O PADRÃO BRASILEIRO DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SANEAMENTO BÁSICO*

Marcus André Barreto Campelo de Melo**

1. Introdução; 2. O formato organizacional e o estilo da política de saneamento; 3. O sistema financeiro do saneamento e a implementação dos programas; 4. Evolução da política; 5. Considerações sobre a avaliação da política; 6. A lógica das políticas públicas de corte social.

Caracterização do perfil da intervenção governamental na área do saneamento básico. Apresentação do quadro geral do formato organizacional e do estilo da política de saneamento. Padrão de financiamento da política a partir de uma análise do Sistema Financeiro do Saneamento e da sistemática de implementação dos programas, bem como uma descrição sumária da evolução da política. Considerações sobre a avaliação da política onde se aponta, em particular, a lógica "privatista" que permeou a sua formulação e implementação.

1. *Introdução*

O presente texto objetiva caracterizar, em linhas gerais, a política pública de saneamento básico nacional recente. Nas seções seguintes se apresenta um quadro do formato organizacional e o estilo da política de saneamento; uma caracterização da estrutura do Sistema Financeiro de Saneamento e da sistematização de implementação dos programas, bem como uma descrição sumária da evolução da política. Alinham-se, por fim, algumas considerações sobre a avaliação da política e sobre a lógica privatista que permeou as políticas públicas de corte social no Brasil.

Uma avaliação superficial da política de saneamento básico em suas duas facetas – abastecimento de água e esgoto sanitário – revela que houve um avanço significativo nos níveis quantitativos de atendimento desses serviços. Com efeito, as metas estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento lançado em 1971, de prover, até 1980, 80% da população urbana brasileira com abastecimento de água, foram quase atingidas. Os dados censitários indicam que o percentual de domicílios urbanos ligados às redes de abastecimento de água aumentou de 54%, em 1970, para 76%, em 1980, chegando a 87% em 1985.

No que se refere aos serviços de esgoto, esses índices são, respectivamente, 22% e 38%, tendo alcançado 43% em 1984. O nível absoluto de domicílios não ligados às redes de água foi igualmente reduzido de 4,7 milhões para 4,4 milhões

* Esse texto, preparado em dezembro de 1987, apresenta a caracterização preliminar de uma política setorial. Os aspectos referentes ao processo de formulação da política e o padrão de intermediação de interesses nas políticas públicas urbanas em geral são discutidos no relatório final de pesquisa ora em curso no Mestrado em Desenvolvimento Urbano, financiada pelo CNPq.

** Ph.D pela School of European Studies da University of Sussex. Professor Adjunto do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. (Endereço do autor: Rua Abelardo, 90 – Aflitos – 52050 – Recife, PE.)

em 1980. Esses dados revelam tão-só os níveis positivos de efetividade da política, ou seja, os níveis de atingimento de metas.

Eles escamoteiam os aspectos relativos à eficiência e eficácia da política, e sobretudo as alternativas de corte distributivo que poderiam ter sido perseguidas. É, sobretudo, com relação aos aspectos distributivos da política que a análise subseqüente será desenvolvida.

2. *O formato organizacional e o estilo da política de saneamento*

Sob o ponto de vista organizacional, a grande mudança verificada no que se refere às políticas públicas de saneamento foi a criação do BNH e posterior transferência das atribuições das instituições que operavam no setor de abastecimento de água e esgoto sanitário para esse órgão. Seguindo um formato organizacional adotado inicialmente para o setor de transportes, onde uma instituição federal tipo *holding* formula a política nacional e controla as ações das instituições e subsidiárias municipais e estaduais, esse modelo organizacional foi estendido às áreas de saneamento, telecomunicação e provisão de energia elétrica, entre outras. Essa centralização institucional e decisória tipificou o processo de formação de políticas públicas sob o regime burocrático autoritário que se instalou no país.

A nível organizacional, a contrapartida desse processo foi a forte expansão da administração indireta sob a égide da reforma administrativa de 1967. Vale referir que o saneamento básico em duas facetas, abastecimento de água e esgoto sanitário, constitui uma esfera de competência municipal, o que torna a transferência de atribuições citada um exemplo paradigmático das formas de esvaziamento do Município, praticadas no regime burocrático-autoritário.

A preocupação do governo federal com o abastecimento de água e com o esgoto sanitário já está presente no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG 1964 – 66), no Plano Decenal (1966) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED-1968-70). Salvo neste último, onde se recomenda a criação de um Conselho Nacional de Saneamento, de um Fundo Nacional de Saneamento e de um Fundo de Reinvestimento, as proposições restringem-se ao estabelecimento de diretrizes e metas. É ainda o PED que introduz uma abordagem empresarial no provimento de serviços públicos com ênfase na cobertura de custos e retorno dos investimentos, inexistentes no passado, quando a fixação não obedecia a qualquer racionalidade econômica. Constituem uma exceção a essa regra os investimentos realizados com os empréstimos concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento sob o patrocínio da Usuaid aos governos populistas conservadores de Carlos Lacerda (Guanabara, 1960-65), Cid Sampaio (Pernambuco, 1958-62) e Aluísio Alves (Rio Grande do Norte, 1958-62).

O Fundo Nacional proposto no PED foi instituído em 1967 com a denominação de Fundo de Financiamento para Saneamento (Fisane), cuja gestão foi entregue ao Banco Nacional da Habitação (BNH).

A conversão do BNH na agência central da política de saneamento básico do país operou-se num quadro de mudanças mais amplo, onde seu próprio papel institucional foi redefinido.

