

saneamento

# As águas que atornentam nossas cidades

**Quando chega a época das chuvas mais intensas, os habitantes das cidades brasileiras sofrem. As principais vítimas, na grande maioria das vezes, são as populações pobres – os moradores de favelas instaladas em áreas de risco, que se vêem às voltas com enchentes e deslizamentos de encostas, que provocam mortes, doenças e desalojam famílias. REPORTAGEM foi ver duas dessas situações críticas, em que encontrou desespero e esperança. Conversou também com gente empenhada em minorar o sofrimento dessas populações. E foi a Brasília, ao Ministério das Cidades, ouvir os planos com os quais o governo federal pretende reduzir os guetos de miséria que persistem em nossos Municípios**

Lia Imanishi **Rodrigues**

*Com trágica frequência, as chuvas que caem durante o primeiro semestre provocam deslizamentos de terra e enchentes em numerosas cidades do país. Um diagnóstico encomendado pelo Ministério das Cidades em 2003 constatou que 104 de nossos Municípios sofrem de forma recorrente acidentes mórbidos, declaram estado de emergência ou de calamidade pública na sequência de intempéries. No verão, esses desastres costumam ocorrer nas Regiões Sul e Sudeste do país, em áreas metropolitanas, costeiras e serranas dos Estados de Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A partir de abril, chuvas fortes na cabeceira dos rios provocam enchentes nas áreas ribeirinhas do Amazonas, e causam vítimas em Pernambuco e Alagoas.*

*Nos vinte anos – 1983 a 2003 – de abrangência daquele estudo, foram registradas nada menos que 1.500 mortes devido a esses incidentes, em meio a relatos de crianças e adultos soterrados, de doenças trazidas pela água e pela lama, de milhares de desabrigados, que tiveram suas*

*casas e bens destruídos. E de famílias desalojadas, proibidas, pelas Prefeituras e a Defesa Civil, de reconstruir a vida no mesmo local, classificado como área de risco. As principais vítimas desses acidentes são, no geral, os pobres, principalmente os favelados, habitantes de encostas de morros e beiras de córregos e rios. Foram esses os locais reservados a essa gente pelo descontrolado e injusto processo de urbanização do país, acelerado a partir de 1950. Uma urbanização que não obteve qualquer planejamento democrático e que não foi acompanhada, na devida necessidade, de políticas de saneamento básico e de habitação, o que explica que a pobreza tenha sido jogada nos locais mais desvalorizados das cidades.*

*A urbanização desordenada fez, de forma geral, nossas cidades reféns de loteamentos imobiliários, realizados sem maior planejamento, e da implantação de sistemas rodoviários, que ocuparam os fundos dos vales, por onde correm os cursos d'água, sem que fossem levados na devida conta aspectos como a topografia e*

o regime dos rios.

O Plano de Avenidas da Cidade de São Paulo, dos anos 1930, é um exemplo evidente. Nele, se optou claramente pela retificação e canalização subterrânea de córregos e rios da cidade, que dariam lugar, acreditavam seus formuladores, a um sistema “harmonioso” de avenidas. O resultado, sabem os paulistanos, é um desarmonioso sistema viário, que, diante de qualquer chuva mais forte, sucumbe aos congestionamentos. Hoje, São Paulo tem aproximadamente 3.200 km de córregos e rios, em grande parte escondidos sob o asfalto. Eles já tiveram leitos curvos, serpenteados, mais longos, por onde a água escorria mais lentamente e, nas épocas de chuvas intensas, se espalhava pelas várzeas.

Quando retificados e canalizados, esses rios tiveram, em geral, suas calhas ampliadas por caras obras de engenharia que aumentaram a capacidade de seus leitos transportarem água. Mas com as várzeas ocupadas, em épocas de chuvas mais intensas, a capacidade das calhas ainda não é suficiente e vêm as enchentes. É que a impermeabilização do solo nas áreas adjacentes, provocada pela urbanização, faz com que uma quantidade cada vez maior de água – e com velocidade muito maior que antes – esco para os fundos de vales, extravasando os leitos dos rios e provocando alagamentos.

O problema, evidentemente, não se limita à capital paulista: a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, do IBGE, com dados coletados em 2000, diz que nos dois anos anteriores ao levantamento, 28,5% dos Municípios com sistema de drenagem de águas de chuva informaram ter sofrido inundações. As Prefeituras – responsáveis pelo planejamento urbano e pela definição do uso e da ocupação do solo – são os entes encarregados de uma parte fundamental do sistema de drenagem, a chamada microdrenagem, que capta as águas da chuva por meio de guias e sarjetas nas ruas, bueiros e tubulações secundárias, de menor diâmetro. Já os governos estaduais e empresas metropolitanas participam – assim como, eventualmente, o governo federal – financeira e institucionalmente, quando há necessidade de implantar sistemas de macrodrenagem – galerias de águas pluviais e equipamentos hidráulicos, com

canais artificiais ou naturais modificados.

Os técnicos do Ministério das Cidades – que, como o próprio nome indica, é a entidade federal voltada para a solução dos problemas urbanos – acham que o Plano Diretor – que define as grandes linhas para o desenvolvimento municipal – é instrumento indispensável para equacionar não só o problema do saneamento básico – que inclui a drenagem – como o da habitação e outros, de uma forma que permita retirar os mais pobres das áreas de risco. Mas, os técnicos sabem que, hoje, menos de 5% das cidades brasileiras têm um Plano Diretor.

