

A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64

Wilson Edson Jorge

Resumo

O presente artigo foi desenvolvido a partir da Tese de Doutorado apresentada na FAUUSP, em setembro de 1987: "A Política Nacional de Saneamento Pós-64".

O trabalho consistiu em uma avaliação sistemática e crítica da política de saneamento implantada em 1970, dando destaque às contradições que sobressaíram do processo, a fim de ultrapassar o discurso sobre o Plano e recorrer a uma crítica global sobre o mesmo, para entender aquelas contradições e os limites que o Plano apresentou.

A política de saneamento urbano do Governo Federal só pode ser compreendida enquanto produto de vários interesses, dos quais os principais foram a política econômica mais ampla do Governo Federal, os interesses do BNH enquanto instituição financeira e os interesses do forte "lobby" público e privado que se cristalizou em torno daquela política.

Abstract

This paper is based on the Ph.D. thesis named 'A Política Nacional de Saneamento Pós-64' (The National Policy on water supply and wastewater Disposal after 1964) submitted in September 1987 at FAUUSP.

The research consisted in a systematic evaluation upon the national policy of 1970, with special concern to the contradictions raised on the process of its implementation. Such an evaluation aimed at to overlap of the official discourse as a way to understand the referred contradictions and the limits of the policy itself.

The federal government policy on water supply and wastewater disposal may only be understood as the result of a combination of different interests, among which are particularly important the economic federal policy, the BNH – National housing Bank concerns as a financial institution and the strong lobby composed by private and public actors organized around that policy.

Artigo elaborado com base na Tese de Doutorado "A política nacional de saneamento pós-64", apresentada em setembro de 1987. Orientador: Prof. Dr. Flávio Villaça.

A Estruturação do PLANASA

A primeira indagação que ocorre na abordagem da política de saneamento urbano é o por quê da escolha desse setor, como elemento privilegiado de uma política específica do Governo Federal. Que vantagens o setor oferecia e, ao mesmo tempo, que problemas o Governo Federal resolveria com a montagem dessa política?

Parte da resposta se prende à própria política habitacional desenvolvida pelo governo, já a partir de meados de 1964, através de um banco criado inicialmente para tal fim, o Banco Nacional de Habitação. Os objetivos pretendidos com a política habitacional, sua evolução e a própria evolução por que passou o Banco, bem como os resultados obtidos, já foram bastante estudados por diversos autores.

O motivo básico que levou o BNH a procurar outros mercados para seus empréstimos foi apresentado por Souza. De uma posição de recursos insuficientes para implementar seus programas, com a criação do FGTS e o estabelecimento da competência do BNH para geri-lo em 1967, o Banco passou para uma posição de "excesso" de recursos, com a necessidade de aplicá-los, garantindo-lhes taxas mínimas de capitalização. A partir daí o BNH ampliou e diversificou seus programas de aplicação dos fundos, enquanto que o mercado habitacional a quem se destinavam os recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, basicamente constituído por população de baixa renda, apresentou estrangulamentos à absorção dos recursos disponíveis. Na condição e necessidade de encontrar aplicações rentáveis para seus recursos, o BNH dirigiu-se para os estados e os municípios.

A argumentação de Souza foi retomada por Maricato que explicitou os reveses da política habitacional do período.

Por outro lado, a ação do Banco, financiando conjuntos residenciais principalmente em grandes cidades, expôs as deficiências em infra-estrutura em geral e, especificamente, as deficiências dos próprios conjuntos. Esse processo familiarizou o Banco com a potencialidade que os serviços de infra-estrutura urbana ofereciam para investimentos.

O setor de saneamento oferecia grandes vantagens como mercado de investimentos para o BNH. Em primeiro lugar, era e continua sendo um mercado muito amplo, com demandas reprimidas e o consumo de água (o subsetor mais vital do saneamento) é crescente, pois seu mercado consumidor corresponde a toda população urbana do país. A situação de abastecimento de água, na década de 60, continuava precária no país, principalmente nas grandes cidades e a situação dos esgotos era ainda mais crítica.

As soluções para esses problemas exigiam grandes investimentos em obras para ampliação das redes e atendimento ao consumo. O pagamento dos serviços de saneamento, via tarifa, era um componente menor da despesa da população, o que dava certa garantia de que esse componente não sofreria estrangulamentos por falta de pagamento. Finalmente, o setor de saneamento sempre foi um setor de grande importância política, face à importância de tais serviços junto à população.

Qualquer obra ou melhoria no atendimento em saneamento, trazem imediatamente prestígio à administração junto à população beneficiada, o que torna o setor muito importante para uma política de legitimação do poder.

Não se pode esquecer também que a ampliação das áreas de atuação do BNH significava ampliação do próprio poder do órgão e do setor político e burocrático dentro do qual o Banco se inseria. O poder tem sua própria dinâmica e, dentro da política geral de concentração do poder que o Estado vinha implantando, o Banco (isto é, toda estrutura de poder em que ele se vinculava) buscou novos espaços para atuar e, dentro

das condições concretas, procurou ampliar o setor de saneamento para sua área de influência.

Outra vantagem que o setor de saneamento oferece e que é importante para o subsetor da construção pesada, interessado em ampliar sua ação sobre o urbano, relaciona-se com a terra urbana. Na produção da habitação, o elemento terra urbana é fundamental, principalmente no processo de captação da mais valia, garantindo ao proprietário, parte substancial da mais valia gerada no processo. Essa dinâmica do processo de produção habitacional torna o processo mais complexo, ampliando os agentes em cena e reduzindo, em última análise, as taxas de lucro da indústria da construção civil. No caso de saneamento, a maior parte da terra urbana que participa do processo de implantação do sistema é de propriedade pública: são as ruas, as áreas marginais de cursos d'água. São poucas as quantidades de terra de propriedade privada necessárias a esses sistemas, correspondendo, eventualmente, às áreas para as estações de tratamento de água e de esgotos (que podem ser instaladas relativamente afastadas das áreas urbanas, ou seja, em áreas de baixo valor) e para a posse das quais o Estado pode lançar mão do recurso da desapropriação, eliminando ou diminuindo as condições de barganha do proprietário.

