

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

Este capítulo analisa as políticas públicas de saneamento básico, enfatizando os componentes econômico e financeiro dos planos traçados para o setor, notadamente os que se referem ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir de 1968.

Além de apresentar os principais instrumentos, procura situá-los no contexto político e macroeconômico em que foram adotados. Optou-se, assim, por dividir a trajetória das políticas de saneamento básico em cinco períodos, alguns subdivididos em fases.

- Até 1968: flexibilidade, estatização e atendimento descentralizado dos serviços.
- 1968/70: criação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e dos instrumentos básicos de financiamento.
- 1971/84: instalação, operação e auge do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).
- 1985/89: o Planasa no governo da Nova República.
- 1990/94: extinção do Planasa e busca de um novo modelo.

Serão apresentadas, quando possível, as diretrizes para o setor, adotadas ou não, da forma como propostas nos planos de desenvolvimento.

Finalmente, avaliam-se as políticas do período 1968/94, diagnosticando-se as principais disfunções de natureza econômico-financeira, sem prejuízo de outras observações pertinentes.

2.1. O período anterior a 1968

Embora o Brasil só tenha contado com políticas explícitas de saneamento a partir de 1968, quando foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH), é importante registrar a evolução do setor em períodos passados, de modo a compreender as motivações que levaram o governo federal a assumir o comando das ações visando à melhoria dos níveis de cobertura, notadamente do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

2.1.1. Flexibilidade na prestação dos serviços

Da segunda metade do século passado até o início da década de 30, os serviços de saneamento eram prestados segundo modelo institucional e financeiro bastante flexível, do qual participavam o setor público e empresas privadas. Nesse período, o Estado brasileiro delegava a prestação de serviços públicos a concessionárias estrangeiras, que operavam transportes ferroviários, produção e distribuição de energia elétrica, transportes urbanos (bondes), telefonia e outras atividades de interesse coletivo, incluindo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário nos centros urbanos de maior porte.

É de se observar que a população urbana era pequena e crescia a taxas relativamente baixas. As cidades, mesmo as maiores, eram pouco densas e a solução das questões de saneamento básico, como o esgota-

mento sanitário, dependia da ação individual.

Naquela época, as empresas estrangeiras praticamente monopolizavam a tecnologia nessas áreas, bem como os recursos para a realização dos investimentos. A exploração dos serviços era concedida pelo Estado, não havia restrições à importação de máquinas e equipamentos e a remessa de lucros não onerava o balanço de pagamentos. As tarifas eram reais, pois inexistia necessidade de subsídios. O governo garantia, inclusive, uma rentabilidade mínima às concessionárias.

Cintra, ao estudar o financiamento dos investimentos em infraestrutura no estado de São Paulo, encontrou "dezenas de decretos de concessão de exploração desses serviços em determinadas regiões ou cidades, acompanhados, em alguns casos, da devida garantia de juros, que assegurava um retorno de 7% ao ano ao capital investido, reservando ao estado o poder normativo e fiscalizador".⁴

2.1.2. Estatização e atendimento descentralizado

No início dos anos 30, o crescimento urbano e o desenvolvimento industrial iniciado na década anterior pressionavam o setor público pela expansão da infra-estrutura, inclusive do saneamento básico. O atendimento a essas demandas, contudo, era dificultado pela crise externa e seus reflexos na economia brasileira.

Em 1934, o governo, com a edição do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de julho de 1934), que lhe deu o poder de fixar tarifas, iniciou

4 Cintra, L. C., *Novas Engenharias Financeiras para o Sistema de Financiamento*, seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financiamento, Fundap, São Paulo, novembro de 1993.

a intervenção no setor. Aos poucos as empresas concessionárias estrangeiras foram nacionalizadas e estatizadas. O Estado passou a gerir os serviços e os recursos para investimentos que provinham, quase sempre, do orçamento fiscal. Controladas pelo governo, as tarifas eram fixadas de modo a favorecer a industrialização e apoiar o crescimento econômico.

Nas décadas de 40 e 50, o Estado elevou sua participação nos serviços básicos e interveio mais fortemente na economia, mediante regulamentações, controle de preços, produção de insumos básicos, criação de bancos de fomento e agências regionais de desenvolvimento.

No campo do saneamento básico, os serviços foram assumidos pelas prefeituras municipais, por meio de departamentos ou serviços autônomos de água e esgotos, que recebiam, de forma inconstante, pequena ajuda dos governos estaduais e federal.

Em 1942, o governo federal criou a Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) para, inicialmente, implantar sistemas de saneamento básico nos municípios mais pobres das regiões menos desenvolvidas e implementar programas de educação sanitária, além de reformular o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e o Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas (DNOCS).

Com a aceleração do crescimento da população urbana (3,84% na década de 40 e de 5,24% nos anos 50) e os baixos níveis dos investimentos realizados na área de saneamento básico, os índices de atendimento da população foram se reduzindo progressivamente. Em 1960, de acordo com o Censo do IBGE, apenas 43,4% dos domicílios urbanos eram ligados à rede de água e 27,6% eram conectados às redes de esgotos.

Os baixos investimentos em saneamento básico não eram condizentes com o desempenho econômico do período. O final dos anos 50 e os dois primeiros anos da década seguinte caracterizaram-se por

um bom desempenho do setor real da economia. A industrialização acelerada alavancou as taxas de crescimento do PIB para a média de 8% ao ano no período 1960/62. De outro lado, a insuficiência de recursos não inflacionários para financiar os programas de crescimento induziu a expansão da oferta monetária, e esta a aceleração da inflação, cuja taxa anual, de um patamar de 30% em 1960, elevou-se ano a ano, até atingir mais de 80% em 1963.

Em fins de 1962, o governo federal lançou o Plano Trienal de Desenvolvimento, que deveria vigorar no período 1963/65. A intenção central era conciliar metas de crescimento com as tendências distributivas dos partidos políticos que apoiavam o governo e, ainda, com a necessidade de controlar as crescentes pressões inflacionárias.

O Plano refere-se ao setor no elenco das atividades do Ministério da Saúde, prevendo "apoio aos programas de saneamento básico, para os quais o orçamento federal de 1963 reservaria um total de CR\$ 30,5 bilhões", equivalentes a US\$ 53 milhões (em dólares da época). Além disso, o Departamento Nacional de Saúde deveria "promover o levantamento da situação dos serviços de abastecimento de água".⁵

No bojo do processo político extremamente conturbado que caracterizou aquele período, o Plano Trienal teve vida curta. Na prática, foi abandonado muito antes da derrocada do governo que o gerou, quando em março de 1964 os militares assumiram o poder.

2.1.3. Bases da Política Nacional de Saneamento

O governo Castelo Branco, que assumiu em 15 de abril de 1964,

5 Plano Trienal de Desenvolvimento, 1963/65, p. 95 e 96.

deu prioridade ao combate à inflação, adotando um conjunto de instrumentos clássicos de política econômica. Entre esses, destacam-se a redução dos gastos públicos, o aumento da carga tributária, a contenção da oferta monetária, o contingenciamento do crédito e a redução real da massa salarial.

Com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em agosto de 1964, foi instituída a correção monetária nos contratos imobiliários, depois estendida para a correção dos tributos atrasados, o ativo fixo das empresas e, em 1965, aos depósitos a prazo, letras de câmbio e outros títulos. Em 1966, a correção monetária foi estendida aos instrumentos de poupança (cadernetas) do Sistema Financeiro da Habitação.

Com os militares no poder, um novo plano foi formulado para o período 1964/66, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Continha um conjunto básico de cinco objetivos:

- acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/63;
- conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, visando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966;
- atenuar os desníveis econômicos setoriais, regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante melhoria das condições de vida da população;
- assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que, continuamente, aflui ao mercado de trabalho;

- corrigir a tendência de déficits descontrolados do balanço de pagamentos que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico.⁶

Apesar de estar presente entre os cinco objetivos propostos, a política de reduzir a concentração de renda não foi privilegiada, já que a contenção do processo inflacionário foi a meta que prevaleceu.

Os custos sociais do PAEG, se medidos pela expansão da taxa de desemprego e pela redução da taxa de crescimento do PIB (cerca de 4,2% ao ano em média no período 1964/67), foram bastante altos.

Em contrapartida, a taxa de inflação reduziu-se substancialmente (de mais de 90%, em 1964, para 24%, em 1967), as finanças públicas foram saneadas, amplas reformas nas estruturas tributária e de intermediação financeira foram promovidas, criando, assim, condições para o grande crescimento econômico registrado a partir de 1968.

Outras importantes realizações do período, marcadas pelo forte centralismo político, foram as reformas previdenciária (fusão dos institutos de aposentadoria e pensão), administrativa, tributária, bancária e financeira (criação do Banco Central) e a unificação das caixas econômicas federais.

Na área de saneamento, o PAEG previa, para o final da década de 60, que 70% da população urbana (32,2 milhões de pessoas) seriam atendidas pelo Programa Nacional de Abastecimento de Água (na época da elaboração do Plano a cobertura atingia apenas 14,2 milhões de pessoas). Quanto ao esgotamento sanitário, a meta era o atendimento, em 1973, de 30% da população urbana.

6 Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964/66.

Foram programados investimentos em saneamento da seguinte ordem (em cruzeiros de junho de 1964 e dólares correntes):

- 1964: Cr\$ 38,7 bilhões (US\$ 32,1 milhões);
- 1965: Cr\$ 37,4 bilhões (US\$ 31,0 milhões);
- 1966: Cr\$ 44,8 bilhões (US\$ 37,1 milhões).

Mais importante, para o setor de saneamento, que o discurso do PAEG, foram as medidas adotadas entre 1964 e 1967, que iriam moldar, no futuro, a instituição de políticas explícitas para o setor, como a criação do BNH em 1964, o empréstimo do BID para abastecimento de água (1965), a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966), a reforma tributária de 1967, o Decreto-Lei nº 200/67, os estudos do Plano Decenal para o período 1967/76 e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) para 1967/70.

O Banco Nacional da Habitação foi criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, as sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), com o objetivo de promover os programas habitacionais do BNH e implantar uma política de desenvolvimento urbano baseada na elaboração de planos diretores municipais. Mais tarde (1968), o BNH passaria a abrigar, além do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

Os recursos do BID para saneamento foram obtidos mediante empréstimo para a implantação do Programa de Abastecimento de Água para Pequenas Comunidades, a partir do Fundo de Investimentos So-

ciais, criado em 1965. Esse empréstimo permitiu implantar o primeiro programa federal de financiamento do setor. Eram financiados 50% dos investimentos necessários à construção de sistemas de abastecimento de água em cidades com menos de 40 mil habitantes, sendo beneficiários os departamentos ou serviços autônomos de água e esgotos.

O mecanismo financeiro que mais tarde viria a dar suporte a toda a política de saneamento foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu a estabilidade de emprego de trabalhadores com mais de dez anos de serviço consecutivo na mesma empresa. Mediante o depósito mensal de 8% sobre o salário dos empregados, este instrumento tinha (e ainda tem) a dupla função de fundo indenizatório, em caso de demissão, e fonte de financiamento da política habitacional de interesse social. Em 1969, conforme se verá a seguir, o BNH foi autorizado a aplicar recursos do FGTS em saneamento.

Grande repercussão futura na política nacional de saneamento viriam a ter as reformas promovidas pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, dispondo sobre o sistema tributário nacional e instituindo normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios, que passaram a vigorar em 1967.

Além de modificar substancialmente o Sistema Tributário Nacional, essas reformas reduziram a receita disponível dos estados e municípios, concentrando na União, além dos poderes políticos que já detinha, os recursos financeiros do setor público.

Em 1960, do total arrecadado pelo setor público a União ficava com 59,4%, os estados com 34,0% e os municípios com 6,5%. Em 1975, a União detinha 68,0%, os estados 23,4% e os municípios 8,6%. E a situação dos estados piorou nos anos seguintes, quando a União ficou,

em 1980, com 69,4% da receita disponível, os estados com 22,0% e os municípios com os mesmos 8,6%.

Igualmente importante para o saneamento foi o Decreto Lei nº 200/67, pelo qual foi encarregado de formular e implantar uma política nacional para o setor o Ministério do Interior, que delegou esta responsabilidade ao BNH. Até então, os recursos federais eram aplicados de maneira pulverizada por diversos órgãos federais, sem nenhum controle ou diretrizes preestabelecidas.

Entre 1964 e 1966, foram realizados os estudos para o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/76), jamais adotado oficialmente, mas que serviu de base para a definição de políticas públicas, em várias áreas, nos anos seguintes.

Sua política de saneamento pode ser assim resumida:⁷

"(a) criação de uma entidade de planejamento e coordenação superior dos programas nacionais de saneamento, no âmbito da administração federal, com estreita colaboração das administrações regionais e locais;

(b) sob a coordenação desse órgão, os recursos deveriam ser alocados de modo a lograr os mais altos níveis de rendimento, evitando dispersão de recursos e redução da produtividade dos investimentos públicos em saneamento. Para isto, seria necessária uma seleção das obras financiadas com recursos orçamentários, segundo critérios de prioridades;

7 Santos, M. M. e Paula, L. F. R., *Análise da Política de Saneamento no Brasil*, convênio Cepal/MPAS, Brasília, novembro de 1987.

(c) colaboração financeira dos governos estaduais e municipais para execução dos programas de saneamento, em níveis relativos equivalentes aos da União, embora ajustados aos diferentes estágios de desenvolvimento regional e local;

(d) os serviços de saneamento básico deveriam ser pagos em termos econômicos corretos, que propiciassem, inclusive, a reposição do capital, não devendo ser aplicados, a não ser com raras exceções (populações de baixo poder aquisitivo e programas pioneiros ou emergenciais), a fundo perdido. Neste sentido, os investimentos deveriam ser considerados não como doações, mas como empréstimos às populações beneficiadas, compatíveis com sua capacidade de pagamento;

(e) delegação, pelos poderes municipais, da administração dos serviços de água e esgotos a entidades não vinculadas à administração local, dotadas de condições técnicas para a sua boa manutenção e cobrando tarifas realistas;

(f) instituição de uma sobretarifa, que seria cobrada das populações beneficiadas por um certo período, destinada a fortalecer um Fundo de Investimentos."