O próprio Ministério também enfrenta seus percalços. Embora o presidente Luiz Inácio Lula da Silva alardeie o fato de que a pasta comandada por Olívio Dutra liberou, nos dois primeiros anos de sua administração (2003 e 2004), mais dinheiro para obras de saneamento básico do que a gestão anterior – foram assinados contratos nessa área de R\$ 4,1 bilhões, contra R\$ 274 milhões nos últimos quatro anos do governo de Fernando Henrique Cardoso – apenas 11,5% desses recursos foram até agora desembolsados e o governo corre o risco de terminar seu mandato sem contratar nenhuma obra de saneamento a mais. O Ministério das Cidades se escusa do limitado desembolso alegando falta de agilidade dos prefeitos e governadores no processo de licitação das obras, além de problemas para obtenção de licença ambiental. Mas o que atravanca seu bom desempenho, de fato, é que ele é uma das principais vítimas do contingenciamento de verbas, comandado pela Fazenda, e está impedido de fazer novas contratações. “Andam me acusando de não saber gastar o dinheiro que me passam, mas não dizem que não posso pôr a mão nos recursos por restrições do próprio governo”, teria se queixado Dutra a um assessor, segundo noticiou recentemente o jornal Correio Braziliense.

Em São Bernardo do Campo, no ABC paulista, cidade onde o presidente Lula reside, berço do moderno sindicalismo brasileiro, o problema apontado por Olívio Dutra parece ser um dos componentes do drama que atingiu o Jardim Silvina em janeiro deste ano.

## 1. Uma tragédia ao lado da casa do presidente

A favela do Jardim Silvina, em São Bernardo do Campo, na Região Metropolitana de São Paulo, sofreu mais de cem deslizamentos de terra de pequenas e grandes proporções só em janeiro deste ano. Foi um período particularmente chuvoso na cidade, que fica numa área de alta pluviosidade, vizinha à Serra do Mar – em um só dia de janeiro choveram 140 mm, quando a média histórica para todo o mês é de 238 mm. Onze pessoas morreram e centenas ficaram desabrigadas por toda a cidade (só no Jardim Silvina, os desabrigados chegaram a 400).

A favela do Jardim Silvina é construída sobre um morro íngreme e é classificada como área de risco “muito alto” – o mais alto dos quatro graus da classificação. Da varanda do barraco de Maria Ednalva Nascimento, moradora do lugar, se pode avistar a fábrica da Volkswagen, onde um dia seu marido sonhou trabalhar, quando deixou Mata Grande, no interior de Alagoas. São três da tarde e ela está cercada de cinco de seus sete filhos, de idades entre quatro e quatorze anos. Ela vive graças à ajuda dos maridos das duas filhas mais velhas – Maria e o

Lia Imanishi Rodrigues



*Jardim Silvana: uma favela construída sobre um morro íngreme, classificada como área de risco "muito alto", que só em janeiro teve várias mortes e 400 desabrigados*

marido estão desempregados há mais de quatro anos. A família tem como renda R\$ 95, que duas das crianças recebem do programa Bolsa Escola.

Em um dos dois cômodos do barraco de madeira, Maria conta o que aconteceu com sua amiga Maurícia de Souza Oliveira, 27 anos, que perdeu os quatro filhos, de seis a doze anos, soterrados pela casa da família, que desabou junto com o morro num dia de muita chuva, em janeiro. Maurícia sobreviveu porque, quando abriu a porta, foi atirada longe pela enxurrada de lama e entulho. O pai das crianças, Gilson Oliveira, 35 anos, estava viajando e, quando voltou, achou apenas os destroços da casa. Ao ver a retirada dos corpos, a tia-avó dos quatro irmãos, Idarleci Henrique Dias de Sena, 44 anos, passou mal e morreu, depois, em um posto médico.

“Eles sabiam que era área de risco, porque quando chovia muito, a casa deles caía, eles arrumava areia, aterrava de novo. A casa deles já caiu mais de uma vez, sempre deslizava. Eles não tinham para onde ir. Até falei para a Maurícia: quando é tempo de chuva, sai de lá, vai para casa de um parente, aqui mesmo”, diz Maria.

A casa de Maria também fica em área de risco, mas ela diz que não foi intimada pela Prefeitura a assinar um termo de responsabilidade, como aconteceu com Maurícia. O termo diz que, se o morador não se mudar, será responsável pelos danos e mortes ocorridas.

No alojamento instalado para abrigar os desalojados,

*Maria Ednalva (com os filhos) vive com a ajuda dos genros. A amiga e vizinha Maurícia perdeu as quatro crianças e a casa com o deslizamento do morro. “Eles não tinham para onde ir”*

na parte plana da favela, ao lado de prédios de um conjunto habitacional construído pela Prefeitura, Patrícia Moreira, de 17 anos, conversa com a amiga Adriana da Silva, de 15. Depois de um deslizamento de terra, elas abandonaram a casa onde moravam, em uma região da favela conhecida como Torre, não muito longe da casa de Maria Ednalva.

Patrícia parece revoltada com o tratamento que recebe da Prefeitura. “Eles chegaram lá falando que era área de risco, era ribanceira. Eles passaram e deram papel prá gente dizer que era de responsabilidade nossa se acontecesse alguma coisa. Deram prazo de 14 dias prá sair. Saímos no mesmo dia, mas tem gente que está lá até hoje. Mas se é pra ficar mofando aqui, eu prefiro voltar prá lá”.