Instituído em agosto de 1964, o BNH tinha como atribuições a formulação e a implementação de uma política de habitação no país. Tal como idealizado, suas ações se centrariam no segmento popular do mercado e o instrumento organizacional básico preconizado seria constituído pelas Companhias de Habitação Popu-

lar (Cohab), cujo formato fora inspirado na experiência da Cohab-GB, criada pelo Governo Carlos Lacerda. Tal como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) – instituído como o *think tank* (uma assessoria técnica) do banco – o BNH teve um desempenho medíocre no período 1964-66, dada a fragilidade de sua base de recursos (1% sobre a folha de pagamento das empresas e um imposto sobre aluguéis de alto valor). O reconhecimento do malogro do banco levou a uma notável ampliação de sua fonte de recursos com a criação, e concomitante canalização para o banco, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), juntamente com a regulamentação das cadernetas de poupança em 1967. A relativa abundância de recursos, num quadro de forte elevação dos níveis de inadimplência pelos mutuários de baixa renda, aliada a pressões dentro do aparato do Estado, levou o Banco a uma diversificação notável de sua esfera de atuação, que passa incluir a formulação e gestão de uma embrionária política urbana nacional. Igualmente, o Serfhau foi reestruturado e convertido na agência gestora do planejamento local integrado dos municípios brasileiros. Foi nesse quadro que o BNH se tornou a agência federal de saneamento básico. O BNH passa, então, a gerir dois sistemas independentes mas articulados: o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH – criado a partir da criação do FGTS e das cadernetas de poupança).

3. *O sistema financeiro do saneamento e a implementação dos programas*

A consolidação do Sistema Financeiro do Saneamento se efetiva com a instituição do Programa de Financiamento para Saneamento (Finansa) em 1968 e a criação de uma superintendência específica na estrutura organizacional do BNH, para a gestão de um sistema altamente formalizado de operações. As operações no âmbito do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) guardam um paralelo estreito com aquelas praticadas no SFH. Nos dois sistemas destacam-se os "agentes financeiros" e "agentes promotores". No caso do SFH, os agentes financeiros são Bancos Comerciais, Sociedades de Crédito Imobiliário ou Associações de Poupança e Empréstimo, credenciados pelo BNH; enquanto os agentes promotores podem ser cooperativas (caso do Programa de Cooperativas Habitacionais – Inocoops), construtoras ou Cohabs (que também são seu próprio agente financeiro), no caso do Sistema Financeiro do Saneamento os agentes financeiros são bancos estaduais, regionais ou federais credenciados pelo BNH.

Quanto aos agentes promotores, estes são as companhias estaduais de saneamento. Os recursos do sistema têm uma origem dupla: de uma parte, os recursos do Finansa (recursos próprios do BNH oriundos da captação do FGTS, créditos obtidos junto a instituições brasileiras ou internacionais, além de disponibilidade do Fisane); de outra parte, os recursos dos fundos estaduais (Fundo de Água e Esgoto – FAE) – constituídos pelos respectivos governos estaduais participantes do sistema – que podem ser de natureza tributária ou resultado de transferências. Nas operações de financiamento, os recursos são repassados às companhias concessionárias, que passam a ser o mutuário final do sistema.

As operações de financiamento obedecem a critérios e condições segundo os subprogramas aos quais se vinculam. Os subprogramas estão discriminados no quadro 1.

A implementação efetiva de um dos programas referidos no quadro 1 obedece a uma lógica institucional específica bastante reveladora do novo modelo e estilo de

Quadro 1
Subprogramas de saneamento no âmbito do BNH

Subprogramas	Objetivos
Refinag	Financiamento ou refinanciamento de implantação, ampliação e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água
Refinesg	Financiamento ou refinanciamento para implementação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição das águas
Fidrem	Financiamento de sistemas de drenagem visando ao controle de inundações
Sanat	Apoio técnico ao SFS na forma de assistência técnica e treinamento
Efisan	Estímulo ao Sistema Financeiro do Saneamento para integralização dos fundos estaduais nos estados de menor renda
Fisag	Financiamento suplementar para abastecimento de água caso a participação do Governo Federal viesse a onerar em mais de 5% sua receita tributária
Ficon	Financiamento suplementar para controle de poluição hídrica (igual ao Fisag)

Fonte: BNH. *Avaliação e perspectivas*. Rio de Janeiro, 1974.

política pública de saneamento adotado pós-64. O esquema exemplificativo descrito no quadro 2 refere-se à sistemática consolidada no Programa Nacional de Saneamento (Planasa), programa que foi instituído em 1971 – ano em que o BNH é transformado em empresa pública e em banco de segunda linha (que opera só com repasse e refinanciamento). Essa mudança do *status* institucional do BNH se deveu a pressões do sistema financeiro privado no sentido da privatização das operações finais do SFH e representa a culminação do processo de consolidação de uma estratégia empresarial no âmbito do BNH.[1] No caso específico do Planasa esta estratégia está implícita em vários aspectos do programa, o qual, no entanto, foi redefinido em 1974 num contexto de mudanças mais amplas do sistema, realizadas na gestão Geisel.

Para participar do Planasa, os Estados deveriam instituir uma Empresa Estadual de Saneamento o que, na maioria dos casos, implicava a mudança do formato institucional dos órgãos setoriais já existentes. Os estados deviam também, parale-

[1] Melo, M. A. B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política da habitação. In: *Espaço & debates*, nº 24, 1988 (no prelo).

lamente, estabelecer, em conjunto com o BNH, os Programas Estaduais de Abastecimento de Água (Peag) e os Programas Estaduais de Controle da Poluição (Pecon). Assim os municípios, por um lado, delegavam aos estados a atribuição do fornecimento de água e recolhimento de esgotos domiciliares e industriais; por outro lado, os estados delegavam ao BNH, mediante um protocolo de adesão ao Planasa, a formulação geral da política (ver quadro 2). A elaboração de programas

