

**O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS:  
O CASO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO — 1971-87**

*Marcus André B. C. de Melo\**

**Resumo:** Objetiva caracterizar, em linhas gerais, o perfil da intervenção governamental na área do saneamento básico. Neste sentido apresenta um quadro geral do formato organizacional e do estilo da política de saneamento; uma caracterização do 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. Por fim, alinham-se algumas considerações sobre a avaliação da política onde se destaca, em particular, a lógica privatista que permeou a sua formulação e implementação.

## 1. INTRODUÇÃO

Caracteriza, em linhas gerais, a política pública de saneamento básico nacional recente. Nas seções seguintes apresenta um quadro do formato organizacional e o estilo da política de saneamento; uma caracterização da estrutura do Sistema Financeiro do Saneamento e da sistemática de implementação dos programas, bem como uma descrição sumária da evolução da política. Por fim alinha algumas considerações sobre a avaliação da política.

Avaliação superficial da política de saneamento básico em suas duas facetas — abastecimento de água e esgotamento 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 — prevendo para até 1980, 80% da população urbana brasileira com abastecimento de água foi quase atingida. 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.

\* *Professor-Adjunto do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.*

No que se refere aos serviços de esgoto esses índices são, respectivamente, 22% e 38%, tendo alcançado 43% em 1984. Igualmente o nível absoluto de domicílios não-ligados às redes de água foi reduzido de 4,7 milhões para 4,4 milhões em 1980. Estes dados revelam somente os níveis positivos de efetividade da política, ou seja, os níveis de atingimento de metas.

Vale ressaltar que são escamoteados os aspectos relativos à eficiência e eficácia da política e, principalmente quanto às alternativas de corte distributivo, que poderiam ter sido perseguidos. É, sobretudo, com relação aos aspectos distributivos da política que a análise subsequente será desenvolvida.

## 2. O FORMATO ORGANIZACIONAL E O ESTILO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO

Sob o ponto de vista organizacional a grande mudança que se verificou, no que se refere às políticas públicas de saneamento, foi a criação do BNH e a posterior transferência das atribuições das instituições que operavam no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário para este órgão.

Seguindo um formato organizacional, adotado inicialmente para o setor de transportes, onde uma instituição federal do tipo “**holding**” formula a política nacional e controla as ações das instituições e subsidiárias municipais e estaduais, este modelo organizacional foi estendido à área do saneamento, telecomunicação, provisão de energia elétrica, entre outras.

Esta 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 deste 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 esgotamento sanitário — é competência da esfera 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 d'água e esgotamento 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 recomendam 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 nenhuma racionalidade econômica. Constituem uma exceção a essa regra os investimentos realizados com os empréstimos concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, sob o patrocínio da USAID, aos governos populistas conservadores de Carlos Lacerda (1960-65), Cid Sampaio (1958-62) e Aluísio Alves (1958-62).

O Fundo Nacional proposto no PED foi instituído em 1967 com a denominação de Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE) e teve sua gestão entregue ao Banco Nacional da Habitação (BNH).

A conversão do BNH na agência central da política de saneamento básico do País se operou 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 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 seriam as Companhias de Habitação Popular (COHABs), 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 do Banco — o BNH teve um desempenho medíocre no período 1964-66, em virtude da fragilidade de sua base de recursos (1% sob 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, aliada a pressões dentro do aparato de Estado, levou o Banco a uma diversificação notável de sua esfera de atuação, que passa a 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. É neste 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 com 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 se destacam 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 das Inocoops), construtoras ou Cohabs (que também são o 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 origem dupla: de uma parte, no 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, os recursos dos fundos estaduais (FAEs)

