

Mônica de Souza Ponte

A
/ll

A
/adad

A Conferência das Cidades:
dilemas e possibilidades para um novo modelo de política urbana para
a Baixada Fluminense

A Conferência das Cidades:
dilemas e possibilidades para um novo modelo de política urbana para
a Baixada Fluminense

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR

Mônica de Souza Ponte

A Conferência das Cidades:
dilemas e possibilidades para um novo modelo de política urbana para
a Baixada Fluminense

Monografia apresentada ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialização em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso
Doutor em Estruturas Ambientais
Urbanas/USP

Rio de Janeiro
2004

Agradecimentos

Ao professor orientador Adauto Lucio Cardoso, pela valiosa orientação e paciência na elaboração deste trabalho.


Ao Amigo Orlando Alves dos Santos Júnior, pela força, paciência e contribuição impar que lhe é peculiar, nos momentos mais importantes da minha vida pessoal e profissional.

A todos os companheiros da FASE-RJ, para a realização deste trabalho, em especial Tatiana e Mauro pelo o incentivo em 2003.

Aos meus pais, Maria da Conceição de Souza Ponte e José Luiz Tomaz de Ponte e as minhas irmãs Simone de Souza Pontes e Silvania de Souza Ponte por sempre estarem próximos nos momentos mais difíceis, me apoiando para derrubar cada barreira construída por nossa sociedade excludente.

Aos familiares e amigos que compreenderam, mais uma vez a minha ausência em momentos importantes na vida de cada um.

Ao meu companheiro Jerri Simões, sempre presente, disponível, paciente e amoroso compartilhando e apoiando cada momento para a realização deste trabalho, compreendendo o significado de mais esta vitória.



Um sonho só é possível enquanto o vemos como sonho. O simples fato de nos dedicarmos a ele o faz, paulatinamente, tornar-se realidade. Quando o alcançamos e nos mantemos parcialmente realizados, entendemos que o importante é continuar sonhando.

RESUMO

O presente trabalho discute e avalia o processo de organização e realização da Conferência Regional das Cidades – Baixada Fluminense, a partir do protagonismo do Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, destacando as propostas dos movimentos nacionais: FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana e FNSA - Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, de modo a contribuir na construção de um novo modelo de planejamento e gestão da cidade, através da concepção da reforma urbana e da intersectorialidade das políticas urbanas anunciadas pelo Ministério das Cidades, expressa na Convocação da I Conferência Nacional das Cidades. Para desenvolver tal análise, apresentamos uma breve síntese do processo de ocupação e segregação sócio-espacial da população, a partir da lógica perversa de urbanização, que caracterizamos pelo permanente e crescente descompasso entre o lento crescimento das cidades e a veloz expansão de ocupação das suas áreas marginais que não atendem aos padrões mínimos de habitabilidade.

SUMÁRIO

Introdução	8
1. A Baixada Fluminense e as Políticas de Saneamento Ambiental e Habitação	11
1.1 O processo de ocupação habitacional na Baixada Fluminense	13
1.2 A política de saneamento ambiental	16
2. A Conferência Nacional das Cidades: a perspectiva de um novo modelo de gestão nas políticas de saneamento ambiental e de habitação	23
2.1 O Texto Base da Conferência das Cidades	23
2.2 As Contribuições dos Movimentos Sociais	27
3. O Processo de Organização das Conferências na Baixada Fluminense	35
3.1 A participação dos agentes externos	37
3.2 As conferências das cidades na Baixada Fluminense	40
Considerações Finais: dilemas e possibilidades para um novo modelo de política urbana para a Baixada Fluminense	45
Referências Bibliográficas	48
Anexo A	51
1- Texto Base Nacional	52
Anexo B	68
1- Dez pontos da FNSA para serem debatidos nas conferências estaduais e na Conferência Nacional das Cidades	69
2- Pontos fundamentais a serem discutidos e emendas a serem apresentados ao texto base	71
Anexo C	81
1- Documento base da Conferência Regional das Cidades – Baixada Fluminense	82
Anexo D	89
1- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de São João de João de Meriti	90
2- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de Duque de Caxias	92
3- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de Japeri	94
4- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de Nova Iguaçu	96
5- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de Paracambi	102
6- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de Queimados	106
7- Relatório da Conferência Municipal de Cidade de Belford Roxo	109
Anexo E	112
8- Principais resoluções e encaminhamentos da I Conferência Regional das Cidades da Baixada Fluminense	113

Introdução

Janeiro de 2003, o Brasil vivencia um marco político importante ao eleger o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Podemos afirmar que foi uma vitória histórica para a população brasileira, e em especial dos movimentos sociais e populares, sindicatos, militantes, e simpatizantes identificados com a ideologia de esquerda. A vitória foi verdadeiramente estar diante da possibilidade concreta de mudanças sociais e políticas no Brasil, através de uma gestão democrática e participativa, rompendo com um modelo de governo que por séculos teve um caráter oligárquico e autoritário.

Hoje, em 2004, sem o contágio da euforia da vitória e ainda na expectativa de rupturas tão desejadas contra o sistema neoliberal implementado, percebemos que depois de um ano e seis meses de mandato, o governo Lula apresenta avanços, recuos e limites, mas que não serão objeto de nossa análise e avaliação. Nos caberá aqui neste trabalho direcionar nossa pesquisa para um dos avanços da política do governo Lula, que foi a criação do Ministério das Cidades, assumindo uma nova concepção de política urbana.

A criação do Ministério das cidades e a convocação da I Conferência Nacional das Cidades representam a oportunidade de discutir e aprovar uma nova política de desenvolvimento urbano para Brasil, com um modelo de gestão de cidade capaz de impulsionar justiça social e democracia, e ao mesmo tempo enfrentar os conflitos e dilemas postos nas cidades, sobretudo os processos de segregação sócio-espacial que atingem prioritariamente a população de baixa renda.

Neste sentido, nosso estudo estará direcionado para a Baixada Fluminense, onde acompanhamos em 2003 as atividades do Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente¹ da região, na organização do I Encontro de Saneamento Ambiental da Baixada

¹ O Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense é uma articulação das Federações de Associações de Moradores e entidades populares da região, conforme será explicado no Capítulo 3.

Fluminense realizado em junho no município de Nova Iguaçu, que teve por objetivos: (i) discutir os serviços de saneamento ambiental, tendo em vista as políticas nacionais voltada para a Baixada Fluminense; e (ii) iniciar o debate em preparação para a Conferência Regional das Cidades.

Na Conferência Regional realizada em agosto de 2003, discutiu-se sobre a nova política de desenvolvimento urbano apresentada pelo governo federal, para a construção de um novo modelo de cidade, que assume a questão urbana como uma das principais vertentes da questão social, buscando integrar os problemas urbanos como saneamento ambiental, habitação, transporte e mobilidade. Sob a ótica das políticas de saneamento ambiental e habitação, o presente estudo tem como objetivo refletir quais foram os limites e avanços apresentados neste processo, como se deu a participação popular e de outros agentes externos, e qual foi o papel da Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense².

O cenário urbano da Baixada Fluminense reflete a ausência e a precariedade das políticas urbanas setoriais. Com efeito, a perspectiva da Conferência das Cidades de pensar as políticas urbanas de forma integrada encontra dificuldades na cultura política local, através de práticas clientelistas que predominam na região. Apesar de todas as dificuldades e limitações, o processo de conferências municipais – e, sobretudo a conferência regional – possibilitou avanços no sentido de pensar as políticas urbanas e suas articulações intersetoriais com o espaço urbano nessa região.

Com esses objetivos, tendo em vista nosso interesse nas políticas de saneamento ambiental e habitação, estruturamos nosso trabalho da seguinte forma: no primeiro capítulo buscamos fazer uma breve síntese da política de saneamento ambiental e habitação da Baixada Fluminense, a partir de uma perspectiva mais histórica identificando as fases por que

² A Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense é composta pelos treze municípios: São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo, Guapimirim, Seropédica, Itaguaí, Queimados, Japeri, Paracambi, Mangaratiba. Com o objetivo de fazer a articulação político-administrativa das prefeituras.

passaram essas políticas e seus impactos na Baixada Fluminense. No segundo capítulo, analisamos o texto base para a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, que assume como missão a promoção do direito à cidade e a universalização do acesso a terra urbanizada, e em suas diretrizes gerais, estabelece a necessidade de tratar de forma integrada as políticas setoriais com a participação da sociedade em parceria com estados, municípios e distrito Federal. Por fim, no terceiro, trataremos do processo de organização do movimento popular para as conferências municipais e regional, contextualizando o papel do Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense como ator político e articulador, que desencadeou as mobilizações populares para a realização das conferências municipais, e interlocutor político que interviu de forma decisiva junto a Associação de Prefeitos da Baixada, Ong's, universidades para a realização da Conferência regional das cidades. Além disso, a título de conclusão, analisamos os impasses, limites e avanços das políticas de saneamento ambiental e habitação que foram discutidas e aprovadas na Conferência Regional, tendo como referência a concepção de reforma urbana, direito à cidade e a cultura política local, sobretudo as práticas clientelistas que predominam na região.

1- A Baixada Fluminense e as Política de Saneamento Ambiental e Habitação

Para fins do nosso trabalho, vamos considerar a Baixada Fluminense como uma região composta por nove municípios – Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados e São João de Meriti. Apesar da Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Baixada Fluminense considerar a região composta por 13 municípios – além dos nove supracitados, Itaguaí, Mangaratiba, Magé e Seropédica – entendemos que, de fato, não existe identidade e integração entre este conjunto de municípios, além de não existir uma definição institucionalizada. Assim, optamos por um recorte que leva em consideração as articulações existentes no movimento social.

Um olhar sobre a Baixada Fluminense revela as marcas da desigualdade social e da segregação urbana que caracteriza seu território. A nosso ver, esta é a denúncia mais contundente da perversidade, descaso e da injustiça que marcam a gestão desta região. Com uma população de 2.974.230³ habitantes, com uma taxa média de crescimento na década de 90 de 13,72%⁴, a Baixada é um lugar de exclusão social e de negação dos direitos de cidadania, onde 20% de sua população vivem em situação de risco social, com renda *per capita* abaixo de ½ salário mínimo segundo o censo de 2000. Os jovens não encontram trabalho, os desempregados não têm esperança de conseguir emprego no mercado formal no seu município ou na região. O sistema de saúde é precário, disponibilizando apenas 2,7 leitos por cada mil habitantes⁵. As mulheres ainda sofrem pela violência doméstica e social, com pouquíssimos recursos legais e serviços para garantir sua cidadania. A escola é o principal espaço de socialização das crianças e adolescentes. No entanto, os indicadores apontam que na Baixada Fluminense a escola não vem cumprindo satisfatoriamente seu papel. Uma das

³ Considerados os nove municípios selecionados, segundo o IBGE (2000).

⁴ Segundo a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – Cide período de 1991-2000.

⁵ Fonte: Ministério da Saúde, DATASUS. Sistema de Informações Hospitalares –SIH/SUS. Censo IBGE, 2000.

principais razões para este fato tem relação com a incapacidade de atendimento da demanda escolar pelo poder público. Segundo o censo de 2000 a população da região ainda apresenta o índice de 7% de analfabetos, e apenas 1,6% tem acesso à creche e 18,7% ao pré-escolar. Apenas 36,41% dos estabelecimentos de ensino pré-escolar da Baixada Fluminense são públicos, contra 63,59% particulares. No 1º grau, apesar desta relação ser mais favorável ao poder público (62,3% contra 37,65% de particulares) temos fortes indícios para suspeitar da insuficiência do atendimento à demanda existente. No 2º grau, os dados são reveladores onde: apenas 42,03% dos estabelecimentos de ensino são públicos (contra 57,97% de particulares). Com efeito, não é descabido afirmar que a falta de vagas nas escolas públicas é um dos mais graves problemas da região, juntamente com a inadequação do ensino à realidade local. Por fim, a população afro-descendente majoritária na região constitui-se no grupo mais vulnerável à exclusão social.

Além disso, percebe-se uma forte segmentação e segregação na metrópole do Rio de Janeiro, expressa na distribuição espacial da população na medida em que se afasta do centro (cidade do Rio) em direção à Baixada Fluminense. encontramos uma população proporcionalmente mais pobre, mais negra, mais jovem e com menos escolaridade (RIBEIRO, 2000).

Por fim, podemos afirmar que a Baixada Fluminense se constitui em um território marcado pela ausência e pela incapacidade dos governos federal e estadual de estabelecerem uma política habitacional para a região. As administrações municipais também revelaram-se despreparadas para desenvolver políticas municipais de habitação, estabelecendo assim uma ocupação territorial desordenada, com um grande déficit e inadequação habitacional.

1.1 O Processo de Ocupação Habitacional na Baixada Fluminense

Para compreendermos a constituição do retrato atual da Baixada Fluminense, que de forma sintética apresentamos acima, é importante resgatarmos brevemente a forma de ocupação do território nesta região, que parte da lógica segregadora dos centros urbanos, que foi se alterando ao longo do século XX, através do deslocamento territorial diferenciado dos setores sociais e impulsionado pelo processo de industrialização (LAGO, 2000). Como efeito desta lógica, o Rio de Janeiro passou a ter mais de meio milhão de habitantes na virada do século, caracterizado-se como a capital das epidemias e de outras doenças fatais relacionadas diretamente às caóticas condições de higiene as quais estava submetida grande parte da população, que viviam em habitações coletivas precárias (cortiços), com sérias falhas no abastecimento de água e com péssimas condições de saneamento (VALLADARES, 1991).

Nos cortiços habitava a população predominantemente pobre que se concentrava nas localidades centrais, para não ter que arcar com o custo de transporte, além da impossibilidade de adquirir terras, que na época tinha um custo alto para a população de baixa renda.

O governo vigente da época, preocupado com a higienização do espaço urbano, implementou várias ações para conter esse modelo de aglomeração, que chegou a abrigar cerca de 25% da população da cidade (Finep, 1985 apud CARDOSO, 2004). A reforma de Pereira Passos, na primeira década do século XX, estabelece uma nova relação entre o Estado e o espaço urbano responsável pela aceleração e consolidação do padrão de segregação sócio-espacial.

O preço elevado do aluguel e a escassez de moradia para a população de baixa renda, que já não podia ocupar mais os cortiços foram os fatores responsáveis pelo surgimento e crescimento das favelas nos centros urbanos e nos subúrbios do Rio de Janeiro, alojando a população trabalhadora e o fluxo migratório. Pela possibilidade de acesso a atividades urbanas vinculadas aos setores secundários ou terciários, a favela se torna a expressão do modelo de

desenvolvimento econômico desigual, marcado por uma acelerada urbanização impondo uma nova paisagem para a cidade.

A favela abriga boa parte dos trabalhadores expulsos dos cortiços - uma população de baixa renda - também destinada a conviver com a insegurança e a falta de abastecimento de água, esgoto e lixo. A elite carioca também via a favela como local insalubre, irregular e composta por uma população marginal, imoral e inserida no setor informal do trabalho, sendo assim alvo também de intervenções públicas em nome da higienização e da moral.

Na década de 30 o Plano Agache propõe inverter a lógica de ocupação da cidade. Neste sentido, as áreas centrais destinase-iam a acolher a classe média, ficando a população favelada nas áreas próximas as indústrias, na periferia, com construções previstas no plano, o que não se realizou.

Em 1941, a prefeitura do Rio de Janeiro cria o programa de erradicação de favelas, através dos Parques Proletários Provisórios⁶. Neste período, surgiram outras iniciativas oficiais como

a Fundação Leão XIII, criada a partir de uma “parceria” precoce entre a Arquidiocese do Rio de Janeiro e a Prefeitura, atuou, entre 1947 e 1954, em cerca de 34 favelas, através da provisão de serviços básicos, criando Centros de Ação Social em oito delas; a partir de 1955, a Arquidiocese age através da Cruzada São Sebastião, enquanto a Prefeitura criava o SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas). A Cruzada São Sebastião atuou realizando melhorias a nível de serviços básicos em 12 favelas e teve como principal marca de sua atuação a edificação de um conjunto de prédios no bairro do Leblon, que abrigou populações oriundas de 3 favelas próximas. Além disso, a Cruzada interferiu contra o despejo de 3 outras favelas (Borel, Esqueleto e Dona Marta) (CARDOSO, 2004, p.8)

No entanto, apenas através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) se constituiu uma solução habitacional adequada, com a construção de vários conjuntos no Rio de Janeiro, em áreas suburbanas e com quantidade significativa. Todavia, o público

⁶ Conforme Cardoso: o Plano tinha a concepção que a favela era o lugar de acolhida de migrantes, em uma trajetória de progressiva integração social, portanto, deveria ser acelerada através da transferência dos favelados para os parques e sua posterior integração em um ambiente urbano “normal”. (CARDOSO, 2004, p.8).

beneficiário se concentrou nos trabalhadores de carteira assinada e, para o conjunto de trabalhadores urbanos do setor informal ficou o fado de permanecer na favela.

O processo de urbanização entre a década de 70 e 80 continuou acelerado em ritmo superior ao do crescimento demográfico. Paralelamente à fase do “milagre econômico”, acentua-se a convivência da acumulação e das desigualdades sociais. Esse crescimento demográfico acelerado amplia-se para as franjas metropolitanas dos subúrbios, da Baixada Fluminense e municípios vizinhos da capital a partir de processos de parcelamento do solo levado a cabo por agentes imobiliários que “burlavam” a legislação urbanística, criando lotes irregulares e muitas vezes clandestinos, com comercialização a longo prazo e conjugada à autoconstrução.

Os primeiros municípios a receberem loteamentos são Nilópolis e, parcialmente, São João de Meriti, entre os anos 30 e 40, ainda como fruto da urbanização direcionada para o Oeste, provocada pela expansão do sistema ferroviário. Mas será a partir da segunda metade dos anos 40 que Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti viverão uma expansão sem precedentes da produção de loteamentos populares, viabilizados pela abertura da estrada Rio-Petrópolis, ainda nos anos 30, pelo dessecamento dos pântanos da Baixada, principalmente em Nova Iguaçu, nos anos 40 e, finalmente, pela abertura da Rodovia Presidente Dutra.(CARDOSO, 2004, p.9)

A população de baixa renda sob os efeitos de segregação espacial, sendo empurrada cada vez mais para longe da área central da cidade, confinada a espaços com baixos investimentos em infra-estrutura, escassez de serviços urbanos e equipamentos de uso coletivo, o que Kowarick chamaria de *espoliação urbana*: “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1983 p.59).

Conforme Santos: “esta desigualdade e a segregação na metrópole é o resultado de uma combinação do empobrecimento crescente dos extratos sociais mais baixos e da classe trabalhadora em geral; a expulsão das áreas centrais através de programas de remoções na

legislação urbana, nos impostos e nas leis que regem o mercado do aluguel; a crescente especulação imobiliária” (SANTOS, *apud* VALLADARES, 1980 p.103).

Podemos concluir que o crescimento acelerado da população e na ausência de políticas habitacionais que atendessem os trabalhadores do setor informal e não qualificados, que buscavam na cidade do Rio uma alternativa de vida melhor, fez com que população de baixa renda buscasse como alternativa a ocupação das terras vazias, privadas ou públicas, (favelas) e os loteamentos populares, consolidando um padrão de *habitat* popular que irá refletir na política de saneamento para a Baixada Fluminense.

O crescimento periférico ocorreu, historicamente, através da ocupação de áreas não dotadas de infra-estrutura ou de serviços urbanos. Assim se deu com os atuais subúrbios da cidade do Rio de Janeiro, que, embora tenham sido ocupados desde o final do século XIX, só foram urbanizados a partir da década de 40. As áreas de urbanização da periferia consolidada, principalmente as da Baixada Fluminense, apresentam problemas significativos de risco à ocorrência de enchentes, tendo em vista as características geomorfológicas da região, em grande parte não adequadas à ocupação urbana. A proliferação de loteamentos populares sem qualquer forma de controle ou planejamento prévio (...) tornou essa região sujeita a enchentes periódicas. Devido à precária manutenção dos sistemas de canais e ao vazamento contínuo de esgoto e lixo no sistema de escoamento pluvial, esses riscos ampliaram-se consideravelmente. Assim, o risco à inundação soma-se à ausência total ou parcial de infra-estrutura que marca a periferia carioca.(CARDOSO, 2004, p.6)

1.2 A Política de Saneamento na Baixada Fluminense

Mesmo com um processo acelerado de urbanização entre a década de 50 e 70, a Baixada Fluminense ficou sem receber investimentos significativos, que se limitavam a programas de enxugamento e controle de enchentes, o que resultou em graves problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, a precariedade e descontinuidade dos investimentos nesse período têm como consequência o retorno das calamidades, com as enchentes que vão arruinar a região entre as décadas de 60 e 80. A política pública desse período é direcionada para a ampliação da adução de água para a região, através da construção da sub-adutora da Baixada Fluminense, articulada a obras complementares de

abastecimento, sendo esta a primeira intervenção pública que disponibilizou água direta do Guandu para a região, através do reservatório do Marapicu, marcada, sobretudo, por intervenções de caráter estrutural, que não respondeu o enorme déficit no acesso aos serviços gerados pela ocupação desordenada da Baixada Fluminense (PORTO, 2003).

O baixo investimento do poder público estadual na prestação dos serviços favoreceu o predomínio de uma forte cultura de clientela no acesso a vários serviços urbanos, estruturando um padrão de poder na região. A distribuição de canos e manilhas foi estruturando redes sem qualquer racionalidade técnica, atendendo apenas interesses locais e pontuais em um sistema baseado na substituição do direito pelo favor.

Apesar do Planasa⁷ - Plano Nacional de Saneamento – ter sido criado com o objetivo de enfrentar o enorme déficit no acesso aos serviços de saneamento no país, que se acumulara desde os anos 50, no que se refere à Baixada Fluminense, o Plano foi incapaz de reverter o quadro do déficit do setor de saneamento básico. As análises disponíveis indicam que o Planasa foi inábil para: (i) produzir um planejamento com justo equilíbrio entre demanda reprimida e a capacidade de oferta; (ii) atender a todas as cidades brasileiras, atingindo inclusive os municípios mais pobres e (iii) estabelecer uma política tarifária diferenciada, adequando-a a realidade dos consumidores sem prejudicar o equilíbrio entre receita e despesas (PORTO, 2003). Assim, podemos dizer que as desigualdades sociais das grandes cidades, geradas pelo modelo econômico desenvolvimentista, encontram no saneamento uma das suas perversas manifestações. A Baixada Fluminense, no final dos anos 90, continuava a ser um retrato preto e branco de exclusão social da metrópole fluminense.

A análise de BRITTO (2003) mostra que apesar da região ter recebido o volume de US\$ 1,7 bilhão (um bilhão e setecentos milhões de dólares), oriundos de empréstimos internacionais para os vários investimentos públicos em saneamento ao longo das três últimas

⁷ Para uma análise do Planasa, ver PORTO, Hélio Ricardo Leite. *Saneamento e Cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. cap.1.

décadas, ainda assim sua aplicação não foi capaz de promover mudanças substanciais na qualidade de vida da população, que continuam a conviver com graves problemas, tais como a irregularidade no abastecimento de água e ausência de redes de esgoto e de tratamento dos resíduos coletados. Após um longo período em que se realizam vários programas e investimentos públicos, a região ainda apresenta fortes desigualdades sociais e ambientais, que se traduzem no baixo acesso a bens e serviços urbanos, com um padrão de política pública marcadamente clientelista e patrimonial.

O Censo 2000 revela que em relação ao abastecimento de água, em municípios como Queimados, Japeri, Paracambi e Duque de Caxias, cerca de 30% de domicílios não tem acesso a rede geral e mesmo em municípios como São João de Meriti e Nilópolis, onde mais de 90% dos domicílios estão ligados à rede geral, a população sofre com problemas relativos à má qualidade dos serviços prestados, sobretudo, ligados à frequência irregular dos mesmos.

Problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento de água implicam na adoção de soluções intermediárias. Para solucionar este problema, em geral os moradores recorrem a poços artesianos, perfurados em locais impróprios, pois dada a precariedade do sistema de esgoto sanitário na região, em vários bairros é perceptível a contaminação do lençol freático, o que compromete a qualidade da água. (BRITTO, 2003, p.2)

Sistema de Abastecimento de Água por Domicílio – 2000							
Regiões de Governo	Domicílios						
	Total	Com acesso a rede geral	%	Com acesso a poço ou outro abastecimento	%	Sem canalização	%
Belford Roxo	122.395	87.847	73%	22.846	18%	10.956	9%
Duque de Caxias	220.559	152.548	70%	53.645	24%	13.683	6%
Japeri	23.059	14.531	63%	5.813	25%	2.685	12%
Nilópolis	44.476	42.731	96%	1.269	3%	407	1%
Nova Iguaçu	261.239	210.894	81%	38.959	15%	10.741	4%
Paracambi	11.438	7.712	68%	3.573	31%	134	1%
Queimados	33.507	22.137	66%	7.387	22%	3.828	12%
São João de Meriti	129.435	123.467	95%	4.426	4%	1.429	1%
Baixada Fluminense	846.107	661.867	79%	137.917	16%	43.863	5%
Rio de Janeiro	1.809.184	1.762.861	98%	30.351	1%	8.651	1%

Fonte: IBGE – Censo 2000 / Tabulação especial do Observatório Baixada

Obs: Quando foi realizada a pesquisa do Censo, Mesquita ainda pertencia Nova Iguaçu.

Na Baixada Fluminense encontra-se um das maiores reservas de água da região (O Guandu) e diversos reservatórios que abastecem a cidade. No entanto, existe indícios não formais de que a população da Baixada Fluminense tem acesso diário a água por cidadão bem menor que os cidadãos da zona sul da cidade do Rio de Janeiro. Certamente esses indícios são decorrentes dos programas e projetos que não lograram com seus objetivos de ampliar o acesso e melhorar significativamente a qualidade no abastecimento de água.

Diante destes problemas os moradores recorrem a poços artesianos, perfurados em locais impróprios, pois, devido à precariedade do sistema coletor de esgoto sanitário não é perceptível à contaminação do lençol freático, o que compromete a qualidade da água. Se os investimentos apontam para a existência de uma melhora na qualidade de vida de alguns habitantes, eliminando os escoamentos a céu aberto, por outro lado condena a qualidade do meio ambiente, na medida em que os esgotos são carreados sem tratamento para os corpos hídricos da região.

Em relação ao esgoto sanitário na Baixada, percebemos que os investimentos na ampliação desse serviço não tiveram a mesma prioridade e os recursos destinados não foram suficientes para responder à necessidade da região diante do crescimento de domicílios.

Sistema de Esgoto por Domicílio – 2000							
Municípios	Domicílios						
	Total	Com acesso à rede geral de esgoto ou à rede pluvial	%	Com acesso à fossa séptica	%	Sem acesso a sistema de esgoto*	%
Belford Roxo	122.395	65.019	54%	31.859	26%	23.887	20%
Duque de Caxias	220.559	124.030	56%	47.923	22%	46.102	22%
Japeri	23.059	6.320	28%	7.672	33%	8.632	39%
Nilópolis	44.476	35.310	80%	7.623	17%	1.342	3%
Nova Iguaçu	261.239	133.855	52%	78.177	30%	47.619	18%
Paracambi	11.438	6.812	60%	1.266	11%	3.307	29%
Queimados	33.507	11.517	35%	15.591	47%	5.889	18%
São João de Meriti	129.435	86.284	67%	32.725	25%	9.729	8%
Baixada Fluminense	846.107	469.147	55%	222.834	27%	146.507	18%
Rio de Janeiro	1.809.184	1.405.606	78%	286.774	16%	104.190	6%

Fonte: IBGE – Censo 2000 / Tabulação especial do Observatório Baixada

*Domicílios sem instalação sanitária, fossa sem escoadouro ou rudimentar, vala negra e outros
 Obs: Quando foi realizada a pesquisa do Censo, Mesquita ainda pertencia Nova Iguaçu

Ao analisar a tabela acima, podemos perceber a precariedade da oferta do sistema de esgoto da região, apenas 55% da região tem seus domicílios ligados à rede geral de esgoto ou à rede pluvial, do qual cabe destacar o que indicado como rede no Censo não é rede separadora, pois na maior parte dos municípios da Baixada Fluminense não existe sistema separador, o que significa que maior parte do esgoto é ligado à rede de drenagem. Os 27% dos domicílios com acesso à fossas sépticas, devem-se considerar que em sua grande maioria são fossas rudimentares, e que só afastam o esgoto de suas casas destinando-os aos corpos hídricos da região comprometendo o meio ambiente.

