

A QUESTÃO FEDERATIVA NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICAS URBANAS NO BRASIL

1 – O PACTO FEDERATIVO E A QUESTÃO FISCAL

As dificuldades oriundas do federalismo brasileiro vêm ganhando cada vez mais espaço na mídia, as relações entre os governos estaduais e municipais com o governo federal atravessam período de tensão permanente, que têm a sua face mais visível na chamada guerra fiscal e na dificuldade do congresso nacional em implementar a reforma tributária.

A maior parte das reclamações dos governos estaduais e municipais são relativas ao peso do serviço das suas dívidas, da limitação da capacidade de endividamento e na divisão "desigual" das receitas tributárias.

A reclamação dos estados federados e dos municípios tem algum sentido, visto que nos últimos anos o governo federal elevou a sua participação na receita tributária através de aumento e criação de contribuições e impostos que não são repartidos com os demais entes federados (CONFINS, CPMF e etc) e por outro lado concedeu isenções ou manteve inalterado as alíquotas de impostos que são repartidos com os municípios e estados ou que são cobrados diretamente por estes (ICMS NAS EXPORTAÇÕES, TABELA DO IMPOSTO DE RENDA E ETC).

A resposta do governo federal a estes pleitos via de regra são evasivas (a solução para inverter a queda de receita dos estados e municípios é o crescimento econômico) e que o arrocho fiscal nos entes federados é condição fundamental para a criação de um ambiente propício a retomada dos investimentos públicos e privados que provocará um ciclo de crescimento virtuoso da nossa economia. Em outros momentos quando a pressão dos governadores e prefeitos ameaça a estabilidade política do governo, este oferece soluções paliativas e pontuais que atende a um pequeno número de estados e municípios, e que não provoca nenhuma mudança substantiva na relação fiscal entre os entes federativos e que em muitos casos acaba elevando a carga fiscal dos contribuintes.

É importante ressaltar que este estado da "arte" faz com que os estados e municípios realizem um jogo de barganha política com o governo federal em busca de recursos, onde é reservado aos estados e municípios o papel de eterno demandantes e ao governo federal o papel de concedente dos recursos públicos.

A reforma tributária originalmente enviada ao congresso nacional tentava resolver estes impasses através da simplificação dos impostos, fim da guerra fiscal (através da unificação das alíquotas do ICMS) e não o aumento da carga tributária.

Como sabemos a reforma tributária efetivada pelo governo federal não atingiu nenhum destes três objetivos e encontrou grande resistência dos entes federativos que temiam a perda de receita com a sua aprovação e adoção.

Em vista disto achamos que é preciso evitar a tentação de adoção de medidas pontuais e conjunturais que a médio e longo prazo tende a debilitar o nosso pacto federativo e aumentar o sacrifício dos cidadãos.

2. O PACTO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Durante 460 anos o Brasil foi um país essencialmente rural e agrícola, em 1960, 55% dos brasileiros moravam na zona rural, já no censo do ano de 2000 constatava-se uma completa inversão desta realidade com 81% da população residindo nas cidades.

Este processo de urbanização acelerada se iniciou na década de 30 do século XX, com a industrialização brasileira que foi baseada na estratégia de substituição gradual das importações, inicialmente bens de consumo e posteriormente de bens de capital.

O modelo de desenvolvimento industrial brasileiro adotado naquele momento teve como principal característica a concentração espacial das fábricas e indústrias em poucas cidades, principalmente localizadas nas regiões centro-sul, e mais recentemente em algumas capitais e cidades das regiões metropolitanas do nordeste brasileiro, notadamente Salvador, Recife e Fortaleza.

A não realização da Reforma Agrária, a concentração espacial dos empreendimentos industriais e a inexistência de uma política urbana resultaram em um processo de urbanização acelerado e caótico, porém coerente com o modelo de desenvolvimento implantado a partir de 1930, que excluiu sistematicamente a maioria da população do acesso a bens, serviços e direitos.