QUADRO I  
Subprogramas de Saneamento no Âmbito do BNH

Subprogramas	Objetivos
REFINAG	— <i>financiamento ou refinanciamento da implantação, ampliação e/ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água;</i>
REFINESG	— <i>financiamento ou refinanciamento para implementação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição das águas;</i>
FIDREM	— <i>financiamento de sistemas de drenagem visando ao controle de inundações;</i>
SANAT	— <i>apoio técnico ao SFS na forma de assistência técnica e treinamento;</i>
EFISAN	— <i>estímulo ao Sistema Financeiro do Saneamento para integralização dos fundos estaduais nos estados de menor renda;</i>
FISAG	— <i>financiamento suplementar para abastecimento d'água caso a participação do Governo Federal viesse a onerar em mais de 5% sua receita tributária;</i>
FICON	— <i>financiamento suplementar para controle de poluição hídrica (igual ao FISAG).</i>

FONTE: (BNH)<sup>(4)</sup>

— oriundos dos respectivos governos estaduais participantes do sistema —, que podem ser de natureza tributária ou 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.

O esquema exemplificativo, descrito no QUADRO 2, refere-se à sistemática consolidada no Programa Nacional de Saneamento (PLANASA), 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).

Esta mudança de “status” institucional do BNH deveu-se a pressões do sistema financeiro particular no sentido de privatizar as operações finais do SFH e representa a culminação do processo de consolidação de uma estratégia empresarial no âmbito do BNH. No caso específico do PLANASA essa 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 devem instituir uma Empresa Estadual de Saneamento o que, na maioria dos casos, implica a mudança institucional dos órgãos setoriais já existentes. Os estados devem também, paralelamente, estabelecer, em conjunto com o BNH, os Programas Estaduais de Abastecimento de Água (PEAG) e os Programas Estaduais de Controle da Poluição (PECON). Os municípios, assim, por um lado, delegam aos estados a atribuição do fornecimento de água e recolhimento de esgotos domiciliares e industriais; por outro lado, os estados delegam ao BNH, mediante um protocolo de adesão ao PLANASA, a formulação geral da política (conferir QUADRO 2).

Os programas estaduais se fazem acompanhar de análises de viabilidade econômica, fazendo com que o PLANASA fosse geralmente implementado naquelas cidades que demonstraram maior capacidade de pagamento e/ou com projetos de mais alta rentabilidade a curto prazo.

QUADRO 2  
Fases da Implementação do PLANASA

Entidades envolvidas	Instrumentos ou Atos firmados	Características da fase
1. Governo do Estado X BNH	Carta de Intenção do Governo Estadual aderir ao PLANASA.	Inclusão do Estado no SFS.
Governo do Estado X BNH Governo do Estado X BNH	Convênio de Instituição do FAE Convênio de promessa de financiamento.	
2. Agente Promotor X 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 X Governo Municipal Agente Promotor X Superintendência do SFS X Órgãos Técnicos (consultores)	Obtenção de Concessões Estudos técnicos	
3. Agente Promotor X Governo Municipal	Participação do Governo Municipal	Movimentação de recursos financeiros
Governo do Estado X BNH Governos/Agente Promotor	Contratos de financiamento Obtenção de Fundo perdido Federal	
4. Agente Financeiro X Concessionária		Desembolso e Contratação de obras
Concessionária X Órgãos Técnicos (consultores e construtores)	Contratação e Execução das Obras	

FONTE: ALMEIDA—1977.

TABELA 1  
Distribuição das Aplicações Anuais do BNH por Grupos  
1969 — 1978

	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78
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 & ANDRADE<sup>(3)</sup>. Dados em porcentagem.



TABELA 2  
Investimentos em Saneamento Básico  
Brasil 1970 — 1980 (em 1.000 UPCs)

Ano	Abastecimento de Água	Esgotamento Sanitário
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<sup>(7)</sup>

TABELA 3  
 Coeficiente Investimento/Demanda Total (UPC/*Per capita*)  
 Brasil 1970 — 1980

Estado	Abastecimento de Água	Esgotos
<b>PERNAMBUCO</b>	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
<b>BRASIL</b>	20.2	6.8

FONTE: COSTA<sup>(7)</sup>

#### 4. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA

Podem-se distinguir três momentos fundamentais na política de saneamento praticada no Brasil no período 1968-87. O primeiro momento corresponde ao período 1968-74; o segundo, 1975-82 (com dois subperíodos 1975-79 e 1979-84) e o terceiro de 1984 a 1986.

