

GRUPO DE TRABALHO 2

QUESTÃO FEDERATIVA

Implementação e efetividade de políticas públicas

O maior problema para a espécie humana, para cuja solução a natureza a encaminha, é a realização de uma sociedade civil universal que estabelece universalmente o direito.

(Immanuel Kant - 1724-1804, Idéia de uma história universal a partir de um ponto de vista cosmopolita)

1. TEXTO BASE NACIONAL: A QUESTÃO FEDERATIVA

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

Nessa estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados, a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganham uma importância fundamental, especialmente nas bacias hidrográficas, nas microrregiões pouco dinâmicas, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, onde os grandes problemas urbanos dependem de gestão compartilhada e cooperação administrativa.

A definição e gestão das regiões metropolitanas, por exemplo, foram delegadas pela CF/88 para os estados, sem diretrizes nacionais. Assim, estados passaram a legislar sobre o tema adotando critérios totalmente diferenciados, havendo grandes distorções entre os aglomerados urbanos hoje definidos legalmente como regiões metropolitanas. A gestão metropolitana também não avançou nos últimos anos, mesmo existindo algumas experiências de serviços compartilhados, de consórcios privados e de iniciativas isoladas de alguns estados. A CF/88 exige leis complementares que possam definir competências dos diversos entes federados na gestão do território urbano.

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

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

O Ministério do Meio Ambiente também está enviando ao Congresso Nacional Lei Complementar sobre as atribuições dos entes federados na área de meio ambiente objetivando minimizar conflitos de competência. A inexistência de legislações setoriais e marcos regulatórios não favorece a articulação de recursos das políticas de habitação, trânsito, transporte e mobilidade e saneamento ambiental. O Governo Federal, com a participação da sociedade, através do Conselho das Cidades, está desenvolvendo novos marcos regulatórios para estes setores, que irão respaldar ações

compartilhadas dos entes federados e viabilizar a participação da iniciativa privada.

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

Depois de 16 anos da promulgação da Constituição Federal, há que se reconhecer que ainda há muito a fazer em matéria de cooperação federativa para o desenvolvimento urbano. Diante deste quadro, as questões abaixo aparecem como fundamentais.

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

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

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

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

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

2. TEXTO BASE REGIONAL: IMPLEMENTAÇÃO E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A tradição democrática dos municípios brasileiros sempre demonstrou um caráter muito mais centralizador e conivente aos interesses particulares do que a expressão da participação popular e do interesse coletivo. Essas características históricas consagram o quadro social de injustiça das nossas cidades, onde a necessária implementação de políticas públicas se dá, muitas das vezes, de forma verticalizada, ineficiente e inadequada a realidade local, em decorrência dessa tradição. A reversão desse quadro requer observar caminhos que possibilitem a efetividade das políticas públicas e não sua mera existência, requer formas que as viabilizem dentro do contexto local que serão implementadas em sincronia com o regional, o nacional e o global.

Um primeiro passo na busca dessa efetividade, diretamente ligado a integração dos territórios, se dá através do intercâmbio de saberes. Estes devem ser compreendidos aqui como toda forma de informação, tecnologia, estudo ou conhecimento que reflitam a situação de fato, ou seja, histórica, social, ambiental e política. Esse intercâmbio deve se dar através de convênios de cooperação firmados entre os municípios regionais, entre estes e entidades governamentais

e não governamentais que atuem na região e entre universidades e demais instituições de ensino e pesquisa que forem pertinentes. Desta forma se viabilizaria maior adequação das políticas públicas à realidade local, atendendo requisitos básicos de eficiência e efetividade, bem como facilitaria a cooperação entre os municípios e o acesso de informações ao público.

Instrumentos de participação democrática devem ser conjuntamente implementados, fortificados e efetivados como condição indispensável, não apenas para legitimação, mas também para a efetivação e eficiência das políticas públicas. De forma que estes instrumentos não apenas deliberem e consultem como também fiscalizem e eduquem, viabilizando maior controle das verbas públicas pela população para que o andamento de políticas e programas não sejam prejudicados por desvios e corrupção. Participação popular e políticas públicas devem andar juntas.

Políticas que possibilitem o desenvolvimento da economia local de forma buscar atender a demanda interna de trabalho de cada cidade devem ser priorizadas como forma de reduzir as desigualdades e de valorização da cultura e das tradições locais, que muitas vezes são descaracterizadas tanto pelo crescimento demográfico descontrolado como pelo decréscimo por falta de oportunidades. Outro ponto a ser priorizado está na implementação de estratégias tributárias que possibilitem reduzir as desigualdades sociais, preservar o meio ambiente e possibilitar o andamento da economia local. Estas estratégias podem ser estabelecidas através do diálogo, norteado pela proporcionalidade e pela ponderação, entre os municípios, destes com o estado e com a federação.