Assim, as cidades brasileiras se constituíram em importantes mecanismos de reprodução e acumulação do capital. A forma como estão (des) organizadas e (des) ordenadas se converte em um meio de segregação espacial e social, onde a violência e a ausência do Estado através dos serviços públicos essenciais estão intrinsecamente ligadas.

A dificuldade de acesso à moradia de amplos setores populacionais é a principal ameaça a sustentabilidade das cidades brasileiras já que, em razão da exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário formal, cresce o *déficit* habitacional e as formas de ocupação irregular em áreas de riscos, de proteção ambiental e mananciais.

Apesar de todos os problemas, a cidade é um espaço privilegiado para a construção de uma nova ordem social mais justa, igualitária e inclusiva. Na diversidade e multiplicidade próprias à cidade reside um enorme potencial transformador e democrático.

Neste sentido, é importante afirmar que tivemos avanços significativos com a aprovação do Estatuto da Cidade que é um reconhecimento legal da função social da cidade e da propriedade imobiliária, oferecendo uma oportunidade única para que os gestores públicos locais possam reverter o quadro de insustentabilidade econômica, social e ambiental das nossas cidades.

Em vista desse cenário, é necessário superarmos a visão setorializada como as cidades vêm sendo tratadas e buscar a integração das políticas urbanas na perspectiva da construção de cidades sustentáveis, que deve ser entendida como a garantia do acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, à mobilidade (trânsito, transporte urbano e acessibilidade), aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

É importante que, além da integralidade e da complementaridade das ações entre os entes federativos, esteja sempre presente a preocupação com a eficácia, a sustentabilidade social e ambiental na aplicação das políticas públicas de: habitação, energia, transporte, mobilidade, trânsito, acessibilidade e saneamento ambiental.

3 - AS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que cada um dos entes federados possuem competências e atribuições exclusivas e que não podem ser invadidas ou usurpadas pelos demais.

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 problemas urbanos desconhecem os limites e a capacidade de cada município e que as soluções dependem cada vez mais de gestão compartilhada e cooperação administrativa dos entes federados.

A definição e gestão das regiões metropolitanas, foram delegadas pela Constituição de 1988 para os estados, sem estabelecimento de 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, em vista disto é necessário o estabelecimento de 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 Congresso Nacional aprovou 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.

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. A seguir apresentamos um quadro sucinto onde são apresentadas as principais políticas públicas e qual o responsável constitucional (competência) pela sua execução e/ou elaboração.

POLÍTICA PÚBLICAS	COMPETÊNCIA MUNICIPAL	COMPETÊNCIA ESTADUAL	COMPETÊNCIA FEDERAL
1-Saneamento ambiental			
Drenagem urbana	X	complementar	Complementar
Abastecimento e tratamento de água.	X	complementar	Complementar
Coleta e tratamento de esgotamento sanitário	X		
Coleta e tratamento de lixo.	X		
2 – Transportes			
Urbanos	X		
Metropolitano		X	
Intermunicipal		X	
Interestadual			X
3 - Habitação	X	X	X
4-Política de desenvolvimento urbano.			
Regularização fundiária.	X	Complementar:Propor diretrizes e apoiar os municípios	Propor diretrizes e apoiar os municípios e estados
Plano diretor municipal	X	Complementar: Propor diretrizes e apoiar os municípios	Propor diretrizes e apoiar os municípios e estados
5- Educação*			
Ensino fundamental	X		
Ensino médio		X	
Ensino universitário			X

* Prioritariamente

Diante deste quadro, as questões abaixo aparecem como fundamentais.

1ª Questão para discussão - 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 para discussão - 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 para discussão - 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 para discussão - Como promover a gestão e a articulação das ações dos entes federados nas regiões metropolitanas? Quais as ações e temáticas prioritárias?

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

**UBIRATAN FELIX PEREIRA DOS SANTOS
CONSELHEIRO NACIONAL DAS CIDADES
PRESIDENTE DO SENGE – BA
DIRETOR DA FISENGE**