O primeiro momento poderia ser denominado de fase de Consolidação do Sistema. Nele foi montado o arcabouço operacional do Sistema Financeiro do Saneamento. A nível de política urbana nacional como um todo, este 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 (Melo 1985). Pode-se afirmar que foi resultado de um processo duplo: a forte acumulação de recursos no Banco e a crise de inadimplência dos mutuários de baixa renda, do sistema, entre 1969 e 1971. 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 julgava serem mais factíveis de gerar retornos — ao mesmo tempo em que 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 setenta. Vale ressaltar, como será explicitado nas seções seguintes, que a esperança que os mutuários institucionais fossem mais “confiáveis” se revelou totalmente infundada. Os dados da TABELA 2, por sua vez, revelam que os investimentos se expandiram fortemente no período em pauta.

É fundamental considerar que os investimentos em esgotos são bastante reduzidos. Este dado é de fato alarmante ao se considerar que os custos “per capita” de provimentos de esgotos representam o dobro daquele verificado para abastecimento de água.

Deve-se destacar ainda que os investimentos em saneamento básico não apresentaram distribuição espacial equilibrada. Os dados da Tabela são ilustrativos do desequilíbrio verificado, sobretudo no que se refere a investimentos em esgotos. Há que se referir também que os dados

(os únicos disponíveis sobre alocação espacial) escamoteiam o substrato da questão, qual seja, os diferentes níveis de atendimento antes da implementação da política.

Assim, verifica-se que os maiores coeficientes investimento/demanda total (déficit em 1970) são encontrados no Estado mais rico da Federação — São Paulo. Já para o Rio de Janeiro os dados não são expressivos, haja vista o excelente nível relativo de atendimento *ex ante* à implementação do PLANASA.

A segunda fase fundamental da evolução da política de saneamento corresponde ao período 1975-83 e se caracteriza por uma forte expansão dos investimentos em água e esgoto. Essa expansão foi determinada por uma política deliberada no sentido de privilegiar o saneamento básico, pelas suas características de política de conteúdo social. Tal como aconteceu na área de habitação esta reorientação estrutural das ações do BNH se deve à forte autocrítica empreendida pelo recém-criado Conselho de Desenvolvimento Social (CDS). Há que se referir que é nesse período que o Banco Mundial intensificou suas atividades de financiamento de projetos urbanos no Brasil, constituindo-se um agente catalisador externo dessas mudanças.

Segundo se verifica na TABELA 6 a 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. Este percentual saltou de 6%, em 1974, para 17%, em 1979.

Com efeito, no período de 1980-85 os investimentos em saneamento básico se constituíram a única área de atuação do BNH em que não houve redução do montante aplicado em termos reais. Pelo contrário, observa-se não uma estabilização deste patamar, mas uma expansão efetiva em termos absolutos (TABELA 4). Igualmente se constata uma significativa 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 aplicação do BNH e em 1980, se reduziram a 45% e 4,6% em 1985, aquele correspondente saneamento básico se elevou de 19,7% para 44,4% no mesmo período.

TABELA 4  
 Banco Nacional da Habitação (BNH)  
 Aplicação, Segundo Categorias de Programas  
 BRASIL  
 1980/1985  
 (Milhões de Cruzados 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

NOTA: Preços de março de 1986, calculados utilizando o Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna da FGV (IGP/DI).

FONTE: VETTER<sup>(14)</sup>

TABELA 5  
 Banco Nacional da Habitação (BNH)  
 Distribuição Percentual das Aplicações, Segundo Categorias de Programas  
 BRASIL  
 1974/1985

Programas	Média Anual					
	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	—

NOTA: Preços de março de 1986, calculados utilizando o Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna da FGV(IGP/DI).

