

05

# Reforma Urbana

---



 **Lula  
Brasil**

---

Frente Brasil Popular pela Cidadania  
Junho de 1994

# REFORMA URBANA

## APRESENTAÇÃO

Apresentamos esta suscinta proposta de Reforma Urbana para um amplo debate pela sociedade brasileira, como atividade da campanha de Luis Inácio Lula da Silva para presidente da República.

Ao contrário do que pensavam alguns que acreditavam no desenvolvimento brasileiro das últimas décadas, as grandes cidades dos anos 90 não espelham o país moderno e avançado, mas sim a pior face do modelo excludente adotado: violência, crianças marginalizadas, segregação espacial, carência habitacional, falta de saneamento, desastres ambientais, entre outros males.

E é para reverter essa tendência de crescimento da desigualdade que você está convidado a colaborar com o programa do governo Lula 94 e participar de sua campanha. Discuta em seu comitê, sindicato, universidade, associação de moradores, empresa e envie suas críticas e sugestões para:

**COMITÊ NACIONAL DA CAMPANHA LULA-PRESIDENTE**

**COMITÊ NACIONAL DA REFORMA URBANA,SP JUNHO/94**

## POLÍTICA URBANA E REGIONAL

### Política Regional

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil, dentre outras características, é profundamente marcado por uma intensa concentração espacial das atividades produtivas no Centro-Sul do país, particularmente no Estado de São Paulo. Esta concentração gera efeitos que, por si, não podem ser classificados como perversos, mas que na realidade tomam tal forma num esquema de profundos desequilíbrios regionais materializados nas enormes diferenças regionais de renda per capita. Tais diferenças provocam dinâmicas regionais desiguais, com efeitos diretos sobre os indicadores sociais e de qualidade de vida. Mais que isto, tais diferenciais levam - via migrações internas - ao agravamento dos problemas tipicamente urbanos, basicamente decorrentes do rápido crescimento das grandes cidades. A consequência imediata deste processo pode ser verificada na geração de uma dinâmica regional polarizada, que, se é comum ao capitalismo no geral e existe nos países centrais, toma forma de maneira mais acentuada na periferia e, particularmente, no Brasil.

Que fique claro: desigualdades regionais e sociais não são, em si mesmas, problemas para o capitalismo. Podem ser até soluções. Por isso, o projeto de "integração nacional" do regime militar - baseado em grandes rodovias e em subsídios para a abertura de novos pólos econômicos - conseguiu redesenhar o mapa do interior do Brasil, mas o "desenvolvimento" e a "integração", então promovidos, não significaram mais igualdade. Grandes bolsões de miséria vieram integrar uma rede urbana que cresceu junto com a rápida generalização das relações capitalistas de trabalho, a consolidação do domínio das grandes empresas em todos os setores, a centralização de recursos no governo federal e a abertura da economia brasileira para o exterior.

É esse quadro perverso de extrema desigualdade, o pano de fundo para uma possível e desejável intervenção governamental.

A estrutura federativa brasileira experimentou algumas modificações importantes ao longo da república. Contraopondo-se à extrema autonomia dos estados egressa da Constituição de 1891, Getúlio Vargas faz a primeira grande centralização e reforço do poder central da União a partir da Revolução de 1930. Com o término da Segunda Guerra Mundial e a ascensão de Dutra ao poder, convocasse uma Assembléia Nacional Constituinte, em 1946, que procura reverter este processo de centralização na União. Com o golpe de 1964 mais uma vez inicia-se uma contra-marcha deste processo. O reforço da órbita federal, necessário à manutenção de uma situação de exceção, leva, quase que obrigatoriamente, à concentração na esfera federal de grandes massas de recursos, dando a esta, autonomia e graus de liberdade para sua intervenção.

A partir de meados dos anos setenta, o país começa a assistir a uma tendência, que culmina na Constituição de 1988, de descentralização dos recursos tributários, basicamente no que tange à arrecadação. Tal movimento pode ser creditado, como dito acima, a uma reação à excessiva concentração na União feita pelos governos militares nos anos da ditadura. Contudo, é preciso deixar claro que tal concentração apresenta aspectos diferenciados. O principal ponto negativo deste processo é revelado na má distribuição dos recursos arrecadados pelo Governo Federal, vale dizer, não há mecanismos transparentes e democráticos nesta alocação, sendo a corrupção a regra geral.