O governo empossado em 15/03/67 (Costa e Silva) não deu sequência ao Plano Decenal, elaborando o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), originalmente previsto para o período 1967/70 e substituído pelo plano denominado "Metas e Bases para a Ação do Governo", com a assunção do general Médici em 30/10/69.

Um diagnóstico do setor contido no PED ressalta que a inexistência de um programa global de governo na área de saneamento e a consignação de verbas para obras específicas e localizadas são responsáveis pelos escassos resultados obtidos na área. Salienta que o Censo de 1960 mostrou que apenas 43% da população urbana do país dispunha de serviços de abastecimento de água e 28% de sistemas de esgotos.

As diretrizes básicas para o setor de saneamento, de acordo com o PED, seriam as seguintes:

- planejar e coordenar os programas de saneamento;
- concentrar recursos em programas e projetos prioritários, dentro de uma escala de valores a ser estabelecida pelo órgão nacional de planejamento e coordenação do programa;
- substituir o sistema de consignação de recursos orçamentários a fundo perdido, o que implicaria criação de um mecanismo de financiamento dos projetos de investimentos para futura amortização pelas comunidades beneficiadas;
- instituir sistema de captação de recursos - não orçamentários - para estímulo aos programas de saneamento.

Coerentemente com a diretriz de concentrar recursos conforme as prioridades, o PED selecionou 53 projetos e 14 programas principais, representando investimentos, no triênio 1968/70, de NCr\$ 358 milhões (cerca de US\$ 105 milhões em moeda da época). Ao todo, o PED previa aplicação total de US\$ 204 milhões no triênio, oriundos do orça-

mento federal, FGTS e de empréstimos externos, principalmente do BID e AID.

As metas estratégicas fixadas para o setor foram as seguintes:

- no concernente a abastecimento de água, ampliar a capacidade dos sistemas existentes - que atendiam 18,8 milhões de pessoas em 1967 -, para 25 bilhões em 1970 (acréscimo de 33%);
- no tocante a esgotamento sanitário, passar dos 9,3 milhões de habitantes atendidos em 1967, para 10,7 milhões em 1970 (15,1% de aumento).

A Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, instituiu uma política nacional para o setor e criou o Conselho Nacional de Saneamento, estabelecendo que a política, "formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento e abrangerá: (a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação dos dejetos; (b) esgotos pluviais e drenagem; (c) controle da poluição ambiental, inclusive lixo; (d) controle das modificações artificiais das massas de água; (e) controle de inundações e de erosões".

O Conselho Nacional de Saneamento (Consane), criado para exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da política, compunha-se do Conselho Pleno, integrado por representantes de diversos ministérios, de cada um dos estados da Federação, da Associação Brasileira dos Municípios e de entidades civis ligadas à indústria, agricultura, engenharia sanitária, higiene, medicina e odontologia; e da

Comissão Diretora (constituída por um presidente, designado pelo Ministério do Interior, e por dois representantes dos ministérios do Interior, Saúde, Planejamento e Coordenação Geral.

Os órgãos executores da política seriam os ministérios do Interior (através do DNOS) e da Saúde, por meio da FSESP e do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu). Sua implantação ocorreria mediante convênios destinados a promover "a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal".

De acordo com Santos e Paula, "este Conselho nunca funcionou, cabendo as atribuições de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento ao Minter e ao BNH".⁸

2.2. Criação do SFS e dos instrumentos básicos da Política Nacional de Saneamento

2.2.1. Os planos governamentais e o desempenho macroeconômico

A partir de 1968, em função do saneamento das finanças públicas e dos diversos fatores econômicos favoráveis à retomada do crescimento (alta ociosidade a absorver, reordenamento institucional do sistema financeiro, credibilidade externa e amplo leque de instrumentos de captação de poupanças internas voluntárias e compulsórias), as taxas de expansão do PIB passaram a se situar em novo patamar.

O segundo governo militar (Costa e Silva), responsável pela for-

⁸ Santos e Paula, op. cit.

mulação do PED para 1967/70, deu prioridade máxima à manutenção de altas taxas de crescimento econômico. O Plano identificava três objetivos-base no campo econômico, respaldados na consecução de quatro objetivos-condições.

Os objetivos-base eram os seguintes:

- aceleração do desenvolvimento econômico, simultaneamente à contenção da inflação. A meta de crescimento do PIB foi fixada em 6% ao ano para o período 1968/70;
- desenvolvimento econômico a serviço do progresso social;
- expansão das oportunidades de emprego da mão-de-obra.

Os objetivos-condições eram:

- manter o controle do balanço de pagamentos, a fim de evitar a interrupção do processo de desenvolvimento pelo estrangulamento da capacidade de importar;
- evitar o agravamento das disparidades econômicas regionais e setoriais que, a médio e longo prazo, prejudicam o desenvolvimento dos mercados e impedem a distribuição equitativa dos benefícios sociais do desenvolvimento;
- realizar novas reformas econômicas e sociais para modernizar as estruturas institucionais do país, transformando-as em instrumento de aceleração do desenvolvimento e progresso social;

- assegurar a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional, preservando a expectativa de segurança política e social indispensável ao bom aproveitamento das possibilidades de produção e das oportunidades de investimento.

Dadas as condições institucionais do período, as metas de crescimento inicialmente programadas foram ultrapassadas. O PIB cresceu de 9% a 10% ao ano no triênio 1968/70. Em consequência, reduziu-se, progressivamente, a capacidade ociosa da economia, sem que existissem estímulos de curto prazo para a exacerbação do processo inflacionário. A inflação foi mantida no patamar de 20% ao ano.

Com a ascensão do governo Médici em 1969, instituiu-se o plano Metas e Bases para Ação do Governo, para vigorar entre 1970/73. Esse plano deu o seguinte destaque para o setor de saneamento:

- abastecimento de água: passar de 25,3 milhões de habitantes servidos, em 1969, para 45,3 milhões em 1973, com um aumento de 77%;
- esgotamento sanitário: passar de 13,4 milhões de pessoas atendidas, em 1969, para 20,6 milhões em 1973, com acréscimo de 54%.⁹

A ação de governo previa, para a área de saneamento:

- execução de programa de financiamento capaz de assegurar,

⁹ Metas e Bases para a Ação do Governo, Quadro 3, p. 24.

no quadriênio 1969/73, suprimento de água potável para mais de 20 milhões de habitantes urbanos. O programa visava atender com serviços de água, em 1980, cerca de 80% da população urbana. Para a consecução dessa meta, as aplicações globais deveriam subir para Cr\$ 9,9 bilhões (cerca de US\$ 1,1 bilhão);

- consolidação de um sistema de financiamento para obras de esgotamento sanitário, de modo a elevar para pelo menos 50%, até 1980, a proporção da população urbana atendida;
- implantação dos programas de financiamento dos sistemas de água e esgotos, consoante minimização e racionalização das aplicações da União a fundo perdido; conjugação de esforços dos diversos órgãos federais capazes de colaborar para o êxito do programa; atuação descentralizada, por meio de organismos estaduais e municipais; observância do princípio de execução indireta das obras pelo setor privado; viabilização da operação dos sistemas de água e esgotos e redução do custo operacional mediante operação, por um mesmo concessionário, de um conjunto integrado de sistema municipais; tarifação capaz de permitir a operação, manutenção e expansão do sistema local;
- solução dos problemas de inundação em áreas urbanas, beneficiando um total de 15 milhões de habitantes;
- execução de trabalhos de regularização de cursos de rios em 150 bacias hidrográficas, possibilitando o aproveitamento das áreas recuperadas para programas de desenvolvimento agropecuário.

O desempenho excepcional da economia brasileira induziu o governo à formulação de objetivos mais ambiciosos, não consentâneos com as condições estruturais vigentes. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), formulado para o período 1970/73, tinha o objetivo-síntese de colocar o Brasil no mundo desenvolvido até o final do século. Para isso, o PIB deveria crescer, no mínimo, entre 7% e 9% ao ano, durante o período do plano.

Os objetivos básicos fixados para o período 1970/73 foram:

- promoção do desenvolvimento econômico, segundo taxas que situariam a economia brasileira entre as que apresentavam os maiores indicadores de crescimento;
- expansão do emprego, com vistas a reduzir, progressivamente, o índice de desemprego estrutural;
- continuação do esforço antiinflacionário, visando alcançar relativa estabilidade de preços, chegando ao final do período com uma taxa de inflação inferior a 10% ao ano;
- obtenção de relativo equilíbrio do balanço de pagamentos, compatível com os objetivos de desenvolvimento e de estabilidade. Para isso, previa-se a expansão real das exportações a taxas superiores a 10% ao ano, essencialmente conduzidas pelas exportações de manufaturados;
- promoção da melhor repartição da renda social, através da participação da classe média e dos trabalhadores nos resultados

do desenvolvimento, da democratização das oportunidades e da ausência de privilégios;

- correção gradual dos desequilíbrios regionais e setoriais, com o deslocamento da fronteira econômica do país e integração à economia interna das regiões marginalizadas;
- continuação de reformas econômicas, sociais e políticas necessárias à transformação da estrutura sócio-econômica do país e à criação de bases para o desenvolvimento auto-sustentado e de longo prazo;
- manutenção da estabilidade política e da segurança nacional, como elementos indispensáveis para o desenvolvimento.

Observa-se, assim, que o início da década de 70 caracterizou-se pela formulação de diretrizes econômicas. "O Brasil não aspira apenas a crescer; almeja, no final do século, ser parte integrante do mundo desenvolvido", enfatizava o I PND. Não houve muita preocupação com o endividamento externo pois, na visão dos formuladores da política econômica, isso não constituía ameaça à continuidade do crescimento estável.

Os resultados foram bastante animadores. O PIB, no período 1970/73, experimentou incremento sempre acima de 10% ao ano, chegando, em 1973, a 14%. Nesse último ano, o PIB já era 90% superior ao valor de 1967. A taxa de inflação tinha caído para 15% ao ano e esperava-se que baixasse para 10% nos anos seguintes.

O I PND quantificou da seguinte maneira as metas para o setor de saneamento:

- para abastecimento de água, a população servida passaria de 27 milhões, em 1970, para 38 milhões em 1974, um aumento de 41% no período. Observa-se que a meta para 1974 (38 milhões de habitantes urbanos servidos com abastecimento de água) era inferior aos 45,3 milhões previstos para 1973 no Metas e Bases para a Ação do Governo;
- quanto a esgotamento sanitário, a população urbana servida passaria de 13,5 milhões, em 1970, para 19,3 milhões, em 1974. Da mesma forma, a meta prevista pelo I PND para 1974 (19,3 milhões de pessoas atendidas) era inferior aos 20,6 milhões estimados no plano Metas e Bases.¹⁰

Quanto aos dispêndios governamentais, o I PND previa para o período 1972/74, a preços de 1972, gastos em saúde e saneamento de Cr\$ 15,2 bilhões (cerca de US\$ 2,56 bilhões), dos quais Cr\$ 1,65 bilhão (aproximadamente US\$ 280 milhões) seriam investidos pelo Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), já em operação.

2.2.2. Instituição do Sistema Financeiro do Saneamento e dos Programas Básicos de Financiamento

O ambiente de rápida expansão da economia, a arrecadação crescente do FGTS, as tentativas realizadas em 1967 visando à criação de uma política nacional de saneamento e as pressões por serviços de melhor qualidade e em volume suficiente para permitir o atendimento da de-

¹⁰ I Plano Nacional de Desenvolvimento, Quadro 3, p. 42.

manda, viabilizaram a criação, pelo Banco Nacional de Habitação, em 1968, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos primeiros programas de financiamento do setor.

No primeiro ano de sua existência (1968), o SFS dispunha apenas dos recursos próprios do BNH e das dotações orçamentárias (a fundo perdido) do governo federal.

Em 1969, a junta militar formada pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que governou o país no período de 31/08/69 a 30/10/69, editou, com base no Ato Institucional nº 12, o Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro, que autorizou o BNH "a aplicar, nas operações de financiamento para saneamento, além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço".

O Decreto-Lei estabeleceu que as operações de financiamento para saneamento, pelo BNH e entidades públicas ou privadas que com ele se associassem, se refeririam à concessão de empréstimos destinados - diretamente ou, mediante estímulos, indiretamente - à implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e que visassem controlar a poluição das águas.

O mesmo Decreto-Lei assegurou preferência nos empréstimos às "regiões compreendidas nos estados e municípios que tenham constituído Fundos de Financiamentos para Água e Esgotos (FAE), observadas as condições estabelecidas pelo Banco Nacional de Habitação".

De acordo com o artigo 3º do DL 949/69, em todas as operações de financiamento deveria ser adotada cláusula de correção monetária, incluindo-se nas operações nele referidas quaisquer aplicações de recursos pelo BNH e pelos fundos constituídos em convênio com o Banco, bem como os refinanciamentos por seus agentes financeiros para a implantação ou melhoria dos sistemas de água e esgotos.

Ficou estabelecido que o BNH poderia acertar outra garantia que não a de natureza real, quando o mutuário fosse estabelecimento de crédito organizado sob forma de sociedade anônima.

A utilização dos recursos do FGTS viabilizou o Sistema e permitiu a criação de diversos programas de financiamento que, em 1971, foram aperfeiçoados e ordenados definitivamente sob a égide do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

Entre 1968 e 1970, o BNH e o SFS adotaram diversas diretrizes e criaram instrumentos vários para funcionamento do novo sistema, como:

- estímulo à criação de companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), como principais agentes de implantação da política de saneamento, e dos fundos estaduais de água e esgotos, para fornecer a indispensável contrapartida estadual aos empréstimos do SFS;
- estabelecimento da repartição de recursos para o financiamento dos investimentos, atribuindo-se ao BNH e ao SFS responsabilidade por 37,5% do total, e aos estados, através dos fundos referidos, por outros 37,5%, completando-se o total mediante transferências a fundo perdido aos municípios;
- introdução, para o ordenamento dos investimentos, do método de programação trienal, mediante estudo da viabilidade de cada sistema de água e esgotos, individualmente, tendo prioridade os municípios maiores e mais viáveis que já tivessem concedido a prestação dos serviços às CESBs;

- centralização das transferências a fundo perdido da União, para saneamento básico, no SFS, como forma de auxiliar os estados e municípios a compor a contrapartida local;
- criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento, composto dos seguintes subprogramas:
 - Subprograma de Estímulo do Sistema Financeiro do Saneamento, destinado a incentivar a constituição dos FAEs pelas unidades da Federação;
 - Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação e Melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água (1968);
 - Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação, Ampliação e Melhoria dos Sistemas de Esgotos Sanitários (1969).