FONTE: VETTER<sup>(14)</sup>

TABELA 6  
Investimento em Saneamento Básico  
Brasil 1973 — 83  
(Cr\$ 10<sup>6</sup> correntes)

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<sup>(9)</sup> (calculado a partir das tabelas 5.10 e 5.11).

\* (a) Como % do total investimentos federais em infra-estrutura social e econômica (energia, siderurgia e transportes).

A última fase da evolução da política se caracteriza pela exacerbação da crise que afetou fortemente a política de saneamento. Esta se manifestou, por um lado, pela crise do BNH, que teve dupla origem. A crise econômica e a reação generalizada a partir de 1981 gerou uma onda de saques do FGTS, ao 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 gerou uma onda generalizada de inadimplência.

Com efeito, as fontes de recursos do BNH se contraíram fortemente em 1984, chegando a representar 48% do montante de recursos de 1978 (TABELA 7).

A ênfase conferida aos programas de saneamento ao longo da década de oitenta foi traduzida, efetivamente, numa expansão do atendimento à população. No caso do abastecimento de água esta expansão foi bastante significativa, sobretudo no Nordeste (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. Estes 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 8 milhões.

A onda inflacionária, por outro lado, gerou problemas financeiros crônicos nas empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e esgotamento 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 (conferir 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 atribuições desse órgão, no tocante à política de saneamento, para a Caixa Econômica Federal. Paralelamente foi criado o Ministério



TABELA 7  
Banco Nacional da Habitação: Fontes de Recursos para Aplicação: 1978—1985\*

Índices de Valores Reais: Base: 1978 = 100,0

Anos	Total A + D + E	FGTS			Pagamento de Empréstimo D	Juros E
		Líquida A = B - C	Bruta B	Saques C		
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, DIPLAC

\* Milhões de março de 1986.

TABELA 8  
BRASIL  
Proporção de Domicílios Particulares Permanentes Urbanos,  
Ligados à Rede Geral de Esgotos e de Água

Ano	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 as PNADs de 1982, 1983, 1984 e 1985.

do *Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente*, atual Ministério da habitação, Urbanismo e Meio Ambiente — MNU, que passou a formular toda a política de investimentos urbanos no País (o que culminou com a incorporação da EBTU para este Ministério).

O aspecto mais significativo dessas mudanças foi a extinção dos subprogramas de saneamento. Os projetos de saneamento básico passaram a ser negociados 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, uma vez que o BNDES e a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) estão financiando projetos nessa área. Por sua vez, o SEAC, entidade vinculada à SEPLAN, é bastante representativa de um estilo neopopulista e clientelista que está se consolidando na gestão Sarney.

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

A avaliação correta da política de saneamento básico requer primeiramente 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. Este 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% dos 1,7 milhão de domicílios urbanos que passaram a ser servidos por redes de água no período 1970-80 não possuíam canalização interna.

As propostas recentes de introdução de sistemas condominiais de esgotamento sanitário, com ênfase na busca de soluções visando ao atendimento efetivo, constitui um avanço neste sentido.

O último aspecto considerado remete à questão da distinção necessária entre demanda normativa e demanda solvável. Ao se considerar o número de famílias que não são atendidas pelo sistema e que potencialmente pode-

TABELA 9  
 Percentual dos Custos Operacionais e de Amortização da Dívida  
 na Receita Operacional de Empresas Estaduais de Saneamento  
 (1980)

Estado	Percentual
<b>PERNAMBUCO</b>	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	
Santana 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<sup>(7)</sup>

riam ser atendidas com a construção/ampliação de redes de distribuição ou coletores, ignora-se a necessidade de uma capacidade de pagamento como pré-requisitos ao acesso ao serviço.