Somente na década de 90, através do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG⁸, constatamos um grande investimento em tratamento de esgoto na Baixada Fluminense e no Estado do Rio de Janeiro. Os programas de Despoluição da Baía de Guanabara e o Programa Baixada Viva⁹, antigo Nova Baixada, apresentavam uma proposta que visava melhorar a acessibilidade aos serviços de saneamento na região. No entanto, até o momento, os resultados apresentados são muito inferiores aos produtos previstos originalmente nos programas.

O PDBG deveria ser um programa integrado que desse continuidade à política de saneamento para a região metropolitana, pois muitas ações nele previstas visavam complementar intervenções realizadas no âmbito do programa Reconstrução Rio de 1988¹⁰. Da mesma forma, posteriormente às ações do PDBG deveriam ser complementadas por outras de caráter local, dentro do Programa Baixada Viva. No entanto, o descaso do Poder Público com a população da Baixada Fluminense pode ser constatado na falta continuidade e desarticulação entre estes programas, além da má qualidade das obras, o que pode ser

⁸ O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara foi elaborado na segunda administração de Leonel Brizola como governador do Estado do Rio de Janeiro (1991-1994)

⁹ O Programa Baixada Viva foi iniciado no governo Marcelo Alencar em 1994, que visa a melhoria da qualidade de vida da população dos municípios da Baixada fluminense.

¹⁰ O Programa Reconstrução Rio foi aprovado em 1988, no governo Moreira Franco sendo concebido e implementado em caráter emergencial devido as chuvas que caíram em 1988 na Baixada Fluminense que deixaram 277 mortos, 735 feridos e 22.590 desabrigados(OLIVEIRA, 1995).

evidenciado no fato do PDBG estar atravessando o quinto governo estadual consecutivo, com licitações intermináveis e com a continuidade de obras que já deveriam estar concluídas e outras que nem foram iniciadas.

O Programa Nova Baixada também vem enfrentando os mesmos problemas do PDBG, passando pela terceira gestão. No seu desenho original, este é um programa composto de ações “nos setores social e de infra-estrutura, visando o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, a adequada urbanização de bairros (urbanização integrada de bairros) e o resgate da cidadania. Entre as ações, é dada uma ênfase especial em saneamento e saúde, identificando-se a articulação entre essas áreas”. (BRITTO, 2003, p.8)

Neste processo não podemos deixar de lado o papel da CEDAE como órgão de execução. Os últimos planos diretores para os serviços de abastecimento de água datam de 1983 e para os serviços de coleta de esgotos de 1993, e certamente já não traduzem a situação atual e a real necessidade de investimento no setor. Desta forma, torna-se imprescindível à realização de um novo diagnóstico da situação dos serviços, com uma definição clara do déficit de infra-estrutura urbana básica e a elaboração de um plano diretor de saneamento que oriente os investimentos na região.

É importante também repensar a própria estrutura da CEDAE, que detém a concessão dos municípios da Baixada e oferece um serviço com diversos problemas, pouca eficiência, tecnologia atrasada, e falta de mecanismos de controle social. Cabe lembrar que o município, segundo a Constituição Federal, detém a titularidade dos serviços de saneamento ambiental, sendo de sua responsabilidade a gestão dos mesmos, o que inclui controlar e fiscalizar as ações da CEDAE, capacitando ou contratando técnicos capazes de discutir de maneira consistente uma política de saneamento para o município e para região.

Por fim, neste primeiro capítulo podemos concluir que o processo de ocupação desordenada do território é a consequência da inexistência ou mau funcionamento da esfera

publica na elaboração de políticas capazes de atender a demanda por habitação e saneamento da população de baixa renda que resultou no processo de segregação sócio-espacial, negação dos direitos de cidadania, e em um padrão de dominação clientelista e patrimonialista na Baixada Fluminense. Tal quadro sugere a necessidade de uma nova concepção de política urbana fundada no direito à cidade, garantindo a todos os cidadãos políticas eficazes de habitação e saneamento ambiental para as camadas mais pobres da população eliminando a lógica da inserção marginal na cidade. Assim, no próximo capítulo, a monografia buscará essa nova referência do direito à cidade, no advento da Conferência Nacional das Cidades.

2- A Conferência Nacional das Cidades: a perspectiva de um novo modelo de gestão nas políticas de saneamento ambiental e de habitação

Neste capítulo, vamos analisar as contribuições decorrentes do processo de organização da Conferência Nacional das Cidades para a elaboração de um novo modelo de gestão nas políticas de saneamento ambiental e de habitação. Inicialmente, vamos sistematizar o Texto Base elaborado pelo Ministério das Cidades e depois vamos agregar as contribuições dos movimentos sociais de caráter nacional nessa discussão.

2.1 O Texto Base da Conferência das Cidades.

O primeiro ano de gestão do governo Lula foi marcado pela criação do Ministério das Cidades, o que indica uma perspectiva de mudança, justiça social e desenvolvimento no que tange ao tratamento das políticas urbanas. Ao convocar a Conferência Nacional, o governo abre o debate para pensar as cidades brasileiras enfrentando seus mecanismos de reprodução das desigualdades sociais, onde a violência, a ausência e a precariedade de serviços urbanos estão intrinsecamente ligadas, produzindo a exclusão de vastos segmentos da população o que poderíamos chamar de “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979).

O anúncio da Conferência Nacional das Cidades foi o resultado da experiência acumulada pela sociedade civil organizada e por profissionais que se engajaram nas lutas urbanas das últimas décadas para enfrentar a lógica do mercado imposta pela globalização e pelo sistema capitalista, emergindo formas de marginalização, expressas na segregação social e residencial. Tratou-se de uma iniciativa que permitiu a abertura de um processo para a construção coletiva da política de desenvolvimento urbano, incorporando as políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade frente às fragilidades institucionais e a desigualdade social que o universo urbano apresenta.

Para abrir a discussão o governo federal apresentou um texto base¹¹, composto por duas partes, com a denominação: “Conferencia Nacional das Cidades – Cidade para Todos”. A primeira fala sobre a questão política mais geral em relação ao aprofundamento da pobreza e seus impactos sobre a cidade, reconhecendo a situação de vulnerabilidade do país, principalmente na última década:

a situação de nossas cidades, marcada pela precariedade e ilegalidade do habitat das maiorias e pela segregação sócio-espacial foi induzida por um Estado que, no passado, investiu pesadamente no fomento e estruturação de um desenvolvimento urbano industrial, voltado para as necessidades produtivas do capital e para o consumo das camadas privilegiadas, omitindo-se completamente diante da demanda do mercado interno de massas. A continuidade de políticas concentradoras de renda, a diminuição do investimento em políticas sociais e a privatização de serviços públicos só vieram agravar essa situação. O resultado é a imensa carência de habitação e de serviços como educação, saneamento, atendimento médico, transportes, creche e abastecimento nas áreas populares das cidades (BRASILIA, Ministério das Cidades, 2003, p.04).

Na segunda parte do texto é apresentada a missão de “garantir o direito à cidade, promovendo a universalização do acesso a terra urbanizada e a moradia digna, a água potável e ao meio ambiente saudável e assegurar o trânsito e a mobilidade urbana com segurança, por meio da gestão participativa” (*op.cit.* p. 06). Posteriormente, o texto apresenta os objetivos, que podem ser sintetizados nos seguintes pontos: redução do déficit habitacional, universalidade do saneamento, gestão integrada e sustentável dos serviços de saneamento ambiental, mobilidade urbana com segurança, melhoria do planejamento e da gestão territorial, incentivo à diversidade de agentes promotores e financeiros na implementação da política urbana, aplicação do Estatuto da Cidade, democratização do acesso à informação e geração de emprego e renda. Além disso, o texto apresenta os princípios e diretrizes da nova política nacional. Entre os primeiros, figuram o direito à cidade, moradia digna, função social da cidade e da propriedade, gestão democrática e controle social, inclusão social e redução das desigualdades, garantir a sustentabilidade financeira da política urbana, combate à

¹¹ Vide anexo A

discriminação de grupos sociais, combate à segregação urbana e respeito à diversidade sócio-espacial.

Como diretrizes o texto define a formulação e implementação de políticas nacionais; a articulação das políticas urbanas, sociais e de desenvolvimento; a implementação de mecanismos de participação social; a promoção de políticas de desenvolvimento e capacitação técnico-institucional; o desenvolvimento de ações que respeitem a diversidade urbana, regional e cultural; o desenvolvimento de políticas abrangentes e massivas; e o apoio à estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada. Por fim, ainda são propostas ações que deverão nortear a política, tais como: institucionalização e o controle social; definição de fontes e mecanismo estáveis de financiamento de desenvolvimento urbano; acesso à moradia digna, à urbanização, à regularização fundiária, ao saneamento ambiental, ao transporte e à mobilidade urbana; a integração de assentamentos urbanos precários; e a melhoria da qualidade dos serviços urbanos.

A principal tarefa da Conferência Nacional das Cidades foi à eleição e instalação do Conselho Nacional das Cidades. A intenção era que os municípios e os estados da federação concentrassem esforços para a realização de suas conferências e para a instalação de seus respectivos conselhos de forma participativa, tendo como diretriz a formulação e a implementação de uma nova política de desenvolvimento urbano, onde as políticas setoriais devem ser pensadas e discutidas de forma integrada, com participação da sociedade em parceria com poder público e articulado com todos os órgãos do governo federal.

Embora identificados com a perspectiva integradora das políticas urbanas e concordando que elas devam ser pensadas de forma articulada para enfrentar os gargalos que inviabilizam um novo ciclo de crescimento urbano, neste capítulo iremos fazer um recorte analítico em torno das políticas de saneamento ambiental e de habitação digna buscando verificar em que medida sua abordagem aponta para um novo modelo de gestão urbana.

Tendo em vista que o Texto Base apresenta ações para as várias políticas urbanas, vale a pena nos determos mais uma vez sobre este documento para verificar que ações são propostas para a política de saneamento ambiental e para a política de habitação. No que se refere à política de saneamento ambiental, o Texto define as seguintes ações:

Financiar a implantação e ampliação de sistema de abastecimento de água, o sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário que venha promover a universalização dos serviços em áreas urbanas e rurais; Financiar a realização de estudos e implementar a gestão integrada e sustentada dos resíduos sólidos urbanos a fim de ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, coleta, separação, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos promovendo ainda capacidade e apoio técnico para organização e funcionamento de cooperativas de trabalho com resíduos sólidos; Financiar a realização de estudo sobre o sistema de drenagem urbana sustentável a fim de promover a modificação da forma de conceber e implementar ações de drenagem urbana e prevenir a ocorrência regular de enchentes em áreas urbanas por meio de elaboração de Planos Diretores e Projetos de Drenagem Urbana Sustentável; Estimular a extensão dos serviços de saneamento ambiental ao meio rural e as pequenas localidades urbanas; Promover e institucionalizar a coordenação e a articulação dos órgãos federais intervenientes no campo do saneamento ambiental. (BRASILIA, Ministério das Cidades, 2003, p.13)

Para a área de habitação, denominada no documento como acesso à moradia digna, o Texto apresenta as seguintes ações:

Apoiar a implementação da política fundiária de acesso a terra para famílias de baixa renda, tais como Zonas Especiais de Interesse Social e revisão da legislação urbanística; Apoiar e implementar programas municipais, estaduais, e regionais de prevenção de ocupação de áreas de risco de deslizamento e enchentes; Criar programas com créditos onerosos e subsidiados para ampliar o acesso da população de baixa renda a unidades através da construção de novas unidades, a produção de lotes urbanizados, a promoção de melhorarias e ampliações de domicílios existentes e a ocupação de unidades habitacionais vazias; Financiamento para pessoa física para aquisição de imóvel novo ou usado, construção em terreno próprio para pessoa física e construção por gestão associativa; Financiamento para pessoas físicas para aquisição de materiais de construção com assessoria técnica para a promoção de melhorias habitacionais e ampliação de unidades existentes; Repasse de recursos onerosos e não onerosos para estados e municípios, produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais, exigindo-se contrapartida local; Financiamento de cooperativas, associações autogestionária, mutirões, sindicatos, organizações não, com recursos onerosos e não onerosos (subsídios); Financiamento para pessoas jurídicas produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais; Repasse de recursos oneroso e não onerosos para estados e municípios, produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais, exigindo-se contrapartida local; Estimular a produção empresarial para setores de renda média buscando dinamizar o mercado imobiliário através de maior destinação de recursos do sistema de poupança e empréstimo e outras medidas para o favorecimento do crédito e ampliação das faixas de renda da população atendidas pelo mercado; Desenvolver programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social; Ampliar o acesso e a produção de imóveis destinados a população de baixa renda pelo sistema de arrendamento

residencial; Apoiar a reabilitação e o adensamento de áreas centrais desocupadas de forma a otimizar a infra-estrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário e favorecendo a diversidades e inclusão social; Promover e aperfeiçoar linhas de financiamento destinadas a adequação de imóveis vazios para fins residenciais, particularmente os localizados em áreas centrais das cidades; Promover a revisão de todos os programas de financiamento existente garantindo a sua adequação aos novos propósitos da Política Nacional de Habitação, efetivando a possibilidades de participação das camadas de mais baixa renda da população, reduzindo critérios de risco, viabilizando alternativas de aval e garantia, desburocratizando procedimentos. (BRASILIA, Ministério das Cidades, 2003, p12).

Tomando por base a formulação de RIBEIRO (2003); CARDOSO (2003) e RIBEIRO e CARDOSO (2003), podemos dizer que a proposta da reforma urbana é fundada na: (i) gestão democrática da cidade; (ii) no fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano; e (iii) na inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos. É com base nessa concepção que consideramos que a proposta expressa no Texto Base elaborada pelo Ministério das Cidades, avança no sentido da discussão e na construção de um novo modelo de política urbana. Como veremos, a proposição exposta pelo Ministério foi em grande medida apoiada pelos movimentos sociais de âmbito nacional, que buscaram formular pareceres para o seu aperfeiçoamento.

2.2 As Contribuições dos Movimentos Sociais

Durante o processo nacional para a organização das conferências, dois movimentos foram fundamentais para a discussão dos principais dilemas e conflitos das cidades, abrindo o debate estratégico em torno da construção de cidades justas e democráticas, superando a visão setorializada e buscando a integração das políticas urbanas em torno de uma plataforma que enfrente o modelo de segregação sócio-espacial atual.

Em junho de 2003, o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU¹² realiza seu encontro nacional, cuja temática foi “Rumo a Conferência Nacional das Cidades – Uma Outra cidade é Possível” compreendendo a importância do seu papel na promoção das mudanças necessárias para as cidades brasileiras.

O FNRU reafirma seu compromisso para a construção de um novo modelo de gestão de cidade e apresenta uma plataforma com a definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – diretamente relacionados ao papel do Estado na garantia da reprodução social e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade.

As diretrizes propostas para uma nova política de desenvolvimento urbano irão subsidiar as discussões nas conferências municipais, estaduais e na Conferência Nacional, enfrentando os modelos excludentes e segregacionistas de cidades.

Em síntese, a plataforma foi fundada nas seguintes diretrizes gerais:

- i) Articulação dos direitos civis, políticos e sociais aos direitos urbanos – habitação, saneamento, saúde, educação, cultura, assistência técnica e jurídica;
- ii) Promoção de novas formas de coesão social através de procedimentos democráticos que contribuem a democracia representativa direta;
- iii) Controle social sobre o poder público presente na cidade, nas diferentes instâncias que interferem na gestão da cidade;
- iv) Fomento e apoio às formas de manifestação e expressão de novas e antigas identidades culturais;
- v) Elaboração de projeto pedagógico que valorize um projeto emancipatório de fortalecimento e valorização dos direitos sociais;

¹² O Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma coalização de várias entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGS e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, acadêmicas e técnicas do poder público que tem o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas a promover a reforma urbana nas cidades brasileiras. Para maior análise consulte o website www.direitoacidade.org.br/fnru.htm.

- vi) Implementação de medidas concretas no sentido de desconstruir a crescente “militarização” das cidades como recurso de solução para resolver a questão da insegurança;
- vii) Promoção de ações afirmativas e reparadoras de danos para grupos vulneráveis para assegurar uma cidade equânime;
- viii) Implantação de um projeto emancipatório que fortaleça os grupos vulneráveis, sem reforçar os estigmas, a luz dos recortes sobre o papel e a importância dos equipamentos urbanos;
- ix) Articulação com os movimentos de caráter regional, nacional e continental, de forma a enfrentar a visão localista de cidade;
- x) Elaboração de um novo projeto urbano, a partir da noção de rede de cidades, pensando a questão metropolitana e as cidades de médio e pequeno porte, bem como as formas de integração.

A partir dessas diretrizes o FNRU propõem diretrizes gerais para a política urbana: gestão democrática; política de habitação; política de saneamento ambiental; política de transporte públicos e de mobilidade urbana; política de segurança pública e de promoção da paz nas cidades; e para a política de cultura. No entanto, tendo em vista o nosso objeto de estudo, nos deteremos nas propostas referentes à política de saneamento ambiental e habitação.

Na política de saneamento ambiental, o documento do FNRU propõe: (i) a recuperação ambiental de áreas degradadas; (ii) uma política nacional de saneamento, articulada intersetorialmente; (iii) considerar saneamento como serviço público essencial à promoção e proteção da saúde; (iv) a universalidade no acesso aos serviços de saneamento ambiental; (v) intervenções integradas articulando os diversos componentes do saneamento; (vi) controle social sobre os recursos da União; (vii) democratização das empresas estaduais e

dos órgãos públicos de saneamento no âmbito municipal e estadual; (viii) ampliação de recursos públicos para o setor de saneamento; (ix) implementar mecanismos de controle social apoiado na participação popular; (x) redução da poluição do solo e das águas superficiais e profundas; (xi) recuperar mananciais superficiais e subterrâneos; (xii) erradicar os lixões; (xiii) promover a inserção social de catadores de lixo; (xiv) implementar uma política de educação ambiental; (xv) a incorporação da comunicação social e a educação sanitária como elementos inerentes de todos os programas a desenvolver; (xvi) criação do Fundo Nacional de Saneamento Ambiental, centralizando os recursos, onerosos e não onerosos, sob controle da União.

Para a política de habitação, o FNRU propõe: (i) a implementação de uma política nacional de habitação descentralizada e articulada com os estados e municípios; (ii) estabelecer mecanismos inclusivos para garantir a função social da propriedade; (iii) garantir a participação popular na elaboração dos planos diretores municipais; (iv) a articulação dos programas habitacionais com programas de inclusão social de saúde, educação, assistência e geração de emprego e renda; (v) a implementação de uma política habitacional, considerando a questão de gênero; (vi) a regularização fundiária das áreas da União, estados e municípios ocupadas por população de baixa renda; (vii) o apoio dos governos federal e estadual aos municípios e as entidades da sociedade civil com recursos e programas de capacitação para execução de uma política urbana integrada; (viii) o reconhecimento da produção do *habitat* mediante o financiamento e incentivo às cooperativas habitacionais e aos mutirões para a produção de habitação de interesse social; (ix) a viabilização do acesso ao crédito e financiamentos voltados para a população de baixa renda, abrangendo todas as etapas do processo de produção habitacional; (x) assegurar a titularidade das casas para as mulheres, garantindo políticas públicas reais de empoderamento; (xi) a implementação de programas de atendimento a população de rua, no sentido de promover moradia digna, com assistência e

com atenção especial as crianças moradoras de rua; (xii) considerar nos programas implementados as especificidades de gênero, raça, etnia e faixa etária; (xiii) a publicização de campanhas que difundam os instrumentos existentes e que visem a efetivação do direito a terra e a moradia; (xiv) a promoção de uma verdadeira Reforma Agrária .

Em agosto de 2003, a Frente Nacional Pelo Saneamento Ambiental – FNSA¹³ elabora de forma mais densa sua contribuição para a formulação de uma política nacional de saneamento com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento nacional, a inclusão social, a promoção da saúde da população, a preservação e conservação do meio ambiente, promovendo o desenvolvimento institucional da área de saneamento ambiental, a eficácia da ação governamental e o exercício da cidadania.

O documento, segundo a formulação da própria FNSA, visava contribuir para a superação do quadro caótico do saneamento no país, caracterizado por ações desarticuladas, pela pulverização de esforços e recursos financeiros federais, sem uma articulação e interlocução entre os diferentes entes, onde a ausência do planejamento ou a sua desconexão com os instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo urbano geram o quadro de desigualdades no acesso aos serviços de saneamento ambiental nas cidades brasileiras.

A discussão da FNSA levava em consideração que o debate sobre a política de saneamento ambiental a ser levada para as conferências deveria ter abrangência nacional no que se refere aos seus aspectos de legislação geral e definição de regras para aplicação dos recursos federais, além de que esta deveria ser indutora no que se refere ao planejamento de metas e aplicações dos recursos estaduais e municipais. O documento define saneamento ambiental como:

o conjunto de ações técnicas e socioeconômicas, entendidas fundamentalmente como de saúde pública, tendo por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade

¹³ A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é um movimento de resistência à privatização no país, criada em Brasília em 1998, reúne 17 entidades da sociedade civil organizada que atua pela defesa da gestão pública do saneamento e da água como patrimônio nacional.

ambiental, compreendendo o abastecimento de água em condições adequadas; a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos, resíduos sólidos e emissões gasosas; prevenção e controle do excesso de ruídos; a drenagem de águas pluviais e o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, com a finalidade de promover e melhorar as condições de vida urbana e rural (FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL, 2003, p.07).

Não perdendo a perspectiva da intersectorização, a política nacional de saneamento ambiental também deveria estabelecer e implementar ações em todas as áreas que a integram e, complementarmente, das que tenham interfaces com o saneamento ambiental e desenvolvimento urbano, principalmente habitação e infra-estrutura urbana.

A FNSA formula como princípios fundamentais da política nacional de saneamento ambiental: (i) a universalidade, a integralidade e a equidade; (ii) a participação e controle social – capacidade dos cidadãos de interferir na gestão pública; (iii) a titularidade como competência dos municípios para gerir seus serviços de saneamento, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associados com outros municípios ou não; (iv) a gestão pública, tendo em vista que os serviços são por definição geridos sob regime de monopólio, essencial e vital para o funcionamento das cidades. Além disso, de forma complementar são definidos outros princípios: a intersectoralidade; a cooperação inter-institucional; a sustentabilidade; o direito a informação; e a educação ambiental e sanitária.

Para organizar a gestão dos serviços de saneamento ambiental no país, a FNSA propõe a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental, composto de instituições, instâncias e instrumentos de âmbito federal, estadual e municipal. No âmbito federal, a FNSA compreende que o Conselho Nacional das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades, é a instância máxima de decisão sobre a gestão da política nacional de saneamento, incluindo a aprovação do Plano Nacional de Saneamento Ambiental. No Conselho Nacional das Cidades os temas específicos sobre saneamento ambiental deveriam ser tratados pela Câmara Setorial de Saneamento Ambiental, em interação com os conselhos setoriais de áreas afins ou que se relacionem com o saneamento ambiental. Segundo a Frente Nacional Pelo Saneamento

Ambiental, deveria caber à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental a coordenação das ações de saneamento ambiental, incluindo aquelas de natureza financeira, que serão baseadas nas disposições estabelecidas nos instrumentos legais e administrativos instituidores da política e em sua legislação e regulamentação complementar.

No âmbito estadual, a FNSA propõe que a gestão da política de saneamento seja realizada por meio de instâncias e instrumentos compatíveis com o previsto na Política Nacional, como o Conselho, Plano e o Fundo Estadual de Saneamento Ambiental. O Conselho Estadual deveria assegurar em sua organização a participação de representantes da sociedade civil e usuários dos serviços em proporção igualitária às demais representações e ter a atribuição de aprovar o Plano Estadual de Saneamento Ambiental, além de estimular a criação do Fundo Estadual de Saneamento Ambiental, constituído com o objetivo de promover a universalização dos serviços no âmbito do respectivo Estado.

No âmbito micro-regional e nas regiões metropolitanas, os serviços de saneamento ambiental deveriam ser geridos mediante uma articulação que garantisse a integração intermunicipal, ou entre o Estado e os municípios. Nas regiões metropolitanas a política e o plano Estadual de Saneamento Ambiental deveriam adotar modelos de gestão integrada e instrumentos que visassem o desenvolvimento do setor, respeitando a autonomia municipal.

No plano local, a política de saneamento ambiental deveria ser baseada no exercício pleno da titularidade municipal, através da implementação de instâncias e instrumentos de participação e de controle social (Conselho, Plano, Fundo) sobre a prestação dos serviços, qualquer que seja a natureza dos prestadores de serviço, dos usuários e de outros segmentos sociais. Além disso, como no âmbito nacional e estadual, a Frente propõe a constituição de um Fundo Municipal de Saneamento Ambiental, visando garantir a sustentação e a permanência da universalização dos serviços. Na proposta da Frente, caso um município se defina por uma gestão dos serviços de saneamento ambiental através de consórcio ou

associação de municípios, estes deveriam ser incentivados e apoiados pelo governo Federal, visando garantir a prestação integrada dos serviços ou a execução de soluções de interesse comum.

Como pode ser verificado, tanto o FNRU quanto a FNSA apresentam propostas concretas para as políticas de habitação e de saneamento ambiental. A nosso ver, as propostas formuladas caminham na direção de uma nova concepção para a política urbana brasileira, enfrentando o modelo perverso que predomina há décadas nas cidades brasileiras, envolvendo e integrando os três níveis de governo. Além das propostas originais, ambos os movimentos formularam uma versão sintética dos seus documentos. A FNSA apresentou dez pontos para serem debatidos nas conferências e o FNRU emendas substitutivas, aditivas e pontos fundamentais a serem discutidos e alterados no texto base¹⁴. Estes documentos são claros e objetivos no que se propõem, e devem ser instrumento de discussão para os movimentos sociais e delegados dos movimentos nacionais nas conferências estadual e nacional, no sentido que avançam na concepção da reforma urbana e do direito à cidade, através da articulação das políticas setoriais apresentada pelo Ministério das Cidades.

Ao término deste capítulo, podemos concluir que apesar da principal tarefa da Conferência Nacional das Cidades ser a eleição e instalação do conselho, acreditamos que este processo na realidade foi mais além, proporcionando a discussão junto aos movimentos sociais, aprimorando o texto base a fim de se adequar as reais necessidades sociais e reconfigurando as políticas urbanas do país.

Tomando como referência as conferências das cidades realizadas na Baixada Fluminense, buscaremos no próximo capítulo avaliar em que medida as contribuições do FNRU e da FNSA conseguiram influenciar na elaboração de uma nova proposta de política de habitação e de saneamento ambiental para região.

¹⁴ Vide em anexo B

3- O Processo de Organização das Conferências na Baixada Fluminense

O processo inicial de organização das conferências municipais e da conferência regional da Baixada Fluminense teve como um dos principais protagonistas o Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense a partir da convocação da Conferência Nacional pelo Ministério das Cidades e pela organização do Encontro de Saneamento Ambiental da Baixada Fluminense.

O Comitê se constitui numa articulação política, formada por entidades de moradores da região, criado em 1984, tendo por objetivo lutar pela ampliação dos serviços de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente na Baixada Fluminense. Sua origem está ligada às federações de associações de moradores, incorporando posteriormente outras entidades populares¹⁵. Em sua trajetória o Comitê construiu um discurso sobre saneamento ambiental articulado aos direitos sociais, que se constituiu em sua temática principal e de maior acúmulo, o que possibilitou a articulação regional e a superação de uma visão fragmentada a respeito da temática (PORTO, 2002).

