactar na progressão na carreira docente e deve estar atrelada ao desempenho da escola e das turmas de alunos.

Os professores precisam ser muito bem formados no conteúdo, cobrados e responsabilizados pela educação da criança. É necessária a construção da corporação profissional de professores. Além disso, é preciso corrigir distorções no método de ensino, trazer a questão pedagógica da qualidade para a ordem do dia e das preocupações do corpo docente municipal. O professor deve ser bem remunerado e valorizado socialmente.

Conclusão

A experiência da expansão da educação fundamental nos países pobres e em desenvolvimento foi marcada por um forte quantitativismo, o importante era expandir e pouco importando a qualidade desta expansão. É aí que se encontra a chave da questão. É necessário aumentar a escolaridade média da população, mas com efetividade de desenvolvimento de habilidades e perícias, com qualidade efetiva.



A educação de qualidade e inclusiva não foi foco do setor educacional nos países pobres. Os sistemas educacionais, da maioria dos países de Terceiro Mundo, não foram capazes, a partir da segunda metade do século passado, de desenvolver habilidades e competências de investimento no futuro e em tecnologias para a população em geral e, mesmo, para as elites locais.

Os diversos processos de aumento da escolaridade básica e de terceiro grau somente foram bem sucedidos em seus aspectos quantitativos de ampliação do acesso. A Coreia do Sul é um dos exemplos em que a rápida expansão da cobertura escolar não impediu a construção de um sistema de ensino de qualidade, a julgar pelo desempenho daquele país nas edições do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), promovido pelo OCDE.

De forma geral, também o Brasil fez parte deste contexto internacional. O país conseguiu, praticamente, universalizar a matrícula no ensino fundamental, mas está fracassando em garantir a qualidade desta expansão. Para garantir a elevação efetiva da qualidade educacional, é necessário priorizar os aspectos de qualidade e aplicar medidas testadas em outros países que deram certo educacionalmente.

A preparação adequada do povo brasileiro é a prioridade número um para todos os agentes públicos. É preciso, ainda, contar com o crescente envolvimento das pessoas com os ideais educacionais. Somente uma sociedade que deseja o conhecimento e valorize a educação pode possuir uma educação de qualidade capaz de fazer avançar economicamente o país, além de concretizar uma distribuição eqüitativa de oportunidades, mecanismo central para o combate à pobreza e à desigualdade.

Capítulo III

**Cartilha da Saúde
para os Municípios**

**Militantes e Candidatos do Partido Socialista
Brasileiro, esta cartilha é para vocês**

GT SAÚDE

Luciano Ducci
Coordenador

Arnaldo Agenor Bertone
Jorge Alberto Duarte Grio
Joselino Francisco Meneses
Maria Alice Pedotti
Neilton Araújo de Oliveira

1 – Apresentação

ESTE é um documento do Partido Socialista Brasileiro.

Contém uma análise das condições de saúde da população e uma visão do sistema de saúde nacional – o SUS. Em seguida traz uma proposta de trabalho para a área da SAÚDE no Brasil.

Aponta as principais diretrizes do PSB para a área da Saúde Pública considerando as necessárias interfaces com as demais políticas públicas.

Mas, tendo em vista a dimensão continental do país e sua diversidade social, econômica e cultural, as propostas devem ser adaptadas de acordo com as realidades locais.

Poderá ser utilizado para discussões dentro do partido, entre seus militantes, e também para apoiar a capacitação de candidatos a prefeitos e vereadores, tendo em vista as eleições municipais de 2008.

A sua linguagem é acessível, ainda que trate de temas tão importantes e complexos.

**PSB – 60 anos de compromisso com a ética
e com as lutas pela liberdade,
inclusão e respeito a cada brasileiro**

2 – Análise da saúde da população

Uma visão global da saúde da população no país dará uma idéia dos problemas a serem enfrentados também nos níveis estadual e municipal.