A ausência de planejamento democrático, a não fixação de prioridades, a centralização administrativa e a ausência de controle social sobre os investimentos, têm alimentado o clientelismo, os desperdícios, as irracionalidades, a cartelização, as concorrências fraudulentas e as práticas de superfaturamento.

No entanto, o que o Brasil tem de maior potencialidade é a magnitude de seu mercado interno virtual, e a real ampliação do mesmo passa tanto pela distribuição pessoal, como pela distribuição regional da renda e obviamente pela manutenção da unidade federativa.

A idéia original é a de combinar as características positivas da centralização federal na arrecadação, com os aspectos positivos da descentralização no gasto.

Combinado a este processo de centralização da arrecadação, deve-se realizar um processo radical de descentralização do gasto, do uso destes recursos. O que se requer é uma base tributária federal forte e uma estrutura de gasto descentralizado, administrada localmente (ao nível dos estados e municípios) sob critérios transparentes e democráticos, no estilo que as administrações municipais de governos petistas vêm demonstrando, sendo o mecanismo dos Orçamentos Participativos o principal instrumento desta ação. O principal desafio, que ora se põe, é o de se criar, a nível federal, mecanismos e instrumentos de ação e intervenção que desvinculem a liberação de recursos federais tanto da apresentação de projetos específicos – palco de clientelismos e espaço para atuação de lobbies privados e pressões corporativas - como da flexibilização total que poderia levar a gastos exclusivos em custeio e não em investimentos - finalidade principal dos recursos federativos. No fundo é a necessidade de criação de instâncias institucionais intermediárias, como o Orçamento Participativo, ao nível da administração federal, controladas e gerenciadas pelos estados e municípios. Esta descentralização do uso dos recursos federativos, contudo, deve atender a um rol de políticas nacionais articuladas com a montagem de macrocomplexos, tanto do ponto de vista setorial como do regional. É a idéia do gasto administrado e gerenciado ao nível micro, segundo prioridades determinadas localmente, mas que atendam às diretrizes contidas tanto no Plano de Ordenação do Território (que inclua a política urbana) como num Plano Plurianual de Investimentos, segundo macropotencialidades de cada região. Fica nítido neste processo que é extremamente desejável e necessário que haja uma íntima articulação entre esta indicação de propostas e as políticas industrial, agrária, agrícola, etc.

Neste processo, há que se resguardar o lugar de destaque para as chamadas

obras nacionais estruturantes que - por suas próprias características - devem continuar a ser dirigidas pela União. Complementarmente, é preciso que fique claro que a utilização dos recursos seguindo estas diretrizes básicas não implica a quebra do equilíbrio federativo - autonomia, responsabilidade e cooperação -, pelo contrário, lança as bases de um novo arranjo, sustentado na possibilidade de alavancagem do investimento que o Estado pode proporcionar.

Esta proposta de política regional consiste na manutenção de uma estrutura tributária relativamente centralizada pelo lado da arrecadação - tal como atualmente existe - combinada a uma descentralização das despesas, do gasto, rigorosamente subordinada à critérios de transparência democrática.

## Política Urbana

Apesar de 75% da população brasileira viver nos centros urbanos e 40% em apenas nove grandes cidades, o governo federal jamais deu à questão urbana e regional um tratamento abrangente e interligado ao desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A abordagem pontual e isolada dos investimentos em habitação, saneamento, transportes ou infra-estrutura urbana, seguindo a lógica clientelista e os interesses de lobbies, desconhece as diferentes características regionais e urbanas e as demandas sociais, alimentando a irracionalidade, o desequilíbrio ambiental e a baixa eficiência. O déficit habitacional brasileiro é um déficit de habitabilidade e não exclusivamente de demanda por novas habitações; a PNAD mostra que 25% dos domicílios da região Sudeste não possuem esgoto adequado. Na região Sul esse índice sobe para 44,7%, na região Norte 49%, na região Centro-Oeste 66,5% e no Nordeste 73%. Na região Sudeste 11,6% dos domicílios não possui abastecimento de água adequado, no Sul 16,4%, Centro-Oeste 30%, Norte 31% e Nordeste 58%. Investir em saneamento básico deve ser parte de uma política habitacional adequada.

A expulsão da população pobre para as periferias urbanas pelo funcionamento perverso do mercado imobiliário obriga trabalhadores a passar várias horas de cada dia nos transportes, causando desperdícios e desgaste. A administração pública dos transportes urbanos também tem muito a ver com o desenvolvimento urbano e regional e com a ocupação do solo.

