

S
UFRJ/IEI
TD124

043983-5

idade Federal do Rio de Janeiro

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 124
TENDÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS SOBRE
O MODELO DE INTERVENÇÃO PÚBLICA
NO SANEAMENTO BÁSICO

Carmem Beatriz Fabriani
Vera Maria C. Pereira

Agosto/1987



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TENDÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS SOBRE O MODELO DE
INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SANEAMENTO BÁSICO

Carmem Beatriz Fabriani
Vera Maria C. Pereira

Agosto/1987



43 - 016420

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA

Data: 4 / 7 / 88

N.º Registro: F. 923/88
043983-5

NS 98343

5

UFRJ/IEI

TD 924

FICHA CATALOGRÁFICA

Fabriani, Carmen Beatriz

Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico/Carmen Beatriz Fabriani e Vera Maria C.Pereira.-Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.

45 p.; 21 cm.- (IEI/UFRJ. Texto para discussão; n.124)

1. Saneamento. 2. BNH. Banco Nacional de Habitação. 3. Política Social - Brasil. I. Pereira, Vera Maria C. II. Título. III. Série

TENDÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS SOBRE O MODELO DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SANEAMENTO BÁSICO

Sumário:

Este trabalho tem por objetivo traçar as principais linhas do debate sobre o modelo de provisão do saneamento básico. Concentramos nossa atenção no período compreendido entre fins de 1984 e início de 1987, quando este debate se formaliza, ganha forum nacional e é surpreendido pela extinção do BNH.

Inicialmente, apresentamos a lógica de intervenção do modelo PLANASA, para em seguida identificar as críticas segundo os grupos envolvidos na provisão do saneamento, e proceder uma análise das propostas de reformulação.

Abordamos ainda, de forma sucinta, as implicações da extinção do BNH e incorporação de suas funções pela CEF e CMN, para a política de saneamento e finalmente traçamos algumas considerações sobre os conceitos, implícitos nas propostas de intervenção e suas implicações no objetivo social da Nova República de universalizar o atendimento de saneamento básico através da generalização do acesso.

APRESENTAÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é o de estudar o modelo de intervenção pública no setor saneamento. Dessa forma temos por meta final a identificação dos principais atores institucionais ligados ao planejamento, gestão e operação dos serviços, bem como suas atribuições, suas áreas de interface e conflito e suas relações com os demais atores não institucionais. Enquanto produto final a proposta, certamente mais ambiciosa, é de apontar as principais áreas de conflito ou impasse institucional, bem como, encaminhar alternativas para sua superação, visando uma maior eficácia na provisão deste serviço público.

O segundo semestre de 1986, quando a coleta de informações foi realizada, coincidiu com um momento de amplo questionamento do arranjo institucional vigente e de revisão da política setorial, em termos de seus objetivos, princípios e diretrizes básicas. Essa reformulação, que vem sendo em grande parte estimulada pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, tem envolvido não só outros órgãos da administração federal, quanto agências governamentais estaduais e municipais, entidades profissionais e empresariais e outros representantes da sociedade civil. Foram elaboradas algumas propostas de planejamento, que são analisadas ao longo do texto; procederam-se a debates públicos em âmbito nacional, e várias associações têm-se pronunciado a respeito dessas propostas. Por outro lado, essa reformulação vem se dando nos marcos de um projeto federal de Reforma Administrativa do setor público, que se expressou, recentemente, na extinção do principal órgão de financiamento e gestão do Saneamento Básico no país, o Banco Nacional de Habitação, e o deslocamento e incorporação de suas funções pela Caixa Econômica Federal e o Conselho Monetário Nacional.

Nessas circunstâncias, pareceu-nos adequado redirecionar os objetivos do trabalho para melhor aproveitar as

possibilidades de análise de um momento de mudança em seu processo. Isso nos levou a procurar identificar os pontos controversos das propostas de reformulação do setor, que estão em debate, e o posicionamento dos diferentes atores institucionais envolvidos.

O trabalho, portanto, baseia-se na análise de documentos de governo ou de entidades ligadas ao setor e em entrevistas com pessoas-chave nessas instituições. Através dessas informações, e na medida em que a elas tivemos acesso, dada nossa condição de observadoras externas ao processo decisório, elaboramos um mapeamento das questões principais em que estão envolvidas, atualmente, as três esferas de governo e as entidades profissionais e empresariais, procurando, ainda, analisar e sintetizar as implicações das propostas em debate.

O diagnóstico de uma estrutura institucional que está em processo de profundas alterações somente parece-nos factível pelo acompanhamento das críticas, das propostas alternativas e pela observação do rearranjo das alianças que vão se estabelecendo, em torno de uma nova política e de novos instrumentos. Acreditamos que essa análise se constituiu, também, em elemento importante para o planejamento.