Apesar das condições de vida e saúde da população serem extremamente desiguais, o país apresenta avanços. Luz, água tratada, esgoto, vacinas e atendimento a gestantes e recém-nascidos fizeram cair a mortalidade infantil no país.¹

Em 2000 esse índice foi de 26,8; em 2003 foi 23,6 – sendo que 26,2 na Região Norte, 35,5 no Nordeste, 15,6 no Sudeste, 15,8 no Sul, e 18,7 no Centro-Oeste. Em 2004 tivemos nova redução – 22,5 para o país. Em 2005, a mortalidade infantil no

¹ **Mortalidade infantil** – número de óbitos de crianças menores de um ano de idade por mil nascidos vivos, em determinado local e ano.

Uruguai foi 11,95, no Chile 8,8, em Cuba 6,33, em Portugal 5,05, na Dinamarca 4,56, nos Estados Unidos 6,5, no Japão 3,26, na Suécia 2,77. Comparações importantes porque mostram quanto temos que melhorar as condições de vida e saúde em cada município do Brasil.

Nos últimos anos a vacinação em todo o país demonstra o grande esforço para melhorar a proteção e a prevenção de doenças que podem ser evitadas, principalmente em crianças (como a paralisia infantil, sarampo, tuberculose, coqueluche) e idosos (gripe, pneumonia).

No entanto, em 2005, crianças menores de um ano representaram 19,5% das internações no país por doenças infecciosas e parasitárias, e 34,3% nas internações por causas ligadas ao aparelho respiratório. Muito ainda deve ser feito, não apenas no atendimento à saúde, mas, de uma forma mais ampla, na distribuição da renda e da terra, na melhoria das condições gerais de vida, educação, meio ambiente, transporte, lazer.

Outro dado preocupante é a idade precoce de mais de 20% das gestantes no país – entre 10 e 19 anos. Grande número de adolescentes se tornam mães, abandonando os estudos e perdendo oportunidades de capacitação para o mercado de trabalho.

Em 2004, os óbitos por doenças do aparelho circulatório – 31,8%; por câncer – 15,7%; e por causas externas – 14,2%, foram os mais importantes, considerando todas as faixas etárias da população no país. As duas primeiras são por estilo de vida urbano e pouca atividade física; as causas externas incluem as mortes por agressão, homicídios e acidentes de transporte. Os homicídios fazem 27 vítimas a cada 100 mil habitantes, contra 8 nos Estados Unidos e apenas 1 no Japão. Se o cálculo for feito considerando apenas a população masculina a proporção dobra – 54 mortes por 100 mil; subindo a 100 para aqueles homens entre 15 e 24 anos. Comunidades pobres do Rio de Janeiro registram números assustadores – 240 vítimas masculinas por 100 mil habitantes. A pirâmide etária brasileira reflete essa mortalidade precoce da população masculina, mostrando um percentual mais acentuado de sobrevivida feminina a partir da adolescência.

Com relação às mulheres o câncer de mama e o câncer do útero são causas de morte importantes que podem ser combatidas com diagnóstico precoce e tratamento adequado. A mesma coisa para os homens no caso do câncer de próstata.

Será preciso também preparar-se para cuidar dos idosos, faixa da população que vem crescendo bastante no Brasil.

Prefeitos e vereadores devem saber a situação de saúde do seu município para planejarem as ações de melhoria



3 – Sistema Nacional de Saúde – o SUS

GRANDES esforços desenvolvidos na área da Saúde, nos últimos 25 anos, resultaram na criação de um sistema nacional público – o Sistema Único de Saúde – SUS.

O SUS conseguiu a universalização, quando todos passaram a ter direito ao atendimento. Antes era apenas para quem tinha carteira de trabalho assinada.

Com a descentralização dos recursos financeiros e a municipalização houve expansão do atendimento nos Postos de Saúde em todo o território nacional, principalmente com a Saúde da Família e os Agentes Comunitários de Saúde.

Implementou-se os programas de vacinação, saúde mental, atenção às doenças sexualmente transmissíveis e Aids, saúde bucal, atenção às mulheres, gestantes e recém-nascidos, pessoas com deficiências, e aos idosos. Também se investiu na melhoria da qualificação técnica de profissionais e de gestores nos estados e nos municípios, com capacitações, oficinas e cursos.