Portanto, no setor de saneamento, a reprodução do capital está vinculada diretamente ao setor produtivo, com reduzidos figurantes no processo de captação da mais valia.

A segunda indagação que ocorre face à montagem de política de saneamento é por que ela só ocorre, com vigor, a partir de 1971, com a implantação do PLANASA. Enquanto o setor habitacional foi objeto de destaque da política social e econômica do regime militar, já em 1964, por que somente após sete anos é que se efetivou uma política de vulto para o setor de saneamento?

O principal motivo porque isso ocorreu foi que a política habitacional sempre padeceu de fundos de investimentos a longo prazo e, até 1964, eles eram poucos e descapitalizados, já que os ativos e empréstimos dos fundos não eram corrigidos face à inflação. É a partir de 1967, com o estabelecimento da competência do BNH para gerir o FGTS, que o Banco se vê com "excesso" de recursos, face à capacidade restrita do setor em que atuava, do mercado habitacional da população de baixa renda, em absorver recursos.

A montagem institucional para implantar a política do Governo Federal de Saneamento Urbano foi desencadeada sucessivamente: a criação do FGTS, sua passagem para controle do BNH, a formalização dos princípios a serem geridos pela política federal de saneamento, a criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento – FISANE (agosto de 1967) e a passagem de seu controle para o BNH, a criação do Conselho Nacional de Saneamento (setembro de 1967). A origem dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos – FAE passou pela política do BNH, em estímulo à criação de fundos regionais para saneamento (agosto de 1968). Finalmente em 1969, o BNH foi autorizado a aplicar os recursos do FGTS em sistemas de água e esgoto.

Portanto, já tendo como objetivo a entrada no setor de saneamento, o Governo Federal, através do BNH, montou a estrutura institucional necessária para implantar sua política, em dois anos, de 1967 a 1969.

Outra dificuldade para o Governo Federal implantar sua política de saneamento urbano, foi a resistência dos municípios a cederem seus direitos de gestão dos sistemas de saneamento, incluindo nessa cessão o próprio acervo dos sistemas. Isso demandou uma ação política que teve de ser montada via Governos Estaduais, mais submissos e controlados politicamente pelo Governo Federal. Por outro lado, foi necessário haver um certo período entre a reforma tributária implantada e o conseqüente e progressivo es-

vaziamento financeiro dos municípios, o que facilitou sua submissão à política de saneamento federal. Mesmo assim, muitos municípios, e vários deles importantes demograficamente e economicamente, resistiram até o presente à pressão do Governo Federal e não se incorporaram ao PLANASA.

O fato da montagem da política federal de saneamento ter sido desenvolvida através de um banco, significou que a tônica básica incorporada aos serviços de saneamento foi financeira. A perspectiva dos serviços serem de cunho social foi deixada de lado, ou melhor, apenas suscitada na defesa e apologia da política de saneamento. Na prática, o BNH passou a financiar, como entidade bancária, estados e municípios carentes de recursos e de vias alternativas para obtê-los. A obtenção dos recursos do Banco passou a ser obrigatoriamente vinculada, após o PLANASA, à criação do FAE e das Companhias Estaduais de Saneamento – CES, através dos quais os recursos eram repassados aos municípios, via companhia local vinculada à FAE estadual. As imposições do Banco explicitaram e delimitaram a tônica empresarial do modelo PLANASA.

O modelo estabelecido para o PLANASA, via BNH, foi altamente centralizador. Para facilidade e controle dos empréstimos, os mesmos eram negociados via CES, isto é, o SFS vinculava-se a 28 CES que geriam, cada uma, pelo sistema de caixa única, todos sistemas de saneamentos locais, dos municípios aderentes ao Plano. Os programas, investimentos, política tarifária dos 2.929 municípios brasileiros aderentes ao PLANASA, eram resolvidos via as 26 CES criadas, uma para cada estado. A lógica da centralização, para fortalecimento das CES e dos FAE exigiu que cada CES gerisse os sistemas de saneamento da maior parte dos municípios do seu estado. Essa lógica de subordinação dos municípios ficou evidente na Exposição de Motivos nº 3 (abril de 1975) do Conselho de Desenvolvimento Social que propunha, como ideal, a integração de todos municípios brasileiros às CES. Essa centralização, beneficiada pela política centralizadora do Governo Federal, passou pela cooptação dos estados via CES e pela cooptação dos municípios, via os próprios estados, que se encarregaram das pressões políticas e financeiras sobre os mesmos. Na realidade o sistema de monopólio estatal dos serviços a nível municipal, transmutou-se em um monopólio de serviços mais amplo, a nível estadual, e em um monopólio financeiro absoluto, a nível federal.

O sistema financeiro previsto pelo PLANASA viabilizava e dava plenas garantias aos empréstimos do BNH, responsabilizando os Estados, via CES, pelos mesmos e exigindo que integrassem com até 5% de suas receitas, os FAE. Assim, cada empréstimo do BNH exigia uma igual contraparte do Estado, via FAE, o que multiplicava o alcance dos empréstimos do Banco. A criação do PLANASA repousou sobre um sistema financeiro que levou à centralização financeira e econômica do sistema de saneamento, às expensas dos estados, dos municípios e, finalmente, na base sustentatória da pirâmide, dos consumidores, dos quais a maior parte constituída por assalariados, dos quais a maior parte, de baixa renda.

Juntamente com a montagem da política federal de saneamento, da qual o PLANASA se constituiu a forma e expressão mais amadurecida e abrangente, cresceu o "lobby" de segmentos dos setores privado e público, com interesses vinculados àquela política.

Na avaliação da política de saneamento, é fundamental a inserção desse "lobby" que atuou, basicamente, dando suporte a uma política enfaticamente de obras, em detrimento do funcionamento dos sistemas de saneamento.

