

(1ª. versão para debate)

TEXTO BASE

Apresentação

Este texto, denominado "Texto Base", pretende balizar as discussões sobre a política urbana nacional no processo da 1ª. Conferência Nacional das Cidades. Em cada uma das etapas que venham a ser realizadas (municipais, regionais, estaduais e nacional), o texto deverá servir de referência à elaboração do temário e apoiar suas discussões. O temário de cada Conferência deve contemplar a dimensão local ou estadual, sem se furtar à questão nacional dessas políticas.

Este também será o texto de referência na etapa nacional. Sua estrutura compreende os seguintes tópicos: diagnóstico da questão urbana (1), avaliação das políticas setoriais (2), objetivos gerais do governo federal e do Ministério das Cidades (2), proposições (3).

1. Diagnóstico

A cidade é o lugar por excelência de materialização de direitos coletivos de cidadania, tal como estabelecido no Estatuto da Cidade, porém, essa cidadania é recusada pelo quadro de exclusão socioeconômica e jurídico-política da maioria da população.

As cidades brasileiras vêm se caracterizando, de forma cada vez mais visível - por grandes desigualdades nos padrões de qualidade de vida, inclusão social e cidadania. Esta desigualdade está tanto no desequilíbrio existente hoje na rede urbana - entre centros regionais e metrópoles que concentram as oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano e os municípios que vivem processos de esvaziamento econômico e demográfico-, quanto internamente em cada um destes centros e pólos.

Embora o tamanho da população seja utilizado como um indicador para expressar diferenças existentes na rede urbana esta variável não revela os enormes contrastes que existem no interior da cidade: é esta mesma população que é, em sua grande maioria, excluída dos benefícios do processo de urbanização.

No que diz respeito às informações e ao conhecimento sistematizado sobre a realidade intra-urbana há lagunas lacunas de dados que possam auxiliar a identificar com clareza a territorialidade e a dimensão dos problemas, o que dificulta a formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, sabe-se que é nas periferias das regiões metropolitanas e centros regionais e nos municípios de menos de vinte mil habitantes, geralmente de base rural, que se encontra a maior precariedade urbana.

As regiões metropolitanas, ao mesmo tempo em que concentram parte significativa da população e das atividades econômicas secundárias e terciárias e de infra-estrutura que permitem a implantação de atividades geradoras de emprego e renda, reúnem também os maiores déficits urbanos para os que recebem baixos salários. Nelas estão os maiores índices de violência urbana e precariedade de prestação de serviços e equipamentos coletivos, bem como se observa a ocupação inadequada de áreas de encostas e o comprometimento dos mananciais, o que demonstra sua especificidade e relevância para pensar o desenvolvimento urbano, com políticas inclusivas, redução de desigualdades sócio-territoriais, geração de emprego e renda e promoção e expansão da cidadania.

A irregularidade fundiária, a habitação precária relacionada com a falta de acesso à moradia digna - preço do solo e da casa-, condições de financiamento, impossibilidade de acesso ao crédito, precariedade e deficiência de saneamento ambiental, de transporte coletivo de qualidade e de segurança no trânsito, são obstáculos para a obtenção da cidadania urbana num contexto de perversa distribuição de renda.

Por outro lado, os planos diretores e a regulação urbanística tradicionalmente só dialogam com a cidade formal, com médias e grandes empresas, reproduzindo e ampliando a informalidade e impedindo o acesso ao crédito de uma parte significativa da economia urbana.

No outro extremo da classificação das cidades 75% dos municípios tem população inferior a 20 mil habitantes, em sua grande parte com características predominantemente rurais, muitas vezes vivendo processos de esvaziamento econômico e populacional, que alimentam os fluxos migratórios para os centros regionais e metrópoles. Nestes municípios se encontram os menores índices de desenvolvimento econômico, demonstrando também a precariedade de condições de vida de grande parte de seus moradores. Estes municípios não têm a obrigatoriedade legal de realizar planejamento urbano e territorial.

O Ministério tem um papel fundamental, na medida que cabe a ele promover, em parceria com estados e municípios, a superação de um déficit habitacional quantitativo da ordem de 6,6 milhões e qualitativo de 15 milhões de moradias inadequadas. O déficit, por si só excludente, é agravado pelo exponencial crescimento, nas cidades brasileiras, de assentamentos à margem de normas urbanísticas, fundiárias e de edificação, em áreas ambientalmente impróprias colocando em risco a vida da população, agredindo a natureza e gerando custos adicionais à economia.

Os planos setoriais, entre os quais, o de transporte e trânsito rodoviários, desvinculados de uma política de desenvolvimento urbano e rural tem contribuído também para o surgimento e a expansão destes núcleos urbanos sem a devida infraestrutura e com comprometimento da qualidade de vida.

Independentemente do tamanho das cidades, os conflitos de trânsito decorrentes da desorganização do uso dos espaços públicos, da qualidade da gestão do trânsito nos três âmbitos de governo e os comportamentos inseguros de condutores e pedestres têm sido causa de cerca de 300 mil acidentes anuais, dos quais resultam aproximadamente 30 mil mortes e 350 mil feridos, representando um custo social estimado da ordem de R\$ 3 bilhões por ano.

A gestão municipal sobre o trânsito, estabelecida obrigatoriamente pelo Código de Trânsito Brasileiro, ainda não foi assumida totalmente pelos municípios. Do total de municípios brasileiros, apenas 526 deles (menos de 10%) constituíram seus órgãos municipais de trânsito, mas, mesmo assim, em condições precárias de infra-estrutura e qualificação profissional a altura de suas responsabilidades embora, representem hoje cerca de 80% da frota de veículos de todo o país. No tocante aos órgãos de trânsito estaduais, observa-se, desde a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, um distanciamento no seu papel de fiscalização das condições veiculares e dos condutores, bem como dificuldades de relacionamento com os órgãos municipais, dificultando a estes o exercício de suas responsabilidades.

O Código de Trânsito Brasileiro, estabelecido em lei há cinco anos carece, ainda, de regulamentação em muitos aspectos, o que vem gerando incertezas na sua aplicação por parte dos órgãos de trânsito responsáveis, além de questionamentos judiciais, refletindo em imagem negativa nos três níveis de governo. Os governos federal, estaduais e municipais não incorporaram em suas ações cotidianas a fiscalização do trânsito como modo efetivo de combate a irregularidades, ilícitos e delitos e, por conseguinte, também da violência no trânsito, permitindo, de um lado, um clima de impunidade que contribui para ampliar a probabilidade de acidentes e, por outro, de

perdas de receitas significativas para os governos, ao permitir a inadimplência no pagamento de impostos como o IPVA, taxas públicas e multas.

Os investimentos escassos no transporte público, os modelos inadequados de custeio dos serviços e a baixa capacitação gerencial, tanto do poder público como das empresas prestadoras de serviço, vêm causando a deterioração do nível de serviço, da confiabilidade e da atratividade do transporte público. Além disto, as ações promovidas pelos municípios não têm se mostrado eficazes para o aumento da qualidade na operação dos serviços. Também, o transporte informal causa e conseqüência da crise dos sistemas de transporte coletivo traz prejuízo diretos para os usuários na forma de serviços inseguros e sem regularidade, ressaltando que a crescente diferença de qualidade entre o transporte coletivo e o individual, em favor deste, afasta a classe média do transporte público, enquanto a queda do poder aquisitivo afasta os trabalhadores de baixa renda. O resultado é a crescente queda da mobilidade geral, sobretudo das camadas mais pobres, excluídas do acesso às oportunidades de emprego, à moradia e aos serviços públicos mais básicos ligados à seguridade social.

É, também, justamente aos pobres que o saneamento mais falta. A maioria dos que não dispõem de esgotamento sanitário adequado são justamente aqueles que moram em habitações precárias seja em favelas, ocupações de terra, loteamentos irregulares e bairros populares. Entre estes estão também os cerca de 15 milhões que não tem acesso à água encanada e onde a coleta de lixo se faz de modo mais precário. No campo, são as famílias dos pequenos agricultores e os trabalhadores rurais sem terra que sofrem no próprio corpo as conseqüências da insalubridade dos locais de moradia e trabalho: nas áreas rurais, apenas 18% dos domicílios estão conectados a redes gerais de abastecimento de água e somente 3% das residências possuem solução adequada para os esgotos domésticos.