I - INTRODUÇÃO

Desde meados de 1984, até o presente momento, a política de Saneamento Básico no Brasil vem sendo oficialmente questionada em seus objetivos, diretrizes e instrumentos. Esse questionamento, que hoje aponta para a necessidade de reformulação do modelo oficial, institucionalizado no PLANASA, tornou-se público, através de uma série de eventos:

- o pronunciamento de Tancredo Neves no Encontro Nacional de Saneamento Básico, realizado pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados, em 09/84;
- a constituição pelo MDU da Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento, em 10/85, cujas conclusões foram submetidas a debate nacional, organizado pela ABES, em maio de 1986;
- a extinção do BNH e incorporação de suas funções, entre as quais a de coordenação e execução do PLANASA, pela Caixa Econômica Federal, em 11/86;
- a elaboração pelo MDU de uma proposta de organização de um Sistema Nacional de Saneamento, em 12/86.

Em 15 de setembro de 1984, Tancredo Neves, então candidato à Presidência da República, na presença de parlamentares, representantes de associações profissionais e empresariais e de empresas e serviços municipais ligados ao saneamento, expressa, no âmbito da Câmara dos Deputados, uma crítica contundente ao seu principal instrumento de financiamento e gestão: o PLANASA.

Pelas circunstâncias públicas em que se produziu, pela relevância política de quem pronunciou, tanto quanto pela natureza das críticas e das propostas formuladas, este discurso marca um ponto de inflexão na concepção de um modelo nacional de provisão de serviços de Saneamento Básico no país. Moldado, até então, num sistema rigidamente centralizado e controlado pelo BNH, baseado na organização de grandes empresas estaduais, administrado segundo uma lógica de auto-sustentação financeira, o PLANASA já vinha sendo há muito tempo criticado nos meios profissionais e técnicos ligados ao setor, principalmente, pelas prefeituras não inte-

grantes do sistema.

A importância do acontecimento de setembro de 1984 é evidente: a crítica sai dos escritórios, dos gabinetes de autarquias municipais ou dos corredores das associações, e toma força e expressão de compromisso público, ao ser assumida politicamente como prioridade de um novo governo que se propunha popular e democrático.

Por outro lado, já se esboçavam ali os principais pontos de debate que, desde então, vem-se travando no sentido de uma reformulação da política e dos procedimentos de administração pelo Estado dos Serviços de Água e Esgoto.

A crítica expressa no pronunciamento do candidato concentra-se nos seguintes pontos:

- a concepção restrita do Saneamento Básico à provisão de serviços de água e esgoto;
- a excessiva centralização decisória, que fere a autonomia constitucional dos municípios na gestão desses serviços;
- a marginalização de grande número de municípios que, por não aderirem ao PLANASA, têm bloqueado o acesso à assistência técnica administrativa e financeira;
- a falência financeira do sistema e a rigidez da política tarifária.

A partir dessas críticas, são propostas algumas providências urgentes:

- "reformulação da política nacional de saneamento, com vistas a integrá-la no programa global de governo, donde o poder legislativo jamais poderá ser alijado";
- "criação de condições para uma negociação do serviço da dívida de Saneamento dos estados, de modo que estes possam dar continuidade à sua função de atender às necessidades de Saneamento das populações";

- "ampliação do âmbito de atuação, estendendo-o a todas as populações urbanas e ao meio rural, sem as exigências rígidas do atual modelo, que impediu o acesso de importantes comunidades aos financiamentos do BNH". (1)

As principais linhas do debate que, ainda hoje prossegue, convergem, assim, para as questões da natureza da política, da estrutura institucional de gestão e das fontes e mecanismos de financiamento.

A criação do MDU, em março de 1985, criou um fato novo, que foi a tentativa de centralização do tratamento das questões urbanas, numa nova instância de poder que tem a atribuição de integrá-las num planejamento global.

Nesse sentido, não é só o setor de Saneamento Básico que está hoje em discussão. É o próprio espaço de atuação do MDU, a definição de suas atribuições e de seus recursos; em última instância, a própria centralidade da questão do urbano como política pública de alcance social.

(1) Discurso de Tancredo Neves, 12/09/84.

II - SANEAMENTO SEGUNDO O PLANASA

Vários estudos e documentos de avaliação do PLANASA, tem sido produzido nos últimos dez anos. A maioria deles, concentra-se na análise do desempenho físico e financeiro do Plano, contendo avaliações de sua eficiência financeira, de sua efetividade no cumprimento das metas propostas ou de seu impacto econômico como gasto público (2). Neste sentido, o endividamento das empresas estaduais, o êxito no abastecimento de água e o relativo fracasso na dotação de sistemas de esgotamento sanitário, são aspectos bastante conhecidos do desempenho do PLANASA.