No discurso montado pelo Estado para justificar o PLANASA, as críticas mais enfáticas formuladas à situação dos serviços de saneamento, no período anterior a 64, recaíram sobre os municípios. Essas críticas se referiam à incapacidade financeira administrativa e política dos municípios em equacionarem e resolverem adequadamente os problemas vinculados às demandas urbanas, em serviços de água e de esgotamento sanitário.

Por um lado, essas críticas procediam, quando se referiam às condições de funcionamento da entidade encarregada dos serviços, geralmente um órgão de linha, um departamento ou secretaria regidos pelo sistema de direito público, com pouca flexibilidade face às necessidades de ampliação e manutenção dos sistemas de saneamento. Porém essas condições, dentro da linha de modernização e eficiência dos órgãos do Estado, que presidiu a política pós 64, foram superadas pelo menos parcialmente, pela constituição, a nível municipal, de empresas públicas regidas pelo sistema de direito privado. O mesmo princípio de organização institucional que presidiu a montagem das CES, poderia ser utilizado a nível municipal, superando, portanto, deficiências ditas inerentes da burocracia vinculada à administração direta.

Por outro lado, essas críticas foram desenvolvidas a partir de um diagnóstico parcial dos problemas de saneamento nos municípios, que não consideraram dois fatores essenciais para se compreender o contexto daqueles problemas: o crescimento acelerado das populações urbanas no Brasil, a partir da década de 50, principalmente nas cidades maiores, e o progressivo esvaziamento tributário dos municípios, fator esse já ressaltado anteriormente.

Conseqüências da Inserção do PLANASA na Política mais ampla do Estado e do BNH e das Bases Estruturais em que o Plano foi desenvolvido

A política de saneamento urbano do Governo Federal, só pode ser compreendida, enquanto vista como um produto de vários interesses coincidentes, superpostos e mesmo antagônicos, mas cujo vetor principal foi a política econômica mais ampla do Estado, seguido dos vetores relativos aos interesses do Banco, enquanto instituição financeira, e aos interesses do forte "lobby" público e privado que as cristalizou em torno daquela política. Nessa constelação de interesses e de pressões, o usuário final, o consumidor, não teve nenhuma participação na formulação e implantação daquela política e sua influência somente ocorreu na medida em que começaram a surgir organizações populares que passaram a exigir qualidades mínimas para os locais de moradia, inclusive de saneamento.

Enquanto instrumento de crescimento econômico a política de saneamento promoveu o crescimento do setor da construção civil e principalmente do subsetor da construção pesada. A predominância das grandes firmas construtoras, como força atuante do "lobby" de saneamento, fez com que a política de saneamento fosse encaminhada para dar ênfase a obras e para privilegiar grandes obras, cuja escala e complexidade se enquadrassem no perfil tecnológico e econômico daquelas firmas.

Os recursos aplicados pelo BNH no PLANASA aumentaram substancialmente de 1981 a 1983, em valor absoluto, de 48 milhões de UPC em 1980 (US\$ 686 milhões), para 94 milhões de UPC (US\$ 1.344 milhões) no ano seguinte, já em plena recessão. Porém, a partir de 1983, ano em que a recessão atingiu o seu auge (variação anual do PIB igual a -3,2%), a direção da política econômica do Governo Federal restringiu o repasse de créditos, a partir da Resolução 831. Mesmo com todo "lobby" de saneamento pressionando o governo, as restrições somente foram levantadas um ano após seu início, quando o processo recessivo já estava diminuindo (em 1984 a variação do PIB subiu para +4,5%). Em suma, a política econômica do Governo Federal manipulou a política de saneamento em função dos objetivos mais amplos fixados e que são aparentemente contraditórios, se vistos exclusivamente do ângulo específico da política de saneamento. O manifesto que a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES apresentou ao país, como denúncia de uma política contraditória e prejudicial, é o exemplo da avaliação que o "lobby" pretendeu passar para a opinião pública, não

porque desconhecesse as razões que levaram o centro de poder da burocracia estatal à restrição dos créditos, mas simplesmente porque estavam com seus interesses ameaçados com aquela política.

O índice e exemplo mais evidente do controle que o centro de poder do Estado encarregado da política do país, manteve sobre a política de saneamento, foi o controle dos aumentos tarifários. A Lei 6.528, de 05/78, que normatizou a política tarifária em saneamento, vinculou a aprovação dos reajustes tarifários propostos ao Conselho Interministerial de Preços, sob o controle dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

O processo de concentração na SEPLAN das decisões econômicas, levou não só o BNH (inclusive o MINTER) a ficar estreitamente vinculado a sua órbita, como também explica o esvaziamento de órgãos como o Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR), a quem estava vinculada a implantação de diretrizes de uma política de maior alcance "social" já estabelecida no II PND.

A vinculação política de saneamento a segmentos importantes da economia, principalmente o subsetor da construção pesada, levou aquela política a privilegiar as obras como seu elemento mais significativo e importante. Em palestra de 1983, na SABESP, o Engenheiro José Fernandes afirmou que a preocupação básica das empresas de saneamento foi a "realização de obras para que se pudesse dar água a quem não tinha, gerando concentração de esforços numa atividade em detrimento da atividade fim que é a operação dos sistemas". Ou como expressa o editorial da revista Engenharia Sanitária, "como todos os esforços se voltaram para a construção dos sistemas, sentia-se, naturalmente, grande atividade no desenvolvimento de projetos e obras, enquanto a operação era implementada com menor ênfase".

Essa ênfase em obras desdobrou-se na ênfase em grandes obras, o que exigiu a concentração dos investimentos e a seleção, nas prioridades do plano, de obras que garantissem, além de grandes investimentos, um período de implantação amplo, permitindo também uma maior estabilidade para as receitas das empresas construtoras.

O exemplo mais evidente dessa política foi o projeto SANEGRAN, relativo à captação e tratamento dos esgotos da região metropolitana de São Paulo. Esse projeto que gerou polêmicas exacerbadas sobre sua concepção e a forma de implantação, foi o exemplo mais agudo de concentração de investimentos em toda trajetória do PLANASA.