Os agravos à saúde não ameaçam apenas aqueles que sofrem a precariedade de habitabilidade ou de ausência de saneamento. A epidemia de dengue que atinge hoje ricos e pobres é um exemplo da situação de vulnerabilidade da saúde pública que se estabelece quando parte da população vive em condições insalubres. O retorno do Cólera, o crescimento da Leishmaniose e o risco de reurbanização da Febre Amarela demonstram que as precariedades do saneamento continuam impondo pesados ônus à saúde pública. Da mesma forma as enchentes de graves proporções e alagamentos se tornam cada vez mais freqüentes nas cidades médias e grandes, com conseqüências negativas para a saúde pública, segurança e mobilidade das populações. O modo predominante de fazer a drenagem urbana precisa ser repensado, de forma a privilegiar a articulação de iniciativas de política urbana e incorporar concepções direcionadas a redução de vazões máximas, apoiadas na educação ambiental e na gestão do uso e ocupação do solo.

Correspondendo a 19% da população urbana, 16 milhões de cidadãos não são atendidos pelos serviços domiciliares de coleta de lixo. Como regra, os municípios de médio e grande porte que contam com um sistema de coleta convencional, não atendem adequadamente os moradores das favelas, ocupações e assentamentos precários. Em 64% dos municípios brasileiros os resíduos sólidos coletados são depositados em lixões a céu aberto. A separação de resíduos sólidos recicláveis vem crescendo, mas ainda é pouco significativa, o que encurta a vida útil das instalações de disposição final dos resíduos.

A ausência de políticas metropolitanas torna mais difícil equacionar os graves problemas de controle de enchentes, de poluição, destinação final do lixo e proteção de mananciais. A insuficiência de consórcios municipais e outras formas de cooperação intermunicipais e de novos arranjos institucionais são obstáculos para o equacionamento dos problemas que atingem os moradores dos municípios não somente de regiões metropolitanas, mas também de cidades inseridas no mesmo espaço regional.

É importante registrar que entre as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da política de desenvolvimento urbano encontram-se os contingenciamentos orçamentários e financeiros dos recursos da União, as restrições de crédito ao setor público, os limites de empréstimo dos agentes financeiros e a baixa participação dos setores empresarial e cooperativo.

O desenvolvimento urbano carece de fontes estáveis e permanentes de financiamento que sejam uma mola propulsora da cadeia produtiva da indústria da construção civil, um poderoso instrumento para auxiliar a romper o quadro de estagnação e desemprego. Estima-se que o setor da construção civil seja responsável por 13,5 milhões de empregos diretos, indiretos e induzidos. É imprescindível, portanto, estimular o setor privado, as micros e médias empresas e a formação de agentes promotores não estatais, como cooperativas e associações comunitárias não só para a produção mas também para o aprimoramento tecnológico e reciclagem do grande volume de resíduos inertes cujo aproveitamento ainda é incipiente.

A distribuição espacial dos déficits de moradia, de saneamento ambiental, de transportes coletivos, de regularidade fundiária, remete, ainda, a outra necessidade: o desenvolvimento de programas regionalmente diferenciados, de acordo com as características da população, suas formas de organização, suas condições urbanas, ambientais e econômicas, com prioridade de aplicação de recursos nas áreas de maior vulnerabilidade.

2. Avaliação da política e dos programas existentes

a. Habitação

O enfrentamento do problema da habitação, no Brasil, exige um esforço integrado de avaliação dos programas em andamento, especialmente aqueles sob a responsabilidade do Governo Federal. A democratização e a descentralização, essenciais para atender às necessidades de habitação e de sua integração urbana, pressupõe que os programas de intervenção sejam concebidos a partir da realidade de cada Unidade da Federação e contexto ambiental específico, com flexibilidade para se adequar às diferentes regiões metropolitanas e nos municípios de acordo com suas características. A tarefa a ser exercida pelos conselhos Estaduais e municipais de habitação e desenvolvimento urbano bem como pelo Conselho das Cidades, em processo de implantação, no processo de avaliação, debate e proposição de programas em andamento e a serem desenvolvidos é de fundamental importância para garantir o efetivo processo de participação, democratização e flexibilização na definição e condução de programas e da política nacional de habitação.

Atualmente, os programas em andamento encontram-se divididos em duas grandes frentes de atuação:

- Atendimento ao Cidadão: Carta de Crédito; Subsídio Habitacional – PSH, e; Minha Casa – PAR.
- Atendimento ao Setor Público: Nosso Bairro (Habitar Brasil – BID e Pró – Moradia) e Morar Melhor.

O programa Carta de Crédito engloba ações que contemplam linhas de crédito individual, associativa e de financiamento a pessoas jurídicas para construção de moradias. O programa incorpora dois segmentos distintos em relação a aspectos tais como, fontes de recursos, lógica operacional, população destinatária e sistema operacional. O primeiro, orientado por regras de mercado, visa o atendimento à demanda espontânea de mercado, utiliza recursos captados no mercado financeiro, segue lógica comercial e contempla orientação e apoio administrativo, técnico e

jurídico para pessoas físicas com renda até 12 salários mínimos mensais, na forma individual, e de até 20 salários mínimos mensais, na forma Associativa. O segundo segmento utiliza recursos financeiros subsidiados pela sociedade, captados através de depósitos compulsórios com baixa remuneração e tem como destinatária a população de reduzido poder aquisitivo e pouca ou nenhuma capacidade de pagamento, visando ampliar o acesso à moradia e a melhoria da qualidade da habitação para áreas de interesse social.

Apesar do programa apresentar uma gama diversificada de linhas de ação, deficiências relacionadas à excessiva flexibilidade de sua regulamentação e à orientação na operacionalização devem ser superadas de forma a garantir resultados mais expressivos junto à população de menor renda. Ajustes na regulamentação deverão dosar a flexibilização do plano de aplicações até níveis que não comprometam os objetivos sociais, além de sensibilizar os agentes para reverem suas orientações operacionais.

A partir da criação e implantação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, o modelo brasileiro de política habitacional centrou-se em linhas de crédito voltadas à venda/aquisição de unidades residenciais. Os financiamentos de longo prazo não permitiam que a solução habitacional adotada acompanhasse a evolução das necessidades sociais das famílias que, não raras vezes, repassavam suas unidades a terceiros, à margem das regras e legislação vigente para o Sistema. Diante desse quadro, e considerando ainda a concentração do déficit habitacional nos segmentos da população de mais baixa renda, vêm sendo criadas alternativas ao paradigma da "casa própria". Nesse sentido, programas como o *Minha Casa* busca oferecer às famílias com rendimento mensal de até seis salários-mínimos, arrendamento residencial com opção futura de compra e trabalho social, objetivando a conscientização de direitos e deveres como arrendatários, vida comunitária, organização de condomínio, geração de emprego e renda. O Programa contempla famílias residentes em regiões metropolitanas, capitais e centros urbanos de grande porte (cidades com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes). Recentemente o programa passou a integrar, também, ações de revitalização urbana e recuperação de sítios históricos.

A segunda frente de atuação engloba os programas de atendimento ao setor público. Os programas *Morar Melhor* e *Nosso Bairro*, composto pelos programas *Habitat Brasil BID/HBB* e *Pró- Moradia* buscam, de forma geral, a melhoria das condições sociais e de habitabilidade de famílias residentes em assentamentos precários, contemplando obras na área de habitação, construção e recuperação de moradias, produção de lotes urbanizados, saneamento e tratamento de resíduos sólidos. Atendem a estados e municípios com o objetivo de capacitar os administradores locais a resolverem os problemas habitacionais da população com renda até três salários-mínimos e assegurar recursos financeiros para implementar projetos integrados que atendam todas as necessidades básicas dessas famílias, transformando as áreas de favelas em bairros residenciais normais. Aspectos inovadores vêm sendo desenvolvidos por esses programas. Componentes como o desenvolvimento institucional dos municípios bem como as ações de desenvolvimento comunitário e social são ações fundamentais que permitem aos programas serem descentralizados e democratizados em bases mais efetivas. A capacitação do poder público municipal, por meio do apoio à modernização institucional, assegurando apoio técnico e financeiro para aperfeiçoar, modernizar e capacitar as prefeituras municipais, encarregadas das complexas ações que envolvem a efetivação do desenvolvimento social e urbano integrado e a garantia da participação ativa das famílias beneficiárias ao longo do processo das intervenções urbanas no nível local.