Manoel Gomes, 48 anos, técnico da Secretaria de Habitação e Meio Ambiente de São Bernardo, diz que a maioria das famílias de migrantes chega à cidade com o sonho de trabalhar nas montadoras de automóveis. “Mas a realidade é outra. Na década de 1970, só a Volks tinha 32 mil operários em média. Hoje, a Volks fabrica o dobro de veículos com doze mil funcionários”. Ele acha estranho que o presidente Lula não tenha dado uma ajuda de emergência para a Prefeitura alugar as famílias que moram em área de risco na favela. “A favela que caiu é do lado da casa dele. Dá para ele ver da cobertura dele os escombros dos barracos”, diz.

O secretário de Habitação e Meio Ambiente de São Bernardo, Osmar Mendonça, fala sobre a atuação da Prefeitura para ajudar os moradores do Jardim Silvana. Conhecido como *Osmarzinho*, ele foi um dos líderes sindicais das greves dos anos 1980, que ajudaram a derrubar a ditadura militar. Osmar – que é do PSDB – tomou posse em 1998, como assessor do secretário e o substituiu no início de 2001.

Ele explica as dificuldades apresentadas pela área do Município, cujo território tem 407 km<sup>2</sup>, dos quais 52% estão em regiões de mananciais e 18%, de reserva florestal, totalizando 70% em área de proteção ambiental (APA). Desde 1996, no entanto, ele diz, graças a um decreto do ex-governador Mário Covas, a ocupação da área de APA foi legalizada, o que possibilitou à Prefeitura criar um plano emergencial de recuperação e proteção dos



Lia Imanishi Rodrigues

Abr



*Do local do deslizamento mortal, se pode ver a Volkswagen, que continua atraindo migrantes para São Bernardo, apesar de empregar muito menos gente*

mananciais. Segundo Osmar, o decreto estadual congelou a situação: quem estava no local, podia ficar; quem estava fora, não podia entrar.

O ex-companheiro de Lula diz que foi sua a iniciativa de pedir um mapeamento das áreas de risco do Município em 1999, quando um deslizamento de terra matou dois adultos e duas crianças. Mas, por que então a Prefeitura não removeu antes as famílias do Jardim Silvina? “Porque a Prefeitura só faz a remoção depois de uma vitória que diz que não há solução para eliminar o risco, o que, não era o caso daquelas famílias”, justifica. Segundo ele, quando assumiu a Secretaria, a cidade tinha seis mil pessoas em áreas de risco e hoje há cerca de 1.800. “Nós estabelecemos uma política habitacional para reverter essa situação e urbanizar as áreas de risco”. Ele menciona dois projetos de urbanização, realizados em bairros da cidade que eram sujeitos a inundações e deslizamentos, e que valeram ao Município uma colocação entre as dez primeiras do Brasil em um concurso promovido pela Caixa Econômica Federal. São Bernardo também ficou entre os 100 melhores do mundo, num concurso realizado em Dubai pelas Nações Unidas. Osmar diz que o mesmo padrão está sendo seguido nas obras de outros bairros da cidade.

Apesar do reconhecimento internacional, no entanto, o secretário se queixa que a cidade não foi contemplada pelo “Plano Municipal de Redução de Riscos”, do Ministério das Cidades. Diz que a Prefeitura até conseguiu algum dinheiro com o Ministério para saneamento no ano passado, mas que, para habitação, não saiu nem um tostão. “Pedi um empréstimo de recursos do FGTS para fazer urbanização para as pessoas que moram em área de risco, depois dos acidentes de janeiro. Pedi R\$ 23 milhões, dando con-

trapartida de R\$ 7 milhões da Prefeitura, para atender 860 famílias que foram notificadas por estarem em áreas de alto risco. Mas o governo só liberou R\$ 500 mil. Com esse dinheiro só dá para fazer onze unidades habitacionais de 46 m<sup>2</sup>. E nós precisamos atender 860 famílias!”. Osmar diz que a União e o Estado têm o mesmo dever que o Município para com essa população que habita áreas de risco. “A responsabilidade é tripartite, sendo que o governo federal tem os recursos do FGTS, o Estado tem 2% do ICMS e o Município não tem fonte de renda, só os impostos, o que é muito pouco. Agora tem um agravante: ninguém mora na União e nem no Estado, todo mundo mora no Município. Todo mundo cobra do prefeito, do secretário”, diz.

Para Osmar, o Ministério das Cidades tem dificuldades de gastar o que tem disponível que vão além do contingenciamento imposto pelo Ministério da Fazenda. “No começo do ano passado, nós, do fórum de secretários de Habitação da Região Metropolitana de São Paulo, com 39 secretários, levamos uma proposta para o Ministério das Cidades, para os ministros José Dirceu [Casa Civil] e Olívio Dutra [Cidades]. Disseram que a justificativa para não liberar empréstimos para os Municípios é para evitar o aumento da dívida pública. Mas na Europa, os investimentos em habitação e saneamento não são calculados como parte da dívida pública. Cada US\$ 1 investido na área de saneamento implica uma economia de US\$ 3 em saúde”.

A muitos quilômetros do Jardim Silvina, na Zona Leste paulistana, milhares de famílias enfrentam um problema grave, como o de São Bernardo, mas de natureza diferente: elas habitam uma região considerada de várzea e são ameaçadas não por deslizamentos, mas pelas enchentes.