Inicialmente, as previsões de investimento para todo o projeto chegavam ao total de 355 milhões de UPC (US\$ 5.076 milhões), equivalendo a uma média de investimento anual de 15 milhões de UPC (US\$ 215 milhões) durante 24 anos, no período de 1977-2000.

Os investimentos nas obras do SANEGRAN foram de tal forma privilegiados na política de saneamento e especialmente na política do SFS, relativa a esgotos sanitários, que o Estado de São Paulo, por conta basicamente do SANEGRAN, recebeu 63,7% de todos investimentos realizados pelo PLANASA em todo Brasil, até o ano de 1984. Além disso, toda a previsão inicial de custos do projeto mostrou-se subdimensionada e, durante a implantação das obras, os investimentos *per capita* implícita nos Estudos de Viabilidade Global (EVG) da SABESP para o SANEGRAN, foram subindo: no EVG de 1977 o investimento *per capita* foi de 21,4 UPC (US\$ 306); no EVG de 1983 o investimento *per capita* já havia chegado a 48,6 UPC (US\$ 695).

Para a empresa construtora, esses aumentos significam, basicamente, aumento do próprio faturamento; sua lógica é a de faturar o máximo possível. A construtora não está preocupada, não é de sua lógica preocupar-se com as repercussões dos custos sobre as futuras tarifas, nem sequer com a viabilidade do empreendimento em causa. Seu objetivo é instalar-se na obra e garantir que o fluxo dos recursos do Estado continuem

alimentando a operação. Quanto à forma de privilegiar as grandes empreiteiras nas obras, a avaliação do Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais, criticando a ação da COPASA, aponta: "Nota-se cada vez mais a participação de um número reduzido de firmas empreiteiras de obras nas licitações da empresa, em decorrência das exigências contidas nos editais que, por serem restritos, privilegiam principalmente aquelas de maior porte. Por outro lado, freqüentemente, essas obras têm sido subempreitadas para firmas menores, o que demonstra a incorreção da política de obras da empresa"

Nessas condições de direcionamento do mercado constituído pelo Estado, para um setor fortemente oligopolizado, é comum a prática de acordo entre as grandes empreiteiras, pré-fixando a parte que cada uma levará das obras em concorrência.

Outro exemplo importante da concentração necessária dos investimentos, para privilegiar grandes obras, está nos investimentos realizados pelo Programa de Financiamento para Sistemas de Drenagem – FIDREN, vinculados à drenagem urbana. Também nesse caso, o Estado de São Paulo ficou com a maior parte, com 77,4% do total dos investimentos realizados no setor, para todo o Brasil, no período 1973-1984.

Para justificação dos investimentos em obras, a argumentação usada foi a de que os *déficits* em relação aos sistemas de saneamento urbano até 1970, eram tão pronunciados que a prioridade básica estava na ampliação das redes e equipamentos dos sistemas de saneamento.

Essa justificativa é defensável, porém, insuficiente. A ênfase dada às obras não foi acompanhada de uma preocupação e medidas equivalentes, face à programação e aos custos dos sistemas, à política tarifária, à operação dos sistemas, o que levou a um aumento desproporcional e desnecessário dos custos dos sistemas implantados.

O exemplo da política tarifária formulada para o setor de saneamento é expressivo, face à ênfase dada às obras. Nesse sentido, vários trabalhos apareceram criticando aquela política e sua insuficiência, face às necessidades de viabilizar as CES dentro das regras do jogo, estabelecidas pelo PLANASA. O estudo mais amplo que aborda criticamente a política tarifária, observa a maneira simplista com que se colocou inicialmente, o tema da viabilidade global das CES, onde praticamente nenhuma atenção foi dedicada ao problema tarifário, como forma realista de se obter o equilíbrio econômico financeiro das companhias. Conforme Fontenelle: "Na época, *todas as prioridades do setor* (grifo nosso) estavam voltadas para a execução de obras; em primeiro lugar, porque existia um grande *déficit* no abastecimento de água, de uma forma geral, e, em segundo lugar, porque não havia *praticamente restrição de recursos* (grifo nosso) o que, certo ou errado, fez com que se negligenciasse quanto à priorização dos investimentos, através de critérios que conduzissem ao equilíbrio econômico-financeiro das empresas, por meio da minimização de suas necessidades tarifárias.

Só em 1978 o problema tarifário e a viabilidade econômico-financeira das CES foram objeto de legislação específica onde a sistemática adotada substituiu "uma visão eminentemente financeira do problema tarifário das companhias, por uma visão econômica em que considera a depreciação e a remuneração do investimento no custo do serviço, onde anteriormente só eram incluídos os juros e amortizações dos empréstimos".

Os autores afirmam, portanto, que a prioridade do PLANASA foi a execução das obras e essa prioridade, vinculada à abundância de recursos (o que resolvia a questão básica do BNH, logo após 1967, de onde investir os recursos disponíveis do FGTS), fez que se negligenciasse a política tarifária, equacionando-a de forma insuficiente e restrita.

O estrangulamento tarifário, porém, só ocorreu com a evolução de toda política do PLANASA, quando as condições externas se alteraram e os recursos para investimentos se reduziram. Enquanto o Plano atendeu os seus objetivos básicos, no sentido de

serem os mais determinantes da política de regulação da própria economia do país, de reprodução do capital via indústria da construção civil, drenando recursos compulsoriamente da população na forma de impostos e tributos, não se deu maior ênfase aos aspectos tributários, custos dos projetos, etc. Se por hipótese, as disponibilidades de recursos continuassem amplas e os estados apresentassem condições financeiras de amortizarem os empréstimos, a política tarifária apesar de "negligenciada", de insuficiente para garantir a viabilidade das CES, provavelmente seria mantida.

Da mesma maneira, a dinâmica de expansão da política de saneamento, tendo como vetor básico a ênfase em obras, secundarizou, durante um longo período, outros elementos da produção e gestão dos sistemas de saneamento, como a tarifa, os custos das obras, a viabilidade econômica dos projetos, etc.