A avaliação dos programas atuais apontam, de forma geral, para as seguintes restrições:

- Limitações de natureza orçamentária e financeira;

- Restrições de crédito ao setor público e limites de empréstimo aos agentes financeiros;
- A CAIXA como operadora dos programas apresenta contradições entre o seu perfil enquanto instituição financeira e a prioridade no atendimento das populações de mais baixa renda, o que exigiria um perfil mais de acordo com uma instituição de fomento de políticas sociais;
- Estrutura operacional da CAIXA dificulta a regionalização das aplicações de recursos;
- Ausência de outros agentes financeiros para atuação no setor;
- Falta de capacidade institucional na articulação de ações multisetoriais;
- Excesso de normatização e burocracia para acesso aos Programas;
- Carência de informações gerenciais com qualidade e tempestividade.

b. Saneamento Ambiental

A competência constitucional pela regulamentação, organização e prestação dos serviços de saneamento ambiental no âmbito local é dos Municípios. Ao Executivo Federal cabe definir a Política Nacional de Saneamento Ambiental, articulada intersetorialmente, integrando e potencializando as ações dos três níveis de governo, que estabeleça no plano nacional objetivos, prioridades, diretrizes e padrões e desenvolva os instrumentos para sua implementação e avaliação.

O Governo Federal considera saneamento como serviço público essencial à promoção e proteção da saúde, portanto como política social e não como negócio. O acesso a serviços de saneamento de qualidade é direito social básico a ser assegurado a todos como dever do Estado, cuja gestão deve contar com crescente participação e controle por parte da população.

Em particular, se tem claro o caráter monopolista de que se reveste a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário quando encarado como atividade econômica, o que por si só aponta para a necessidade de dar ênfase à prestação dos serviços por operadores públicos tanto em razão da natureza do déficit no atendimento que se concentra nas moradias da população pobre quanto da indiscutível dificuldade que se coloca para capacitar institucionalmente os municípios brasileiros a regular operadores privados.

Fatores diversos concorrem para a estagnação em que se encontra o saneamento ambiental no Brasil. As companhias estaduais de água e esgoto vivem o período crítico do fim das concessões dos serviços que, tanto nas capitais como em muitos municípios importantes, foram estabelecidas há cerca de 30 anos no bojo do PLANASA. Hoje, parte significativa das companhias estaduais, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, encontra-se em precária situação institucional, convivendo com desequilíbrios financeiros. A permanência de métodos autoritários e de práticas clientelistas na gestão destas empresas só podem contribuir para agravar este quadro.

Ao invés de implementar um programa de desenvolvimento institucional que facilitasse as transições exigidas pelo esgotamento do modelo PLANASA, a política de orientação neoliberal implementada nos últimos anos suspendeu os financiamentos com recursos do FGTS aos operadores estatais.

A tônica do estrangulamento dos operadores públicos para abrir espaço para as empresas privadas não conseguiu avançar significativamente em seu objetivo pelas dificuldades que a titularidade municipal dos serviços trouxe para a privatização através da venda das companhias estaduais e, sobretudo pela resistência desenvolvida pela oposição articulada com diversos setores do movimento social.

A supremacia da política de ajuste fiscal reduziu a capacidade de investir dos municípios na gestão dos resíduos sólidos e na drenagem urbana. A ausência de políticas de desenvolvimento micro regionais torna mais difícil o equacionamento dos graves problemas de controle de enchentes, destinação final do lixo e proteção de mananciais nas regiões metropolitanas.

Na área de limpeza urbana os recursos humanos capacitados estão mais concentrados nas metrópoles e cidades de porte médio. Existe também uma lacuna a ser preenchida no que diz respeito a equipamentos e tecnologias apropriadas para a coleta dos resíduos urbanos e para a implantação e operação de aterros sanitários em municípios de pequeno porte. Falta estímulo de uma política nacional de resíduos sólidos para o desenvolvimento de uma nova cultura para o setor que aponte para a otimização de recursos, através da cooperação entre os municípios, assegurada a participação da sociedade civil.

Os crescentes danos que as enchentes ocasionam às cidades brasileiras indicam a falência das concepções hoje predominantes na drenagem urbana: falta de planejamento, omissão no controle da impermeabilização do solo urbano, privilégio das obras de canalização que só transferem para jusante as inundações ao invés de controle e redução das vazões de pico.

No âmbito do setor privado, é visível que a ausência de uma política planejada de desenvolvimento do setor traz sérias dificuldades para que as empresas de engenharia e consultoria do setor se estruturam e mantenham e desenvolvam equipes técnicas especializadas. Da mesma forma, as indústrias que produzem equipamentos e materiais para saneamento sediadas no país, vêm enfrentando condições adversas de financiamento, não encontrando maiores estímulos para ampliar e desenvolver sua produção.

As deficiências do saneamento brasileiro não decorrem de falta de tecnologia disponível no país ou de capacidade para desenvolvê-la. A engenharia sanitária e ambiental nacional tem capacitação comprovada e o setor desenvolveu rica experiência na construção e operação de sistemas de saneamento. Apesar das dificuldades por que passam, os centros de pesquisa e a universidade pública brasileira vem acumulando alguns resultados positivos no desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias no setor.

Mesmo sufocados pela política privatista dos últimos governos, os operadores estatais de água e esgotos faturam mais de R\$11 bilhões anualmente e a gestão dos resíduos sólidos movimentam cerca de R\$5 bilhões. Sem deixar de reconhecer debilidades, mantém-se sob controle público poderosa infra-estrutura estatal de prestação dos serviços e os avanços registrados nos domínios do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, da gestão integrada dos resíduos sólidos e da drenagem urbana em municípios de porte diversos e em alguns governos estaduais, demonstram a viabilidade em responder os desafios colocados por meio da gestão e operação pública do setor.

c. Trânsito, transporte e mobilidade urbana
--

Em decorrência da prioridade dada ao transporte individual sobre os meios coletivos e os deslocamentos não motorizados, a população urbana, sobretudo nas cidades de grande porte e nas regiões metropolitanas, enfrenta cotidianamente um conjunto de problemas que afetam diretamente a qualidade de vida e o direito de usar dignamente sua cidade. A estrutura urbana, a organização do sistema viário e de trânsito tem

valorizado primordialmente o tráfego de veículos automotores expondo a população de modo geral a situações de risco diárias.

Associadas à má gestão da infraestrutura e à apropriação irracional do solo urbano, a velocidade e a qualidade dos sistemas coletivos de transporte urbano vêm decrescendo persistentemente ao longo dos anos, produzindo perda de demanda, aumento dos custos operacionais e conseqüentemente das tarifas cobradas dos usuários.

Os governos locais têm no transporte informal um desafio de alta complexidade cuja solução, via regularização e integração ao sistema estruturado apresenta inúmeras dificuldades de implementação.

O financiamento dos investimentos em transportes urbanos depende em grande parte dos orçamentos públicos, geralmente limitados a valores muito aquém das necessidades, e em financiamento de agências nacionais e estrangeiras como o BNDES, a CAIXA, o Banco do Brasil, o BID e o BIRD, cujos resultados precisam ser melhorados. No caso do transporte ferroviário urbano é ainda mais agudo, uma vez que os investimentos necessários para sua implantação, operação ou modernização são vultosos e o financiamento escasso.

Ainda não existem mecanismos eficazes de coordenação entre as ações dos três níveis de governo no planejamento e na gestão do uso do solo e mobilidade urbana compreendendo as ações do transporte e do trânsito urbano. Assim como são poucos os casos de efetiva gestão metropolitana de transportes urbanos, persistindo situações de pulverização de gerência e superposição e dispersão de funções nas ações do poder público.

Por fim, é preciso destacar algumas questões que vem recebendo atenção pontual, mas deveriam receber um tratamento mais aprofundado; é o caso de diversos projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional sem o devido acompanhamento, que podem afetar profundamente o gerenciamento dos sistemas de transporte coletivo urbano, e a questão do transporte de cargas em áreas urbanas, assunto historicamente relegado a segundo plano, carecendo de discussão e estudos.