Quadro 2
Fases da implementação do Planasa

Entidades envolvidas	Instrumentos ou atos firmados	Características da fase
1. Governo do Estado × BNH	Carta de intenção do Governo Estadual de aderir ao Planasa	Inclusão do Estado no SFS
Governo do Estado × BNH	Convênio de instituição do FAE	
Governo do Estado × BNH	Convênio de promessa de financiamento	
2. Agente promotor × superintendência do SFS	Elaboração do Peag ou Pecon	Definição do programa estadual, escolha de projetos e obtenção de concessões
Governo do Estado	Constituição da Empresa Estadual de Saneamento	
Agente promotor × governo municipal	Obtenção de concessões	
Agente promotor × superintendência do SFS × órgãos técnicos (consultores)	Estudos técnicos	
3. Agente promotor × governo municipal	Participação do governo municipal	Movimentação de recursos financeiros
Governo do Estado × BNH	Contratos de financiamento	
Governos × agente promotor	Obtenção de fundo perdido federal	
4. Agente financeiro × concessionária		Desembolso e contratação de obras
Concessionária × órgãos técnicos (consultores e construtores)	Contratação e execução das obras	

Fonte: Almeida, W. M. *Abastecimento de água à população urbana*. Ipea/Inpes, 1977.

estaduais se faz acompanhar de análises de viabilidade econômica, o que implicou que o Planasa fosse geralmente implementado naquelas cidades que demonstraram maior capacidade de pagamento e/ou tinham projetos de mais alta rentabilidade a curto prazo. Muitos municípios, no entanto, inclusive capitais estaduais, não aderiram ao Planasa e continuaram gerindo seus serviços municipais de água e esgoto.

4. *Evolução da política*

Pode-se distinguir três momentos fundamentais na política de saneamento praticada no Brasil nos anos 1968-87. O primeiro momento corresponde ao período 1968-74; o segundo, ao período 1975-82 (com dois subperíodos, 1975-79 e 1979-84, e o terceiro 1984-86).

O primeiro momento poderia ser denominado Fase de Consolidação do Sistema. Nesse momento foi montado o arcabouço operacional do Sistema Financeiro do Saneamento. A nível da política urbana nacional, como um todo, esse período corresponde à expansão horizontal do BNH. Como está claro na tabela 1, os investimentos na rubrica habitação reduziram-se de 93% para 56% entre 1969 e 1973. A concentração de investimentos do BNH em desenvolvimento urbano e saneamento, cujos percentuais são respectivamente 0,8 e 3,3, em 1969, e 11,9 e 13,2, em 1974, foi determinada por um conjunto complexo de fatores.[2]

Pode-se afirmar que ela resultou de um processo duplo: a forte acumulação de recursos no banço e a crise de inadimplência dos mutuários de baixa renda do sistema entre 1969-71. A resposta do banco foi no sentido de diversificar suas operações com o objetivo de ampliar sua faixa de mutuários institucionais – como as empresas concessionárias de saneamento, que se julgavam mais factíveis de gerar retornos – ao mesmo tempo em que se aumentavam as reservas técnicas do BNH. Estas se concentravam em ORTN, chegando a atingir quase metade dos recursos do banco quando o BNH passou a ser o principal tomador de ORTN no mercado financeiro, absorvendo 1/4 do volume emitido pelo Tesouro na primeira metade da década de 70. Vale referir, como será explicitado nas seções seguintes, que as esperanças que os mutuários institucionais fossem mais "confiáveis" revelou-se totalmente infundada. Os dados da tabela 2, por sua vez, revelam que os investimentos expandiram-se acentuadamente no período em pauta.

Um aspecto fundamental a considerar é que os investimentos em esgotos são bastante reduzidos. Este dado é de fato alarmante ao se considerar que os custos *per capita* de implantação de provisão de serviços de esgotos representam o dobro daqueles verificados para abastecimento de água.

Há que se salientar ainda que os investimentos em saneamento básico não apresentaram uma distribuição espacial equilibrada. Os dados da tabela 3 são ilustrativos do desequilíbrio verificado, sobretudo no que se refere a investimentos em esgotos. Há que se lembrar também que os dados (os únicos disponíveis sobre alocação espacial) escamoteiam o substrato da questão, ou seja, os diferentes níveis de atendimento antes da implementação da política.

Verifica-se, assim, que os maiores coeficientes investimento/demanda total (déficit em 1970) são encontrados no Estado mais rico da Federação – São Paulo. Os

[2] Melo, Marcus André B. C. de. The state, political projects, and the urban question in Brazil. 1920-1980. In: *Urban and regional studies working paper*, 48. Brighton, 1985, 46 p.

Tabela1
Distribuição das aplicações anuais do BNH por grupos de programas*
1969-78

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Habitação	93,2	86,7	75,6	72,7	56,1	59,8	57,2	48,4	62,8	66,7
Desenvolvimento urbano (transportes e urbanização)	0,8	-	-	-	5,7	11,9	16,7	19,8	14,4	12,0
Saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário)	3,3	6,7	4,8	9,4	14,0	13,2	12,9	14,2	15,8	16,0
Operações complementares	2,7	6,6	19,6	17,9	24,2	15,1	13,1	17,6	7,0	5,1

Fonte: Azevedo, S. & Gama de Andrade, L.A. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p. 86.
* Dados percentuais.

Tabela 2
Investimentos em saneamento básico
Brasil 1970-80 (em 1.000 UPCs)

Ano	Abastecimento de água	Esgotos sanitários
1970	13.651	581
1971	24.694	537
1972	37.182	3.676
1973	53.636	5.172
1974	72.470	8.712
1975	93.649	8.538
1976	114.907	8.316
1977	134.074	10.883
1978	150.110	17.110
1979	159.986	22.016
1980	161.247	22.129

Fonte: Costa, G.M. *Collective consumption in an urbanizing society: basic sanitation provision in Brazil – 1960-80*. Ph.D dissertation. University of London, 1984.

dados para o Rio de Janeiro não são expressivos, haja vista o excelente nível relativo de atendimento *ex-ante* a implementação do Planasa. A região Sudeste recebeu cerca de 61,0% dos recursos do Planasa entre 1968 e 1984, a despeito de concentrar, em 1984, apenas 44% da população brasileira.[3]

Tabela 3
Coeficiente investimento/demanda total (UPC/*per capita*)
Brasil – 1970-80