As tarifas de consumo constituem, de fato, barreiras à entrada ao sistema. Igualmente, as taxas exigidas para conexão do domicílio à rede de abastecimento de água, por exemplo, são um impedimento ao acesso ao serviço. A questão tarifária, 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) daqueles pagos por consumidores de baixa renda.\*

A redistribuição não comporta só uma dimensão interpessoal ou intergrupar entre consumidores, mas também entre empresas e consumidores. Este é o caso das práticas clientelistas que articulam 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 (residenciais, público, comercial e industrial) apresentam inúmeros aspectos questionáveis do ponto de vista distributivo.

Estes mecanismos foram objeto de análise empírica para o Rio de Janeiro, por VETTER & MASSENA (15). Estes autores verificaram que os investimentos públicos em água e esgoto no Rio de Janeiro foram realizados realizados com intensidade diferenciada da periferia e no centro do Município. Na primeira foi investida 0,26 UPC *per capita*, enquanto no centro se investiu 0,74 *per capita* nos anos de 1975, 1976 e 1977. Na Barra da Tijuca, por exemplo, o valor correspondente foi de 5,5 UPC. A redistribuição regressiva de renda real — num mecanismo de causação circular — se dá não só via tarifa e concentração espacial de investimentos em áreas afluentes, mas via apropriação de um excelente fiscal (valorização menos taxas locais por empresas imobiliárias e proprietários urbanos).

\* 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 82.587, em 1978, que estipulou um valor mínimo de taxa de forma a permitir que parte das camadas mais pobres da população pudesse ter acesso ao sistema. Este valor era calculado multiplicando-se a Tarifa Mínima pelo consumo mínimo (estimado como 10m<sup>3</sup>/mês). A tarifa pelo decreto não poderia ser superior que 0,5 ou 0,35 da ORTN dependendo da existência de conexão tanto à rede de abastecimento quanto ao 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.

A questão da infra-estrutura urbana encerra assim uma dimensão relativa à equidade 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.

TABELA 10  
Disponibilidade de Água Canalizada nos Domicílios Urbanos  
de Acordo com Quartis de Renda Domiciliar  
Brasil/1980

Quartis de Renda Familiar	Disponível (Porcentagem)	Não-disponível (Porcentagem)
25 -	56	44
25	72	28
25	84	16
25 +	93	7

FONTE: IBGE. Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1980.

TABELA 11  
Disponibilidade de Rede de Esgotos nos Domicílios Urbanos  
de Acordo com Quartis de Renda Domiciliar

Quartis de Renda Familiar	Disponível (Porcentagem)	Não-disponível (Porcentagem)
25 -	17	83
25	29	71
25	44	56
25 +	65	35

FONTE: IBGE. Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1980.

Assim, verifica-se que 44% dos domicílios do primeiro quartil — que percebem renda de até 1,8 salários mínimos — não recebiam água das redes públicas de abastecimento, enquanto os domicílios de renda superior a sete salários mínimos (último quartil), o mesmo percentual se reduzia a 7%. No que se refere aos serviços de esgotamento 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 entre 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 a especificidade da ocupação constitui, no contexto da política perseguida, um impedimento à implantação de redes de abastecimento e de esgotos. Este quadro só foi parcialmente alterado com mudanças na política habitacional, a partir de 1975.

Com efeito, este ano se constituiu um marco histórico de grande significação à medida 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 *sites and services*. Este é o caso do FICAM (1975), PROMORAR (1979) e PROFILURB (1975). Cumpre assinalar que estas mudanças só se efetivaram com o 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. Esta mudança, no entanto, não se operou no vazio, mas num quadro de forte mobilização dos setores de oposição. Há que se ressaltar, 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 coisas na introdução, no Brasil, de programas de lotes urbanizados tais como o PROFILURB.

No que se refere à política de saneamento estas mudanças estão substanciadas no pacote de medidas anunciadas pelo Conselho de Desenvolvimento Social já referidos no item 4.

Deve-se destacar como um aspecto extremamente relevante para a avaliação social dos projetos de saneamento básico que este constitui um dos principais fatores responsáveis pela diminuição da mortalidade infantil (VETTER & SIMÕES, 16).

