

A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta *

AMAURY G. BIER **
LEDA MARIA PAULANI **
ROBERTO P. MESSEMBERG **

Este trabalho analisa a crise atualmente enfrentada pelo setor de saneamento no Brasil e discute as possibilidades de sua superação. Após inserir o setor no contexto do padrão recente de desenvolvimento do país, segue-se um exame de sua evolução histórica com ênfase nas estruturas organizacionais, acompanhada de uma avaliação do modelo PLANASA no que tange a seus resultados. As propostas de reformulação do setor são discutidas na última seção. Desta análise depreende-se que a saída fiscal é pouco animadora, enquanto a proposta de concessão da exploração dos serviços de utilidade pública ao setor privado, embora auspiciosa se considerada para o conjunto desses serviços, revela-se inconsistente se pensada exclusivamente no âmbito das empresas de saneamento básico.

1 — Introdução

Nosso objetivo no presente texto é o de estudar o saneamento básico no Brasil para, a partir da verificação sobre a forma segundo a qual o setor se insere na problemática mais global de ordem macroeconômica hoje colocada para a economia do país, avaliar as razões da crise atualmente experimentada pelo mesmo e discutir as alternativas que se colocam.

Para tanto, procedemos a quatro avaliações de caráter distinto. Primeiramente, efetuamos uma avaliação da evolução do setor de saneamento no Brasil dando prioridade à ótica da estrutura organizacional, vale dizer, demonstrando as diferentes articulações segundo as quais o referido setor se desenvolveu desde os seus primórdios. Em segundo lugar, realizamos um "raio X" da estrutura atualmente vigente, a qual repousa na concessão dos serviços de saneamento a empresas estatais organizadas em cada estado da Federação. Em outras palavras, trata-se de avaliar o "modelo PLANASA" e a articulação financeira que o sustenta, ou seja, o SFS (Sistema Financeiro do Saneamento). Em seguida, procuramos indicar até que ponto essa estrutura pode ser adequada para viabilizar a conti-

* Este trabalho é parte do projeto *Efeitos da crise sobre as políticas sociais: políticas de saneamento básico no Brasil — 1970-1984*, coordenado por Luiz Antonio de Castro Santos (Convênio CEBRAP/FINEP, julho de 1987), a quem agradecemos os comentários e sugestões.

** Pós-graduandos do IPE/USP e bolsistas do Projeto de Estudos Interdisciplinares do CEBRAP.

nuidade dos investimentos nesse campo, tendo em vista a persistência de um déficit ainda significativo nesses serviços. Por último, discutimos as alternativas que estão hoje em debate.

A primeira avaliação é importante para demonstrar que nem sempre o setor de saneamento operou pela via das empresas estatais. Houve época em que empresas privadas estrangeiras eram concessionárias desses serviços e ainda outra em que o Estado, seja através da União ou dos estados da Federação, seja através dos municípios, intervinha diretamente no setor, constituindo-se no único poder concessionário.

A segunda avaliação tem seu lugar no sentido de verificar qual foi a eficácia do modelo PLANASA relativamente aos objetivos a que se propunha, quais sejam, o de eliminar o déficit de saneamento no país e o de montar uma estrutura organizacional que, a médio e longo prazos, deveria tornar-se completamente autônoma em termos financeiros, vale dizer, independente do aporte de recursos tributários.

A terceira avaliação é fundamental para apresentar os entraves com os quais essa estrutura se defrontou quando teve de enfrentar os efeitos da crise recessiva experimentada pelo país a partir de 1981.

Por fim, a quarta e última discussão é capital porque, a nosso ver, os problemas atualmente enfrentados pelo setor de saneamento dizem respeito a uma crise geral, na qual o padrão de financiamento utilizado nas duas últimas décadas para sustentar o crescimento econômico foi colocado em xeque, persistindo assim uma indefinição generalizada que se reflete em todos os setores e, particularmente, naqueles que estão sob o comando do SPE (Setor Produtivo Estatal). Nesse sentido, a crise experimentada pelo SFS, e que se concretiza no enorme grau de endividamento das estatais de saneamento, não seria meramente conjuntural, mas representaria, pelo contrário, uma vulnerabilidade estrutural do modelo, a qual estaria, portanto, demonstrando a inviabilidade de sua permanência, tendo em vista a magnitude dos investimentos que ainda estão por ser feitos na área do saneamento básico.

O roteiro é então o seguinte: a Seção 2, a seguir, aponta os vínculos entre o setor de saneamento (enquanto integrante dos chamados "serviços industriais de utilidade pública") e a trajetória macroeconômica e discute a referida ruptura do padrão de financiamento da economia e os reflexos da mesma sobre o setor; a Seção 3 focaliza a evolução histórica do saneamento, o modelo PLANASA e sua atual crise; e a Seção 4 discute as alternativas.

2 — O setor de saneamento no contexto da dinâmica macroeconômica

Ao longo de seu desenvolvimento histórico, a economia brasileira logrou montar uma ampla e diversificada base produtiva. No entanto, longe

de constituir um movimento de ordem contínua, a construção do parque industrial deu-se através de surtos acelerados, precedidos ou acompanhados, em geral, de transformações de ordem qualitativa na estrutura e no aparato institucional.

Dentre as referidas transformações, interessa-nos partir daquelas operadas em meados dos anos 60 para viabilizar a expansão econômica interna, voltada principalmente para a valorização do capital de propriedade externa aqui instalado (ou seja, das multinacionais produtoras de bens de consumo duráveis).

Essas reformas, implementadas pelos governos militares a partir de 1964, dizem respeito, primordialmente, à reestruturação do aparelho de intermediação financeira e centraram-se fundamentalmente em três pontos: no instituto da correção monetária, que permitiu toda uma nova agilitação no uso dos contratos débito-crédito, recuperando a utilização da garantia hipotecária no processo de financiamento; na "colagem" do sistema financeiro nacional ao internacional, operada basicamente pela Resolução 63 do Banco Central (1967); e na reforma tributária (incluindo-se aí a chamada verdade tarifária), que recompôs a capacidade de gasto do Estado e, portanto, possibilitou que o mesmo viesse a atuar como elemento dinamizador do crescimento, principalmente pela via do fortalecimento do SPE.

É no contexto dessas reformas que nasce o modelo PLANASA, assentado na criação e consolidação das companhias estaduais de saneamento básico (as CESB) e sustentado pelo SFS. A estruturação das CESB afina-se com a montagem de um vigoroso SPE, enquanto a articulação do SFS (ver Seção 3) só se torna viável em função das reformas a que aludimos anteriormente. O modelo PLANASA surge, portanto, como um corolário, no que tange ao saneamento de mudanças significativas que se processavam na economia como um todo.

Como resultado das reformas operadas no aparelho de intermediação financeira e da atuação do Estado como motor de arranque da expansão, o setor produtor de bens de consumo duráveis logrou levar a economia brasileira a sustentar taxas extraordinárias de crescimento (o "milagre"). Contudo, a forma segundo a qual se desenvolveu esse surto (via transferência tecnológica dos países centrais e, por conseguinte, deslocamento para fora de parte do estímulo ao desenvolvimento interno da produção de bens de capital e via endividamento externo) ensejaria, a partir da crise do petróleo, uma nova mudança de ordem qualitativa, operada desta vez não no aparato institucional, mas na própria estrutura produtiva.

Referimo-nos, evidentemente, à efetivação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), gestado no governo Geisel e cujas diretrizes fundamentais indicavam a necessidade de se buscar uma maior autonomia da economia brasileira frente à economia mundial. O que se pretendia, portanto, com o referido Plano, era a internalização das condições necessárias à dinâmica da acumulação, vale dizer, o crescimento acelerado da produção de bens de capital e insumos básicos: o setor privado (em geral de propriedade nacional) se encarregaria dos primeiros, enquanto

o Estado, através de um fortalecimento ainda maior do SPE, se responsabilizaria pelos últimos. O padrão de financiamento, contudo, não se alteraria, ou seja, a mesma articulação, montada em meados dos anos 60 para viabilizar o potencial dinâmico do setor produtor de bens de consumo duráveis, seria utilizada 10 anos depois à exaustão, para possibilitar o desenvolvimento nacional do chamado Departamento I (bens de capital, insumos básicos e infra-estrutura urbana).

Contudo, a despeito dessa significativa virada de eixo da economia como um todo, o setor de saneamento não parece ter sofrido grandes alterações (a centralização das decisões e o fortalecimento das estatais continuam em marcha), a não ser pelo fato, não sem importância, de que logo começou a sentir os efeitos do início do processo de exaustão do padrão de financiamento: a taxa de crescimento dos investimentos em abastecimento de água e redes de esgoto, a despeito de ter-se mantido sempre positiva até 1981, sofre sensível desaceleração a partir de 1975 (ver Tabelas 1, 2 e 3).

O referido processo de esgotamento do padrão de financiamento teria, na agressiva política norte-americana implementada a partir de 1979, seu "ponto de viragem": a partir daí sepulta-se definitivamente a possibilidade de continuar a utilizar o endividamento externo como forma de financiamento do setor público no Brasil. A brusca redução dessa fonte externa de financiamento empurraria o país a uma crise sem precedentes a partir de 1981, que comprometeria de forma irremediável o desempenho empresarial de boa parcela do SPE e, no caso, também o das CESB.

Além disso, no nível mais global, a associação do *crack* no setor externo com a significativa incompressibilidade do gasto estatal (visto que os recursos próprios do Estado são ainda responsáveis pelo suporte financeiro de parte expressiva do SPE, situação essa, aliás, que o SFS ilustra com perfeição) desaguaria numa brutal aceleração do endividamento público interno com substancial elevação da taxa real de juros, sendo esta última a expressão concreta do que estamos denominando "exaustão do padrão de financiamento".

No entanto, para que possamos completar esta seção, que busca situar o saneamento básico na problemática de ordem macroeconômica hoje colocada para a economia brasileira, resta considerar, além do esgotamento do "modelo financeiro", o fato de que a implementação do II PND (e o fortalecimento ainda maior do SPE que se buscou em seu rastro), por não se ter dado de forma harmônica, resultou numa estrutura produtiva singular (no nível do Departamento I) que compõe hoje, em linhas gerais, o seguinte:

a) uma expressiva ociosidade no setor produtor de bens de capital, particularmente no que concerne ao segmento produtor de bens sob encomenda;

b) um setor produtor de insumos básicos de dimensão substancial, mas ainda assim insuficiente para as necessidades futuras, principalmente se se leva em conta sua utilização para a obtenção dos significativos superávits comerciais impostos pelo endividamento externo; e

c) uma inegável defasagem, *vis-à-vis* as necessidades impostas pelo almejado crescimento econômico, na oferta dos chamados "serviços industriais de utilidade pública", dentre os quais se inclui o do saneamento básico.

Podemos agora fechar o quadro: por um lado, o setor de saneamento (assim como a grande maioria dos serviços industriais de utilidade pública) constitui-se num evidente ponto de estrangulamento da estrutura industrial a exigir vultosos investimentos nos próximos anos; por outro, existe capacidade ociosa na produção de equipamentos, ou seja, uma espécie de "reserva de poupança" pronta para ser utilizada assim que sejam dadas determinadas condições; por fim, a estrutura financeira na qual ainda hoje repousa o setor parece completamente inadequada para articular os investimentos necessários com tal "reserva de poupança", emperrando assim a necessária e desejável expansão desses serviços.