Duas características básicas do Plano merecem destaque, pelas suas conseqüências. A primeira é relativa à natureza do órgão básico do sistema, o BNH, e se refere à lógica financeira da instituição e à estrutura do próprio PLANASA. A segunda característica, a centralização, correspondeu a uma conseqüência imediata e indispensável à gestão e expansão do Plano.

A lógica financeira do Banco, isto é, a necessidade de remunerar os recursos sob sua gestão e a política de juros diferenciados, estabelecida para os diversos estados, geraram um processo de seleção de áreas e de priorização de investimentos que tiveram, como conseqüência, privilegiar os investimentos nos estados em melhores condições econômicas e financeiras que, por essas condições, podiam absorver maiores investimentos e pagar juros maiores. Dessa forma, a lógica da concentração decorreu também da lógica financeira da instituição com o controle sobre os fundos do Plano. O Estado de São Paulo, mesmo pagando os juros mais caros do SFS (10,5% ao ano), absorveu 42,6% do total de investimentos realizados pelo PLANASA, no Brasil, de 1968 a 1984, seguido por Minas Gerais com 10,0% do total dos investimentos. Portanto, somente dois estados absorveram mais da metade dos investimentos vinculados ao Plano.

Com a redução dos recursos disponíveis para investimentos, na medida em que a situação financeira do BNH piorou e as condições de endividamento dos estados impediram maiores aportes aos FAE, as empresas de saneamento passaram a depender cada vez mais das receitas tributárias para suas necessidades face aos compromissos financeiros, investimentos e manutenção e operação dos sistemas de saneamento. Nessas condições, as CES tenderam a priorizar o atendimento de áreas urbanas com maiores potenciais de receita, o que significou atender às zonas urbanas mais centrais da aglomeração, com maiores densidades de ocupação e ou zonas ocupadas por população com maiores rendas, comparadas com as camadas da população de outras zonas carentes dos serviços de saneamento.

Da mesma forma, a tendência das CES foi de atender prioritariamente aos municípios maiores, em detrimento dos menores, com menos condições de atender as exigências de viabilidade das CES. Esse parece ser um dos motivos por ainda haver uma quantidade muito grande de municípios de pequeno porte fora do PLANASA. Enquanto que, para os municípios maiores e melhor situados economicamente, houve interesse em permanecerem fora do PLANASA, resistindo muito para manterem sua autonomia no setor, para os municípios menores não parece haver esse interesse ou vantagens evidentes em ficarem fora do PLANASA. Aliás, o argumento mais usado pelo governo para justificar a caixa única das CES em cada estado foi que, a partir dela, seria possível atender os municípios menores, normalmente "inviáveis" em relação aos sistemas de saneamento. Dos 1.170 municípios não atendidos pelas CES, 1.020, isto é, 87,2% do total têm menos de 20.000 habitantes. É provável que na situação atual, as CES não

venham facilitando a incorporação dos sistemas desses municípios o que poderia, pela própria argumentação vinculada às justificativas do PLANASA, colocar aquelas companhias em situação financeira mais difícil do que apresentam hoje.

Quanto à centralização do sistema, a necessidade do PLANASA expandir o universo subordinado à política de saneamento, levou a um rápido e intimidante processo de incorporação dos municípios às CES, exercido a partir de pressões políticas e financeiras. No relatório preliminar sobre o PLANASA, da Comissão de Saneamento, está explícita a pressão exercida sobre os municípios: "Os municípios, tradicionalmente gestores dos serviços de água e esgoto, a partir de 1971, foram obrigados a optar entre aderir ao PLANASA, gerenciado pelo BNH e executado por CES, ou buscar obtenção de recursos através de outras fontes que não o BNH, só que com extremas dificuldades para consegui-los".

As pressões dos governos estadual e federal sobre os municípios se deram basicamente através do bloqueio de financiamento oficial às obras de desenvolvimento urbano.

Diante dos problemas de saneamento e do potencial de receitas das comunidades médias e grandes, é provável mesmo que as CES tendam a colocar, em um segundo plano de prioridade, as pequenas comunidades. Por outro lado, no caso de haver divergências políticas entre o município e o estado, se este estiver controlando os serviços de saneamento, pode usá-los como instrumento de pressão sobre o município.

Em um aspecto, porém, a política do PLANASA coincidiu com a política de saneamento habitual dos municípios: a ênfase com que se privilegiou os sistemas de abastecimento de água, em detrimento dos sistemas de esgotamento sanitário. Ao nível de investimento realizado durante toda implantação do PLANASA, a avaliação do Conselho de Desenvolvimento em 1975 considerou o desempenho da política de saneamento insatisfatório no que se referiu aos serviços de esgoto.

De 1968 a 1984, os investimentos em água ficaram com 72% dos investimentos globais do PLANASA e, se fossem considerados em separado os investimentos do Projeto SANEGRAN, que é um caso singular do setor de esgotos, aquele percentual seria ainda muito maior. De onde vem, quais são os motivos para essa preferência pelo sistema de abastecimento de água, em detrimento do sistema de esgotos e que extrapola mesmo o âmbito do PLANASA, para se estender como política de todo órgão público de saneamento?

Em primeiro lugar, evidentemente, porque o abastecimento de água é mais vital para a população. Ela pode sobreviver sem esgotos, mas não sem água. À medida que a urbanização avança, mais difícil se torna, para a população, se abastecer de água com meios próprios, ou porque os recursos naturais (lençol freático, cursos d'água, fontes) se tornam poluídos ou porque se esgotam. A necessidade de água fica evidente quando se verifica a posição desse serviço face aos esgotos, nas reivindicações que as populações fazem junto aos órgãos públicos: a água vem sempre antes do esgoto quando, evidentemente, esses dois serviços ainda não existem.