Estado	Abastecimento de água	Esgotos
Pernambuco	26,2	4,2
Amazonas	13,5	5,5
Pará	5,2	0,6
Maranhão	8,7	5,1
Piauí	22,3	-
Ceará	9,8	8,2
Rio Grande do Norte	20,7	1,5
Paraíba	11,6	11,3
Alagoas	17,1	2,4
Sergipe	19,7	-
Bahia	25,4	8,0
Minas Gerais	15,4	3,3
Espírito Santo	19,8	-
Rio de Janeiro	11,8	3,0
São Paulo	35,5	15,4
Paraná	13,2	4,9
Santa Catarina	15,1	0,5
Rio Grande do Sul	8,5	0,7
Mato Grosso	12,0	0,5
Goiás	13,0	0,1
Distrito Federal	31,4	0,2
Brasil	20,2	6,8

Fonte: Costa, G.M. *Collective consumption in an urbanizing society: basic sanitation provision in Brazil – 1960-80*. Ph.D. dissertation. University of London, 1984.

A segunda fase fundamental da evolução da política de saneamento corresponde ao período 1975-83, caracterizando-se por uma forte expansão dos investimentos em água e esgoto. Tal expansão foi determinada por uma política deliberada, por parte do regime, de privilegiar o saneamento básico pelas suas características de política de conteúdo social num quadro de crise de legitimação. Com efeito, a gestão Geisel assinala uma inflexão na trajetória do regime burocrático-autoritário no sentido de avançar um projeto reformista conservador, expresso em um novo

[3] Costa, Nilson do Rosário. Políticas públicas, ambiente y calidad de vida: um estudio sobre las ciudades brasileñas en las últimas décadas. In: *X Bartlett international summer school*. Ciudad de Mexico, 4 – 8 setembro, 1988.

discurso distributivista sobre o "desenvolvimento social". Esse projeto logo adquiriu expressão organizacional com a criação de dois órgãos de forte visibilidade política: o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e o Ministério da Previdência e Bem-Estar Social.[4] A centralização decisória no executivo, a quem estava subordinado o CDS e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), retirou da esfera do BNH a autonomia na definição do conteúdo substantivo dos programas sob sua gestão. Coube ao CDS redefinir a política do Planasa e a política de habitação popular no sentido de dotá-las de maior "conteúdo social." Há que se salientar que foi nesse período que o Banco Mundial intensificou suas atividades de projetos urbanos no Brasil, constituindo-se num agente catalisador externo dessas mudanças.

Tabela 4
Investimento em saneamento básico
Brasil – 1973-83 (Cr$ 10^6)

Anos	DNOS	BNH (Planasa)	Total	(a)*
1973	-	1.894	-	-
1974	378	2.347	2.725	6,0
1975	680	4.260	4.940	7,1
1976	1.377	9.153	10.530	9,6
1977	2.665	10.284	12.949	8,6
1978	3.209	19.948	23.157	10,6
1979	3.692	61.671	65.363	17,2
1980	8.848	74.165	83.013	24,0
1981	19.738	133.048	152.786	12,6
1982	35.625	260.048	296.564	10,7
1983	55.412	-	-	-

Fonte: Fundação João Pinheiro, *Diagnóstico nacional da indústria de construção*, 1984, v. 1 (calculado a partir das Tabelas 5.10 e 5.11).
* Como percentual do total de investimentos federais em infra-estrutura social e econômica (energia, siderurgia e transportes).

Segundo se verifica na tabela 4, essa expansão dos investimentos de saneamento significou, de fato, a duplicação, em termos relativos, do volume de recursos investidos entre 1974 e 1980. Outro indicador expressivo da referida expansão é o forte aumento da participação percentual dos investimentos em saneamento no total dos investimentos federais em infra-estrutura social e econômica. Esse percentual saltou de 6%, em 1974, para 17%, em 1979.

Com efeito, no período 1980-85 os investimentos em saneamento básico se constituíram na única área de atuação do BNH em que não se verificou redução do montante aplicado em termos reais. Pelo contrário, verifica-se não uma estabilização desse patamar, mas uma expansão efetiva em termos absolutos (ver tabela

[4] Malloy, J. Statecraft, social policy and regime transition in Brazil. In: *XIV Congresso da associação de estudos latino-americanos* (Lasa). New Orleans, 17-19, março, 1988.

5). Constata-se, igualmente, uma acentuada expansão em termos relativos: enquanto os percentuais referentes às rubricas habitação e operações complementares e desenvolvimento urbano, que representavam 68% e 9,4% do total de aplicações do BNH em 1980, se reduziram a 45% e 4,6% em 1985, aquele correspondente a saneamento básico elevou-se de 19,7% para 44,4% no mesmo período (tabela 6). Vale referir que a expansão dos investimentos não foi só relativa a outros programas geridos pelo BNH. Com efeito, os investimentos do Planasa triplicaram sua participação relativa no PIB entre 1974 e 1983 (ver gráfico 1).

A última fase da evolução da política caracteriza-se pela exacerbação da crise que afetou fortemente a política de saneamento.[5] Esta se manifestou, por um lado, pela crise do BNH, que tem uma dupla origem.

A crise econômica e a reação generalizada, a partir de 1981, geraram uma onda de saques do FGTS, no mesmo tempo em que a não-criação de novos empregos implicava a estagnação do número de contribuintes. A nível de cadernetas de poupança, a crise gerou uma redução progressiva de sua captação líquida. Com a redução dos recursos do sistema, os programas foram paralisados ou tiveram sua implementação retardada. Mais significativamente, a exacerbação da inflação e a política salarial contencionista geraram uma onda generalizada de inadimplências. Dessa forma, uma das bases de sustentação financeira do SFH e do SFS – o retorno dos empréstimos concedidos – foi fortemente afetada. Com efeito, as fontes de recursos do BNH se contraíram muito em 1984, chegando a representar 48% do montante de recursos de 1978 (ver tabela 7).