Em suma, o quadro acima esboçado representa, a nosso ver, o cerne da crise hoje experimentada pelo saneamento básico, vale dizer, a inadequabilidade de um padrão de financiamento, já totalmente exaurido, às possibilidades e necessidades impostas pela atual configuração da estrutura produtiva. É desta perspectiva, parece-nos, que há que se entender a crise do SFS (concretizada no já quase insuportável aperto financeiro das estatais do setor) e buscar as soluções para a mesma.

3 — O saneamento básico no Brasil

3.1 — Dos primórdios à criação do PLANASA ¹

Desde o momento em que surgiram no Brasil as primeiras obras que podem ser caracterizadas como de saneamento, o setor passou por situações as mais diversas do ponto de vista organizacional. No início, ele operou com uma estrutura em que o Estado funcionava como poder concedente dos serviços de saneamento a empresas estrangeiras, as quais se encarregavam então da construção e posterior exploração dos mesmos. Foi dessa forma que, nas décadas finais do século XIX, surgiram as primeiras redes de distribuição de água e sistemas de esgoto em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

Com o crescimento progressivo da urbanização e, posteriormente, com a deflagração da I Guerra Mundial, cresceu a insatisfação com essa forma de organização, de modo que o Estado passou, pouco a pouco, a intervir

¹ As informações quanto a esta subseção foram retiradas basicamente de Cavalcanti (1987), Saraiva (1987), ABES (1987) e Fagnani (1983).

diretamente no setor e a chamar para si a tarefa de prover as populações urbanas com esses serviços.

Nos anos 30, foram organismos nacionais ligados ao Estado e operando com recursos tributários provenientes do orçamento da União, muitas vezes a "fundo perdido", os responsáveis pela criação e exploração dos serviços de saneamento.

Entre o início da década de 30 e meados dos anos 40, alguns estados conseguiram organizar sistemas que conjugavam recursos estaduais e municipais em complemento aos recursos oriundos da União. Essa junção de esforços permitiu a implantação de alguns importantes sistemas de coleta e disposição de esgotos sanitários.

Contudo, essa nova estrutura, na qual o Estado, em suas diversas esferas, é o único poder concessionário, mostrou-se insuficiente para atender à evolução da demanda, que aumentava a taxas crescentes em função do processo de urbanização. Dois problemas apresentavam-se como fundamentais: a insuficiência dos recursos *vis-à-vis* a magnitude requerida para a realização dos investimentos necessários; e a má alocação dos mesmos, visto que a falta de coordenação entre os diversos organismos encarregados do setor implicava desperdício dos já reduzidos recursos.

Em 1942, quando da II Guerra Mundial, foi criado, através de um acordo entre os governos americano e brasileiro, o SESP (Serviço Especial de Saúde Pública), com o objetivo de sanear as regiões dos vales dos rios Amazonas e Doce, protegendo assim as populações que produziam matérias-primas necessárias à guerra: borracha, mica e quartzo.

O SESP desempenharia um papel bastante importante na evolução futura do saneamento no Brasil, principalmente dos pontos de vista técnico e organizacional. Planejado para ser extinto quando findasse a guerra, ele, entretanto, permaneceu, estendendo seus serviços a outras regiões do país. Foi por meio do SESP que se viabilizou o treinamento de técnicos brasileiros nos Estados Unidos (através de bolsas de estudo), tendo contribuído também para a criação dos primeiros cursos de saúde pública para engenheiros no Brasil: introduziu importante literatura sobre saneamento e tratamento de água com técnicas modernas de filtração e disseminou o conhecimento de processos como o da fluoretação. É também através do SESP que as autoridades e entidades ligadas ao saneamento conscientizam-se dos elos existentes entre o setor e a saúde pública, dada a forte correlação inversa entre a quantidade e qualidade dos serviços de saneamento e os níveis de doenças endêmicas e taxas de mortalidade infantil.

O advento do SESP e sua posterior evolução demarcaram um ponto de ruptura com a estrutura organizacional segundo a qual o sistema operava anteriormente. Com sua criação e, principalmente, com a ampliação de sua intervenção no pós-guerra, iniciou-se uma mudança no sentido de fortalecer o poder municipal e resguardar a autonomia dessa esfera de governo quanto às decisões no campo do saneamento. A partir de 1952, o órgão começou a assinar convênios junto aos municípios para construção, financiamento e operação de sistemas. Os recursos provinham

de fundos rotativos, formados com dinheiro público, que previam o retorno das aplicações.

Em 1960, o SESP transformou-se em fundação e consolidou o processo de organização dos serviços de saneamento tendo por base o poder municipal, seja através de autarquias, seja via administração direta. A Fundação SESP se fortalecia: formaram-se novos fundos com recursos tributários da União e com empréstimos de agências internacionais como BID, USAID, etc. E consolidou-se gradativamente como um organismo captador de recursos e fornecedor de serviços de assistência técnica, embora o poder decisório permanecesse com os municípios.

Essa nova estrutura de municipalização dos serviços apresentava, com relação à anteriormente vigente, a vantagem de contar com um organismo que facilitava e flexibilizava a canalização de recursos para o setor, além de comprometer decisivamente com a tarefa do saneamento também os recursos e esforços municipais, antes não requisitados com a mesma intensidade.

Todavia, problemas que afligiam a estrutura anterior continuavam presentes: os recursos permaneciam escassos frente aos montantes requeridos pelos investimentos necessários, enquanto a municipalização dos serviços, a despeito de ser favorável do ponto de vista da observância das peculiaridades de cada região quando da tomada de decisões, não viabilizava uma coordenação de esforços das diversas esferas de poder.

Assim, tratava-se o problema "no varejo", não se dispunha de uma visão nacional da questão, os municípios de baixa renda continuavam impossibilitados, técnica e financeiramente, de enfrentar o problema, os mecanismos de controle das aplicações *vis-à-vis* os resultados obtidos eram frouxos e perdia-se em eficiência.

Na década de 60, o Brasil ocupava o penúltimo lugar na América Latina em termos de saneamento básico: menos de 50% da população urbana era atendida com água e cerca de 25% com esgotos sanitários.

Contudo, foi através desse tipo de estrutura que surgiram e se consolidaram alguns sistemas até hoje bastante eficientes do ponto de vista técnico e auto-sustentáveis financeiramente mediante retorno tarifário. É o caso, por exemplo, dos sistemas das cidades de Campinas, Osasco e Porto Alegre.

Com o golpe militar de 1964 e as reformas econômicas que se seguiram, essa estrutura municipalizada começou a enfrentar problemas, pois a reforma tributária, ao concentrar os recursos oriundos de impostos principalmente na esfera federal, impossibilitou a maioria dos municípios de realizar inversões maciças em saneamento. A própria Fundação SESP se enfraqueceu, enfrentando dificuldades para captar recursos e repassá-los aos municípios, uma vez que novos organismos eram criados, paralelamente a um processo de radical mudança na estrutura e na filosofia que prevaleceriam no setor com o início dos governos militares.

Já em 1966, o "Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social 1967-1976", além de estabelecer metas para abastecimento de água e

expansão dos sistemas de esgoto, trazia recomendações, quanto à forma de operacionalização do sistema, que explicitam com clareza o teor das mudanças pretendidas. Essas recomendações foram integralmente endossadas pelo "Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970" (PED), a saber:

- a) centralização das decisões na esfera federal;
- b) limitação das aplicações a fundo perdido; e
- c) instituição de um sistema de financiamento auto-sustentado (via tarifas) com captação autônoma de recursos em relação ao orçamento fiscal.

Dentro desta nova filosofia criou-se, em 1967, o FISANE (Fundo de Financiamento para Saneamento), reunindo recursos federais e empréstimos externos. Foram também transferidos para o FISANE os recursos e compromissos dos antigos Fundo Nacional de Obras de Saneamento e Fundo Rotativo de Águas e Esgotos. A gestão do FISANE foi inicialmente atribuída ao DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento), que havia sido criado em 1940, mas logo em seguida foi transferida para o BNH, com a criação, em 1968, do SFS.

O SFS reunia, assim, no comando de uma única entidade, a maior parte dos recursos destinados ao setor de saneamento² e restava-lhe agora viabilizar a implantação de um programa nacional de saneamento, coroando o processo de centralização das decisões em nível federal. Assim, o SFS, através do BNH, passou a coordenar, normalizar e fiscalizar ações e recursos das diversas esferas de poder destinados a essa área. O FINANSA (Programa de Financiamento para o Saneamento), que já havia sido criado em 1967, tornou-se um dos instrumentos mobilizadores de recursos do SFS e passou a contar então com recursos próprios do BNH (providos do FGTS e das cadernetas de poupança), com recursos do FISANE, com recursos de outros empréstimos realizados junto a instituições internas e externas e com o retorno dos empréstimos concedidos. Os outros instrumentos mobilizadores de recursos do SFS foram os FAE (Fundos – estaduais – de Financiamento para Águas e Esgotos), cuja criação por parte dos estados foi recomendada e estimulada pelo BNH desde 1968. Os FAE vão ser constituídos basicamente por recursos tributários dos estados.

Todo este arcabouço institucional destinava-se, em última instância, à criação e fortalecimento, em cada estado, das CESB, que seriam as companhias estatais responsáveis pela implantação, ampliação, melhoramento e operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários, além de mutuárias finais de todos os empréstimos oriundos dos recursos mobilizados pelo SFS através do FINANSA e dos FAE.

² A Fundação SESP permanece ligada ao Ministério da Saúde, mas, como já se assinalou anteriormente, teve sua atuação bastante esvaziada em função desse processo de centralização ocorrido a partir de 1964.

Assim, o Estado delegava às CESB, em regime de concessão, a prestação dos serviços públicos de saneamento. Inaugurava-se, dessa forma, uma nova etapa: depois das empresas estrangeiras, do Estado funcionando diretamente como poder concessionário e da municipalização, temos agora as *empresas* estatais, organizadas em cada estado da Federação, como concessionárias dos referidos serviços.

3.2 — O modelo PLANASA

Finalmente, uma vez estruturado o instrumento financeiro através do SFS, institucionalizou-se, em 1971, o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), com o objetivo fundamental de eliminar o déficit de saneamento no Brasil e sustentar, de forma permanente, o equilíbrio entre oferta e demanda desses serviços. As metas eram bastante ambiciosas, mas os gestores do Plano acreditavam em sua viabilidade e indicavam que a mesma repousava fundamentalmente na *performance* futura das CESB e, portanto, em seu desenvolvimento enquanto *empresas*. Os governos dos estados deveriam encarregar-se de conseguir a adesão dos municípios ao PLANASA, o que significava a entrega dos serviços locais de água e esgoto à gestão das CESB.

Assim, as empresas criadas sob a inspiração do PLANASA foram constituídas sob a forma de sociedades anônimas com controle estatal e dotadas de uma estrutura técnico-gerencial que passaria progressivamente a assumir poderes de decisão empresarial. Desnecessário dizer que essa estruturação do sistema, ao repousar basicamente sobre as *empresas* estatais, passou a ter como critério fundamental, na aprovação ou não de projetos, o de sua viabilidade econômico-financeira, vale dizer, o da probabilidade de retorno dos investimentos.

O SFS ficou então estruturado da seguinte forma: o BNH (através do FINANSA e dos diversos subprogramas específicos a ele ligados) e os governos estaduais (através dos FAE) participariam em partes iguais do montante de recursos emprestados pelo SFS às CESB. A participação dos governos estaduais, todavia, ficava limitada a 5% dos recursos tributários do estado e, assim, no caso de o governo estadual não conseguir integralizar o FAE, o BNH faria empréstimos adicionais, para a concessão dos quais foi criado o programa EFISAN. Nesse caso, o estado se responsabilizaria pelo adimplemento do empréstimo junto ao BNH, sendo que não poderia empregar os recursos do FAE em seu pagamento. Todos os empréstimos fornecidos pelo SFS às CESB, ultrapassado certo prazo de carência, previam o pagamento de correção monetária e uma taxa de juros que variava entre 2 e 10% ao ano, a depender do programa e da região em que se localizava a CESB demandante.