Hoje, no entanto, o que está em questão não é o aperfeiçoamento do PLANASA, mas a definição de uma política de intervenção pública e o seu arranjo institucional, e consequentemente, de seu modelo de financiamento. Dessa forma, focalizamos a análise, nesses aspectos mais recentes.

Quais as características do modelo de saneamento básico instituído pelo PLANASA, que constitui a referência central das críticas e das propostas de reformulação?

Em 1967 é instituído, nos moldes propostas pelo PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento, o Fundo de Financiamento para o Saneamento-FISANE, cuja gestão é atribuída ao BNH. Este cria, por sua vez, o Programa de Financiamento para o Saneamento-FINANSA, e em começo de 1968, estimula a formação de fundos estaduais que dão origem aos Fundos de Água e Esgoto-FAE's. Neste mesmo ano; o BNH institui, no âmbito do FINANSA o sub-programa REFINAG, destinado, exclusivamente, ao financiamento da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água. No ano seguinte, é aprovado o REFINESG para a área de esgotos sanitários.

Os dois programas e os FAE's constituíram o Sistema Financeiro de Saneamento, institucionalizado pelo PLANASA em 1971.

(2) Ver JACOBI, Pedro Roberto (1985), FAGNANI, Eduardo, COUTINHO, Luciano (1978), REGO MONTEIRO, J.R. (OUT/DEZ 1981) e (ABRIL 1971).

Ao assumir a função de prover saneamento o BNH passa a defini-lo como dotação de água e esgoto, complementar à resolução do problema habitacional. Assim, Rego Monteiro, considerado um dos mentores do SFS, afirma que: "o problema de Saneamento Básico - água e esgoto - é responsável por grande parcela de déficit habitacional, sendo sua atuação no setor complemento indispensável ao atingimento das metas habitacionais do BNH" (3).

Esta definição restrita, propicia que a seleção de prioridades baseie-se na oportunidade financeira do investimento, sem que necessariamente se considere seus impactos sobre a saúde pública, o meio ambiente e a organização do espaço urbano. A lógica empresarial que norteia a política do PLANASA encontra raízes, portanto, na própria definição adotada do conceito de saneamento.

O Plano Nacional de Saneamento-PLANASA tinha como objetivo: "equacionar de forma permanente e realista o problema de abastecimento de água no Brasil. Estabelece como meta a eliminação do déficit atual em prazo não superior a 10 anos" (4).

São dois os atributos deste modelo:

- a. o caráter permanente; que indica a manutenção em equilíbrio da oferta e da demanda pelos serviços, no sentido de que o sistema deve gerar um fluxo de recursos capaz de atender, autonomamente, às necessidades acarretadas pela expansão da demanda;
- b. a tarifação realista; que define a tarifa como devendo cobrir não só os custos de operação, manutenção e expansão dos sistemas de abastecimento, mas também seus custos financeiros.

(3) REGO MONTEIRO, J.R. -(1970)

(4) idem - isto é, em 1980, 80% da população urbana deveria estar abastecida de água de boa qualidade e 50% servida por redes de coletoras de esgoto. Em 1984 as metas de água foram quantitativamente atingidas, não havendo, porém, um controle sistemático sobre sua qualidade. Considera-se que neste total, incluem-se os sistemas geridos pelos serviços municipais não integrantes do PLANASA e que atendem a 30% dos municípios. Quanto as metas de esgotamento sanitário no mesmo ano, apenas 34% da população urbana estava atendida. Fazendo-se a mesma ressalva quanto a participação dos Serviços Municipais.

O modelo PLANASA baseou-se na constatação da precariedade do sistema vigente de abastecimento de água e esgotos no país na década de 60. Em 1967, apenas 58,7% da população urbana era abastecida com água e 23,7% com serviços de esgotamento sanitário. A observação da distribuição regional desses serviços aponta para distorções extremamente graves: por exemplo, o fato de apenas 48,2% da população estar abastecida com água e de 3,5% com esgoto na região Norte; 36,6% com serviços de água e 4,4% com esgoto no Nordeste; 37,2% e 16,8%, respectivamente, com água e esgoto na região Centro-Oeste. Na cidade do Rio de Janeiro, ao contrário, 50,2% da população contava com sistemas de esgotamento sanitário e 90% com água, na mesma data (5).

A gestão dos serviços de água e esgoto era realizada, por atribuição constitucional, a nível local, através de autarquias ou departamentos ligados às prefeituras, que operavam com critérios, procedimentos e recursos próprios. Os estados e a União atuavam apenas suplementarmente. A FSESP, do Ministério da Saúde e o DNOS do Ministério do Interior, operavam no setor, provendo assistência técnica e administrativa aos municípios e repassando recursos de empréstimos externos. Além desses órgãos, também o DNOCS, do Ministério do Interior, operava no setor de Saneamento Básico, especificamente na região Nordeste.