Alguns dados de produção do SUS (2006) testemunham o resultado da atuação de milhares de trabalhadores e gestores dos serviços no país: 1,3 bilhões de atendimentos básicos, 1,2 bilhões de procedimentos especializados, 600 milhões de consultas, 212 milhões de ações odontológicas, 360 milhões de exames, 11,8 milhões de internações, 3,1 milhões de cirurgias, 12 mil transplantes, 23 milhões de ações de vigilância sanitária.

O SUS convocou a participação da população para o acompanhamento e controle do seu funcionamento. Criou os Conselhos e Conferências de Saúde compostos por todos os segmentos envolvidos com o SUS, onde 50% das vagas são ocupadas pelos usuários.²

A criação de colegiados como as Comissões Intergestores Bipartites (CIB), nos estados, com representação de municípios e estado, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), nacional, com representantes das três esferas de governo, assegura os espaços necessários às discussões, pactuações e relações de cooperação entre os gestores públicos em todo o país. O Conselho Nacional de Saúde é atuante e centenas de conselhos, em estados e municípios, participam ativamente das decisões que afetam a saúde e a vida dos cidadãos brasileiros.

Apesar dos muitos avanços, ainda persistem desigualdades gritantes no perfil das doenças nos municípios brasileiros. Cerca de 90% dos municípios têm menos de 50 mil habitantes, 48%, menos de 10 mil, com poucos recursos, falta de profissionais, dificultando até uma participação mais responsável e efetiva no SUS.

² Os outros 50% estão destinados da seguinte forma: 25% para profissionais da saúde e 25% para gestores e prestadores de serviços contratados pelo SUS.

O Ministério da Saúde³ propôs recentemente a reordenação e a consolidação do SUS, convocando o país a assumir um compromisso com a defesa da vida e do próprio SUS – o **Pacto pela Saúde**. As Diretrizes do Pacto pela Saúde (Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006) – desdobram-se em três vertentes: **Pacto pela Vida**, **Pacto em Defesa do SUS**, **Pacto de Gestão**. Municípios, estados e união assinam Termos de Compromisso de Gestão onde estão descritas as responsabilidades de cada ente federado para com a manutenção da saúde e a qualidade da assistência aos usuários do SUS.

**Uma pactuação responsável entre
municípios, estados e união.**

**Mais compromisso e mais solidariedade
resultarão em mais saúde para a população.**

4 – A questão do financiamento em saúde

O “gasto”⁴ público em saúde no Brasil gira em torno de 150 a 200 dólares por habitante/ano⁵, e equivale a 3,4% do produto interno bruto⁶ nacional.

Dados internacionais mostram que o Brasil é um dos que menos investe em saúde. Argentina, Uruguai, Costa Rica e Panamá investem o dobro que o Brasil, e seus sistemas de saúde não são universalizados como o nosso. Canadá, países europeus, Japão, Austrália e outros, cuja média é de 1.400 dólares públicos por habitante ano, estão investindo quase 90% mais, o que representa entre 6% e 8% de seus PIBs.

Fica evidente que a quantidade de recursos atual não consegue manter um sistema complexo como o brasileiro, universalizado e abrangente, desde a atenção básica, a prevenção, exames e terapias, medicamentos e hospitalizações. Os serviços contratados reclamam dos baixos valores da tabela SUS, especialmente para procedimentos de média complexidade.

Mais de 75% da população brasileira dependem apenas do SUS. E os demais 25%, que têm planos de saúde, recorrem ao SUS para vacinas, vigilância sanitária,

3 Junto com o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), e aprovação na CIT e no Conselho Nacional de Saúde.

4 Queremos contestar a idéia corrente de que o setor de saúde significa apenas **gasto** para os governos. Ao contrário, há muito **investimento** nessa área, com indústrias, produção de riqueza, empregos, importação e exportação, comércio, serviços, transporte. E, além disso, quando se mantém a população mais saudável, toda a sociedade se beneficia – famílias mais estáveis, menos faltas ao trabalho, mais produtividade.