Na existência de investimentos cujo volume de recursos requerido ultrapassasse a capacidade de endividamento das empresas estaduais, o

SFS previa a aplicação de recursos a fundo sem retorno, os quais não onerariam, portanto, as tarifas a serem cobradas. Esses recursos deveriam vir prioritariamente dos municípios beneficiados pelo projeto em questão e na proporção máxima de 25% do montante total necessário. Todavia, no caso dos municípios de baixa renda, essa participação poderia ser reduzida, ou mesmo dispensada, e nesse caso os recursos a fundo perdido proviriam dos orçamentos estaduais e federal.

Como se percebe, a partir da institucionalização do PLANASA, os recursos destinados ao setor de saneamento vão se originar fundamentalmente de empréstimos, sendo inexpressiva a participação dos recursos a fundo perdido. Mesmo no caso dos FAE, cujos recursos advêm dos orçamentos dos estados, seus repasses às CESB via SFS transformam-nos em empréstimos. Como já assinalamos anteriormente, tal sistema implica, evidentemente, que a lógica da auto-sustentação financeira passa a presidir todas as tomadas de decisões no âmbito do PLANASA.

Assim, com a institucionalização do PLANASA, completa-se a mudança radical no setor que os planos governamentais de 1966 e 1967 já delineavam, pois que:

- a) as decisões ficam centralizadas em âmbito federal, e os municípios perdem autonomia nessa área quando aderem ao PLANASA e os estados traçam seus planos junto ao BNH, já que os projetos das CESB devem ser aprovados por aquela instituição para que os recursos sejam liberados;
- b) dificultam-se e restringem-se ao máximo as aplicações a fundo perdido; e

- c) institui-se um sistema de financiamento com captação autônoma de recursos em relação ao orçamento fiscal, já que a maior parte deles advêm de empréstimos (e mesmo os recursos provenientes dos orçamentos estaduais são tratados como tal). Assim, dado o caráter oneroso dos recursos, as CESB vão desenvolver o que se convencionou chamar de política de *tarifas realistas*. Além disso, o próprio PLANASA previa que, assim que o déficit de saneamento fosse eliminado, os FAE deveriam estar capitalizados de forma a financiar os investimentos apenas com o retorno dos empréstimos, prescindindo assim dos recursos estaduais. O próprio BNH deveria gradualmente sair do sistema, na medida em que os fundos estaduais gerassem um fluxo de retorno capaz de suportar integralmente o programa. Quando esse momento chegasse, o sistema então resultante seria auto-sustentável.

Em suma, o sucesso do modelo PLANASA estava condicionado à viabilidade econômico-financeira das concessionárias estaduais. A médio e longo prazos, as tarifas, única fonte de receita das CESB, deveriam ser suficientes para manter os sistemas em funcionamento (incluindo-se aí, portanto, também a depreciação, ou seja, os custos incorridos na reposição de peças e equipamentos desgastados pelo uso) e fazer face aos serviços da dívida contraída junto ao SFS. Ao se capitalizarem, os FAE

teriam então condição de financiar a continuidade dos investimentos no setor, podendo, inclusive, dispensar a participação dos recursos tributários dos estados.

Os gestores do PLANASA justificavam e defendiam sua implementação argumentando da seguinte forma:³

a) era preciso introduzir um elemento de racionalidade no explosivo crescimento urbano do país; o conceito de auto-sustentação e o princípio do fortalecimento empresarial introduziriam, pela via do saneamento, a desejada racionalidade;

b) como os recursos destinados ao setor sempre foram irrisórios e aplicados desordenadamente, o PLANASA aumentaria de forma considerável o seu montante e centralizaria os esforços (antes pulverizados), com o que obteria desejáveis ganhos de escala e, ao optar por uma política de tarifas realistas ao invés da política de subsídios anteriormente vigente, garantiria o atendimento das necessidades que aumentavam a taxas crescentes;

c) através do SFS, a realização dos programas tornar-se-ia independente das oscilações orçamentárias e os serviços iniciados teriam seu término garantido no menor prazo;

d) os aspectos sociais do problema não seriam descuidados: as economias de escala e o sistema de caixa única, resultantes da centralização das atividades e dos recursos no BNH, permitiriam um sistema de compensação financeira por intermédio da atuação da empresa estatal; o princípio do subsídio cruzado seria então viabilizado, ou seja, os municípios mais ricos subsidiariam os investimentos das cidades mais pobres, de modo que a tarifa mínima fosse suportável pelas famílias de mais baixa renda; e

e) o PLANASA afiançava a existência de eficientes sistemas centralizados de coordenação, programação, fiscalização e controle, os quais garantiriam, ao longo do tempo, “a ação eficiente que conduz os programas aos objetivos firmados pelo governo” [Pires (1972, p. 7)].

Os críticos do programa lamentavam a excessiva centralização, desconfiavam do empenho do sistema no aspecto social, consideravam que a realização de obras em grande escala e a “homogeneização” dos problemas de diferentes regiões estariam mais a serviço das grandes empresas de construção civil e produtoras de equipamentos do que a serviço da população, etc.

Passados hoje mais de 15 anos da implantação efetiva do PLANASA, temos condições de avaliar os resultados que produziu. É o que faremos no próximo tópico.

³ Os argumentos aqui listados foram retirados de uma publicação do BNH que visava justamente expor e defender os conceitos básicos da formulação do PLANASA [ver Pires (1972)].

3.3 — Os resultados do PLANASA

Analisaremos os resultados do PLANASA segundo três óticas distintas: inicialmente, faremos uma avaliação da adesão dos municípios ao Plano, o que nos dará uma idéia da centralização efetivamente ocorrida e da receptividade e “adequação” política do mesmo (note-se que a adesão de um município ao PLANASA, uma vez que implicava a entrega dos serviços locais de água e esgoto à gestão das CESB, devia ser aprovada pela Câmara de Vereadores da cidade); em segundo lugar, estudaremos a evolução dos investimentos realizados através do SFS em abastecimento de água e em esgoto sanitário no período 1971/84; por fim, analisaremos os resultados do Plano, *vis-à-vis* as metas traçadas, no que tange a atendimento da população e aos objetivos mais gerais a que o mesmo se propunha.

3.3.1 — Avaliação das localidades integradas ⁴

No ano de sua implantação, o PLANASA contava já com 230 municípios integrados aos serviços de abastecimento de água e seis municípios no que concerne a sistemas de esgotamento sanitário. Esses números iniciais evoluem com bastante rapidez, sendo que em 1974 era já de 1.029 o número de localidades integradas para água e de 96 o de localidades integradas aos serviços de esgoto.

A adesão ao PLANASA encontrou receptividade junto àqueles municípios que enfrentavam problemas na gestão de seus sistemas locais de água e esgoto e cujos serviços eram ineficientes. Todavia, como sublinhamos anteriormente, várias localidades haviam conseguido, à época da municipalização dos serviços e com o auxílio da Fundação SESP, implantar e consolidar sistemas de saneamento bastante eficientes, tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro. Essas localidades estavam, pois, em situação bastante tranqüila no que diz respeito a esse setor quando da criação do PLANASA e apresentaram, por isso, resistências consideráveis para sua adesão. Em primeiro lugar, porque aderir ao Plano significava perder a autonomia municipal nessa área; em segundo, porque a adesão não implicava garantia quanto à obtenção de recursos para investimento; ⁵ c, finalmente, porque as tarifas de alguns desses serviços locais eram inferiores àquelas cobradas pela empresa estatal, e aderir ao Plano significava ter de elevá-las.

Contudo, como a existência do PLANASA já representava um obstáculo à continuidade dessa estrutura (através, por exemplo, do enfraquecimento e esvaziamento da Fundação SESP e do acesso dificultado a recursos

⁴ Os dados relativos a este tópico estão em Augusto (1987).

⁵ Essa garantia não existia porque as decisões de investimento num dado município eram tomadas pela empresa estatal. Além disso, por motivos políticos, as CESB muitas vezes deixavam de investir em alguns municípios.

financiados), muitas resistências foram vencidas, e o número de municípios integrados ao Plano continuou a crescer, a taxas consideráveis, ano após ano.⁶

Além disso, para que o PLANASA fosse bem-sucedido, enquanto modelo de gestão do setor, o que mais interessava era justamente a adesão desses municípios que já dispunham de sistemas eficientes. A partir de 1974, as autoridades encarregadas da administração do Plano imprimem um esforço ainda maior no sentido de integrar o maior número possível de municípios, e as taxas de crescimento do número de localidades participantes do PLANASA elevam-se ainda mais. Por outro lado, em 1977 foi criado o CPP (Programa de Comunidades de Pequeno Porte) para atrair os municípios que, por sua pequena dimensão, apresentam custos reduzidos na implantação e manutenção dos serviços de saneamento.⁷

Assim, em 1984 o PLANASA contava com 3.900 localidades integradas aos serviços de água e 447 integradas aos serviços de esgoto. Nesse mesmo ano, 80% do total da população urbana abastecida por água e 72% da população total servida por esgoto estão vinculados ao PLANASA. A centralização ocorrida foi, portanto, bastante significativa.

3.3.2 — Os investimentos do SFS no período 1971/84

As Tabelas 1, 2 e 3 apresentam os investimentos a preços constantes (Cr\$ milhões de 1984) realizados pelo PLANASA no período 1971/84 em abastecimento de água e redes de esgoto.

Considerados água e esgoto conjuntamente, verifica-se que, em termos reais, os investimentos financiados pelo SFS cresceram a taxas consideráveis até 1981 (média geométrica de 25,4% ao ano), apresentando, a partir daí, uma queda brusca que os leva, em apenas três anos, a retroagir aos níveis de 1974 (média geométrica de queda de 26,5% ao ano).

⁶ Cabe salientar, contudo, que, ainda hoje, um número razoável de municípios (e alguns bastante importantes) permanece fora do âmbito do PLANASA. Esses municípios autônomos criaram, em 1984, a ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto), para tentarem enfrentar, juntos, problemas como a falta de recursos e as altas tarifas de energia elétrica cobradas na produção dos serviços.

⁷ Almeida (1977, p. 52) argumenta que a execução do PLANASA (no que tange ao abastecimento de água) teria cumprido, até 1975, sua parcela mais viável, "restando, a partir de então, enfrentar os projetos de menor dimensão, em um número mais elevado de núcleos urbanos, que apresentam maiores deficiências no abastecimento efetivo de uma população com menor poder de compra ... deve-se supor que a execução do Plano mostra-se mais dificultada no período 1975/80". Esta colocação, em princípio, contraria nossas últimas afirmações. Todavia (e aqui, evidentemente, nos beneficiamos de estarmos realizando uma análise *a posteriori*), os dados mostram que não só o número de localidades integradas ao PLANASA cresce vertiginosamente depois de 1975, como o próprio retorno dos investimentos não sofre solução de continuidade, o que só vem a ocorrer a partir da crise dos anos 80. Note-se ainda que o próprio Almeida (1977, p. 115) reconhece que "o cumprimento do Plano *subordina-se* à aquiescência dos governos municipais em entregarem a exploração de seus serviços de água à concessionária do Estado" (grifo nosso).