A expansão notável dos investimentos em saneamento no quadro do Planasa nessa fase se traduziu também, a nível organizacional, num processo de autonomização crescente da Carteira de Saneamento (Cosan) na estrutura do BNH.[6]

A ênfase conferida aos programas de saneamento ao longo da década de 1980 se traduziu efetivamente numa expansão do atendimento à população. No caso do abastecimento de água esta expansão foi bastante significativa, sobretudo no Nordeste (ver tabela 8). No que se refere à rede de esgotos, os valores relativos permaneceram inalterados – ou chegaram mesmo a diminuir, como é o caso da Região Nordeste – no início da década, verificando-se uma melhoria relativa em 1985. Esses dados não devem, no entanto, obscurecer a magnitude absoluta do problema. Em 1985, o número de domicílios urbanos sem ligação com a rede geral de esgotos ou com instalações sanitárias rudimentares atingiu a casa de oito milhões.

A onda inflacionária, por outro lado, gerou problemas financeiros crônicos nas empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário. Em 1980, 18 dos 23 Estados da Federação tinham suas empresas estaduais apresentando despesas operacionais e serviços de dívida contraída superiores às suas receitas operacionais (ver tabela 9). Os dados para anos recentes não estão disponíveis, mas uma análise com base em informações qualitativas aponta para uma deterioração notável desses índices.

O período inaugurado com a Nova República se notabiliza, sobretudo, pela extinção do BNH em dezembro de 1986 e a conseqüente transferência das atri-

[5] Fagnani, Eduardo; Bragas, J. C. & Barros Silva, P. L. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Texto para discussão 07*. São Paulo, IESP – Fundap, 1986; Farret, Ricardo. "A crise econômica dos anos 80 e os investimentos federais em desenvolvimento urbano no Brasil". Brasília, UNB, manuscrito não-publicado, 1988.

[6] Fabriani, Carmen & Pereira, Vera. Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico. *Texto para discussão*, n. 124, IEI/UFRJ, 1987.

Tabela 5
Banco Nacional da Habitação (BNH): Aplicação segundo categorias de programas
Brasil: 1970-85 (Cz$ milhões de março de 1986)

Programas	Média anual					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total	44.934	39.456	38.921	29.413	16.721	21.615
Habitação e operações complementares	30.595	25.638	26.089	20.340	11.591	11.025
- Área de interesse social	20.581	20.021	20.215	15.328	8.486	7.323
- SBPE	3.574	592	973	1.680	1.773	2.068
- Operações complementares e recon	6.440	5.025	4.901	3.332	1.332	1.634
Desenvolvimento urbano	4.208	1.687	1.846	1.142	570	996
Saneamento básico	8.875	11.660	10.661	7.805	4.447	9.594
Assistência Técnica e Financeira	1.256	471	325	126	113	0

Fonte: Vetter, D. *A crise econômica e a evolução das condições de habitação e saneamento básico*. Manuscrito não publicado, 1986.
Obs.: Preços de março de 1986, calculados utilizando-se o índice geral de preços - disponibilidade interna. Calculado pela Fundação Getulio Vargas e publicado na coluna 2 da *Conjuntura econômica*.

Tabela 6
Banco Nacional da Habitação (BNH): distribuição percentual das aplicações segundo categorias de programas
Brasil: 1974-85

Programas	Cruzados de março de 1986					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Habitação e operações complementares	68,1	65,0	67,0	69,2	69,3	45,7
- Área de interesse social	45,8	50,8	51,9	52,1	51,1	33,9
- SBPE	8,0	1,5	2,5	5,7	10,6	9,6
- Operações complementares e recon	14,3	12,7	12,6	11,4	7,6	7,6
Desenvolvimento urbano	9,4	4,3	4,8	3,9	3,4	4,6
Saneamento básico	19,7	29,5	27,4	26,5	26,6	44,4
Assistência técnica e financeira	2,8	1,2	0,8	0,4	0,7	-

Fonte: Vetter, D. *A crise econômica e a evolução das condições de habitação e saneamento básico*. Manuscrito não publicado, 1986.
Obs.: Preços de março de 1986, calculados utilizando-se o índice geral de preços - disponibilidade interna. Calculado pela Fundação Getulio Vargas e publicado na coluna 2 da *Conjuntura econômica*.

buições desse órgão, no tocante à política de saneamento, para a Caixa Econômica Federal. Paralelamente, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que passou a formular toda a política de investimentos urbanos no país (o que culminou com a incorporação da EBTU a esse ministério).

O aspecto mais significativo dessas mudanças foi a paralisação dos subprogramas de saneamento. Os projetos de saneamento básico passaram a ser negocia-

Tabela 7
Banco Nacional da Habitação (BNH): fontes de recursos para aplicação: 1978-85*

Anos	Índices de valores reais: base: 1978 = 100,0					
		FGTS			Pagamento de empréstimo	Juros
	Total A+D+E	Líquida A**	Bruta B	Saques C	D	E
1978	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1979	115,6	103,2	104,0	105,1	142,0	105,2
1980	93,1	86,5	98,2	109,0	104,2	92,6
1981	82,6	75,7	96,8	116,0	93,2	83,1
1982	84,1	81,1	105,0	126,8	84,3	91,0
1983	57,8	27,0	86,2	140,4	91,3	81,8
1984	48,2	28,2	69,8	107,9	65,6	70,2
1985	57,2	52,5	76,8	100,3	49,8	83,0

Fonte: BNH. Departamento de planejamento e custos
* Milhões de cruzados em março de 1986.
** A captação líquida é a arrecadação bruta menos os saques.

