

## 5. A EXPERIÊNCIA DO PLANASA

**A** experiência nacional mais importante do Brasil, no campo do saneamento básico, foi a do Plano Nacional Saneamento (Planasa).

### 5.1. Características do programa

O Planasa foi executado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de 1971, com o objetivo principal de eliminar o déficit no setor de saneamento básico, com o suporte financeiro, técnico e operacional do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) que contava com a participação do governo federal, dos estados e dos municípios, sendo o BNH o órgão central do sistema.

Em nível estadual, as atribuições de execução do plano eram da empresa estadual de saneamento.

Em função da existência de uma única empresa estadual de saneamento, controlando todos os recursos vinculados a saneamento, esperava-se obter economias de escala, que permitissem reduzir os custos e assegurar, ainda, a efetivação do subsídio cruzado, através do qual os municípios com maiores recursos subsidiassem os municípios mais pobres.

Por outro lado, em cada estado foi criado um Fundo de Financiamento para Água e Esgotos (FAE) através de convênio entre o Ministério do Interior, o BNH e os governos estaduais.

Em 1975, através da EMI nº 03/75, de 16 de abril de 1975, encaminhada ao Conselho de Desenvolvimento Social, foi proposta a execução de uma nova fase do programa, tendo em vista alcançar os seguintes objetivos:

- atender com água potável, até 1980, mais de 80% da população urbana, em pelo menos 80% das cidades brasileiras;
- atender, até 1980, as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte com serviços adequados de esgotos sanitários;
- atender, “na medida do possível”, com serviços de esgotos mais simples, cidades e vilas de menor porte.

O programa baseava-se na mobilização do apoio dos governos estaduais, na manutenção de tarifas realistas e na ampliação dos aportes de recursos a fundo perdido, que teriam por objetivo diluir os compromissos financeiros de estados e municípios.

Propunha-se, ainda, intensificar esforços em apoio aos Programas Estaduais de Controle de Poluição (Pecon) principalmente no que dizia respeito a despejos de esgotos sanitários. O Pecon seria intensificado nas áreas de maior concentração demográfica, tendo como núcleo de referência a bacia hidrográfica.

Tinha-se também em vista a adoção de medidas que assegurassem às empresas estaduais gestão administrativa eficiente. O documento do Ministério do Interior que apresentava essas propostas acrescentava que se pretendia submeter ao Congresso um projeto de lei estabelecendo o Sistema Nacional de Saneamento. Esse projeto estabeleceria a competência da União para:

- fixar critérios e padrões de qualidade da água;
- fixar normas gerais para o estabelecimento de tarifas para água e esgotos;

- financiar a construção de serviços de água e esgotos; e
- estabelecer um mecanismo de coordenação e controle.

Aos estados seriam atribuídas as funções de :

- elaborar o plano global de atendimento a todos os municípios para a construção de serviços de água e esgotos;
- manter as companhias estaduais de saneamento responsáveis pela execução e operação dos sistemas;
- fixar e cobrança de tarifas de acordo com as normas e critérios estabelecidos pela União.

Aos municípios se admitia atribuir a função de operar, excepcionalmente, serviços de águas e esgotos, enquanto não se processasse a transferência dos serviços para o estado, ou não se completasse a respectiva concessão à companhia estadual.

Propunha-se ainda reduzir as tarifas de água e esgotos para as populações de baixa renda, inclusive mediante a eliminação da contribuição para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que incidia sobre essa tarifa.

### **5.2. O Sistema Financeiro da Habitação e o BNH**

A Lei nº 4.380, de agosto de 1964, criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários.

O SFH seria constituído pelo Banco Nacional da Habitação, pelos

órgãos federais, estaduais e municipais que atuassem no financiamento de habitações e obras conexas e pelas sociedades de crédito imobiliário e fundações, cooperativas múltiplas e outras formas associativas para construção e aquisição de casa própria, sem finalidade de lucro.

As fontes de recursos do sistema eram os depósitos de cadernetas de poupança, os empréstimos internos e externos destinados a habitação e os fundos levantados com a emissão de letras imobiliárias, emitidas pelo BNH ou pelas sociedades de crédito imobiliário.

O ministro do Trabalho e Previdência Social fixaria anualmente a porcentagem dos recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões que seria obrigatoriamente aplicada em depósitos junto ao BNH e que não poderia ser inferior a 20% do orçamento anual de aplicações de cada instituto, excetuadas as aplicações e recursos em serviços próprios e material permanente (art. 21, parágrafo 2º).

As empresas que tivessem empregados sujeitos a descontos para o sistema de previdência eram obrigadas a contribuir com a porcentagem de 1% mensal sobre o montante de suas folhas de pagamento para a constituição no capital do BNH (art. 22).

Junto com o BNH foi criado também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), como uma entidade autárquica, absorvendo o patrimônio da antiga Fundação da Casa Popular, criada em 1946.

O Serfhou tinha como atribuições realizar pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional e aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação, além de promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, incentivar a formação de técnicos das áreas de habitação e urbanismo, levantar estatísticas e estabelecer normas técnicas para avaliação de planos diretores.

### 5.3. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

A principal fonte de recursos do BNH somente viria a ser mobilizada dois anos depois, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

O FGTS foi definido como o conjunto de contas vinculadas, previsto na lei, decorrente da contribuição das empresas sobre a folha de pagamento dos funcionários optantes pelo fundo, que seria gerido pelo Banco Nacional de Habitação. O art. 2º da lei dizia que as empresas sujeitas à Consolidação das Leis do Trabalho ficavam obrigadas a depositar, até o dia 30 de cada mês, em conta bancária vinculada, importância correspondente a 8% da remuneração paga, no mês anterior, a cada empregado, optante ou não.

As contas poderiam ser abertas em qualquer estabelecimento bancário, dividindo-se em dois grupos: a) em nome do empregado, para os que fossem optantes; e b) em nome da empresa, mas em conta individualizada, para os empregados não optantes.

Os recursos do fundo seriam aplicados pelo BNH e demais órgãos do sistema financeiro da habitação em operações que tivessem garantia real, correção monetária e rentabilidade superior ao custo do dinheiro depositado, inclusive os juros.

O Decreto nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966, aprovou o regulamento do FGTS. Com a extinção do BNH, a gestão do FGTS foi transferida para a Caixa Econômica Federal, conforme dispôs a Lei nº 7.839, de 12 de outubro de 1989. A gestão do fundo seria feita segundo normas de planejamento elaboradas por um conselho curador, integrado por três representantes das categorias dos trabalhadores, três representantes da categoria dos empregados e representantes de quatro

ministérios, da Caixa Econômica Federal e do Banco Central.

Com a Medida Provisória nº 177, de 12 de abril de 1990, transferiu-se a gestão do FGTS para o Ministério da Ação Social, definindo-se a CEF como agente operador do Fundo.

A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, dispôs sobre o fundo e sobre a competência do conselho curador. O parágrafo 3º do art. 9º estabelece que o programa de aplicações do FGTS deverá destinar, no mínimo, 60% para investimentos em habitações populares, enquanto o parágrafo 4º esclarece que os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana financiados com recursos do FGTS deverão ser complementares aos programas habitacionais.

O art. 12 determinou também que as contas do FGTS fossem centralizadas na Caixa Econômica Federal. A Resolução nº 25, de 26 de outubro de 1990, do Conselho Curador do FGTS, estabeleceu que, dos recursos líquidos do fundo, seria feita a seguinte distribuição:

- habitação popular: 60%;
- saneamento básico: 30%;
- infra-estrutura urbana: 10%.