*Osmarzinho, secretário municipal de São Bernardo, companheiro de greves de Lula: cada US\$1 investido em saneamento, economiza US\$ 3 em saúde*



## 2. Muita luta para ficar na várzea do Tietê

As lagoas que existiam, até o final dos anos 1980, na margem esquerda do rio Tietê, nas imediações do bairro paulistano de São Miguel Paulista, na divisa entre São Paulo e Guarulhos, foram pouco a pouco aterradas e deram lugar ao complexo de favelas do Jardim Nova União e Jardim Pantanal. A história dessas favelas, que hoje abrigam cerca de 35 mil pessoas, começa em 1987, ano, aliás, em que foi criado o Parque Ecológico do Rio Tietê, uma APA, que preservou parcialmente a antiga várzea do rio, destinada a receber as águas das cheias do Tietê.

“Foi o governador Orestes Quércia que trouxe as primeiras 370 famílias para cá”, conta Wellington Paulinho Bezerra, 46 anos, pastor da Assembléia de Deus Missões, uma das 68 igrejas evangélicas do Jardim Pantanal, lembrando fatos da segunda metade da década de

ção. Tinha casos de pessoas que caíam em buraco fundo e morriam afogadas. A gente aterrava o terreno com caminhão de entulho e aquele que ia construindo do lado ia fazendo o mesmo, um tentava ajudar o outro”.

Marcos diz que a situação melhorou depois das intervenções da CDHU, mas que ainda há muito a ser feito. “Esse projeto do governo diz que vai mudar isso. Mas a gente tá achando o projeto muito lento. Falta fazer tudo aqui. O nosso posto de saúde é um caos, tem só um médico prá umas 30 mil pessoas. E o pior são os ratos”, diz ele, que confessa temer pelos cinco filhos que tem, com três mulheres diferentes.

Uma área que acumulava entulho, retirado do leito do Tietê com dragas, não está mais sujeita a inundação, embora também se insira na APA. Hoje o lugar chama-se Vila Nova União e abriga o conjunto habitacional Vila Jacuí, construído pela CDHU. Na grande enchente ocorrida em fevereiro de 1995 no Jardim Pantanal, a CDHU identificou as áreas com maior iminência de risco, que abrangiam 1.200 moradias. Uma parte dos habitantes foi removida, em 1998, para a Vila Jacuí. Outra, foi transferida para alojamentos construídos pela Defesa Civil. A CDHU elaborou, ao mesmo tempo, um projeto de loteamento popular em uma área do Parque Ecológico, na altura do bairro Ermelino Matarazzo. Solicitou permissão de uso ao Departamento de Águas e Esgotos do Estado de São Paulo (DAEE), proprietário da área, que a cedeu. O decreto de Covas (o mesmo de que fala *Osmarzinho*), habilitou a companhia a dar início aos trabalhos na área de APA.

Mas as lagoas continuaram sendo aterradas por gente das redondezas, que fugia do aluguel. Grilo, presidente de uma das quatorze associações de moradores do Jardim Pantanal, que chegou junto com as primeiras famílias, diz que Covas foi pressionado para regularizar a situação do local e acabou colocando água encanada e luz no bairro inteiro. Isso aconteceu em 1998, após uma manifestação diante da sede do governo. “A manifestação foi depois de um seminário unificado que fizemos, do Movimento do Pantanal. Deu umas 3.500 pessoas, levamos ônibus e aí conquistamos a água e a luz. Nessa época morria muita gente atropelado pelo trem, porque tinha que atravessar a linha prá levar a criança na creche. Teve muita manifestação, com queima de pneu, para parar o trem, até que fizeram a passarela”.

A creche do bairro, da Prefeitura, foi conquistada em 2001. O atual prefeito, José Serra, prometeu construir mais duas – mas Grilo está insatisfeito, queria cinco. Ele conta que, em 2003, os moradores conseguiram obter do governo autorização para permanecer legalmente na área. “Nós pegamos 5 mil assinaturas e conquistamos o direito, junto com o CDHU, para que nenhuma família mais seja retirada daqui”, afirma.

Segundo Grilo, as associações do bairro negociam com



Lia Imanishi Rodrigues

*O pastor Wellington e o segurança Marcos: sonho de criar um parque para crianças, com lagoa limpa e peixes, e críticas à demora na chegada das melhorias ao Jardim Pantanal*

1980 e as ocupações que se seguiram. Ele diz como é fácil o lugar ser inundado. “Essa é a área mais crítica, a do antigo lixão. Nós queremos transformar isso num parque para as crianças, transformar isso numa lagoa limpa, com peixes”, diz, sonhador.

O pastor está acompanhado de Marcos Ferreira, 27 anos, segurança da Companhia de Desenvolvimento de Habitação e Urbanismo (CDHU) do Estado de São Paulo. A companhia tem um escritório por ali, onde seus assistentes sociais atuam junto aos moradores, na transferência de famílias que vivem em áreas de risco.

Marcos conta que chegou no bairro com 12 anos. “Era um pântano, cheio de lagoas. Com o alagamento, a gente perdia tudo. A gente tinha medo de afogamento, inunda-



Lia Imanishi Rodrigues

**Marilisa, Viviane e Renato: os técnicos da CDHU defendem o projeto do governo paulista para manter o Jardim Pantanal, mas reconhecem que o ideal era esvaziar a área**

o governo, que vai subsidiar a construção de habitações populares, para que a parcela mensal da compra do imóvel seja de apenas 15% do salário mínimo, independentemente da renda do morador. “A maioria aqui é desempregada, quando trabalha ganha no máximo R\$ 400, não pode pagar condomínio”, justifica.