TABELA 1

Investimentos realizados pelo PLANASA em abastecimento de água — 1970/84

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	12.347	15.161	24.615	6.660	6.244	3.338	8.100	7.158	4.023	3.781	15.543	32.569	41.234	41.404	26.592
Nordeste	96.010	67.366	97.773	138.743	168.856	158.445	155.769	199.194	234.748	164.663	231.780	321.289	242.442	274.744	229.409
Sudeste	326.432	68.292	151.629	438.084	177.442	453.721	534.722	644.817	595.345	540.905	666.452	739.599	530.848	328.503	201.668
Sul	4.775	17.013	17.314	58.845	96.917	76.778	78.138	91.056	80.903	90.488	85.546	117.665	128.905	104.438	54.406
Centro-Oeste	28.342	5.351	5.313	21.628	35.157	76.812	63.370	51.317	50.789	40.244	61.035	55.405	89.125	83.960	42.363
Brasil	467.906	173.182	236.844	654.760	484.549	768.129	840.126	990.542	975.807	830.102	1.060.357	1.266.508	1.032.553	833.048	554.437

(Cr\$ milhões de 1984)

TABELA 2

Investimentos realizados pelo PLANASA em esgoto — 1970/84

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	5.252	2.624	1.580	0	911	15.679	4.050	2.887	489	3.857	984	901	1.956	149	74
Nordeste	0	3.121	15.904	41.328	93.632	87.671	95.435	104.165	108.870	44.501	15.948	19.473	10.071	6.921	12.385
Sudeste	14.563	7.100	115.375	139.935	187.979	178.645	139.102	197.107	313.681	473.439	378.152	443.073	401.331	182.932	93.688
Sul	0	0	0	0	846	4.147	13.246	16.173	49.635	29.551	31.163	36.318	78.901	91.948	29.237
Centro-Oeste	0	0	0	0	0	1.315	1.431	265	1.998	0	482	0.501	5.127	7.771	12.715
Brasil	19.816	12.245	132.879	181.298	283.335	287.892	253.235	320.597	474.711	551.348	427.749	508.751	486.517	289.672	148.032

(Cr\$ milhões de 1984)

TABELA 3

Investimentos realizados pelo PLANASA em água e esgoto — 1970/84

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Meio	17.588	17.184	26.205	6.680	7.165	19.017	12.150	10.045	4.522	7.638	16.527	33.461	42.280	41.553	26.616
Nordeste	66.010	70.487	113.677	160.071	262.488	246.316	251.194	300.359	343.618	209.185	247.728	340.763	252.513	281.566	241.794
Sudeste	340.996	75.392	267.005	579.019	365.421	632.566	673.331	941.924	909.026	1.014.343	1.045.605	1.182.862	932.178	511.435	291.368
Sul	4.775	17.013	17.314	58.645	97.762	80.925	91.385	107.229	130.539	119.039	116.729	154.463	207.805	196.386	63.838
Centro-Oeste	28.342	5.351	5.313	21.628	35.157	78.127	64.801	51.562	62.786	40.244	61.517	63.907	84.253	91.731	55.078
Brasil	487.722	185.427	429.513	846.059	787.983	1.057.019	1.083.361	1.311.139	1.381.740	1.381.449	1.480.106	1.775.259	1.529.070	1.122.670	702.469

FONTE: BNH/SFS/PLANASA. Aplicações e resultados, 1969-1984. Cálculos: DEBRAP.

OBS.: Os índices de 1970 e 1971 são dezembro sobre dezembro; os demais são média sobre média.

Evidentemente, a explicação de fundo para uma contração tão abrupta é a recessão que o país enfrenta, a partir de 1981, em função do agravamento dos desequilíbrios externos. O PLANASA sofreu os reflexos dessa crise sob diversos pontos de vista.

Em primeiro lugar, os recursos próprios do BNH foram fortemente penalizados pelos saques efetuados junto ao FGTS. Além disso, os empréstimos externos ficaram seriamente problematizados, principalmente com o agravamento da crise internacional a partir da moratória do México em 1982. Assim, a situação complicou-se consideravelmente em relação aos recursos mobilizados pelo FINANSA.

Em segundo lugar, os FAE, em função da redução real enfrentada pelas receitas tributárias dos estados, passaram a recorrer de modo intenso ao programa EFISAN, ou seja, à complementação de seus recursos através de empréstimos dos estados junto ao BNH. Tal fenômeno ocorre particularmente no período 1981/82, exceção feita à região Nordeste (ver Tabelas 4 a 8 sobre a evolução da composição dos recursos do FAE). Mesmo assim, a participação dos FAE nos investimentos totais realizados através do SFS cai sensivelmente, principalmente nos últimos anos do período (ver Tabela 9).⁸

Em terceiro lugar, as aplicações a fundo perdido também se reduzem significativamente (consequência evidente da política de contração fiscal levada a efeito nesse período) e, no caso dos investimentos em esgotamento sanitário, sua participação chega praticamente a zero.

Por fim, o retorno dos empréstimos, que deveria capitalizar os FAE, também fica comprometido. A situação financeira das CESB complica-se sobremaneira, não só porque o governo utiliza freqüentemente as tarifas públicas como amortecedoras de tensões inflacionárias (no caso da SABESP, por exemplo, a tarifa média caiu 16,3% em termos reais no biênio 1983/84 — ver Tabela 10) como porque a própria recessão reduz o nível de consumo dos serviços. Assim, o grau de endividamento das CESB eleva-se rapidamente, de modo que a possibilidade de os FAE virem a financiar os investimentos apenas com o retorno dos empréstimos (prescindindo dos recursos tributários dos estados e dos recursos do BNH) revela-se inexecutável. A crise financeira das estatais aparece assim como o nó górdio que compromete todo o arcabouço institucional montado no pós-64 para desenvolver o setor de saneamento no país (ver Tabela 11).⁹

⁸ Almeida (1977) apontava a necessidade de os governos estaduais aplicarem maior parcela de seus recursos (através dos FAE) no PLANASA, o que efetivamente ocorre até 1979. A partir de 1980, os reflexos da crise começam a se fazer sentir, de modo que a participação dos FAE retroage, em alguns casos, para níveis inferiores aos de 1971.

⁹ Almeida (1977) observa (tendo por base dados até 1975) que as programações do PLANASA contavam, naquela ocasião, com o significativo aumento dos retornos dos financiamentos concedidos pelos FAE às CESB (o que deveria facilitar a continuidade dos investimentos) e alerta, assim, para a importância da capitalização das concessionárias no arcabouço geral do Plano.

TABELA 4

Evolução da composição dos recursos do FAE – região Norte

(Em mil UPC)

Anos	Desembolsos do FAE (A)	Integralização direta dos estados (B)	Retorno (C)	BNH/FINEST (D)	B/A	C/A	D/A
1970	11	11	0		100,00	0,00	0,00
1971	99	118	0		119,19	0,00	0,00
1972	114	100	14		87,72	12,28	0,00
1973	39	78	20		200,00	51,28	0,00
1974	52	72	31		138,46	59,62	0,00
1975	206	185	15	67	89,81	7,28	32,52
1976	205	168	98	79	81,95	47,80	38,54
1977	171	238	20	16	139,18	11,70	9,36
1978	58	97	27		167,24	46,55	0,00
1979	119	526	117		442,02	98,32	0,00
1980	467	666	88		142,61	18,84	0,00
1981	652	603	59	266	92,48	9,05	40,80
1982	1.032	224	310	609	21,71	30,04	59,01
1983	891	155	119	656	17,40	13,36	73,63
1984	557	204	228	238	36,62	40,93	42,73
Total	4.673	3.445	1.146	1.931	73,72	24,52	41,32

TABELA 5

Evolução da composição dos recursos do FAE – região Nordeste

(Em mil UPC)

Anos	Desembolsos do FAE (A)	Integralização direta dos estados (B)	Retorno (C)	BNH/FINEST (D)	B/A	C/A	D/A
1970	1.117	450	2	579	40,29	0,18	51,84
1971	632	532	9	288	84,18	1,42	45,57
1972	2.012	1.088	92	952	54,08	4,57	47,32
1973	2.130	1.111	212	904	52,16	9,95	42,44
1974	4.550	886	390	3.208	19,47	8,57	70,51
1975	3.465	801	658	1.968	23,12	18,99	57,80
1976	3.522	890	965	1.750	25,27	27,40	49,69
1977	4.076	805	1.172	2.171	19,75	28,75	53,26
1978	5.063	729	1.195	3.240	14,40	23,60	63,99
1979	3.369	956	1.501	1.381	28,38	44,55	40,99
1980	3.861	896	1.690	1.928	23,21	43,77	49,94
1981	4.236	1.268	1.793	1.635	29,93	42,33	38,60
1982	4.615	459	2.341	2.140	9,95	50,73	46,37
1983	3.620	318	2.590	1.218	8,78	71,55	33,66
1984	2.746	149	1.679	1.086	5,43	61,14	39,55
Total	49.014	11.338	16.289	24.448	23,13	33,23	49,88

TABELA 6
Evolução da composição dos recursos do FAE – região Sudeste
 (Em mil UPC)

Anos	Desembolsos do FAE (A)	Integralização direta dos estados (B)	Retorno (C)	BNH/FINEST (D)	B/A	C/A	D/A
1970	1.033	1.061	31		102,71	3,00	0,00
1971	766	622	201		81,20	26,24	0,00
1972	1.594	1.420	364		89,08	22,84	0,00
1973	5.384	5.074	523		94,24	9,71	0,00
1974	1.949	1.134	654	106	58,18	33,56	5,44
1975	5.536	4.472	915	56	80,78	15,53	1,01
1976	11.003	9.391	1.360	212	85,35	12,36	1,93
1977	14.559	11.214	1.849	1.972	77,02	12,70	13,54
1978	14.977	9.911	2.534	3.768	66,17	16,92	25,16
1979	18.423	10.805	4.031	6.407	58,65	21,88	34,78
1980	20.830	9.352	5.172	5.654	44,80	24,83	27,14
1981	34.942	1.203	5.367	16.486	3,44	15,36	47,18
1982	24.467	5.446	7.604	11.510	22,26	31,08	47,04
1983	10.707	2.922	6.320	2.081	27,29	59,03	19,44
1984	8.690	1.084	7.211	647	12,47	82,98	7,45
Total	174.860	75.111	44.136	48.899	42,95	25,24	27,96

TABELA 7
Evolução da composição dos recursos do FAE – região Sul
 (Em mil UPC)

Anos	Desembolsos do FAE (A)	Integralização direta dos estados (B)	Retorno (C)	BNH/FINEST (D)	B/A	C/A	D/A
1970		2					
1971	255	284			111,37	0,00	0,00
1972	147	143	4		97,28	2,72	0,00
1973	789	761	38		96,45	4,62	0,00
1974	1.336	1.374	101	23	102,84	7,56	1,72
1975	1.231	940	203		76,36	16,49	0,00
1976	1.368	670	247	565	48,88	18,06	41,30
1977	1.914	323	367	1.082	16,88	19,17	58,53
1978	2.157	719	455	893	33,33	21,09	41,40
1979	2.048	1.338	661	197	65,33	32,28	9,62
1980	2.289	1.401	729	380	61,21	31,85	16,95
1981	3.602	441	751	2.523	12,24	20,85	70,04
1982	4.255	722	1.108	2.658	16,97	26,04	62,47
1983	4.940	482	1.130	3.430	9,76	22,87	69,43
1984	2.738	396	1.290	1.146	14,46	47,11	41,86
Total	29.069	9.996	7.084	12.905	34,39	24,37	44,39

TABELA 8

Evolução da composição dos recursos do FAE — região Centro-Oeste
(Em mil UPC)

Anos	Desembolsos do FAE (A)	Integralização direta dos estados (B)	Retorno (C)	BNH/FINEST (D)	B/A	C/A	D/A
1970	180	77	2	21	42,78	1,11	11,67
1971	133	106	3	15	79,70	2,26	11,28
1972	12	7			58,33	0,00	0,00
1973	208	186	27		89,42	12,98	0,00
1974	355	325	35		91,55	9,86	0,00
1975	579	161	66	385	27,81	11,40	66,49
1976	782	425	79	285	54,35	10,10	36,45
1977	849	222	19	736	26,15	2,24	86,69
1978	629	142	66	351	22,58	10,49	55,80
1979	419	300	142	116	71,60	33,89	27,68
1980	1.030	626	155	426	60,78	15,05	41,36
1981	1.473	660	244	583	44,81	16,56	39,58
1982	1.749	793	413	656	45,34	23,61	37,51
1983	1.611	515	456	684	31,97	28,31	42,46
1984	1.222	380	745	197	31,10	60,97	16,12
Total	11.231	4.925	2.452	4.455	43,85	21,83	39,67

FONTE: BNH/SFS/PLANASA, *Aplicações e resultados, 1968 — 1984*. Cálculos: CEBRAP.