Por agir de forma propositiva nas suas reivindicações com os órgãos públicos o Comitê adquiriu legitimidade social, traduzindo a luta pelo saneamento numa luta por direitos de cidadania, capaz de vencer os obstáculos de um tema técnico e passou a se constituir num interlocutor político privilegiado do Estado, intervindo de forma decisiva nas mais diversas políticas públicas de saneamento que se desenvolveram na Baixada Fluminense.

A partir do anúncio da Conferência das Cidades, os movimentos sociais urbanos da região iniciaram e intensificaram o debate sobre as políticas públicas urbanas. O Comitê realizou diversas reuniões e oficinas que posteriormente desencadeariam o Encontro de

¹⁵ Formado por sete entidades na Baixada Fluminense: ABM – Conselho de Entidades Populares; MAB – Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu; MUB - - Federação das Associações de Moradores de Duque de Caxias; FEMAB – Federação das Associações de Moradores de Belford Roxo; FEMANQ – Federação das Associações de Moradores de Queimados; FAMJEP – Federação das Associações de moradores de Japeri; FAMMESQ- Federação das Associações de Moradores de Mesquita.

Saneamento Ambiental na Baixada Fluminense em junho de 2003, tendo como pauta a discussão sobre os serviços de saneamento ambiental, as políticas nacionais e seus impactos na região, e o debate em preparação para a Conferência Regional das Cidades, a partir da nova política de desenvolvimento urbano apresentada pelo governo federal.

O saldo deste encontro foi a presença do representante do Ministério das Cidades Clóvis Nascimento, que se comprometeu em assinar um protocolo de intenções voltado para a realização de um diagnóstico sobre saneamento ambiental na Baixada Fluminense, em resposta às demandas do movimento social, que cobrava os baixos impactos e a descontinuidade dos projetos e programas realizados na região, além da ausência de informações e de canais de participação popular na gestão desses projetos. A partir desta análise, o seminário concluiu pela necessidade de se fazer um estudo sobre a situação da Baixada Fluminense com o objetivo de diagnosticar a capacidade instalada de infra-estrutura de saneamento na região, e quantificar a demanda não atendida pelos serviços.

A nosso ver, o Comitê foi o principal protagonista na mobilização social em torno do direito ao saneamento ambiental e mesmo das demais políticas urbanas, sobretudo no que se refere às estratégias de participação popular e à proposição de políticas públicas alternativas, na perspectiva das mudanças anunciadas com a convocação da Conferências das Cidades.

No período de julho a setembro, a Baixada foi palco da realização de várias Conferências Municipais onde os movimentos sociais foram os grandes protagonistas na organização e no desenvolvimento das conferências. O Comitê foi o único ator de caráter regional que fomentou a discussão sobre o Direito a Cidade numa perspectiva regional, com propostas que levassem a pensar as políticas urbanas de forma articulada, para os treze municípios da Baixada Fluminense. Nesse sentido, as contribuições do FNRU e da FNSA foram fundamentais para subsidiar a discussão e a elaboração de propostas nas temáticas de habitação e saneamento ambiental.

Cabe destacar que principalmente no que se refere às temáticas de habitação e mobilidade urbana, onde o Comitê não tinha acúmulo em termos da sua trajetória de lutas, esta contribuição foi essencial. Mas, também nas outras temáticas, as formulações do FNRU e da FNSA passaram a ser uma referência para o movimento social da região, através da mediação de agentes externos que assessoraram o Comitê, onde se destacam a ONG FASE¹⁶ e o Programa Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ¹⁷. Assim, neste capítulo buscamos avaliar em que medida estes subsídios conseguiram influenciar na elaboração de uma nova proposta de política de habitação e de saneamento ambiental na Baixada Fluminense e o papel dos agentes externos/assessorias nesse processo.

3.1. A Participação dos Agentes Externos

Paralelamente ao período de discussão, reuniões, oficinas e ao Encontro de Saneamento Ambiental da Baixada Fluminense, a ONG FASE, que mantém uma assessoria histórica com o Comitê, inicia uma interlocução junto às prefeituras dos municípios da região, através da APBF – Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense¹⁸ para a convocação das conferências municipais e para a realização da conferência regional, buscando garantir um processo representativo e a construção de uma nova agenda política e social para a região.

Durante este processo é importante destacar a participação e a contribuição dos agentes externos, principalmente na conferência regional, do qual participaram de forma

¹⁶ FASE – Educação e Solidariedade, antiga Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, fundada em junho de 1961, é uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos de caráter educacional, que contribui para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, e na universalização dos direitos civis, político, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Para análise consultar o site www.fase.org.br.

¹⁷ O Observatório das Metrópoles constitui-se em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre os padrões de desigualdades e exclusão surgidos na cidade, com a crise e a redistribuição econômica, e também sobre os novos modelos de políticas urbana e gestão. Para análise consultar o site do www.ippur.ufrj.br.

¹⁸ APBF – Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense tinha como seu presidente o prefeito de Paracambi André Ceciliano, do PT – Partido dos Trabalhadores, que teve um papel fundamental na abertura desta interlocução.

decisiva na sua organização¹⁹. A ONG FASE – Solidariedade e Educação e o Programa Observatório das Metrôpoles (UFRJ/IPPUR – FASE) destacaram-se no papel de subsidiar, assessorar e instrumentalizar tanto as oficinas que antecederam as conferências, como também a elaboração do documento base da conferência regional²⁰ que teve por objetivo apresentar de forma sintética o quadro social e econômico da região destacando algumas das principais características do contexto político-institucional dos municípios da Baixada e os desafios postos para a conferência, tendo como perspectiva a proposição de políticas que promovam maiores possibilidades de integração social, maior interação entre sociedade civil e poder público, a ampliação dos acessos aos serviços fundamentais de água, esgoto e infraestrutura e a construção de um programa de ação que traduza uma concepção de política de desenvolvimento urbano integrado para a região, revertendo-se em melhores condições de vida para o conjunto da população.

No processo de organização da conferência regional, a ONG FASE junto com o Observatório das Metrôpoles realizaram oficinas visando contribuir na discussão sobre o direito à cidade abordando sistematicamente temas como mobilidade urbana, gestão participativa, estatuto das cidades, infra-estrutura urbana e saneamento ambiental. Além disso, os agentes externos prestaram assessoria acompanhando todas as reuniões do Comitê, no sentido de subsidiar e problematizar as discussões sobre as políticas urbanas. O acompanhamento deste processo nos leva a afirmar que a concepção difundida vinculava-se à agenda da reforma urbana, caracterizada pela gestão democrática da cidade, pelo fortalecimento da regulação pública do solo urbano e pela inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos. Desta forma, buscava-se romper com o modelo fragmentado das políticas urbanas direcionando a discussão para uma nova concepção de

¹⁹ A Comissão Organizadora da Conferência foi composta pela: FASE, APBF, Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente, ABM, FEMAB, MUB, COMAMEA, SINTSAMA, UNIG e as Prefeituras de Duque de Caxias, Magé, Paracambi, Belford Roxo.

²⁰ Vide anexo C

planejamento urbano e gestão da cidade, fundado por um lado, em princípios políticos e ideológicos calcados no ideário da democracia e da justiça social e, por outro, na compreensão de que a dinâmica de organização intra-urbana reproduz as desigualdades sociais constituídas pelo nosso capitalismo tardio. (SANTOS JUNIOR, 1995)

Na Conferência Regional, o Observatório das Metrôpoles apresentou um diagnóstico sobre as políticas públicas urbanas da região constituído por dados do Instituto Brasileiro Geografia e Estatística - IBGE (Censo 2000), da Fundação Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro – CIDE, do Sistema de Informações Hospitalares - Data SUS 2000 e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP 2002, o que permitiu traçar um perfil sobre a infra-estrutura, condições sócio-econômicas e os serviços públicos da Baixada Fluminense, que confirmava o processo de segregação sócio-espacial da região, quando comparada ao município do Rio de Janeiro, sejam quais forem os indicadores utilizados. Neste sentido, podemos afirmar que o papel de cada agente externo foi fundamental na contribuição para o debate realizado na Conferência, seja nas oficinas temáticas, seja junto ao plenário da mesma.

Este breve relato sobre o papel dos agentes externos nos leva a concluir sobre a importância da sua atuação na preparação das conferências municipais e da conferência regional das cidades, assessorando os diversos atores envolvidos – sobretudo o movimento popular. Cabe discutir em que medida esta assessoria foi capaz de influir nos resultados desse processo no sentido de construir uma nova agenda em torno da política urbana na região.

3.2. As Conferências das Cidades na Baixada Fluminense

Dos nove municípios considerados no nosso estudo – Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados e São João de Meriti –, somente Mesquita e Nilópolis não realizaram conferência municipal. Porém todos participaram na conferência regional.

Embora todos municípios concordassem na organização e no fortalecimento da conferência regional, houve um posicionamento consensual em torno da importância da realização das conferências municipais, na medida em que estas poderiam se constituir em espaços de discussão das particularidades históricas, geográficas, econômicas e sociais de cada cidade.

Ao analisar os relatórios finais das conferências municipais percebemos que temas como mobilidade urbana, transporte e controle social polarizaram as conferências em razão da grande precariedade da região, não se restringindo às temáticas de saneamento ambiental e habitação, objetos desse estudo. No que tange os temas de nosso interesse, percebemos grandes diferenças nas resoluções aprovadas nas conferências municipais, no que se refere à seção de subsídio, à constituição de consórcio em torno da política de saneamento, ao exercício da titularidade, à elaboração do plano diretor, à definição de programas habitacionais e à criação de zonas especiais de interesse social. Duque de Caxias, por exemplo, na área de saneamento aprovou a necessidade de retomar o projeto PDBG e o Plano Global de Saneamento e a viabilização a reversão de tributos territoriais para a construção de uma política habitacional, Belford Roxo uma das resoluções aprovadas foi a criação de consórcios intermunicipais, Nova Iguaçu determinou-se revisão do plano diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável ajustando-o aos instrumentos do Estatuto da Cidade²¹.

²¹ Vide anexo D - Relatório final das conferências municipais da Baixada Fluminense.

A nosso ver esses municípios incorporaram de certa forma algumas propostas elaboradas pelos movimentos nacionais, e os maiores avanços foram estabelecidos nos municípios com maior acúmulo nas lutas sociais. Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Belford Roxo tem presença ativa no Comitê, nesse sentido, São João de Meriti se constitui em uma exceção, pois, apesar da presença histórica no Comitê, sua conferência não avançou na deliberação de resoluções que incorporassem estas propostas.

Os municípios com menos acúmulo na lutas sociais e mais ausente no Comitê, como Japeri e Queimados apresentaram resoluções mais localizadas e genéricas, no sentido da universalização do acesso aos serviços básicos de saneamento e da redução do déficit habitacional, por exemplo.

Não obstante essas diferenças, a criação do conselho de desenvolvimento urbano se constituiu na única proposição reafirmada de forma unânime em todos os municípios. Nos municípios que já tinham este conselho instalado, como Paracambi e Nova Iguaçu, foi destacada a necessidade da adaptação do conselho á proposta formulada nacionalmente com a criação do Conselho das Cidades – onde as políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e trânsito e gestão urbana devem ser tratadas de forma articulada e integrada.

Do nosso ponto de vista, mesmo considerando todas as particularidades e todos os problemas, este processo foi bastante rico, porque possibilitou a afirmação do papel dos municípios na gestão das políticas intra e inter municipais. Mesmo nas cidades onde este processo se mostrou frágil, como Japeri, Queimados, Nilópolis e São João de Meriti, consideramos que a realização das conferências locais se constituíram em um exercício importante para pensar o município nas suas especificidades e, posteriormente, avançar na perspectiva da discussão regional, possibilitando uma maior eficiência e eficácia das políticas urbanas desenvolvidas na região.

O tema da Conferência Regional foi: “Cidade para Todos: construindo uma política democrática e integrada na Baixada Fluminense”, tendo por objetivo identificar os principais problemas que afligem as cidades da região e construir uma agenda que fortalecesse os municípios na sua relação com o Ministério das Cidades.

O documento base da conferência abordava uma reflexão sobre o dinamismo econômico da região nos últimos anos, destacando os investimentos públicos mais importantes, tais como a Linha Vermelha, o projeto Reconstrução Rio, o programa Nova Baixada e o Despoluição da Baía de Guanabara. O texto chama a atenção para o fato desses programas não terem sido capazes de reverter o quadro de desigualdades que marca a região. Além disso, continua a análise, a região tem sido alvo da construção de shopping centers e de grandes empreendimentos imobiliários que vem dividindo as cidades em áreas privilegiadas, com edificações sofisticadas, bem dotadas de serviços e infra-estrutura urbana – sobretudo concentradas em Nova Iguaçu e Duque de Caxias – e em áreas vulneráveis, majoritárias e com grande concentração populacional, caracterizada pela precariedade e a ausência de serviços básicos, acentuando a segregação sócio-espacial urbana já existente. Ao mesmo tempo, prossegue a análise, os governos locais não têm sido capazes de propor políticas públicas que gerem oportunidades e possibilidades de integração social da maioria da população (CONFERÊNCIA REGIONAL, Documento Base, 2003).

Ao analisar a resolução da Conferência Regional, constatamos que nas políticas de Habitação e Saneamento Ambiental foi incorporado e aprovado a promoção de políticas públicas municipais para a população de baixa renda, visando à redução do déficit habitacional e a universalização do acesso à água, conforme previsto no documento base. No entanto, no que se refere às políticas de habitação e saneamento, cabe ressaltar que as propostas aprovadas na Conferência foram mais amplas do que as existentes no documento base, destacando-se: (i) estabelecimento de uma parceria com o Ministério das Cidades para

execução de um programa de regularização fundiária e a criação de um programa de financiamento específico para a região, (ii) definição da titularidade e modelo institucional para a região, (iii) criação de um fundo estadual de habitação (iv) Criação de uma política de habitação com subsídios para o mutuário de baixa renda, financiado pelos orçamentos públicos, (v) elaboração do plano diretor de saneamento para a Baixada Fluminense, (vi) definição de uma política de resíduos sólidos e, (vii) realização de um diagnóstico sócio-ambiental sobre os serviços de saneamento na Baixada. Também foi aprovada uma agenda de encaminhamentos visando: (i) a realização de um encontro com um representante do Ministério das Cidades para o estabelecimento de uma parceria no processo de regularização fundiária, (ii) um encontro com a Caixa Econômica Federal para a discussão de uma linha de financiamento público para a produção imobiliária priorizando a habitação de interesse social, (iii) a organização de uma campanha pelo direito a água, (iv) a implantação, com participação popular, do Comitê de Bacia de Guanabara e a reestruturação do Comitê Bacia de Guandu. (CONFERÊNCIA REGIONAL DAS CIDADES, 2003).

No conjunto dessas deliberações percebemos que algumas das propostas apresentadas pelo FNRU e a FNSA foram incorporadas nas resoluções aprovadas. Além disso, aparecem proposições de âmbito estadual para serem discutidas na Conferência Estadual das Cidades, que se realizaria algumas semanas depois. Cabe destacar que o maior saldo da conferência regional foi à assinatura simbólica do Termo de Cooperação Técnica com o Ministério das Cidades – através da Secretaria Nacional de Saneamento – para a realização de um diagnóstico sobre saneamento ambiental na Baixada Fluminense, assinado pelo representante do Ministério das Cidades presente, Clovis Nascimento.

A partir da Conferência Regional e das conferências municipais, foram eleitos 190 delegados da Baixada Fluminense para a Conferência Estadual das Cidades levando as

resoluções deliberadas dos seus respectivos municípios²². Apesar de não fazer parte do nosso objeto de estudo, cabe destacar que a participação da delegação da Baixada foi expressiva, marcando a importância da região e apresentando propostas de políticas públicas na perspectiva de um novo desenvolvimento urbano. Esta participação garantiu alterações nas resoluções aprovadas nesta Conferência, incorporando a prioridade no atendimento à população de baixa renda nos programas habitacionais, a elaboração de um diagnóstico ambiental para a Baixada Fluminense e a realização de um seminário para avaliação do programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG e o Programa Baixada Viva. No entanto, a própria Conferência Estadual não apresentou espaços para o aprofundamento dessa discussão, o que impossibilitou avançar no debate em torno das políticas de saneamento ambiental e da habitação.

Nossa análise é que apesar desse processo de realizações de conferências, bem como as resoluções aprovadas, ainda não foram capazes de responder de forma imediata aos problemas de habitação e saneamento ambiental diagnosticado na região, ele expressa, mesmo que de forma singela, o início da construção de uma agenda que possa apontar para políticas de enfrentamento da desigualdade social urbana da Baixada Fluminense. A nosso ver, esta experiência foi um exemplo de ação coletiva que mobilizou o movimento popular e social, ONGs, universidades, poder público municipal, sindicatos e uma pequena parcela de empresários e trabalhadores que participaram do debate em torno do futuro da região.

Nas considerações finais iremos aprofundar nossa análise sobre esse processo, sinalizando seus dilemas e possibilidades. levando em consideração, ainda, que em 2005 será convocada a II Conferência Nacional das Cidades. antecedida pela realização de conferências estaduais, regionais e municipais.

²² Anexo E – Principais resoluções e encaminhamento da I Conferência Regional das Cidades da Baixada Fluminense.

Considerações Finais: dilemas e possibilidades para um novo modelo de política urbana para a Baixada Fluminense

A análise desenvolvida no decorrer deste trabalho nos permite afirmar que o modelo de política pública urbana, sobretudo no que se refere ao saneamento ambiental e a habitação, desenvolvida na Baixada Fluminense foi marcado por uma lógica excludente promotora de segregação urbana, com práticas caracterizadas pelo patrimonialismo e clientelismo, na perspectiva de reproduzir interesses econômicos e políticos locais, negando o acesso da população aos direitos de cidadania. Nesse sentido, podemos dizer que o quadro da Baixada Fluminense expressa as características mais gerais do padrão de desigualdade que prevalece nas cidades brasileiras. É o contrato que vigora há séculos, cujos princípios são as desigualdades cristalizadas na ocupação do solo, destinando às periferias grande parte da população formada por trabalhadores formais e não formais, que são espoliados por não terem reconhecido seus direitos e necessidades aos serviços de uso coletivo (água, saneamento ambiental, moradia, transporte e equipamentos sociais). O resultado é a urbanização sem o direito à cidade (QUEIROZ, 2003).

A criação do ministério das cidades e a advento da conferência das cidades se constituiu em um marco político para pensar um novo modelo de política urbana para o país, através de uma gestão democrática e participativa. Para os movimentos nacionais citados em nossa pesquisa a convocação da conferência é o resultado da luta acumulada durante os últimos anos, por uma reforma urbana concebida como um programa de mudança que interessa prioritariamente às classes desprivilegiadas da sociedade, onde a participação é reconhecida na proposição e formulação de políticas públicas para o país.

Para os movimentos sociais e populares da Baixada foi a oportunidade de pautar a uma nova agenda e de ver reconhecida a região no âmbito estadual e nacional. Nossa análise é que esse processo permitiu uma oxigenação na agenda dos movimentos sociais, no sentido de

abrir sua reflexão para as políticas urbanas numa perspectiva integrada e regionalizada, que anteriormente encontrava-se com ações descontínuas. Além disso, percebemos que a discussão promovida pela Conferência permitiu o retorno de atores históricos na luta pelo saneamento ambiental e a inclusão de novos atores, de outros municípios como Magé, como também, arrolou o Comitê a necessidade de incorporar na sua agenda as demais políticas urbanas, principalmente a de habitação, que se apresentava menos articulada e menos desenvolvida nas propostas apresentadas tanto pelos movimentos nacionais como pelo próprio comitê. Tal fato reflete a falta de tradição do movimento popular e a inexistência de movimentos sociais organizados em torno da habitação nesta região, diferentemente do tema do saneamento ambiental, que historicamente foi a bandeira de luta dos movimentos populares da Baixada Fluminense.

Nossa conclusão é que o Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense foi o ator fundamental neste processo, não só pelo o acúmulo da discussão regional na temática de saneamento, como também pela legitimidade para dialogar com o poder público – no caso, representado pela Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense –, com os demais movimentos populares, as ONG's e as universidades, abrindo a possibilidade de dar um novo sentido à intervenção dos atores populares na construção de um nova agenda para a região, capaz de reverter as prioridades dos investimentos públicos estadual e nacional, de forma a garantir a cidadania e o direito à cidade para todos, enfrentando as barreiras da segregação urbana sócio-espacial.

Tendo em vista os elementos sistematizados ao longo do nosso estudo, acreditamos que essa experiência foi um marco na historia da Baixada Fluminense, apesar de todos os limites. No entanto, é preciso destacar que esse processo, mesmo com seus aspectos inovadores, ainda não foi capaz de avançar na direção de uma proposta integrada e articulada das políticas urbanas, superando a setorialização e fragmentação, tal como está proposto no

texto base apresentado pelo Ministério das Cidades. Acreditamos, todavia, que existe um contencioso histórico e cultural, não só na Baixada, mas em todo país, que exige procedimentos contínuos e sistemáticos do poder público, bem como alterações na legislação urbanística e recursos orçamentários da União para a implementação de fato, de uma nova política de desenvolvimento urbano. A bandeira da integralidade das políticas setoriais apresentadas pelo Ministério das Cidades ainda tem que ser constituída no próprio Ministério, tendo como desafio amadurecer novas políticas e romper com as estruturas consolidadas.

Analisando este processo, percebemos singelos avanços na aprovação de propostas na Conferência Regional da Baixada Fluminense. Na área de saneamento, destaca-se a defesa intransigente da universalidade dos serviços para toda a população, através de um modelo de gestão transparente, com eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos, no controle social e com definição da titularidade e do modelo institucional. Na habitação, propõe-se garantir recursos contínuos e regulares para a produção imobiliária, priorizando a habitação de interesse social, desenvolvimento de programas sustentáveis, implantação de infra-estrutura urbana, servindo de instrumento organizador da gestão do território e inibidor da informalidade urbana, na perspectiva de redução do déficit habitacional existente na região.

No que se refere às possibilidades, acreditamos que a instalação dos conselhos municipais das cidades deverá ser o espaço de proposição de políticas públicas capazes de atender à demanda existente numa lógica integradora das políticas setoriais. Cabe destacar também que a assinatura do termo de cooperação com o Ministério das Cidades para a realização de um diagnóstico sobre o saneamento ambiental na Baixada se coloca como mais uma possibilidade para a definição de metas de atendimento para as demandas existentes na região. A nosso ver, o êxito ou a efetivação dessas resoluções, vai exigir que o movimento social esteja atento e discutindo periodicamente com o poder público para que as propostas possam ir além da elaboração de um relatório.

Num território marcado pela ausência de diálogo propositivo entre estado e sociedade, as conferências se constituíram num marco político importante. Todavia, elas estão longe de sinalizar processos de transformação mais amplos, sobretudo pela cultura que ainda predomina no poder público local. Acreditamos que os dilemas e os avanços apresentados exigem a construção de uma nova estratégia política para a região e um novo padrão de relação entre a sociedade civil organizada e o poder público (Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense) no sentido de romper com a cultura política local (fisiológica e clientelista) para o desenvolvimento de programas e ações que enfrentem as desigualdades sociais e ampliem quantitativamente e qualitativamente os serviços urbanos da região, proporcionando condições dignas de habitabilidade para a população mais vulnerável e a universalização do acesso dos direitos sociais fundamentais para o exercício da cidadania, o que requer a inversão de prioridades na aplicação dos recursos historicamente destinados a outros setores.

Referências Bibliográfias

- BRASILIA, Conferência Nacional das Cidades. Texto Base, 2003.
- BRITTO, Ana Lucia. Serviços de saneamento perspectivas para a política nacional e para uma política voltada para a Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: 2003. Mimeografado.
- _____; PORTO, Helio Ricardo Leite (Org.). Serviços de saneamento na Baixada Fluminense: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR-FASE, 1998.
- _____; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org.). Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social. Rio de Janeiro: FASE, 1998.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, p. 27-52.
- _____. Política habitacional: A descentralização perversa. Cadernos IPPUR/UFRJ. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, Ano 15, nº 2/ Ano 16 nº 1, p. 105-122, ago.dez/2001/jan/jul. 2002.
- _____. Região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; 2004. Mimeografado.
- _____. Contribuições para a Conferencia das Cidades do Eixo Leste Metropolitano Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: conferência das cidades do eixo leste metropolitano do Rio de Janeiro, 1, 2003, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro, 2003. p. 62-65.
- _____. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR- FASE, 1996. p. 21-44.
- FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL. Contribuições para a formulação de política nacional de saneamento ambiental. Rio de Janeiro, 2003. Mimeografado.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Resoluções do encontro nacional: Rumo a Conferencia Nacional das Cidades: uma outra cidade é possível. Rio de Janeiro, 2003.
- LAGO, Luciana Correa do. Desigualdade e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempos de crise. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Fase, 2000. p. 59-80.
- _____. A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos. Cadernos IPPUR/UFRJ. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, Ano 15, nº 2/ Ano 16 nº 1, p. 155-175, ago.dez/2001/jan/jul. 2002.
- NOVA IGUACU (RJ), Conferência Regional das Cidades – Baixada Fluminense. Cidade para Todos: os dilemas e desafios para a cidadania na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: 2003. Mimeografado. (documento Base).

- KLEIMAN, Mauro. Permanência e mudanças no padrão de alocação socioespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro – 1938-2001. Cadernos IPPUR/UFRJ. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, Ano 15, nº 2/ Ano 16 nº 1, p. 123-154, ago.dez/2001/jan/jul. 2002.
- KOWARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 29-73.
- PORTO, Hélio Ricardo Leite. Saneamento e cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade Desigual ou Cidade Partida? Tendências da Metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Ed. Revan: Fase, 2000.
- _____. Cidade e cidadania: inclusão e justiça social. Rio de Janeiro, 2003. Mimeografado.
- _____. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, p. 11-26.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano diretor e gestão democrática da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, p. 103-118.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: por um modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: UFRJ-IPPUR: FASE, 1995, p. 11-52.
- Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Conferência das Cidades do Estado do Rio de Janeiro: Construindo uma política democrática para as cidades relatório final. Rio de Janeiro, 2003.
- VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza urbana no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). Cooperativismo e desigualdade: a construção do espaço publico no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ: Rio Fundo Editora, 1991. p. 81-112.
- OLIVEIRA, Jorge Florêncio de; PORTO, Helio Ricardo Leite; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Saneamento Ambiental na Baixada cidadania e gestão democrática: avaliação do programa Reconstrução-Rio na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE. 1995.

ANEXO - A

APRESENTAÇÃO

O Texto Base que o Ministério das Cidades apresenta para o exame da sociedade brasileira na Conferência Nacional das Cidades é resultado da experiência acumulada pela sociedade civil e profissionais que se engajaram nas lutas urbanas das últimas décadas

No entanto o texto está longe de constituir um documento completo. Trata-se de um primeiro passo para estimular o debate e as contribuições, as quais permitirão a construção coletiva da política de desenvolvimento urbano do país que requer tempo e empenho bem como o respeito à diversidade de opiniões. Ainda que os conflitos de interesses que envolvam a produção e a apropriação das cidades sejam muitos se pretende perseguir algumas orientações de consenso entre governos - em seus diversos níveis - e sociedade. Não há alternativas sem esse grande esforço conjunto, tal a gravidade do quadro de fragilidade institucional e desigualdade social que o universo urbano apresenta.

Optou-se por um texto enxuto composto de duas partes.

A primeira delas discorre sobre a questão política mais geral, reconhecendo a situação de vulnerabilidade e o aprofundamento da pobreza a que foi levado o país, especialmente na última década, com profundos impactos sobre as cidades.