Na sede da CDHU, no centro de São Paulo, a coordenadora do projeto de desfavelização de áreas de risco, Marilisa Targa Fernandes, 57 anos, pergunta, desconfiada: “você veio para criticar o nosso projeto?”.

O projeto, de fato, é sujeito a críticas. Como a de Jorge Simão Junior, engenheiro e assessor da Superintendência do DAEE, e Sílvio Luiz Giudice, tecnólogo e diretor da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e coordenador do DAEE nos serviços de campo do Projeto Pantanal. Num documento técnico, eles dizem que “a eliminação do armazenamento natural na várzea” vai prejudicar as áreas que margeam o rio mais adiante (a jusante, no sentido da foz) – isto é, vai aumentar a possibilidade de inundação no trecho do rio que atravessa a cidade, inclusive de uma das principais artérias viárias paulistanas, a avenida marginal do Tietê. Tendo em vista a importância da preservação da várzea para a redução de picos de cheias, “além dos aspectos: econômicos, sociais, ambientais, políticos, etc”, os técnicos consideram “inconcebível” sua ocupação “com fins habitacionais” e recomendam que seja preservada, “se possível, em

**Jardim Pantanal: há vinte anos, eram 370 famílias. Agora, 35 mil pessoas vivem na várzea do Tietê**

condições naturais, ou destinada a atividades agrícolas ou práticas esportivas e de recreação e lazer (campos de futebol, bosques etc.), podendo então, perfeitamente, ser mais compatível com as inundações e o assoreamento”.

Renato Daud, da gerência de projetos da CDHU, defende o projeto. Diz que a área onde foi construído o conjunto habitacional da Vila Jacuí não se caracterizava mais como de várzea.

Mas, afinal, a área é sujeita a enchentes? “É uma área muito densa, muito plana e com grandes dimensões, com grande dificuldade de drenagem”, diz Daud. “Foi preciso drenar e ampliar a calha do córrego Cruzeiro do Sul – ela tinha seis ou sete metros e estamos trabalhando com uma calha de mais de 14 metros. Estamos removendo 20% das famílias que moravam dentro do córrego”.

Marilisa diz que não há outra solução para alojar as oito mil famílias que vivem nas favelas do Parque Ecológico. “Eu digo isso com absoluta certeza. Vamos gastar R\$ 160 milhões, já gastamos mais de R\$ 70 milhões. É um projeto para dar qualidade de vida a essa população que está aqui e não tem para onde ir”.

Mas a ocupação da área de várzea do Tietê não vai impermeabilizar mais o solo e aumentar a vazão da águas de chuvas para os rios? Isso não vai acabar provocando mais cheias do rio, com transbordamento no bairro? Viviane Frost, outra funcionária da companhia, fala da preocupação ecológica do projeto. Explica que “a água da chuva que estava indo para o Tietê tinha um volume menor antes da urbanização, mas estava misturada com lixo e esgoto”. E diz que, quando o projeto estiver implantado, haverá esgotamento sanitário de um lado, e



Tiago Queiroz/AE

sistema de drenagem da água das chuvas de outro. Daud explica que a vazão prevista no projeto é muito menor do que a que existia antes, o que deve reduzir o impacto da ocupação. Diz também que as ruas do bairro serão pavimentadas com um tipo de concreto que é assentado sobre um colchão de areia, para ter mobilidade. “Se fosse pavimento asfáltico, seria inviável”. Mas,

ele mesmo conclui: “se essa área pudesse ser esvaziada, é óbvio que seria bem melhor”.

Na busca de alternativas para questões como as enfrentadas pelo CDHU paulista, em Brasília os técnicos do Ministério das Cidades se mobilizam para colocar de pé projetos voltados para tornar mais democrático o processo de urbanização.

## 3. O empenho pela Reforma Urbana

Oito em cada dez brasileiros vivem em cidades, um terço dos quais em Regiões Metropolitanas. Apesar disso, o Brasil ainda não tem uma política urbana nacional. Os militares da época da ditadura bem que tentaram implantar uma política urbana unificada em todo país, mas falharam. Criaram o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Entre 1964 e 1985, construíram mais de 4 milhões de moradias, muitas delas localizadas nas periferias esquecidas, sem a infra-estrutura necessária de transportes e serviços que a integrassem aos centros urbanos.

A política urbana dos militares também implantou os principais sistemas de saneamento ambiental (água encanada, esgoto sanitário, drenagem de águas pluviais e recolhimento de lixo) existentes no país. Mas eles não foram suficientes para aliviar a demanda. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico mostram, por exemplo, que 3,4 milhões de domicílios brasileiros não estão ligados ao sistema público de abastecimento de água, na maior parte dos quais vivem famílias que ganham até cinco salários mínimos. Essa gente também compõe a grande maioria dos que sofrem com o déficit de coleta de esgoto – 9,6 milhões de domicílios, ou 60 milhões de pessoas! – e de coleta de lixo (16 milhões de brasileiros).

Para tentar reverter esse quadro, o Ministério das Cidades quer implantar uma nova política urbana nacional, a partir de programa coordenado por Celso Carvalho, da Secretaria de Programas Urbanos, e um plano de drenagem nacional para combater as enchentes. E quer também realizar uma campanha para introduzir o Plano Diretor em todos os Municípios.