Os recursos do Fundo de Financiamento para o Saneamento provinham do FGTS, de empréstimos externos e de contribuições a fundo perdido do orçamento federal.

2.3. O Plano Nacional de Saneamento (Planasa)

Em 1971, o Banco Nacional de Habitação instituiu o Planasa, a partir das diretrizes e instrumentos gestados no período 1968/70, dando forma definitiva às políticas federais para o saneamento e permitindo avanços consideráveis ao setor.

O Planasa foi criado para buscar "a ampliação da oferta de serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários, de modo a satisfazer adequadamente as demandas ditadas pelo crescimento populacional urbano, pela dinamização dos programas habitacionais e pela expansão da atividade industrial".¹¹

2.3.1. Objetivos e princípios básicos do Planasa

Além de atuar de forma planejada e coordenada, o Planasa fundamentava-se num conjunto de objetivos permanentes e princípios básicos. Seriam objetivos permanentes:

"(...) (a) eliminação do déficit de saneamento básico no menor tempo possível e manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços do setor em núcleos urbanos, tendo por base o planejamento, programação e controle sistematizado;

(b) auto-sustentação financeira do setor de saneamento básico, através da evolução dos recursos, em nível estadual, dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE);

(c) instituição de uma política tarifária que, de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços, e levando em conta a produtividade do capital e do trabalho, mantenha o equilíbrio entre a receita e a despesa;

11 Pires, I. M., SFS/Planasa, Banco Nacional de Habitação/Corsan, 1984, mimeo.

(d) desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento básico, através de programas de treinamento e assistência técnica;

(e) realização de programas de pesquisas tecnológicas que possibilitem alcançar soluções alternativas de baixo custo (...)."

As tarifas deveriam ser reais, assumindo valores suficientes para operar e manter os serviços, retornar os empréstimos contratados junto ao BNH/SFS e permitir o uso de subsídios cruzados entre consumidores de maior e menor renda, considerados todos os sistemas situados na mesma unidade da Federação, sob operação das CESBs.

Os princípios básicos seriam:

"(...) (a) extensão dos serviços de saneamento básico a todos os núcleos urbanos e níveis de renda da população;

(b) existência de um sistema de planejamento dinâmico, de forma a permitir a formulação e a revisão periódica das programações estaduais, indicando os ajustamentos necessários à consecução das metas fixadas, segundo critérios políticos, técnicos, operacionais e econômico-financeiros, garantindo, assim, os objetivos sociais desejados;

(c) escolha dos estados, Distrito Federal e territórios como bases geográficas e político-administrativas para a implementação dos programas a cargo das companhias estaduais de saneamento. Os aspectos executivos e operacionais dos serviços de água e

esgoto seriam atribuições desses órgãos;

(d) planejamento e coordenação do setor em nível nacional, centrando-se a competência federal nos aspectos normativos, na coordenação, controle e apoio financeiro;

(e) participação da iniciativa privada no setor, através de empresas projetistas, consultores, empreiteiras, indústria de materiais e equipamentos, etc.;

(f) conceituação da exploração dos serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários, por intermédio das companhias estaduais, como 'caracteristicamente industrial'; assim, deveriam eles ser adequadamente remunerados pelas populações beneficiadas, através de um sistema tarifário diferenciado, de modo a estabelecer o equilíbrio entre receitas e custos dos serviços e assegurar o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo e, também, dos grandes para os pequenos consumidores(...).¹²

O arranjo institucional do Planasa envolvia, na origem, um conjunto de órgãos e instituições, governamentais ou não: BNH, governos estaduais, CESBs, agentes financeiros, órgãos gestores, órgãos técnicos, empresas privadas e governos municipais, com as funções a seguir:

- o Banco Nacional de Habitação, órgão central do Sistema Financeiro de Saneamento, era o responsável pela gestão desse

¹² Santos e Paula, op. cit.

Sistema e tinha atribuições de normalizá-lo e coordenar sua operação, analisar e aprovar as programações estaduais de investimentos, analisar os estudos de viabilidade técnica, os estudos tarifários realizados pelas empresas estaduais e fiscalizar as CESBs sob o ponto de vista técnico, contábil e financeiro;

- aos governos dos estados atribuía-se responsabilidade pela constituição e controle acionário das CESBs e pela formação dos fundos estaduais de águas e esgotos;
- as companhias estaduais de saneamento constituíam a base de todo o sistema, sendo de fato agentes promotores e executores do Planasa, planejando e executando os investimentos na esfera estadual, a partir da concessão recebida dos municípios e obedecendo as normas básicas estabelecidas pelo BNH/SFS;
- os agentes financeiros, instituições bancárias, eram incumbidos de repassar os empréstimos do BNH/SFS às CESBs e aos FAEs;
- a função de órgãos gestores eram atribuídas a bancos e instituições financeiras estaduais, encarregadas de administrar os FAEs;
- os órgãos técnicos eram contratados pelo BNH para auxiliar seus setores técnicos na análise de projetos de engenharia e fiscalização de obras;
- empresas particulares eram encarregadas de elaborar projetos de engenharia, construir obras, produzir equipamentos e materiais;

- aos governos dos municípios competia conceder a exploração dos serviços às CESBs e, na fase inicial do Planasa, contribuir com recursos financeiros para a formação dos FAEs.

2.3.3. Arranjo financeiro

2.3.3.1. Fontes de recursos

Os recursos aplicados pelo SFS vinham, de acordo com a formulação inicial do Planasa, do FGTS, dos orçamentos fiscais da União, dos estados e municípios para aplicação a fundo perdido, de recursos do BNH, de empréstimos internos e externos e do retorno das aplicações.

A fonte mais importante do sistema era, e ainda é, o FGTS, cujas aplicações em saneamento e em outros projetos locais transformou o BNH num autêntico banco promotor do desenvolvimento urbano. A destinação original dos recursos do FGTS, exclusivamente para habitação de interesse social, foi alterada, até porque a demanda efetivamente gerada pelas classes mais pobres não foi suficiente para absorver todas as suas disponibilidades.

Os governos estaduais aplicavam até o limite de 5% de suas receitas tributárias na constituição dos FAEs, fundos rotativos responsáveis por 37,5% dos investimentos realizados por cada CESB. Onde a participação estadual não fosse suficiente para cobrir esta contrapartida, o BNH emprestava parte do restante necessário, usando para isso recursos do próprio FGTS, e mobilizava a transferência de recursos a fundo perdido do orçamento fiscal da União.

Imaginou-se, em 1971, que a contribuição dos estados para os fundos seria realizada por tempo limitado; entendia-se que "os recursos

iniciais (orçamentários) de integralização poderão, a partir de um certo momento de execução do plano, declinar e, finalmente, cessar. Nesse momento, o Fundo (FAE) devidamente capitalizado garantirá a oferta de recursos para os novos investimentos ou atualização dos existentes".¹³

O BNH, por sua vez, emprestaria 37,5% dos totais necessários, utilizando-se do FGTS, de seus recursos próprios, de empréstimos internos e externos, bem como do retorno das aplicações.

Os recursos orçamentários dos municípios - que deveriam aportar 25% do valor dos investimentos realizados nos sistemas localizados nos territórios sob sua responsabilidade - e os da União seriam transferidos a fundo perdido, "de forma a diminuir os comprometimentos financeiros dos estados, assim como dos beneficiários finais, mediante possível redução de tarifas, o que permitiria atender municípios e população de baixa renda que fossem carentes de serviços de água e esgotos".¹⁴

A composição originalmente idealizada nunca funcionou de fato, prevalecendo logo a repartição das responsabilidades pelo aporte de recursos entre os FAEs e o BNH, na proporção de 50% para cada.

2.3.3.2. Programas e mecanismos de financiamento

As linhas de financiamento criadas no período 1968/70 foram adotadas pelo Planasa, que também criou outros subprogramas, agrupados pelo SFS no Programa de Financiamento do Saneamento (Finan-

13 Monteiro, J. R. A. P. R., Bases Institucionais para um Plano Interamericano de Saneamento Básico: Lógica e Estratégia de Implantação, Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária, México, 1974.

14 Santos e Paula, op. cit.

sa). Eram os seguintes os subprogramas:

- Refinag - Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação, Ampliação e/ou Melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água (1968);
- Efisan - Subprograma de Estímulo do Sistema Financeiro do Saneamento -, destinado a emprestar recursos aos estados de baixa renda tributária, para a constituição dos FAE (1969);
- Refinesg - Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação, Ampliação e/ou Melhoria dos Sistemas de Esgotos Sanitários (1969);
- Fisag - Subprograma de Financiamento Suplementar para Abastecimento de Água -, destinado a qualquer estado que aderisse ao Planasa, como forma de facilitar e promover a implantação do maior número possível de sistemas de água (1971);
- Sanat - Subprograma de Apoio Técnico ao Sistema Financeiro de Saneamento -, com o objetivo de fomentar a realização de pesquisas, treinamento e assistência técnica (1971);
- Ficon - Subprograma de Financiamento Suplementar para Controle da Poluição das Águas -, criado para financiar suplementarmente os estados na implantação de sistemas de esgotos, visando especificamente controlar a poluição hídrica (1972).

2.3.4. Outras características importantes do Planasa

Além dos objetivos, dos princípios e dos arranjos institucional e financeiro ora apresentados, outros aspectos foram importantes na montagem e operação do Planasa, cabendo destacar os que se seguem (malgrado eventuais repetições):

- as CESBs seriam a base do Plano e principal razão de seu sucesso ou fracasso; convergiam para elas todas as atenções do Sistema, que buscava torná-las tecnicamente sólidas e financeiramente viáveis. Deveriam produzir os serviços numa perspectiva industrial e ser remuneradas pelos usuários segundo critérios que lhes garantissem sustentação;
- os subsídios cruzados deveriam ser adotados de modo a permitir o atendimento das famílias mais pobres, conforme sua capacidade de pagamento, e a estender os serviços aos municípios dotados de sistemas de menor rentabilidade, sem comprometer o equilíbrio financeiro das CESBs e o retorno dos investimentos;
- ao invés do método de programação trienal, que procurava viabilizar os investimentos em cada sistema individualmente, o Planasa adotou o "Estudo de Viabilidade Global", buscando a viabilidade financeira de toda uma CESB, segundo modelo matemático criado especialmente com esta finalidade;
- as tarifas cobradas pelas CESBs deveriam ser realistas, isto é, cobrir as despesas de operação e manutenção dos serviços e,

ainda, os serviços das dívidas contratadas com o SFS;

- os investimentos seriam financiados pelo BNH (37,5%), estados, via FAEs (37,5%) e municípios (25%). "As condições de financiamento do BNH e dos FAEs não eram rígidas, sendo aprovadas com base nos respectivos programas estaduais para água e esgotos sanitários, tendo em vista as peculiaridades de viabilidade econômico-financeira, técnica e administrativa de cada estado";¹⁵

- as condições de financiamento dos principais programas do BNH/SFS (Refinag e Refinesg) após dois anos de operação eram:

- fator de correção dos empréstimos: as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN);
- período de correção: trimestral;
- juros: anuais, de 4% a 8%, variando em função da renda tributária per capita dos estados;
- taxa de administração do BNH: 2% sobre o valor total do financiamento;
- prazo máximo de financiamento (excluído o tempo de carência): 216 meses;
- tempo de carência máxima: 36 meses;
- periodicidade da amortização: mensal;
- sistema de amortização: Tabela Price;
- contrapartida dos estados (via FAEs): 50%.

¹⁵ Santos e Paula, op. cit.

Observe-se que o esquema original de contrapartida, proposto no período 1968/70 e formalmente adotado pelo próprio Planasa em 1971, fora abandonado na prática em 1973, conforme citado anteriormente.

2.3.5. Aspectos macroeconômicos do período 1971/84 e suas interferências na operação do Planasa

2.3.5.1. Situação macroeconômica

A implantação do Planasa foi iniciada num período de expansão acelerada da economia brasileira, já comentado anteriormente. É de se recordar que, sob o plano Metas e Bases e o I PND, o PIB do Brasil cresceu de maneira extraordinária (11,3% em 1971, 11,9% em 1972 e 14% em 1973). Mesmo assim, isso não significou que sua implantação estivesse livre de problemas.

Antes de apresentar as dificuldades e as principais modificações ocorridas no Plano até 1984, faremos uma análise da economia brasileira nos períodos seguintes ao chamado "milagre", ou seja, entre 1974 e 1979, e de 1980 a 1984.

1 - PERÍODO 1974/79

O objetivo central do I PND foi mantido no II PND, elaborado em 1974 pelo governo Geisel, empossado em 15 de março daquele ano, para vigorar no período 1975/1979.

O primeiro "choque do petróleo" (1973) e a crise econômica internacional daí resultante foram subavaliados enquanto fatores condicionantes das metas de crescimento acelerado. A retórica dos formula-

dores da política econômica permaneceu inalterada: "O Brasil pode rapidamente aspirar ao desenvolvimento e à grandeza." ¹⁶

Embora incorporasse preocupações quanto à estabilidade e à repartição de renda, o elenco dos objetivos do II PND subordinou-se às diretrizes de crescimento acelerado contínuo. Em síntese, os principais objetivos para o período foram:

- manter o crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de crescimento das oportunidades de emprego da mão-de-obra superiores às da década passada, que já superaram a do crescimento da força de trabalho que afluíu ao mercado;
- reafirmar a política gradualista de contenção da inflação;
- manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos;
- realizar política de melhoria da distribuição da renda, pessoal e regional, simultaneamente ao crescimento econômico;
- preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas diferentes manifestações;
- realizar o desenvolvimento sem prejudicar a qualidade de vida e, em particular, sem devastação dos recursos naturais do país.

¹⁶ Presidência da República, II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79), Brasília, 1974.

A incongruência dos objetivos do II PND com a nova situação econômico-financeira internacional - e seus reflexos internos - terá sido atenuada, segundo seus defensores, pela utilização das oportunidades ainda disponíveis para preservar o impulso desenvolvimentista dos anos anteriores, permitindo a complementação de importantes parcelas da estrutura produtiva (como os segmentos de insumos básicos e de bens de capital) e de infra-estrutura econômica e social.