Estes princípios foram formulados a partir da crítica às principais causas do déficit:

- a. crítica à capacidade dos municípios de gerir eficientemente os serviços, dado que seriam "o elo mais fraco do ponto de vista técnico, econômico e financeiro", o que explicaria o fato de que "nunca puderam dar à solução do problema o ritmo e a prioridade necessários" (6). Essa concepção suportava a diretriz, de que uma gestão eficiente requereria uma base geográfica mais ampla, representada pelos estados, capaz de produzir economias de escala;
- b. crítica à base exclusivamente orçamentária dos recursos investidos no setor, dado que não garantiriam um fluxo contínuo necessário à continuidade dos projetos;

(5) REGO MONTEIRO, J.R. - (1970)

(6) REGO MONTEIRO, J.R. - (1970)

- c. crítica à falta de planejamento centralizado, vista como decorrência dos dois aspectos anteriores. Essa ausência de planejamento nacional e centralizado expressava-se na atuação descoordenada de diferentes órgãos, na pulverização dos recursos, na tendência ao superdimensionamento dos projetos, o que subordinava a eleição de prioridades a critérios excessivamente "políticos e eleitorais".

O diagnóstico subjacente ao modelo PLANASA sobre as causas da precariedade do abastecimento parecia desconsiderar duas razões estruturais que são apontadas por Luciano Coutinho: o crescimento populacional das cidades, expresso no ritmo acelerado da urbanização, verificada nas décadas de 50 e 60, o aumento do volume e da carga poluentes dos dejetos domiciliares e industriais e o processo de centralização política e tributária do país em favor do Governo Federal, e em detrimento das finanças públicas municipais. "O município, justo no momento em que se requer um aumento significativo no investimento em infra-estrutura urbana, vê-se sem condições de levar adiante planos mínimos de melhoria sanitária. Paulatinamente o Governo Federal foi absorvendo, via mecanismos financeiros, as responsabilidades do setor, até o desfecho final em 1970/71, quando se acaba com a competência municipal na esfera do saneamento básico" (7).

Este diagnóstico serviu de base à elaboração do arranjo institucional "sistêmico" que caracterizou o PLANASA constituído por:

- a. um órgão central com funções normativas de planejamento e de fiscalização da execução da política de saneamento a nível nacional ou regional;
- b. uma "entidade financeira" capaz de mobilizar recursos externos e internos, de gerir eficientemente a aplicação dos investimentos e de garantir taxas de retorno ao capital mobilizado. Na qualidade de instituição financeira o órgão poderia captar recursos de poupança interna, com emissão de títulos ou bônus. Esses recursos comporiam os fundos estaduais, os quais, geridos num sistema de caixa única se tornariam uma base financeira própria, independente do orçamento fiscal.

(7) COUTINHO, Luciano - (1978)

- c. agentes promotores responsáveis pela execução das obras e administração e operação dos sistemas de forma descentralizada, em âmbito estadual. Esses agentes promotores, por terem uma base de atuação geográfica mais ampla do que os municípios, ofereceriam as vantagens de: facilitar a implantação do Plano Nacional, por reduzirem o número de órgãos ligados à sua execução; aumentar a produtividade da prestação do serviço, com a consequente redução de tarifas, devido às economias de escala advindas da administração centralizada de inúmeros sistemas; permitir subsídio interno através da caixa única; uniformizar os procedimentos e aplicação de recursos. Os agentes promotores são as atuais Cias. Estaduais de Saneamento, em número de 26 empresas públicas vinculadas aos governos estaduais (8);
- d. um sistema de caixa única por estado, funcionando segundo uma lógica de subsídios cruzados, o que tornaria possível "viabilizar o atendimento a qualquer núcleo urbano do país, mesmo os de menor população ou nível econômico" (9);
- e. a adesão das prefeituras, que já dispunham de serviços implantados por elas administrados, ao PLANASA (10). Essa adesão viabilizou-se pela cessão do patrimônio instalado e da receita tarifária municipal à empresa estadual, mediante autorização das assembleias legislativas ao prefeito para assinatura de termo de concessão. O período de vigência da concessão tornou-se de longo prazo (30 a 50 anos), e sua efetivação não envolveu pagamento por parte da empresa estadual (concessionária) de nenhuma indenização à prefeitura;
- f. Fundos de Água e Esgoto, FAR's em nível estadual, assim compostos: 25% não remunerados, a serem cobertos como contrapartida do município e eventualmente pela União (11). Os demais 75% seriam integralizados meio a meio pelo BNH, e pelo governo do estado.