NOTA: Nas Tabelas 4, 5, 6, 7, 8, segundo informações recebidas do BNH, os dados sobre recursos do BNH/FINEST estão computados na coluna "integralização direta dos estados". Assim, a soma das colunas B e C deveria resultar na coluna A, o que, contudo, não ocorre. O BNH, uma vez consultado, não pôde resolver a questão.

Dessa forma, os anos de crise e a complicada situação financeira das CESB serviram para demonstrar a vulnerabilidade do SFS. A inviabilidade financeira das estatais de saneamento compromete os vultosos investimentos que ainda estão por ser feitos, pois que o déficit de saneamento, que se buscava extinguir com a criação do PLANASA, apesar de ter sido minorado, ainda coloca o país em posição muito distante dos padrões razoáveis da experiência internacional.

No que respeita ao montante dos investimentos realizados no setor, a situação é ainda mais grave se lembrarmos que os dados aqui analisados são brutos, incluindo, portanto, também os desembolsos efetuados por conta da mera depreciação, vale dizer, não representam, em sua totalidade, ampliação de capacidade instalada. A próxima subseção tratará com maiores detalhes estas últimas considerações.

TABELA 9

Composição dos investimentos do SFS — 1971/84

(Em %)

Anos	Água				Esgoto			
	Refinag	FAE	FPO	Total	Refinag	FAE	FPO	Total
1971	39,3	36,8	23,9	100	38,4	6,7	54,9	100
1972	36,7	37,2	26,1	100	20,0	22,4	57,6	100
1973	41,7	38,5	19,8	100	29,3	26,1	44,6	100
1974	34,4	38,0	27,6	100	32,4	29,6	38,0	100
1975	40,9	37,9	21,2	100	40,9	27,7	31,4	100
1976	44,2	46,4	9,4	100	44,7	49,2	6,1	100
1977	44,3	51,6	4,1	100	46,1	41,4	12,5	100
1978	44,6	47,4	8,0	100	44,8	43,1	12,1	100
1979	47,8	48,1	4,0	100	47,7	43,7	8,6	100
1980	41,2	40,8	18,0	100	47,9	34,3	17,8	100
1981	53,4	42,0	4,6	100	45,0	41,7	13,3	100
1982	50,1	39,5	10,4	100	57,5	38,0	4,5	100
1983	65,8	27,2	12,5	100	70,5	29,5	0,0	100
1984	59,2	30,0	10,7	100	72,3	27,0	0,7	100

FONTE: BNH/SFS/PLANASA, *Aplicações e resultados, 1968 — 1984*. Cálculos: CEBRAP.

TABELA 10

SABESP: evolução da tarifa média real — 1974/84

Anos	Tarifa média (preços correntes)	Tarifa média (preços constantes de 1984)	Variação
1974	0,81	298,67	—
1975	1,06	305,65	2,34
1976	1,40	285,82	-6,49
1977	1,83	261,90	-8,37
1978	3,06	315,74	20,56
1979	4,85	325,11	2,96
1980	9,02	301,97	-7,12
1981	19,85	316,60	4,84
1982	41,93	342,18	8,08
1983	91,14	292,91	-14,60
1984	286,51	286,51	-1,95

FONTE: SABESP. Cálculos: CEBRAP.

OBS.: A fórmula para se calcular a tarifa média é dada por: receita total da SABESP/volume total de água e esgoto fornecidos.

TABELA II

Perfil da dívida de algumas concessionárias por origem de financiamento
— 1984

(Cr\$ bilhões)

Concessionária	BNH	FAE	Outros	Total
COSAMA (AM)	11,9	37,8	—	49,7
CAEMA (MA)	33,9	34,2	0,6	68,7
AGESPISA (PI)	42,8	45,1	0,1	88,0
CAGECE (CE)	64,2	65,5	18,8	147,9
CAERN (RN)	31,6	74,2	—	105,8
CASAL (AL)	26,5	32,4	0,1	59,1
EMBASA (BA)	157,2	317,5	8,8	483,5
CESAN (ES)	177,1	66,0	0,1	243,2
CEDAE (RJ)	424,1	389,3	85,8	899,2
COPASA (MG)	604,8	631,2	0,8	1.236,8
SABESP (SP)	2.070,8	1.941,8	172,6	4.185,2
SANEPAR (PR)	299,9	321,9	321,9	633,7
CASAN (SC)	61,2	88,1	1,4	150,7
CORSAN (RS)	171,2	153,0	3,9	328,1
SANEAG (GO)	50,6	71,8	—	122,4
SANEMAT (MT)	—	57,6	—	57,7
CAESB (DF)	55,2	39,4	8,2	109,8

FONTE: SABESP/PIPE, Padrão de financiamento tarifário do setor de saneamento básico, s.d.

3.3.3 — As metas traçadas e os resultados obtidos

As metas traçadas pelo PLANASA, quando de sua criação, indicavam que, em 1980, 80% da população urbana deveriam estar abastecidos com água e 50% atendidos por serviços de esgoto. Pode-se dizer que a meta traçada para abastecimento de água foi, ainda que com certo atraso, atingida (em 1984 a percentagem de população urbana atendida é de 80,3%). Já no que tange aos serviços de esgoto, os resultados ficaram muito aquém dos objetivos: em 1980 apenas 32% da população urbana eram servidos, sendo que esse reduzido percentual permanece o mesmo até 1984 (os dados são do BNH/SFS/PLANASA, *Aplicação e resultados, 1968-1984*). Não se pode esquecer também que, além do crescimento demográfico, o processo de urbanização continuou em marcha ao longo de todo o período, de modo que, em termos absolutos, o contingente urbano desprovido de redes de esgoto cresce continuamente. Atualmente, estima-se que mais de 60 milhões de pessoas, vivendo em cidades, não são beneficiadas por esse serviço, o que, segundo técnicos do setor, compromete seriamente a saúde pública em nossas regiões urbanas [ABES (1987)].

A disparidade entre os resultados obtidos para água e os atingidos para esgoto encontra explicação na filosofia que presidiu a criação do

PLANASA. O retorno do capital investido em água é mais rápido do que o investido em esgoto, enquanto que o custo *per capita* dos sistemas de esgoto é o dobro do custo *per capita* dos sistemas de abastecimento de água.¹⁰ Além disso, alguns tipos de investimento nessa área, como, por exemplo, as estações de tratamento de esgotos, não permitem que se identifique o usuário final dos serviços, visto que representam economias externas generalizadas, sob a forma de melhoria da qualidade ambiental; sendo assim, torna-se inviável financiá-los pela ótica da auto-sustentação financeira e do retorno tarifário. Dessa forma, tendo em vista que o critério que direcionava a aplicação dos recursos era eminentemente financeiro, não deve causar surpresa que os investimentos em sistemas de abastecimento de água tenham sido privilegiados.¹¹

Não obstante, os investimentos em esgotamento sanitário cresceram sobremaneira (e a taxas mais elevadas do que os investimentos em abastecimento de água), principalmente até 1981 (Tabelas 1, 2 e 3). A partir daí, contudo, quando os investimentos começaram em conjunto a declinar, a queda verificada nos investimentos em esgoto (33,4% de decréscimo anual) é significativamente maior do que para a água (24,0% de decréscimo anual).

Além disso, a participação dos investimentos em esgotamento sanitário nos investimentos totais realizados pelo PLANASA foi sempre inferior à dos investimentos em água (o máximo a que chega é 40% em 1979) e reduziu-se ainda mais nos anos da crise: em 1984, caiu para apenas 21%. Esses números demonstram que, ao longo de todo o período, os investimentos em esgoto não só foram preteridos relativamente aos investimentos em água, como sofreram uma penalização ainda maior nos anos da crise. A explicação para esse tratamento desigual é a mesma já indicada anteriormente: com o crescente aperto financeiro das CESB, dificilmente se decidiria aplicar recursos já escassos em investimentos onerosos e de longo prazo de maturação.

Quanto ao lado social do problema, que os gestores do PLANASA garantiam não descuidar, pode-se analisar os resultados obtidos sob diversos enfoques.

Do ponto de vista regional, observa-se que, dentre as regiões consideradas mais pobres, somente no Centro-Oeste os investimentos cresceram

¹⁰ Cabe lembrar ainda que a proporcionalidade entre as tarifas de esgoto e água era, a despeito do custo mais elevado do primeiro, muito reduzida no início do PLANASA, só melhorando nos últimos anos. No caso da SABESP, por exemplo, a relação tarifa de esgoto/tarifa de água era, em 1977, de 0,52, 0,70 e 0,81 para consumos até 15 m³/mês, 15 a 50 m³/mês e mais de 50 m³/mês, respectivamente. Em 1982, esses mesmos números passam para 0,80, 1,00 e 1,00 [ver Fagnani (1983) e Monteiro (1981, p. 460)].

¹¹ Ao que parece, o privilégio concedido aos investimentos em abastecimento de água *vis-à-vis* os investimentos em esgotamento sanitário obedecia, também, a uma estratégia que buscava realizar, em primeiro lugar, os investimentos menos onerosos e de mais rápido retorno para capitalizar, o mais rápido possível, as CESB, de modo a fortalecê-las e torná-las aptas a realizar, então, os investimentos mais custosos e de maior prazo de maturação [Almeida (1977, p. 52, nota 1)].

a taxas semelhantes às das regiões tidas como mais ricas (Sul e Sudeste), enquanto os investimentos no Norte e no Nordeste cresceram a taxas mais lentas.¹² Nos anos da crise, todavia, a queda no nível dos investimentos é muito mais forte nas regiões ricas do que nas pobres: no Norte e no Centro-Oeste os investimentos chegam inclusive a crescer no biênio 1982/83, só apresentando queda em 1984. Contudo, essa sustentação dos investimentos nas regiões mais pobres nos anos da crise parece encontrar uma explicação muito mais adequada nos desenvolvimentos políticos que se processavam no país a essa época — projeção política do Ministro do Interior no jogo político-eleitoral — do que, propriamente, na suposta preocupação social contemplada no PLANASA.