Carvalho diz que o programa que coordena foi construído a partir de experiências municipais, “de gerenciamento e prevenção de riscos e de inclusão social”. Segundo ele, o Ministério quer que as Prefeituras façam um mapeamento dos locais mais críticos de seu território, definindo a hierarquia de risco. “A partir do mapeamento, ela faz uma concepção de intervenções para cada local de alto risco, uma estimativa dos custos e estabelece critérios de prioridade. O resultado é que sabemos quanto dinheiro a Prefeitura precisa para resolver o problema de alto risco e que tipo de intervenção ela precisa fazer”.

Celso explica que esse plano municipal é um instrumento de captação de recursos e que os três níveis de governo têm que trabalhar em torno dele. “A nossa proposição é que, para resolver esse problema não tem partido. Todos os níveis de governo têm que trabalhar juntos”, diz.

Carvalho afirma que em 2004 o Ministério das Cidades repassou R\$ 2,5 milhões para 21 municípios fazerem seus planos de prevenção e gestão de riscos. Desses, São Paulo e Guarulhos já entregaram o plano, enquanto os demais estão elaborando os seus. “Este ano nossa meta é que 30 Municípios entreguem os planos. Com isso chegaremos a 50. No ano que vem, mais 50”. O objetivo é cobrir os 104 Municípios mais atingidos, identificados na pesquisa encomendada pelo Ministério.

Carvalho diz que essa é uma etapa necessária de algo maior. Na verdade, diz, é preciso “trabalhar com os Planos Diretores para construir uma cidade mais justa, produzir habitação para a população de dois, três salários mínimos, e tem que urbanizar e implantar o saneamento. Enquanto isso não está pronto, você tem que fazer um gerenciamento do risco”.

Tratar com as questões urbanas não é fácil, no entanto. Que o diga o gaúcho Carlos Tucci, consultor do Ministério, um dos autores do projeto de formulação de uma política nacional de drenagem urbana. O tema, diz, requer a aplicação de uma teoria das externalidades. E explica: quem faz um loteamento habitacional ou ergue um estabelecimento comercial (como um hipermercado, por exemplo), obras que impermeabilizam um grande espaço, acaba transferindo para o sistema público de



*Carvalho: é preciso construir cidades mais justas; enquanto isso não é alcançado, o jeito é gerenciar o risco*

drenagem uma boa quantidade extra de água, que não é mais absorvida pelo solo. O empreendedor constrói um sistema interno de drenagem e concentra todo o volume recolhido numa saída maior, que despeja na rede pública. E aí a Prefeitura local é que tem que resolver o problema, freqüentemente ampliando a vazão da rede. Ou seja: o empreendedor transfere o custo para o conjunto da população.

Mas, em alguns locais do Brasil isso já começa a ser tratado de forma diferente. Em Porto Alegre, por exemplo, a Prefeitura passou a só autorizar construções desse tipo se a descarga da água da chuva no sistema de drenagem pública tiver a mesma vazão do que tinha antes da obra. Por isso, um empresário que construiu um hipermercado adotou como solução um lago artificial, que ocupou 5% do estacionamento do local, onde a água é recolhida nos dias de chuva mais intensa.

Na Secretaria Nacional de Programas Urbanos a arquiteta Otilie Macedo Pinheiro e seu colega Benny Schasberg trabalham na campanha para incentivar os Municípios a adotarem o Plano Diretor. Otilie milita desde os anos 1960 no que chama de Movimento Nacional pela Reforma Urbana. “O processo de planejamento urbano tem sido excludente. Não foi reservado um lugar para esses trabalhadores que ocupam os fundos dos vales, os morros. O que nós vamos fazer lá na represa de Guarapiranga [um dos reservatórios de água de São Paulo], onde 1,5 milhão de pessoas mora em área de preservação ambiental? Tirar os pobres de lá? Não dá para cumprir a determinação de deixar desocupado 50 metros de margem dos córregos, para que o rio possa encher sem problema. Para garantir que as áreas não ocupadas fiquem preservadas, é preciso que as outras questões da cidade sejam resolvidas”, diz Otilie.

Ela explica que o Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 2001) estabelece a necessidade de delimitar zonas especiais de interesse social (ZEIS). Por exemplo: uma favela que ocupa uma área pública ou particular sem risco há mais de cinco anos, pode requerer que a área seja transformada em ZEIS e dividida em lotes. As áreas vazias, de particulares ou do Estado, também podem ser parceladas.

“O Estatuto das Cidades já era nossa luta na década de 1960, no Movimen-



*Tucci: os empreendedores urbanos jogam o custo da drenagem para as Prefeituras*



*Otilie (à dir., com Benny): o processo de planejamento urbano tem sido excludente. “Curitiba, por exemplo, é um orgulho – mas os pobres não moram na cidade”*

to Nacional Pela Reforma Urbana, e na Constituição. No Ministério das Cidades, a gente está fazendo todo um esforço junto com as entidades que compõem o Conselho das Cidades, que têm capacidade de mobilização, para que o Estatuto aconteça, para que as cidades sejam realmente de todos. Curitiba, por exemplo, é uma cidade que é um orgulho – mas, lá, os pobres moram fora da cidade”.