5 Valores de junho/05, segundo trabalho do CONASEMS, 2005.

6 PIB – o produto interno bruto é a soma de toda a riqueza produzida no país em um ano.



exames e medicamentos de alto custo, e os tratamentos mais caros como de câncer, HIV/Aids, transplantes etc.

O subfinanciamento do SUS precisa ser superado. A esfera federal deve aprovar o valor da sua contrapartida orçamentária, o que para os estados está estipulado em 12% e para os municípios 15% de seus orçamentos, no mínimo – valores acordados na Emenda Constitucional 29/2000, em processo de regulamentação.

Os municípios, além da Atenção Básica (que inclui o Saúde da Família e os Agentes Comunitários de Saúde) assumem cada vez mais responsabilidades, como as vigilâncias epidemiológica e sanitária, serviços de média e alta complexidade, centrais de regulação de consultas e leitos hospitalares, auditoria, urgência e emergência.

Precisam de apoio técnico e recursos para organizarem de forma adequada seus sistemas locais de saúde.

Sabe-se que tem acontecido problemas, em alguns lugares, como a má gestão do dinheiro público, o que é inaceitável. Interesses particulares desviam recursos que deveriam atender necessidades do conjunto da população. Também nas relações de emprego, com formas de contratação inadequadas, baixos salários, pessoal com formação e capacitação deficitárias, o que provoca rotatividade de profissionais, baixa adesão e descompromisso com as propostas do SUS. Secretarias de Saúde desviam seus doentes para municípios vizinhos na tentativa de baixar os custos.

Estes problemas também precisam ser enfrentados com coragem no âmbito dos governos locais, e superados, com consciência cidadã.

A aprovação da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 pela Câmara dos Deputados no dia 31 de outubro de 2007 é um avanço para a Saúde. “A regulamentação acaba com a dúvida sobre que é considerado gasto com ações e serviços de saúde. Permitirá que estados e os municípios que não destinam o percentual mínimo contribuam com mais R\$ 6 bilhões para o SUS”, afirmou José Gomes Temporão, ministro da Saúde. O texto que regulamenta a emenda foi aprovado por 291 votos e segue, agora, para apreciação do Senado Federal.

Pelo texto aprovado, os recursos federais destinados à Saúde ficam vinculados à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB).

A idéia é repassar recursos para estados e municípios a partir de propostas de contratualização, com definição de metas de qualidade e de atendimento e clareza na destinação de recursos e nos mecanismos de monitoramento, premiando estados e municípios com desempenho melhor na aplicação dos recursos.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados coloca fim, num primeiro momento, à grande celeuma em torno da definição de ações e serviços em Saúde. A promulgação da Emenda nº 29, em setembro de 2000, estabeleceu que a União, os estados e os

municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos, produtos da arrecadação de impostos. Dessa maneira, estados devem destinar 12% e municípios, 15% da arrecadação.

A definição sobre o que seriam ações e serviços de saúde, de acordo com o texto aprovado ontem na Câmara dos Deputados, são:

- Vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- Atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- Capacitação do pessoal de saúde do SUS;
- Desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições vinculadas ao SUS;
- Produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- Ações de saneamento básico próprio do nível domiciliar ou de pequenas comunidades, desde que aprovadas pelo Conselho de Saúde do ente da Federação, as efetivadas nos distritos sanitários especiais indígenas e outras a critério do Conselho Nacional de Saúde;
- Ações de manejo ambiental vinculadas diretamente ao controle de vetores de doenças;
- Gestão do sistema público de saúde e operação das unidades prestadoras de serviços públicos de saúde;
- Investimentos na rede física do SUS, que inclui a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- Ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde;
- Remuneração de pessoal ativo em exercício na área de saúde, incluindo os encargos sociais.