Como um todo, as cidades apresentam graves problemas ambientais: indústrias poluidoras, priorização para a circulação do automóvel em detrimento de veículos coletivos acarretando uma sobrecarga à poluição do ar, insuficiência de áreas verdes, coleta ineficiente e indiferenciada dos lixos domésticos hospitalares e industriais, ocupação do solo predatória ao meio físico etc.

Uma estratégia global urbana e regional deve preceder os programas setoriais, deve contemplar a grande diversidade das situações existentes, além de reforçar o poder local.

A questão fundiária urbana representa conflitos que condenam ao sacrifício uma grande parte da população brasileira que habita as favelas, os mocambos, os

cortiços, os mangues, os loteamentos periféricos, etc.

Os governos, os legislativos e inclusive o Judiciário pouco ou nada têm feito para mudar essa situação, já que tomam como objeto de trabalho, frequentemente, uma realidade virtual e não a cidade real.

Para mudar esse quadro, o PT propõe uma ampla Reforma Urbana que, mesmo não sendo tarefa exclusiva do Estado, pode e deve ter nas políticas e ações governamentais seus principais elementos impulsionadores.

A Reforma Urbana que se faz necessária supõe uma real democratização, que socialize o direito à cidade, entendida como o espaço político por excelência do exercício da cidadania. Portanto, três premissas são fundamentais:

- a função social da propriedade e da cidade, entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano;

- o 'direito à cidadania, entendido na sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos, assim como o direito ao acesso a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado;

- a gestão democrática da cidade, entendida como um novo modo de pensar a política pública e o planejamento da cidade na qual a participação popular tenha destaque prioritário entre os diversos agentes que interagem.

A Reforma Urbana, projeto dos excluídos pela lógica vigente da produção das cidades, é objetivo estratégico dos movimentos que lutam por moradia, transporte barato e de qualidade, saúde, escolas, infra-estrutura e equipamentos públicos, etc, e constitui-se, desse modo, num conjunto de políticas que enfrenta os problemas estruturais do complexo urbano, geradas pelo modo capitalista de organização do espaço e dos serviços com a finalidade do lucro e não das melhores condições possíveis de vida para a maioria da população.

O direito à cidade não será garantido apenas através de políticas de caráter compensatório. Sua viabilização depende de investimentos que são dinâmicos para o desenvolvimento econômico com geração de renda e empregos.

Propostas:

### 1 - Estrutura administrativa e aspectos institucionais

Para a execução da política urbana e regional em nível federal, propõe-se a criação de um Ministério da Reforma Urbana com competência de atuar nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura de transporte urbano. Propõe-se que esse ministério opere os recursos destinados a três fundos específicos vinculados a três secretarias nacionais (Habitação, Saneamento e Infraestrutura e Transporte Urbanos) geridos por conselhos com atribuições específicas, a partir de diretrizes e definições do Plano de Política Urbana e Regional.

### 2 - Gestão / Controle Social

Será constituído um Conselho Nacional de Política Urbana e Regional (CONPUR) composto pelos poderes públicos e representantes expressivos da

sociedade (movimento, sindicatos, empresários, universidades, entidades de profissionais), com representatividade regional.

Caberá ao CONPUR, contando com representação dos conselhos de Habitação, Saneamento e Infraestrutura e Transporte Urbanos, a elaboração: gestão e fiscalização da execução da política urbana e regional, decidindo sobre a orientação dos investimentos nessa área.

Caberá ao CONPUR ainda compatibilizar as políticas específicas das áreas de habitação, saneamento e infraestrutura de transporte urbano.

### 3 - Definição de diretrizes e prioridades - Plano de Política Urbana e Regional - PLANUR.

Caberá ao governo elaborar o PLANUR e submetê-lo a um amplo debate nacional coordenado pelo CONPUR.

O PLANUR deverá ser compatibilizado com o Plano Nacional de Ordenação do Território, previsto no art.21,X,da Constituição Federal, que deve ser o norteador da ação governamental.

O PLANUR deverá definir critérios de aplicação de recursos ou traçar prioridades de ações e investimento em consonância com a política de desenvolvimento econômico e ambiental, a partir de um diagnóstico que contemple:

- diversidade e desigualdade urbana, regional, social, econômica e ambiental;
- áreas ou regiões de maior carência de saneamento básico, pobreza urbana, violência e discriminação social e racial;
- áreas ou regiões que apresentam potencial de desenvolvimento econômico com criação de emprego e geração de renda;
- áreas ou regiões de conflito ambiental decorrente de ocupação irregular com habitação ou esgotamento inadequado de dejetos;
- setores sociais organizados em associações e cooperativas;
- uso racional de energia, observando a necessidade de diminuir o consumo e adequá-lo à melhoria da qualidade ambiental (reaproveitamento e reciclagem de recursos, fontes alternativas de energia, novas estratégias de consumo etc);
- uso e ocupação racionais do solo em consonância com diretrizes da política municipal ou regional.