As ações de investimento nas cidades, ou seja, as políticas públicas em todos os seus aspectos, devem ser conduzidas em consonância com os planos diretores e estratégicos de desenvolvimento das cidades e no caso da ausência destes planos, estes passam a ser políticas públicas prioritárias. Isso quer dizer que a implementação das políticas deve observar formas de solucionar os problemas sociais e prover a qualidade de vida por ações ambientalmente adequadas, como reorientação do fluxo migratório no plano regional e vetorização do crescimento urbano no plano local, buscar equidade na concessão e acesso aos equipamentos urbanos e implementar ações que fortaleçam a integração regional e o respeito aos direitos difusos.

3 RELATÓRIO APROVADO NA PLENÁRIA FINAL DA 1ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES DO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO EM 2003 - *(Comentários em itálico)*

Grupo 2 - potenciais e vocações de desenvolvimento do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro

As propostas deste grupo foram também agrupadas entre aquelas de caráter regional, formuladas em especial para os municípios do

Eixo Leste Metropolitano, para discutir na Conferência Estadual, e aquelas de caráter geral, para discutir na Conferência Nacional.

Propostas de caráter regional

14. Desenvolver o turismo regional e criar um calendário específico apoiado por capacitação técnica especializada e incentivos às pequenas e médias empresas que dão suporte ao setor e com investimentos em infra-estrutura turística.

Permanece como desafio e foi tema de várias conferências municipais, além de ser tema de discussão no âmbito do Consórcio.

15. Implementar políticas financeiras e tecnológicas públicas de recuperação das atividades industriais e de serviços da Região, associada à formação e (re)qualificação do trabalho, a exemplo da indústria naval, pesqueira e metalúrgica, e estimular indústrias de off-shore, associadas à exploração de petróleo.

Houve uma grande recuperação do setor, que voltou a ser importante empregador da região. É preciso ampliar a discussão sobre o papel do setor na economia do Leste Metropolitano

16. Desenvolver e regulamentar o setor pesqueiro industrial e artesanal, profissional e de subsistência na região de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Maricá com a utilização da infra-estrutura física já existente nesses municípios e atualmente ociosa, incluindo a capacitação técnica operacional.

São Gonçalo e Niterói criaram coordenações de pesca. É preciso verificar ampliar a discussão do setor no novo contexto regional.

17. Re-estimular e dar apoio às vocações agro-industriais da região leste fluminense com vistas ao recebimento de programas de fomento.

Itaguaí e Itaboraí tem debatido o tema e tem planos específicos. Tanguá possui estas vocações e pretende ser um município da região a receber estes programas, podendo consolidá-la na criação de um consórcio regional

18. Criar e implantar estação aduaneira em São Gonçalo (Porto Seco)

É preciso verificar viabilidade da proposta com as autoridades municipais e estaduais.

19. Implementar um sistema de geração de energia regional de modo a dar suporte ao sistemas existentes.

É preciso verificar viabilidade da proposta com as autoridades estaduais e com a concessionária de energia

Propostas de caráter geral

20. Realizar estudos prévios de impacto ambiental, de vizinhança, viário e sócio-econômicos locais antes da implementação de grandes projetos de impacto regional e metropolitano.

Em Niterói foi aprovada e regulamentada em 2002 uma lei de Estudo de Impacto de Vizinhança. Por ocasião da elaboração/

revisão de planos diretores deve se discutir a incorporação destes instrumentos às normativas municipais. É preciso discutir com o Estado o impacto de grandes projetos como a Linha Três do Metrô e o Rodoanel Sepetiba - Manilha.

21. Implementar escolas e cursos técnicos para qualificação da mão de obra local e de subsídios para a geração de emprego e renda local e de acordo com as características de cada município.

Tanguá está sendo implantada uma Escola PoliProfissionalizante. Nos municípios de Niterói e São Gonçalo atuam o SESC, SENAI e a FAETEC cumprem este papel. Niterói criou ainda uma coordenação de geração de emprego e renda e a Secretaria de Assistência Social estimula a criação de cooperativas. Em Cachoeiras a Secretaria de Promoção Social oferece cursos e junto com a Secretaria de Educação e Cultura implantou a Feira de Artesanato

22. Regulamentar as áreas de proteção ambiental para conter a especulação imobiliária, promovendo fiscalização integrada com os órgãos de atuação estadual e federal.