A segunda apresenta os princípios, diretrizes, objetivos e ações que nortearão a política de Desenvolvimento Urbano. Ela foi desenvolvida sob a forma de itens para facilitar a discussão de cada ponto.

A principal tarefa da Conferência Nacional das Cidades é eleger e instalar o Conselho das Cidades. Este, a partir da orientação gerada na Conferência, participará do desenvolvimento e do detalhamento da Política Urbana para o Brasil e também do esforço para que cada município e Estado da Federação constitua sua Conferência e seu Conselho, de forma duradoura e participativa.

Essa grande mobilização nacional não poderia se dar em outro momento da história do país. O contexto atual é marcado pela gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pelo desejo de mudança, justiça social e desenvolvimento. Além de reafirmar esses princípios, o Ministério das Cidades acrescenta às importantes reformas do governo, a Reforma Urbana que começa com a mudança na forma de fazer política com a convocação da Conferência Nacional das Cidades.

Olívio Dutra
Ministro de Estado das Cidades

CIDADE PARA TODOS¹
“CONSTRUINDO UMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA E INTEGRADA PARA AS
CIDADES”

Texto Base

PARTE I

- A. Para se construir uma sociedade dinâmica e moderna, gerar emprego e riquezas e estabelecer a justiça social, os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Programas de emergência são necessários, mas insuficientes para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil. Isso requer crescimento sustentado, com a geração de riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do País.
- B. A política de desenvolvimento urbano a ser construída no Governo Federal se insere no esforço de materialização que visa a coordenação e a articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado.
- C. Coerentemente, a estratégia para o desenvolvimento urbano deve se orientar com a de longo prazo que o Governo Federal propõe para a construção do **Brasil de Todos**: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento ambientalmente sustentável do produto e do emprego. É preciso reduzir as disparidades regionais, dinamizar o mercado de consumo de massa, por meio de investimentos e pela elevação da produtividade, e diminuição da vulnerabilidade externa, expandindo atividades que viabilizem esse crescimento sustentado.
- D. As cidades brasileiras revelam os problemas fundamentais a enfrentar. A baixa taxa de investimento em infra-estrutura urbana

¹ Texto elaborado a partir da “Orientação Estratégica de Governo” – PPA 2004-2007 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (2003).

nos últimos anos, notadamente em sistemas de transporte coletivo de massa e de saneamento, não apenas tem prejudicado o desempenho da economia nacional como pode levar ao surgimento de gargalos que inviabilizem um novo ciclo de crescimento. O custo desse abandono é muito alto.

- E. A situação de nossas cidades, marcada pela precariedade e ilegalidade do habitat das maiorias e pela segregação sócio-espacial foi induzida por um Estado que, no passado, investiu pesadamente no fomento e estruturação de um desenvolvimento urbano-industrial, voltado para as necessidades produtivas do capital e para o consumo das camadas privilegiadas, omitindo-se completamente diante da demanda do mercado interno de massas. A continuidade de políticas concentradoras de renda, a diminuição do investimento em políticas sociais e a privatização de serviços públicos só vieram agravar essa situação. O resultado é a imensa carência de habitação e de serviços como educação, saneamento, atendimento médico, transportes, creches e abastecimento nas áreas populares da cidade.
- F. Por isso, a nova política urbana, sintetizada pelo lema **Direito à Cidade**, visa explicitamente à inclusão social, considerando a habitação e o acesso universal aos serviços públicos essenciais como fundamentais à cidadania e priorizando os setores mais vulneráveis da população. A nova política urbana entende também a rede de cidades como suporte básico e fundamental para um projeto de desenvolvimento para o país. Pela primeira vez na história do país se cria um **Ministério das Cidades**, com a missão de formular e conduzir uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, planejamento e gestão territorial e fundiária.
- G. Visto pela dimensão econômica, o esforço da produção das habitações e da infra-estrutura urbana necessário para assegurar o **Direito à Cidade** é elemento indispensável para promover o crescimento estável da renda e a ampliação do emprego. Os investimentos do setor se caracterizam pela capacidade de absorver mão de obra menos qualificada, reduzindo a pressão sobre o mercado de trabalho do contingente excessivo de baixa qualificação e viabilizando uma maior expansão dos salários. Ao mesmo tempo, tal esforço aponta para a desconcentração da propriedade, já que tem como diretriz assegurar o acesso dos mais pobres à moradia de qualidade.
- H. 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, a pouca eficiência de operacionalização em relação aos financiamentos, a baixa participação dos setores empresarial,

e a falta de linhas de crédito para o setor cooperativo e associativo. O desenvolvimento urbano carece de fontes estáveis e permanentes de financiamentos dos recursos 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. Além disso, a baixa capacidade institucional do setor público, nas diferentes esferas, para o planejamento e a gestão de empreendimentos e serviços públicos também se constitui em obstáculo para a execução de projetos mesmo quando os recursos estão disponíveis.

- I. No plano do desenvolvimento regional, o combate às desigualdades passa pelo redesenho de nossa rede de cidades. É preciso superar o atual processo de desenvolvimento socioeconômico de conseqüências negativas tanto para as áreas mais pobres como também para as regiões mais prósperas, que enfrentam problemas de aglomeração excessiva e ampliação de bolsões de pobreza. Capacitar o Poder Público local e desenvolver formas cooperativas e solidárias são desafios particularmente relevantes para a desconcentração da renda e o resgate das zonas sócio-economicamente frágeis. Promovido de forma planejada e integrada com as políticas de emprego e renda, o gasto social do Poder Público em habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana pode se constituir em poderosa ferramenta do desenvolvimento dessas regiões.
- J. A busca do desenvolvimento sustentável para nossas cidades, pressupõe novas formas de gestão do espaço urbano, potencializadas com o Estatuto da Cidade, de modo a privilegiar o interesse social na apropriação da terra e na produção da infraestrutura urbana. Além de 80% da população, nas áreas urbanas estão concentradas a produção industrial e a comercialização de bens e serviços, que provocam elevados ônus ambientais. O direito a um ambiente saudável integra o conceito de **Direito à Cidade**. Os mais pobres são os mais expostos aos ambientes insalubres, inseguros e degradados, mas a sociedade como um todo paga os custos externalizados pelo padrão de consumo atual e pela forma socialmente injusta de apropriação da cidade. Uma nova política urbana se pauta pelo reconhecimento dos conflitos de interesse e de responsabilidade pelos custos ambientais e sociais decorrentes do crescimento, construindo pactos que apontem novos caminhos ou que minimizem os prejuízos dos atuais padrões, e se orienta pelo manejo sustentável dos recursos naturais, adotando a conservação da natureza e o combate ao desperdício como valores fundantes.
- K. É na dimensão democrática que ocorre a síntese das demais dimensões da nova política de desenvolvimento urbano que estamos construindo e desta com as demais políticas que apontam para um **Brasil de Todos**, já que o combate às desigualdades econômicas e sociais é entendido como condição necessária para que seja garantido a todos o status de cidadãos, homens e

mulheres realmente iguais perante o Estado. A transparência do setor público com controle da sociedade, a descentralização, o planejamento participativo e gestão pública orientada para o cidadão e para as minorias – negros, mulheres, portadores de necessidades especiais, integram as diretrizes do **Direito à Cidade**, apontando para a desprivatização do Estado e sua colocação a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados.

- L. Desta forma, os objetivos estratégicos do Ministério das Cidades, explicitados nos princípios, diretrizes e ações arrolados a seguir, estão fundamentados nos três grandes objetivos que estruturam o **Plano Brasil para Todos**: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

PARTE II

TEXTO PARA A DELIBERAÇÃO DA

1ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

MISSÃO

1. Garantir o direito à cidade, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, a água potável e ao ambiente saudável e assegurar o trânsito e a mobilidade urbana com segurança, por meio da gestão participativa.

PRINCÍPIOS

2. Direito a Cidade, Direito do Cidadão

Todos os brasileiros têm Direito à Cidade, entendido como o direito à habitação, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, a mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso a educação, saúde, cultura e lazer.

3. Moradia Digna, Direito do Cidadão

A moradia é um direito fundamental da pessoa humana e o Estado deve promover o seu acesso para todos.

4. Função Social da Cidade e da Propriedade

A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

5. Gestão Democrática e Controle Social

Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada, acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, implementação e avaliação da política urbana.

6. Inclusão Social e Redução das Desigualdades

A política urbana deve priorizar o atendimento da população de baixa renda, a fim de reduzir as desigualdades sócio-espaciais.

7. Garantir a sustentabilidade financeira da política urbana

Devem ser definidas e instituídas fontes e mecanismos estáveis e permanentes de recursos para o financiamento dos investimentos, integrando recursos dos três níveis de governo e combinando recursos onerosos, não onerosos e subsídios a fim de possibilitar atender a demanda das famílias que não tem capacidade para pagar o custo dos investimentos. Deve ser estimulada a elevação da produtividade e da eficiência na produção da moradia e na implantação e operação dos serviços públicos urbanos.

8. Combate à Discriminação de Grupos Sociais

Deve ser garantida a igualdade de oportunidades para mulheres, negros, indígenas, crianças, adolescentes, jovens, portadores de necessidades especiais e outros grupos marginalizados ou em desvantagem social, sem distinção de orientação política, sexual ou religiosa.

9. Combate à Segregação Urbana

Devem ser garantidas a redução e a eliminação das desigualdades sócio-espaciais inter e intra-urbanas.

10. Respeito à diversidade sócio-espacial

Devem ser consideradas as especificidades territoriais, históricas, culturais, de porte e outras particularidades dos assentamentos humanos.

DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

11. Formular e Implementar Políticas Nacionais

Formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Fundiária, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana, de forma integrada, com participação da sociedade, em parceria com estados, municípios e Distrito Federal e articulada com todos os órgãos do Governo Federal.

12. Articular as Políticas Urbana, Sociais e de Desenvolvimento

Articular a política urbana às políticas sociais e de desenvolvimento econômico do país, como forma de promover o direito à cidade e à moradia, a inclusão social, o combate à violência e a redução das desigualdades sociais e regionais.

13. Implementar Estrutura Institucional

Implementar a estrutura institucional pública necessária para implementação da política urbana, promovendo a participação e a descentralização das decisões.

14. Implementar Mecanismos de Participação Social

Promover a organização de um sistema de conferências, conselhos e parcerias com usuários, setor produtivo, organizações sociais e órgãos governamentais para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana.

15. Promover Políticas de Desenvolvimento e Capacitação Técnico-Institucional

Desenvolver, aprimorar, apoiar e implementar programas e ações de aperfeiçoamento tecnológico, capacitação profissional, adequação e modernização do aparato institucional e normativo a fim de garantir a regulação, a regularização, a melhoria na gestão, a ampliação da participação, a redução de custos, a qualidade e a eficiência da política urbana.

16. Desenvolver Ações que Respeitem a Diversidade Urbana, Regional e Cultural

Promover programas e ações adequados às características locais e regionais, respeitando-se as condições ambientais do território, as características culturais, o porte e as especificidades dos aglomerados urbanos, considerando os aspectos econômicos, metropolitanos e outras particularidades e promovendo a redução de desigualdades regionais.

17. Desenvolver Políticas Abrangentes e Massivas

As políticas do Ministério das Cidades deverão ser abrangentes e massivas para enfrentar todo o déficit habitacional (qualitativo e quantitativo), garantir o acesso a terra urbanizada e à regularização fundiária, promover a universalização dos serviços de saneamento ambiental nas áreas urbanas e rurais, o aumento da acessibilidade e da mobilidade, a qualidade do trânsito e a segurança de todas os cidadãos.

18. Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada

Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento social e da redução das desigualdades regionais, articulando a política urbana e social a fim de promover a desconcentração e a descentralização do desenvolvimento urbano.

OBJETIVOS

19. Redução do déficit habitacional

Reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo em áreas urbanas e rurais, através de políticas que atendam às necessidades da população - com particular atenção para as camadas de baixa renda - e de ações que promovam o acesso à moradia digna.

20. Acesso universal ao saneamento ambiental

Promover o acesso universal ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda localizadas em assentamentos urbanos precários, municípios de pequeno porte e regiões rurais, estimulando que os serviços sejam prestados por órgãos públicos.

21. Gestão integrada e sustentável dos serviços de saneamento ambiental

Elevar a qualidade dos serviços, reduzir as perdas no abastecimento e promover a conservação da água; reorientar as concepções vigentes na drenagem urbana privilegiando o enfoque integrado e sustentável a fim de prevenir de modo eficaz as enchentes urbanas e ribeirinhas; aumentar a eficiência dos serviços de limpeza pública (coleta, disposição final e tratamento), promovendo a modernização e a organização sustentável dos serviços, estimulando a coleta seletiva e a inserção social dos catadores.

22. Mobilidade urbana com segurança

Ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizar o transporte coletivo e os não-motorizados, melhorar as condições do trânsito, prevenir a ocorrência e reduzir a violência e morbimortalidade decorrente de acidentes, integrando e fortalecendo entidades e órgãos gestores de Trânsito e Transporte.

23. Melhoria da qualidade ambiental urbana

Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade e precariedade, especialmente quando ocupadas por população de baixa renda.

24. Melhoria do planejamento e da gestão territorial

Promover a melhoria do planejamento e da gestão territorial e da articulação de administrações locais e regionais.

25. Incentivo à diversificação de agentes promotores e financeiros na implementação da política urbana

Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a atuação e a formação de cooperativas, associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano e habitação.

26. Aplicação do Estatuto da Cidade

Promover a aplicação do Estatuto da Cidade e de outros instrumentos de política urbana, garantindo a melhoria da gestão e controle do uso do solo na perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

27. Democratização do acesso à informação.

28. Geração de emprego e renda

Integrar as ações de política urbana com as ações de geração de emprego e renda.

AÇÕES

FORMULAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO COM PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

29. Formular uma política nacional de desenvolvimento urbano, através da integração das políticas fundiária, habitacional, de saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, respeitando o pacto federativo, com participação da sociedade.
30. Consolidar do Ministério das Cidades e implantar uma estrutura institucional para condução das políticas urbana, fundiárias, de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, com definição clara de atribuições da União, de estados, municípios, setor produtivo, organizações não governamentais, universidades e representações da sociedade, promovendo a descentralização das decisões.
31. Criar o Conselho Nacional das Cidades.
32. Promover a Conferência Nacional das Cidades antecedida por conferências estaduais, municipais e regionais com objetivo de promover a participação cidadã, de produtores e outros níveis de governo na formulação e definição da política urbana a nível nacional.
33. Modernizar e democratizar o acesso à informação construindo um sistema ampliado com dados inter e intra-urbano para promover o planejamento de políticas, o gerenciamento integrado de ações e o acesso às informações para a população, elaborando censos, pesquisas, levantamentos,

sistemas de indicadores, ambientes computacionais, campanhas educativas e outras iniciativas.

34. Implantar sistema de monitoramento e avaliação da política urbana.
35. Promover, organizar e fortalecer os mecanismos de gestão local, supralocal e regional dos serviços públicos.

MELHORIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

36. Apoiar e financiar o setor público para promover o desenvolvimento institucional, capacitação, apoio à gestão e ao planejamento territorial para apoiar os municípios, governos estaduais e agentes sociais nas áreas de planejamento e gestão territorial.
37. Apoiar a participação democrática no desenvolvimento urbano e capacitação de governos e agentes sociais para o desenvolvimento urbano.
38. Apoiar os estados e municípios na construção de alternativas de cooperação intermunicipal na gestão de serviços de interesse comum e articulação de políticas.
39. Apoiar a modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda.
40. Apoiar a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores; ampliando a capacidade local de gestão do uso e da ocupação do solo.
41. Apoiar a revisão da legislação edilícia e urbanística e modernização do processo de emissão de alvarás para construção de moradias nos municípios.
42. Apoiar e financiar o setor público para promover a melhoria da qualidade e da produtividade do ambiente construído para elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda.
43. Apoiar Estados e municípios no enfrentamento de conflitos e obstáculos que se antepõem à construção de um modelo político institucional democrático e de formas de gestão de serviços de interesse comum eficientes nas regiões metropolitanas.
44. Apoiar Planos Diretores de Trânsito e Transporte Urbano.

DEFINIÇÃO DE FONTES E MECANISMOS ESTÁVEIS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

45. Rever os sistemas financeiros de habitação (SBPE, SFI, FGTS, OGU, BID, BIRD, Fundos Estaduais e Municipais, outros), considerando seus marcos legais e suas potencialidades, a fim de garantir fontes estáveis de financiamento com recursos onerosos e não onerosos tanto para o setor público quanto para famílias de baixa renda, garantindo subsídios adequados à capacidade de comprometimento da renda destas famílias.
46. Criar um Sistema Nacional de Habitação, com fundos específicos para aval, subsídios e equalização, gerido com controle social, e trabalhar pela implantação de uma Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional com poder normativo, de fiscalização dos agentes financeiros, a fim de garantir recursos para a Política Nacional de Habitação.
47. Apoiar a promulgação do projeto de lei de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional da Moradia Popular e incluí-lo no Sistema Nacional de Habitação - SNH, em elaboração.
48. Promover e apoiar tecnicamente a formação de fundos estaduais e municipais de habitação, transporte público, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano e social, geridos com controle social, objetivando garantir contrapartidas destes níveis de governo para os recursos aplicados pelo Governo Federal.
49. Remover os obstáculos para a utilização do FGTS pelo setor público para habitação de baixa renda.
50. Promover elevação significativa dos investimentos públicos em saneamento ambiental, com recursos do FGTS e do FAT, através de financiamentos onerosos a custos compatíveis com as remunerações dos órgãos e operadores públicos das políticas de saneamento.
51. Promover a oferta de recursos públicos federais não onerosos, direcionando-os para o atendimento da demanda da população de baixa renda.
52. Promover o financiamento do fortalecimento dos órgãos estatais de saneamento (alavancando contrapartidas de estados e municípios) e concedendo tratamento especial para municípios de pequeno porte e baixa capacidade institucional.
53. Garantir a aplicação de recursos financeiros da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, para o Fundo Nacional de Infra-estrutura de Transporte Urbano.
54. Promover mudanças no modelo de custeio de transporte coletivo urbano, viabilizando em conjunto com estados e municípios fontes alternativas de recursos e incorporando recursos de beneficiários indiretos.
55. Promover ações para garantir que a alocação de todos os recursos sob controle da União se dê através de regras e critérios

- claros e desburocratizados, submetidos a mecanismos eficazes de participação e controle social.
56. Articular o financiamento e repasse de recursos para implementação de infra-estrutura urbana a estratégias de apoio ao desenvolvimento regional.
 57. Equacionar os problemas dos antigos contratos de mutuários do SFH.

ACESSO À MORADIA DIGNA

58. Apoiar a implementação de política fundiária de ampliação de acesso à terra para famílias de baixa renda, tais como Zonas Especiais de Interesse Social e revisão da legislação urbanística.
59. Apoiar a implementação de programas municipais, estaduais e regionais de prevenção de ocupação de áreas de risco de deslizamento e enchentes.
60. Criar programas com créditos onerosos e subsidiados para ampliar o acesso da população de baixa renda a unidades habitacionais através da construção de novas unidades, a produção de lotes urbanizados, a promoção de melhorias e ampliações de domicílios existentes e a ocupação de unidades habitacionais vazias.
61. Financiamento a pessoas físicas para aquisição de imóvel novo ou usado, construção em terreno próprio e construção por gestão associativa.
62. Financiamento para pessoas físicas para aquisição de materiais de construção com assessoria técnica para promoção de melhorias habitacionais e ampliação de unidades existentes.
63. Repasse de recursos onerosos e não onerosos para estados e municípios, produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais, exigindo-se contrapartida local.
64. Financiamento de cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não governamentais e outros agentes populares, com recursos onerosos e não onerosos (subsídio).
65. Financiamento para pessoas jurídicas produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais, considerando a demanda organizada local.
66. Estimular a produção empresarial para setores de renda média buscando dinamizar o mercado imobiliário através de maior destinação de recursos do sistema de poupança e empréstimo e outras medidas para favorecimento do crédito e ampliação das faixas de renda da população atendidas pelo mercado.
67. Desenvolver programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social.

68. Ampliar o acesso e a produção de imóveis destinados à população de baixa renda pelo sistema de arrendamento residencial.
69. Apoiar a reabilitação e o adensamento de áreas centrais desocupadas de forma a otimizar a infra-estrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário e favorecendo a diversidade e inclusão social.
70. Promover e aperfeiçoar linhas de financiamento destinadas a adequação de imóveis vazios para fins residenciais, particularmente os localizados em áreas centrais das cidades.
71. Promover a revisão de todos os programas de financiamento existentes, garantindo sua adequação aos novos propósitos da Política Nacional de Habitação, efetivando a possibilidade de participação das camadas de mais baixa renda da população, reduzindo critérios de risco, viabilizando alternativas de aval e garantia, desburocratizando procedimentos.

URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS PRECÁRIOS

72. Financiar e repassar recursos para estados e municípios, desenvolverem projetos de urbanização de assentamentos precários (favelas, ocupações, cortiços, mocambos, loteamentos irregulares etc) que melhorem sua condição de habitabilidade, propiciem segurança e reconhecimento dos direitos fundiários, erradiquem riscos, garantam a mobilidade urbana e promovam a inclusão social e integração destes assentamentos ao tecido urbano da cidade.
73. Programa de apoio a projetos de regularização fundiária sustentável.
74. Implementar programas de saneamento ambiental e implantação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem em assentamentos precários.

SANEAMENTO AMBIENTAL

75. Financiar a implantação e ampliação de sistema de abastecimento de água, de sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários para promover a universalização dos serviços em áreas urbanas e rurais.
76. Financiar a realização de estudos e implantar gestão integrada e sustentada dos resíduos sólidos urbanos a fim de ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, separação, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos promovendo ainda capacitação

e apoio técnico para organização e funcionamento de cooperativas de trabalho com resíduos sólidos.

77. Financiar a realização de estudos e implantar sistemas de drenagem urbana sustentável a fim de promover a modificação da forma de conceber e implementar ações de drenagem urbana e prevenir a ocorrência regular de enchentes em áreas urbanas por meio de elaboração de Planos Diretores e Projetos de Drenagem Urbana Sustentáveis.
78. Estimular a extensão dos serviços de saneamento ambiental ao meio rural e às pequenas localidades urbanas.
79. Promover e institucionalizar a coordenação e a articulação dos órgãos federais intervenientes no campo do saneamento ambiental.

TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA

80. Apoiar a elaboração de projetos de desenvolvimento de corredores estruturais intermunicipais e metropolitanas de transporte coletivo e revitalização de áreas lindeiras de corredores metro-ferroviários.
81. Apoiar e financiar a implantação de corredores estruturais de transporte coletivo urbano em cidades de médio e grande porte.
82. Apoiar e financiar a ampliação da mobilidade urbana, melhorar a qualidade do transporte urbano de passageiros, apoiar projetos de circulação não motorizada, implantar sistemas de circulação não motorizada, realizar estudos para a universalizar o acesso aos serviços de transporte coletivo urbano, para promover o barateamento da tarifa ao usuário, implantação de projetos de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade, implantação de programas de tratamento de interfaces urbano-rodoviário e urbano-ferroviário.
83. Apoiar e financiar sistemas de trilhos urbanos a fim de promover a recuperação, implantação e expansão de sistemas metro-ferroviários, e a manutenção e operação de transporte de passageiros.

MELHORIA DA GESTÃO E DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS URBANOS

84. Integrar e fortalecer os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito.
85. Fortalecer os órgãos gestores de transporte e trânsito.
86. Melhorar a Gestão e da Qualidade dos Serviços Urbanos.
87. Capacitar técnica e gerencialmente os órgãos gestores dos serviços urbanos.
88. Fomentar o desenvolvimento tecnológico dos serviços urbanos.

89. Realizar estudos e pesquisas para a formulação de modelos de regularização e regulação dos serviços urbanos.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

90. 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.

91. O CNC, de acordo com a atual legislação, tem 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, de trânsito 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.

92. A 1ª Conferência deliberará sobre o caráter do Conselho Nacional Cidades.

93. Deliberará sobre o número absoluto de membros e a paridade a ser estabelecida entre os diversos segmentos.

94. A Conferência deliberará quantos e quais serão os segmentos a ser considerados e o número de conselheiros de cada um deles.

95. Cada segmento elegerá os seus representantes durante a 1ª Conferência.

96. Junto a cada titular deverá ser eleito um suplente.

97. O CNC terá mandato de dois anos.

98. O CNC será composto de quatro Câmaras Setoriais: Habitação, Saneamento Ambiental, Programas Urbanos e Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana.
99. 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.
100. As Câmaras serão compostas por membros titulares e suplentes do CNC.

ANEXO - B

FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL

10 PONTOS PARA SEREM DEBATIDOS NAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS E NA CONFERENCIA NACIONAL DAS CIDADES (23-26/10/2003)

1. A defesa do conceito de saneamento ambiental, entendido como abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais e controle de vetores e reservatórios de doenças. Proposta de emenda ao Texto Base (Item Diretrizes): "Gestão integrada e sustentável da política de saneamento ambiental entendida como o conjunto de ações técnicas e sócio-econômicas, compreendendo o abastecimento de água em condições adequadas; a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos, resíduos sólidos e emissões gasosas; prevenção e controle do excesso de ruídos; a drenagem de águas pluviais e o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, com a finalidade de promover o direito à cidade."
2. A defesa dos princípios de: universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade, gestão pública e participação e controle social nas ações e serviços de saneamento ambiental – Contemplado nos Princípios do Texto Base (artigos 1 a 9)
3. A defesa da gestão democrática, garantindo a participação e o controle social na política de saneamento ambiental. Contemplado no 5º parágrafo do Texto Base.
4. A defesa da titularidade municipal dos serviços de saneamento ambiental – Proposta de emenda ao Texto Base (Item princípios): "Os serviços de saneamento ambiental são de interesse local e o município é o seu titular, responsável pela sua organização e prestação, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associado com outros municípios ou não"
5. A defesa da gestão pública, tendo em vista a essencialidade e a natureza pública que caracterizam a função social das ações e serviços de saneamento ambiental. Proposta de emenda ao texto base (Item princípios): "Os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos, prestados sob regime de monopólio, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento da economia."
6. A formulação da política nacional de saneamento ambiental e seus instrumentos (plano, fundo, sistema de informações e instrumentos

de controle social) – Proposta de emenda ao texto base (Item Saneamento Ambiental): “Elaborar, no prazo de um ano, a política nacional de saneamento, concebida como uma dimensão da política urbana nacional, tendo como objetos específicos o abastecimento de água, a coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos, exceto o industrial, no meio urbano e rural e a drenagem urbana das águas pluviais, sendo as demais ações tratadas no âmbito das políticas específicas das respectivas áreas.”

7. A necessidade de coordenação a nível federal das ações de saneamento ambiental e a instituição de instância no poder executivo federal reunindo ministérios e órgãos onde se possa exercitar a articulação e integração das políticas, programas, projetos e ações em saneamento ambiental – Proposta de emenda ao Texto Base (Item Saneamento): “Executar a Política Nacional de Saneamento Ambiental por meio de Sistemas de Saneamento Ambiental organizados nos níveis federal, estadual/regional e municipal, tendo claramente definidos os respectivos órgãos executores e suas competências. Caberá à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental–SNSA do Ministério das Cidades a coordenação das ações de saneamento ambiental realizadas pelo Governo Federal, incluindo as ações de natureza financeira.”
8. A instituição do Fundo Nacional de Saneamento Ambiental. Proposta de emenda ao Texto Base (Item Saneamento Ambiental): “Instituir o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental (ou equivalente), criado com o objetivo principal de promover a universalização dos serviços no âmbito do Município e, secundariamente, como fonte complementar permanente de financiamento do setor a custos subsidiados, visando garantir o alcance da plenitude, a sustentação e permanência da universalização dos serviços. A instituição do Fundo Municipal deve ser condição para que o Município tenha acesso a recursos orçamentários da União e/ou do Estado.”
9. O descontingenciamento dos recursos do FGTS. Proposta de emenda ao Texto Base (Item Saneamento Ambiental): “Descontingenciar o acesso das empresas e autarquias públicas aos recursos financeiros do FGTS para investimentos em saneamento ambiental”
10. A Retirada do PL 4147/2001 e do PL 203/91. Proposta de emenda ao Texto Base (Item Saneamento Ambiental): “Retirar do congresso nacional o PL 4.147/2001 (política nacional de saneamento) e o PL 203/91 (política nacional de resíduos sólidos) e seus apensos, tendo em vista que suas diretrizes, princípios e instrumentos não correspondem aos princípios de justiça, equidade e universalidade aprovados nesta conferência.”