Em segundo lugar porque, normalmente, os custos de sistemas de abastecimento de água são menos onerosos que os custos de sistemas de esgotamento sanitário. Em trabalho avaliando o PLANASA por Monteiro, tais custos foram calculados em 7 UPC (US\$ 100) *per capita* para o abastecimento de água e 14 UPC (US\$ 200) para os sistemas de esgotamento sanitário. Se com o mesmo investimento é possível atender dois habitantes com água ou apenas um com esgoto, sendo a água mais essencial e mais requerida pela população, a tendência da administração pública é expandir os siste-

mas de abastecimento de água em detrimento dos sistemas de esgotos sanitários, como vem ocorrendo nos municípios autônomos ou vinculados ao PLANASA.

O problema decorrente dessa postura é que, com o aumento de consumo de água (a população quando é servida por rede domiciliar, pelo conforto proporcionado, usa mais água do que anteriormente, quando resolvia individualmente seu abastecimento), aumenta a produção de esgotos domésticos que é a forma pela qual a água que entrou no domicílio acaba saindo. O paradoxo da situação portanto é que, quando a água é levada à população, se o seu esgotamento por rede pública não é resolvido, dentro em breve as condições de saneamento ambiental que, num primeiro momento melhoraram, irão piorar.

As melhorias realizadas quanto aos sistemas de esgotos urbanos no país foram mínimas, face aos *déficits* do setor. Em 1983, apenas 32,4% da população urbana do Brasil era atendida por rede de esgoto, o que não significa porém que esse esgoto recolhido fosse tratado. Pois a tendência dos governos estaduais, face à situação crítica do setor e, em final de mandato no ano de 1986, foi investir apenas nas redes coletoras de esgoto e não no seu tratamento, transferindo para os cursos d'água, a poluição recolhida na cidade. Dessa forma, é o sistema hídrico que passa a suportar o ônus da poluição. Em 1986, dos 46% dos esgotos coletados na região metropolitana de São Paulo, apenas 5% eram tratados.

As Contradições da Política do Governo Federal no Processo que presidiu a Implantação e o Desenvolvimento do PLANASA

A primeira contradição se estabeleceu entre, de um lado, a política da tarifação realista para o PLANASA, isto é, a fixação de tarifas para os serviços de saneamento capazes de suprir todos os custos vinculados à implantação e gestão dos serviços pelas FAE e, de outro lado, a política econômica do Governo Federal implicando no rebaixamento de salários, isto é, uma maior exploração do trabalho. Essa exploração foi direta, congelando salários por decreto ou alterando os índices oficiais que mediam as variações da inflação, de forma que os aumentos salariais, a partir desses índices, eram feitos abaixo das taxas reais de inflação, perdendo parte de seu valor real. A exploração foi indireta, eliminando-se os subsídios de serviços básicos à população, que passaram a ter de ser pagos integralmente.

À medida que o governo, de um lado, reduziu os salários através de índices artificiais, de outro foi obrigado a reduzir também os valores reais das tarifas de serviços públicos, pois os aumentos tarifários face ao sistema de controle de preços do governo estavam vinculados aos mesmos índices de correção dos salários. Essa contradição não tem sido explicitada em vários trabalhos que criticam a política tarifária para o setor de saneamento apenas em relação às necessidades econômico-financeiras do setor e sua conclusão termina por se restringir a que o setor de saneamento merecia um tratamento justo e não irreal quanto as suas tarifas. O problema é que o sistema tarifário, não só do setor de saneamento, como de outros setores de infra-estrutura, como o setor energético ou de transporte, passou a fazer parte inseparável da política econômica do Estado, não uma parte destacável do todo, mas um elemento intrinsecamente vinculado e necessário àquela política. Negar a política tarifária de serviços públicos, seria negar a espoliação montada sobre o trabalhador, que é um dos sustentáculos básicos da política econômica do governo brasileiro.

O achatamento tarifário, resultado contraditório da política econômica do Estado é um dos impasses a que chegou o modelo do PLANASA, como explicita o trecho seguinte de revista Engenharia Sanitária:

"O achatamento tarifário ocorrido no setor, conduziu à descapitalização dos órgãos de saneamento, tornando imprescindível a progressiva recomposição das tarifas de água e esgotos. Os dados que se seguem ilustram o referido achatamento, permitindo comparar a evolução de preços de diferentes setores, no período 1977-1984:

Energia elétrica	167 vezes
Gasolina	160 vezes
Índice Geral de Preços – IGP	143 vezes
Índice de Produtos Industriais por Atacado	142 vezes
Salário Mínimo	119 vezes
Água e Esgotos	77 vezes"

A espoliação do trabalho acentuada pelo regime militar levou a uma segunda contradição na política de saneamento: à incapacidade gradativa da população, nos seus extratos baixos de renda (a maior parte dos consumidores urbanos de água), de pagarem as contas dos serviços, isto é, de propiciar às CES, os recursos tarifários cada vez mais importantes para as companhias, face à escassez de outras fontes de recursos. Que essa situação se tornou crítica para a política de saneamento, já expressava o presente das ABES: "O presidente da ABES, Walter Pinto Costa, acredita que o problema se situa na esfera salarial. Enquanto as tarifas são corrigidas por índices atrelados à inflação, os salários estão contidos pelo Decreto 2.065. E é da massa de salários que vem a cobertura das tarifas"

A terceira contradição entre a política econômica do Governo Federal e a política montada para o PLANASA, ocorreu no progressivo esvaziamento financeiro e político dos estados e municípios, provocado pelo Governo Federal e que ocasionou, por outro lado, a incapacidade financeira dos estados de captarem novos empréstimos para investimentos, inclusive no setor de saneamento e de canalizarem novos recursos aos FAE, que foram sendo progressivamente descapitalizados. Na medida em que a pretendida autonomia das CES repousava na capitalização progressiva dos FAE, via taxas de retorno, prescindindo de novos aportes do Estado, a política econômica e do Governo Federal achatando as tarifas, comprimindo salários e reduzindo a capacidade financeira dos estados, impediu aquela capitalização, levando a política de saneamento a um impasse.