O texto provado também define claramente o que **não** constituirá despesa com ações e serviços de saúde:

- Pagamento de inativos e pensionistas, inclusive os da saúde;
- Pessoal ativo da área de saúde, quando em atividade alheia à respectiva área;
- Serviços mantidos preferencialmente para o atendimento de servidores ativos e inativos, civis e militares, bem como dos respectivos dependentes e pensionistas;



- Merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS;
- Ações de saneamento básico em cidades em que os serviços sejam implantados ou mantidos com recursos provenientes de fundo específico, taxas, tarifas ou preços públicos;
- Limpeza urbana e remoção de resíduos;
- Preservação e correção do meio ambiente, realizados pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação e por entidades não-governamentais;
- Ações de assistência social;
- Obras de infra-estrutura urbana, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde;
- Ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na Lei Complementar aprovada ou vinculados a fundos específicos.

Os recursos da Saúde devem ser totalmente investidos para promoção de cidadãos saudáveis, melhoria e humanização do atendimento à população brasileira

5 – Propostas do PSB para a Saúde nos municípios

I. Continuar a construção do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal:

- Lutar pela efetivação real do princípio da universalização da atenção com qualidade e igualdade.
- Beneficiar o conjunto da população brasileira, desde as grandes regiões metropolitanas até os rincões mais longínquos onde estão moradores dispersos por territórios de difícil acesso.
- Integrar nessa luta todos os atores envolvidos – gestores do Executivo, trabalhadores da saúde, escolas, sociedades profissionais, juristas, legisladores.
- Melhorar a capacidade de enfrentamento e solução dos problemas: realizar planejamento, programação, regulação, controle, auditoria.
- Construir unidades de saúde, equipá-las e contratar profissionais qualificados.
- Melhorar a qualificação dos quadros de gestores e profissionais de saúde.

- Realizar estudos sobre as condições de vida e saúde das populações locais, conhecendo quais são as suas necessidades.
- Promover ações de proteção, promoção, prevenção, atenção e recuperação da saúde.
- Organizar as ações de atendimento da rede de unidades básicas de saúde, com a expansão das estratégias de Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde.
- Melhorar o acesso, a resolutividade e a humanização do atendimento desde os postos de atenção primária até as unidades hospitalares.
- Melhorar a qualidade da coleta de dados gerenciais e epidemiológicos e seus registros.
- Melhorar os sistemas de informação, a informatização e a comunicação.
- Assegurar a participação dos cidadãos nos Conselhos Municipais de Saúde, de forma democrática, com eleição para escolha do presidente e demais membros da diretoria.
- Investir na melhoria da capacitação dos conselheiros de saúde, organizações comunitárias, e na educação popular contribuindo para uma participação mais qualificada.
- Cuidar dos bens públicos e direcionar corretamente a utilização dos recursos da saúde.

A defesa e consolidação do SUS – para tratar a todos com respeito e dignidade – marcará a política do PSB em cada município brasileiro

II. Utilizar o conceito ampliado de saúde:

- Considerar saúde como qualidade de vida ⁽⁷⁾ e atuar de forma intersetorial e multiprofissional.
- Realizar parcerias e trabalho integrado com as demais áreas como Educação, Esporte, Meio Ambiente, Ação Social, Urbanismo, Lazer, Segurança, Trabalho e Emprego, e demais setores – governamentais, privados, Terceiro Setor/ONGs, sociedades científicas, universidades e associações profissionais.

⁷ Resultado de múltiplas determinações sociais/econômicas/culturais, como – habitação digna, saneamento e destino adequado do lixo, meio ambiente preservado, educação/ciência/tecnologia com excelência, alimentação saudável e atividade física/esportes, trabalho/salários equiparados à remuneração em outros países em processo de desenvolvimento, lazer seguro, arte/cultura e valores sociais e éticos preservados, informação/participação ampliada, direito à paz e ao exercício de cidadania plena.



- O Ministério Público pode ser um parceiro importante na salvaguarda de direitos e deveres.