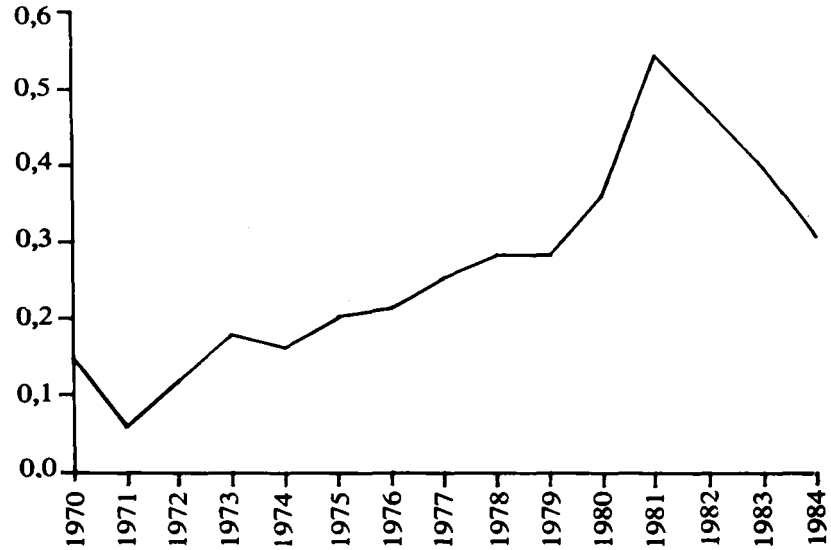
Tabela 8
Brasil: domicílios particulares permanentes urbanos ligados à rede geral de esgotos e de água (%)

Anos	Rede de água		Rede de esgoto	
	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste
1970	54,4	28,7	22,3	5,4
1980	76,1	57,9	36,0	10,2
1982	81,1	63,1	36,8	7,6
1983	84,1	68,9	38,5	9,2
1984	85,6	71,1	39,0	8,3
1985	87,0	73,0	43,1	12,9

Fonte: Censos demográficos de 1970 e 1980 e PNAD de 1982, 1983, 1984 e 1985.

dos com os estados e municípios envolvidos, sendo estabelecidas condições *ad hoc* de financiamento. No período atual, ampliou-se a matriz institucional envolvida com a questão do saneamento (este com recursos do Finsocial) uma vez que o BNDES e a Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac) estão financiando projetos nessa área. Por sua vez, a Seac, entidade vinculada à Seplan, é bastante representativa de um estilo neopopulista e clientelista que passou a caracterizar a gestão Sarney.

Gráfico 1
Percentagem do PIB investido pelo Planasa
Brasil – 1970-84



Fonte: Costa, N. R. op. cit. Gráfico elaborado com base em dados de *Conjuntura econômica*, maio 1987, FGV/Planasa; *Aplicações e resultados*, 1969-84, BNH.

As prioridades dos programas, por outro lado, foram redefinidas com forte ênfase, conferida agora a programas participativos. Igualmente, passou-se a patrocinar projetos com tecnologias alternativas, a exemplo dos esgotos condominiais.

5. *Considerações sobre a avaliação da política*

A avaliação correta da política de saneamento básico requer inicialmente a consideração de quatro aspectos básicos. Em primeiro lugar, os indicadores utilizados para a avaliação da efetividade da política referem-se, em geral, à população urbana beneficiada, estimada com base na capacidade de abastecimento/esgotamento do sistema implantado. Esse indicador não incorpora à análise a dimensão social da acessibilidade ao serviço, não podendo ser considerado enquanto

garantia efetiva de atendimento. Esta, na realidade, só pode ser inferida a partir do número de ligações domiciliares efetivamente realizadas.

Assim é que 81% de 1,7 milhão de domicílios urbanos que passaram a ser servidos por redes de água no período de 1970-80 não possuíam canalização interna.

As propostas recentes de introdução de sistemas condominiais de coletores sanitários, com ênfase na busca de soluções visando o atendimento efetivo, constituem um avanço nesse sentido.

Tabela 9

Percentual dos custos operacionais e de amortização da dívida na receita operacional das empresas estaduais de saneamento (1980)

Estado	(%)
Pernambuco	120,6
Acre	169,7
Amazonas	93,1
Pará	88,3
Maranhão	154,3
Piauí	113,6
Ceará	127,9
Rio Grande do Norte	109,4
Paraíba	133,2
Alagoas	123,7
Sergipe	96,0
Bahia	118,7
Espírito Santo	103,6
Rio de Janeiro	95,6
Minas Gerais	99,4
São Paulo	-
Santa Catarina	123,4
Paraná	103,5
Rio Grande do Sul	107,9
Mato Grosso	235,0
Mato Grosso do Sul	177,8
Goiás	109,8
Brasília	110,0

Fonte: Costa, G. M. *Collective consumption in an urbanizing society: basic sanitation provision in Brazil – 1960-80.* Phd. diss., University of London, 1984.

O último item considerado remete à questão da distinção necessária entre demanda normativa e demanda solvável. A se considerar o número de famílias que não são atendidas pelo sistema e que potencialmente poderiam ser beneficiadas com a construção/ampliação de redes de distribuição ou coletores, ignora-se a necessidade de capacidade de pagamento como pré-requisito ao acesso ao serviço.

As tarifas de consumo constituem, de fato, barreiras à entrada no sistema. Igualmente, as taxas exigidas para a conexão do domicílio à rede de abastecimento de água, por exemplo, são um impedimento ao acesso ao serviço. A questão tarifá-

ria, por outro lado, encerra mecanismos de redistribuição de renda real entre os beneficiários do sistema. Os segmentos de alta renda que apresentam alto consumo *per capita* de água e que constituem os principais beneficiários de projetos de saneamento básico pagavam tarifas diferenciadas (mas com um espectro de subsídio interno pouco expressivo) daquelas pagas por consumidores de baixa renda.[7]

A redistribuição não comporta só uma dimensão interpessoal ou intergrupal entre consumidores, mas também entre empresas e consumidores. Este é o caso das práticas clientelistas que são articuladas por empresas imobiliárias e prefeituras no sentido da valorização da terra urbana nas periferias dos núcleos urbanos, como também de empresas industriais altamente consumidoras de água. As categorias de consumidores (residencial, público, comercial e industrial) apresentam inúmeros aspectos questionáveis do ponto de vista distributivo.