Diante desta realidade, o desafio é formular, implementar e avaliar uma política pública com abordagem inovadora dos problemas de circulação e transporte urbanos que tenha como centro das atenções o deslocamento das pessoas e não dos veículos e ponha o foco das preocupações na questão da inclusão social. Uma Política de Mobilidade Urbana Sustentável, ou seja, é o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados de maneira efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável.

d. **Programas urbanos**

O padrão de urbanização praticado no país acompanhou o desenvolvimento concentrador de renda e de oportunidades, com sérios impactos no desequilíbrio regional da rede urbana e no modelo de segregação sócio-espacial nas cidades. Os obstáculos ao acesso a terra urbanizada, assim como às oportunidades de desenvolvimento econômico e humano, estão na raiz deste processo e alimentando-o permanentemente. O diálogo entre este padrão de desenvolvimento urbano e o marco regulatório urbanístico/ambiental vigente no país não tem sido dos mais propícios. Sob condições de extrema desigualdade sócio-econômica e grande número de pobres na cidade, as estratégias de planejamento e controle de uso e ocupação do solo não tem garantido a sua aplicabilidade e eficácia, e, sobretudo, não tem aumentado as chances das maiorias de encontrar alternativas de assentamento com qualidade e urbanidade. Por outro lado, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, impõe uma revisão deste

marco regulatório – revisão conceitual – quanto à sua finalidade, agora voltada para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Não existem hoje, em vigor, programas e ações no nível federal voltados para enfrentar o tema central da ampliação do acesso as terras urbanizadas e bem localizadas para os setores de menor renda, o que requer uma ampliação da capacidade dos municípios de controlar e planejar seu território. Os programas de apoio à modernização e ampliação da capacidade gerencial dos municípios disponíveis, embora tenham entre seus objetivos ampliar a capacidade de planejamento de forma participativa, com impactos importantes neste controle, tem sido tratados a partir de uma ótica eminentemente fiscal e tributária.

Por outro lado, na área de Gestão Urbana e Metropolitana, o principal resultado do Programa da antiga SEDU foi a realização de nove Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável em seis estados brasileiros. Em 2001 foram realizados treze convênios com municípios para a formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável, e em 2002 foram realizados mais dezesseis. O critério de distribuição regional aponta clara concentração no Centro-Oeste, onde foram firmados 13 contratos. Este programa está longe, portanto, de cobrir minimamente a demanda das cidades por apoio ao planejamento e gestão urbana e metropolitana.

Sob outro aspecto, existem várias ações de DI (Desenvolvimento Institucional dos Municípios), embutidas em diferentes programas federais, de forma dispersa, fragmentada e sem articulação entre si, além de serem desenhadas de forma complexa e incapaz de dar respostas às necessidades e urgências locais. Deste modo, embora a maioria dos municípios seja extremamente frágil do ponto de vista de seu desenvolvimento institucional, sobretudo na área de gestão e planejamento urbano, as Ações de DI promovidas pelos órgãos federais possuem pouca efetividade na gestão territorial. Um caso exemplar desta baixa efetividade é o fraco desempenho do Programa Habitar Brasil BID que, além disso, teve parca execução dos recursos previstos. Ainda assim, no total das ações de Desenvolvimento Institucional, contratadas e concluídas, a maioria se limitou ao cumprimento dos requisitos de habilitação e acesso aos recursos do programa, para obtenção das obras de urbanização e compra de equipamentos de informática. Outros programas e ações que promovem ações de Desenvolvimento Institucional dos Municípios, com rebatimentos urbanos e territoriais, são pulverizados nos Ministério do Turismo, Meio Ambiente e Cultura, dentre outros, padecendo fundamentalmente dos mesmos problemas de fragmentação, o que tem resultado na dispersão geral de esforços e recursos públicos.

Como pano de fundo desse processo, destaca-se a ausência total de uma política nacional de desenvolvimento urbano e, a ela articulada, uma política fundiária. Sob esse aspecto, considerando o razoável patrimônio imobiliário que ainda pertence à União, a SPU -Secretaria de Patrimônio da União, pode cumprir um papel relevante distinto da prática limitada que a tem caracterizado, como administradora de próprios da União, desvinculada da política urbana.

Do ponto de vista das informações urbanas, o SNIU (Sistema Nacional de Indicadores Urbanos) é uma linha de ação voltada para a sistematização e disponibilização de informações sobre as cidades, desenvolvida pelo Governo Federal como um instrumento que, disponibilizado na rede mundial de computadores ("Internet"), permite compreender a complexidade da rede urbana, as diferenças existentes entre as cidades brasileiras e observar e monitorar a evolução do desenvolvimento urbano local. O Sistema Nacional de Indicadores Urbanos deverá subsidiar a elaboração de políticas e programas direcionados às cidades, com a análise de erros e acertos permitindo a reformulação das políticas. A ampla divulgação dessas informações

permitirá discussão pública sobre os efeitos dos programas governamentais na área urbana, constituindo num instrumento necessário para a atuação de fiscalização e monitoramento das políticas públicas pelo Conselho das Cidades.

No campo das ações de desenvolvimento local, cabe avaliar a prática dos DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) desenvolvida pelo programa Comunidade Ativa que visa induzir o desenvolvimento local sustentável, capacitando as comunidades carentes para descobrir suas vocações, buscando celebrar parcerias com a sociedade local e outras esferas de governo. Foram realizados processos de DLIS em 700 municípios, que estão em avaliação pelo MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar). Estas ações se, muitas vezes, foram positivas no sentido de mobilizar a sociedade local, por outro lado, criaram expectativas, demandas e frustrações, criando plataformas cuja solução não estava nos limites da governabilidade local, e revelando, na verdade, a falta de agenda urbana.

Outra das ações mais características do padrão político dominante de intervenções urbanas em infra-estrutura provém do modo de alocação dos recursos provenientes de emendas parlamentares para implantação de obras de infra-estrutura. As práticas de repasse de recursos do Pró-Infra (Programa de Infra-Estrutura) se caracterizaram pela forma aleatória de definição, sem critérios mínimos de priorização ou de respeito às necessidades dos municípios.

De modo geral, o conjunto da ação governamental, refletida em programas concebidos e implementados de forma fragmentada e desarticulada entre si, comprometeu o seu desempenho, e reforçaram os traços perversos de desigualdade e de exclusão territorial. Do mesmo modo, a feição linear e complexa dos programas e ações urbanas, tratando de forma igual realidades municipais de grande desigualdade, dificultou sobremaneira o seu acesso pela maior parte dos municípios. Estas características revelam a gravidade da ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano integrada, que respeitasse a diversidade regional e local das cidades brasileiras.

3. Objetivos Gerais do Governo Federal e do Ministério das Cidades

São os objetivos gerais do governo federal:

- Inclusão social e redução das desigualdades sociais
- Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais
- Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia

A Missão do Ministério das Cidades é Promover o direito à Cidade, com vistas a universalizar o acesso a terra urbanizada e a moradia digna, à água potável e ao ambiente saudável e ampliando a mobilidade urbana com segurança, por meio da gestão participativa.

Diretrizes:

Considerando que as políticas de desenvolvimento urbano, até aqui implementadas, não consideraram a complexidade das e nas cidades, o Ministério tem como diretrizes interagir, com estados e municípios para propiciar um desenvolvimento econômico com inclusão social. O ministério das Cidades não pretende substituir estados e municípios em suas atribuições constitucionais, mas, reconhecendo fragilidades se propõe a dar apoio para algumas das tarefas. Com relação aos problemas das cidades

e de suas interações, o Ministério apoiará os novos modelos de planejamento e gestão de metrópoles, regiões e micro-regiões visando a resolução de problemas comuns. Com relação os problemas nas cidades, o Ministério tem como diretrizes apoiar as intervenções realizadas de forma integrada, modernizar e democratizar os sistema de informações, capacitar técnicos e agentes sociais locais e regionais, para possibilitar a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

São objetivos do Ministério das Cidades:

- 1- Formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Setoriais de Habitação, Saneamento Ambiental, de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, de forma integrada, em parceria com a sociedade, estados, Distrito Federal e municípios, articulada com todos os setores do Governo Federal.
- 2- Ampliar a mobilidade urbana com segurança e as oportunidades de acesso à terra urbanizada, à moradia digna e ao saneamento ambiental nas áreas urbanas e rurais.
- 3- Promover e fortalecer a capacitação institucional para o planejamento e gestão urbana e territorial dos municípios.
- 4- Integrar e fortalecer os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.
- 5- Promover a regulação, regularização, a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços urbanos.
- 6- Fomentar e difundir o desenvolvimento científico e tecnológico, visando a melhoria da qualidade de vida e das intervenções e serviços urbanos, com a redução de custos.
- 7- Promover e fortalecer a organização e a participação da sociedade civil na formulação e controle da política de desenvolvimento urbano.
- 8- Apoiar e incentivar a implementação do Estatuto da Cidade, para a aplicação dos seus instrumentos nas dimensões urbana, rural e ambiental.
- 9- Constituir um sistema de informações geo-referenciadas do inter e do intra-urbano visando apoiar a política de desenvolvimento urbano, econômico e social, garantindo amplo acesso.
- 10- Prevenir a ocorrência, reduzir a violência e a morbi-mortalidade decorrente de acidentes urbanos.
- 11- Estabelecer fontes e mecanismos estáveis e permanentes de financiamento do Desenvolvimento Urbano.
- 12- Estimular novos modelos de gestão metropolitana e o planejamento integrado micro-regional.
- 13- Estimular a desconcentração e descentralização do desenvolvimento urbano de forma a apoiar a estruturação de uma rede de cidades equilibrada.
- 14- Incentivar a participação de novos Agentes Promotores e Financeiros e apoiar a formação de cooperativas e associações comunitárias autogestionárias na implementação das ações de desenvolvimento urbano.
- 15- Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, priorizando as famílias de mais baixa renda e as áreas de maior vulnerabilidade e precariedade.
- 16- Propiciar condições regulares para o desenvolvimento das cadeias produtivas e o planejamento e atuação dos agentes de produção do espaço urbano.