O PLANUR deverá definir diretrizes de intervenção buscando implementar a Reforma Urbana, observando:

- política fundiária urbana visando garantir a função social da cidade e da propriedade;
- envidar esforços para aprovação pelo Congresso Nacional do

### *1- As propostas referentes a Transporte Urbano estão no Caderno de Transportes*

Estatuto da Cidade, Política Nacional de Saneamento (PL 199), Reformulação da Gestão do FGTS e do SFH (com especial atenção para o Fundo Nacional de Moradia Popular).

- envidar esforços para a readequação da lei do Inquilinato, da lei de Parcelamento do Solo, da lei de Licitações e da lei de Cooperativas;
- definir padrões mínimos racionais aceitáveis e estrutura de monitoramento da qualidade dos recursos hídricos, do ar, do solo, do som e da paisagem visual. Essa ação deverá abranger a arborização e a revegetação urbana com a adoção de estímulos e incentivos fiscais.

#### 4 - Construção Civil

A execução da política Urbana e Regional deverá descentralizar concorrências e licitações abrindo, sempre que possível espaço para médias e pequenas empresas, estimulando a concorrência, fomentar pesquisa permanente de preços e insumos básicos, fomentar política de racionalização e melhoria da qualidade do produto e aumento da produtividade na construção civil, via mudança na gestão da produção e nas relações de trabalho, visando melhorar também as condições de vida e trabalho do operário, incentivar a normatização e o controle da qualidade dos materiais de construção (insumos básicos), implementar política de elaboração de projetos executivos visando rebaixar custos, garantir qualidade e transparência administrativa e orçamentária.

#### 5 - Financiamento

Deverão ser definidas normas de financiamento e de procedimentos dos agentes técnicos na produção de programas, projetos e obras.

#### 6 – Gestão, descentralização e operacionalização da política

A definição de competências e atribuições em níveis federal, estadual e municipal deverá se dar em consonância com o Projeto de Lei Complementar previsto no art.23, parágrafo único da Constituição Federal. O governo federal financiará projetos municipais, estaduais, de consórcios intermunicipais ou interestaduais, ou de entidades da sociedade, desde que submetidos à estrutura de fundos e conselhos locais, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo PLANUR. Deve ser garantida a participação democrática no conselho gestor do fundo local.

Cada conselho deverá ser organizado de acordo com a base territorial do projeto a ser implementado (exemplos: bacias hidrográficas, áreas metropolitanas, prefeituras municipais, entre outros).

- . Deverá ser dado incentivo às parcerias que incluam associações populares, cooperativas, entidades sociais, entre outros.
- . Deverá ser dado incentivo ao poder local.

#### 7 - Capacitação das administrações locais para a execução do PLANUR

Deverá ser criado um programa permanente de treinamento e capacitação de quadros das gestões municipais e estaduais na perspectiva da implantação da Reforma Urbana, envolvendo institutos de pesquisa e universidades federais prioritariamente.

#### 8 - Articulação com a política econômica - geração de emprego e renda .

A política urbana e regional terá caráter de política de desenvolvimento econômico, com o objetivo básico de desenvolvimento do mercado interno. Deverá incentivar a implantação das atividades de pequeno e médio porte, absorvedoras de mão de obra, com capacidade multiplicadora endógena em nível regional e urbano, privilegiando as iniciativas de natureza cooperativada.

#### 9 - Programa especial para regiões metropolitanas

Será instituído um programa especial para regiões metropolitanas, buscando enfrentar, em colaboração com outros poderes, a elevada concentração de miséria, violência, epidemias e outros males da segregação social e espacial.

O Programa Especial para Regiões Metropolitanas dará especial atenção aos problemas ambientais que serão tratados com participação da sociedade civil e vários níveis de governo, seguindo diretrizes de Câmara Técnica permanente do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), a ser criada.