Quanto ao sistema de caixa única, que seria viabilizado através das CESB, há uma controvérsia considerável, já que pessoas de igual notoriedade no setor possuem opiniões radicalmente opostas: para uns funcionou adequadamente, para outros jamais “saiu do papel” (conforme entrevistas ao CEBRAP, 1986/87). Porém, na indisponibilidade dos dados necessários para uma correta avaliação, é possível afirmarmos que, nos anos da crise, os investimentos nos municípios mais pobres devem ter sido prejudicados, não só porque os recursos escasseavam, como porque o retorno tarifário (bastante baixo nessas localidades) passou a ter importância crescente para as CESB em função do processo de estrangulamento financeiro que experimentavam.

Quanto à possibilidade de que a excessiva centralização do PLANASA conduziu à realização de investimentos de grande porte que atenderiam mais aos interesses das grandes companhias de construção civil do que aos interesses sociais propriamente ditos, o que se constata é que, de fato, várias distorções desse tipo ocorreram. Os exemplos mais gritantes são as imensas e sofisticadas estações de tratamento de esgoto construídas em Manaus, Fortaleza e Salvador, sem que existissem redes coletoras! Pelo seu vulto, o próprio Sanegran seria, segundo analistas do setor, um caso desse tipo (conforme entrevistas concedidas ao CEBRAP).

Quanto à introdução, via PLANASA, de um elemento de racionalidade no explosivo crescimento urbano, as evidências são claras de que a mera adoção do conceito de auto-sustentação não foi suficiente para tanto. Em primeiro lugar, porque, em função dessa mesma adoção, a política de saneamento não funcionou como indutora do desenvolvimento urbano desejado;¹³ em segundo, porque o PLANASA cometeu um erro em sua

¹² Cabe lembrar que os empréstimos do SFS às CESB contam com taxas diferenciadas segundo as regiões (enquanto o Sudeste, por exemplo, paga 10%, o Nordeste paga 2% ao ano), o que poderia explicar o crescimento mais lento dos investimentos nas regiões pobres [ver Pires (1972)].

¹³ Na mesma direção e apontando um outro tipo de falha no planejamento global do PLANASA, Almeida (1977, p. 116) lembrava que “a falta de indicações de áreas onde o suprimento de água se faria mais fácil, em termos físicos e econômicos, pode determinar aumentos indesculpáveis de custo social ... [e] uma distribuição espacial das atividades econômicas contrária aquela que se julgaria mais adequada, ou almejada, no âmbito da política de desenvolvimento urbano”.

própria elaboração, qual seja, o de considerar o saneamento básico isoladamente do setor de saúde pública e medicina preventiva. De acordo com a ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental), o Brasil poderia hoje gastar metade dos recursos que despense com assistência médica se programas de prevenção, nos quais se incluem os investimentos em saneamento básico principalmente nas regiões urbanas, tivessem sido desenvolvidos com maior intensidade.

Mas o PLANASA também marcou pontos positivos, além de ter atingido a meta para abastecimento de água: aumentou em escala considerável os recursos destinados a saneamento, desenhou os contornos nacionais do problema, investiu consideravelmente em treinamento de mão-de-obra, etc.

Entretanto, o estrangulamento financeiro das CESB está, já há alguns anos, colocando em xeque o modelo. Tem-se ainda um longo caminho a percorrer para retirar o país da posição constrangedora em que se encontra, mesmo no âmbito da América Latina, no que tange a saneamento básico.¹⁴ Mas, se, por um lado, as carências são consideráveis, temos hoje, por outro lado, como aspecto favorável, um razoável contingente de mão-de-obra especializada, relativo domínio da tecnologia e capacidade ociosa na produção de equipamentos. Resta apenas uma estrutura que articule financeiramente todas essas variáveis. O que se pergunta, pois, é se o modelo hoje vigente será capaz de dar cabo dessa tarefa e quais são as alternativas que se colocam. É o que tentaremos responder a seguir.

4 — As alternativas que se colocam

Dedicaremos esta seção à análise das principais propostas destinadas à superação dos entraves hoje existentes para a necessária expansão da oferta de serviços de saneamento básico. As sugestões giram em torno de dois eixos: de um lado, propõe-se reformular o perfil da intervenção governamental neste setor, mantendo, *grosso modo*, a estrutura institucional básica implementada a partir da segunda metade da década de 60; e, de outro, um novo arranjo institucional é sugerido pelo economista Ignácio Rangel, consistindo numa “privatização” da exploração (e não da propriedade) dos serviços de utilidade pública, dentre os quais se inclui o setor de saneamento (Para nossos propósitos, chamaremos este processo de “privatização regulada”).

¹⁴ Em números grosseiros, estima-se que atualmente o PLANASA investe por ano cerca de Cz\$ 14,0 bilhões, sendo que Cz\$ 8,0 bilhões provêm do BNH (volume esse que compromete cerca de 30% de seus recursos) e Cz\$ 6,0 bilhões dos estados. Segundo especialistas do setor, o Brasil precisaria investir cerca de Cz\$ 30 bilhões anuais para que se atingisse, em 1990, um nível aceitável de saneamento (todas as cifras estão em cruzados de dezembro de 1986) [ver ABES (1986)].

Na Subseção 4.1 analisaremos os problemas que têm sido apontados com respeito ao funcionamento do modelo PLANASA e as soluções preconizadas para superá-los. A denominação “a ilusão fiscal” — uma referência explícita a Ignácio Rangel — decorre do fato de que, como veremos, a superação das dificuldades depende criticamente de um aporte significativo de recursos fiscais, o que não nos parece possível.

Na Subseção 4.2, que denominamos “desmanchando a ilusão” discutiremos as premissas e o encadeamento lógico da proposta de privatização regulada, procurando assinalar seus limites e suas possibilidades no que respeita à evolução futura do setor de saneamento no país.

Breves notas conclusivas fecham a seção.

4.1 — “A ilusão fiscal”

A necessidade de uma reformulação do setor de saneamento básico parece ser uma conclusão unânime: tanto analistas da área e entidades de classe a ela ligadas quanto o próprio governo da Nova República têm demonstrado consciência deste fato. Seu objetivo primordial seria a correção das distorções introduzidas pelo modelo de intervenção adotado pelos governos militares, mais especificamente aquele inaugurado pela institucionalização do PLANASA.

A inadequação deste modelo decorreria de inúmeros fatores interligados, sendo os principais o caráter excessivamente estreito da noção de saneamento, a centralização embutida no modelo institucional e sua filosofia eminentemente empresarial, pautada na auto-sustentação financeira. Aprofundemos mais cada uma destas críticas.

Argumentam os críticos do atual modelo que, para se alcançar melhores resultados em termos de bem-estar social, a noção de saneamento deveria ser alargada, incorporando (além do abastecimento de água e do esgotamento sanitário) as drenagem e limpeza urbanas, a proteção de mananciais e, finalmente, o tratamento de resíduos sólidos. Além disso, seria imprescindível uma articulação efetiva entre as políticas de saneamento e as estabelecidas para setores correlatos. Por exemplo, é preciso focalizar o saneamento como um elemento do problema mais amplo da saúde pública, ou seja, reconhecer seus efeitos em termos de medicina preventiva.

A centralização do processo decisório na esfera federal (através da atuação do BNH — órgão responsável pela política e controlador de parcela importante dos recursos destinados ao setor) foi acompanhada de uma tentativa de concentração nas CESB da oferta dos serviços. Apesar das pressões, ao que tudo indica consideráveis, sofridas pelos municípios (detentores do poder concedente pela Constituição em vigor) no sentido de que permitissem a exploração dos serviços por parte das empresas estaduais, a “monopolização regional” não se concretizou inteiramente.

Conforme já assinalamos, muitos municípios se mantiveram autônomos em relação ao PLANASA e, mesmo sem contarem com as linhas de financiamento do SFS, foram em geral capazes de fornecer serviços de boa qualidade a tarifas em média inferiores às cobradas pelas CESB.¹⁵

Este tipo de constatação é freqüentemente usado como argumento em favor da descentralização. Os defensores desta tese ponderam que as decisões tomadas em âmbito federal e estadual nem sempre são adequadas às particularidades locais. As soluções costumam ser padronizadas e, muitas vezes, superdimensionadas, o que satisfaria os interesses das empreiteiras, introduzindo um importante elemento de desperdício dos recursos.¹⁶ Neste sentido, a descentralização seria um pressuposto para que se incrementasse a eficiência na aplicação dos recursos, com escolhas tecnológicas mais adequadas às necessidades e realidades locais.

Outro viés ligado ao caráter centralizado do modelo institucional seria a falta de controle político, por parte da sociedade civil, sobre as decisões relativas ao setor, criando uma situação em que os interesses coletivos estariam, em grande medida, subordinados a interesses particulares das burocracias estatais e dos segmentos do setor privado a eles ligados [Fagnani (1983, pp. 97-121)].

A crise financeira experimentada pelo setor não seria apenas reflexo da utilização das CESB enquanto instrumentos de política econômica, seja no combate à inflação (política de *atraso* tarifário), seja no equacionamento do balanço de pagamentos (fontes de novos recursos externos), mas já estaria latente na própria estrutura de financiamento proposta, calcada no princípio da auto-sustentação financeira. Este objetivo, embora inalcançável na prática (daí a crise e o crescente endividamento das empresas estaduais), ao ser perseguido, promoveria uma ineficiência na alocação dos recursos em relação ao que seria socialmente desejável. Por exemplo, a orientação regional dos financiamentos do BNH teria sido influenciada pelos diferenciais de taxa de juros existentes entre regiões, penalizando as regiões mais carentes do país. Os anos de recessão (1981/83) teriam determinado a falência definitiva do modelo.¹⁷

Sendo este o tom das críticas à atual estrutura da intervenção governamental no setor, as propostas de reformulação não poderiam deixar de se articular em torno dos seguintes objetivos: remodelar o SFS reconhecendo a impossibilidade de se perseguir uma filosofia estritamente empresarial na distribuição dos recursos; e criar mecanismos capazes de assegurar o controle político do processo de tomada de decisão, garan-

15 A observação é do Diretor da CAEMO, João Batista Peixoto, em 22-12-86. O entrevistado assinala ainda que a média de atendimento dos municípios autônomos é maior do que a média brasileira. Cabe salientar que, em geral, os municípios que não aderiram ao PLANASA foram os mais ricos e mais viáveis do ponto de vista financeiro (com relação às pressões sofridas pelos municípios, ver entrevistas concedidas ao CEBRAP).

16 Conforme entrevista de técnico do setor ao CEBRAP, em 13-11-86.

17 A respeito desta questão, ver a Subseção 3.3.2 deste texto.

tindo, ao mesmo tempo, a descentralização administrativa, indispensável para que as carências da população possam ser atendidas com maior eficiência.