**FÓRUM NACIONAL de
REFORMA URBANA**

**O Fórum Nacional de Reforma Urbana na Conferência Nacional das
Cidades: Cidade para Todos**

**Orientação para os delegados do FNRU: pontos fundamentais a
serem defendidos e emendas a serem apresentados ao Texto Base.**

PARTE II – Item: Missão

Ponto fundamental a ser defendido:

1. Defesa do entendimento do “direito à cidade” como o direito: à terra urbanizada, moradia de qualidade, ao saneamento ambiental, à mobilidade e ao transporte urbano, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações – Contemplado no 1º parágrafo.

PARTE II – Item: Princípios

Emenda Substitutiva:

1. Parágrafo 2º - Defesa da Paz no Trânsito – Proposta de emenda substitutiva: Direito à Cidade, Direito do Cidadão. Todos os brasileiros têm Direito à Cidade, entendido como o direito à habitação, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, **à paz no trânsito, ao transporte público de qualidade**, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, cultura e ao lazer.

Emendas Aditivas:

2. A defesa do saneamento ambiental como direito fundamental e dos princípios de universalidade, equidade, integralidade, intersectorialidade, gestão pública e participação e controle social nas ações e serviços de saneamento ambiental – Proposta de emenda: Saneamento Ambiental, Direito Fundamental: O saneamento ambiental é um direito fundamental da pessoa humana e o Estado

deve promover o seu acesso para todos(as) com base nos princípios de universalidade, eqüidade, integralidade, intersetorialidade, gestão pública, participação e controle social nas ações e serviços de saneamento ambiental.

3. A defesa da titularidade municipal dos serviços de saneamento ambiental – Proposta de emenda: Os serviços de saneamento ambiental são de interesse local e o município é o seu titular, responsável pela sua organização e prestação, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associado com outros municípios ou não.
4. A defesa da gestão pública do saneamento ambiental, tendo em vista a essencialidade e a natureza pública que caracterizam a função social das ações e serviços prestados. Proposta de emenda: Os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos, prestados sob regime de monopólio, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento da economia.

Pontos fundamentais a serem defendidos:

5. A defesa da gestão democrática, garantindo a participação e o controle social e a criação de instâncias participativas e deliberativas de gestão – Contemplado no 5º parágrafo do Texto Base.
6. Promoção da igualdade de gênero e combate à discriminação das mulheres. Contemplado no 8º art. (Parte II) do Texto Base.
7. Combate a todas as formas de espoliação e segregação urbana – Contemplado no 9º parágrafo do Texto Base.

PARTE II – Item: Diretrizes Gerais de Ação

Emendas Aditivas:

1. Defesa do serviço público, garantindo a gestão pública com qualidade e controle social. Proposta de emenda: Fortalecer o serviço público, garantindo a gestão pública dos serviços urbanos com qualidade e controle social.
2. Mudança da política econômica, com o desenvolvimento de um novo projeto de desenvolvimento nacional, gerador de empregos e promotor da integração social. Proposta de emenda: Articular as políticas urbanas ao desenvolvimento de um novo modelo de política

econômica para o país, promotor de integração social e gerador de emprego e renda.

3. A defesa do conceito de saneamento ambiental, entendido como abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais e controle de vetores e reservatórios de doenças. Proposta de emenda: Gestão integrada e sustentável da política de saneamento ambiental entendida como o conjunto de ações técnicas e sócio-econômicas, compreendendo o abastecimento de água em condições adequadas; a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos, resíduos sólidos e emissões gasosas; prevenção e controle do excesso de ruídos; a drenagem de águas pluviais e o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, com a finalidade de promover o direito à cidade.
4. Garantia da Assistência Técnica e Jurídica nas políticas urbanas, destinando recursos próprios nos financiamentos de programas sociais – Contemplado nos parágrafos 15º e 36º do Texto Base.
5. Planejar e executar políticas e programas nacionais urbanos, habitacionais, de saneamento e de transporte público levando devidamente em conta os interesses legítimos das pessoas pertencentes às minorias, tais como os índios urbanos, as pessoas portadoras de deficiências físicas e mentais e de necessidades especiais, as comunidades remanescentes de quilombos, as minorias sexuais, dentre outros.

PARTE II – Item: Objetivos

Emenda Substitutiva:

1. Parágrafo 22º - A defesa da mobilidade urbana com segurança. Proposta de emenda substitutiva: Mobilidade urbana com segurança. **Romper com a política de privilégio ao uso do automóvel, implementando ações de disciplinamento de seu uso e garantindo prioridade no trânsito ao transporte público e pedestre. Implementar uma política efetiva de "Paz no Trânsito".**

Emenda Aditiva:

1. Garantir o direito de toda pessoa à igualdade e à equidade enquanto beneficiário de políticas e programas públicos federais. Proposta de emenda: Garantir o direito de toda pessoa à igualdade e à equidade enquanto beneficiário de políticas e programas públicos federais, sem distinção de raça,

cor, origem nacional ou étnica, opção sexual e gênero, o que implica na tomada de ações positivas do Estado em proibir e eliminar a discriminação quanto ao desfrute dos direitos humanos, em particular dos direitos econômicos, sociais e culturais.

PARTE II – Item: Formulação, Institucionalização e Implementação da Política de Desenvolvimento com Participação e Controle Social

Emenda Aditiva:

1. Promoção da participação das mulheres. Proposta de emenda: Fortalecer a participação das mulheres no conselho da cidade e nos demais espaços de gestão democrática das cidades.
2. Respeito às necessidades especiais dos diversos grupos sociais. Proposta de emenda: Garantir como requisito para a concessão de financiamentos públicos federais a Estados, Municípios e cooperativas habitacionais a inclusão das necessidades especiais das mulheres, afro-descendentes e índios nos programas de habitação, saneamento e urbanização, na proporção adequada para o atendimento da demanda local verificada.

Ponto fundamental a ser defendido:

1. Criação do Conselho Nacional das Cidades, com caráter deliberativo, composto na Conferência Nacional das Cidades – Contemplado no 31º parágrafo do Texto Base.

PARTE II – Item: Melhoria do Planejamento e Gestão Territorial

Emendas Aditivas:

1. A implementação da política urbana de forma integrada nas regiões metropolitanas, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda localizadas nas periferias das metrópoles brasileiras. Proposta de emenda: Apoiar Estados e municípios no desenvolvimento de programas metropolitanos e na construção de modelos políticos institucionais de gestão compartilhada e consorciada no âmbito das metrópoles.

2. A implementação imediata do Estatuto da Cidade por todos os níveis de governo, no âmbito de suas competências – Contemplado no 40º parágrafo do Texto Base.

PARTE II – Item Definição de Fontes e Mecanismos Estáveis de Financiamento de Desenvolvimento Urbano

Emendas Aditivas:

1. Visando à qualificação da Gestão Local de Desenvolvimento Urbano, viabilizar linhas de financiamentos e programas de capacitação técnica para subsidiar os Municípios na aquisição de alguns instrumentos como: base de informações territorial, sistemas de controle informatizados, cadastro fiscal, elaboração de diagnóstico – Proposta de emenda: Promover o financiamento de programas de capacitação técnica dos Municípios, dirigidos à aquisição e implementação de base de informações territorial, sistemas de controle informatizados, cadastro fiscal e elaboração de diagnóstico.
2. Condicionar o acesso a linhas especiais de financiamento dos Municípios e dos Estados à implementação do Estatuto da Cidade e ao cumprimento da Função Social da Propriedade. Proposta de emenda: Promover ações para garantir a alocação de recursos vinculados à implementação do Estatuto da Cidade e ao cumprimento da Função Social da Propriedade.
3. A instituição do Fundo Nacional de Saneamento Ambiental. Proposta de emenda: Instituir o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental (ou equivalente), criado com o objetivo principal de promover a universalização dos serviços no âmbito do Município e, secundariamente, como fonte complementar permanente de financiamento do setor a custos subsidiados, visando a garantir o alcance da plenitude, a sustentação e permanência da universalização dos serviços. A instituição do Fundo Municipal deve ser condição para que o Município tenha acesso a recursos orçamentários da União e/ou do Estado.

Emenda Substitutiva:

4. Parágrafo 49º - O descontingenciamento dos recursos do FGTS. Proposta de emenda substitutiva: Remover os obstáculos para a utilização do FGTS pelo setor público, **inclusive das autarquias municipais**, para habitação de baixa renda e **investimentos em saneamento ambiental**.

Ponto fundamental a ser defendido:

5. A defesa do Fundo Nacional de Moradia Popular. Contemplado no parágrafo 47º - Apoiar a promulgação do projeto de lei de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional da Moradia Popular e incluí-lo no Sistema Nacional de Habitação – SNH, em elaboração.

PARTE II – Item Acesso à Moradia Digna

Emendas Substitutivas:

1. Parágrafo 58. Defesa do acesso à moradia digna. Proposta de emenda substitutiva: Apoiar a implementação de política fundiária de ampliação de acesso à terra para famílias de baixa renda, **utilizando-se de Zonas Especiais de Interesse Social, revisão da legislação urbanística, direito de preempção, parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo.**

Emendas Aditivas:

1. Criação de programas de investimento em equipamentos sociais de apoio às tarefas domésticas e em espaços de lazer, para as gerações presentes e futuras. Proposta de emenda ao Texto Base: Promover o investimento de recursos em projetos habitacionais que garantam o direito à moradia e à terra urbana, assegurados a infraestrutura necessária, o transporte e os demais serviços públicos, bem como os equipamentos sociais de apoio às tarefas domésticas e ainda os espaços de lazer, para as gerações presentes e futuras.
2. Defesa de critérios de prioridade para as mulheres no acesso ao financiamento da casa própria. Proposta de emenda ao Texto Base: Assegurar recursos públicos para subsidiar o acesso da população de baixa renda, prioritariamente as mulheres negras e as chefes de família, ao financiamento da casa própria; bem como garantir recursos a fundo perdido para os agrupamentos sociais sem-teto
3. Defesa de políticas de regularização com critérios específicos para atender as necessidades das mulheres. Proposta de emenda: Promover políticas de Regularização Urbana com critérios específicos que contemplem as necessidades sociais das mulheres.

PARTE II – Item Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Urbanos Precários

Emendas Aditivas:

1. Defesa de programas de regularização fundiária integrados às políticas urbanas de habitação dos municípios e estados – Proposta de emenda: Estimular os Estados e Municípios a reconhecerem os programas de urbanização e regularização fundiária como parte integrantes das políticas estaduais e municipais de habitação e desenvolvimento urbano.
2. Criação de mecanismos de redução de custos e simplificação dos registros de títulos decorrentes de programas de regularização fundiária – Proposta de emenda: Criar mecanismos de redução de custos registrais dos títulos decorrentes de programas e ações de regularização fundiária.
3. Criação de mecanismos de simplificação das legislações urbanísticas municipais e a promoção de programas de capacitação de equipes permanentes para a promoção de programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários – Proposta de emenda: Apoiar os Municípios e os Estados na criação de mecanismos de simplificação das legislações urbanísticas municipais e na constituição e capacitação de equipes permanentes para a promoção de programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários.
4. Criação de sistemas de informações voltados para programas de urbanização e regularização fundiária – Proposta de emenda: Apoiar os estados e municípios na constituição de sistemas de informações voltados para programas de urbanização e regularização fundiária.
5. Defesa de maior agilidade nos processos de transferência de áreas públicas federais para fins de urbanização e regularização fundiária pelos estados e municípios – Proposta de emenda: Agilizar os processos de transferência de áreas públicas federais destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária para os estados e municípios.
6. Defesa de programas de geração de renda articulados aos programas de urbanização e regularização fundiária – Proposta de emenda: Estimular os Estados e Municípios a promoverem programas de incremento da renda da população beneficiária com programas de urbanização e regularização fundiária, como estratégia de permanência do público-alvo.

7. Defesa de prioridade em favor das mulheres na titulação urbana – Proposta de emenda: Orientar os Estados e Municípios a reconhecer e priorizar a titulação urbana em favor das mulheres.
8. Defesa de projetos habitacionais e de saneamento nas terras indígenas e de remanescentes de quilombos. Proposta de emenda: Estimular, financiar e repassar recursos para Estados e Municípios desenvolverem projetos habitacionais e de saneamento nas terras indígenas e de remanescentes de quilombos, visando à melhoria da sua qualidade de vida e contribuindo para a efetivação da regularização fundiária e titulação destas terras.
9. Defesa de consulta prévia às populações atingidas pelos programas de regularização fundiária – Proposta de emenda: A implementação de qualquer programa visando à delimitação, demarcação, regularização, prospecção ou exploração dos recursos existentes nas terras de remanescentes de quilombos ou índios urbanos por parte dos Estados e Municípios deverá ser precedida de prévia consulta aos povos interessados, a fim de se verificar se os seus interesses virão a ser prejudicados.
10. Defesa de programas de habitação e saneamento ambiental das terras indígenas e de remanescentes de quilombos – Proposta de emenda: Fomentar, financiar e repassar recursos para Estados e Municípios desenvolverem projetos habitacionais e de saneamento ambiental das terras indígenas e de remanescentes de quilombos, visando à melhoria da sua qualidade de vida e contribuindo para a efetivação da regularização fundiária e titulação destas terras.

PARTE II – Item Saneamento Ambiental

Emendas Aditivas:

1. A formulação da política nacional de saneamento ambiental e seus instrumentos (plano, fundo, sistema de informações e instrumentos de controle social) – Proposta de emenda: Elaborar, no prazo de um ano, a política nacional de saneamento, concebida como uma dimensão da política urbana nacional, tendo como objetos específicos o abastecimento de água, a coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos, exceto o industrial, no meio urbano e rural e a drenagem urbana das águas pluviais, sendo as demais ações tratadas no âmbito das políticas específicas das respectivas áreas.
2. A necessidade de coordenação em nível federal das ações de saneamento ambiental e a instituição de instância no poder

3. executivo federal reunindo ministérios e órgãos onde se possa exercitar a articulação e integração das políticas, programas, projetos e ações em saneamento ambiental – Proposta de emenda: Executar a Política Nacional de Saneamento Ambiental por meio de Sistemas de Saneamento Ambiental organizados nos níveis federal, estadual/regional e municipal, tendo claramente definidos os respectivos órgãos executores e suas competências. Caberá à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental–SNSA do Ministério das Cidades a coordenação das ações de saneamento ambiental realizadas pelo Governo Federal, incluindo as ações de natureza financeira.
4. A Retirada do PL 4.147/2001 e do PL 203/91. Proposta de emenda: Retirar do Congresso Nacional o PL 4.147/2001 (política nacional de saneamento) e o PL 203/91 (política nacional de resíduos sólidos) e seus apensos, tendo em vista que suas diretrizes, princípios e instrumentos não correspondem aos princípios de justiça, equidade e universalidade aprovados nesta Conferência.

PARTE II – Item Transporte e Mobilidade Urbana

Emendas Aditivas:

1. Criação de incentivos econômicos e institucionais para os municípios na regulamentação do uso dos automóveis nas áreas centrais. Proposta de emenda: Garantir incentivos econômicos e institucionais federais e estaduais às iniciativas municipais que visem a disciplinar e restringir a mobilidade dos automóveis nas áreas centrais e corredores de transportes na cidade.
2. Institucionalizar no país o dia nacional “Na cidade sem meu carro”. Proposta de emenda: Institucionalizar no país o dia vinte e dois de setembro de cada ano como o dia nacional “Na cidade sem meu carro” onde se restringe em uma área da cidade a circulação de automóveis e só se permite ônibus, bicicletas e táxi.
3. A defesa da integração de ações públicas de mobilidade nas áreas metropolitanas. Propostas de emenda: Integrar ações públicas de mobilidade nas áreas metropolitanas, com projetos que incluam calçadas e vias para bicicleta de qualidade e com acessibilidade a todos além de travessia seguras.
4. A defesa do transporte público enquanto serviço essencial. Propostas de emenda: Transporte público deve ser efetivamente considerado como serviço essencial. É preciso garantir recursos

permanentes e constantes para a infraestrutura do setor e reduzir a carga tributária sobre os transportes públicos

5. A defesa da redução das tarifas dos transportes coletivos: Proposta de emenda: Para reduzir os preços das tarifas, o transporte público deve ser tratado como um item da cesta básica, no que diz respeito a tributação. Hoje no país, 55 milhões de pessoas são excluídas dos serviços de transporte.

PARTE II – Item Melhoria da Gestão e da Qualidade dos Serviços Urbanos

Emendas Aditivas:

1. Defesa de serviços urbanos específicos voltados para o atendimento das necessidades das mulheres. Proposta de emenda: Promoção de programas urbanos de promoção da equidade de gênero, voltados para o atendimento das necessidades específicas das mulheres na área da moradia, saneamento, transporte e mobilidade, trabalho, cultura e lazer.

ANEXO - C

Conferência Regional das Cidades – Baixada Fluminense

Cidades para Todos: os dilemas e desafios para a cidadania na Baixada Fluminense

Documento Base

Introdução

A Baixada Fluminense enfrenta diversos desafios na esfera social, política e econômica, resultado da herança de um modelo de desenvolvimento econômico que contribuiu de forma decisiva para reprodução da pobreza e as desigualdades sociais nas suas cidades.

Na esfera social, o compromisso com a justiça social exige olhar para o cotidiano da vida da população. Na Baixada Fluminense, os jovens não encontram trabalho, os desempregados não têm esperança de conseguir um emprego no mercado formal e a maioria dos cidadãos, que tem baixa escolaridade, teme por seus empregos. Registra-se ainda que a renda familiar da população é uma das mais baixas do Estado. O sistema de saúde está em crise, que se manifesta na precariedade e no crescimento das endemias. As mulheres ainda sofrem pela violência doméstica e social, na medida que os aparatos institucionais e legais de garantia da sua cidadania, ainda são precários. A população afro-descendente, majoritária na região, ainda encontra poucos canais de valorização cultural, e socialmente se constitui no grupo mais vulnerável à exclusão social. A população não pode enviar seus filhos para escolas de qualidade, quase inexistentes na cidade. Grande parte da juventude não tem esperança no seu futuro. Micro, pequenas e médias empresas fecham suas portas. Como resultado deste quadro, aumenta o risco da violência nas ruas com a crise social. Ao observarmos essa problemática numa perspectiva mais ampla, devemos perceber que na Baixada Fluminense os serviços públicos cresceram numa relação inversamente proporcional a população, fazendo com que se amplie a precariedade no acesso a bens e serviços essenciais.

Podemos dizer que a Baixada Fluminense reflete o retrato em preto e branco das desigualdades sociais que historicamente marcam nosso país. Estas desigualdades são marcadas por uma crise urbana e se mostram hoje com sérios riscos de ampliação, presentes na tendência ao crescimento da exclusão social, na tendência à fragmentação social e da rede associativa, e na tendência ao colapso das políticas sociais no plano nacional, estadual e municipal e nos impasses na implementação dos novos instrumentos da reforma democrática, aprovados após a Constituição Federal de 1988. Com efeito, assistimos ao agravamento dos problemas sociais com a redução do mercado formal de trabalho; a difusão acentuada de valores individualistas; o recuo nas políticas públicas e a conseqüente privatização mais ampla dos serviços de educação, saúde e previdência social; o descrédito social nas instituições públicas, nos políticos e na política; e a incorporação da pobreza às formas para-legais de trabalho e, ainda, ao circuito das drogas e do contrabando, acentuando a segregação social, estereótipos e preconceitos com relação ao lugar dos pobres nas grandes cidades brasileiras.

Diante deste cenário, é necessário afirmar a necessidade e o compromisso de enfrentar os aspectos bloqueadores da democracia e da cidadania na Baixada Fluminense. Aliás, esta é a região da metrópole fluminense na qual encontra-se uma das maiores concentrações de pobreza e baixos índices de qualidade de vida, independente do padrão econômico e social. Nela, se combinam segregação com discriminação racial, pobreza e violência com desemprego, em um sistema que se reproduz perversamente de forma permanente

No entanto, a Baixada é palco de concentração de um forte movimento popular organizado em torno da luta pela cidadania, com atores constituídos por associações de moradores, igrejas, clubes de mães, grupos de cultura e juventude, movimentos negros e estudantis, entre outros, que compõem todo grupo social que se contrapõe ao processo de exclusão social.

Além disto, constata-se um crescente dinamismo econômico da região nos últimos anos, evidenciado pela intensificação (i) do comércio, principalmente através da construção de shopping centers; (ii) dos investimentos públicos, onde se destaca a Linha Vermelha, o projeto Reconstrução Rio, o Projeto Nova Baixada, o Programa Despoluição da Baía de Guanabara e; (iii) dos empreendimentos imobiliários, dos quais os condomínios fechados são bastante ilustrativos. Qualquer proposta de desenvolvimento para cidade terá como desafio, portanto, reverter o quadro de desigualdades sociais existentes a partir dos elementos potenciais de desenvolvimento econômico da região.

Nesse contexto, ocorreram algumas mudanças e inovações significativas no cenário político institucional da região, onde se destacam tanto a pluralidade política partidária quanto o surgimento de uma rede de instituições sociais com perfil popular e democrático, formado não só pelas federações de moradores, mas uma significativa presença de pequenas ONGs locais e o surgimento de campanhas societárias renovadoras da prática política na região, onde a atual campanha contra a desnutrição materno-infantil é um exemplo bastante ilustrativo. Com todas as fragilidades da sociedade civil, essa rede de instituições representa a possibilidade de colocar na agenda de discussão da região a questão das políticas públicas, da cidadania, da ética, da transparência, da democracia, e do fortalecimento da autonomia da sociedade civil.

Apesar disso, em relação às políticas setoriais os municípios da Baixada Fluminense ainda tem muitos desafios a enfrentar, principalmente nas políticas de saúde, saneamento ambiental, educação e transportes. O sentido das políticas públicas municipais deve sempre ser a redução das enormes desigualdades sociais que caracterizam a região. Eliminar a miséria e reduzir a pobreza deve se constituir na nossa prioridade.

O objetivo do presente texto é identificar algumas das principais características do contexto político-institucional dos municípios da Baixada Fluminense, e discutir os principais desafios resultantes desse quadro, na perspectiva da proposição de políticas públicas que promovam maiores possibilidades de integração social e o aprofundamento da dinâmica democrática nesses municípios.

1. O Poder Executivo: desigualdades institucionais e fragilidades políticas

A dificuldade de acesso à base de informações confiáveis decerto nos impôs graves limitações, mas, apesar disso, buscamos com as poucas informações disponíveis discutir as condições político-institucionais dos governos executivos locais, sobretudo as vinculadas a três aspectos: (i) capacidade de oferta de serviços públicos, de forma a reverter o quadro de desigualdades sociais existentes e garantir o exercício efetivo dos direitos sociais ao conjunto dos cidadãos; (ii) capacidade técnica operacional, baseada em informações municipais, em legislação apropriada e em pessoal técnico, de forma a dotar as administrações de instrumentos públicos adequados às atividades de gestão e planejamento; e (iii) capacidade de expressar um projeto político, tendo em vista que nosso sistema representativo de governo está fundado, pelo menos formalmente, na dinâmica partidária e na possibilidade de os eleitos expressarem projetos políticos escolhidos pela maioria dos eleitores. Essas são, para nós, três condições essenciais para que os governos municipais atendam aos seus cidadãos e interajam com os grupos e segmentos sociais organizados e representados nos canais de participação municipais. Vejamos a situação dos municípios em relação a cada um desses aspectos.

1.1. Capacidade de oferta de serviços públicos municipais

A infra-estrutura e a rede de serviços públicos municipais são profundamente desiguais quando comparamos o município do Rio de Janeiro e os municípios da Baixada Fluminense, sejam quais forem os indicadores utilizados. Mas também entre estes, constata-se grandes diferenças, já que os municípios com maiores níveis de carências sociais, em geral, são também os que têm menor capacidade de oferta de equipamentos e serviços públicos aos seus cidadãos. Em geral, constatamos também que são municípios de fraco dinamismo econômico, com baixa arrecadação orçamentária, o que produz sérios efeitos sobre sua capacidade de investimento, que está aquém de suas necessidades quanto a ofertas de políticas públicas.

Antes de tudo, é interessante perceber que a Baixada Fluminense é composta majoritariamente por municípios de grande porte (dos quais dois muito grandes)¹. Vale ressaltar que os municípios médios da região têm, em geral, mais receita – e mais capacidade de investimento – por habitante do que os grandes e muito grandes (com pequenas exceções).

Analisando os dados disponíveis, destacamos que na maioria dos municípios há deficiências na rede de serviços e tem baixa capacidade fiscal financeira. No entanto, é preciso observar que existem condições muito diferenciadas mesmo entre os municípios de um mesmo grupo. Chama a atenção o fato de a maioria dos municípios grandes e muito

¹ A estratificação proposta por Gomes e Dowell é a seguinte: mais de 1 milhão de habitantes, mega-município; de 500 mil a 1 milhão, muito grandes; de 100 mil a 500 mil, grandes; de 20 mil a 100 mil, médios; de 10 mil a 20 mil, pequenos; de 5 mil a 10 mil, muito pequenos; até 5 mil, micro-municípios (GOMES, Gustavo Maia, DOWELL, Maria Cristina Mac. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para Discussão n. 7016. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2000. Mimeo.).

grandes terem receitas orçamentárias de menos de R\$ 650,00 per capita, dos quais se destaca a Cidade de Belford Roxo, com receita inferior a R\$ 300,00 por habitante. Cabe destacar que o custo cidade está em média de R\$ 1.000,00 (Hum mil reais) por habitantes como cidades de Curitiba e Volta Redonda, o que significa dizer que mesmo as cidades da Baixada Fluminense que detém os maiores orçamentos ainda estão 1/3 abaixo do custo médio de habitantes numa grande cidade. Um outro aspecto que nos chama atenção diz respeito a limitação orçamentária que as prefeituras tem para realizar investimentos, assim como para mantê-los.

Como já era de esperar, pode-se perceber que os municípios com deficiências na rede de serviços de educação e de saúde, não coincidentemente, são também os que apresentam carências sociais generalizadas, fraco desempenho econômico e graves debilidades de infra-estrutura para empreendimentos econômicos.

1.2. Capacidade técnica operacional das administrações municipais

A inexistência de sistemas de informações municipais e a ainda precária informatização dos procedimentos administrativos dificultam, ou mesmo impossibilitam, que as diversas prefeituras tracem diagnósticos da realidade municipal com base em dados e pesquisas, bem como disponibilizem tais informações para o conjunto da sociedade, em especial para os segmentos incorporados nas instâncias de gestão participativa. Conseqüentemente, a administração fica incapacitada para planejar políticas de médio e longo prazo, bem como para definir prioridades. Da mesma forma, os atores locais, normalmente vinculados aos seus interesses particulares, ficam impossibilitados de uma visão mais global dos problemas da cidade. Em síntese, esse é o quadro das prefeituras da Baixada. Todavia, nos últimos anos tem havido um maior investimento das prefeituras na capacitação profissional e na contratação de quadros técnicos, que assegurem maior suporte para a gestão e o planejamento das atividades administrativas.

Por fim, de modo geral encontramos procedimentos orçamentários limitados, quando muito, ao controle das contas públicas pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, isto é, desvinculados da atividade de planejamento e sem qualquer tipo de controle social. Também há sérias dificuldades para democratizar as decisões financeiras das prefeituras, decorrentes do próprio formato contábil do orçamento, que dificulta a sua compreensão pelas organizações da população, que passam a depender de assessoria técnica.