#### 10 - Política fundiária urbana

Estruturar o Setor de Patrimônio da União para:

- promover o cadastro de terras da União;
- promover as ações discriminatórias para terras de luta;
- promover a regularização fundiária dos terrenos de marinha e demais bens da União regulados pelo instituto da enfiteuse;
- promover as medidas administrativas e jurídicas para retomar os imóveis da União que não estejam atendendo função social;
- promover a regularização fundiária dos imóveis da União ocupados pela população pobre com fins de moradia.

### Política de Habitação

Em torno do conceito de déficit habitacional, sempre existiu uma ampla e pouco produtiva discussão. São muitas as divergências metodológicas que acabam por dar origem aos mais diversos resultados - reflexos de conceitos díspares. Os trabalhos existentes têm apontado para a necessidade de produção de 6,8,10 e mesmo 12 milhões de novas unidades.

A política habitacional "oficial" do estado, durante os governos militares, a partir de 1964, vinculou a existência do déficit à necessidade (de produção de novas unidades, atrelando o conceito de moradia ao de propriedade privada e de bem patrimonial, com o objetivo básico de gerar demanda para a indústria da construção civil.

A política habitacional do SFH desprezou a questão do desenvolvimento urbano, trazendo, não raro, mais problemas do que soluções para o crescimento das cidades brasileiras. Conjuntos habitacionais mal localizados, predatórios ao meio ambiente, de baixa qualidade urbanística e arquitetônica, verdadeiros depósitos de pessoas, caros (superfaturados), foram usados e abusados clientelisticamente, na troca de votos por moradia.

O adequado conceito de carência habitacional não deve se referir apenas à produção de novas moradias, mas também à grande massa de brasileiros que habitam favelas, ocupações, loteamentos clandestinos, etc., (certamente estamos falando da maior parte da população que habita as nove maiores metrópoles) para os quais o déficit é muitas vezes de habitabilidade (qualidade de vida urbana e ambiental!) e em sempre de produção de novas moradias.

Com a falência do SFH e a ausência de recursos em nível federal, muitas prefeituras progressistas, particularmente as gestões petistas, tem procurado desenvolver programas que transformem essa situação, investindo na habitabilidade de áreas precárias, desurbanizadas ou não saneadas.

Para parcelas expressivas da população, as questões fundiárias assumem hoje a prioridade semelhante à de outras necessidades básicas. Nesse sentido, os problemas fundiários tem um papel preponderante numa nova política urbana e habitacional.

Propostas:

### 1 - Gestão

Descentralizar e diversificar os programas habitacionais de acordo com a realidade local, com o concurso de conselhos e fundos criados localmente e adequados à realidade produtiva local, com ampla participação e fiscalização da sociedade, através da Secretaria Nacional de Habitação.

### 2 - Recursos financeiros

Os recursos financeiros para o desenvolvimento da política habitacional serão reunidos no Fundo Nacional de Habitação oriundos de fontes hoje já utilizadas (orçamento da união, FGTS, fundos sociais, sistema de poupança) e outras novas como: loterias, percentual correspondente à receita proveniente da arrecadação dos terrenos foreiros, fundos de pensão, IOF, além de outros.

O Fundo Nacional de Habitação combinará recursos de dois tipos:

- a fundo perdido (principalmente recursos orçamentários)
- onerosos (principalmente FGTS)

Essa mistura permitirá o financiamento de caráter social, com subsídios às famílias de baixa renda.

A destinação de subsídios deve assegurar:

- que os investimentos retornem para o Fundo
- a proporcionalidade inversa entre renda "per capita" e subsídios - que cada família a ser atendida tenha a redução do encargo mensal, com caráter transitório e

intransferível, sendo reavaliado periodicamente.

O sistema financeiro deverá tornar o crédito acessível diretamente aos adquirentes finais (usuário) através de sistemática de cartas de crédito individuais ou coletivas, incentivando a concorrência e a melhoria do produto e enfraquecendo a ocorrência de lobbies.

Os financiamentos habitacionais para a classe média ou imóveis de luxo não deverão receber subsídios. O governo deverá incentivar a produção de moradias para a classe média pelo mercado privado com recursos provenientes do setor privado, particularmente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

O governo deverá envidar esforços para que a aplicação dos recursos do SBPE na produção de habitação seja ampliada de 70% hoje obrigatória, para 85% do saldo captado. Sua aplicação deverá ser destinada para diferentes faixas de rendas no interior do mercado privado, prevendo diferentes formas de promoção habitacional.

O rombo do SFH (dívida com o FCVS da ordem de 20 bilhões de dólares) e a situação dos mutuários novos deve ser revista. O governo empenhará esforços para a revisão da legislação concernente.