Analisaremos a seguir as principais recomendações da CRSFS (Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento) encaminhadas ao MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) em fevereiro de 1986. Os resultados dos trabalhos desta Comissão podem ser considerados uma boa síntese das diversas opiniões dos segmentos da sociedade e órgãos do governo ligados ao setor, o que transparece claramente a partir do exame da lista de entidades que se fizeram representar.¹⁸

Sinteticamente, são as seguintes as principais recomendações da referida Comissão:

a) Ficaria a cargo do MDU a definição de diretrizes gerais para o setor de saneamento, que seriam fixadas “incluindo e integrando as três esferas de governo — União, Estados e Municípios — *respeitando a Autonomia Municipal*” (CRSFS, grifos nossos). Sugere-se ainda que a noção de saneamento seja alargada, de forma a abarcar a limpeza e a drenagem urbanas, além do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

b) Com o objetivo de democratizar o processo decisório e de implementar a política de saneamento, seria constituída a Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento, formada por representantes do “Poder Legislativo, por órgãos Federais, Estaduais e Municipais responsáveis pelo setor, Entidades de Classe e segmentos do setor industrial” (CRSFS). Suas atribuições consistiriam, basicamente, na fiscalização da definição e implementação da política para o setor e na compatibilização de suas metas com a problemática mais geral do desenvolvimento urbano e do controle da poluição das bacias hidrográficas.

c) Criação dos CES (Conselhos Estaduais de Saneamento), que teriam por função a elaboração dos Planos Estaduais de Saneamento (PES) que contemplariam “todos os Municípios do Estado *independentemente de sua vinculação às Companhias Estaduais de Saneamento*” (CRSFS, grifos nossos), e dos FES (Fundos Estaduais de Saneamento), que seriam os sucessores dos atuais FAE, embora com atribuições ampliadas, devendo fornecer recursos a todos os municípios e garantir o desenvolvimento dos serviços de limpeza e drenagem urbanas. Os CES teriam uma composição democrática, englobando representantes dos Poderes Executivo (estadual e municipal) e Legislativo (estadual e municipal), da CESB e das entidades municipais ligadas ao setor. Com isto, garantir-se-ia um processo mais transparente e, portanto, maior controle político sobre as decisões.

¹⁸ É a seguinte a lista das entidades que participaram da CRSFS: MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente); FSESP (Fundação Serviços de Saúde Pública); CBIC (Câmara Brasileira de Indústria da Construção); ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental); ASFAMA (Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento); AFSBE (Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais); e ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto).

d) Os investimentos contariam com três fontes de financiamento: recursos orçamentários federais, estaduais e municipais (aplicados a fundo sem retorno); receitas tarifárias; e empréstimos. Estes últimos seriam concedidos pelo BNH¹⁹ e pelos FES (cuja responsabilidade seria de, no mínimo, 50% dos recursos totais de empréstimo), remunerados a uma taxa de juros compatível com a natureza específica do projeto e levando-se em consideração o perfil sócio-econômico da população atendida. Na eventualidade de os FES não poderem arcar com os montantes requeridos para a integralização de suas parcelas, os governos estaduais poderiam recorrer ao BNH no sentido de levantar os recursos necessários à sua capitalização. É importante assinalar que a necessidade do aporte de recursos fiscais a fundo perdido é explicitamente reconhecida, ou seja, abandona-se definitivamente a retórica de se perseguir, a qualquer custo, a auto-sustentação financeira do setor.

e) Propõe-se ainda que a legislação tarifária seja modificada, de modo a permitir maior flexibilidade para que os municípios adaptem as tarifas às realidades locais. Tanto a progressividade tarifária quanto a sistemática dos subsídios cruzados (entre os municípios atendidos pelas CESB) seriam mantidas. Com o intuito de reduzir o custo dos investimentos, o governo federal poderia abrir mão do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) dos materiais e equipamentos fornecidos às entidades prestadoras dos serviços de saneamento.

f) Por último, é importante destacar a preocupação do documento com o incentivo às pesquisas que visem um incremento na produtividade do setor e o desenvolvimento de tecnologias alternativas.

O exame do documento parece indicar que as propostas são consistentes com os principais problemas que têm sido apontados. Neste sentido, a discussão dos caminhos futuros do setor estaria desenvolvendo-se na direção correta: de um lado, busca-se adequar seu funcionamento à nova realidade política brasileira, qual seja, a de um país que vem se readaptando (lentamente) a formas mais democráticas de convívio social; e, de outro, reconhece-se a prioridade política que o setor deve merecer (em função de seu impacto sobre a qualidade de vida da população), assim como o hiato que nos separa de uma situação aceitável de atendimento às carências da população.

Entretanto, duas questões centrais parecem não ter sido suficientemente debatidas. Em primeiro lugar, persiste certa indefinição no que tange ao funcionamento, na prática, do modelo descentralizado que o documento propõe. O governo federal formularia a política global, os estados traçariam os PES, os quais, por sua vez, deveriam ser compatíveis com as diretrizes globais, enquanto que os municípios teriam reconhecida sua "autonomia responsável". Parece-nos confusa a estrutura institucional proposta,

¹⁹ Com a recente extinção do BNH, é de se supor que a Caixa Econômica Federal cumpra este papel.

sendo necessário explicar os limites da autoridade de cada esfera governamental, sem o que se torna problemática a definição e implementação da política para o setor. Em segundo lugar, a profundidade das modificações nos mecanismos de financiamento contrasta de forma irremediável, a nosso ver, com o montante de investimentos que o setor ainda requer. Tudo parece ser resolvido através da proposta mágica de uma reforma tributária. Discutamos esta questão mais demoradamente.

Como vimos, a modificação mais importante (relativamente aos mecanismos de financiamento) sugerida pela CRSFS é o reconhecimento da necessidade de aportes orçamentários a fundo perdido, seja para capitalizar os FES, seja para financiar diretamente os investimentos, vale dizer, todo o esforço adicional de ampliação da capacidade instalada do setor deverá ser financiado com recursos provenientes do orçamento fiscal.

Pelo que foi possível inferir das entrevistas colhidas pelo CEBRAP junto a entidades do setor, as aplicações de recursos a fundo perdido não seriam indispensáveis apenas para garantir o acesso das populações de baixa renda aos serviços de água, esgoto, etc., mas decorreriam da própria natureza de alguns deles, onde seria impossível identificar seus usuários e, portanto, cobrar-lhes uma tarifa. Não seria aconselhável procurar limitar a este tipo de investimento o aporte de recursos a fundo perdido? Se assim fosse, restariam ainda os investimentos não suficientemente rentáveis para se auto-sustentarem. Não seria então necessário buscar um aperfeiçoamento dos mecanismos do subsídio cruzado?

Nossa preocupação com a questão dos recursos aplicados a fundo perdido não deve ser interpretada como uma aversão de princípio aos subsídios governamentais. Nada mais justo que se utilizem fundos públicos para garantir condições minimamente adequadas de vida à população. A preocupação decorre única e exclusivamente do fato de o Estado brasileiro não dispor de tais recursos, nos montantes exigidos. Como esta carência de recursos é de forma geral reconhecida por todos, as propostas de reformulação do setor invariavelmente são acompanhadas de um clamor por uma reforma tributária.

Cabe lembrar, contudo, que uma reforma tributária pode não significar necessariamente um aumento de arrecadação, mas simplesmente uma modificação na distribuição dos recursos entre esferas de governo. Neste sentido, o aporte adicional de recursos orçamentários para o setor dependeria de um aumento da carga tributária líquida ou de uma modificação do perfil dos gastos públicos. Ambas as hipóteses parecem meramente acadêmicas, num momento em que a tônica geral do debate político-econômico é no sentido da austeridade, do corte dos gastos governamentais, do controle do déficit público, etc. Teria o governo força política para realizar uma reforma tributária que aumentasse substancialmente a carga tributária líquida? Alternativamente, teriam os grupos interessados na expansão dos investimentos em saneamento básico força suficiente para ampliar (em termos relativos e absolutos) sua parcela nos gastos do governo, num momento em que estes se devem retrair? Um exercício de projeção, ainda

que grosseira, dos montantes em discussão pode nos dar uma idéia a esse respeito.

Segundo o trabalho entregue pela ABES e demais entidades setoriais ao Ministro do Desenvolvimento Urbano [ABES (1987, pp. 6-7)], o total dos investimentos requeridos para que o país atinja, em 1990, as metas estabelecidas pela Década Internacional de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário seria da ordem de 300 milhões de OTN/ano, ou seja, cerca de 1% do PIB. Tomando-se como parâmetro de cálculo o valor máximo de investimento anual nesta década (115,5 milhões de OTN em 1981), restariam ainda 184,5 milhões de OTN a serem financiadas com o aporte de recursos orçamentários, o que equivaleria a cerca de 0,6% do PIB. Considerando-se ainda que atualmente a carga tributária líquida gira em torno de 10% do PIB, pode-se inferir as dificuldades envolvidas no levantamento destes recursos pela via orçamentária, levando-se em conta que as carências neste setor não constituem o único problema do país.

Chegamos, assim, ao que nos parece ser o âmago da questão. Os problemas de financiamento do setor de saneamento não podem ser considerados de forma desconectada em relação aos *problemas de financiamento do setor público considerado como um todo*, os quais devem perdurar até que reformas mais profundas e abrangentes sejam idealizadas e implementadas. Não é apenas o modelo PLANASA que se esgotou, mas sim toda a armação institucional de financiamento da economia brasileira montada a partir do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo Castelo Branco).²⁰ Neste sentido, discutir a reformulação do SFS isoladamente equivale a condenar ao fracasso qualquer tentativa de reordenamento do setor. Perspectivas mais amplas são requeridas; propostas mais ousadas talvez tenham relevância. Certamente não cabem reformulações epidérmicas.

4.2 — “Desmanchando a ilusão”

Na subseção anterior chegamos a duas conclusões importantes: de um lado, não é factível supor que os investimentos requeridos para romper o estrangulamento da oferta de serviços de saneamento básico possam ser financiados com um aumento da carga tributária, ou seja, com a ampliação dos fluxos de renda apropriados pelo setor público; e, de outro, esta impossibilidade liga-se de forma estreita ao problema mais geral de financiamento do setor público, constituindo, aliás, uma de suas facetas.

Procuraremos discutir agora as alternativas que se abrem a partir do reconhecimento de que as estruturas montadas no passado para equacionar

²⁰ A questão do esgotamento do padrão de financiamento da economia brasileira montado a partir do PAEG é discutida com maior profundidade em Bier, Paulani e Messenberg (1987).

o problema de financiamento da economia brasileira tornaram-se obsoletas, exigindo, hoje, uma reordenação profunda para a viabilização de novo surto de expansão econômica generalizada. Acreditamos ser unicamente dentro deste contexto que se poderá atacar as carências atuais do setor de saneamento e dos serviços de utilidade pública em geral.

O ponto nevrálgico da questão é o estoque existente da dívida pública, bem como a atual perspectiva do crescimento, ao longo do tempo, de sua participação relativa no interior da riqueza privada. A magnitude deste estoque, relativamente ao nível atual dos demais ativos na economia, significa, de um lado, o comprometimento de parcela substancial do fluxo de recursos captados pelo setor público e, de outro, uma instável e elevada taxa real de juros. Resulta disto uma grande limitação na capacidade de gastos em investimentos do governo, bem como um entrave à retomada dos investimentos privados.

De nosso ponto de vista, é o “encilhamento” financeiro do setor público, globalmente considerado, que obsta a possibilidade de financiamento para uma política social mais adequada e, portanto, também a ampliação indispensável dos investimentos em saneamento básico.

Uma das propostas sugeridas para se lidar com esta questão foi formulada, na Universidade de São Paulo, pelo economista Joaquim Elói Cirne de Toledo. Segundo seu diagnóstico, o elevado peso relativo do estoque de títulos da dívida pública na economia seria responsável pelo alto nível alcançado pela taxa real de juros de “longo prazo”. Além de significar um bloqueio ao investimento produtivo do setor privado, o patamar vigente dos juros de longo prazo estaria imobilizando as decisões do governo no sentido de ampliação de seus gastos, já que também traria como seu corolário uma significativa participação dos custos financeiros no orçamento público.