Ela diz que, dos 5.563 Municípios brasileiros, 1.740, com mais de 20 mil habitantes, têm a obrigação de ter um Plano Diretor. Diz que aglomerações urbanas em regiões metropolitanas e cidades com Plano Diretor com mais de dez anos, também precisam de plano. E que a Constituição, no capítulo 182, já falava dessa obrigação das cidades e dava prazo até outubro de 2006 para que ela fosse cumprida. “Mas não havia nada do governo estimulando isso. Agora estamos chamando ONGs, governos municipais, para investir nessa luta. As ações das Prefeituras e dos governos têm que ser planejadas, até agora elas têm sido curativas, têm sido como enxugar gelo. Isso tem que mudar”, diz Otilie.

A disposição de Otilie e seus colegas parece contrastar com o fato de o Ministério das Cidades ter sido um dos mais prejudicados com o contingenciamento feito pelo Ministério da Fazenda no Orçamento Geral da União. “Não é só a ação do Ministério da Fazenda que estaria bloqueando o dinheiro, é toda uma luta ideológica e cultural que está se travando no país”, diz Celso Carvalho. “É claro que o governo federal tem uma equação que está tentando resolver. Ele precisa aumentar os investimentos sociais e também precisa manter a estabilidade macroeconômica. Em muitos aspectos, esses termos da equação são conflitantes. É o mesmo dinheiro”. Para ele, é preciso aumentar a capacidade do poder público investir em ações de caráter social. “Mas resolver esse problema demanda tempo. Você teria que ter muitos governos de esquerda investindo, muitos governos Lula”.

## 4. Um orçamento no fio da navalha

São 16h30 e, em seu gabinete decorado com um foto do presidente Lula, no 3º andar do Ministério das Cidades, o secretário Nacional de Saneamento Ambiental, Abelardo de Oliveira Filho, diz que a simples criação do Ministério foi um grande passo para resolver o problema do saneamento no país.

“A história das ações de saneamento do governo federal ao longo dos anos foi de superposição de ações sem interação. Na área de saneamento ambiental, essas ações eram espalhadas em 24 programas, em dez órgãos governamentais diferentes. Nós aproveitamos a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 para construir uma articulação dos órgãos. Assim, reduzimos as ações para cinco e os órgãos envolvidos para quatro Ministérios: Cidades, Saúde, Meio Ambiente e Integração Nacional”, resume.

A Fundação Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde, ficou responsável pelo atendimento a Municípios com até 30 mil habitantes, dispondo de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), que são a fundo perdido – isto é, não precisam ser reembolsados. Os Municípios com população acima de 30 mil habitantes são de responsabilidade do Ministério das Cidades, que, além dos recursos do OGU, é gestor dos financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e pode lançar mão de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. O Ministério deve subsidiar ações de saneamento e infra-estrutura, como pavimentação e drenagem. Para isso, os projetos dos Estados e Municípios passam por uma seleção pública. A seleção envolve o perfil da população de baixa renda, a incidência de doenças, como a dengue, e o índice de mortalidade infantil, etc.

No caso da coleta do lixo, a Funasa continua atuando nos Municípios de até 30 mil pessoas. O Ministério do Meio Ambiente cobre aqueles entre 30 mil e 250 mil. E acima de 250 mil, a responsabilidade é do Ministério das Cidades. O Ministério da Integração Nacional ficou responsável, na partilha feita pelo PPA, pela cons-

trução de obras de macro e microdrenagem, com recursos do OGU.

Abelardo orgulha-se da atuação do Ministério. “Entre 1999 e 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso contratou para ações de saneamento ambiental apenas R\$ 274 milhões em recursos onerosos — ou seja, empréstimos dos fundos públicos FGTS (controlado pela Caixa Econômica Federal) e FAT (operado pelo BNDES), ambos com contrapartida de Estados e municípios. Nos dois primeiros anos do governo Lula, nós já contratamos R\$ 4,1 bilhões [89% do total do FGTS e 11% do FAT]. O saneamento foi eleito prioridade do governo Lula. Tanto que no início de 2003, na Marcha de Prefeitos, o Lula declarou que iria contratar todos os recursos disponíveis aquele ano, que eram de R\$ 1,4 bilhão”.

Mas o Ministério das Cidades precisou batalhar muito para contratar recursos do FGTS e do FAT. Desde 1994, a política das equipes econômicas é a do Plano Real, institucionalizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal: o setor público não pode emprestar dinheiro da Caixa e do BNDES porque isso aumenta o endividamento público.

“Como depois de 1998 fecharam-se as portas dos recursos, por conta da renegociação da dívida pública com o FMI, nós vasculhamos todas as resoluções do Conselho Monetário Nacional e encontramos, dentro das excepcionalidades existentes, duas que pudemos utilizar: o PAF [programa de ajuste fiscal dos Estados, segundo o qual os Estados com margem de endividamento poderiam contratar recursos onerosos]; e os projetos vinculados às licitações internacionais, previstas nos editais de licitação. O saneamento era prioritário e o governo negociou com o FMI que todo superávit primário excedente apurado entre janeiro e setembro de 2003 – que foi de R\$ 2,9 bilhões – fosse utilizado em obras de saneamento. Isso partiu de conversas do Ministério das Cidades com a Fazenda, a Casa Civil e o próprio presidente. Foi uma decisão de governo”.