(8) REGO MONTEIRO, J.R. - (1972)

(9) REGO MONTEIRO, J.R. - (1970)

(10) Segundo REGO MONTEIRO, a extinção do déficit e o permanente equilíbrio futuro entre demanda e oferta "dependerá apenas da efetiva decisão dos governos locais - dos estados e municípios beneficiários - em aderir ao Sistema Financeiro de Saneamento, e em contribuir com parcela mínima de sua receita para a solução do problema em seu território". (1972)

(11) Na realidade, segundo informação do BNH esta participação não chegou a 5% do total investido até hoje.

O BNH assumiu as duas funções, de órgão central e entidade financeira, concentrando internamente o poder decisório de regulação, alocação e controle do Plano Nacional.

Dessa forma, passou a agir não só como financiador, mas assumiu, também, a função de formulador da política de saneamento. A seleção de prioridades de investimento passava a ser uma condição necessária para a garantia das taxas de retorno que, por sua vez, viabilizavam o princípio de permanência do sistema.

Observa-se que, atuando em duas áreas relevantes de política urbana - habitação e saneamento - às quais acrescentou outros programas de apoio à infra-estrutura em geral (12), o BNH tornou-se, na prática, a única agência dentro da estrutura do Minter com atuação concreta em importantes eventos relativos ao desenvolvimento urbano. Em princípio, a formulação de uma política global para o urbano cabia ao CNDU, mas de fato, por carecer este órgão de recursos de investimento, seu papel limitou-se à formulação de planos sobre os quais não tinha poder de implementação e de fiscalização.

A posição de centralidade do BNH, na estrutura burocrática do Minter, permitiu-lhe grande autonomia de ação sustentada pelos recursos de poder de que dispunha, entre os quais o controle exclusivo do FGTS. A Carteira de Saneamento-COSAN, na estrutura burocrática interna do BNH, gozava de autonomia semelhante. Assim, é comum afirmar-se, no ambiente profissional do setor, que a COSAN comportava-se como um "BNH dentro do BNH", durante os 15 anos de sua existência.

O poder decisório da COSAN, decorrente de sua função de gestora do PLANASA, tendeu a crescer na medida em que aumentava a participação dos investimentos em Saneamento Básico no total de financiamentos do Banco, de menos de 1/4 nos anos 70, para 32% em 1984 e 46% em 1986. Paralelamente, o número de municípios

(12) Programa Cura, destinado à renovação urbana de áreas específicas nos municípios; PROSANEAR destinado a prover saneamento, ações integradas em saúde e educação sanitária à população de baixa renda.

integrantes do Plano crescia de 500 em 1973 para 2.951 em 1986. Além disso, as taxas de retorno dos financiamentos da COSAN, em torno de 6,4%, tenderam a ser superiores às do Banco em geral, cerca de 5,6%, em 1986, configurando uma situação em que os investimentos em água e esgoto subsidiavam os empréstimos habitacionais, majoritários no Banco.

Dentro de uma estratégia de descentralização administrativa dos estados, eleitos como "base espacial" para o desenvolvimento do PLANASA, consolidaram empresas estaduais de Saneamento Básico. Estas tornaram-se, então, as peças-chave na execução das metas do governo, destinatárias dos recursos oriundos do BNH e dos FAE's concessionárias da operação, manutenção e comercialização das redes municipais de água e esgoto.

A viabilidade do PLANASA repousava, então, no desempenho econômico-financeiro das empresas, que deveriam tornar-se progressivamente auto-suficientes. Organizadas como empresas privadas, orientavam seus investimentos para as obras que gerassem maior rentabilidade, propiciando um retorno mais rápido do capital investido. Assim, era decisiva à saúde financeira da empresa o aumento da produtividade dos serviços (13).

No formato verticalizado do Plano, competia às empresas de saneamento, elaborar os projetos anuais de investimento, encaminhados à COSAN pelo Governo estadual. Os projetos eram submetidos a avaliação técnica e a análise econômico-financeira (14).

Os recursos das empresas estaduais eram principalmente compostos por receita tarifária e recursos dos FAE's. A receita tarifária determina sua capacidade de cobrir os custos operacionais e financeiros. Os recursos para investimento são provenientes dos FAE's. Portanto, a análise da viabilidade do projeto

(13) Em 1978, foi criado o PRODISAN, Programa de Desenvolvimento Institucional, vinculado à COSAN, como uma linha de financiamento para treinamento técnico-gerencial. Em 1982, o Programa voltou-se mais para o aperfeiçoamento de cursos humanos, o desenvolvimento operacional e todos os aspectos da gestão e controle, visando o aumento de produtividade.

passava por dois estágios: primeiro, a capacidade do projeto específico de gerar uma receita tarifária adequada ao sistema de subsídios cruzados operado pela empresa. Seus critérios eram o custo da obra, o nível sócio-econômico da população atendida, o grau de eficiência operacional da empresa, etc., segundo, a capacidade do estado em contribuir com 50% para o FAE, ou de estar apto a financiar sua parte com o BNH.