4. Proposições:

a. Gestão democrática

i. Sistema de conferências

A Conferência Nacional das Cidades será ocorrerá a cada dois anos e será convocada pelo Conselho Nacional das Cidades em conjunto com o Ministério das Cidades e será antecedida por Conferências Estaduais, Municipais e/ou Regionais. A cada Conferência será definido um tema principal, que orientará todo o processo.

A Conferência Nacional tratará da política nacional das cidades de maneira transversal e integrada, assim como das políticas setoriais.

A 1ª Conferência também subsidiará a proposta de regulação do sistema de Conferências a ser adotado dentro da Política nacional das Cidades.

ii. Conselho Nacional das Cidades

A 1ª Conferência Nacional das Cidades elegerá o 1º Conselho Nacional das Cidades (CNC), nos termos das MPs 2220/2001 e 103/2001 e proporá as alterações que forem necessárias para a elaboração do projeto de lei que converterá estas MPs.

O CNC terá caráter deliberativo e terá como atribuições:

I – propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano;

VI - elaborar o regimento interno;

VII –propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades.

A 1ª Conferência deliberará sobre a paridade a ser estabelecida entre os diversos segmentos e o número absoluto de membros e o número de cada um dos segmentos. Será considerado como segmento, os já estabelecidos no regimento da Conferência. Cada segmento elegerá os seus representantes durante a Conferência. Junto a cada titular deverá ser eleito um suplente. O CNC terá mandato de dois anos.

O CNC será composto de quatro Câmaras Setoriais: Habitação, Saneamento Ambiental, Programas Urbanos e Trânsito, Transporte e mobilidade Urbana. As Câmaras serão responsáveis pela preparação das discussões temáticas para a deliberação pelo Conselho. As Câmaras também acompanharão diretamente o trabalho da secretaria nacional afim. A Câmaras serão compostas por membros titulares e suplentes do CNC.

b. Habitação

Sistema Nacional da Habitação (SNH)

- O SNH deve cumprir o papel de articular as ações dos seus diferentes agentes promotores e financeiros, públicos e privados, e instâncias envolvidos. Terá como órgão central o Ministério das Cidades. A Conferência Nacional das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades serão órgãos de participação da sociedade na definição das diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política, assim como responsáveis pelo seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. O Sistema será composto ainda pela Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, como órgão regulador.
- prever a constituição de Fundos de Moradia, nos âmbitos nacional, estadual e municipal e a unificação e simplificação de procedimentos no acesso ao crédito.
- Articular e integrar a PNH com as demais políticas públicas urbanas, assim como com as demais políticas públicas sociais (saúde, educação, trabalho, combate à violência, etc.).

Gestão da Política Nacional de Habitação (PNH)

- Descentralização da PNH com a participação dos diferentes agentes e atores sociais envolvidos:
 - Incorporação e articulação das 3 esferas de governo – federal, estadual e municipal, as quais cabe papel fundamental na implementação da política, particularmente no financiamento e na instituição de sistemas de gestão e controle social.
 - Incorporação e articulação institucional com demais atores sociais: organizações populares de moradia, associações civis, entidades de classe, ONGs, agências internacionais, universidades.
 - Propiciar as condições para o desenvolvimento e a capacitação técnico-institucional dos agentes promotores, órgãos operadores e atores sociais, através do desenvolvimento de sua capacidade de formulação e de ação no âmbito da PNH, criando as condições para sua incorporação e participação efetiva no SNH.
- Participação popular e controle social na elaboração e implementação através do sistema de conselhos e conferências municipais, regionais, estaduais e nacional.
- Participação ativa do Estado de forma direta, através da formulação de diretrizes e linhas de ação e da oferta de linhas de financiamento, bem como de forma indireta, através do estabelecimento de instrumentos de regulação pública (aluguéis, mercado imobiliário, setor produtivo).
- A ação do governo deverá incorporar de forma efetiva o apoio à gestão pública não estatal na produção habitacional, seja nas iniciativas individuais (autoconstrução familiar), seja nas formas coletivas, inclusive com incentivo aos agentes promotores e financeiros não estatais com participação ativa dos usuários, como cooperativas e empreendimentos autogestionários.

Público-alvo e acesso à PNH

- A Política Nacional de Habitação deve abranger as diferentes faixas de renda que encontram-se hoje alijadas do mercado de acesso à moradia, o que inclui os setores médios e de baixa renda. Entretanto, deve ser dada maior centralidade às políticas para a baixíssima renda, que responde hoje pela quase totalidade do déficit habitacional e pela maioria das chamadas inadequações habitacionais. Por diferentes razões, essa faixa de renda tem sido preterida ou ocupa posição subalterna nos programas públicos voltados para os setores populares, com dificuldade de acesso aos financiamentos.

- Para os setores de renda média, será estimulada a produção empresarial, buscando dinamizar o mercado imobiliário, reduzindo assim a pressão sobre os recursos públicos, a serem prioritariamente destinados aos programas para baixa renda. Além disso, deverão ser tomadas medidas para ampliar o acesso deste segmento populacional às moradias produzidas ou estocadas pelo mercado imobiliário.
- Deverão ser adotados procedimentos transparentes, com critérios universalistas, para acesso aos programas da Política Nacional de Habitação.

Financiamento da Política Nacional de Habitação

- Sistema de financiamento que garanta subsídios diretos e inversamente proporcionais à renda familiar, com recursos não onerosos, adequando as prestações à capacidade de pagamento dos beneficiários. Por outro lado, deve-se buscar diferentes formas de contrapartida da população beneficiada.
- Sustentabilidade financeira, com a definição de fontes estáveis e permanentes de recursos para a PNH, tanto onerosos, como o FGTS, como os não-onerosos (orçamentários) de modo a garantir continuidade em sua implementação

Conteúdo da política

- A PNH deve ser diversificada de modo a atender às particularidades materiais e culturais que orientam as necessidades habitacionais por todo o país, o que pressupõe a existência de um conjunto de linhas de ação e programas diferenciados que possam atender as realidades locais: construção de conjuntos, urbanização e legalização de assentamentos, lotes urbanizados, financiamento de materiais, reformas de unidades existentes, políticas de desenvolvimento institucional e capacitação, entre outros.
- Organização de um sistema nacional de informações sobre o habitat, que inclua o desenvolvimento de pesquisas específicas de âmbito nacional, a sistematização de informações e sua disponibilização. O sistema deve permitir a avaliação permanente dos programas e ações públicas.
- Estímulo ao desenvolvimento tecnológico que propicie o aumento da qualidade das construções, maior produtividade do setor e barateamento da produção habitacional popular.

Propostas de linhas de ação e programas:

Estruturação da Política Nacional de Habitação

- Formulação, proposição e implementação da PNH em parceria com a sociedade, Estados, Distrito Federal e Municípios e de forma articulada com todos os setores do Governo Federal. Este processo deverá passar pela avaliação e revisão dos programas e instrumentos existentes.
- Desenvolvimento e implementação do Sistema Nacional da Habitação: com a definição das atribuições de cada esfera governamental e das diferentes instâncias e agentes públicos e privados envolvidos – de formulação, de implementação, de participação e de fomento – além da definição das articulações entre órgãos da União, Estados e Municípios e da sociedade civil.
- Revisão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH, SFI, SBPE, FGTS, FAT e OGU): com a definição de fontes de recursos e mecanismos estáveis para a Política Nacional de Habitação, com recursos onerosos e não onerosos. Para tal, será necessário:
 - Rever o quadro normativo existente;

- Criar e implementar o Fundo Nacional de Habitação, que conterá fundos específicos – Fundo de Aval, Fundo de Subsídio e Fundo de Equalização –, assim como estimular a criação e implementação dos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação.
- Formular e implementar nova política de subsídios.
- Criação da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, com o objetivo de direcionar os recursos do SNH para os objetivos da PNH e garantir suas aplicações. A agência terá poder normativo, de fiscalização e de intervenção nos agentes financeiros, promotores e nos fundos de moradia.