Uma auditoria do rombo do SFH (levantamento e classificação de suas causas) deverá preceder uma vigorosa recomposição do fundo através do combate à sonegação, atrasos de pagamentos e fiscalização rigorosa.

### 3 - Mercado imobiliário

Além das medidas relativas ao financiamento da habitação, o poder público deverá agir ou incentivar a ação reguladora sobre <> mercado imobiliário visando:

- incentivar a produção de moradias para a classe média eliminando obstáculos legais, cartoriais ou procedimentos que não contribuam para a melhoria da qualidade do ambiente construído e que aumentam o custo da construção;
- combater o uso especulativo da terra, diminuindo custos originários da relação entre a especulação imobiliária e a formação de preços no setor produtivo.

### 4 - Prioridades

É fundamental o apoio financeiro e institucional aos movimentos sociais organizados (mutirões. cooperativas. associações, etc.) buscando incentivar a autogestão popular.

Dentro desse princípio, deverão ter apoio ainda, as parcerias governo federal/cooperativas sindicais para a produção de novas moradias.

Deverá ter apoio do governo federal o programa de autoconstrução assistida pelos municípios, com assessoria nas áreas de arquitetura, engenharia e direito.

Tão importante quanto a produção de novas moradias, será o investimento na melhoria da habitabilidade: urbanização de favelas, reforma e reabilitação de áreas de cortiços ou bairros degradados, urbanização de loteamentos, recuperação de áreas de risco ou áreas inundáveis, recuperação de bacias ou áreas de proteção ambiental agredidas.

E tão importante quanto os programas que incluam investimentos em obras, são os programas de educação para o saneamento, para a preservação ambiental e para

a prevenção ao risco de vida bem como os programas de assistência jurídica gratuita.

#### 5 - Setor de construção civil

As políticas voltadas para a área da construção civil deverão obedecer a um tratamento unificador por parte de toda a administração federal de modo a evitar orientações divergentes ou diferenciadas pelas diferentes esferas de governo.

Devem ser formuladas estratégias para o desenvolvimento da produção de insumos básicos para o setor (cimento, etc.), com vistas a melhorar as condições de competitividade, consumo de energia e produtividade, punindo severamente, de acordo com a lei, a formação de cartéis, trustes, oligopólios, etc., ainda com vistas a propiciar a redução de custos do setor.

#### 6 - Habitação rural

O financiamento habitacional deverá abranger a área rural em consonância com a política de reforma agrária.

#### 7 - Tecnologia

O desenvolvimento tecnológico será impulsionado, garantindo-se recursos para P&D e critérios para seleção e comercialização de novos produtos.

Serão adotados os modernos conceitos de qualidade viabilizando a melhoria do produto final e a economia de recursos energéticos.

Será incentivada a adoção de novos padrões urbanísticos e arquitetônicos, melhorando a qualidade de vida dos usuários e poupando energia.

### **POLÍTICA DE SANEAMENTO**

Segundo dados do IBGE, do total de municípios do país, 92% não realizam qualquer tipo de tratamento de esgotos, 53% não tem esgoto coletado no domicílio, 42% não possuem tratamento de água e cerca de 60% do lixo coletado é despejado à céu aberto. Dados do Ministério do Bem-Estar Social indicam que 88% da população urbana é atendida por sistemas públicos de abastecimento de água enquanto somente 40% tem acesso às redes coletoras de esgotos, sendo que não mais que 10% dos esgotos coletados possuem disposição final adequada. Em relação a população rural é estimado um atendimento de 35% de abastecimento de água e 7% de esgotamento sanitário. Quanto à drenagem urbana, apesar de inexistirem avaliações quantitativas precisas, o quadro geral poder ser qualificado como adverso, haja visto os graves problemas de inundação que assolam as cidades brasileiras de médio e grande porte. O precário controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis evidencia-se no recrudescimento de endemias que vem contribuir para o agravamento do já comprometido quadro sanitário/ epidemiológico

do país.

## Análise política Institucional

O PLANASA - Plano Nacional do Saneamento contou com grande aporte de recursos do BNH/FGTS. Instituído no arcabouço das reformas administrativas e tributária dos governos militares, centralizador e autoritário, gerou malversação no uso do dinheiro público, e a aplicação em obras gigantescas resultante do poder paralelo das empreiteiras e fabricantes de equipamentos, excluindo grandes parcelas da população nas áreas rurais e nas periferias das grandes cidades. Hoje, aproximadamente 80% dos municípios possuem seus serviços de água e 30% de esgotos, geridos pelas Companhias Estaduais, via "Concessão Municipal". Cerca de 6% dos municípios possuem convênios de administração e assessoria técnica para os serviços municipais de água e esgotos com a Fundação Nacional de Saúde, os restantes operam diretamente seus serviços.