A opção técnica não era, em si mesma, uma questão prioritária na aprovação do projeto. Segundo um técnico do Banco, "o BNH não interfere quanto à opção técnica, pois se acredita que quem pode decidir sobre isso é a própria Companhia, que inclusive já submete o projeto com os pareceres técnicos necessários" (14).

Dessa maneira, a opção técnica que é decisiva para os custos e para o nível das tarifas, não era orientada pela COSAN, mas decidida autonomamente pela empresa (ela própria elaborava os pareceres ou escolhia os consultores). Note-se, portanto, que a opção técnica tendia a ser imposta aos municípios (15) e, essa era, possivelmente, uma via de articulação de interesses entre as empresas estaduais e setores produtores. O processo de licitação e contratação de obras era conduzido pelas empresas para todo o Estado, restringindo a participação das empresas locais.

Os projetos de investimento eram, portanto, definidos no âmbito do governo estadual, que estabelecia prioridades entre os municípios integrantes do PLANASA. Os municípios do Estado que não tivessem aderido formalmente, não eram incluídos na programação estadual e habilitados ao financiamento.

À COSAN cabia consolidar a programação

(14) A opção deixou de ser importante na medida em que, a partir do próprio PLANASA, foi-se consolidando uma "padronização dos projetos" nas empresas de Engenharia e Consultoria, assimilada pelo BNH a partir da ABES.

(15) Ficava implícita a noção de que a decisão técnica exige uma competência específica que não é atributo dos poderes locais nem das comunidades. Pode-se sugerir que a informação (e a discussão de alternativas com o município) tornaria o processo mais transparente, para não dizer democrático.

anual de investimento, repartindo uma dotação global para o setor, definido no âmbito da diretoria do Banco, entre os planos estaduais apresentados. O critério de repartição considerava a avaliação do retorno e da capacidade de pagamento das companhias, bem como, a decisão sobre a "oportunidade" do projeto. Este critério de oportunidade significa contrapor investimentos em ampliação do sistema com investimentos em aprimoramento da capacidade gerencial das empresas estaduais. A ausência de parâmetros fixos de avaliação e eficiência operacional torna, no mínimo, o critério subjetivo.

Tendo em vista a própria lógica de organização e funcionamento do PLANASA, aqui sucintamente apresentada, verifica-se que seu alcance social, ficou restrito ao princípio de caixa única e às possibilidades dos subsídios cruzados. Este princípio, entretanto, estava subordinado aos objetivos de auto-sustentação econômica e financeira do sistema.

Podemos especular, se na verdade, este sistema de compensação teria superestimado suas condições concretas de exequibilidade seja por não atentar para o padrão de concentração de renda ou para o fato da "população servida representar uma base de renda demasiado estreita para financiar serviços tão dispendiosos" (16).

Quanto a subordinação da atuação do PLANASA ao objetivo de auto-sustentação econômica e financeira, o trabalho de Fagnani (17) apresenta uma extensa análise neste sentido, que parece confirmar esta hipótese. A opção do PLANASA em concentrar seus investimentos em abastecimento d'água não necessariamente levou em consideração o fato apontado, inclusive por Rego Monteiro, de que o atendimento à população em esgotamento sanitário era, já em 1967, mais precário que o do abastecimento d'água. Apesar desta situação, o PLANASA investiu no período 68/81, 71% dos seus recursos em abastecimento d'água. Quanto à distribuição regional observa-se no período, uma concentração absolutamente desproporcional face as carê-

(16) COUTINHO, Luciano (1978).

(17) FAGNANI, Eduardo - principalmente da p.23 a 31 - "Investimentos do PLANASA".

cias apresentadas. Verifica-se que 67% dos recursos do PLANASA (água + esgoto) destinaram-se à região Sudeste, paradoxalmente aquela que, em 1978, apresentava já o melhor nível de atendimento no Brasil, tendo 74,6% e 42,4% da população urbana atendida respectivamente por abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Retomando o aspecto anteriormente mencionado, da não intervenção do Banco na opção técnica definida pelas empresas estaduais, observamos que havia, na realidade, um consenso generalizado em todo o período de atuação do PLANASA por uma certa opção técnica, provavelmente decorrente da estreita articulação da COSAN com a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES.

Com efeito, desde sua criação, o PLANASA articulou-se com os vários segmentos ligados ao setor, através dos sucessivos contratos e convênios estabelecidos com a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES. Criada em 1966, como associação profissional, a ABES tem hoje cerca de onze mil associados e seções regionais em 24 estados. Seu corpo de associados inclui sócios individuais, entidades de classe e pessoas jurídicas, por exemplo, empresas de consultoria e de projetos, empresas construtoras, fabricantes de materiais e equipamentos, companhias estaduais de saneamento, órgãos públicos federais que atuam no setor e serviços municipais.