Intimamente relacionado com os aspectos referidos está o quarto aspecto a ser explorado no contexto de avaliação da política. Ele se refere à questão dos padrões de desenho e especificação dos projetos (GUIMARÃES, 10). A política de saneamento perseguida durante a década de setenta privilegiava padrões de desenho caracterizados pelo hiperdimensionamento de componentes e pela adoção de técnicas e produtos de conteúdo tecnológico relativamente avançados *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 em que sejam explicitados os interesses em jogo. Nesse sentido pode-se afirmar que ela traduz a hegemonia dos interesses das empreiteiras e empresas de engenharia na formação das políticas públicas na área de saneamento (e também habitação etc.). A rentabilidade mais alta e um maior faturamento de projetos de maior complexidade levam estas empresas a preconizarem 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 se referir também a hegemonia de uma cultura técnica privilegiadora destes padrões nas instituições de ensino e órgãos técnicos.\*

---

\*É o caso, por exemplo, da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES); que se constituiu o principal veículo difusor desta cultura técnica.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. ALMEIDA, W.M. de. **Abastecimento de água à população urbana.** s.l., IPEA/INPES, 1977.
02. \_\_\_\_\_. & CHAUTARD, J.L. **FGTS: Uma Política de bem-estar social.** s.l., IPEA/INPES, 1976.
03. AZEVEDO, S. de & ANDRADE, L.A. Gama de. **Habitação e poder.** s.l., Zahar, 1982.
04. BNH. **Avaliação e perspectivas.** s.l., 1974.
05. \_\_\_\_\_. **Relatórios de atividades: 1971-84.**
06. \_\_\_\_\_. **Sistema financeiro do saneamento: aplicações e resultados no período 1968-78.** s.l., 1979.
07. COSTA, G.M. **Collective consumption in an urbanizing society: basic sanitation provision in Brazil 1960-1980.** s.l., London School of Economics and Political Science, 1984. 435p.
08. \_\_\_\_\_. **As Dimensões sócio-econômica e espacial do saneamento básico.** s.l., Fundação João Pinheiro, 1987.
09. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico nacional da indústria da construção.** s.l., 1984. v.1.
10. GUIMARÃES, Augusto Sérgio P. Alguns aspectos de dependência tecnológica e de alternativas para saneamento em meio urbano. **Revista do Serviço Público**, 111 (1): 73-82, 1983.
11. MELO, Moreus André B.C. de. **O Banco mundial e as políticas públicas urbanas no Brasil, 1974-1987.** s.l., MDU/UFPE, 1987. (Projeto de pesquisa).
12. \_\_\_\_\_. The State, political projects, and the urban question in Brazil, 1920-1980. *In: Urban and Regional Studies Working Paper*, Brighton, 46p.
13. MINISTÉRIO DO INTERIOR/BNH. **Exposição de motivos do Conselho de desenvolvimento Social referente ao Plano Nacional de saneamento.** s.l., 1975.

14. VETTER, D. **A Crise econômica e a evolução das condições de habitação e saneamento básico**, manuscrito não publicado. s.l., 1986.
15. \_\_\_\_\_ & MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? uma teoria de causação circular. *In*: SILVA, L.A.M. da: org. **Solo urbano: Tópicos sobre o uso da terra**, s.l., Zahar, 1982.
16. \_\_\_\_\_ & SIMÕES, Celso. Acesso à infra-estrutura de saneamento básico e mortalidade. **Boletim Demográfico**, 10(4):4-29, 1980.

**Abstract:** The paper focuses on the changing pattern of State intervention in the area of basic sanitation provision in Brazil. It provides a general picture of the program's policy style and organizational framework. It also analyses both their financing aspects — with emphasis put on the Sanitation Financing System — and implementation process as well as their 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.



**bnb** BANCO DO NORDESTE  
DO BRASIL S.A.

Superintendência Administrativa - SUPER  
Departamento de Serviços Administrativos - DESAD  
Divisão de Mecenografia - DIMEC

88-1351  
11-1 700