Redução do déficit habitacional

- Recuperação e regularização de assentamentos precários: os assentamentos carentes de infra-estrutura, equipamentos e serviços básicos (favelas, palafitas, vilas, malocas e assentamentos periféricos) serão alvo desta linha de ação voltada para apoiar estados, DF e municípios, que contempla intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia digna, visando sua permanência ou realocação, quando necessário, por intermédio da execução de implantação de infra-estrutura e serviços básicos; parcelamento de glebas; regularização fundiária; construção ou melhoria de moradias; construção de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares; recuperação ambiental; construção de equipamentos comunitários e desenvolvimento social.
- Ampliação do acesso à moradia, incluindo o aumento da oferta de novas unidades, a produção de lotes urbanizados, tratamento de áreas centrais degradadas com a renovação de imóveis abandonados para utilização residencial e o financiamento de materiais de construção. Esta linha de ação atuará com repasse de recursos e/ou apoio à Estados e Municípios, em áreas urbanas e rurais, através de:
 - Financiamento a pessoas físicas para aquisição de imóvel novo ou usado, construção em terreno próprio, reforma de unidade habitacional e construção por gestão associativa;
 - Financiamento a pessoas jurídicas para a construção de novas unidades;
 - Apoio técnico e financeiro à autoconstrução;
 - Produção de lotes urbanizados;
 - oferta de assessoria técnica a projetos, construções e empreendimentos, sejam individuais ou coletivos;
 - Apoio técnico e financeiro a melhorias habitacionais, incluindo ampliação, reforma e provisão de instalações sanitárias em unidades isoladas urbanas e rurais;
 - Formular e implementar linha de ação direcionada para a locação social;
 - Criar e implementar programa de fomento à utilização de imóveis vagos.

Gestão democrática da PNH

- Apoiar e estimular a organização e a participação da sociedade em mecanismos e instâncias de consulta e deliberação de políticas habitacionais e urbanas – conselhos e conferências nacional, estaduais, regionais e municipais –, oferecendo suporte para viabilizar a formulação de propostas e o controle social.
- Coordenar e apoiar as atividades referentes à habitação nas respectivas instâncias do do Conselho das Cidades.

Desenvolvimento e Capacitação Técnico-Institucional

- Desenvolver, aprimorar e implementar programas e ações de capacitação funcional, de instrumentalização técnica e de adequação e modernização do aparato institucional e normativo relacionado ao SNH.
- Promover ações para o desenvolvimento e a difusão tecnológica, bem como para a melhoria da qualidade da cadeia produtiva da indústria da construção civil, buscando melhorar a qualidade e redução dos custos de produção da moradia, articulando o apoio de universidades e centros de pesquisa.
- Criar sistema de informação, monitoramento e pesquisa para proporcionar diagnósticos precisos e atualizados da situação habitacional e dos programas e ações em andamento para viabilizar permanente monitoramento do desempenho do setor e permitir o controle social.
- Organização e promoção de seminários e eventos de âmbito nacional e internacional com o objetivo de estimular o debate permanente sobre temas de interesse da PNH.

c. Saneamento Ambiental

ACESSO UNIVERSAL Universalizar o acesso e elevar progressivamente a qualidade dos serviços prestados; priorizando o atendimento das famílias de baixa renda localizadas nas periferias das metrópoles brasileiras e nos municípios de pequeno porte;

Estimular que os serviços de saneamento sejam prestados por órgãos públicos;

AÇÕES INTEGRADAS Incentivar as intervenções integradas articulando os diversos componentes do saneamento: o abastecimento de água, a coleta e o tratamento adequado dos esgotos, a coleta e a disposição final de resíduos sólidos, a drenagem urbana e o controle de vetores;

Articular metas e integrar programas e ações com as políticas de saúde, habitação e reforma urbana, ambiente e recursos hídricos, emprego e renda, agrária, indígena e de desenvolvimento regional;

Planejar e avaliar as ações da União de modo integrado e executar as ações de modo coordenado e descentralizado;

INCLUSÃO SOCIAL Integrar as políticas de inclusão social, particularmente nas vertentes da promoção da habitação popular, da urbanização de favelas e de regularização de loteamentos clandestinos;

Promover a inserção social dos catadores de lixo como agentes econômicos e ambientais, incentivando programas de capacitação técnica e de organização cooperativa.

SANEAMENTO RURAL Colocar o programa de saneamento rural a serviço das políticas de reforma agrária e de apoio à economia solidária no campo e à produção agrícola, abrangendo também quilombolas, caiçaras, as nações indígenas e os demais povos da floresta.

RECURSOS HUMANOS Dar ênfase à capacitação de quadros técnicos, operacionais e administrativos;

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL Envolver a população na gestão dos serviços em todos os níveis (local, regional e nacional) e implementar mecanismos de controle social apoiados na participação popular;

SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL Reduzir significativamente a poluição das águas superficiais causada pela inadequação ou ausência da coleta e tratamento dos esgotos sanitários;

Preservar e recuperar mananciais superficiais e subterrâneos, usar racionalmente a água, a energia e os demais recursos naturais;

Estimular o tratamento e a destinação final adequados dos resíduos sólidos, erradicar os lixões e recuperar ambientalmente as áreas degradadas pela deposição inadequada do lixo urbano;

Incentivar a minimização, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos; combater os desperdícios e responsabilizar os geradores;

Rever as concepções hoje predominantes na drenagem urbana e privilegiar o planejamento integrado, o controle da impermeabilização do solo urbano e a redução das vazões de cheia.

Incorporar a comunicação social e a educação sanitária e ambiental como elementos inerentes de todos os programas a desenvolver.

TECNOLOGIA Devem ser combatidas e evitadas a alta ociosidade e a inadequação tecnológica de obras e instalações, marcas históricas do setor que tem conduzido ao desperdício de recursos públicos escassos;

Promover e estimular a recuperação, o desenvolvimento institucional (com o combate às perdas e a outras ineficiências), e a democratização das empresas estatais e órgãos públicos de saneamento, municipais e estaduais;

Fomentar a pesquisa e o desenvolvimento e a adoção de tecnologias adequadas;

FINANCIAMENTO Por suas características, os investimentos crescentes em saneamento deverão contribuir para a ampliação do emprego e da renda das populações pobres, ajudando o combate às desigualdades sociais, sem onerar as contas externas do país.

Para a consecução dos objetivos e metas da PNSA, pretende-se elevar significativamente os investimentos dos três níveis de governo em saneamento ambiental, chegando ao patamar de 0,4 % do PIB. Revertendo a orientação atual, os recursos de fundos públicos como o FGTS e o FAT, operados por bancos públicos assegurarão financiamentos onerosos (a custos compatíveis com as remunerações que pagam) aos órgãos e operadores públicos que, junto com as respectivas contrapartidas dos tomadores, podem atingir até 0,2% do PIB;

Excedentes tarifários podem assegurar mais 0,1% do PIB. A estes se somam ainda as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água em fase de implantação em diversas bacias hidrográficas. A oferta dos recursos públicos federais não onerosos será direcionada ao atendimento das demandas da população mais pobre, ao financiamento da recuperação e reestruturação dos órgãos estatais de saneamento, alavancando a alocação de recursos complementares por Estados e Municípios.

Tratamento especial será destinado aos municípios de pequeno porte e baixa capacidade institucional e financeira.

Os financiamentos internacionais, tomados apenas na medida do necessário a rolagem da dívida com os organismos multilaterais de financiamento, serão orientados aos tomadores com maior capacidade econômica;

Alocar os recursos sob controle da União através de programas formalizados com critérios, inclusive epidemiológicos, e regras explícitas, submetidos a mecanismos eficazes de participação e controle social;

Erradicar os mecanismos de corrupção e desperdício no uso dos recursos financeiros.

d. Transporte, trânsito e mobilidade urbana

MOBILIDADE E CIDADE: Para fazer frente à crise de mobilidade, detectada nos grandes centros urbanos, propõe-se mudar radicalmente o papel do Governo Federal aliando-o aos Estados e Municípios para desenvolver uma Política Nacional de Mobilidade Urbana, centrada no desenvolvimento sustentável das cidades e na priorização dos investimentos federais nos modos coletivos e não motorizados e de desestímulo ao uso do automóvel.