As profundas desigualdades econômicas e sociais exigem análise, reflexão, planejamento e superação de problemas de forma mais compartilhada

III. Principais programas a serem desenvolvidos

1. Atenção às gestantes e recém-nascidos – consultas, garantia do parto, exames, referências para alto risco.
2. Atenção à mulher – saúde reprodutiva, câncer do útero e da mama.
3. Programa de prevenção e atenção às DST e Aids.
4. Redes de Proteção e Atenção às Vítimas de Violência – crianças, adolescentes, mulheres, idosos.
5. Atenção aos adolescentes.
6. Saúde bucal – atividades de prevenção e tratamento.
7. Saúde mental.
8. Atenção aos adultos e aos idosos.
9. Atenção às pessoas com deficiências.
10. Doenças infecciosas e parasitárias.
11. Combate à dengue.
12. Controle à tuberculose e hanseníase.
13. Urgência e emergência.
14. Medicamentos.
15. Vigilância sanitária.
16. Vigilância epidemiológica – cobertura vacinal, mortalidade materna, mortalidade infantil, mortalidade geral por causas, morbidade, internações.

Somos responsáveis pela preservação da saúde da população, sua qualidade de vida e bem-estar individual e coletivo

Sites indicados para informações adicionais sobre saúde e o SUS

MS – www.saude.gov.br; www.saude.gov.br/sas; www.saude.gov.br/bvs

ENSP/Fiocruz – www.fiocruz.br

Conass – www.conass.org.br

Conasems – www.conasems.org.br

CNS – www.conselho.saude.gov.br

Cebes – www.cebes.org.br

Abrasco – www.abrasco.org.br

Referências para consulta

Constituição Federal/1988

Leis Federais

Publicações do Ministério da Saúde

Publicações do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde

Publicações do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

Publicações da Abrasco – Associação Brasileira de pós Graduação em Saúde Coletiva

Publicações do Cebes – Centro Brasileiro de Estudos da Saúde.

Socialismo sem liberdade, socialismo não é.
Liberdade sem socialismo, liberdade não pode ser.

João Mangabeira
*Primeiro Presidente do
Partido Socialista Brasileiro*

Socialismo e Liberdade, dois pilares que deram origem, em 1947, ao PSB, na fase histórica em que o socialismo era identificado com a experiência autoritária da União Soviética. Proposta profética.

Em 1990 foi criada a Fundação João Mangabeira (FJM), com o objetivo de consolidar, aprofundar, difundir e construir o socialismo democrático, na atual fase em que o fracasso da experiência soviética e a arrogância da globalização neoliberal deixam perplexas todas as pessoas que acreditam e lutam por liberdade, democracia verdadeira, ética, solidariedade, justiça social, desenvolvimento sustentável e paz.

A FJM se propõe a dialogar com todos os militantes do socialismo, independentemente de sua filiação partidária, para debater a construção política que se oponha ao modelo capitalista, modelo individualista, consumista, excludente e devastador.

O socialismo hoje, no mundo e no Brasil, torna-se viável se soubermos construir o Partido Socialista como espaço de vivência ética, democrática, livre, solidária, respeitosa da natureza de nosso planeta e valorativa das diferenças: culturais, étnicas, de gênero, religiosas e políticas.

Para atingir esse objetivo, a Fundação João Mangabeira realiza e apóia a realização de ciclos de estudos, cursos, simpósios, conferências e seminários. Patrocina a realização de pesquisas e estudos de cunho econômico, social, cultural e político. Publica livros e/ou cartilhas que possam contribuir para a formação política do cidadão.

A Fundação João Mangabeira é uma entidade sem fins lucrativos, que tem como missão a formação política e a formulação de políticas públicas socialistas. Tem sede em Brasília. Seus órgãos de direção são o Conselho Curador, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal.

Carlos Siqueira
Presidente da Fundação João Mangabeira

Fundação João Mangabeira



SEDE PRÓPRIA

SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2
CEP 71615-020 – Lago Sul – Brasília, DF
Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279
www.tvjoaomangabeira.com.br
www.fjmmangabeira.org.br