Forçoso é reconhecer, porém, que ocorreu grave distonia entre as intenções do planejador e a realidade vigente, e que essa discrepância foi exacerbada pelos compromissos de expansão econômica assumidos no período de vigência do I PND.

O Estado vinha implementando projetos de alto custo e de grande impacto econômico. Paralelamente, o setor privado também se havia comprometido com empreendimentos ambiciosos, sobretudo nos já citados segmentos de insumos básicos e bens de capital.

O rompimento desses compromissos era rejeitado internamente, mas ao mesmo tempo tornava-se imperioso adotar medidas de contenção, dado o agravamento das contas externas e da pressão inflacionária.

A resposta dos formuladores da política econômica a esse impasse foi a adoção de uma linha típica de stop and go. Alternam-se, com efeito, ao longo do período do II PND, anos em que a expansão foi privilegiada e a inflação recrudesceu (1976 e 1978) com outros em que os processos contencionistas foram aplicados mais severamente, comprometendo seriamente as metas de crescimento (1975 e 1977).

Conseqüentemente, o crescimento, para o qual haviam sido previstas taxas anuais da ordem de 10%, caiu para o patamar de 6%, prejudicando as metas de expansão do produto agregado e do emprego.

As exportações efetivas ficaram bem abaixo da meta de US\$ 20

bilhões fixada para 1979. Agravou-se o déficit em transações correntes, devido à impossibilidade de reduzir os planos de importação e à elevação das despesas cambiais, com os juros sendo impulsionados para cima, em decorrência da necessidade de aporte maciço de recursos para equilibrar o balanço global de pagamentos. O endividamento externo bruto saltou de US\$ 21,1 bilhões (1975) para US\$ 49,9 bilhões (1979).

Quanto à inflação, as tentativas de compatibilizar seu controle com as metas de crescimento não levaram a resultados satisfatórios. Ela recrudesceu, saltando a taxa anual de 29,4%, em 1975, para 77,2%, em 1979. Ao lado do crescimento da inflação, e atuando como uma de suas causas, o déficit público ampliou-se para níveis superiores aos do início dos anos 60, ao mesmo tempo em que o endividamento público interno cresceu a taxas inusitadas.

Por fim, o objetivo de atenuar as desigualdades de renda foram sufocados, de um lado, pela redução dos níveis de emprego e, de outro, pelos efeitos perniciosos da inflação sobre a estrutura de repartição.

O II PND editou, pela primeira vez, uma política explícita de desenvolvimento urbano para o país, procurando estabelecer mecanismos operativos para que "a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior, segundo estratégias regionais específicas".

As metas para o setor de saneamento básico foram apresentadas da seguinte maneira:

- aumentar de 39,7 milhões, em 1974, para 60,3 milhões de pessoas, em 1979, a população urbana atendida por serviços de abastecimento de água, com o que a porcentagem de cobertura dessa clientela passaria de 65% para 79%;

- a população atendida por redes de esgotos deveria crescer de 17,7 milhões de pessoas, em 1974, para 33,7 milhões, em 1979, aumentando a taxa de atendimento, de 29% no primeiro ano do período considerado, para 44%, em seu final.

Além disso, segundo estimativa do II PND, em 1980 a população urbana seria atendida em 80% por serviços de água e em 50% por serviços de esgotamento sanitário.

2 - PERÍODO 1980/84

Ao se iniciar a década de 80, o Brasil defrontava-se com um conjunto de problemas, dos quais cinco, pela sua relevância, podem ser considerados básicos:

- insuficiente expansão do PIB, em comparação com as necessidades de geração de emprego;
- recrudescimento do processo inflacionário, com as taxas saltando de 40%, no período 1977/78, para 110%, em 1980;
- elevado e crescente nível de endividamento externo, provocado por um déficit estrutural da balança de transações correntes (balança de serviços, principalmente em função do pagamento dos juros sobre a dívida externa);
- endividamento interno também elevado e em expansão, por causa do déficit crescente das contas públicas;

- desequilíbrios sociais cada vez maiores, sinalizados por altos índices de concentração de renda entre pessoas e regiões.

Vistos isoladamente, cada um desses problemas encontraria, a médio prazo, possibilidades de reversão. Mas, em conjunto, configuraram um quadro grave, especialmente no curto prazo, pois o combate a qualquer deles poderia ser fator de agravamento dos demais.

Nessas condições, foi elaborado em fins de 1979, para vigorar no período entre 1980 e 1985, o III PND.

Formulado sob as restrições impostas pelas inter-relações existentes entre os problemas básicos do desemprego, inflação, endividamentos interno e externo e distribuição de renda, o III PND assumiu a postura de um documento qualitativo.

Nisso diferenciou-se dos planos anteriores, que chegaram a programar metas específicas de crescimento dos vários setores de atividade econômica, da taxa de inflação e outras.

Sob essas condicionantes, a tônica dos objetivos do III PND alterou-se substancialmente em relação aos planos anteriores. A ênfase no crescimento deu lugar a um objetivo-síntese mais amplo - a construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em benefício de todos os brasileiros.

Conforme o III PND, "o processo de desenvolvimento deve se orientar para o melhor equilíbrio setorial e regional da economia brasileira e para a melhoria da renda das classes sociais de menor poder aquisitivo".¹⁷

A retórica dos objetivos do III PND chocou-se, no entanto, com mudanças substanciais no cenário internacional, que fizeram agravar a

17 Presidência da República, III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85), Brasília, 1979.

situação das contas externas do Brasil.

O segundo choque do petróleo (1979), a elevação das taxas de juros internacionais e a "estagflação" dos países desenvolvidos causaram forte impacto negativo sobre o balanço de pagamentos do Brasil.

Estabeleceu-se um típico gargalo, de origem externa, na balança comercial, causado pela deterioração das relações de troca, uma vez que os preços dos produtos importados (petróleo, principalmente) estavam crescendo mais que os preços dos produtos exportados.

Além disso, a balança de serviços apresentava-se crescentemente deficitária, devido ao crescimento real dos pagamentos de juros - não só em função do aumento do principal da dívida externa mas, sobretudo, por causa do incremento das taxas internacionais de juros.

No início da década passada, mais de 80% das receitas cambiais das exportações estavam comprometidas com pagamento de juros e amortização da dívida externa, fazendo com que o Brasil caminhasse rapidamente para um estado de iliquidez.

A crise de dívida externa que atingiu vários países latino-americanos em 1982 fizeram com que se restringisse mais ainda a entrada de capitais no Brasil, agravando a já delicada situação. O país teve que recorrer ao FMI, procurando negociar os pagamentos aos credores externos.

Essa situação extremamente grave levou o governo a abandonar as diretrizes do III PND e adotar programas emergenciais de curto prazo para equacionamento do setor externo. Foram assinadas diversas cartas de intenções com o FMI (condição para receber créditos stand by da instituição), nas quais se listaram novos objetivos de curto prazo, visando atenuar a asfixia cambial e estabilizar internamente a economia. Essa interferência do FMI na gestão da política econômica brasileira nos anos de 1983 e 1984 resultou na fixação dos seguintes objetivos:

- redução do déficit em transações correntes, via aumento da receita cambial com exportações, contingenciamento das importações não essenciais e realinhamento da taxa cambial;
- redução da taxa interna de inflação, mediante compressão salarial e redução do déficit público. Para isso, foi alterada diversas vezes a política salarial e realizaram-se drásticos cortes nos dispêndios do governo central e empresas estatais.

Os efeitos dessas diretrizes de estabilização foram recessivos. O PIB apresentou crescimento negativo no período 1981/83, houve expansão da ociosidade global da economia e elevação da taxa de desemprego. Em contrapartida, as metas fixadas para o setor externo foram satisfatoriamente cumpridas: de um déficit de US\$ 2,8 bilhões na balança comercial em 1982, passou-se para um superávit de US\$ 6,5 bilhões em 1983 e de US\$ 13,1 bilhões em 1984.

As taxas de inflação, contudo, não caíram. Uma vez atingido o patamar de 200% ao ano em 1983, a inflação permaneceu nesse nível nos dois anos seguintes.

2.3.5.2. Evolução do Planasa

Sobre esse pano de fundo é que se analisam os aspectos mais relevantes da evolução do Planasa. Em 1979, implementando a estratégia de desenvolvimento urbano do II PND, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), vinculado ao Ministério do Interior e resultado da transformação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), anteriormente da então Secretaria

de Planejamento da Presidência da República, aprovou a Resolução nº 003, pela qual se buscava orientar, no período 1979/80, a reorganização espacial da malha urbana brasileira e a desconcentração espacial das atividades econômicas. Ao mesmo tempo, procurava-se assegurar a melhoria das condições locais de infra-estrutura e serviços urbanos.

Quanto a abastecimento de água e saneamento básico, a Resolução nº 003/79 do CNDU definiu as seguintes prioridades:

- "atendimento da demanda de água potável nas áreas periféricas;
- ampliação ou instalação dos sistemas sanitários nas regiões metropolitanas e cidades de porte médio;
- desenvolvimento de tecnologia simplificada para solução de problemas de esgotamento sanitário em áreas de baixa renda e em áreas de reduzida densidade;
- execução de obras básicas de drenagem nas regiões metropolitanas e cidades de porte médio".

No III PND, o setor de saneamento recebeu pouca atenção. Na página 72, lê-se que "a prioridade nesse campo será a de dotar as cidades brasileiras de serviços regulares de abastecimento de água, de obras de prevenção de enchentes e de projetos destinados a instalar, completar ou expandir serviços de esgoto, com ênfase nas áreas urbanas mais densamente habitadas". Como regra básica, "os projetos de saneamento, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário", devem voltar-se para as soluções mais simples e viáveis, adapta-

das às condições e situação de cada área do país."

2.3.5.3. Dificuldades e modificações do Planasa

No período de sua criação, em 1971, até 1984, ao fim do ciclo dos governos militares, o Planasa encontrou dificuldades e sofreu mudanças ao longo do tempo sem, entretanto, modificar seus objetivos básicos. As alterações introduzidas deveram-se às necessidades de acomodar a engenharia financeira e institucional do SFS às possibilidades dos estados e municípios, bem como à evolução da economia brasileira.

1 - DIFICULDADES

O primeiro problema ocorrido na implantação do Planasa refere-se ao fato de que diversos municípios resolveram não aderir ao Plano, nem efetivaram a concessão dos serviços a CESBs. De um modo geral, eram municípios de grande e médio porte, como Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Bagé (RS); Campinas, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Sorocaba, Jundiaí, Bauru, Presidente Prudente, Araraquara e Piracicaba (SP); Juiz de Fora, Uberaba, Uberlândia, Barbacena e Sete Lagoas (MG); Petrópolis, Barra Mansa, Volta Redonda e Rezende (RJ); Cachoeiro do Itapemirim e Colatina (ES).

A não-adesão destas importantes cidades prejudicou a consecução do objetivo segundo o qual os sistemas mais rentáveis auxiliariam a instalação de serviços em municípios menos viáveis financeiramente, o que, obviamente, em nada favoreceu a viabilidade global das CESBs.

Em 1984, essas prefeituras criaram a Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgotos (Assemae), integrada por mais de mil

municípios que não se filiaram ao Planasa e que, por essa razão, não recebiam financiamento do BNH/SFS.

A composição dos recursos para financiamento, resultado de uma mistura de aportes federais, estaduais e municipais (37,5%, 37,5% e 25% respectivamente, lembre-se) também não funcionou desde o início. Face à redução dos recursos, principalmente dos estados, como resultado da reforma tributária de 1967, o BNH alterou essa regra e os municípios foram eximidos de aportar sua parte. Assim, o BNH passou a financiar 50% do total, e cada FAE a outra metade. Os FAE, por sua vez, diante das limitações de suas receitas próprias, passaram a receber outros empréstimos do BNH para integralizar sua participação.

As transferências a fundo perdido, que deveriam ser alocadas pela União ao SFS, em vez de aplicadas pulverizadamente, deixaram de existir a partir de 1974/75. Desde então, o BNH passou a mobilizar a ajuda de empréstimos externos (que serão comentados no próximo capítulo).

Quando a União voltou a destinar volume apreciável de recursos a fundo perdido para saneamento, em 1988, passou a fazê-lo diretamente aos estados e municípios, por meio de convênios, ao invés de injetá-los no setor, via SFS - o que, sem dúvida, teria contribuído para aliviar os problemas do Planasa.

A manutenção de tarifas realistas foi outra dificuldade encontrada. De imediato, observou-se que grande parte da população de baixa renda não disporia de recursos para pagar o preço necessário, mesmo utilizando o subsídio cruzado. A possibilidade dos consumidores mais ricos subsidiarem os mais pobres tinha, obviamente, limites.

Ademais, o recrudescimento da inflação no final da década de 70, e sua extrema elevação nos anos 80, induziram a adoção de medidas para baixá-la, como a contenção das tarifas e dos preços dos servi-

ços e bens produzidos pelo setor público, com o que as tarifas de água e esgotos deixaram de se situar em níveis adequados.

Passados o período de carência dos empréstimos e os primeiros anos de retorno das aplicações, as CESBs e os governos estaduais tiveram dificuldades em saldar seus compromissos, tornando-se cada vez mais inadimplentes. Assim foi que o volume de investimentos do Planasa reduziu-se significativamente no período 1983/86.

Os temas tarifas e inadimplência foram discutidos em profundidade no estudo O Financiamento do Setor de Saneamento, realizado para o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS).¹⁸

2 - MODIFICAÇÕES DO PLANO

As principais modificações ocorridas no Planasa desde sua concepção até o fim do ciclo dos governos militares foram as seguintes:

- o abandono do esquema original de financiamento, com o BNH e os FAEs dividindo entre si os investimentos em igual proporção;
- a criação do Subprograma de Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem (Fidren), em 1974, para canalização de pequenos cursos de água, drenagem pluvial, pavimentação e urbanização de fundos de vale, etc.;
- a instituição do Subprograma Suplementar para Composição

18 Rezende, F., Paula, L.F.R., Santos, M.M., Coriolano, M.S.A., O Financiamento do Setor Saneamento, primeiro relatório parcial, IPEA/PMSS, maio de 1994.

da Participação Financeira dos Estados na Execução do Planasa (Finest, 1977), mediante incorporação dos antigos subprogramas Efisan e Fisag, visando viabilizar empréstimos em condições tais que os governos estaduais pudessem integralizar sua participação nos FAEs e, ademais, ampliar os investimentos das CESBs nas comunidades de pequeno porte;

- o advento do Subprograma de Desenvolvimento Institucional das Companhias de Saneamento Básico (Prodisan), no ano de 1979, com vistas a apoiar as CESBs, melhorar o seu desempenho institucional, aumentar a sua produtividade, reduzir os seus custos operacionais e qualificar seus recursos humanos.