Considerando recursos não-onerosos e onerosos, o Ministério das Cidades contratou R\$ 3,6 bilhões no ano passado. O secretário diz que, também no ano passado, o governo apresentou ao FMI um estudo mostrando a sustentabilidade dos gastos do setor público em saneamento.

“O setor de saneamento é muito bom pagador, praticamente não existe inadimplência. As ações de saneamento terminam subsidiando as ações de habitação de zero a cinco salários mínimos. No setor de drenagem é mais complicado, é um setor mais desorganizado, não é tarifado como a água e o esgoto”.

*Abelardo: orgulho do desempenho do Ministério das Cidades. “Queremos manter uma série histórica de investimentos no setor de saneamento”*



Lia Imanishi Rodrigues

Mas, a situação não está resolvida. A mesma Resolução do Conselho Monetário Nacional (presidido pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci), a 3.153, baixada em junho de 2004, que viabilizou as contratações do ano passado, impede qualquer novo empréstimo ao setor público, e limita estes empréstimos a contratos assinados até o 30 de junho de 2004. Além disso, ela exige que os projetos financiados com recursos do FGTS e do FAT tenham retorno financeiro. Isso atinge particularmente as obras de drenagem e de urbanização de favelas, demandas dos Estados e Municípios, que têm retorno muito baixo, o que dificulta a tomada de empréstimos junto à Caixa e ao BNDES.

Considerando os recursos a fundo perdido do OGU, aprovado pelo Congresso Nacional, e os recursos do FGTS e do FAT destinados à saneamento, o setor poderia contratar R\$ 6,1 bilhões em 2005. Mas desse total, apenas R\$ 988 estão hoje disponíveis, graças às resoluções do CMN e aos cortes promovidos pela Fazenda nos recursos do OGU. O FGTS dispõe, este ano, de R\$ 2,7 bilhões para novos contratos de financiamento na área de saneamento, e o FAT, mais R\$ 600 milhões, que estão bloqueados. A equipe econômica também bloqueou R\$ 1,8 bilhões em emendas parlamentares feitas ao Orçamento deste ano destinadas ao saneamento em seis Ministérios, sendo que o mais atingido foi o das Cidades, que teve a dotação reduzida de R\$ 1,396 bilhão para R\$ 94 milhões, nesse setor.

“Qual é a nossa preocupação? É que temos a programação de 2005 para ser feita. Temos quase R\$ 2,9 bilhões de recursos para saneamento no Orçamento anual, sendo que a proposta original do governo era de R\$ 1,33 bilhão. Os parlamentares foram bastante generosos com o saneamento. E o que o governo fez? Como de costume, liberou só o que tinha previsto no OGU, de recursos não-onerosos. Mas temos na programação de 2005 os mesmos R\$ 6,1 bilhões que investimos em dois anos, contando recursos onerosos e não-onerosos. Nós queremos contratar esses recursos”.

O secretário diz que outra resolução do CMN atrapalha a vida do Ministério: a 2.827, segundo a qual a Caixa Econômica Federal só pode comprometer 45% do seu patrimônio líquido com empréstimos ao setor público. Esse limite, de R\$ 3,3 bilhões, já está estourado. Desde o final do ano passado, o presidente da Caixa, Jorge Mattoso, vem conversando como controlador da instituição, o Tesouro Nacional, para derrubar essa barreira. Mas até agora só ouviu promessas.

“O problema é a definição de novos limites para que o setor público possa contratar novas operações de crédito. A Caixa precisa emprestar mais. Se não houver contratação de crédito, dependeremos totalmente dos



*Olívio Dutra e Palocci: as restrições do próprio governo, retendo o dinheiro do saneamento, podem fazer baixar o nível do investimento do setor em 2005*

recursos do OGU, que são poucos, frente às necessidades do setor de saneamento. Nossa preocupação é que aconteça uma bolha. Nós crescemos nos dois primeiros anos e esperamos que isso continue acontecendo”.

Os argumentos da equipe econômica, que resiste em liberar novos empréstimos, não convencem Abelardo. A equipe de Palocci diz que o ritmo de reembolso dos empréstimos de fundos públicos, feitos por meio do Ministério das Cidades, está lento e que não seriam necessárias novas contratações. “Os investimentos em saneamento levam de seis a oito meses para serem concluídos, por conta de licitações e de licenças ambientais. Tivemos cerca de 11,5% de desembolso dos R\$ 4,1 bilhões contratados com recursos onerosos. Se você considerar que os contratos de 2003 foram na sua maioria assinados em dezembro de 2003 e os de 2004, em junho de 2004, considerando ainda a lei eleitoral, que impediu o repasse de recursos de 2004, estamos dentro dos prazos de desembolso. Estamos visitando os 21 Estados que receberam recursos onerosos para que a gente possa contribuir para agilizar o início das obras. Queremos manter uma série histórica de investimentos no setor de saneamento. Os fabricantes de equipamentos para saneamento estavam dando risada nesses dois anos, por causa dos investimentos que fizemos”.

O ministro das Cidades, Olívio Dutra, disciplinado, evita críticas à equipe econômica. “O governo está no fio da navalha entre as metas econômicas e sociais. Elas não podem se chocar. Tem que ter uma condução econômica que não faça da meta econômica uma religião, mas também não afrouxe a ponto de desorganizar o país para as gerações futuras”, disse ele ao jornal *O Globo*. E completou: “A minha expectativa é que a palavra contingenciamento tenha o significado que deve ter. É uma contingência. Não é um destino do qual não podemos fugir”.