Entre as entidades de classe estão a ASFAMAS, Associação Brasileira de Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento, constituída em 1974, contando com 47 firmas associadas; CBIC, Câmara Brasileira da Indústria de Construção, criada em 1957, congregando as seguintes entidades: Sindicatos de construção civil, associações de empresas executoras de obras públicas, associações do mercado imobiliário, empresas construtoras e empresas fabricantes e fornecedores de materiais de construção, num total de 40 sindicatos e associações e 158 empresas privadas; AESBE, Associação das Empresas de Saneamento Básico, criada em 1984, reunindo todas as 26 empresas estaduais. Seu objetivo estatutário é "zelar pelo interesse dos associados frente aos poderes públicos, autoridades monetárias, instituições financeiras oficiais, privadas, nacio-

nais e internacionais"; a ASSEMAE, Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto, constituída em 1984, com 471 associados entre as autarquias e departamentos municipais que não aderiram ao PLANASA.

Note-se, portanto, que há uma representação múltipla de interesses no setor, para dentro do BNH, tendo como entidade convergente a ABES: os órgãos ou empresas individuais associam-se nas entidades específicas, as quais, por sua vez, são sócias da ABES. Dessa forma todos os interesses podem ser levados ao BNH através da ABES.

A ABES também participou ativamente na implantação do PLANASA, sendo designada pelo Banco para a execução do SANAT - Sub-Programa de Apoio Técnico ao Sistema Financeiro de Saneamento. Com a criação do PRODISAN, em 1978, tornou-se o órgão técnico desde Programa. Recentemente, além das atividades de assessoria, a ABES passou a desenvolver o projeto SICURB, Sistema Interno de Pesquisa de Custos e Índices de Equipamentos Urbanos, financiado pelo BNH, e que o subsidia na análise de propostas de financiamento (18).

(18) Jornal da ABES, fevereiro de 1986, vol. 12, nº 2.

III - A CRISE E A CRÍTICA

A rigor o modelo PLANASA nunca funcionou plenamente dentro da lógica inicial idealizada por Rego Monteiro. Já em meados da década de 70, dadas as crescentes dificuldades financeiras dos governos estaduais, o BNH criou uma linha de financiamento, para integralização de sua parte nos FAE's. Em inúmeros casos, portanto, o BNH passou a financiar até 75% dos investimentos das Empresas Estaduais.

Em 1975, uma avaliação do PLANASA reconheceu o seu fraco desempenho com relação ao provimento de serviços de esgotamento sanitário, enfatizando a necessidade de investimentos de grande porte nesta área. O II PND, elaborado no período, estabeleceu novos parâmetros para a política social, explicitando que esta deveria ter "objetivos próprios" e abrindo a possibilidade de seu desatrelamento da política econômica (19).

Apesar destas propostas, concretamente o PLANASA nunca colocou recursos a fundo perdido, a não ser de forma não significativa no PROSANEAR. As principais reformulações do PLANASA deram-se no tocante às metas (20) e à criação do PRODISAN, que ao controlar os investimentos em ampliação, busca viabilizá-las com menos dispêndio de recursos. Nova revisão das metas do PLANASA é formulada em 1981: 90% da população urbana atendida com abastecimento de água e 65% com serviços de esgotamento sanitário, em 1990. As estratégias operacionais de cumprimento dessas metas são também alteradas conforme propõe a gerência do PRODISAN/COSAN-BNH.

P. Qual a estratégia formulada pelo BNH para o atingimento desta meta?

R. Quanto à meta de atender 90% da população urbana com água, a estratégia é de otimizar a capacidade instalada; já quanto à meta de atender 65% da população urbana com serviço de coleta de esgo

(19) JACOBI, Pedro Roberto - (1985).

(20) revisão das metas: "atender até 1980 as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte com serviços adequados de esgotos sanitários, e na medida do possível com serviços de esgoto mais simples, cidades e vilas de menor porte. - REVISTA DAE nº 101, 1975.

tos, e alguma forma de tratamento, a estratégia será a busca de soluções alternativas de baixo custo, e estímulo à busca de soluções individuais (fossa e sumidouro), onde as condições do solo e da ocupação o permitirem.

- P. Entre muitas propostas de soluções alternativas quais lhe parecem as mais interessantes?
- R. Aquelas que se adequem a um esquema empresarial de gestão, como, por exemplo, bio-digestor, projetos modulares por bacias, etc.

A crise econômica que já se esboçava no fim da década de 70 e se aprofundou na recessão de 81 a 83, comprometeu frontalmente o princípio do PLANASA, devido à queda crescente da arrecadação do FGTS, da receita tributária dos Estados e da receita tarifária das Empresas.