2.4. O Planasa na Nova República

As dificuldades aqui relatadas enfraqueceram o Plano, especialmente no período 1983/86; as questões da defasagem nas tarifas e da inadimplência tornaram-se mais agudas no governo civil. Mas, apesar dos problemas, as aplicações chegaram a crescer em 1987 e 1988.

Um rápido exame do contexto econômico durante o governo da Nova República (1985/89), pródigo em programas de estabilização, planos governamentais e mudanças institucionais, será útil para situar a evolução do Planasa.

2.4.1. A economia brasileira na Nova República

No início de 1985 a situação externa já era mais confortável. O país foi favorecido pela redução progressiva das taxas de juros interna-

cionais e pela queda das cotações internacionais do petróleo.

Com o advento da Nova República, o objetivo prioritário eleito em 1979 - ajuste das contas externas - cedeu lugar à retomada do crescimento e à expansão do mercado interno. Assim, o conjunto de diretrizes da nova política econômica voltou-se para a reativação da economia e expansão dos níveis de emprego.

Tudo isto convergia para o desenvolvimento econômico e social, com a eliminação dos bolsões de pobreza. O novo governo comprometeu-se com o resgate da dívida social acumulada nas décadas de 60 e 70 e agravada nos anos de ajustamento das contas cambiais (1981/84).

A estratégia para atingir essas metas fundamentou-se num conjunto de estímulos ao crescimento nas áreas fiscal (aumento das despesas do governo), monetária (aumento dos créditos bancários) e salarial (com a revogação das leis salariais restritivas). Como resultado, o crescimento do PIB em 1985 chegou a quase 8%, a mais alta taxa desde 1980. Mas, em contrapartida, exacerbaram-se as pressões inflacionárias.

Em fins de 1985 e nos primeiros meses de 1986 a taxa de inflação parecia estar escapando ao controle do governo: as projeções já apontavam para um índice anual superior a 300%.

Era essa a situação econômica quando o governo decretou o Plano Cruzado, em 28/02/86. Teve o objetivo de conter vigorosamente a inércia inflacionária, mantendo a economia na trajetória de crescimento, em sintonia com os compromissos políticos da Nova República.

Adotaram-se medidas de impacto para remoção da "memória inflacionária", como o congelamento dos preços e tarifas de bens e serviços, a introdução de um novo padrão de moeda e a extinção da correção monetária para períodos inferiores a um ano (com exceção dos depósitos de poupança).

Essas providências reduziram a força inercial da inflação, as expectativas de elevação dos preços e, por outro lado, sustentariam a demanda no setor real da economia, mediante monetização dos ativos financeiros dexindexados.

Foram também adotadas medidas redistributivas, como o restabelecimento do valor real dos salários, a elevação do salário mínimo e a criação do seguro desemprego.

Esse conjunto de providências permitiu a continuidade do crescimento econômico e a redução drástica dos níveis de inflação, num primeiro momento. A inflação acumulada em 1986 foi de apenas 65%, contra 235% no ano anterior.

No entanto, a excessiva expansão da demanda agregada da economia, causada pelo congelamento dos preços e pelo aumento dos gastos públicos, num quadro de estabilidade salarial, deu ensejo a problemas localizados, porém graves, de desabastecimento interno, e correspondente cobrança de ágios sobre os preços congelados, a crescentes pressões sobre a demanda de importações e a rápido declínio dos saldos da balança comercial.

Quando, ao final do ano, o governo suspendeu o congelamento, a inflação voltou a todo vapor, com índices semelhantes ou superiores aos vigentes no período anterior ao Plano Cruzado.

No início de 1987 - portanto, um ano após a decretação do Plano Cruzado -, era a seguinte, em linhas gerais, a situação econômica:

- exacerbação do processo inflacionário, com taxas nunca antes atingidas na história econômica do país (20% ao mês);
- deterioração das contas externas, conduzindo à moratória uni-

lateral dos pagamentos dos juros da dívida externa aos bancos privados;

- redução da taxa de crescimento industrial, com progressiva ocorrência de focos de desemprego;
- compressão dos ganhos salariais dos trabalhadores, devido à retomada do processo inflacionário e à desaceleração do crescimento.

Em junho de 1987, o governo anunciou dois planos: um de curto prazo (Plano Bresser) e outro de médio a longo prazo (Plano de Controle Macroeconômico - PCM).

O Plano Bresser procurou combinar alguns ingredientes do Plano Cruzado (congelamento de preços e salários) com medidas ortodoxas clássicas nas áreas fiscal, monetária e cambial. Entre essas, destacaram-se as tendentes a reduzir o déficit público, o realinhamento da taxa de câmbio e a correção prévia dos preços e das tarifas públicas.

Segundo o Plano de Controle Macroeconômico, formulado para o período 1987/91, as origens da crise da economia brasileira pré e pós-Cruzado encontram-se nos severos choques externos da década de 70: os dois choques da oferta do petróleo (1973/74 e 1979) e a elevação das taxas de juros internacionais (1979). Para gerar superávit na balança comercial que atendesse ao serviço da dívida externa (pagamento das amortizações e dos juros), a economia brasileira desorganizou-se internamente. As maxidesvalorizações do cruzeiro em 1979 e 1983, por exemplo, alimentaram a aceleração da inflação e deterioraram as finanças públicas (na época, o setor público respondia por

cerca de 70% do endividamento externo).

Ainda conforme o PCM, a política econômica adotada pela Nova República (incluindo o Plano Cruzado), ao optar por diretrizes expansionistas, comprometeu mais ainda o desajuste interno, provocando o aumento da inflação e o descontrole das contas externas.

Com base nesse diagnóstico, o PCM fixou as seguintes metas:

- garantir crescimento de 5% do PIB em 1987 e criar condições para crescimento auto-sustentado, nos anos seguintes, de 6% em 1988 e 7% ao ano a partir de 1989;
- ajustar o balanço de pagamentos, mantendo controle permanente das conta externas;
- executar, de forma temporária e flexível, medidas heterodoxas que permitissem derrubar rapidamente as taxas de inflação, combinadas com políticas fiscal e monetária adequadas à estabilidade dos preços;
- distribuir de forma mais equitativa a renda, principalmente mediante política tributária progressiva e concessão de aumentos reais do salário mínimo.

Os resultados do PCM não foram satisfatórios. O índice de crescimento do PIB, que tinha sido de 7,6% em 1986, alcançou apenas 3,6% em 1987 e praticamente zero em 1988 (na verdade, houve pequeno decréscimo, de -0,1).

A taxa de inflação caiu em um primeiro momento (julho a setem-

bro de 1987), voltando aos dois dígitos mensais a partir de outubro daquele ano. Em 1988, após se manter no patamar de 18 a 20% ao mês no primeiro semestre, a inflação cresceu gradualmente, até atingir 30% em janeiro de 1989. Enquanto isso, os ganhos nominais do salário mínimo foram rapidamente anulados pelo recrudescimento da inflação.

No setor externo, os resultados foram melhores que os previstos. Uma política cambial mais realista estimulou as exportações e desestimulou as importações, fazendo crescer o saldo da balança comercial (US\$ 11,2 bilhões em 1987, contra US\$ 8,3 bilhões no ano anterior).

A nova Constituição, promulgada em 1988, introduziu na estrutura jurídica da nação uma série de disposições que geravam novos gastos públicos, o que rapidamente exacerbou as pressões inflacionárias, colocando na ordem do dia os temores da hiperinflação. Esse novo recrudescimento, juntamente com a impopularidade do governo que entrava em seu último ano de mandato, fizeram com que fosse aplicado, em janeiro de 1989, outro "choque" econômico - o Plano Verão.

Da mesma forma que o Plano Cruzado, o Plano Verão introduziu uma reforma monetária (retirou três zeros da moeda, que passou a chamar-se "cruzado novo"), desindexou a economia e decretou congelamento de preços. Pretendia, no entanto, obter melhor sorte que o Plano Cruzado, graças a políticas fiscal e monetária muito mais austeras.

Em pouco tempo, percebeu-se que essas políticas eram ineficazes. O déficit público aumentou, devido à prática de taxas reais de juros mais altas (o déficit operacional chegou a 6,0% do PIB em 1989, contra 4,8% no ano anterior) e a dívida pública interna expandiu-se.

A política monetária teve um enorme grau de passividade; o governo monetarizou não somente os déficits, mas também a própria dívida pública. Nos meses finais do governo Sarney, o descontrole monetá-

rio aumentou, a inflação recrudescceu (chegou a 50% ao mês no fim de 1989) e instalou-se a ameaça de default da dívida pública interna.

2.4.2. Os planos governamentais e o setor de saneamento

O I PND da Nova República salienta que, em 1970, cerca de 55% dos domicílios urbanos estavam ligados à rede geral de abastecimento de água, percentual que aumentou para 84% em 1983. Quanto ao esgotamento sanitário, o percentual subiu, no mesmo período, de 22% para 40%.¹⁹

O Plano ressalta que, como o acesso aos serviços está fortemente condicionado pela disponibilidade de renda da população, os domicílios excluídos dos sistemas públicos correspondem, exatamente, aos extratos com menos capacidade de pagar tarifas que propiciem retorno aos investimentos.

Segundo o I PND-NR, o Planasa mobilizou montantes expressivos de recursos para o setor de saneamento, o que permitiu a substancial expansão de oferta de água potável.

Quanto ao esgotamento sanitário, o documento salienta que os resultados insatisfatórios obtidos podem, em parte, atribuir-se à tecnologia utilizada, quase exclusivamente dedicada às soluções tradicionais, de alto custo, dificultando a extensão do atendimento a parcelas mais amplas da população.

"(...) A recessão, a política salarial e o desemprego tornaram cada vez mais difícil a necessária promoção de aumentos reais de tarifas. A

19 Segundo o Programa de Ação Governamental (PAG), que sucedeu o I PND-NR, tal percentual seria de 35% em 1984.

expansão insuficiente das receitas dos estados não permitiu aporte de recursos adequados para socorrer as concessionárias ou para evitar a descapitalização dos fundos de água e esgotos. Insistiu-se em não reconhecer que os serviços de saneamento básico possuem forte componente social, não sendo razoável buscar-lhes sustentação por via exclusivamente tarifária. Em função disso, as aplicações a fundo perdido tiveram caráter emergencial e não planejado, dificultando o desenvolvimento de mecanismos regulares de aplicação de recursos tributários para o setor(...)".

Observa, ainda, o documento que "como resultado, principalmente, da excessiva centralização de decisão e execução no âmbito do Planasa, verificou-se, em muitos casos, ineficiente aplicação de recursos. A centralização concorreu, também, para onerar os custos dos investimentos, fazendo com que obras que poderiam ser contratadas localmente dependessem de intermediação dispendiosa".²⁰

As diretrizes básicas para a ação setorial, no período 1986/89, previam que o atendimento às áreas urbanas iria privilegiar a população com rendimento familiar inferior a três salários mínimos e buscaria reduzir as desigualdades intra-urbanas e inter-regionais. Deveriam ser favorecidos os projetos que utilizassem tecnologia simplificada, adequadas às diversas situações e que apresentassem menor custo.

Para implementar as diretrizes de saneamento era necessário rever a estratégia governamental, tanto no que se referia ao sistema em si, como em relação às variáveis de política econômica que possuem implicações diretas sobre ele. Para isso, o I PND-NR recomendava a reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento, com melhor defi-

20 Presidência da República, I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, Brasília, 1985, p. 86 e 87.

nição da política tarifária do setor.

As metas de saneamento básico propugnadas pelo I PND-NR eram ambiciosas. Previam, para o triênio 1986/89, a implantação de novas ligações de água em quatro milhões de moradias, e de novas ligações de esgotos sanitários em 3,9 milhões de residências.

Da mesma forma que o I PND-NR, o Programa de Ação Governamental (PAG), formulado para o período 1987/91, salienta que a situação do setor de saneamento básico apresentou avanço na área de abastecimento de água e relativo atraso no atendimento das necessidades de esgotamento sanitário.

Segundo o Programa de Ação Governamental, a política do setor deve se basear nas seguintes diretrizes:

- ampliar o acesso das famílias de baixa renda das áreas urbanas aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de cursos de águas e limpeza urbana;
- reformular os critérios e mecanismos operacionais do Sistema Financeiro de Saneamento, visando, sobretudo, simplificar os procedimentos para obtenção de empréstimos por parte dos estados e municípios;
- diferenciar a política tarifária por categoria de consumidor, beneficiando as populações carentes;
- estender, gradativamente, os benefícios do saneamento básico às comunidades rurais, através da educação, da utilização de tecnologia simples e de baixo custo e da participação efetiva da co-

munidade na execução dos sistemas locais.

As metas estabeleciam, para o período 1987/91:

- abastecimento de água para 4,9 milhões de novos domicílios urbanos, por meio de sistemas públicos;
- construção de 7.350 sistemas de abastecimento de água no meio rural;
- construção de 9,4 milhões de ligações de esgoto na área urbana e de 220 mil sistemas de esgotamento sanitário no meio rural;
- implantação de 967 mil melhorias sanitárias no meio rural, para beneficiar cerca de 4,8 milhões de habitantes;
- ampliação de sistemas de limpeza urbana, para beneficiar 70 milhões de pessoas;
- construção de 6.600 quilômetros de canalização e dragagem de vales e áreas de enchentes.

O total dos investimentos programados no período 1987/91, de acordo com o PAG, ascendia a Cz\$ 154,4 bilhões (aproximadamente US\$ 3,9 bilhões). A discriminação dos investimentos era a seguinte:

- abastecimento de água: Cz\$ 37,7 bilhões (aproximadamente US\$ 950 milhões);

- esgotamento sanitário: Cz\$ 82,5 bilhões (cerca de US\$ 2,09 bilhões);
- controle e proteção de enchentes: Cz\$ 24,4 bilhões (cerca de US\$ 620 bilhões).