O modelo PLANASA ao restringir suas ações aos serviços de água e, apenas parcialmente, aos de esgoto, deixou sob a responsabilidade dos municípios os serviços de coleta/ destinação dos resíduos sólidos e drenagem urbana, porém, sem nenhum aporte de recursos federais, tanto financeiros quanto técnicos.

Outras características marcantes deste modelo merecem destaque: uma diz respeito à relação autoritária entre as concessionárias e os municípios concedentes, ficando estes últimos à margem de qualquer poder decisório; outras relacionam-se à ineficiência da gestão do setor, evidenciada no endividamento, no sucateamento e na incapacidade de atender universalmente, com um mínimo de qualidade a população, fazendo inclusive, proposta de privatização do setor.

As conseqüências dos longos anos de vigência deste modelo ainda perduram, mesmo após sua superação. As tarifas dos serviços geridos pelas Companhias Estaduais são, via. de regra, bem mais elevadas que aquelas dos serviços autônomos municipais; e os municípios que procuram o resgate da autonomia na administração dos serviços, seja pelo cancelamento do contrato da concessão, seja pelo estabelecimento de relações mais transparentes encontram forte resistência por parte das concessionárias.

A fragilidade do setor é ainda evidenciada na inexistência de mecanismos de controle social na gestão dos serviços, na definição de prioridades, na aplicação de recursos e na fiscalização da relação público/privado.

Além disso, as ações de saneamento, encontram-se pulverizadas, sem vínculos institucionais definidos entre si e com áreas afins, como as ações de saúde públicas, meio-ambiente, habitação e desenvolvimento urbano.

Encontra-se em fase final de aprovação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 199 que propõe um arcabouço jurídico, legal e institucional para o setor de Saneamento no país, fruto de amplas discussões e consenso das entidades que atuam no setor. Este Projeto de Lei é apoiado pelas forças políticas progressistas.

Nele, a definição de saneamento abrange o abastecimento de água potável; coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; promoção da

disciplina sanitária do uso e ocupação do solo; drenagem urbana; controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas; com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

Nele também estão especificadas as necessidades das políticas para o setor serem norteadas por avaliações dos quadros sanitário, epidemiológico e ambiental, de forma articulada com as demais políticas públicas traçadas a nível local e regional.

Destacam-se também no Projeto de Lei 199 os instrumentos básicos que sustentarão o sistema proposto, que são: O Conselho Nacional de Saneamento Básico; os Planos Plurianuais de Saneamento Básico e o Fundo Nacional de Saneamento Básico.

### Diretrizes gerais

A meta central da política de saneamento será a universalização do atendimento, visto como básico para a saúde pública. A questão das tarifas e estruturas deve ficar subordinada a este objetivo central;

A autonomia municipal deve ser garantida nos arranjos institucionais propostos, inclusive quanto à relação dos municípios com as concessionárias dos serviços.

Preferencialmente, os serviços de saneamento devem ser geridos o mais próximo possível do poder local e/ ou regional; e neste sentido deve-se buscar em primeiro lugar uma gestão participativa entre o município e a concessionária, tendo como premissa máxima os interesses da população. Tal esforço considera o acervo tecnológico e de recursos humanos e a capacidade instalada das Companhias Estaduais, visando a transição do atual modelo, autoritário, para um modelo descentralizado, democrático e eficiente. Esta gestão participativa pressupõe a autonomia do poder concedente para interferir na definição de prioridades, estabelecimento de tarifas, transparência nas planilhas de custos e um melhor atendimento ao usuário, e que exige a revisão dos contratos de concessão vigentes. Onde não for possível esta revisão, deve prevalecer o direito à extinção da concessão, cabendo à União, após análise do processo de discussão da revisão dos contratos de concessão e verificando que foram esgotadas todas as alternativas de entendimento entre município e companhias estaduais, dar suporte necessário aos municípios que assim desejarem.