A questão da infra-estrutura urbana encerra, assim, uma dimensão relativa à eqüidade social e constitui um mecanismo espacial de segregação social. As tabelas 10 e 11 revelam como há uma correlação estreita entre renda e atendimento a serviços de água e esgoto.

Verifica-se, assim, que 44% dos domicílios do primeiro quartil – que percebem renda de até 1,8 salário mínimo – não recebiam água das redes públicas de abastecimento, enquanto nos domicílios de renda superior a sete salários mínimos (último quartil) o mesmo percentual se reduzia a 7%. No que se refere a serviços de esgoto sanitário, os percentuais referentes aos mesmos quartis eram 83% e 35%.

O terceiro aspecto a ser considerado numa avaliação da política de saneamento refere-se à interdependência de tipologia de habitação e de ocupação do solo urbano e acessibilidade ao serviço. Com efeito, este aspecto constitui mais um fator de divergência entre potencial de abastecimento e atendimento efetivo. Assim é que em núcleos de favela e especificidade da ocupação constituiu, no contexto da política almejada, um impedimento à implantação de redes de abastecimento e de esgotos. Este quadro só foi parcialmente alterado a partir das mudanças esperadas na política habitacional a partir de 1975.

Com efeito, esse ano se constituiu em um marco histórico de grande significação na medida em que as políticas de remoção perseguidas até então foram dando lugar a programas que pela primeira vez contemplavam a melhoria de habitações *in loco*, nas favelas, ou programas do tipo lotes urbanizados (*sites and services*). Este é o caso do Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação – Ficam (1975), Programa de Erradicação da Sub-Habitação – Promorar (1979) e Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – Profilurb (1975), respectivamente. Cumpre assinalar que essas mudanças só se efetivaram dentro do novo quadro político que se desenhou a partir do início do governo Geisel. Com efeito, a crise de legitimação enfrentada pelo regime a partir da deterioração da sua *performance* na esfera da acumulação gerou um novo discurso distributivista por parte do Estado. Essa mudança, no entanto, não se operou no vazio, mas sim num quadro de forte mobilização dos setores de oposição. Há que salientar,

[7] O caráter regressivo do sistema tarifário dos serviços de saneamento básico foi amplamente reconhecido pelo Conselho de Desenvolvimento Social. A crítica interna ao Planasa levou à promulgação do Decreto nº 82.587, em 1978, que estipulou um valor mínimo de taxação de forma a permitir que parte das camadas mais pobres da população pudesse ter acesso ao sistema. Esse valor era calculado multiplicando-se a tarifa mínima pelo consumo mínimo (estimado em 10 m^3/mês). Pelo decreto, a tarifa não poderia ser superior a 0,5 ou 0,35 da ORTN, dependendo da existência de conexão tanto com a rede de abastecimento quanto com o sistema de esgoto. Por outro lado, o decreto estipulava que as tarifas deveriam ser calculadas de forma a garantir uma remuneração de 12% a.a. às empresas.

também, o novo papel do Banco Mundial a partir de 1972, no sentido de conceder financiamento exclusivamente para projetos urbanos de conteúdo reformista, o que redundou, entre outras, na introdução, no Brasil, de programas de lotes urbanizados tais como o Profilurb.

No que se refere à política de saneamento, essas mudanças estão consubstanciadas no pacote de medidas anunciadas pelo Conselho de Desenvolvimento Social em 1974.

Tabela 10

Disponibilidade de água canalizada nos domicílios urbanos de acordo com quartis de renda domiciliar
Brasil – 1980

Quartis de renda familiar	Disponível (%)	Não-disponível (%)
25-	56	44
25	72	28
25	84	16
25+	93	7

Fonte: IBGE. Tabulações especiais do censo demográfico de 1980, 1983.

Tabela 11

Disponibilidade da rede de esgotos nos domicílios urbanos com quartis de renda domiciliar

Quartis de renda familiar	Disponível (%)	Não-disponível (%)
25-	17	83
25	29	71
25	44	56
25+	65	35

Fonte: IBGE. Tabulações especiais do censo demográfico de 1980. op. cit.

Há que se lembrar, como um aspecto extremamente relevante para a avaliação do projeto de saneamento básico, que este tem-se constituído num dos principais fatores responsáveis pela mortalidade infantil.[8] Nesse ponto, cabe referir que a despeito dos inúmeros aspectos questionáveis do modelo de intervenção pública na área do saneamento básico, a magnitude do impacto efetivo do Planasa na população urbana do país não pode, como ocorre freqüentemente em vários trabalhos críticos, ser subestimada.

[8] Vetter, D. & Simões, Celso. Acesso à infra-estrutura de saneamento básico e mortalidade. *Boletim Demográfico, 10*(4): 4-29, 1980; Costa, Nilson do Rosário. op. cit.

Intimamente relacionado com os pontos já referidos está o quarto aspecto a ser explorado no contexto de avaliação da política, que se refere à questão dos padrões do desenho e especificação dos projetos.

A política de saneamento perseguida durante a década de 70 privilegiava padrões de desenho caracterizados pelo hiperdimensionamento de componentes e adoção de técnicas e produtos de conteúdo tecnológico relativamente avançado, *vis à vis* a problemática das cidades brasileiras. Os projetos apresentavam, assim, um alto custo de oportunidade e alta relação custo/benefício. A adoção desses padrões deve ser entendida num quadro mais amplo, onde sejam explicitados os interesses em jogo. Nesse sentido, pode-se afirmar que ela traduz a hegemonia dos interesses das empresas produtoras de materiais e equipamentos, empreiteiras e empresas de engenharia na formulação das políticas públicas na área de saneamento (e também habitação, etc.). A rentabilidade mais alta e o maior faturamento de projetos de maior complexidade levam essas empresas a preconizar a adoção desses padrões. De forma semelhante, ela manifesta a maior capacidade de articulação e barganha da indústria de materiais de construção num quadro de franca hegemonia dos setores capitalistas no processo decisório das políticas em pauta. Há que lembrar, também, a hegemonia de uma cultura técnica privilegiadora desses padrões nas instituições de ensino e órgãos técnicos.