2.4.3. A Constituição de 1988 e suas implicações

A Carta Magna promulgada em 5 de outubro de 1988 foi a primeira constituição brasileira a dedicar um capítulo à política urbana. Diversos de seus dispositivos são relacionados ao setor de saneamento.

Em primeiro lugar, o serviço é reconhecido como sendo de competência local, de acordo com o disposto no artigo 30, inciso V: "Compete aos municípios organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que têm caráter essencial." À União foi conferido o papel de "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano", de acordo com o artigo 21, inciso XX.

Ao mesmo tempo, o artigo 23, inciso XX, diz que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico."

Não ficou claro, entretanto, dado o princípio da competência concorrente conferido a todas as esferas de governo com relação ao setor, qual o papel do governo federal além da formulação das diretrizes, em que pese a Constituição determinar que, no caso de competência concorrente, a União tem o poder de legislar genericamente.

A forma de cooperação entre os níveis governamentais poderia ser resolvida, pelo menos em parte, caso o parágrafo único do artigo 23 tivesse sido regulamentado. Esse dispositivo estabelece que "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

Outros dispositivos relacionados ao setor são encontrados no artigo 21, inciso XIX, que dá à União competência para "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso" e nos incisos IV e VI do artigo 200, que determinam que o Sistema Único de Saúde (SUS) deve "participar da formulação e da execução das ações de saneamento básico", e "fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano."

A Constituição de 1988 promoveu, também, nova reforma tributária, alterando a distribuição dos recursos entre as esferas de governo, impondo considerável redução na receita disponível da União e conseqüente aumento das disponibilidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Entre 1975 e 1992, a variação da receita disponível mostra que a União perdeu 16,80%, os estados ganharam 20,09% e os municípios 86,05%, entre o primeiro e o último ano do período considerado.²¹ Essa redistribuição de recursos em favor dos governos subnacionais não

21 Estimativas feitas a partir de Afonso, J.R.R. (1983), citado em Dain, S. e Lima Verde, M.C.T., *O Financiamento das Políticas de Saneamento no Brasil: Questões para o Futuro*, Fundap, São Paulo, 1993, e Afonso, J.R.R., e Vilela, R., *Crise e Ajuste Fiscal nos Anos 80: um Problema de Política Econômica ou de Economia Política?*, in *Perspectivas da Economia Brasileira*, IPEA, Brasília, 1991.

foi seguida da transferência de encargos, gerando um federalismo mal definido, devido ao princípio da competência concorrente largamente utilizado na Carta de 1988.

A questão seria reordenada na revisão constitucional, que deveria realizar-se em 1993/94 mas que, na prática, acabou não ocorrendo.

2.4.4. O Planasa no quinquênio 1985/89

No decorrer do governo da Nova República, o Planasa sofreu diversas e importantes modificações graças, em grande parte, ao ambiente político criado pela redemocratização, que abriu espaços para a reivindicação política.

Do ponto de vista institucional, uma nova pasta foi criada no governo federal, em 1985, para tratar das questões urbanas: o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que trouxe para a sua esfera o BNH, o Planasa, os programas habitacionais do SFH e os assuntos do meio ambiente, funções desmembradas do antigo Minter.

A reivindicação da Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgotos (Assemae), de que os órgãos municipais autônomos participassem do Planasa, foi atendida. As mesmas condições estabelecidas para os governos e as CESBs passaram a vigorar para os municípios, isto é, o BNH emprestava 50% dos investimentos e as prefeituras arcavam com igual percentual, sendo facultada a criação de fundos municipais de financiamento, nos mesmos moldes dos FAEs.

A concessão de financiamentos, em vez de se basear nos estudos de viabilidade global de toda a empresa, caso das CESBs, passou a ser feita projeto a projeto, para as prefeituras.

Em 1985, o BNH criou o Programa de Saneamento para Popula-

ções de Baixa Renda (Prosanear), visando estender os serviços de saneamento às áreas urbanas - notadamente periferias -, ocupadas por famílias pobres. O programa, que em 1988 passou a contar com recursos do Banco Mundial no valor de US\$ 80 milhões (ainda não totalmente desembolsados), visa implementar serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e destinação de resíduos sólidos, mediante uso de tecnologias alternativas de baixo custo e a participação da comunidade beneficiária.

As pressões por reformulações mais profundas do Planasa, contudo, persistiram. Em 16 de outubro de 1985, pela Portaria GM nº 142/85, o MDU criou a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento, composta por representantes do próprio MDU, BNH, DNOS, FSESP, Sepplan-PR, SEMA, ABES, AESB, Assemae, Asfamas e CBIC.

Após amplo debate, a Comissão publicou, em 1986, um relatório final com as recomendações que se seguem:

1 - ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

- Enfatizar o desenvolvimento de políticas que democratizem as oportunidades, reconheçam o perfil sócio-econômico dos usuários e apoiem decididamente as iniciativas de quem luta para melhorar sua qualidade de vida.
- Atribuir ao MDU a função de definir diretrizes, cabendo ao BNH atuar como agência financeira de fomento para o desenvolvimento urbano.
- Incluir a limpeza urbana entre as atividades passíveis de rece-

ber financiamentos do SFS.

- Constituir uma Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento, no âmbito do MDU.
- Atribuir a exploração dos serviços aos municípios, conforme o princípio básico da autonomia municipal, responsável e solidária.
- Introduzir, na Constituição que seria promulgada em 1988, parágrafo específico determinando os níveis mínimos de habitabilidade da moradia a que deve ter direito o cidadão brasileiro.
- Institucionalizar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

2 - ASPECTOS ECONÔMICOS-FINANCEIROS

- Aplicar recursos orçamentários da União no Banco Nacional da Habitação, de forma a adequar as condições dos empréstimos, especialmente as taxas de juros, às características sociais dos empreendimentos financiados.
- Criar os conselhos e os fundos estaduais de saneamento - esses últimos para substituir os FAEs e financiar, também, outras atividades do setor, como drenagem e limpeza urbana.
- Rever a legislação tarifária, para atender as peculiaridades de cada cidade, mantendo-se, porém, a progressividade tarifária e os subsídios cruzados.

- Realizar pesquisas para desenvolver tecnologias de baixo custo e aumentar a produtividade do setor.

Nenhuma das propostas apresentadas foi adotada e nada se fez para enfrentar os principais problemas do setor, como a inviabilidade econômico-financeira das CESBs e a política tarifária inadequada.

A incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal (em novembro de 1986) inaugurou uma longa e prolongada crise institucional do setor, que perdura até os dias atuais. O MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) em 1987, incorporando a Caixa Econômica Federal que, assim, deixou de vincular-se ao Ministério da Fazenda. Em 1988, o MHU foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social (MBES), e a CEF voltou para a esfera do Ministério da Fazenda.

Finalmente, no último ano do governo Sarney (1989) o MBES foi extinto e suas funções incorporadas pelo Ministério do Interior, de onde haviam saído, em 1985, para o MDU.

Nesse período, a formulação das políticas urbanas ficou a cargo de todos esses ministérios, aos quais se somaria ainda, em 1988 - quando se realizou nova reforma administrativa (Decreto nº 96.634/88) -, o Ministério da Saúde, encarregado de coordenar a política nacional de saneamento básico.

Pela mesma reforma, o Conselho Monetário Nacional tornou-se órgão central dos sistemas financeiros da habitação e do saneamento e a CEF foi incumbida de coordenar e executar o Planasa.

Ao analisar os problemas do Planasa em geral e das CESBs em particular, o IPEA, em 1987, manifestou-se do seguinte modo:

"A má situação das empresas estaduais de saneamento é conse-

qüência dos altos investimentos realizados, seja pela utilização de tecnologias sofisticadas, seja por toda sorte de desperdícios. A receita operacional dessas empresas apenas equivale às despesas de exploração, sendo o serviço da dívida coberto, em grande parte, por novos empréstimos, situação em que se perpetua uma defasagem entre a receita e as despesas totais. Anteriormente, para cobrir o déficit, vinha sendo prática corrente a realização de subsídios, por parte dos estados, às companhias de saneamento básico, o que atualmente não mais está sendo possível.

A recuperação financeira dessas companhias deverá, necessariamente, passar por reformulação tarifária que hoje se apresenta de forma injusta, pois privilegia o conforto de uns poucos às custas dos riscos à saúde de parcelas expressivas da população".²²

A Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) apontou as principais causas de suas dificuldades financeiras: política tarifária inadequada, expansão dos serviços às periferias urbanas e localidades pequenas, que não permitem o retorno adequado dos investimentos via tarifas, e as consequências negativas do Plano Cruzado, em especial o congelamento das tarifas.²³

Emblemáticas das dificuldades geradas para o setor foram as marchas e contramarchas impostas ao Conselho Curador do FGTS. Criado originalmente pela Lei nº 5.107, de 13/09/66 (que instituiu o Fundo), foi extinto na incorporação do BNH pela CEF, e depois recriado pelo

22 IPEA/Iplan/CDU, Programa de Ação Governamental: Problemas e Dificuldades de Implementação, Brasília, dezembro de 1987.

23 Aesbe, Proposições Emergenciais de Recuperação Econômico-Financeira das Empresas Estaduais de Saneamento com Repercussões no Exercício de 1986.

Decreto-Lei nº 2.408, de 05/01/88, que também determinou que a gestão do FGTS pela CEF ocorresse segundo programa por ele elaborado e o vinculou ao ainda existente MHU.

Naquela versão, o Conselho integrava-se por representantes dos ministérios da Habitação, Fazenda, Trabalho e Previdência, da Seplan-PR e da Caixa Econômica Federal - além de três representantes das categorias profissionais, de um representante dos estados e um dos municípios, os últimos designados pelo MHU. Até a aprovação da Lei nº 7.839, de 12/10/89, que lhe conferiu nova composição e novas funções, nenhuma ação relevante foi realizada pelo Conselho.

A partir de outubro de 1989 o novo Conselho - já então integrado por três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores, um de cada um dos ministérios da Fazenda, Interior, Trabalho (que o preside), da Seplan-PR, CEF e Banco Central -, passou a gerir, efetivamente, o Fundo. Já em fevereiro de 1990, expediu resolução que trata da distribuição de recursos por área de aplicação, das condições financeiras dos empréstimos e da distribuição das aplicações por unidades da Federação, como se verá mais adiante.

O que se conclui do exposto é que os problemas do SFS e do Planasa, iniciados no final dos anos 70, agravaram-se na primeira metade da década de 80 e atingiram seu ápice no período 1985/89, sem que quaisquer medidas relevantes fossem tomadas para solucioná-los.

2.5. As políticas de saneamento a partir de 1990

Entre as políticas públicas relevantes para o setor de saneamento nos governos Collor (março de 1990 a setembro de 1992) e Itamar Franco, destacam-se:

- as reformas administrativas;
- os novos programas criados pelo Conselho Curador do FGTS;
- as contratações excessivas realizadas pelo então Ministério da Ação Social;
- os elevados saques ocorridos no Fundo de Garantia;
- a extinção do controle das tarifas de água e esgotos;
- a renegociação das dívidas dos estados e das CESBs com a União;
- a aplicação de elevado volume de recursos a fundo perdido, pelo orçamento federal, no triênio 1991/93.

2.5.1. Dinâmica da economia e planos de governo

O governo Collor instalou-se, em março de 1990, ante a ameaça de uma hiperinflação, anunciando projetos audaciosos de combate à inflação e de amplas reformas estruturais da economia. Seu diagnóstico era que o processo inflacionário vinha sendo sustentado pelo desequilíbrio orçamentário do setor público e realimentado pela indexação da economia. Havia, também, o consenso de que deveria ocorrer uma redefinição das relações entre Estado e setor privado, em função da excessiva interferência do governo na economia.

Para redução imediata dos índices inflacionários, o novo governo determinou o congelamento temporário de preços e salários e ampla reforma monetária, que incluiu brutal enxugamento do nível de liquidez então existente na economia. Para isso, promoveu retenção de cerca de 70% do total dos ativos financeiros existentes.

Como resultado das medidas implementadas a inflação, num primeiro momento, reduziu-se de mais de 80% ao mês para taxas de um

dígito. Mas, no segundo semestre de 1990 a inflação voltou a acelerar-se, basicamente em função da indexação ainda existente na economia.

Como reação ao movimento ascendente da inflação, o governo adotou, em janeiro de 1991, um conjunto de medidas que ficou conhecido como Plano Collor II. Essas medidas apoiaram-se num aprofundamento do ajuste fiscal, desindexação dos preços e salários e mudanças no mercado financeiro, visando alongar os prazos das aplicações financeiras, como a criação dos fundos de aplicação financeira e da Taxa Referencial de Juros (TR).

A médio prazo, o governo tentou introduzir reformas estruturais que possibilitassem a retomada do crescimento econômico. Entre essas, destacam-se a política de privatização de empresas estatais, a abertura comercial externa (com a liberalização das importações) e ampla reforma administrativa, com demissão de servidores públicos (ou sua colocação em "disponibilidade", quando protegidos pela estabilidade no emprego assegurada pela Constituição).

A taxa esperada de crescimento do PIB, de acordo com as previsões contidas nos planos plurianuais, era de 4,3% ao ano, em média, para o período 1991/95. Os resultados, contudo, não foram satisfatórios. Em 1991 e 1992, o PIB registrou 1,1% e -0,9%, somente apresentando resultado positivo em 1993, quando cresceu 5%, situando-se a média anual em apenas 1,7% para o período 1991/93.

A taxa de inflação, que se esperava reduzir substancialmente, caiu para 480% em 1991, voltando a crescer aceleradamente em 1992 (1.158%) e em 1993 (2.708%).

A crise política de 1992, que culminou com o afastamento do presidente da República, afetou seriamente o desempenho da economia. Conforme foi visto, o PIB caiu em termos absolutos, a inflação

recrudesceu e as expectativas dos agentes econômicos tornaram-se extremamente negativas.

O maior desafio que o atual governo enfrenta é o de conciliar o combate à inflação com o crescimento econômico, adotando adicionalmente políticas compensatórias para minorar a grave situação de pobreza e desemprego de grande parcela da população. A médio prazo, o objetivo central da estratégia econômica é "estruturar um sistema produtivo moderno e competitivo, orientado pelo mercado, dinamicamente inserido na economia internacional e capaz de expandir-se, continuamente, de forma sustentável".²⁴

No final de fevereiro de 1994, o governo criou, como parte de seu programa de estabilização econômica, um padrão estável denominado Unidade Real de Valor (URV). A partir de março, os salários e benefícios previdenciários foram imediatamente convertidos em URV e, logo em seguida, preços, tarifas públicas e contratos de modo geral foram gradualmente transpostos.