2. Os Conselhos Municipais e o Associativismo na Baixada Fluminense.

A institucionalização dos conselhos no plano municipal de governo representa uma importante inovação na gestão das políticas públicas, no Brasil, incorporando a participação de amplos segmentos sociais na definição de políticas no plano local e abrindo novas possibilidades de interação entre o governo e a sociedade. A análise dos conselhos municipais e do nível de associativismo na Baixada Fluminense nos permite destacar algumas questões:

a) Os conselhos municipais foram institucionalizados pela totalidade dos municípios da Baixada Fluminense, envolvendo principalmente as políticas sociais que tiveram

incentivos do governo federal para sua descentralização. Os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços, abrangendo um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais, como os movimentos populares de bairro, de federação das associações de moradores; movimentos sociais, de mulheres, de criança e adolescente, da terceira idade, de negros e de deficientes físicos; ONGs e entidades sem fins lucrativos; sindicatos e associações profissionais; entidades patronais e prestadores de serviços; universidades, institutos de pesquisa e o próprio setor governamental.

b) Constata-se na maioria dos conselhos a adoção de mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma da sociedade nesses canais, tais como fóruns próprios para a escolha das organizações que compõem os conselhos, acesso a informações, e formas diversas de prestação de contas. Ao mesmo tempo, verificamos a existência de dinâmicas de capacitação dos conselheiros em torno das temáticas específicas. Proliferaram-se seminários, conferências, oficinas e cursos, além de grupos de trabalho específicos no interior dos conselhos a fim de subsidiar a atuação dos conselheiros como um todo.

c) Os representantes das instituições nos conselhos, os conselheiros, demonstram ter uma cultura associativa caracterizada: a) por sua participação ativa em organizações que adotam práticas horizontais e têm uma base social de legitimação; b) por um papel dirigente no interior das suas respectivas organizações, tanto no que concerne ao seu tempo de participação e experiência, como através da ocupação de cargos de direção nas mesmas; e c) pelo alto grau de informação (o que corresponde ao perfil educacional identificado) e engajamento na dinâmica social e política da cidade, exercendo práticas sociais cidadãs e valorizando instituições da democracia representativa, como os partidos e as organizações da sociedade civil.

Ao nosso ver, a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais indica que os conselhos municipais têm o potencial de expressar um novo padrão de interação governo-sociedade através da constituição de esferas públicas ampliadas, de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. No entanto, o fato de apenas pequena parcela da população ter vínculo associativo, coloca limites nas possibilidades dos conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade. De fato, os segmentos mais vulneráveis não mostram capacidade de organização e expressão dos seus interesses na cena pública.

Além disso, constatamos diversas limitações no que concerne às condições de institucionalização dos conselhos, entre as quais destacamos: (a) há alguns casos onde os membros da sociedade civil foram indicados pelos dirigentes governamentais, principalmente pelos secretários municipais, impedindo a representação autônoma da sociedade civil; (b) a questão orçamentária, em geral, não faz parte da agenda dos conselhos, constituindo-se em grave obstáculo na definição das políticas públicas; (c) verificam-se grandes desigualdades nas condições de funcionamento dos conselhos, no que diz respeito aos seguintes aspectos: disponibilidade de informações; utilização de mecanismos de acompanhamento e de divulgação das decisões; existência de condições materiais e organizacionais. O mais grave, ao nosso ver, é a inexistência nos municípios da Baixada Fluminense de um projeto claro de democratização da gestão municipal. Neste sentido percebemos o forte impacto das políticas de descentralização impulsionadas a partir

do governo federal na formação dos conselhos municipais, visto que poucos municípios implementaram conselhos que não estavam vinculados ao recebimento de recursos por parte da União. Assim, a dinâmica de funcionamento dos conselhos mostra-se ainda em grande medida dependente do perfil de cada secretaria municipal expresso no maior ou menor compromisso político dos seus dirigentes.

Mesmo observando lacunas relacionadas à ausência de um projeto de descentralização e diferenças significativas entre os municípios no grau de institucionalização dos conselhos, argumentamos que se desenvolve na Baixada Fluminense, um novo modelo de participação na gestão das políticas sociais, baseado em um novo padrão de interação entre governo e sociedade. Esse modelo tem produzido diversos resultados aonde quer que tenha sido implantado, reconhecido pelos atores de todos os municípios e segmentos sociais.

A realização da Conferência Regional das Cidades da Baixada Fluminense é o melhor exemplo do que estamos falando. Praticamente todas as prefeituras municipais se mobilizaram, todo o movimento social e ong's, uma parcela do empresariado e dos trabalhadores estiveram presentes neste debate. Foram aproximadamente 1.800 pessoas em toda a Baixada Fluminense, o que revela a força do debate e a possibilidade de estarmos construindo no âmbito da Baixada Fluminense espaços mais amplos de reflexão em torno do futuro da região.

3. Dilemas e desafios para a ampliação da cidadania na Baixada Fluminense

Nesse contexto, o enfrentamento dos dilemas políticos da Baixada Fluminense exige que se insira no centro da estratégia do poder público a questão democrática. Diante desse quadro, é fundamental o desenvolvimento de programas e ações voltados para confrontar os limites e bloqueios indicados na análise, na perspectiva de construir uma estratégia de intervenção fundadas: (i) em políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais e na ampliação da qualidade de vida dos municípios, com destaque para as ações na direção dos setores mais vulneráveis que visem a universalização do acesso aos direitos sociais fundamentais para o exercício da cidadania, o que requer a inversão de prioridades na aplicação dos recursos historicamente destinados aos setores com mais capacidade de organização e maior presença na cena pública, ou seja, as classes altas e médias e; (ii) na ampliação da participação popular, sustentando e aprofundando a articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade civil.

Nessa perspectiva, o desafio é construir uma nova agenda política e social para a região. Uma nova agenda que promova o desenvolvimento econômico e social, que enfrente as desigualdades sociais, que garanta a ampliação do acesso aos equipamentos e serviços urbanos para a população, que garanta a cidadania e o direito à cidade para todos. Nesta agenda novas prioridades substituirão as atuais. Uma agenda que construa uma nova Baixada Fluminense.

Para isto, deverão ser concentrados os recursos necessários para o enfrentamento imediato de cinco problemas emergenciais:

1. Ampliação do nível educacional com a erradicação do analfabetismo na região;

2. Combate à desnutrição materno-infantil e promoção do direito à infância;
3. Ampliação da rede de saneamento ambiental e recuperação dos serviços de assistência a saúde, com prioridade nos programas preventivos, na universalização do acesso a água e no combate as enchentes;
4. Adoção de programas de renda mínima e diminuição da pobreza e de medidas urgente de criação de emprego e renda, visando a recuperação do setor comercial e industrial da cidade e abertura de crédito popular para micro-empresendedores;
5. Combate à violência urbana e as forma ilegais de sobrevivência com o fomento e incentivo às diversas formas de manifestação cultural nas cidades, com a descentralização de equipamento públicos, visando a integração da população à cidadania plena;
6. Redução do déficit habitacional, através da promoção de políticas públicas municipais voltadas, sobretudo, para a população de baixa renda;
7. Garantir a integração regional, através de um sistema integrado de transporte para a Baixada Fluminense.

Para reverter o quadro de exclusão social da Baixada e garantir que os investimentos da iniciativa privada e do poder público revertam-se em melhoria efetiva das condições de vida do conjunto da população, é necessário implementar um conjunto de Propostas: específicas para a região materializadas em programa de ação, compartilhado pelos municípios da Baixada Fluminense.

Um projeto deste tipo, tem o desafio de caminhar na direção da afirmação da cidadania para todos - homens, mulheres, crianças e idosos - que vivem na Baixada Fluminense.

**À COMISSÃO ORGANIZADORA DA CONFERÊNCIA REGIONAL DAS CIDADES DA BAIXADA
FLUMINENSE**

ANEXO - D

RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE DE SÃO JOÃO DE MERITI

São João de Meriti, 09 de Agosto de 2003

De acordo com a publicação da Prefeitura Municipal de São João de Meriti, através do Decreto Municipal n.º que convoca a Conferência Municipal e Regional de São João de Meriti e da Baixada Fluminense, respectivamente, aos nove dias do mês de agosto de dois mil e três na Câmara de Vereadores de São João de Meriti, realizou-se a primeira Conferência da Cidade de São João de Meriti. Para a sessão de abertura a mesa foi composta pelas seguintes autoridades: O Excelentíssimo Prefeito Municipal Doutor Antônio de Carvalho, O Senhor Manoel Claro Representante da Associação Comercial e Industrial de São João de Meriti, O Senhor Jorge Florêncio Representante do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, O Senhor Alfredo Damião Marangoni Representante da ABM- Conselho de Entidades Populares e a Senhora Mônica Ponte Representante da Fase- Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional, que saudaram a todos e colocaram a importância da Primeira Conferência da Cidade de São João de Meriti. Os membros da mesa destacaram os objetivos deste evento, e assinalaram a necessidade de identificar os principais problemas urbanos que afligem a população da cidade, assim como a necessidade de ampliar a participação dos diversos segmentos sociais na definição dos princípios e diretrizes das políticas públicas urbanas, na definição de metas para o desenvolvimento urbano do município e, no debate sobre a instituição do conselho municipal de política urbana como instrumento fundamental no acesso a fundos federais e no controle social sobre a política pública de desenvolvimento urbano. Um outro aspecto ressaltado na mesa de abertura foi a necessidade de eleição dos delegados e delegadas à Conferência Estadual e Regional das Cidades. Após o encerramento dessa mesa iniciamos a segunda parte da Conferência, que tinha como ponto central a apresentação do documento da conferência nacional e seus efeitos sobre São João de Meriti. Desta forma compusemos a mesa que teve a seguinte composição senhor Secretario Municipal de Desenvolvimento Urbano Joel Rodrigues (coordenador), Secretario Municipal de Planejamento Senhor Jorge Luiz, Senhor Alfredo Marangoni representante da ABM, o senhor Valdenor representante do IBRAMOS e a Senhora Tatiana Dahmer da Fase – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional que apresentou o diagnóstico da Baixada Fluminense e do município de São João de Meriti expondo os problemas críticos da cidade, como por exemplo a densidade demográfica do município sendo a segunda maior concentração populacional da América Latina. Esta situação produz reflexos na qualidade dos serviços públicos que cresceram numa proporção inversamente proporcional à população. Desta forma são precárias as condições saneamento ambiental, transporte, habitação e mobilidade urbana, acarretando problemas ainda maiores quando nos referimos ao desenvolvimento social e econômico, onde a cidade vive as voltas com o desemprego, a violência e ausência de oportunidades para a juventude. Após a apresentação do diagnóstico da Baixada Fluminense e do município de São João de Meriti o Secretario Municipal de Desenvolvimento Urbano Joel Rodrigues apresentou alguns indicadores sobre a situação financeira da cidade, destacando as limitações orçamentárias e algumas iniciativas que a Prefeitura Municipal esta desenvolvendo no sentido de superar a crise na qual esta mergulhada. Em seguida abriu-se o debate para a plenária da conferência onde foram destacadas, por parte dos segmentos sociais, outras dificuldades sentidas por esses setores no município. A questão de maior sensibilidade para os presentes esteve relacionada aos poucos equipamentos sociais disponíveis na cidade, e que não atendem as demandas da população, sobretudo, no que se refere a educação, saúde, saneamento ambiental, cultura e mobilidade urbana. Durante o debate além das dificuldades

apresentadas foram sugeridas as seguintes propostas: **Na área de Saneamento Ambiental:** estimular a criação de cooperativas de catadores de lixo, melhoria na prestação de serviço na coleta de entulho, implementação da coleta seletiva, implementação de projetos de educação ambiental nas escolas municipais e estaduais recuperação da área ambiental existente no bairro da Venda Velha onde existe a lagoa, organização de comissão para pensar a política de saneamento ambiental no âmbito municipal e regional. **Na temática de Mobilidade Urbana** foram sugeridos: mudança no tráfego das rua próximas a via Dutra, com o objetivo de solucionar o congestionamento diário, criação da via Sarapuí com objetivo de diminuir o fluxo da avenida Automóvel Clube, Construção de uma ponte no rio Sarapuí que ligue os municípios de São João de Meriti e Belford Roxo pelo bairro do Jardim Metrópole. **Equipamentos sociais** foram sugerido ampliação de creches e pré-escolar, equipamentos culturais, postos de saúde e a construção de um centro de convivência do idoso de responsabilidade municipal. **No que se refere a Desenvolvimento Urbano** foram sugeridos a implementação do conselho municipal de desenvolvimento urbano, a criação de uma comissão com representantes da sociedade civil e do poder publico para rediscutir o plano diretor do município, discutir as políticas publicas setoriais, aprofundar o debate sobre desenvolvimento local e o desenvolvimento econômico pensando na revitalização do comércio. Ao término do debate foi apresentado a sistematização das propostas e aprovada em plenário, em seguida foi instalado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Logo Em seguida, foram eleitos os delegados para a 1º Conferencia das Cidades da Baixada Fluminense e também para Conferencia Estadual das Cidades e estarão anexos no oficio. O Coordenador Senhor Joel Rodrigues agradeceu a participação de todos os delegados e deu por encerrada a 1º Conferencia da Cidade de São João de Meriti.

Assuntos debatidos:

- Diagnóstico do espaço urbano, sócio-econômico e ambiental de Duque de Caxias.
- Políticas Públicas, urbanas e democracia: uma nova perspectiva de Desenvolvimento Urbano para Duque de Caxias.

Questões que polarizaram as discussões:

Transporte, Saneamento Ambiental, Mobilidade Urbana, Política de Habitação e Controle Social.

Principais Resoluções:

- Indicação da criação do Conselho de Desenvolvimento da Cidade conforme a deliberação Nacional.
- Eleições de Delegados à Conferência Estadual

Gestão Urbana:

- Garantir a participação efetiva da sociedade civil organizada na proposição, deliberação e fiscalização na execução de políticas públicas, através de seus mecanismos de intervenção e controle social, tais como: conselhos, audiências públicas, consultas populares, etc.
- Construir Escolas Técnicas visando a formação profissional qualificada;

Mobilidade Urbana:

- Criação de uma Secretaria de Transportes e Mobilidade Urbana;
- Estimular a integração entre modais visando a atualização de tarifas e racionalização da transporte;
- Apoiar e viabilizar a eletrificação do trecho ferroviário de Saracuruna à Vila Inhomirim;
- Garantir a segurança e a otimização do transporte ferroviário diminuindo as passagens em nível junto à via férrea com a construção de viadutos e passarelas para pedestres;
- Apoiar e financiar a implantação de corredores de transporte de massa e coletivo;
- Apoiar e financiar sistemas de transporte sobre trilhos a fim de promover a recuperação, revitalização, implantação e expansão de sistemas metro ferroviários, a manutenção e operação de transporte de passageiros, conferindo aos sistemas um salto de qualidade;
- Incentivar o uso de transporte não motorizado como

- complemento de viagens através da construção de ciclovias e bicicletários;
- Regular o transporte Alternativo
- Avaliar, apoiar e financiar o transporte aquaviário, viabilizando linhas na Baía da Guanabara;
- Buscar a implantação de tarifa única dentro do município;
- Promover a adaptação dos modais de transporte PPD's;
- Viabilizar a realocação para o limite do município;
- Apoiar a expansão do Metrô para Duque de Caxias.

Saneamento Ambiental

- Controle da poluição hídrica;
- Controle do lançamento de resíduos sólidos nos rios e manguezais;
- Adequação do período de defesa do CARANGUEJOÇA;
- Recuperação das áreas degradadas de manguezais;
- Criar mecanismos para geração de renda alternativa para comunidades de pesca;
- Implantação de programa de Educação Ambiental em rede municipal de ensino;
- Viabilizar a implementação de alternativas para tratamento de esgoto tais como, adoção de fossa orgânica por unidade residencial;
- Viabilizar e manter sistematicamente a dragagem dos rios, canais e valões;
- Promover a canalização de canais e valões prioritários do município;
- Vincular os programas de Educação Ambiental as obras de saneamento ambiental;
- Estímulo à coleta de lixo, com consequente implantação de usinas de reciclagem;
- Retomar o projeto PDBG e o Plano Global de Saneamento;
- Retirada imediata do Aterro Sanitário do Jardim Gramacho.

Programas de Políticas Urbanas

- Equilibrar o desenvolvimento econômico e social objetivando a redução da desigualdade local, implementando:
 - Programas específicos que atendam famílias de baixa renda;

CONFERÊNCIA DAS CIDADES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 2003

- construções de creches e abrigos públicos;
- Implementar programas de saúde preventiva;
- Potencializar o Hospital Geral do Município;
- Ampliar a rede de postos de atendimento ambulatorial;
- Garantir que toda criança tenha acesso e permanência nas escolas públicas.

Habitação:

- Reduzir déficit habitacional em áreas urbanas e rurais, promovendo programas de habitação para população de baixa renda;
- Viabilizar a reversão de tributos territoriais para construção de uma política habitacional;

- Adotar uma política de regularização fundiária;
 - Promover programas habitacionais nas áreas urbanas ociosas;
 - Promover convênios com Entidades profissionais que auxiliem na elaboração de projetos habitacionais para população de baixa renda com acompanhamento técnico;
 - Buscar financiamentos, através da CEF que atendam a população de baixa renda;
 - Viabilizar alternativas de moradia para população que vivem em áreas inadequadas ou de risco;
 - Promover convênios com Cartórios de Registro de Imóveis que garantam as averbações das construções da população de baixa renda.
-

- Ativação da Secretaria de Habitação;
- Criação de um programa de arborização e preservação ambiental;
- Convênio entre o município e o CREA-RJ para viabilizar o projeto "Casa da gente";
- Implementação do orçamento participativo;
- Criação de programa visando regularizar os imóveis públicos ocupados;
- Implementação de recursos humanos na área de fiscalização;
- Criação de Secretaria de Urbanismo e Arquitetura;
- Programa de proteção ao patrimônio histórico do município;
- Criação do departamento de parques e jardins;
- Criação da Ouvidoria Pública.

Conferência Municipal da Cidade de Japeri

A I Conferência Municipal de Japeri cuja coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Prefeitura Municipal, foi realizada no dia 26 de julho de 2003, na Câmara Municipal de Japeri.

Saneamento Básico:

- CEDAE abastece apenas 36% da população;
- Esgotamento sanitário atende apenas 15% da população;
- Possui apenas uma estação de tratamento (ainda não está em funcionamento);
- O lixo é recolhido em 67% dos domicílios;
- Muitos canais e rios precisam de dragagem, devido à grande quantidade de lixo que a população lança em seus leitos;
- Problemas com os projetos padrão do Ministério da Saúde, diâmetro reduzido das redes (diâmetro máximo 30 cm), além da fragmentação das redes devido às verbas reduzidas;

Habitação:

O histórico da aprovação de loteamentos nas décadas de 50 e 60, sem o devido investimento em infraestrutura, gerou deficiências urbanísticas presentes em quase todo o território municipal;

A baixa densidade na ocupação dos lotes, provenientes da falta de demanda real, dificulta o investimento público em infraestrutura e facilita as invasões dos lotes desocupados; Déficit Habitacional do município é de 12.73% o que representa a média Estadual, já que Iguaba Grande possui 5.19% (o menor) e Trajano de Moraes 29.90% (o maior).

Transporte:

O município conta com 5 empresas de ônibus (Trans1000, S. Francisco, Fazení, Gardel, Normandy) distribuídas em 14 linhas, sendo que, a que têm destino ao Centro do Rio sai do Bairro Engenheiro Pedreira, deixando de atender a população do Centro de Japeri, obrigando os habitantes desta localidade a embarcar em outra condução para chegar ao Bairro de onde sai o ônibus com destino ao Rio.

O alto preço da tarifa dos ônibus, os longos intervalos e os atrasos constantes inviabilizam esse meio de transporte para a maioria da população, que usa o trem na maioria dos casos;

Japeri possui 2 estações ferroviárias em seu território: Engenheiro Pedreira em mau estado de conservação e Japeri (cartão postal da cidade com sua arquitetura inglesa).

A futura Rj-109 ou Br-493, representará num futuro próximo mais um vetor de desenvolvimento, já que fará a ligação do Porto de Sepeúba com a Br -040 (Minas Gerais).

Falta um viaduto sobre a rodovia Presidente Dutra, para diminuir o grande percurso até o retorno para a cidade do Rio de Janeiro.

A falta de 2 viadutos sobre a via férrea, um em Engenheiro Pedreira e outro em Japeri.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 2003

Desenvolvimento econômico:

- PIB per capita de R\$2.063,85 muito baixo se comparado à média estadual de R\$9.904,71;
- 65% da população trabalha no centro do Rio, população sem qualificação;
- 80% de ocupação do território em situação irregular, o que gera uma baixa arrecadação de IPTU;
- Comércio informal, 4.000 empreendedores e apenas 600 legalizados – baixa arrecadação de ISS;
- 78,59% da população recebe até 3 salários mínimos, dentre os quais 41,49% não tem rendimentos ou tem rendimentos menor ou igual ao salário mínimo;
- Interurbanos são cobrados em ligações dentro do próprio município (Japeri Engenheiro Pedreira),
- Dificuldade de se enterrar os familiares devido ao alto preço cobrado pela funerária que cobre o nosso município.

Questões que polarizam as discussões

- Interurbanos são cobrados em ligações dentro do próprio município (Japeri e Engenheiro Pedreira),

- Problemas com os projetos padrão do Ministério da Saúde, diâmetro reduzido das redes (diâmetro máximo 30 cm) resolvemos o problema do esgoto, mas não resolvemos a drenagem – a vala negra que é extinta resolve os dois problemas,
- Falta um viaduto sobre a rodovia Presidente Dutra, para diminuir o grande percurso até o primeiro retorno para a cidade do Rio de Janeiro que hoje é de 16 km,
- A falta de 2 viadutos sobre a via férrea, um em Engenheiro Pedreira e outro em Japeri.

Principais resoluções

- A criação de um consórcio intermunicipal de Saneamento,
 - A criação do Plano Diretor de Saneamento,
 - Facilitar a Regularização Fundiária,
 - A criação de um plano Diretor de transportes intermunicipais.
 - Incentivar a agricultura no município.
-

Conferência Municipal da Cidade de Nova Iguaçu

A I Conferência Municipal de Nova Iguaçu, cuja coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, foi realizada no período de 31 de julho a 02 de agosto de 2003, no Colégio Senhora das Graças.

Principais resoluções

Trânsito/Transporte e Mobilidade Urbana

Plano Diretor de Transportes

Racionalização e integração intermodal do Sistema de Transporte.

Transporte de Cargas

Perante a importância estratégica para o desenvolvimento das cidades e suas implicações na estrutura física e operacional do trânsito, este item deve ser incluído nos estudos e projetos do Ministério das Cidades.

Saneamento Ambiental - Elaboração do Plano Diretor de Saneamento.

Gestão

Definir um modelo de gestão das concessionárias de serviços públicos e quanto à sua titularidade, aguardar a decisão do Governo Federal.

- Habitação - Recursos Financeiros

Promover a reforma e a criação das fontes e da gestão dos recursos para habitação social, visando estabelecer recursos estáveis e permanentes para o financiamento.

Alocação de Recursos

Adequar o volume e a distribuição dos recursos financeiros em conformidade com as demandas municipais, levando em consideração o passivo existente e seu contingente populacional.

Programas Urbanos - Revisão do Plano Diretor

Promover a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável, ampliando as formas de participação da sociedade e ajustando os seus instrumentos com as propostas do Estatuto da Cidade.

Plano Estratégico

Dar continuidade aos projetos propostos, adequando-os às novas determinações decorrentes da política de desenvolvimento urbano a ser definida pelo Ministério das Cidades.

Conselho da Cidade - Ficou definido que esta questão será compatibilizada a partir da definição do papel do Conselho Nacional das Cidades. Nossa sugestão que o Conselho seja de caráter deliberativo.

- Informamos que já existe o Conselho de Política Urbana da Cidade de Nova Iguaçu.

Proposta para temário da 1ª Conferência das Cidades

Como já foi explicado inicialmente, as propostas encaminhadas pela Cidade de Nova Iguaçu para 1ª Conferência Nacional das Cidades, assim como, para a Conferência Regional da Baixada Fluminense e para a Conferência Estadual, foram elaboradas a partir do texto da Parte II - *Texto para Deliberação da 1ª Conferência Nacional das Cidades* - do Texto Base, fornecido pelo Ministério das Cidades.

Este tipo de procedimento teve como origem à leitura crítica do texto em questão, do que resultou a conclusão de que estávamos perante um documento que continha uma amplitude e abrangência compatíveis com as questões urbanas na escala nacional e contemplava as peculiaridades da realidade de nossa cidade, que são questões próprias da escala local. Desta forma e perante a exigüidade do tempo e a complexidade da tarefa de realizar a Conferência Municipal optamos por não elaborarmos um novo documento, mas sim,

adequarmos o conteúdo do documento original fazendo as alterações, exclusões e inclusões, que achássemos necessárias para o seu aprimoramento e a sua adequação para torná-lo ainda mais próximo da nossa realidade local e regional.

Passamos assim a apresentar a nossa proposta de "*Novo Texto Base*", lembrando que as propostas apresentadas são fruto dos debates realizados nas reuniões dos grupos de trabalho e da plenária final da 1ª Conferência de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Nova Iguaçu.

Por fim, gostaríamos de salientar que todas as alterações estão destacadas em negrito e seguidas de um breve comentário, visando facilitar a sua localização e entendimento.

Novo texto-base

Missão

1. Garantir o direito à cidade, promovendo a universalização do acesso a terra urbanizada e à moradia digna, à água potável e ao ambiente saudável e assegurar o trânsito e a mobilidade urbana com segurança, por meio da gestão participativa.

Princípios

2. Direito à Cidade, Direito do Cidadão.

Todos os brasileiros têm Direito à Cidade, entendido como o direito à habitação, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, cultura e lazer.

3. Moradia Digna, Direito do Cidadão.

A moradia é um direito fundamental da pessoa humana e o Estado deve promover o seu acesso para todos.

4. Função Social da Cidade e da Propriedade.

A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

5. Gestão Democrática e Controle Social.

Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada, acesso à informação, à participação e o

controle social nos processos de formulação, implementação e avaliação da política urbana.

6. Inclusão Social e Redução das Desigualdades.

A política urbana deve priorizar o atendimento da população de baixa renda, a fim de reduzir as desigualdades sócio-espaciais.

7. Garantir a sustentabilidade financeira da política urbana.

Devem ser definidas e instituídas fontes e mecanismos estáveis e permanentes de recursos para o financiamento dos investimentos, integrando recursos dos três níveis de governo e combinando recursos onerosos, não onerosos e subsídios, a fim de possibilitar o atendimento à demanda das famílias que não tem capacidade para pagar o custo dos investimentos. Deve ser estimulada a elevação da produtividade e da eficiência na produção da moradia e na implantação e operação dos serviços públicos urbanos.

8. Combate à Discriminação de Grupos Sociais.

Deve ser garantida a igualdade de oportunidades para mulheres, negros, indígenas, crianças, adolescentes, jovens, portadores de necessidades especiais e outros grupos marginalizados ou em desvantagem social, sem distinção de orientação política, sexual ou religiosa.

9. Combate à Segregação Urbana.

Devem ser garantidas a redução e a eliminação das desigualdades sócio-espaciais inter e intra-urbanas.

10. Respeito à diversidade sócio-espacial.

Devem ser consideradas as especificidades territoriais, históricas, culturais, de porte e outras particularidades dos assentamentos humanos.

Diretrizes Gerais de Ação

11. Formular e implementar Políticas Nacionais.

Formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Fundiária, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana, de forma integrada, com participação da sociedade, em parceria com Estados, municípios e Distrito Federal e articulada com todos os órgãos do Governo Federal.