O fortalecimento das estruturas municipais deve ser buscado com o fomento de políticas da formação de recursos humanos e de assessorias técnicas;

Devem ser criados e propostos mecanismos para que exista nos três níveis de gestão um controle social sistematizado

As gerências dos serviços devem ser estimuladas no sentido de propiciar a otimização da capacidade instalada e optar por tecnologias apropriadas às nossas realidades, conseqüentemente combatendo as perdas e desperdícios de toda natureza;

A política tarifária deve procurar, no mínimo, garantir o custeio da operação e

manutenção de cada sistema de água, esgoto e lixo de forma compatível com o poder de pagamento da população.

A alocação de recursos para investimentos deverá ser normatizada com critérios transparentes.

### Propostas de ações que permearão os quatro anos de governo

Alterar a sistemática de liberação de recursos, oriundos do FGTS e do Orçamento Geral da União - OGU, para saneamento.

Através de critérios adequados, a distribuição desses recursos será realizada a partir da atribuição de percentuais por Estados, os quais por sua vez, terão sua distribuição definida por "Conselhos Estaduais de Saneamento".

Ao Governo Federal caberão as atividades de desenvolvimento de critérios para priorização de investimentos, controle de custos, estudos epidemiológicos, assistência técnica e outros. As ações de assistência técnica aos municípios visarão a instrumentalização sob os aspectos técnicos e gerenciais, inclusive subsidiando o encaminhamento de solicitações de recursos.

As atribuições dos governos federal e estaduais, na implementação destas propostas, serão definidas pelos Conselhos Nacional e Estaduais de saneamento.

Os critérios para priorização de investimentos incluirão, no mínimo, relevância sob os pontos de vista sanitário, epidemiológico e ambiental, eficácia da política tarifária, emprego de tecnologias apropriadas e níveis aceitáveis de perdas e desperdícios.

O acompanhamento da Sistemática de financiamento a nível estadual será realizado por intermédio de "Escritórios Regionais" da instituição federal responsável pelo setor de saneamento. Esses "Escritórios Regionais" serão, também, responsáveis pela transição do modelo, até que se estruturarem os "Conselhos Estaduais", atuando em conjunto com fóruns provisórios democráticos de decisão.

A transferência de recursos federais aos órgãos estaduais para a realização de obras ou prestação de serviços será efetivada necessariamente com a aprovação e participação dos respectivos governos municipais.

O uso dos "Fundos Perdidos" será exclusivamente previsto para áreas carentes e especiais, associados à contrapartidas estaduais e municipais. O governo se empenhará junto ao Congresso Nacional no sentido da elaboração da lei que crie a Conferência Nacional de Saneamento.

Criar para os municípios que optarem pelo cancelamento do contrato de concessão, mecanismos de financiamento, visando cobrir custos de indenização contratual às Concessionárias.

### Metas

Embora seja de competência exclusiva dos municípios, a administração e operação dos serviços de saneamento, diretamente ou por concessão, o governo

federal tem um importante papel de incentivo e financiamento.

Diante da demanda existente e a partir de alguns pressupostos básicos - a busca da universalização do atendimento, a capacidade de mobilização dos segmentos sociais envolvidos, o uso de tecnologias apropriadas e a otimização dos sistemas, entre outros - as metas de governo para 1998 são as seguintes:

- Abastecimento d'água: Atendimento de 100% da população urbana e 60% da população rural. Custo total estimado: US\$ 1 bilhão/ ano.

- Esgotamento sanitário: atendimento de 70% da população urbana com coleta, sendo 35% também com tratamento; e 30% da população rural com coleta e destinação final adequada. Custo total estimado: US\$ 2 bilhões/ano.

### Execução da política de saneamento

A execução de toda a política de saneamento será subordinada à Secretaria Nacional de Saneamento - SNS, vinculada ao Ministério da Reforma Urbana - MRU. Esta secretaria será o órgão centralizador a nível federal, agregando as atribuições hoje divididas entre os Ministérios do Bem-Estar Social, Fazenda (CEF), Saúde (FNS), e Integração Regional (SUDENE, DNOCS, CODEVASF, etc).

Propostas de ações emergenciais :

Programas emergenciais

- programa de prevenção e combate à cólera
- programa de redução da "Taxa de Mortalidade Infantil" em áreas críticas a partir de ações de saneamento integrada às ações de saúde coletiva, habitação, educação e nutrição.
- programa integrado de saneamento, habitação e regularização fundiária em vilas e favelas de cidadãos de médio e grande porte.

Realização de auditorias relativas ao período dos últimos 5 anos referentes aos recursos federais aplicados ao setor.

Definição, através de legislação específica, de um "CÓDIGO DE DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO", estruturando os agentes de fiscalização e o Ministério Público para o seu cumprimento.