Em 1º de julho último foi lançado o Plano Real, que determinou a entrada em circulação de nova moeda de curso legal na economia - o Real -, e estabeleceu condições rígidas para sua emissão e lastreamento, de forma a lhe garantir a estabilidade.

2.5.1.1. Os planos plurianuais do período 1991/95

A elaboração de planos plurianuais, já ensaiada no Brasil na década de 70, foi determinada pela Constituição de 1988. O primeiro a vigorar após a formalização do instrumento pela Carta Magna, referente

24 Presidência da República, Diretrizes de Ação Governamental, Brasília, 1993, p. 20.

ao período 1991/95, constata, no tocante ao saneamento, que em 1990 os serviços de abastecimento de água atendiam a cerca de 88% da população urbana, enquanto apenas 39% dos domicílios estavam ligados à rede geral de esgotamento sanitário.

Em vista disso, a diretriz básica adotada para o setor foi a ampliação da cobertura dos serviços utilizando, sobretudo, recursos do FGTS.

Eis os objetivos principais para o quadriênio:

- universalização do abastecimento de água no meio urbano, estendendo o serviço a mais 36 milhões de pessoas (7,2 milhões de domicílios);
- expansão das redes de esgotos sanitários, visando atender a mais nove milhões de domicílios, beneficiando diretamente 45 milhões de pessoas;
- no meio rural, implantação de serviços de saneamento (água potável, esgotamento e melhorias sanitárias) em cerca de 1,4 mil comunidades rurais, beneficiando diretamente 4,2 milhões de pessoas.

Na revisão do Plano Plurianual para o período 1993/95, o governo federal ressalta a necessidade de "reformular o modelo institucional e financeiro do setor, concebido no contexto de uma realidade bastante diversa da atual. Dessa forma, não se vem conseguindo a expansão dos serviços no ritmo necessário, desde o início da década de 80".

Adicionalmente às diretrizes formuladas anteriormente, a revisão do Plano Plurianual prega o "reordenamento institucional do setor, para

maior flexibilidade institucional e eficácia na alocação de fundos, com participação dos diferentes agentes de saneamento na competição pelos recursos de investimentos e na demonstração dos resultados".

Com relação aos objetivos o documento, além de reafirmar os já definidos anteriormente, prevê a "elaboração de estudos e fomento à modernização do setor, por meio de reorganização institucional e financeira do Planasa e das companhias estaduais de saneamento."

A segunda revisão do Plano Plurianual (1994/95) reafirma as diretrizes e objetivos do setor. Adicionalmente, o Plano preconiza a integração das ações de saneamento com as dos demais setores afins, em especial os de habitação e assistência social.

2.5.2. A reforma administrativa do governo Collor

Ao assumir, o governo Collor realizou ampla e desastrosa reforma administrativa, que entre outros equívocos extinguiu o Ministério do Interior sem perceber que, com ele, dissolvia todos os órgãos ligados às questões urbanas e ao saneamento (CNDU, DNOS, EBTU, FSESP).

O trato dos problemas urbanos ficou reduzido ao binômio habitação e saneamento, entregues, respectivamente, às novas secretarias nacionais de Habitação e de Saneamento, abrigadas no também recém-criado Ministério da Ação Social (MAS).

O Conselho Curador do Fundo de Garantia, enquanto isso, ficou localizado no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, e a Caixa Econômica Federal permaneceu na área fazendária, subordinada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

O que essas "reformas" conseguiram realizar foi fragmentar as responsabilidades pela administração e gestão do setor, inclusive quanto aos

recursos do FGTS, o que foi reforçado pela aprovação da Lei nº 8.036, de 1990, que mais uma vez reformulou o Conselho Curador do Fundo.

Essa Lei estabeleceu que o FGTS será regido segundo as normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, integrado por três representantes dos trabalhadores e três dos empregadores, além de um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Ministério do Trabalho e da Previdência Social (que o preside), Ministério da Ação Social, Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil.

Ao Ministério da Ação Social, na qualidade de gestor da aplicação dos recursos do FGTS, cabe:

- todos os atos necessários à gestão das aplicações do FGTS;
- expedir atos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador;
- elaborar os orçamentos anuais e plurianuais de aplicação dos recursos;
- acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana decorrentes da aplicação de recursos do FGTS;
- submeter as contas do Fundo à apreciação do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS);
- subsidiar o CCFGTS com estudos técnicos necessários ao atri-

moramento operacional dos programas;

- definir as metas a serem alcançadas nos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

À Caixa Econômica Federal, no papel de agente operador, cabe:

- centralizar os recursos do FGTS e controlar as contas vinculadas;
- definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura estabelecidos pelo Conselho Curador, porém com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Ministério da Ação Social;
- elaborar as análises jurídicas e econômico-financeiras de projetos a serem financiados com recursos do FGTS;
- emitir certificado de regularidade com o FGTS;
- implementar os atos emanados do Ministério da Ação Social relativos à alocação e aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador.

Na realidade, os pedidos de financiamento, tanto de saneamento como de habitação, são analisados pela CEF, que depende de autorização do MAS para contratação. Essa autorização, no governo Collor, baseou-se quase sempre em critérios políticos e clientelistas.

A disfunção no arranjo institucional ficou patente na "queda de braço" entre o MAS e a CEF - a qual, por diversas vezes, indeferiu contratações de projetos autorizados pelo Ministério.

O poder do CCFGTS mostrou-se limitado, uma vez que ele decide sobre o montante a ser aplicado por setor e por unidade da Federação, enquanto à Caixa Econômica e ao Ministério da Ação Social compete escolher os municípios a serem financiados.

2.5.3. Os novos programas criados pelo Conselho Curador

O Conselho Curador do FGTS tomou diversas e importantes decisões, a começar pela Resolução nº 09, de 28/02/90 - anterior, portanto, às modificações em sua composição determinadas pela Lei nº 8.036/90. A Resolução nº 09 fixou diretrizes e critérios para a elaboração do Orçamento Plurianual do FGTS para o período 1990/94 e do Plano de Contratações e Metas Físicas.

As diretrizes e critérios básicos para a aplicação dos recursos foram os seguintes:

1 - DISTRIBUIÇÃO POR ÁREA DE APLICAÇÃO

Os recursos líquidos do FGTS destinados às aplicações obedecem à seguinte distribuição:

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

2 - CONDIÇÕES FINANCEIRAS

A participação mínima do tomador de empréstimo nos investimentos em projetos de saneamento deve obedecer à seguinte estrutura:

- Região I - Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exclusive Distrito Federal) e estado do Espírito Santo: 5%;
- Região II - Sul e Sudeste (exclusive Espírito Santo) e Distrito Federal: 10%.

Estabelece a Resolução que, nas operações de financiamento, é acrescido um diferencial de juros de 1%, a ser pago pelos mutuários finais, a título de remuneração do agente financeiro (inclusive a CEF, quando opera em primeira linha).

Assim, os tomadores de empréstimos pagam, na região I (Norte, Nordeste, Centro-Oeste - exclusive Distrito Federal - e mais o estado do Espírito Santo), taxa total de juros de 6% ao ano, enquanto aos mutuários finais do restante do país é cobrada a taxa de 11%.

3 - DISTRIBUIÇÃO DAS APLICAÇÕES POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Para efeito da distribuição das aplicações com recursos do FGTS por unidade da Federação, foram observados critérios técnicos relacionados à arrecadação líquida do FGTS por estado (critério da territorialidade), população urbana, demanda habitacional, déficit por serviço de água e esgoto e inverso da arrecadação per capita do ICM. Esses crité-

rios recebem as ponderações específicas referidas a seguir, conforme os segmentos em que se aplicam os recursos.

- **Habitação popular**

- territorialidade: 20;
- população urbana: 20;
- demanda habitacional: 50.

- **Saneamento básico**

- territorialidade: 20;
- população urbana: 30;
- déficit no atendimento de água e esgoto: 50.

- **Infra-estrutura urbana**

- territorialidade: 20;
- população urbana: 30;
- inverso do ICM per capita: 50.

A Resolução nº 09 estabeleceu, ainda, que o FGTS constituirá fundo de liquidez destinado a atender eventuais excessos de saques sobre disponibilidades, em conjunturas desfavoráveis, bem como sazonalidade no ritmo de desembolsos de financiamentos contratados. Esse fundo corresponderá a 2% sobre a captação líquida do FGTS até sua plena integralização, quando deverá corresponder a 2% sobre o saldo dos depósitos nas contas vinculadas dos trabalhadores no FGTS.

As mudanças introduzidas em 1990 foram de tal monta que correspondem, praticamente, à extinção do Planasa e à criação do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb), que só viria a ser

formalizada mais tarde, pela Resolução nº 076, de 09/07/92.

2.5.3.1. Criação do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos e extinção do Planasa

A Resolução nº 076/92 aprovou a regulamentação referente à unificação das antigas linhas de crédito da área de saneamento, isto é, do Planasa (Refinag, Refinesg, Fidren, Prodisan e Finest), em um único programa denominado Pronurb, e marcou a extinção do Planasa. Ao mesmo tempo, regulamentou o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear) e determinou que o Pronurb e o Prosanear fossem operados com recursos do FGTS, da rubrica "Saneamento", somando-se, ao Prosanear, recursos do Banco Mundial.

O Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) tem o objetivo de atender com saneamento básico (água, esgoto, drenagem e saneamento integrado) a população urbana em geral, especialmente seus segmentos de baixa renda.

Examinam-se, a seguir, suas principais características.

1 - CRITÉRIOS DE PRIORIDADE

- Projetos que visem atender a população de áreas sujeitas a riscos, como aquelas cujas características favorecem o surgimento de doenças endêmicas e epidêmicas.
- Projetos que se destinem a conferir plena utilização a empreendimentos já beneficiados pelo FGTS (desde que não caracterizem suplementação).

- Projetos de maior participação percentual da contrapartida na composição do investimento.
- Projetos que atendam a populações de baixa renda, especialmente as residentes em habitações subnormais.
- Projetos que se enquadrem em plano de ação regional, estadual ou municipal, preferencialmente os elaborados com participação de entidades representativas da sociedade civil.
- Projetos que busquem racionalizar o processo produtivo mediante ganhos de eficiência, sobretudo visando reduzir o preço das tarifas para o usuário final.
- Projetos que apresentem intercomplementariedades com outros já financiados com recursos do FGTS, em especial os de habitação para população de baixa renda.

2 - ENTIDADES PARTICIPANTES

- Órgão gestor: Ministério da Ação Social, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento.
- Agente operador: Caixa Econômica Federal.
- Agentes financeiros: a própria Caixa Econômica Federal e outros agentes autorizados pela legislação em vigor.

- Agentes promotores: governos estaduais, prefeituras municipais, serviços autônomos municipais e companhias estaduais e municipais de saneamento.
- Mutuários: governos estaduais, prefeituras municipais, serviços autônomos municipais e companhias estaduais e municipais de saneamento.
- Responsável pela contrapartida: o mutuário, podendo a contrapartida ser oferecida pelo agente promotor ou por terceiros.
- Garantidor: governos estaduais, prefeituras municipais ou companhias estaduais e municipais de saneamento.

3 - EMPREENDIMENTOS FINANCIÁVEIS

- Abastecimento de água.
- Esgotos sanitários.
- Drenagem urbana.
- Saneamento integrado:
 - comunidades de pequeno porte;
 - desenvolvimento institucional;
 - equipamentos especiais;
 - áreas urbanas de baixa renda.

Para comunidades de pequeno porte financiam-se, mediante programas de abrangência estadual, projetos de implantação, amplia-

ção e melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades cuja população urbana, segundo o Censo do IBGE de 1991, seja igual ou inferior a dez mil habitantes.

A linha de crédito voltada para o desenvolvimento institucional destina-se a financiar ações que, realizadas de forma integrada, visem reduzir custos, introduzir melhorias operacionais, eliminar perdas e desperdícios, bem como o aprimoramento gerencial e administrativo das entidades prestadoras de serviços de saneamento.

No que se refere a equipamentos especiais, financia-se a aquisição daqueles que, embora usualmente não integrem os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, oferecem oportunidade de melhorar o desempenho operacional do prestador de serviços.

Áreas urbanas de baixa renda podem ser beneficiadas por linha de crédito específica, desde que situadas em localidades com população mínima de 50 mil habitantes, segundo o Censo de 1991.

4 - CONDIÇÕES BÁSICAS DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

- Limites máximos de prazo: de desembolso, até 30 meses; de carência, até 36; de amortização da dívida, até 216 meses.
- Outras taxas: taxa de risco de crédito, 1% do valor do contrato.
- Sistema de amortização: francês (Tabela Price), em prestações mensais.
- Contrapartidas mínimas:
 - abastecimento de água - 15% na Região I e 30% na Região II;

- esgotamento sanitário - idem;
- drenagem - 20% na Região I e 40% na Região II;
- para comunidades de pequeno porte e áreas urbanas de baixa renda - 10% da Região I e 20% da Região II;
- desenvolvimento institucional e equipamentos especiais - 20% na Região I e 40% na Região II.

5 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Das aplicações anuais previstas por unidade da Federação, a parcela referente à drenagem não pode exceder 15%, e a destinada a programas de desenvolvimento institucional visando a redução de perdas não será inferior a 3%.

2.5.3.2. Outras resoluções do CCFGTS relativas a saneamento

O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço tem produzido grande quantidade de resoluções relativas à gestão dos recursos sob sua responsabilidade. Diversas delas dizem respeito ao saneamento, o que coloca o Conselho na posição de mais importante centro de formulação de políticas para o setor.

A Resolução nº 60, de 12/11/91, revogou a Resolução nº 46 e estabeleceu diretrizes para a análise de operações de crédito com recursos do FGTS.

A Resolução nº 077, de 09/07/92, suspendeu novas contratações de financiamentos, e a de nº 114, de 19/10/93, fixou critérios de prioridade para a realização de desembolsos das operações de crédito já

contratadas. Ambas destinaram-se a resolver o problema criado pelo excessivo volume de recursos comprometidos no final de 1991 pelo então Ministério da Ação Social e pela Caixa Econômica Federal, muito acima das possibilidades do Fundo, cuja receita líquida, como se verá no capítulo 3, foi reduzida pelos saques efetuados nos últimos anos.