12. Articular as Políticas Urbana, Sociais e de Desenvolvimento.

Articular a política urbana às políticas sociais e de Desenvolvimento econômico do país, como forma de

promover o direito à cidade e à moradia, a inclusão social, o combate à violência e a redução das desigualdades sociais e regionais.

13. Implementar estrutura institucional.

Implementar a estrutura institucional pública necessária para implementação da política urbana, promovendo a participação e a descentralização das decisões.

14. Implementar Mecanismos de Participação Social.

Promover a organização de um sistema de conferências, conselhos **fiscalizadores e deliberativos** e parcerias com usuários, setor produtivo, organizações sociais e órgãos governamentais para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana.

(Obs. Ficou decidido que esta questão será compatibilizada a partir da definição do papel do Conselho Nacional das Cidades e poderá resultar na eventual alteração da estrutura do Conselho de Política Urbana da Cidade de Nova Iguaçu, já instalado e dotado de regimento próprio.)

15. Promover Políticas de Desenvolvimento e Capacitação Técnico-Institucional.

Desenvolver, aprimorar, apoiar e implementar programas e ações de aperfeiçoamento tecnológico, capacitação profissional, adequação e modernização do aparato institucional e normativo, a fim de garantir a regulação, a regularização, a melhoria na gestão, a ampliação da participação, a redução de custos, a qualidade e a eficiência da política urbana.

16. Desenvolver Ações que Respeitem a Diversidade Urbana, Regional e Cultural.

Promover programas e ações adequados às características locais e regionais, respeitando-se as condições ambientais do território, as características culturais, o porte e as especificidades dos aglomerados urbanos, **considerando os aspectos econômicos, metropolitanos e outras particularidades e promovendo a redução de desigualdades regionais.**

(Não foi feita alteração do texto original, mas foi deliberado que deve ser dado destaque a este tipo de questão aos municípios localizados em regiões metropolitanas.)

17. Desenvolver Políticas Abrangentes e Massivas.

As políticas do Ministério das Cidades deverão ser abrangentes e massivas para enfrentar todo o déficit habitacional (qualitativo e quantitativo), garantir o acesso

a terra urbanizada e à regularização fundiária, promover a universalização dos serviços de saneamento ambiental nas áreas urbanas e rurais, o aumento da acessibilidade e da mobilidade, a qualidade do trânsito e a segurança de todas os cidadãos.

18. Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada.

Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento social e da redução das desigualdades regionais, articulando a política urbana e social a fim de promover a desconcentração e a descentralização do desenvolvimento urbano.

Grupo de trânsito, transporte e mobilidade urbana:

22. Mobilidade urbana com segurança.

Ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizar o transporte **de massa** coletivo e os não-motorizados, melhorar as condições do trânsito, prevenir a ocorrência e reduzir a violência e morbi-mortalidade decorrente de acidentes, integrando e fortalecendo entidades e órgãos gestores de Trânsito e Transporte.

(Obs. Dar ênfase aos transportes de massa, como trens e metrô, e reduzir a dependência da utilização do ônibus no entendimento que este tipo de veículo não é adequado ao transporte de "massa".)

25. Incentivo à diversificação de agentes promotores e financeiros na implementação da política urbana.

Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a atuação e a formação de cooperativas, associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano e habitação.

26. Aplicação do Estatuto da Cidade.

Promover a aplicação do Estatuto da Cidade e de outros instrumentos de política urbana, garantindo a melhoria da gestão e controle do uso do solo na perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Ações

1- Formulação, Institucionalização e Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano com Participação e Controle Social

33. Modernizar e democratizar o acesso à informação, construindo um sistema ampliado com dados inter e intra-urbano para promover o planejamento de políticas, o

gerenciamento integrado de ações e o acesso às informações para a população, elaborando censos, pesquisas, levantamentos, sistemas de indicadores, ambientes computacionais, campanhas educativas e outras iniciativas.

34. Implantar sistema de monitoramento e avaliação da política de **transporte urbano**.

35. Promover, organizar e fortalecer os mecanismos de gestão local, supralocal e regional dos serviços públicos.

2- Melhoria do Planejamento e Gestão Territorial

38. Apoiar os Estados e municípios na construção de alternativas de cooperação intermunicipal na gestão de serviços de interesse comum e articulação de políticas.

44. **Priorizar a elaboração de Planos Diretores de Trânsito e Transporte Urbano com a ampla participação da sociedade.**

(Dar destaque à priorização da elaboração de planos diretores neste setor e ampliar a sua discussão com os vários segmentos da sociedade)

3- Definição de Fontes e Mecanismos Estáveis de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

48. Promover e apoiar tecnicamente a formação de fundos estaduais e municipais de habitação, transporte público, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano e social, geridos com controle social, objetivando garantir a sua sustentabilidade e contrapartidas destes níveis de governo para os recursos aplicados pelo Governo Federal.

53. Garantir a aplicação de recursos financeiros da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, para o Fundo Nacional de Infra-estrutura de Transporte Urbano.

54. Promover mudanças no modelo de custeio de transporte coletivo urbano **garantindo a sua sustentabilidade** e em conjunto com Estados e municípios, **através** de fontes alternativas de recursos e incorporando recursos de beneficiários indiretos.

7- Transporte e Mobilidade Urbana

80. Apoiar a elaboração de projetos de desenvolvimento de corredores estruturais intermunicipais e metropolitanos de transporte coletivo e de carga e revitalização

de áreas lindeiras de corredores metro-ferroviários.

81. Apoiar e financiar a implantação de corredores estruturais de transporte coletivo urbano e de carga em cidades de médio e grande portes.

82. Apoiar e financiar a ampliação da mobilidade urbana, melhorar a qualidade do transporte urbano de passageiros e de cargas, apoiar projetos de circulação não motorizada, implantar sistemas de circulação não motorizada, realizar estudos para a universalizar o acesso aos serviços de transporte coletivo urbano, para promover o barateamento da tarifa ao usuário, implantação de projetos de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade, implantação de programas de tratamento de interfaces urbano-rodoviário e urbano-ferroviário e **incentivar os terminais intermodais, com definição das esferas de atuação das várias modalidades de transportes coletivos urbanos.**

83. Apoiar e financiar sistemas de trilhos urbanos a fim de promover a recuperação, implantação e expansão de sistemas metro-ferroviários, e a manutenção e operação de transporte de passageiros e de cargas.

(A inclusão do termo "carga" nos itens 81, 82 e 83 se deve ao fato de considerarmos uma falha não contemplarmos o transporte de carga como sendo uma questão extremamente significativa para a mobilidade intra e interurbana nas nossas cidades.)

83A. **Apoiar e financiar estudos e medidas que visem a racionalização do transporte de carga no meio urbano.**

(A inclusão do item 83-A reforça a necessidade de elaboração de planos setoriais que visem equacionar os problemas relativos ao trânsito e transportes nas nossas cidades.)

8- Melhoria da Gestão e da Qualidade dos Serviços Urbanos

84. Integrar e fortalecer os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito.

85. Fortalecer os órgãos gestores de transporte e trânsito.

Grupo de saneamento ambiental:

20. Acesso universal ao saneamento ambiental.

Promover o acesso universal ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, **qualidade do ar, drenagem urbana, pavimentação e**

urbanização completa e integrada, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda localizadas em assentamentos urbanos precários, municípios de pequeno porte e regiões rurais, estimulando que os serviços sejam prestados por órgãos públicos.

(Alterações consideradas complementares e que chama atenção para ações integradas visando melhores resultados das ações.)

26. Aplicação do Estatuto da Cidade.

Promover a aplicação do Estatuto da Cidade e de outros instrumentos de política urbana, garantindo a melhoria da gestão e controle do uso do solo na perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Ações:

3- Definição de Fontes e Mecanismos Estáveis de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

50. Promover elevação significativa dos investimentos públicos em saneamento ambiental, com recursos do FGTS e do FAT, através de financiamentos onerosos a custos compatíveis com as remunerações dos órgãos e operadores públicos das políticas de saneamento.

52. Promover o financiamento do fortalecimento dos órgãos estatais de saneamento (alavancando contrapartidas de Estados e municípios) e concedendo tratamento especial para municípios de pequeno porte e baixa capacidade institucional, e, **sobretudo** municípios de grande passivo ambiental e baixa renda per capita.

(Esta inclusão foi considerada vital e importantíssima para o estabelecimento de critérios mais justos na distribuição de recursos financeiros levando em consideração o contingente populacional e a necessidade de superar os déficits acumulados ao longo do tempo, objetivando um resultado que permita um maior equilíbrio do patamar de desenvolvimento entre as cidade priorizando as cidades localizadas nos principais conjuntos metropolitanos do país.)

5- Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Humanos Precários

74. Implementar programas de saneamento ambiental e implantação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem em assentamentos precários.

6- Saneamento Ambiental

75. Financiar a implantação e ampliação de sistema de abastecimento de água, de sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários para promover a universalização dos serviços em áreas urbanas e rurais.

76. Financiar a realização de estudos e implantar gestão integrada e sustentada dos resíduos sólidos urbanos a fim de ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, separação, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos promovendo ainda capacitação e apoio técnico para organização e funcionamento de cooperativas de trabalho com resíduos sólidos.

77. Financiar a realização de estudos e implantar sistemas de drenagem urbana sustentável a fim de promover a modificação da forma de conceber e implementar ações de drenagem urbana e prevenir a ocorrência regular de enchentes em áreas urbanas por meio de elaboração de Planos Diretores e Projetos de Drenagem Urbana Sustentáveis.

78. Estimular a extensão dos serviços de saneamento ambiental ao meio rural e às pequenas localidades urbanas.

79. Promover e institucionalizar a coordenação e a articulação dos órgãos federais, estaduais e municipais intervenientes no campo do saneamento ambiental.

(Respeitar a possibilidade de integração vertical entre estes vários níveis de governo.)

79A- Financiar a realização de estudos da bacia aérea "3" priorizando a progressiva melhoria da qualidade do ar do município.

(A questão das "bacias Aéreas" não foi tratada no documento.)

79B- Comprometimento da aplicabilidade dos planos diretores e metas dos projetos nas esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) através de leis, garantindo com isso a continuidade das ações planejadas para longo, médio e curto prazo.

(Esta questão deve-se a preocupação com a descontinuidade dos projetos, estudos e obras neste setor e os prejuízos para a população decorrente deste tipo de prática.)

Grupo de habitação

19. Redução do déficit habitacional.

Reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo em áreas urbanas e rurais, através de políticas que atendam às necessidades da população – com particular atenção para as camadas de baixa renda - e de ações que promovam

o acesso à moradia digna.

26. Aplicação do Estatuto da Cidade.

Promover a aplicação do Estatuto da Cidade e de outros instrumentos de política urbana, garantindo a melhoria da gestão e controle do uso do solo na perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Ações

2- Melhoria do Planejamento e Gestão Territorial

39. Apoiar a modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda.

42. Apoiar e financiar o setor público para promover a melhoria da qualidade e da produtividade do ambiente construído para elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda.

3- Definição de Fontes e Mecanismos Estáveis de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

45. Rever os sistemas financeiros de habitação (SBPE, SFI, FGTS, OGU, BID, Bird, Fundos Estaduais e Municipais, outros), considerando seus marcos legais e suas potencialidades, a fim de garantir fontes estáveis de financiamento **facilitado** com recursos onerosos e não onerosos tanto para o setor público quanto para famílias de baixa renda, garantindo subsídios adequados à capacidade de comprometimento da renda destas famílias.

46. Criar um Sistema Nacional de Habitação **de interesse social**, com fundos específicos para aval, subsídios e equalização, gerido com controle social, e trabalhar pela implantação de uma Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional com poder normativo, de fiscalização dos agentes financeiros, a fim de garantir recursos para a Política Nacional de Habitação.

(A inclusão do termo deve-se a idéia de reforçar a ênfase de atender as camadas sociais mais desfavorecidas.)

47. Apoiar a promulgação do projeto de lei de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional da Moradia Popular e incluí-lo no Sistema Nacional de Habitação – SNH, em elaboração.

48. Promover e apoiar tecnicamente a formação de

fundos estaduais e municipais de habitação, transporte público, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano e social, geridos com controle social, objetivando garantir contrapartidas destes níveis de governo para os recursos aplicados pelo Governo Federal.

48A- Incentivar a criação do Fundo Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano através do comprometimento de parte do ICMS, garantindo, deste modo, recursos vinculados exclusivamente à produção de habitação e projetos de desenvolvimento urbano.

49. Remover os obstáculos para a utilização do FGTS pelo setor público para habitação de baixa renda.

51. Promover a oferta de recursos públicos federais não onerosos, direcionando-os para o atendimento da demanda da população de baixa renda.

57. Equacionar os problemas dos antigos contratos de mutuários do SFH.

4- Acesso à Moradia Digna

58. Apoiar a implementação de política fundiária de ampliação de acesso à terra para famílias de baixa renda, tais como Zonas Especiais de Interesse Social e revisão da legislação urbanística.

59. Apoiar a implementação de programas municipais, estaduais e regionais de prevenção de ocupação de áreas de risco de deslizamento e enchentes.

60. Criar programas com créditos onerosos e subsidiados para ampliar o acesso da população de baixa renda a unidades habitacionais através da construção de novas unidades, a produção de lotes urbanizados, a promoção de melhorias e ampliações de domicílios existentes e a ocupação de unidades habitacionais vazias.

61. Financiamento **facilitado** a pessoas físicas para aquisição de imóvel novo ou usado, construção em terreno próprio e construção por gestão associativa.

62. Financiamento **facilitado** para pessoas físicas para aquisição de materiais de construção com assessoria técnica **pública** para promoção de melhorias habitacionais e ampliação de unidades existentes, **respeitando a legislação urbanística e ambiental da Cidade.**

63. Repasse de recursos onerosos e não onerosos para Estados e municípios produzirem lotes urbanizados e

unidades habitacionais, exigindo-se contrapartida local.

64. Financiamento **facilitado** de cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não-governamentais e outros agentes populares, com recursos onerosos e não onerosos (subsídio).

65. Financiamento facilitado para pessoas jurídicas produzirem lotes urbanizados e unidades habitacionais, considerando a demanda organizada local e a **legislação urbanística e ambiental da Cidade com o controle da sociedade civil.**

(A inclusão de termo "facilitando" e a preocupação com o respeito com as normas urbanísticas e controle social, presentes nos itens 62, 64 e 65 deve-se ao fato da preocupação dos graves problemas de descontrol e de deseconomia urbana decorrentes da forte presença da produção informal de edificações, sobretudo de moradias construídas e localizadas em situações altamente prejudiciais para seus usuários e para os ocupantes da cidade como um todo. Pode-se exemplificar as frequentes ocupações de áreas de risco e de áreas sensíveis do ponto de vista ambiental.)

66. Estimular a produção empresarial para setores de renda média buscando dinamizar o mercado imobiliário através de maior destinação de recursos do sistema de poupança e empréstimo e outras medidas para favorecimento do crédito e ampliação das faixas de renda da população atendidas pelo mercado.

67. Desenvolver programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social.

68. Ampliar o acesso e a produção de imóveis destinados à população de baixa renda pelo sistema de arrendamento residencial, **aceitando as faixas de renda mais baixas.**

(Este item dá importância a linhas de financiamento como a do PAR da CEF.)

69. Apoiar a reabilitação e o adensamento de áreas centrais desocupadas de forma a otimizar a infra-estrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário e favorecendo a diversidade e inclusão social.

70. Promover e aperfeiçoar linhas de financiamento destinadas a adequação de imóveis vazios para fins residenciais, particularmente os localizados em áreas centrais das cidades.

71. Promover a revisão de todos os programas de financiamento existentes, garantindo sua adequação aos novos propósitos da Política Nacional de Habitação, efetivando a possibilidade de participação das camadas de mais baixa renda da população, reduzindo critérios de risco, viabilizando alternativas de aval e garantia, desburocratizando procedimentos.

5- Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Humanos Precários.

72. Financiar e repassar recursos para estados e municípios, desenvolverem projetos de urbanização de assentamentos precários (favelas, ocupações, cortiços, mocambos, loteamentos irregulares, etc.) que melhorem sua condição de habitabilidade, propiciam segurança e reconhecimento dos direitos fundiários, erradiquem riscos, garantam a mobilidade urbana e promovam a inclusão social e integração destes assentamentos ao tecido urbano da cidade.

72A- Incentivar a implantação de projetos habitacionais integrados, capazes de contribuir para a expansão dirigida da cidade, a redução do déficit habitacional e da informalidade urbana.

(Dar aos projetos de construção de empreendimentos imobiliários de habitação social o caráter estratégico de ações integradas com os planos diretores e desenvolvimento urbano das cidades.)

73. Criar um plano nacional e programas municipais de regularização fundiária, financiados pelo Fundo Nacional de Habitação.

(Estabelecer recursos para o desempenho de políticas municipais voltadas e integradas com um propósito nacional.)

Grupo de planejamento e desenvolvimento urbano:

23. Melhoria da qualidade ambiental urbana.

Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade e precariedade, especialmente quando ocupadas por população de baixa renda.

24. Melhoria do planejamento e da gestão territorial.

Promover a melhoria do planejamento e da gestão territorial e da articulação de administrações locais e regionais.

25. Incentivo à diversificação de agentes promotores e

financeiros na implementação da política urbana.

Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a atuação e a formação de cooperativas, associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano e habitação.

26. Aplicação do Estatuto da Cidade.

Promover a aplicação do Estatuto da Cidade e de outros instrumentos de política urbana, garantindo a melhoria da gestão e controle do uso do solo na perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

27. Democratização do acesso à informação.

28. Geração de emprego e renda.

Integrar as ações de política urbana com as ações de geração de emprego e renda.

Ações

1- Formulação, Institucionalização e Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano com Participação e Controle Social

29. Formular uma política nacional de desenvolvimento urbano, através da integração das políticas fundiária, habitacional, de saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, respeitando o pacto federativo, com participação da sociedade.

30. Consolidar do Ministério das Cidades e implantar uma estrutura institucional para condução das políticas urbana, fundiárias, de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, com definição clara de atribuições da União, de Estados, municípios, setor produtivo, organizações não-governamentais, universidades e representações da sociedade, promovendo a descentralização das decisões.

31. Criar o Conselho Nacional das Cidades.

32. Promover a Política de Conferência Nacional das Cidades antecedida por conferências estaduais, municipais e regionais com o objetivo de promover a participação cidadã, de produtores e outros níveis de governo na formulação e definição da política urbana nacional.

33. Modernizar e democratizar o acesso à informação, construindo um sistema ampliado e integrado com dados inter e intra-urbano para promover o planejamento de

políticas, o gerenciamento integrado de ações e o acesso às informações para a população, elaborando censos, pesquisas, levantamentos, sistemas de indicadores, ambientes computacionais, campanhas educativas e outras iniciativas **em todos os níveis do pacto federativo.**

34. Implantar sistema de monitoramento e avaliação da política urbana **em todos os níveis do pacto federativo.**

(Nos itens 33 e 34 note-se a preocupação com a integração vertical dos diferentes níveis de planejamento e de políticas de desenvolvimento.)

35. Promover, organizar e fortalecer os mecanismos de gestão local, supralocal e regional dos serviços públicos.

2- Melhoria do Planejamento e Gestão Territorial

36. Apoiar e financiar o setor público para promover o desenvolvimento institucional, capacitação, apoio à gestão e ao planejamento territorial para apoiar os municípios, governos estaduais e agentes sociais nas áreas de planejamento e gestão territorial.

37. Apoiar a participação democrática no desenvolvimento urbano e capacitação de governos e agentes sociais para o desenvolvimento urbano.

38. Apoiar os Estados e municípios na construção de alternativas de cooperação intermunicipal na gestão de serviços de interesse comum e articulação de políticas.

40. Apoiar a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a elaboração ou atualização/ revisão de planos diretores; ampliando a capacidade local de gestão do uso e da ocupação do solo.

(Apenas ajustar para as cidades, como é o caso de Nova Iguaçu, que já têm seus planos diretores e necessitam de revisar e atualizar estes planos visando assim assegurar a continuidade da prática do planejamento nestas localidades.)

41. Apoiar a revisão da legislação edilícia e urbanística e modernização do processo de emissão de alvarás para construção nos municípios.

43. Apoiar Estados e municípios no enfrentamento de conflitos e obstáculos que se antepõem à construção de um modelo político institucional democrático e de formas de gestão de serviços de interesse comum eficientes nas regiões metropolitanas.

3 -Definição de Fontes e Mecanismos Estáveis de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

48. Promover e apoiar tecnicamente a formação de fundos estaduais e municipais de habitação, transporte público, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano e social, geridos com controle social, objetivando garantir contrapartidas destes níveis de governo e dos fundos nacionais para os recursos aplicados pelo Governo Federal.

55. Promover ações para garantir que a alocação de todos os recursos sob controle da União se dê através de regras e critérios claros e desburocratizados, submetidos a mecanismos eficazes de participação e controle social.

56. Articular o financiamento e repasse de recursos para implementação de infra-estrutura urbana a estratégias de apoio ao desenvolvimento regional.

8- Melhoria da Gestão e da Qualidade dos Serviços Urbanos

86. Melhorar a Gestão e a Qualidade dos Serviços Urbanos.

87. Capacitar técnica e gerencialmente de forma permanente os órgãos gestores dos serviços urbanos.

88. Fomentar o desenvolvimento tecnológico dos serviços urbanos com responsabilidade social, valorizando as parcerias institucionais.

89. Realizar planos, estudos e pesquisas para a formulação de modelos de regularização e regulação dos serviços urbanos, respeitando e priorizando os interesses da municipalidade e da região neles inseridos.

Como observação final cabe-nos ressaltar que os itens 25, 26, 48 e do 90 a 100 foram discutidos em todos os grupos de trabalho perante a constatação da sua transversalidade e, que as questões referentes a eventuais alterações na composição e forma de participação do Conselho da Cidade, ficam no aguardo das decisões posteriores relativas à instalação do Conselho Nacional das Cidades, apesar de Nova Iguaçu já possuir um Conselho de Política Urbana.

Anexos

Relação de Delegados da Conferência Municipal
Relação de Delegados para a Conferência Estadual
Quadro Resumo

Conferência Municipal da Cidade de Paracambi

A I Conferência Municipal de Paracambi, cuja coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento, foi realizada no dia 02 de agosto de 2003, no AUDITÓRIO DO CETEP-IST – Antiga Fábrica Brasil Industrial, Paracambi – RJ.

Assuntos debatidos:

Grupo: Habitação e Desenvolvimento Urbano

- O processo de elaboração do Plano Diretor de Paracambi de 1991;
- A proposta do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil para a Conferência Nacional das Cidades de : 1) direito ao crédito, 2) direito a moradia e 3) direito a cidade;

- O problema dos vazios urbanos e a necessidade da implantação de uma política de adensamento;
- O programa do CREA-RJ de engenharia e arquitetura pública e o direito à uma assistência técnica gratuita para construção de habitações populares;
- As limitações da lei federal 6766 no que se refere ao impedimento legal para construção em áreas com

inclinação superior a 30% e a necessidade de uma lei de parcelamento municipal;

- A falta de fomento para habitação popular;
- A necessidade de desburocratizar os processos administrativos para aprovação dos empreendimentos imobiliários a nível estadual e municipal;
- A importância do planejamento para construção de casas e cidades saudáveis;
- O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano que foi criado e não empossado.

Grupo: Saneamento Ambiental

- Investimentos realizados e previstos para a área de saneamento ambiental em Paracambi, avanços e dificuldades baseadas na experiência municipais;
- Programas Federais para atendimento às demandas do saneamento ambiental no Plano Plurianual 2004/2007
- Desmoronamentos de encostas afetando os investimentos no saneamento e drenagem, necessitando de ações de reflorestamento e fiscalização de ocupação irregular por indivíduos e projetos de loteamento
- Os problemas decorrentes das políticas públicas locais que não levam em conta o planejamento regional integrado, ignorando a bacia ou subbacia hidrográfica como unidade de gestão;
- A necessidade de planos de saneamento ambiental que contemplem a gestão integrada de resíduos sólidos, esgotamento e tratamento sanitário, drenagem e controle de vetores, definindo ações de curto, médio e longo prazos;
- A carência de programas de fiscalização e monitoramento ambientais que permita a aplicação da legislação vigente;
- O problema causado pelo bloqueio de investimentos para empresas públicas estaduais de saneamento básico, previstos em contratos com o FMI;
- A carência de distribuição de água tratada e coleta de resíduos na área rural;
- A necessidade dos municípios reverem os contratos com as empresas de saneamento de suas regiões, buscando melhores índices de benefícios para população.

Grupo: transporte e mobilidade urbana

- A falta de uma política municipal de transportes que contemple o grande número de ciclistas do município;

- A proposta da SUPERVIA de transformação dos trens urbanos em metrô na região metropolitana do Rio de Janeiro;
- A falta de sinalização vertical com indicação de ruas e equipamentos urbanos;
- A necessidade de áreas de estacionamento rotativo no Centro do município;
- A carência de um Terminal Rodoviário que concentre as linhas intermunicipais e interestaduais que operam no Município;
- As dificuldades do transporte escolar;
- As precárias condições das frotas de ônibus;
- Os problemas decorrentes das calçadas de diferentes materiais, alturas e desenhos, causando acidentes em usuários portadores de deficiência;

Grupo: Desenvolvimento Econômico e inclusão social

- Funções e vocações de Paracambi no cenário metropolitano;
- Zoneamento Ecológico e Econômico;
- Potencialização do Porto de Sepetiba como instrumento de crescimento regional
- Políticas de Ação Social em andamento no Município;
- Políticas de Inclusão Social;
- A necessidade de políticas de geração de trabalho e renda;
- O acesso à terra como elemento prioritário de políticas urbanas;
- A necessidade de um planejamento integrado.

Principais resoluções

Resoluções listadas usando como parâmetro o Texto Base da Conferência Nacional das Cidades.

Formulação, institucionalização e implementação da política de desenvolvimento urbano com participação e controle social.

- Adequar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano à Conferência da Cidade de Paracambi, garantindo como membros os segmentos participantes.
- Ampliar os mecanismos de controle social sobre a elaboração, implantação e a gestão dos projetos.

- Realizar Censo de Idosos visando implantar política de inclusão social deste segmento na sociedade;

Melhoria do planejamento e gestão territorial

- Apoiar a implantação da política de zoneamento econômico ecológico, com garantia de aplicação obrigatória de recursos de compensação, sempre que grandes investimentos atravessem ou se instalem nos Municípios, tais como gasodutos, linhas de transmissão, etc.
- Revisar o Plano Diretor e a legislação edilícia visando atender ao Estatuto da Cidade, e as peculiaridades locais.
- Desenvolver Plano Diretor de Trânsito e Transporte Urbano;
- Apoiar a política de implantação de pólos tecnológicos no interior do Estado do Rio de Janeiro;
- Apoiar a adesão ao Protocolo DRIS (Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável);
- Apoiar a Implantação da Agência e do Instituto de Desenvolvimento da Baixada;

Definição de fontes e mecanismos estáveis de financiamento do desenvolvimento urbano

- Apoiar a abertura de linhas de créditos para as Prefeituras para construção de infra-estrutura e galpões, com pagamento via créditos do Fundo de Participação Municipal a receber ou fundo perdido, para implantação de Eco Pólos Industriais;
- Incentivar a criação de uma Agência de Fomento para Habitação e Desenvolvimento Urbano em nível federal.
- Incentivar a criação de uma Agência de Fomento na Região Metropolitana em Habitação e Desenvolvimento Urbano para coordenar as ações em nível municipal, estadual e federal.
- Apoiar ações de desburocratização do processo de formalização das Empresas com abertura de micro crédito para os investidores;
- Apoiar ações de desburocratização do crédito à Habitação e ao Desenvolvimento Urbano
- Rever e ativar os fundos municipais de habitação e de desenvolvimento urbano
- Garantir financiamento ao município e aos investidores privados que fazem a cidade.
- Apoiar a ampliação do sistema de financiamento dos programas, com mecanismos mais ágeis de repasse aos municípios

- Apoiar a criação de leis de incentivos através da equalização das alíquotas de ICMS para as indústrias do Setor de Transformação de Plástico;
- Apoiar o repasse do FUNDEF para a Pré-escola;

Acesso à moradia digna

- Garantir o acesso à moradia digna e completa para as famílias de baixa renda;
- Implantar programa de engenharia e arquitetura pública, através da implantação de convênios com órgãos de classe ou instituições de ensino, como política de primeiro emprego e de ordenamento do solo urbano;
- Garantir a revisão da legislação urbanística municipal visando atender a demanda habitacional da população de baixa renda através da criação de Zonas Especiais de Interesse Social;
- Elaborar e implantar programa de prevenção de ocupação de áreas de risco de deslizamento e enchentes;
- Rever e adequar o Programa Municipal de Habitação aos propósitos da Política Nacional de Habitação;

Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos humanos precários

- Garantir a desburocratização dos processos administrativos para aprovação dos empreendimentos em nível estadual e municipal.
- Implantar políticas de titulação da terra
- Garantir o acesso a terra.
- Implantar políticas de regularização imobiliária, através da implantação de convênios com órgãos de classes ou instituições de ensino, como política de primeiro emprego e de ordenamento do solo urbano;
- Reduzir a burocracia cartorária.
- Implementar cadastros técnicos de terra públicos e transparentes.