A sugestão, então, é a da criação de um imposto sobre a *riqueza* privada (que difere em sua natureza do imposto sobre a renda, pois que incide sobre o patrimônio), que seria cobrado de uma só vez, e cuja arrecadação serviria para o resgate antecipado de parcela substancial dos títulos públicos. Como conseqüência de tal medida, a taxa real de juros de longo prazo declinaria, estimulando o investimento privado, flexibilizando a gestão do orçamento público (diminuição permanente dos custos financeiros reais do Estado) e, ainda, atuando no sentido da contenção das pressões inflacionárias, ao reduzir as margens de lucro desejadas do setor oligopólico.

Evidentemente, existem enormes (talvez insuperáveis) constrangimentos de ordem política para a implementação deste tipo de proposta, ainda que tecnicamente correta. Seguramente, não seria fácil contornar o *lobby* dos detentores de riqueza convencendo-os de que se trata de um confisco socialmente justificável. A forte reação negativa enfrentada pela tímida proposta de imposto sobre o patrimônio, apresentada, no final de 1987, pelo então Ministro Bresser Pereira, parece-nos um claro indício do acerto desta conjectura.

Outra proposta que enfrenta o problema do financiamento das políticas públicas é a do Prof. Ignácio Rangel,²¹ a qual consiste, resumidamente, nos seguintes pontos:

a) Concessão da exploração dos serviços industriais de utilidade pública a empresas privadas. Trata-se, pois, de um processo de “privatização”, mas não convencional (uma privatização regulada), onde o que se transfere à empresa privada é a mera concessão da exploração dos serviços e não a propriedade dos ativos reais.

b) Essa privatização regulada seria realizada através de um mecanismo de leilões por meio do qual as empresas interessadas do setor privado adquiririam o direito à exploração dos serviços de utilidade pública. O Estado continuaria, pois, a ter o poder da concessão desses serviços, que agora, entretanto, seria dada a empresas privadas.

c) Este rearranjo institucional tornaria possível a criação de um novo ativo financeiro através do qual o Estado emergiria como credor hipotecário dos concessionários privados.

d) Lastreadas no aval do Estado, as concessionárias poderiam levantar recursos no mercado financeiro interno a taxas reais de juro substancialmente mais baixas que as anteriormente vigentes para os títulos públicos. Isto decorreria do fato de que a garantia destes últimos estaria vinculada às expectativas, francamente desfavoráveis, com o passar do tempo, do poder de arrecadação fiscal futura, ao passo que a garantia dos novos títulos residiria num vínculo hipotecário real. Haveria redução dos juros também pelo lado da oferta relativa dos títulos públicos: com a arrecadação de liquidez proveniente dos leilões das concessões, o setor público reduziria (recomprando) parcela de seu estoque de dívida, o que também atuaria no sentido da queda do patamar dos juros reais.

e) A queda das taxas reais de juros permitiria a compatibilização das tarifas dos serviços de utilidade pública com o custo do investimento, incluindo o lucro legal (a magnitude deste último seria comandada pelo nível da taxa real de juros), ou seja, haveria um incentivo maior para que as empresas privadas se candidatassem como eventuais concessionárias desses serviços, uma vez que a perspectiva de queda dos juros reais viabilizaria o cálculo e a cobrança de tarifas compatíveis com a exigência de valorização do estoque de capital das empresas.

f) Com base na emissão primária dos novos títulos e na administração pelo Estado de seu aval (e, assim, de grande parte das novas funções do sistema financeiro), seria efetuada uma emissão secundária de títulos de captação, com o que estariam resolvidas, num só golpe, a concessão de crédito doméstico “a longo prazo” para o investimento e a necessidade global de financiamento do setor público.

²¹ Ver, entre outros, Rangel (1981, 1985a e 1985b) e, de modo geral, a quase totalidade dos artigos publicados na coletânea de seus trabalhos [Rangel (1987)].

A proposta rangeliana consiste, portanto, na criação de um ativo financeiro com lastro real que, além dos efeitos benéficos acima apontados sobre a taxa real de juros, serviria também como veículo de transferência da poupança real, implícita na ociosidade do setor produtor de bens de capital, para a aplicação, como investimento, nos setores de serviços industriais de utilidade pública (que constituem, atualmente, pontos de estrangulamento na economia).

Note-se que ambos os resultados advindos da criação desse novo ativo financeiro estão interligados: a redução da taxa real de juros é crucial para a viabilização proposta, pois que é através da mesma que será possível obter uma tarifa compatível tanto com a gestão empresarial (um lucro legal deve ser facultado às concessionárias) quanto com as possibilidades de pagamento da população.

Como já assinalamos neste trabalho, o setor de saneamento é, em grande parte, compatível com a gestão empresarial. Somente alguns serviços caracterizados pela produção de economias externas generalizadas e, portanto, em princípio incompatíveis com a cobrança de tarifas, é que não se adaptam a este tipo de estrutura organizacional. Assim, a privatização regulada restringir-se-ia aos serviços do primeiro tipo, mas, de toda forma, desoneraria o Estado do financiamento destas inversões, permitindo, em contrapartida, a ampliação dos investimentos em serviços do segundo tipo (cujo financiamento só é possível com recursos a fundo perdido).

Claro está que não é possível imaginar que uma "privatização" exclusiva das empresas do setor de saneamento básico possa ter os efeitos de uma reestruturação institucional de parcela significativa do SPE. O ponto essencial da proposta rangeliana é exatamente o saneamento da situação financeira do setor público, fundamental para que a taxa real de juros possa baixar, sem o que a estrutura tarifária não será compatível com o caráter de utilidade pública destes serviços. Assim sendo, a privatização regulada, enquanto proposta de solução exclusiva para o setor de saneamento, não existe (ou melhor, não pode existir teoricamente), e sua defesa só pode ser entendida como fator detonador de um processo mais geral.

Uma crítica que costuma ser feita à proposta de Rangel refere-se à possível internacionalização destes setores (os serviços de utilidade pública) da economia. Acreditamos, contudo, que, mesmo havendo forte probabilidade da ocorrência de tal movimento, o controle privado nacional destas empresas em nada diferiria, de um ponto de vista econômico, do controle multinacional. Por outro lado, uma rearticulação com o capital estrangeiro parece-nos importante para a definição de um padrão de desenvolvimento para a economia brasileira, já que as multinacionais constituem um dos veículos da introdução e difusão do progresso tecnológico no país [ver Furtado (1987, p. A.4) e Belluzzo e Coutinho (1984)].

Finalmente, uma questão ainda se coloca: a implementação efetiva de uma proposta tal como a defendida por Rangel teria de vencer não só a resistência de posições "mais à esquerda" (que não conseguem aceitar uma mudança no papel do Estado na economia se essa mudança implicar qualquer coisa parecida com uma redução de seu espaço, o que, de resto, não

é o caso aqui), como, e esta talvez seja a mais problemática, a resistência de uma forte burocracia estatal, hoje encravada na administração pública direta e indireta, e que tem possibilitado o perverso processo de “cartorialização” e privatização “mascarada” do Estado que já há algum tempo experimentamos.

4.3 — Algumas notas conclusivas

A análise que desenvolvemos nesta seção forneceu-nos uma conclusão básica: não é possível pensar o problema do saneamento de forma desconectada da questão do *encilhamento* financeiro do setor público. A “ilusão fiscal” consiste em imaginar-se que seja possível resolver um problema que é essencialmente de *estoques* com medidas fiscais que, por mais austeras que fossem, só lograriam um incremento marginal dos *fluxos* (mesmo considerando-se os ganhos em eficiência que poderiam ser obtidos através de um processo mais descentralizado de definição e implementação de políticas e programas para o setor). Mesmo a proposta de Rangel revela-se inconsistente se pensada de modo limitado, ou seja, exclusivamente no âmbito das empresas de saneamento. Neste caso, é também o problema financeiro do setor público que permanece sem solução, impossibilitando que as premissas para o funcionamento da proposta se materializem.

Assim, ao que tudo indica, só uma reestruturação, em bloco e conscientemente articulada pelo Estado, de sua pendência financeira teria condições de enfrentar a questão. É neste sentido, portanto, que a linha geral da proposta de Rangel parece-nos sugestiva e estimulante, pois aponta para uma saída em princípio exequível e politicamente mais viável do que, por exemplo, a implementação de um imposto sobre a riqueza e, além disso, tem a vantagem de permitir não só que os atuais pontos de estrangulamento da estrutura produtiva sejam atacados (e que os setores com capacidade ociosa sejam utilizados), como também que se articule um sistema financeiro adequado ao financiamento de longo prazo. O avanço institucional que se obteria com a viabilização do financiamento interno de longo prazo na economia brasileira lograria realizar aquilo que se tentou — sem sucesso — desde as reformas implementadas em meados dos anos 60 no país, com a criação de bancos de investimento.

Abstract

This paper analyses the current crisis of the sanitation sector (pure water supply and drainage and disposal of sewage) in Brazil and discusses the possible ways of surpassing it. After locating the sector within the context of the Brazilian economic development, it follows an historic review of the evolution of the supply of these services in Brazil concentrating attention on the institutional organization of the sector, from its creation to nowadays. At the end of this section the reader will find an evaluation of the results

of the PLANASA model. The reformulation proposals are analysed in the last section. This analysis shows that the way out of this crisis will require more than fiscal measures; in fact what is needed is a solution for the financing problem of the Brazilian public sector as a whole.

Bibliografia

- ABES — Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. *Saneamento básico: análise, diretrizes e perspectivas*. Jun. 1987, mimeo.
- ALMEIDA, Wanderly J. Manso de. *Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977 (Coleção Relatórios de Pesquisa, 37).
- AUGUSTO, Nelson R. *Notas a respeito da evolução das localidades integradas ao PLANASA*. São Paulo, CEBRAP, 1987, mimeo.
- BELLUZZO, Luiz G., e COUTINHO, Luciano G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. In: ————. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1984, v. 1.
- BIER, Amaury G., PAULANI, Leda M., e MESSEBERG, Roberto P. O desenvolvimento em xeque: estado e padrão de financiamento no Brasil do cruzado. *Novos Estudos CEBRAP*, (19), dez. 1987.
- BNH/SFS/PLANASA. *Aplicações e resultados, 1968-1984*, mimeo.
- CAVALCANTI, José C. S. *O setor de saneamento no Brasil: estrutura, dinâmica e perspectivas*. Rio de Janeiro, UFRJ, fev. 1987 (Dissertação de Mestrado).
- FAGNANI, Eduardo. *O perfil da intervenção governamental no saneamento básico: principais dilemas em São Paulo*. São Paulo, FUNDAP, 1983.
- FAGNANI, Eduardo, et alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. São Paulo, FUNDAP, 1986.
- FURTADO, Celso. Idéias sobre a crise econômica contemporânea. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5-4-1987.
- JORNAL DA ABES, 12 (12), dez. 1986.
- MONTEIRO, J. R. R. A posição do Brasil na década da água. *Engenharia Sanitária*, Rio de Janeiro, 20 (4), 1981.

- PIRES, Irvando M. *A evolução da política de saneamento básico*. Rio de Janeiro, BNH, 1972, mimeo.
- RANGEL, Ignácio M. A questão financeira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1 (1), jan./mar. 1981.
- . Recessão, inflação e dívida externa. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 5 (3), jul./set. 1985a.
- . *Economia: milagre e anti-milagre*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985b.
- . *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo, Editora Bernal, 1987.
- SARAIVA, Flávio M. *A evolução da política de saneamento básico pós-64*. São Paulo, CEBRAP, 1987, mimeo.

(Originais recebidos em agosto de 1987. Revistos em janeiro de 1988.)