Diversas áreas tem sido criadas, mas não tem havido integração entre as diversas esferas de governo, que divergem quanto à natureza, delimitação, formas de viabilização e regulamentação das áreas. Esta discussão deve incluir o debate das competências concorrentes e complementares entre União, Estado e Município. Como exemplo a Serra da Tiririca e os sistemas lagunares de Maricá e Niterói. Tanguá discutiu o problema na Conferência e aprovou uma Moção de Repúdio as práticas na Serra do Barbosão e o descaso da fiscalização integrada dos órgãos.

4. PROPOSTAS APROVADAS NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS

Niterói

- Necessidade de condicionamento da aplicação dos recursos federais e estaduais e de financiamentos de organismos multilaterais de crédito, para o desenvolvimento urbano nas regiões metropolitanas, ao enquadramento dentro de um pacto regional de planejamento, que reconheça as necessidades de cada município.
 - A articulação entre municípios para a gestão consorciada deve contemplar a existência de comitês ou fóruns de formulação e controle social legalmente constituídos.
 - Implementar instrumentos que possibilitem aumentar a presença do poder local no plano nacional, tais como a criação de colegiados de gestores responsáveis pela política urbana municipal cujos representantes regionais possam ter assento no Conselho Nacional das Cidades.
- Respeitar o papel, as competências e as atribuições de cada ente federado de acordo com o pacto regional de desenvolvimento urbano.

São Gonçalo

- Criação do Conselho Municipal de Contribuintes sendo sua composição de acordo com a legislação do Código Tributário Nacional.
- Criação de Núcleos Técnicos de Gestores municipais, estaduais e federais para integração da gestão territorial, nas áreas de meio ambiente e transporte coletivo urbano.
- Reativação do Conselho de Desenvolvimento Sócio-Econômico.

Itaboraí

- Proposta de criação de um fórum de debates bianual com o tema das políticas urbanas municipais.

Tanguá

- Seminários Públicos com as autoridades públicas (em todos os níveis da Federação) e autoridades civis, bem como, com os empresários locais - de todos os municípios que integram a região onde Tanguá está inserido, e, incluindo, principalmente, o INCRA e o IBGE (estes dois para tratar de questões fundiárias na área rural) com objetivo de buscar maior efetividade para a realização das Políticas Públicas, buscando a qualidade de vida e o bem comum de seus municípios e a formação de Consórcios estruturados com a realidade e a necessidade desses municípios. Promovendo a integração entre os governos municipal, estadual e federal para a implementação de políticas, principalmente: de cursos profissionalizantes de nível técnico, uma vez que em Tanguá só há ensino que ofereça médio, sendo este, de formação geral; fortalecimento da atuação educacional no município por meio de reforma na política educacional (reajuste do currículo as realidades modernas) com parceria e fóruns de discussão público e privada; Implementação da criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento visando a integração dos municípios; Adequação e reajuste da LRF para os municípios de forma a viabilizar sua melhoria administrativa.
- Gestão da Informação. Implementar o projeto da FUNASA que se refere a Informação, Educação e Comunicação - para melhor articulação entre as secretarias municipais sendo um acesso para a informação de toda a sociedade civil. Para isto, deve-se capacitar técnicos e haver treinamento - formando agentes multiplicadores para a implementação deste programa. Possibilitando a criação do Portal Cidadão Tanguaense, pois haverá integração de todas as Secretarias Municipais.
- Integração entre as entidades que prestam serviços sociais neste município, buscando-se investimento de recursos humanos e materiais, possibilitando consolidação e infra-estrutura dos mesmos, por meio dos Conselhos Municipais pertinentes.
- Inclusão da Serra da Barbosão no Parque Estadual de Três Picos.

- Rever os limites geográficos do Município de Tanguá, nova linha demarcatória , entre Tanguá e Itaboraí convocando os Poderes Executivos e Legislativos destes municípios.
- Buscar a integração com a Secretaria Estadual de Segurança Pública, face a crescente índice de violência local, que não constam das estatísticas oficiais, em virtude do não registro de ocorrência policial pela distância do Município de Tanguá e a 71ª DP, em Itaboraí.

Cachoeiras de Macacu

- Implementar estudos para caracterização dos produtos trabalhados no município, agregando valor a estes e buscando a criação de uma marca (posicionamento do município);
- Investimentos em marketing para afirmação desta marca;
- Investimento nos setores agrícola, mineral e artesanal.

Maricá

- Políticas educacionais como forma de integração e instrumento para divulgação, com objetivo de transformar e desenvolver as áreas urbanas, tornando a cidade funcional com qualidade de vida;
- Equipar, instrumentalizar e transferir recursos, preparando os municípios para a responsabilidade de assumir o licenciamento ambiental;
- Criar uma instância regional (Conselho Regional de Desenvolvimento) com competência de gestão, através da participação colegiada dos entes públicos municipais, estaduais e federal, ampliando os fóruns de discussão.