Saneamento ambiental

- Ter como parâmetros básicos no planejamento de suas políticas, a universalização dos serviços de saneamento ambiental em todo o município.
- Elaborar planos e programas de saneamento ambiental, levando em conta a bacia ou micro bacia hidrográfica como unidade de gestão, implantando ações sustentáveis que contemplem a gestão integrada de resíduos sólidos,

de esgotamento e tratamento sanitário, drenagem e controle de vetores, definindo ações de curto, médio e longo prazo, relacionados ao Plano Diretor de Paracambi, com efetiva participação popular e com caráter de integração regional.

- Implementar programas de fiscalização e monitoramento ambientais nos municípios que permita a aplicação da legislação ambiental vigente.

Transporte e mobilidade urbana

- Elaborar programa de desenvolvimento de malha cicloviária ligando os bairros periféricos ao Centro da Cidade;
- Elaborar Programa de Sinalização Viária para o Município;
- Elaborar Estudos para implantação de Terminal Rodoviário e áreas de estacionamento de veículos e paraciclos na região central do Município;
- Garantir o acesso para pessoas com restrição de mobilidade e estudantes no sistema de transporte de passageiros;

- Garantir a circulação na cidade das pessoas com restrição de mobilidade, adaptando calçadas, praças e prédios públicos;
- Implementar programa de transporte escolar;
- Apoiar a construção do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro;

Melhoria da gestão e da qualidade dos serviços urbanos

- Apoiar o Programa de Revitalização do Sistema Ferroviário de Passageiros da SUPERVIA que tem como objetivo adaptar o trem para o padrão de Metrô;
 - Garantir a qualidade dos serviços das concessionárias de transporte de passageiros;
 - Apoiar as metas de curtíssimo prazo para universalização dos serviços de telecomunicações;
 - Apoiar o retorno das agências presenciais das operadoras de serviços terceirizados.
-

- Obtenção de recursos junto ao Governo Federal para elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável (Plano Diretor) com as seguintes características: por uma Executiva composta de um grupo interdisciplinar seria levada a discussão em várias reuniões nas comunidades e segmentos, discutindo-se questões e problemas que afligem o

município (a exemplo do meio ambiente urbano, rural e natural) a vocação e o papel do município no contexto regional.

- Facilitar o acesso dos produtores rurais do município aos programas de crédito do Governo Federal, mediante a adoção de critérios que venham atender as realidades do município (a exemplo do PRONAF)

Conferência Municipal da Cidade de Queimados

A I Conferência Municipal de Queimados, cuja coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Prefeitura Municipal, foi realizada no dia 02 agosto de 2003, no CIEP 396 – Luiz Peixoto, localizado na rua Camilo Cristóvão, s/nº, Fanchem, Queimados – RJ

Propostas apresentadas, votadas e aprovadas:

Transporte, Trânsito, Mobilidade Urbana:

- Investimentos do governo Federal e Estadual para construção de passarelas, que interligam os bairros pela linha férrea e a Rodovia Presidente Dutra, e viadutos sendo um na altura do Distrito Industrial e mais dois outros interligando Queimados com Austin pela via Dutra e pela linha férrea.
- Realização de licitações para concessão de linhas de ônibus municipais e intermunicipais, bem como implantação de novas linhas como: Queimados x Posto da Pedreira, Queimados x Zona Oeste, Queimados x Madureira, Queimados x Paracambi, Queimados x Seropédica, Queimados x Mangaratiba, Queimados x Pavuna.
- As licitações devem cobrar melhores condições no transporte, incluindo adaptações aos deficientes físicos e tendo os serviços atestados por associações de moradores a cada 5 anos, as passagens municipais devem tomar como base o valor de R\$ 0,70 (setenta centavos), observando sempre a quebra de monopólio.
- Linhas auxiliares interligando os pontos essenciais como posto de saúde, etc.
- Criação do Conselho Municipal e Transporte (deliberativo).
- Realização de seminários, debates e audiências públicas

para discutir um projeto de transporte para o município (no máximo em 60 dias).

- Investimentos do Governo Estadual, Municipal e empresas privadas para construção da Rodoviária que atenda as linhas municipais e intermunicipais.
- Investimentos municipais para implantação de semáforos e placas indicativas sinalizando bairros e equipamentos públicos.
- Campanha contra micro ônibus, porque não transportam os idosos, estudantes e deficientes físicos, e ainda aumentam o desemprego no município, já que o motorista faz também o papel de cobrador.
- Inclusão nos projetos municipais de rampas de acesso aos deficientes físicos (calçadas, praças, prédios públicos, etc.).
- Investimentos do Governo Federal e Estadual para criação de terminal rodoviário no Trevo das Margaridas e Pavuna, que haja integração com o metrô .
- Investimentos para iluminação pública dos logradouros de Queimados.
- Investimentos do Governo do Estado para implantação de Projeto Metro-Ferroviário para Baixada.
- Legislação específica aos ciclistas, visando a segurança dos mesmos.
- Investimentos do Estado para extensão da Via – Light de Madureira a Japeri.

- Que a construção de estradas quer sejam Municipais, Estaduais e Federais tenham projetos aprovados nos Conselhos Municipais das Cidades envolvidas;
- Intervenção do Governo Federal na concessão a Nova Dutra para redução das taxas de pedágio e inclusão dos serviços de iluminação pública, e passarelas ao longo de trecho da concessão;
- Remanejamento do comércio informal para local apropriado, liberando as calçadas para a livre circulação dos pedestres;
- Contratar empresa idônea ou firmar convênio com o Governo Estadual ou Federal para elaboração de um Plano Viário para o Município;
- Revogação de todas as permissões e autorizações provisórias e licitação para todas as linhas antigas e novas indicadas pelo Plano Viário;
- Protesto contra o Governo do Estado pelo fim do Passe Livre para estudantes, deficientes e idosos nas linhas intermunicipais;
- Protesto contra a cassação verbal da Empresa Queimadense e da Arca Turismo e a concessão verbal de suas linhas a empresa concorrente;
- Sugestões indicadas para fontes de Custeio para garantir o Passe Livre:
 - Na esfera municipal:
 - Redução do ISS de 5% para 3%.
 - Na esfera estadual:
 - Isenção de IPVA para ônibus de linha intermunicipal com até 5 anos de idade.
 - Na esfera federal:
 - Utilização do CIDE – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico.

Saneamento ambiental:

- Comprometimento do Governo do Estado fiscalizado pelo Governo Federal para o cumprimento de repasses aos Municípios de projetos aprovados financiados pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM) e pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA);
- Investimentos do Governo Federal e Estadual para projeto e implantação de tratamento de esgoto contemplando os municípios da Bacia Hidrográfica da Baía de Sepetiba;
- Investimentos do Governo Estadual para a CEDAE oferecendo condições à mesma de implantar projeto de

- manutenção e expansão da rede de abastecimento de água nos Municípios;
- Investimentos do Governo Federal e Estadual para capacitação de Agentes Ambientais, bem como equipamentos necessários ao órgão municipal atuante na área ambiental;
- Investimentos do Governo Federal e Estadual para preservação, conservação e recuperação de nascentes, margens de rios e entre outras áreas degradadas;
- Investimentos do Governo Federal, Estadual e Municipal (Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente) para projetos de Educação Ambiental;
- Intervenção do Governo Federal, Estadual e Ministério Público para acelerar o processo de retirada dos Resíduos Industriais Tóxicos do CENTRES, localizado no bairro Santo Expedito e avaliação por técnicos especializados dos impactos causados ao solo e lençol freático e a saúde da população;
- Investimentos de compensação ambiental ao bairro escolhido para instalação do futuro aterro sanitário;
- Mediante a liberação do repasse destinado a construção do Aterro Sanitário no Município proveniente do programa Pró-Lixo, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente apresentará a comunidade o Projeto e Estudo de Impacto Ambiental em Audiência Pública, e em nenhuma hipótese se iniciará a construção sem que a população seja ouvida;
- Investimentos do Governo Federal, Estadual e Municipal para criação e implantação do Programa Vala Zero com o objetivo de eliminar valas a céu aberto fornecendo infra-estrutura mínima necessária à melhoria da qualidade de vida;
- Criação de Empresa Pública para o sistema de coleta de lixo, não terceirizando-o;
- Os projetos de loteamento somente serão aprovados com infra-estrutura básica;
- Colocação imediata de lixeiras em todos os bairros do Município;
- Investimentos do Governo Federal, Estadual e Municipal para Reflorestamento do Município;
- Que o Governo do Estado não aprove a cobrança do ICMS nas contas de água;

- Convênio entre Município e CEDAE com soberania municipal para expansão e manutenção de rede de abastecimento de água, criação e manutenção da rede de esgoto com implantação de estação de tratamento de esgoto, com assessoramento do Governo Federal e informando e discutindo com a sociedade civil os termos do convênio, que se coloque como uma das metas a recuperação imediata do reservatório de água do Morro da Caixa D'água;
- Promover o acesso universal ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda localizadas em assentamentos urbanos precários, município de pequeno porte e regiões rurais garantindo que os serviços sejam prestados por órgãos públicos de modo a evitar a privatização do setor;
- Que o Governo Estadual dê continuidade a implantação da Usina de Reciclagem de Lixo iniciada no Programa Reconstrução Rio em 1995, e que até a presente data não teve sua obra finalizada;
- Que os recursos oriundos da reciclagem dos resíduos sólidos sejam vinculados as ações de melhoria da qualidade ambiental;
- Reivindicar ao Governo Federal que no ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA com o Município de Queimados, que deverá ser proximamente assinado, seja assegurada a elaboração do Plano Diretor de Água, Esgoto e Drenagem do Município de Queimados;
- Que o Município de Queimados ingresse no Conselho da Bacia de Sepetiba;
- Protesto contra a Direção da CEDAE que suspendeu sem justificativa técnica, possivelmente por razão políticas, o funcionamento da Sub-Adutora Austin – Queimados, trecho da Adutora da Baixada inaugurada pelo Governo do Estado em dezembro de 2002;
- Criação do Conselho Municipal de Saneamento Básico.

Habitação:

- Intervenção do Governo Federal para que a CEF (Caixa Econômica Federal) providencie reformulação de todos os programas de habitação desburocratizando-os;
- Investimento do Governo Federal para elaboração de política de financiamento aos programas habitacionais para atender população de baixa renda, incluindo os que

se encontrarem na faixa salarial de 0 a 3 salários mínimos e informais, viabilizando prestações de no máximo 15% do salário mínimo no período de 5 anos;

- Reavaliação do Governo Federal junto a Caixa Econômica Federal no Programa Auto-Construção, visando elevar o teto do financiamento e incluir os custos destinados a responsabilidade técnica do projeto;
- Que na reformulação dos Programas de Habitação realizada pelo Governo Federal, seja designada 60% dos recursos à população de área de risco e ribeirinha e que os recursos restantes possam contemplar toda população comprovadamente necessitada;
- Sendo o Município contemplado com Programa Habitacional destinado a população da área de risco e ribeirinha, as antigas construções desocupadas pelas famílias remanejadas, serão demolidas e a área reflorestada. Numa nova ocupação na mesma área os fiscais de meio ambiente serão responsáveis pela notificação e a Procuradoria responsável por todos os demais tramites processuais necessários a retirada de novos ocupantes;
- Criar o Conselho Municipal de Habitação (deliberativo);
- Fazer Seminários de Habitação em nosso Município.
- Controle do espaço verde do município evitando o desmatamento.
- Investimentos do Governo do Estado e do Município, para construção de prédios próprios ao poder público executivo e legislativo;
- Criar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (deliberativo);
- Desapropriar áreas abandonadas degradadas através de retiradas de material destinados às construções de áreas de lazer;
- Que a Secretaria Municipal de Ação Social e Desenvolvimento Econômico realize o levantamento das famílias que não possuem moradia identificando os comprovadamente necessitados;
- Legalização das áreas já ocupadas a mais de 5 anos, incluindo áreas de risco, abrindo ruas com no mínimo 7 metros de largura evitando becos e facilitando os acessos;
- Que o Poder Legislativo local produza, no prazo mais curto possível, a legislação complementar ao Estatuto da Cidade, como por exemplo, a instituição do Imposto Territorial Progressivo;

- Dar prioridade à revisão dos sistemas financeiros de habitação (SBPE, SFI, FGTS, BID, BIRD, Fundos Estaduais e Municipais, outros), considerando seus marcos legais e suas potencialidades, a fim de garantir fontes estáveis de financiamento com recursos onerosos e não onerosos tanto para o setor público quanto para famílias de baixa renda, garantindo subsídios adequados a capacidade de comprometimento de renda destas famílias;
- Remover os obstáculos para a utilização do FGTS pelo setor público para habitação de baixa renda, utilizando-o exclusivamente para financiamento da habitação, de saneamento e de infra-estrutura.

Saneamento Ambiental, Habitação, Transporte, Transito e Mobilidade Urbana

- Que os 33 delegados escolhidos para a Conferência Regional da Baixada constituam o Conselho Municipal Provisório da Cidade de Queimados, tendo como Coordenação Executiva os 11 delegados escolhidos para a Conferência Estadual;
- Que o Prefeito envie a Câmara ainda este ano MENSAGEM propondo a criação do Conselho Municipal da Cidade de Queimados, de acordo com as definições estabelecidas pela Conferência Nacional das Cidades a ser realizada em outubro deste ano;

- Promoção de Conferência (Palestras / Debates) sobre temas específicos: Habitação, Transportes, Saneamento e outros;
- Prioridade absoluta para a implantação do Plano Diretor.

Moções:

- Repúdio contra as Secretarias Municipais que não se encontravam representadas na Conferência Municipal da Cidade de Queimados.
- Repúdio contra a Procuradoria Municipal de Queimados que não se encontrava representadas na Conferência Municipal da Cidade de Queimados.
- Repúdio contra os Vereadores que se mostram indiferentes à Conferência.

Observações da Comissão Preparatória e Executiva:

- A comissão Preparatória e Executiva quando da elaboração do Relatório Final julgou importante mencionar que apesar de não constar nas propostas apresentadas seria relevante:
- A implantação do SIRETRAN no município;
- Reivindicação ao Governo Federal para realização das emendas orçamentárias que abordavam entre outras ações a criação de creches comunitárias (de 0 até 12 anos de idade).

Conferência Municipal da Cidade de Belford Roxo

A I Conferência Municipal de Belford Roxo, cuja coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Prefeitura Municipal, foi realizada no período de **07 a 08 agosto de 2003**, Câmara Municipal de Belford Roxo e UNIABEU, Rua Itaiara, 301.

Assuntos debatidos:

Transporte Urbano:

- Formação dos valores de tarifa;
- Formação de órgãos gestores.
- Regulamentação do transporte alternativo;
- Financiamento para melhoria do transporte ferroviário;
- Elaboração de Plano Diretor de Transportes.

Planejamento Urbano:

- Instrumentos Urbanísticos Municipais;
- A questão do lixo urbano;
- A importância da parceria entre as esferas políticas para solução dos problemas;
- Financiamento de sistemas de captação e tratamento de esgoto.

- Segurança para a população;
- A questão da segurança alimentar- alternativas para agricultura urbana;
- A captação de recursos junto ao Governo Federal para programas de infra-estrutura;
- O Estatuto das Cidades e sua aplicabilidade.

Infra-estrutura:

- A situação Municipal sobre o saneamento ambiental;
- Projetos Federais e linhas de recursos para o saneamento no âmbito do Ministério das Cidades.

Habitação:

- Moradia digna;
- Direito de todos;
- Acesso à terra;
- Alternativas para financiamento e produção habitacional para população de Baixa renda;
- O papel do Estado do Rio de Janeiro na política habitacional.

Principais resoluções:

Transporte urbano:

- Implementação de políticas de financiamento para construção de infra-estrutura de transporte para suportar o tráfego, e em específico, para a construção de terminais rodoviários com o sentido de otimizar rotas e horários, e possibilitando que a tarifa dos transportes seja compatível com a situação da população.
- Organização e capacitação de órgãos gestores de transportes públicos para sua melhoria e possibilitando a segurança da população.
- Estabelecer, em âmbito federal, prazos máximos para a licitação das concessões ou permissões vigentes para as atuais linhas de transporte público.
- Criação de linhas de incentivo e financiamento de sistemas de transporte ferroviário.
- Incentivos para elaboração de programas educacionais com a participação em políticas estaduais e nacionais de educação para o trânsito e dando na captação de recursos.
- Abordagem da questão de legalização do transporte alternativo.

- Criação de um Plano Diretor de Transporte e Trânsito ou a inclusão deste tema em capítulo específico dentro do Plano Diretor da Cidade.

Planejamento Urbano:

- A situação atual do Município de Belford Roxo em termos de planejamento urbano;
- A atual situação da coleta e destino final do lixo no Município de Belford Roxo: problemas e soluções adotadas;
- A inadequação da utilização de usina de reciclagem de lixo;
- Incentivos e financiamento para implementação de processos de coleta seletiva;
- A questão da falta de liberação de recursos do FECAM para implantação de programas ambientais no Município.
- Incentivos e financiamento para ações de reflorestamento para contenção de encostas;
- A possibilidade de organização da sociedade para implantação de programa de hortas comunitárias urbanas a fim de minimizar o problema da fome;
- A questão da Segurança no Município; os problemas enfrentados ; a implantação de batalhão de PM na área;
- A Adequação e atualização do Plano Diretor do Município levando-se em conta o Estatuto das Cidades;
- A atualização dos instrumentos de Planejamento urbano municipais;
- O Estatuto das Cidades, sua aplicação e possibilidades.

Saneamento Ambiental:

- A situação do município em termos de saneamento e infra-estrutura urbana quanto à drenagem, rede de esgotamento sanitário e pavimentação;
- Incentivo à criação de consórcios intermunicipais (em cidades de pequeno e médio porte) para aquisição e operação de equipamentos para manutenção de redes de esgotamento sanitário, drenagem urbana e limpeza de córregos e valas;
- A proposta de educação ambiental como programa nas escolas municipais;
- Apresentação do representante do Ministério das Cidades através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental dos programas existentes , linhas de financiamento para área e do papel do Ministério no processo de evolução das cidades.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 2003

Habitação:

- Condições de moradia digna para todos;
- A questão do usucapião;
- Iniciativa ao combate à especulação imobiliária;
- Gestão Democrática e controle social;
- O papel do estado na produção de moradias para população de baixa renda democracia;

Deliberações:

Ao final da conferência, foram analisadas as várias propostas apresentadas pelos participantes, chegando-se as seguintes deliberações:

- Realizar uma seqüência de Audiências Públicas para aprofundar os temas abordados na conferência, ficando a Comissão Organizadora Executiva da conferência, com a responsabilidade de articular e organizar o calendário;
- Formar o Conselho com os representantes da Sociedade civil, que compõem a comissão organizadora da conferência da cidade, comissão para avaliar e sugerir as modificações e atualizações no Plano Diretor do Município;
- Criar e implantar o Conselho da Cidade de Belford Roxo;
- Buscar parcerias com o Poder Público Federal no sentido de priorizar a implantação de projetos de infra-estrutura para o Município.

ANEXO - E

Principais Resoluções e Encaminhamentos da I Conferência Regional das Cidades da Baixada Fluminense

CONSIDERANDO QUE AS QUESTÕES SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS SE MATERIALIZAM NO TERRITÓRIO DOS MUNICÍPIOS E CIDADES, É PRECISO RECONHECER O PAPEL DAS MUNICIPALIDADES NO GERENCIAMENTO DAS SOLUÇÕES PARA ATENDER AS DEMANDAS INTRA E INTER MUNICIPAIS. PORÉM PRECISAMOS CRIAR NOVOS MECANISMOS DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO QUE POSSIBILITEM QUE OS MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE POSSAM TRABALHAR EM CONJUNTO, CONQUISTANDO ASSIM, UMA MAIOR EFICIÊNCIA EFICÁCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAL.

MOBILIDADE URBANA

Criar um modelo racional em rede que integre as cidades da Baixada Fluminense, garantindo a mobilidade e a eficiência do sistema de transportes de passageiros e cargas, possibilitando uma redução efetiva nos custos e tarifas, estimulando as oportunidades de geração de emprego e renda, culturais e de negócios.

Esse conceito deve ser nortear da elaboração de um Plano Diretor Regional de Transportes, assim como de Planos Municipais, destacando entre outras possibilidades:

- Construção do Arco Rodoviário Metropolitano (BR493);
- Duplicação das rodovias Presidente Dutra, Washigton Luiz e Rio Santos (Santa Cruz Muriqui) garantindo maior integração da região;
- Construção de viadutos facilitando o acesso a diversas localidades;
- Prolongamento da Via Light, fazendo a ligação Japeri/Madureira;
- Ampliação com qualidade dos serviços do transporte ferroviário adequando ao padrão de Metrô de superfície;
- Promover a integração dos modais de transporte;
- Ampliação do metrô.

PROPOSTAS:

- Recuperação da RJ 99 e 122;
- Incentivar outros tipos de modais como barcas e VLT;
- Reposicionamento dos pedágios para os limites dos municípios da Baixada.

HABITAÇÃO

Garantir recursos contínuos e regulares para a produção imobiliária priorizando a habitação de interesse social e com sustentabilidade na implantação da infraestrutura urbana, servindo de instrumento organizador da gestão do território da cidade e inibidor da informalidade urbana, na perspectiva de redução do déficit habitacional existente na região.

PROPOSTAS:

- Criação de um Fundo Estadual de Habitação com recursos de 1% do ICMS para habitação de interesse social;
- Programa de financiamento habitacional específico para a Baixada Fluminense pela CEF;
- Estabelecimento de uma parceria inovadora com o Ministério das Cidades (Secretaria de Regularização Fundiária) para execução de um Programa de Regularização Fundiária na Baixada Fluminense;

SANEAMENTO AMBIENTAL

Defesa intransigente de um modelo de saneamento ambiental que viabilize a universalidade da oferta a toda população da Baixada Fluminense, através de um modelo de gestão transparente, com eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos e controle social.

PROPOSTAS:

- Definir a titularidade e modelagem institucional para o conjunto dos municípios da Baixada Fluminense;
- Elaboração de um Plano Diretor de Saneamento Ambiental para a Baixada Fluminense, definindo metas de atendimento das demandas existentes na região, respeitando as características das micro-bacias;
- Realização de uma campanha pública pelo uso racional e preservação dos recursos hídricos. (CAMPANHA PELO DIREITO A AGUA);
- Definir uma política de resíduos sólidos para a Baixada Fluminense.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E PESQUISA.

Estruturar uma política de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável com ampla Participação Social, otimizando as potencialidades através de projetos estruturantes, saldando os passivos urbanos existentes e garantindo *o direito à cidade* a todos.

PROPOSTAS:

- Revisão dos Planos Diretores existentes;

- Constituição de um Fundo de Desenvolvimento Urbano com recursos da união, estados e municípios;
- Elaboração de Plano Diretores que ainda não realizaram;
- Criação de um instrumento de fomento e pesquisa para o Desenvolvimento Integrado da Baixada Fluminense;
- Definição de um modelo de desenvolvimento econômico para a Baixada Fluminense levando em consideração as vocações das cidades da Baixada Fluminense.

AGENDA - MOBILIDADE URBANA

ENCAMINHAMENTOS PRÁTICOS:

- Realização de uma Audiência Pública sobre o Arco Rodoviário na Baixada Fluminense com o Ministério dos Transportes;
- Realização de audiências e seminários levantando elementos que contribuam para maior esclarecimento sobre o Arco Rodoviário;
- Publicação de um material informativo sobre o Arco Rodoviário da Baixada Fluminense;

AGENDA – HABITAÇÃO

ENCAMINHAMENTOS PRÁTICOS:

- Realização de um Encontro com a Caixa Econômica Federal para discussão de uma linha de financiamento público para produção imobiliária priorizando a habitação de interesse social;
- Priorizar na Política Nacional de Habitação ao subsídio ao Mutuário de baixa renda, financiado pelos orçamentos públicos;
- Realização de um Encontro com o Ministério das Cidades para estabelecimento de uma parceria no processo de regularização fundiária nas cidades da Baixada Fluminense;
- Pleitear junto ao Governo do Estado e a Assembléia Legislativa o retorno como prioridade do Projeto de Lei que cria o Fundo Estadual de Habitação;

AGENDA – SANEAMENTO AMBIENTAL

ENCAMINHAMENTOS PRÁTICOS:

- Celebrar um Termo de Cooperação Técnica com o Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Saneamento) para realização de um diagnóstico sobre saneamento ambiental na Baixada Fluminense;
- Organizar uma campanha pelo Direito à Água na Baixada Fluminense;

- Implantar com participação popular mais ampla o Comitê de Bacia Oeste da Baía de Guanabara;
- Reestruturar o Comitê de Bacia do Guandu;

AGENDA - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E PESQUISA

ENCAMINHAMENTOS PRÁTICOS:

- Criação de um Grupo de Trabalho coordenado pela Associação dos Prefeitos da Baixada Fluminense para criação de um instrumento de fomento e pesquisa para o Desenvolvimento Integrado da Baixada Fluminense;
- Incentivo a formação dos conselhos municipais das cidades da Baixada Fluminense, em consonância com as diretrizes nacionais para sua formação;
- Estímulo à realização de audiências públicas e consultas populares como instrumentos de gestão e controle social.

ORGANIZAÇÃO PÓS-CONFERÊNCIA REGIONAL

ENCAMINHAMENTOS PRÁTICOS:

- Manter a Coordenação Executiva da I Conferência das Cidades da Baixada Fluminense para os devidos encaminhamentos da Agenda Proposta, mantendo sua sede na Associação dos Prefeitos da Baixada Fluminense APBF-RJ.

COMISSÃO ORGANIZADORA

SEGMENTOS	REPRESENTANTES
PODER PÚBLICO	<i>NOVA IGUAÇU, CAXIAS, JAPERI, MAGÉ, QUEIMADOS, BELFORD ROXO, PARACAMBI, GUAPIMIRIM</i>
MOVIMENTO SOCIAL	MAB, MUB, FEMAB, COMAMEA, FAMESQ, ABM, MOV. MULHERES, FEMAMQ
ONGS, ENTIDADES E INST. ENSINO	<i>IBRAMOS, FASE, UNIG, INOVA</i>
EMPRESÁRIOS	SEBRAE, SIND. HOTÉIS, ASSOC. COM. MÁUÁ
TRABALHADORES	<i>SINTSAMA E DOMÉSTICAS DE NOVA IGUAÇU</i>
CONCESSIONÁRIOS	NÃO ESTEVE PRESENTE