Na fixação das dotações para desembolso por área de aplicação, a distribuição de recursos fez-se de acordo com os compromissos existentes, independente de sua localização por unidade da Federação.

Na área de saneamento básico e infra-estrutura urbana a prioridade de desembolsos foi fixada segundo:

- o menor prazo para conclusão de todas as obras componentes do projeto ou sistema, possibilitando o funcionamento imediato e o início do retorno dos créditos do FGTS;
- a vinculação da operação a acordos de créditos externos, independentemente do seu estágio de execução.

Foi, também, autorizado o remanejamento das dotações entre estados e entre as áreas de saneamento básico e de infra-estrutura urbana, respeitando o valor global das destinações para habitação popular.

Registre-se, ainda, a Resolução nº 134, de 17/03/94, que criou o Programa de Desenvolvimento Operacional (PDO), com o objetivo de reduzir os custos operacionais e melhorar a qualidade das obras, eliminar perdas e desperdícios e aperfeiçoar o desempenho administrativo e gerencial dos agentes promotores (entidades prestadoras de serviços).

São passíveis de financiamento atividades de assistência técnica, treinamento de pessoal, intercâmbio de tecnologia, aquisição de mate-

riais, equipamentos e execução de obras e serviços.

O PDO admite, entre os componentes dos projetos, atividades de macromedição e pitometria, micromedição, sistemas integrados de prestação de serviços e atendimento ao público, cadastro técnico, padronização e automação de unidades operacionais, planejamento e controle operacional, cadastro de consumidores, faturamento e cobrança e comercialização.

2.5.4. Extinção do controle de tarifas e renegociação das dívidas dos governos estaduais e CESBs com a CEF e o FGTS

Até 1978, cada CESB possuía critérios próprios para definição de sua tarifa, a partir das orientações estabelecidas pelo BNH. Em alguns casos, o reajuste era submetido ao Conselho Interministerial de Preços (CIP) e, em outros, aos governos estaduais.

Em 1978, por imposição da Lei nº 6.528 e do Decreto nº 82.587, as tarifas passaram a se fixar de acordo com a seguinte sistemática:

- o Ministério do Interior estabelecia normas gerais de tarifação e fiscalizava sua aplicação;
- aos governos estaduais, por meios das CESBs, cabia a realização de estudos e propostas tarifárias;
- o BNH responsabilizava-se pela análise das propostas que, em seguida, eram submetidas ao Minter, que autorizava o reajuste após aprovação do CIP.

A manutenção das tarifas em níveis reais era considerada pelo Planasa condição básica para a auto-sustentação das CESBs. Sua utilização como instrumento de controle da inflação ou moeda política, reajustando-as abaixo dos índices de inflação, foi um dos motivos dos problemas enfrentados pelo setor. A partir de 1978, a tarifa média cobrada dos usuários foi insuficiente para cobrir o custo médio dos serviços, isto é, o crescimento das despesas de exploração mais o serviço da dívida.

O Decreto de 05/09/91 revogou o Decreto nº 82.587/78, e devolveu às concessionárias a autonomia para fixar tarifas de acordo com suas necessidades.

Quanto à renegociação das dívidas, os governos estaduais e as CESBs vinham sofrendo restrições para contrair novos empréstimos, principalmente a partir de 1989, devido aos altos níveis de endividamento e inadimplência com a União.

A recente conclusão da renegociação da dívida dos estados com o governo federal abre perspectiva para novos investimentos no setor de saneamento, sobretudo tendo-se em consideração que os governos estaduais assumiram os débitos das CESBs.

Esta é, aliás, uma questão objeto de estudos no momento: livres das dívidas, as CESBs poderão contrair novos empréstimos?

De acordo com Rezende et alii, não há parâmetros definidos pela União para o endividamento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, desde 1990. A Caixa Econômica Federal estuda esses limites, no momento, e encaminha sua análise para a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Esses estudos fundamentam-se nas projeções "das disponibilidades de recursos do tomador, baseando-se em seus estudos de viabilidade global, que incluem hipóteses de desempenho econômico-financeiro face aos investimentos programados

e comportamento da arrecadação de tarifas, entre outras variáveis".²⁵

2.5.5. Os saques do FGTS e as aplicações de recursos do orçamento da União em saneamento

Merece registro na trajetória do setor, nos anos 90, o elevado volume de saques nas contas do FGTS, que reduziram sensivelmente a arrecadação líquida no triênio 1991/93.

Esses saques aumentaram, após 1990, principalmente em função de dois fatores: o primeiro foi a mudança do status jurídico dos funcionários públicos, que compulsoriamente deixaram de ter suas relações de emprego regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, passando a se subordinar ao Regime Jurídico Único, conforme determinado pela Constituição de 1988, o que possibilitava a liberação dos recursos de suas contas vinculadas do Fundo. O outro foi a possibilidade de saque para a compra de imóveis funcionais alienados pelo governo.

O tema da aplicação crescente de recursos do Orçamento Geral da União em saneamento, a fundo perdido, a partir de 1989, mediante convênios com os estados e municípios - e da pulverização embutida nessa prática - será retomado no capítulo 3 deste trabalho.

2.6. Avaliação das políticas de saneamento a partir de 1968

No momento em que se procura formular um novo modelo de políticas públicas para o setor de saneamento, diante do esgotamento

²⁵ Rezende et alii, op. cit.

da estratégia adotada desde 1968, é preciso resistir à tentação de renegar tudo o que foi feito e reconhecer os avanços realizados ao longo dos últimos 26 anos.

O Sistema Financeiro e o Plano Nacional de Saneamento foram instrumentos valiosos para elevação da cobertura e da qualidade dos serviços em todo o país.

Destaque-se, particularmente, o êxito obtido no subsetor de abastecimento de água, que já atende a mais de 80% da população urbana. E, apesar da mais modesta expansão das redes de coleta e tratamento de esgotos houve, também nesse segmento, significativa melhoria.

Como está se aproximando a universalização do abastecimento de água urbano, atualmente os esforços deverão se concentrar na ampliação e melhoria do esgotamento sanitário, bem como no tratamento de efluentes, dadas as fortes inter-relações entre esse subsetor, o nível de saúde da população e a preservação do meio ambiente.

O Planasa permitiu que o BNH desse destinação adequada aos recursos do FGTS, principalmente no momento em que a demanda por habitações construídas pelo SFH arrefeceu, ante a baixa capacidade de pagamento das famílias, por sua vez em função da péssima distribuição de renda no país.

Além de aplicar as dotações do FGTS, o Planasa mobilizou recursos externos, dos governos estaduais e canalizou, durante certo período, alocações a fundo perdido da União, para fazer crescer o financiamento dos investimentos.

Mesmo inexistindo critérios que orientassem a distribuição espacial dos investimentos - só instituídos em 1990 -, o Planasa, diferentemente de muitos outros programas supostamente sociais, não concentrou suas aplicações nas regiões mais desenvolvidas do país. A arrecada-

ção líquida do FGTS no Sudeste, somada a outras fontes de financiamento, permitiu que o Norte e o Nordeste recebessem o dobro da arrecadação líquida do Fundo nessas regiões, enquanto o Sul e o Centro-Oeste tiveram investimentos do mesmo nível de sua arrecadação.²⁶

Foi também possível beneficiar os municípios mais pobres e atender, mediante subsídios cruzados, grande número de famílias de baixa renda. Apesar disto, os desníveis inter-regionais dos índices de cobertura são ainda muito grandes.

Outro aspecto positivo do Planasa foi a adoção do planejamento de longo prazo, de mecanismos de auto-sustentação financeira e, apesar dos resultados não inteiramente satisfatórios, a implantação de programas de desenvolvimento institucional.

Por outro lado, diversas disfunções acumularam-se ao longo do tempo. É preciso registrar que o Planasa, concebido num clima político de autoritarismo, adotou modelo centralizado, excessivamente rígido, sem atentar para as disparidades entre regiões, as peculiaridades locais e as reais possibilidades financeiras das diversas esferas do governo.

Em função da centralização financeira de 1967, os municípios, que inicialmente deveriam contribuir com 1/4 dos recursos necessários à realização dos investimentos em seu território, foram eximidos dessa parceria. Pior ainda, o poder concedente passou a não ter a menor ingerência no planejamento e implantação dos serviços nos municípios. Em decorrência, as prefeituras não puderam, por exemplo, harmonizar a expansão das redes de água e esgotos com os planos de ocupação físico-territorial e de desenvolvimento local.

26 Ver, a respeito, o trabalho de Arretche, M.T.S., O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e as Políticas Habitacional e de Saneamento Básico, NEPP/Unicamp, mimeo.

Os municípios que não aderiram ao Plano, preferindo não transferir a exploração dos serviços às CESBs, ficaram à margem dos financiamentos e foram obrigados a custear os investimentos com recursos de outras fontes, notadamente os do orçamento fiscal. Apesar disso, os municípios de melhor situação financeira conseguiram elevar os níveis de atendimento em volume igual ou superior aos do Planasa.

A engenharia financeira do BNH e do SFS pode-se debitar, também, excessivo endividamento dos governos estaduais, responsáveis pelos FAEs, e das próprias companhias estaduais de saneamento básico. A cada nova dificuldade, para compor a contrapartida necessária à realização das obras e serviços, o Planasa criava novos subprogramas destinados a viabilizar a realização dos investimentos, aprofundando o endividamento dos principais agentes de execução do Plano. Fatores exógenos, como o combate à inflação, as sucessivas políticas de arrocho salarial e a desigual distribuição de renda impediram que um dos pilares de sustentação de toda a política - a cobrança de tarifas realistas - fosse adotada plenamente.

A aplicação de recursos a fundo perdido, principalmente os oriundos do orçamento fiscal da União, somente ocorreu nos primeiros anos de existência do Plano, assim mesmo em quantidades insuficientes para impulsionar as aplicações do FGTS em condições favoráveis e subsidiar as famílias pobres, já que o sistema de subsídios cruzados era limitado pelas perdas do salário real da classe média e pelo próprio volume de subsídios demandados pelos consumidores de baixa renda.

O atendimento das populações das periferias urbanas e nas pequenas localidades do meio rural ficou comprometido, o mesmo ocorrendo com a coleta e tratamento dos efluentes dos esgotos no meio urbano. A qualidade da água distribuída à população deve ser, ao mes-

mo tempo, objeto de preocupação dos atores envolvidos com o setor.

Os problemas das CESBs, derivados do excessivo endividamento e cobrança de tarifas irrealistas, foram agravados pelo seu fraco desenvolvimento institucional e operacional. O padrão de funcionamento foi prejudicado pelos sistemas de baixa produtividade, que registraram perdas de 50% do volume de água produzido e excessivos custos operacionais e administrativos, esses últimos decorrentes de ingerências políticas na condução dos negócios que deveriam, por princípio, se reger por normas comerciais à margem do sistema político-partidário.

Às questões gerenciais das CESBs somaram-se os padrões excessivamente elevados na construção, ampliação e melhoria dos sistemas, a partir da adoção de tecnologias sofisticadas, que nem sempre redundavam em benefícios para a população. Não se buscou, até o momento, o uso efetivo de tecnologias alternativas capazes de reduzir os custos das obras e serviços.

Com a abertura política na Nova República, em 1985, o arranjo institucional e financeiro adotado pelo Planasa foi duramente questionado, mas o tamanho dos problemas herdados do ciclo militar e a falta de disposição em alterá-los impediram modificações capazes de deter o esgotamento das políticas públicas do setor e a deterioração do Plano. A Carta de 1988, acolhendo um federalismo mal resolvido, com disposições ambíguas para a prestação dos serviços de utilidade pública, não ajudou a equacionar os problemas institucionais e financeiros do setor.

A partir de 1990, a reforma administrativa implantada pelo governo Collor e o novo arranjo institucional adotado aguçaram os problemas anteriores, conferindo poderes muito grandes ao Ministério da Ação Social e reduzindo, no concernente às aplicações em saneamento, a autonomia da Caixa Econômica Federal. Em que pesem as funções assu-

midas pelo novo Conselho Curador do FGTS, existe amplo espaço para o descumprimento de suas determinações.

A prerrogativa que a Constituição de 1988 concedeu ao Congresso Nacional para emendar o orçamento permitiu, como efeito colateral indesejado de um inegável direito dos representantes do povo, que muitos parlamentares passassem a distribuir elevado volume de recursos a fundo perdido, fora do Sistema Financeiro do Saneamento, atendendo motivações fisiológicas, clientelísticas e desperdiçando verbas que poderiam ser aplicadas no contexto de uma política de saneamento melhor estruturada.

Em função da generalizada inadimplência tanto dos estados quanto das CESBs, do baixo retorno dos empréstimos contratados e da redução da arrecadação líquida do FGTS, o Pronurb, sucessor do Planasa, a partir de 1990 encontrou dificuldades em promover investimentos compatíveis com o crescimento populacional e a necessidade de reduzir os déficits existentes.

A situação do setor tornou-se especialmente crítica a partir do final de 1991, quando o MAS e a CEF contrataram empréstimos muito acima das possibilidades de atendimento do FGTS. O Conselho Curador do FGTS foi obrigado a sustar a realização de novas contratações e reescalonar as liberações de recursos para as obras, até que a situação se regularize, o que ainda não aconteceu.

Por outro lado, a assunção dos débitos das CESBs pelos estados e a consolidação e renegociação de suas dívidas para com a União, no bojo dos programas de estabilização da economia, abrem perspectivas de novas contratações de empréstimos pelas empresas concessionárias. Antes, porém, é necessário promover ampla reformulação das políticas públicas de saneamento, modernizando o setor para a reto-

mada das inversões, em novo contexto.

São variáveis a serem consideradas no redesenho das políticas para o setor: a flexibilização ampla do modelo, fortalecendo a participação municipal; a busca de novos parceiros, inclusive do setor privado; novas fontes de financiamento compatíveis com as atividades; novo arranjo institucional; concessão de subsídios explícitos às camadas menos favorecidas por parte dos três níveis de governo; e atuação em bases empresariais.

À União deve caber o papel de fixar as diretrizes gerais das políticas, bem como a regulamentação e controle, em nível nacional, dos serviços a serem prestados.