Para tanto, o Governo Federal deverá apoiar os municípios a adotarem Planos Diretores que possibilitam um desenvolvimento sustentável, que reduza as necessidades de deslocamentos, uma melhor distribuição das atividades no território, reduzam os deslocamentos motorizados permanentes; consolide as áreas já ocupadas; induzam a formação e consolidação de sub-centros; aumente a mobilidade e de acessibilidade de todas as pessoas, principalmente das mais carentes ou com mobilidade reduzida e combata à degradação de áreas residenciais ocasionadas pelo trânsito intenso de veículos motorizados.

CIRCULAÇÃO: Em relação à circulação propõe-se que o Governo Federal promova a implantação efetiva do Código de Trânsito Brasileiro, incluindo mecanismo que possam ter maior efetividade contra a impunidade dos crimes de trânsito; garanta a gestão municipalizada do trânsito, regulamente o papel claro das cidades na inspeção veicular, garanta sua participação na definição de campanhas nacionais de educação de trânsito e nos investimentos feitos com fundos federais.

Estimule, na Política Nacional de Mobilidade Urbana, reformas institucionais que removam os Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRAN) da alçada das Secretarias de Segurança Pública com finalidade de cumprir os seu papel no Sistema Nacional de Trânsito de forma integrada com as demais políticas públicas relacionadas à circulação. Aos municípios compete a priorização da circulação, a fluidez e a paz no trânsito dos meios de transporte coletivo e do transporte não motorizado, com forma de se garantir um crescimento urbano sustentável e uma apropriação mais justa e democrática dos espaços públicos;

NÃO TRANSPORTE: Em relação aos modos coletivos e não motorizados de transporte propõe-se que o Governo Federal incentive a implantação de sistema estruturais de transporte de grande e média capacidade em corredores próprios nas cidades de médio e grande porte, com subsídio público nos custos de Infra-estrutura.

Aos municípios cabe aumentar a atratividade do transporte público, combinando ao esforço de alavancagem de novos recursos par ao sistema através de políticas de renovação urbana. Essa combinação envolve a adoção de medidas previstas no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores, como Operações Urbanas e Consórcios Urbanísticos. Além disso, promover o deslocamento de pessoas e não de veículos de modo a priorizar no espaço e na gestão da circulação, o transporte coletivo e o

pedestre, com ênfase naqueles com restrições de mobilidade, garantindo-lhe segurança e conforto e construir mecanismos de estímulo à implementação de ciclovias, nas cidades em que possam se constituir como um modo efetivo de transporte e um opção segura de deslocamento, integrando-as à rede de transporte público existente;

CIDADANIA E MOBILIDADE: Para se democratizar e propiciar cidadania à gestão da Mobilidade Urbana devem ser incentivadas políticas que promovam o fortalecimento das gestões locais, supra-locais e regionais dos serviços de transporte; a participação cidadã, fomentando um efetivo controle social das políticas públicas de transporte e trânsito;

O incentivo à implantação de políticas para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência, considerando-se o princípio de acesso universal à cidade.

A implementação de programas de educação voltados para toda a população, com orientação e disseminação de valores que permitam estabelecer comportamentos mais seguros e o exercício pleno da cidadania na circulação da cidade.

No tocante a segurança do trânsito a implementação de programas voltados para a preservação da vida, que considerem a engenharia de tráfego, a engenharia veicular, a operação de trânsito e a fiscalização como elementos indispensáveis ao ordenamento técnico-jurídico e ao combate à violência em todas as instâncias municipais, estaduais e federal.

GESTÃO

A defesa intransigente da regulamentação do serviço de transporte coletivo, implicando no seu conhecimento como um serviço público de caráter essencial que requer regulação pública para a garantia de objetivos sociais de universalização do acesso de segurança, conforto, confiabilidade, regularidade e modicidade de tarifas e a promoção de licitações públicas que estabelecem contratos transparentes de prestação de serviço;

Apoiar a implantação de projetos de bilhetagem eletrônica de cobrança de tarifas e controle do serviço do transporte público, que aumentem a capacidade de gerenciamento e organização do sistema, com controle do poder público, sem gerar desemprego.

Para melhoria da eficiência dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, é fundamental a promoção de programas de capacitação profissional de engenheiros, operadores, técnicos, agentes e educadores de trânsito, como forma de aplicar corretamente as normas e de prestar melhor atendimento aos cidadãos.

Sendo o trânsito reflexo de toda a sociedade, não se pode deixar de considerar a criação de canais de comunicação efetivos que permitam à sociedade civil organizada e aos cidadãos diretamente, oportunidades de participação no processo de gestão do trânsito, como forma de observar demandas e sugestões.

MOBILIDADE URBANA E O MEIO AMBIENTE: Para reverter a política de degradação do espaço público e poluição atmosférica e sonora, devemos deixar de promover a cultura automobilística. Para isso o Governo Federal deve eliminar o financiamento e os subsídios públicos da indústria e em contrapartida só investir em sistema viário urbano e interurbano onde houver prioridade aos modos coletivos e os não motorizados. Incentivar a fabricação de veículos com combustível limpo (álcool, gás e hidrogênio) ao mesmo tempo em que exigirá na inspeção veicular, o controle dos níveis críticos de emissão de poluentes.

Deve promover programas de financiamento junto aos Estados e Municípios que implantarem medidas de redução do uso do automóvel, e prioridade efetiva ao transporte coletivo, promovendo assim a qualidade de vida e reduzindo parte dos desperdícios no uso do sistema viário destinado privilegiadamente ao automóvel;

FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE URBANO: *A mudança do padrão de deslocamento da população requer investimentos permanentes nos sistemas de transportes públicos. Para isso é necessário garantir que os recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, constituam um Fundo de Infra-estrutura de transporte onde no mínimo 25% seja alocado no transporte coletivo urbano. Deve-se condicionar o acesso a esses recursos, a que os Estados e Municípios constituam Fundos com recursos próprios e elaborem programas de redução do uso dos automóveis; ao incremento dos modos não motorizados e coletivos, à adequação do sistema de transporte ao acesso universal e à garantia de controle social.*

Mudar o modelo de custeio dos serviços de transporte coletivo urbano no Brasil, que é extremamente injusto e coberto, quase que exclusivamente pelos seus usuários, através da tarifa, viabilizando junto com os Municípios e Estados, fontes alternativas de custeio dos serviços, incorporando recursos de beneficiários indiretos no seu financiamento,

e. Programas urbanos

A missão da Secretaria Nacional de Programas Urbanos é contribuir, incentivar e apoiar a ação municipal voltada para a organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso à terra urbanizada e transformando a cultura da exclusão territorial e degradação ambiental das cidades brasileiras. Por meio da articulação de uma rede de parceiros, envolvendo os diferentes níveis de governo, as organizações populares, entidades não governamentais e os setores empresariais, a partir de processos participativos e democráticos, serão desenvolvidas a partir de programas que atendam os seguintes princípios:

- constituir-se em **programas de apoio a municípios e regiões** e não programas de ação direta do governo federal
- considerar **e diferenciar sempre os municípios** e regiões não apenas em relação ao porte, mas também respeitar diferentes dinâmicas econômico/territoriais e culturais
- **priorizar** os municípios e os setores de municípios onde se concentram as **populações mais pobres**, em consonância com a política social do governo como um todo
- **articular os programas** desenvolvidos por outras secretarias do Ministério e outros Ministérios
- **mobilizar parceiros** não governamentais e **envolver diretamente os cidadãos** no desenho, implementação e fiscalização das políticas e programas
- **disponibilizar informações que dêem transparência as ações e ampliem o conhecimento da sociedade e dos governos sobre a realidade sócio territorial das cidades**

A ênfase principal de atuação da Secretaria de Programas Urbanos deve ser a política de prevenção da formação de novos assentamentos precários e irregulares, ampliando o acesso à terra urbanizada através dos seguintes eixos de atuação:

- **AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE LOCAL DE GESTÃO DO SOLO URBANO**

O território nacional é marcado por enorme diversidade e disparidade entre seus 5.561 municípios. Diversidade na configuração espacial e densidade populacional, disparidade nos ritmos de desenvolvimento, no padrão de urbanização e conseqüentemente, na qualidade de vida e acesso dos seus habitantes aos serviços urbanos. A Constituição de 1988 trouxe maior autonomia aos municípios e descentralizou responsabilidades, sem contudo disponibilizar os recursos financeiros e técnicos necessários para o seu cumprimento. Novos instrumentos legais como a “Lei de Responsabilidade Fiscal” e o “Estatuto da Cidade” introduzem mecanismos importantes que devem promover, a curto e médio prazo, mudanças significativas no cotidiano dos municípios. Entretanto, a grande maioria dos municípios não está devidamente preparada para essas mudanças, seja do ponto de vista técnico/administrativo, seja do ponto de vista instrumental. Além das dificuldades locais de formular respostas aos problemas, bem como limita sua capacidade de acesso aos programas e ações de outras esferas de governo.