6. *A lógica das políticas públicas de corte social*

A análise da política de saneamento básico apresentada anteriormente revelou um traço distintivo das políticas públicas de corte social praticadas pelo regime burocrático-autoritário, que se refere à articulação estreita que se estabeleceu entre acumulação de capital, nos diversos complexos empresariais de produção e prestação de serviços de natureza social, e expansão e diversificação dos programas da política social.

A lógica "privatista" que permeou o processo decisório e o padrão de intermediação de interesses fundados em "anéis burocráticos",[9] que articulam empresários e burocratas em arenas informais, permitiu a emergência e a consolidação desses complexos.

É assim que se pode identificar um complexo estruturado em torno da política de saneamento básico que articula os interesses de empresas de consultoria, empresas produtoras de materiais e equipamentos para saneamento, empreiteiros de obras públicas e agentes financeiros que operam com repasses dos fundos.

Tal complexo empresarial se articulava, por sua vez, de forma clientelista e corporativista com elites políticas e setores de aparato tecnoburocrático de estado vinculado às empresas concessionárias, à burocracia do BNH (em particular a Carteira de Saneamento, Cosan), aos interesses das prefeituras e aos interesses difusos de certas elites técnicas, em especial aquelas da área de engenharia ambiental.

A intermediação dessa configuração complexa de interesses se opera num quadro instável de alianças e coalizões setoriais onde joga um papel destacado uma extensa rede de associações e instituições que viabilizam a mobilização e a representação dos interesses envolvidos. No quadro da política de saneamento, vale

[9] Melo, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. op. cit.

destacar o papel da Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento (Asfamas), criada em 1974; a Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas (Abeop) e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Os interesses das elites técnicas se fazem representar pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), criada em 1966. A diferenciação funcional do aparelho público de saneamento levou ao surgimento de associações tipicamente "burocráticas" no setor público, como a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) e a Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemae), ambas constituídas em 1984 – esta última congregando os interesses dos municípios que não aderiram ao Planasa. Vale salientar que a emergência de um padrão associativo no interior da burocracia estatal coincide com a crise da política e a conseqüente discussão pública sobre o perfil da intervenção pública na esfera do saneamento (e de outras políticas setoriais). Ela expressa, a um só tempo, a magnitude e a complexidade da matriz institucional das políticas, e a fragmentação de interesses e a mobilização de novos atores que acompanham o alargamento da arena decisória no processo de transição democrática.[10]

Pode-se estabelecer um paralelo estrito entre a esfera de saneamento básico e outras políticas setoriais. No caso da política de habitação, por exemplo, estruturou-se um complexo empresarial envolvendo a indústria de materiais de construção, a indústria da construção civil (empresas de incorporação e empreiteiras), os conglomerados financeiros e instituições financeiras independentes, além das empresas de engenharia consultiva e arquitetura. Uma extensa rede associativa mediatiza e aglutina os interesses desse complexo empresarial, que congrega a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), criada em 1968, a CBIC e os sindicatos estaduais da Indústria da Construção, a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), criada em 1970, e o Sindicato das Empresas de Comércio, Locação e Venda de Imóveis (Secovi), entre outros. Os interesses tecnoburocráticos, à semelhança do setor de saneamento, levaram durante a crise recente à constituição de entidades como a Associação Brasileira de COHABs (ABC) e a Associação Brasileira de Cooperativas Habitacionais (Abinocoops).

O mesmo padrão pode ser encontrado na política de saúde, onde o complexo empresarial envolve a indústria de insumos médicos e o subcomplexo médico-hospitalar de prestação de serviços. O que vale reter dessa análise é a lógica "privatista" que permeou a formulação de políticas e programas e que, num quadro de hegemonia dos interesses burocrático-empresariais, permitiu uma brutal acumulação de capitais nesses "complexos", ao mesmo tempo que levou a uma expansão horizontal dos aparatos organizacionais dessas políticas. Vale notar que instituições articuladoras de interesses setoriais empresariais adquiriram *status* quase público, quer como órgãos consultivos, quer como órgãos técnicos de assessoramento, como é o caso da Abes e da Abecip. Nesse sentido, elas foram instrumentais na viabilização de uma cultura técnica hegemônica que privilegiasse os interesses daqueles setores.

Há que se assinalar que as alianças e coalizões que se estabelecem nas diversas arenas setoriais expressam um processo descontínuo e conflitivo e que é balizado

[10] Melo, Marcus André B. C. de. Políticas públicas e transição democrática: notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação 1974-1984. In: *XI Encontro anual da ANPOCS* (GT políticas públicas). Águas de São Pedro, 25-29 outubro, 1988.

fundamentalmente pelas mudanças na natureza do regime político. Como foi assinalado, o governo Geisel representa um divisor de águas na trajetória do autoritarismo burocrático. É nesse período que a *estratégia de modernização conservadora* da sociedade dá lugar a um *projeto reformista conservador*. Nessa passagem, o sistema de coalizões setoriais é redefinido, novos alinhamentos e clivagens de interesses emergem a partir da incorporação de novos atores à arena decisória e, finalmente, novos formatos institucionais para as políticas públicas são desenhados. Com a Nova República, verifica-se uma nova e mais profunda redefinição das políticas públicas, a qual é ainda um processo inacabado. As indicações, no entanto, parecem apontar mais para um aprofundamento do projeto reformista conservador do que seu desmantelamento e substituição.

Summary

The paper focuses on the pattern of state intervention in the area of basic sanitation provision in Brasil. It provides a general picture of the sanitation policy style and organizational framework. It also analises both its financing aspects – with emphasis put on the Sanitation Financing System – and the implementation process as well as its historical evolution. In addition, a short overall evaluation of the sanitation policy is presented in which the privatist logic that governed both its formulation and implementation is particularly stressed.