Finalmente, o estabelecimento da fonte de recursos básicos do BNH para a política de saneamento básico, no FGTS, fez com que essa política passasse a depender do comportamento do próprio Fundo. E como já foi visto, o FGTS teve seus saldos bastante diminuídos nos períodos recessivos da economia, restringindo as disponibilidades do BNH para novos investimentos, e é justamente nos períodos recessivos que o Estado vem utilizando sua política habitacional e de saneamento, como instrumento de atenuação da crise. Nesses períodos em que seriam necessários maiores recursos para o setor, os recursos desceram a níveis muito baixos, restringindo o alcance da política pretendida.

O "lobby" das grandes empresas construtoras se constituiu, em determinado momento, em uma oposição à política econômica do estado, Estado esse que garantiu a formação e desenvolvimento do próprio "lobby". Na medida em que a ação do Estado se dirigiu para enfrentar a crise do sistema econômico, tomando medidas que prejudicaram os investimentos no setor de saneamento, o "lobby" se voltou contra essas medidas procurando, inclusive, o apoio da opinião pública. Esse "lobby" está hoje na berlinda como um dos principais componentes do processo de corrupção e de venda de influências dentro do governo, objeto de investigação por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do Congresso Nacional.

Os Resultados do PLANASA

A incapacidade demonstrada pelo governo para resolver os problemas financeiros do BNH, vinculados à própria estrutura montada para a circulação dos recursos geridos pelo Banco, levou ao seu fechamento. Segundo Luiz Carlos Mendonça de Barros, diretor da área de mercado de capitais do Banco Central, em 1986, “as enormes falhas estruturais e os subsídios do passado a empresas construtoras e a compradores da casa própria, em ambiente de inflação elevada, jogam a estimativa do rombo do Sistema Financeiro da Habitação para meio trilhão de cruzados”.

Porém, se olhado do ponto de vista estrito das funções que o BNH exerceu para o sistema econômico, o banco cumpriu e muito bem, seus objetivos. Foi um instrumento útil no processo de acumulação de capital, promoveu o crescimento da economia, “capitalizou as empresas construtoras e os agentes financeiros e dinamizou todo o setor privado de promoção imobiliária” além de favorecer a expansão do setor oligopolizado das empresas nacionais da construção pesada.

O *déficit* ou rombo que o banco apresentou ao ser fechado foi repassado em parte aos usuários do sistema, como pretendia o então diretor da dívida pública do Banco Central, André Lara Rezende, e parte acabará sendo incorporado ao *déficit* do Tesouro Nacional, uma forma de socializar o *déficit* da instituição.

Do ponto de vista financeiro, a situação das CES veio a se tornar crítica, estando essas companhias no limite de endividamento possível e numa perspectiva de acentuação dos seus *déficits*.

Com o fechamento do BNH, deixou de haver uma política centralizada de estabelecimento de tarifas para as CES, deixando a cada uma, a decisão de fixação das tarifas. Nesse novo processo, a política das CES passou a ser a mais simplista, elevando bastante suas tarifas, acima da inflação, política essa adotada pelo atual Governo Federal para todas tarifas de serviços públicos, dentro da política mais ampla adotada para a redução do seu *déficit*. Como resultado dessa política de aumento tarifário, não seguida de alterações mais estruturais da política de saneamento, a população está pagando valores muito altos para os serviços de água e esgotos. A Sabesp cobra atualmente cerca de US\$ 0,60 por m³ de água, um índice muito superior à média cobrada anteriormente.

Em relação ao atendimento à população, o PLANASA melhorou sensivelmente as condições urbanas de abastecimento de água de um modo geral, chegando à década de 80, atendendo 80% da população urbana do Brasil. Observa-se que esse percentual tende a cair nas condições atuais e que o atendimento apresenta desníveis regionais acentuados, com determinados estados situados bem abaixo da média brasileira. Quanto às condições de esgotamento sanitário urbano, a situação atual permanece crítica, com apenas 32,4% da população urbana brasileira atendida e, muito provavelmente, apenas parte do esgoto coletado está sendo tratado, o que significa um aumento da carga poluidora despejada nos corpos d'água receptores. Essa situação ainda é mais grave se a avaliação for regional, pois alguns estados têm apenas 1% da população urbana atendida por rede geral de esgoto.

Mesmo com todo aparato de pressão exercido sobre os estados e municípios, o PLANASA não conseguiu trazer para o seu controle 1.170 municípios (28,5% do total de municípios brasileiros) que, mesmo com todas dificuldades vinculadas a essa decisão, mantiveram sua autonomia nos serviços de saneamento urbano. Essa resistência espelha bem as desvantagens que o PLANASA trazia para as condições políticas, administrativas e financeiras locais.

O PLANASA gerou um processo de aumento dos custos gerais *per capita* dos sistemas de saneamento, muito superior às previsões inicialmente formuladas nos estudos de viabilidade e nos projetos desenvolvidos durante o Plano. Os investimentos *per capita* previstos pela Secretaria dos Serviços e Obras Públicas do Estado de São Paulo (Adeção ao PLANASA, 1973) foram de 6,7 UPC/hab. (US\$ 96/hab.) para os sistemas de abastecimento de água e 9,3 UPC/hab. (US\$ 133/hab.) para os sistemas de esgotamento sanitários. Os valores reais desses investimentos (médias da SABESP, 1973-1984) chegaram, em 1984, a 20,0 UPC/hab. (US\$ 286/hab.) para os sistemas de água e 24,4 UPC/hab. (US\$ 349/hab.) para os sistemas de esgotos. Os investimentos *per capita* do projeto SANEGRA foram subindo progressivamente, à medida em que foram sendo implantados e revistos seus Estudos de Viabilidade Global, pela SABESP. Assim esses estudos chegaram aos valores de 21,4 UPC/hab. (US\$ 306/hab.) em 1977 e 48,6 UPC/hab. (US\$ 695/hab.) em 1983.