A atuação do governo federal, por meio do Ministério das Cidades, deverá apoiar o planejamento e gestão municipal e territorial, pautando-se pelos seguintes critérios e referências:

- contemplar a diversidade dos municípios brasileiros, complementando ou suplementando a ação dos governos municipais e estaduais e priorizando o combate às desigualdades inter e intra-regionais;
- incentivar a formação de instâncias de integração entre os municípios (associações micro e meso-regionais, consórcios, etc) visando o desenvolvimento local e regional sustentável;
- instrumentalizar os atores da sociedade civil para a gestão democrática, incentivando a sua participação na formulação de políticas, no planejamento e na gestão do território;
- instrumentalizar o município para o planejamento urbano e territorial como processo permanente para romper a lógica da ilegalidade e dos assentamentos precários;
- capacitar o município para a implementação do Estatuto da Cidade como instrumento fundamental para o desenvolvimento urbano socialmente justo e ambientalmente equilibrado;
- formar uma rede de entidades e instituições comprometidas com a implementação do Estatuto da Cidade, com experiência no apoio à gestão municipal participativa, para prover assistência técnica e jurídica aos municípios.

APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

As ações do governo federal serão desenvolvidas de forma a apoiar, complementar e suplementar a ação dos governos municipais, intervindo de forma direta apenas nos casos que envolvam terras de propriedade da União. Trata-se certamente de um papel da maior importância, especialmente porque se precisa urgentemente de criar uma frente ampla e integrada de ação intra- e intergovernamental, bem como de diversas formas de parcerias entre o estado e a sociedade civil, frente essa cuja formação o Governo Federal tem melhores condições de promover e liderar.

Têm como referências conceituais:

- O acesso à terra como efeito jurídico da função social e ambiental da propriedade (tanto privada quanto pública) e da cidade.
- O direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais.
- A supremacia do Direito Público sobre o Direito privado na regulação da ordem urbanística e na interpretação e aplicação do Estatuto da Cidade.
- A compreensão da natureza curativa dos programas de regularização e de que tais programas devem ser implementados em um contexto mais amplo de políticas públicas em todas as esferas governamentais, com ênfase no uso e ocupação do solo, nos termos propostos pelo Estatuto da Cidade, visando à prevenção da produção irregular das cidades.
- A necessidade de conciliação entre a regularização urbanística e ambiental com a regularização jurídica.

APOIO À REABILITAÇÃO E RECONVERSÃO DE ÁREAS CENTRAIS

Um grande número de cidades brasileiras apresenta espaços localizados na malha urbana consolidada que se encontram deteriorados, inadequados às funções urbanas ou em conflito com o uso destinado às outras áreas adjacentes. Caracterizam-se como espaços de localização privilegiada, servidos de completa infra-estrutura que podem ser convertidos em áreas urbanas qualificadas para o exercício de funções múltiplas, particularmente a habitação.

O Governo Federal deverá desenvolver ações voltadas para a reabilitação e reconversão de áreas centrais degradadas, apoiando os municípios nas seguintes atividades:

- Desenvolvimento da tipologia de áreas a serem objeto de tratamento específico, em conformidade com os fatores que lhes tenham produzido;
- Formulação e desenvolvimento de planos de ação voltados para o tratamento destas áreas;
- Elaboração e implementação de acordos de cooperação entre os órgãos da administração pública envolvidos.

APOIO À CONTENÇÃO DE OCUPAÇÕES DE RISCO EM ENCOSTAS

No Brasil, os fenômenos relacionados a desastres naturais que têm causado o maior número de vítimas fatais são os escorregamentos e erosões. Apesar de sua ocorrência ser possível em qualquer região de elevada declividade, por ocasião de eventos pluviométricos intensos e prolongados, estes fenômenos atingem com especial gravidade os moradores de favelas, loteamentos irregulares e demais ocupações precárias, pois são locais onde as condições físicas desfavoráveis (encostas íngremes e leitos de córregos) aliam-se à precariedade das edificações, às formas inadequadas de ocupação (cortes e aterros instáveis) e à carência de infra-estrutura e serviços urbanos (redes de esgoto e de abastecimento de água, coleta de lixo, ausência de serviços de limpeza de córregos).

Atualmente, a maior parte dos municípios envolvidos com o problema tem atuação pautada apenas pelo atendimento a vítimas e a intervenções de reconstrução da infra-estrutura destruída pelos acidentes. Estas medidas, apesar de representar um impacto

expressivo nos recursos públicos, não conseguem evitar a ocorrência das tragédias anunciadas que se repetem anualmente nas regiões de morros e serras.

O Governo Federal deverá implementar uma ação incisiva para modificar esse quadro, apoiando os municípios na formação de grupos especialmente encarregados de elaborar e atualizar permanentemente o mapeamento de risco no município; monitorar precipitações pluviométricas e estabelecer ações preventivas de defesa civil; desenvolver ações de mobilização da comunidade envolvendo aspectos de educação ambiental, monitoramento de situações de risco e técnicas construtivas adequadas; mobilizar os demais órgãos da prefeitura encarregados do socorro a vítimas; estabelecer redes de solidariedade para apoio às famílias em risco; e implantar intervenções estruturais de segurança, como redes de drenagem, obras de contenção de taludes ou remoção seletiva de moradias. Trata-se de substituir a cultura de remoção indiscriminada das áreas de risco por uma ação de remoção do risco, reconhecendo o direito da população em permanecer em seu local de moradia, com o poder público assumindo seu dever de propiciar as condições de segurança necessárias. São diretrizes gerais da ação de contenção de risco:

- Apoiar as ações municipais, reconhecendo que as prefeituras são os agentes com atribuições e responsabilidades para implementar os programas de gerenciamento de risco;
- Incorporar a experiência já disponível nos municípios brasileiros que têm priorizado a ação preventiva de gestão de risco
- Apoiar-se na participação popular, por meio de núcleos de defesa civil formados entre a população moradora de áreas de risco

APOIO À GESTÃO METROPOLITANA E AO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

As regiões metropolitanas não contam, em geral, com mecanismos que propiciem a solução de problemas comuns aos municípios envolvidos, o que provoca sérias implicações para o provimento de serviços de uso coletivo. Apesar da criação e legislação sobre regiões metropolitanas ser uma atribuição dos Estados, o Ministério das Cidades poderá auxiliar a instituir uma nova abordagem do problema, apoiando as seguintes atividades:

- Levantamento das iniciativas atuais de gestão metropolitana
- Mobilização e promoção de fóruns de discussão nas várias regiões;
- Formação de parâmetros para criação de fundos de investimentos nas regiões metropolitanas.

ACESSO À INFORMAÇÃO

O Sistema Nacional de Indicadores Urbanos deverá subsidiar a elaboração de políticas e programas direcionados às cidades, com a análise de erros e acertos permitindo a reformulação das políticas. Para tanto, é necessário dispor de informações que permitam avaliar a situação anterior à intervenção, retratada em séries históricas que configurem processos, bem como, medir os resultados após a intervenção. A ampla divulgação dessas informações permitirá discussão pública sobre os efeitos dos programas governamentais na área urbana, constituindo num instrumento necessário para a atuação de fiscalização e a monitoramento das políticas públicas pelo Conselho das Cidades.

A proposta de construção de um Cadastro Único sistematizando as ações do governo federal, territorializando-as é imprescindível para o acompanhamento e avaliação

dessas ações. Inclusive, dando publicidade de forma que qualquer cidadão em qualquer lugar do território nacional possa ter acesso às informar e participar de sua avaliação.