Muitas são as causas apontadas para explicar esses aumentos de custos que ocorreram, de um modo geral, em todo país: concepção de projetos com previsão de atendimento de muito longo período, criando ociosidade em unidades de custo elevado, e exigindo investimentos desnecessários; gestão incompetente por parte das CES; utilização de tecnologia mais sofisticada do que seria necessário, sem busca de soluções mais simples, adaptadas às condições locais do projeto; orientação das obras para grandes empreiteiras. Essas causas estão, em última análise, vinculadas aos objetivos principais da política de saneamento: expandir o poder e a ação centralizadora do Estado sobre a sociedade e promover a reprodução do capital em condições vantajosas através de uma política de aumento da exploração sobre o trabalho.

A ênfase nas obras levou, inclusive, à montagem de um sistema de controle operacional deficiente, nas CES. Na cidade de São Paulo, as perdas no sistema de abastecimento de água chegaram em 1977, a 35,63% do volume de água produzido. Um programa de controle operacional da SABESP conseguiu reduzir esse volume de perdas a 27,07% em cinco anos.

Ao nível da política tarifária, a adoção de tarifas diferenciadas por classe de consumidor (definida pelo volume do consumo e pela atividade exercida) significou um repasse de custos entre as camadas sociais, mas com rígidos limites como política redistributiva.

Esses limites foram delimitados por um lado, pela política do "realismo tarifário" que manteve as receitas tarifárias como a mais importante fonte de receita das CES, impedindo o seu rebaixamento; por outro lado, pela estrutura de renda muito concentrada da população, impedindo que a redistribuição interna dos custos dos sistemas, via tarifas, atingisse níveis significativos.

Conclusões

O PLANASA melhorou as condições urbanas de abastecimento de água, chegando o país, à década de 80, com um atendimento de 80% de sua população urbana. Essa situação permaneceu praticamente a mesma, na década seguinte.

O Estado não teve, de fato, uma política social vinculada à sua política de saneamento urbano. A funcionalidade da política de saneamento consistiu em uma política empresarial sem qualquer tipo de subsídio que comprometesse o retorno, via tarifas, dos empréstimos do BNH. A política de saneamento deu preferência às obras e às grandes obras, atendendo ao "lobby" das grandes empreiteiras. Uma das conseqüências mais sérias dessa política foi sua contribuição para o aumento dos custos gerais das obras. A formação de todo um setor da construção pesada, que é o mesmo que faz as gran-

des obras públicas, como hidrelétricas, metrô, auto-estradas, é ilustrativo das relações entre o regime autoritário e setores empresariais que cresceram com o autoritarismo. Aqui, no reino da “Lei de Gerson”, mostra-se a face mais escandalosa do autoritarismo brasileiro, a construção do Estado do Mal-Estar. É esse tipo de contradição, de que está recheado o sistema brasileiro, que a democratização é chamada a dar conta.

A estrutura montada para o SFS foi uma decorrência da política adotada no período do regime militar de centralização do poder à custa da autonomia dos governos estaduais e municipais. A centralização do SFS subordinou, através de um processo articulado de pressões, os municípios e os estados ao PLANASA. Mesmo com todo aparato de pressão exercido sobre os municípios, o PLANASA não conseguiu trazer para o seu controle 1.170 municípios (29% dos municípios do país), muitos deles municípios grandes e importantes que mantiveram sua autonomia nos serviços de saneamento urbano, apesar das dificuldades vinculadas a essa decisão.

Quando da extinção do BNH, a situação das CES já era crítica, a maior parte delas com um *déficit* progressivo e incapazes de resolver seus problemas econômicos e financeiros via tarifas. O *déficit* das CES passou a ser bancado pelos respectivos estados, acumulando maiores *déficits* e procurando repassá-los ao Governo Federal. Essa foi a última contradição de um sistema que tinha como modelo, uma política empresarial para o saneamento.

A extinção do BNH não trouxe qualquer consequência estrutural ao SFS, além de permitir às CES maior autonomia no estabelecimento de tarifas que levou a um aumento explosivo das mesmas. Os problemas estruturais da política de saneamento montada via PLANASA permanecem, o que é mais uma herança da Nova República onde se mudou para que as coisas permanecessem as mesmas. É preciso de novas luzes para se conhecer a verdadeira história da não-saneada relação entre grupos econômicos e um Estado de exceção.

Referências Bibliográficas

- COUTINHO, Luciano G. *Estrutura e Gênese da Administração Pública de São Paulo. Administração Centralizada do Setor Público Estadual: Saneamento Básico*. FINEP-FUNDAP, São Paulo, 1978.
- FAGNANI, Eduardo. *O perfil da Intervenção Governamental no Saneamento Básico: Principais Dilemas em São Paulo*. FUNDAP, São Paulo, 1984.
- FONTENELLE, José Amaury Teles, et al. *A Viabilidade Econômica dos Projetos e da Companhia Estadual de Saneamento, no Modelo do Planasa – Uma Análise Crítica*. Sabesp, São Paulo, 1983.
- JORGE, Wilson Edson. *Planasa – A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. São Paulo, 1987. Tese (dout.) – FAUUSP.
- MARICATO, Erminia. *Indústria da Construção e Política Habitacional*. São Paulo, 1983. Tese (dout.) – FAUUSP.
- MONTEIRO, José Roberto de A. P. do Rego. *A Posição do Brasil Face à Década de Água*. In: Engenharia Sanitária, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, 1981, p. 40.
- Planasa – Avaliação e Perspectivas*. In: Engenharia Sanitária, São Paulo, 1985, p. 392.
- Planasa considera prioritário o Programa de Controle Operacional*. In: Engenharia Sanitária, Rio de Janeiro, n. 1, jan./mar. 1985, p. 22.
- Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1978-1970*, jul. de 1967.
- REINACK, Klauss. *Obras de Saneamento e Controle da Poluição das Águas da RMSP – Plano Diretor Sanegran*. In: Separata de Revista DAE, São Paulo, ns. 110 e 111, 1977.
- Sindicatos de Engenheiros no Estado de Minas Gerais, 1983, p. 9.
- SOUZA, Berenice G. V. de. *O BNH e a Política do Governo*. Belo Horizonte, 1974. Diss. (mestr.) – FFCH, UFMG.