Por outro lado, a crise econômica foi acompanhada pela perda de legitimidade do modelo político autoritário vigente nos últimos 20 anos, e pelo crescimento de um projeto de mudanças institucionais que culminou com a eleição de Tancredo Neves em 1985.

No setor de saneamento, as críticas e reivindicações que vinham tomando corpo no quadro técnico constituído nas próprias Empresas dentro de alguns órgãos de classe e nos governos municipais, encontram neste período espaço para expressarem-se abertamente e convergem para uma contestação à administração autoritária do PLANASA.

A concentração de poder no BNH tornava o processo decisório extremamente fechado e "burocratizado". A centralização estatizante do modelo combinada com uma lógica privatista, expressava-se numa política seletiva que excluía as prefeituras e interesses locais e privilegiava as grandes empresas (21) e as correntes políticas dominantes nos estados. Significativamente, marginalizava os interesses das comunidades, especialmente os setores de baixa renda.

(21) Conforme mencionado nos estudos de PEDRO JACOBI e EDUARDO FAGNANI. Citados.

Objetivamente, o PLANASA ao descentralizar a execução no nível estadual optou por um modelo institucional que lhe oferecia uma garantia maior de pré-aceitação de sua política e de suas metas, na medida em que reduzia seus parceiros aos 23 governadores estaduais, indicados por eleição indireta e referendados pelo Congresso Nacional. Ficava assim, livre de ter que negociar com mais de 4.000 prefeitos, eleitos por voto direto e com fortes vinculações às demandas locais. Cabia, portanto, ao Governo Estadual negociar a adesão dos municípios ao PLANASA, via empresas concessionárias. Esta negociação era grandemente favorecida pela canalização, de todos os recursos da área federal em saneamento para o PLANASA.

Politicamente, o "calcanhar de Aquiles" do PLANASA foi sua relação com os Serviços Municipais de Água e Esgoto.

A ingerência do estado num assunto que sempre esteve tão intensamente ligado à vida das populações locais, nunca foi assimilado pelos governos municipais. No período 78/80, a grande imprensa de São Paulo abriu um significativo espaço para o protesto de vários prefeitos do interior. Em uma série de reportagens, insurgiam-se contra as condições draconianas dos contratos de adesão e do gigantismo da SABESP, que concentrava a quase totalidade dos seus investimentos na Região Metropolitana, drenando recursos dos outros municípios via tarifa (22).

Em outubro de 1985, foi criada a Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto - ASSEMAE, com o objetivo de reunir os municípios que não aderiram ao PLANASA (cerca de 1.200 atualmente).

Hoje a Associação reúne 473 Serviços Municipais que se concentram nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, significando cerca de 1.100 localidades. São majoritariamente municípios de porte médio que já dispunham na época da criação do PLANASA, de serviços de água e esgoto

(22) VER, O ESTADO DE SÃO PAULO e JORNAL DA TARDE, agosto 1982.

rentáveis. Em média, seus níveis de atendimento à população são superiores ao do PLANASA, em torno de 90% no abastecimento de água e 60% em esgotamento sanitário. Entre estes há uma capital, Porto Alegre, não obstante os demais municípios da região metropolitana fazem parte do PLANASA. Além de Porto Alegre, as quatro maiores cidades do Rio Grande do Sul mantêm seus serviços sob administração local. Em São Paulo, cidades como Campinas, Osasco, Guarulhos, Santo André e São Bernardo da região metropolitana, além de cidades do interior como Ribeirão Preto, Bauru, Jundiaí, Sorocaba, Rio Claro, mantêm seus serviços locais. Em Minas Gerais a administração local dos serviços é realizada em cidades como Juiz de Fora, Uberlândia, Uberaba, Governador Valadares, Poços de Caldas e outras. No Rio de Janeiro, Petrópolis, Barra Mansa, Nova Friburgo, Volta Redonda, Resende, também permanecem fora do PLANASA.

A expressividade econômica e política desses municípios, o fato dos SAES prestarem um nível de atendimento superior, em média, ao das empresas estaduais, contando inclusive, na sua maioria com serviços de coleta de esgoto, coloca, para a ASSEMAE, em questão a idéia de que o modelo PLANASA seria a única solução para o saneamento a nível nacional.

Apresentamos a seguir, alguns dados relativos a certos serviços autônomos, fornecidos pela ASSEMAE, e também as tarifas praticadas pelas empresas estaduais nos estados correspondentes (preços de dezembro de 1986).

Localidade	População	Esgot. Sanitário % atendimento	Água % atendimento	Tarifa Água 'p/30 m ³ (Cz\$)
Uberlândia - MG	341.600	96	99,5	11,58
Uberaba - MG	252.600	76	81	43,04
COPASA - MG				60,40
Campinas - SP	858.432	88	95	29,40
Guarulhos - SP	717.723	40	78	46,50
Santo André - SP	560.000	98	99,5	25,68
SABESP-SP(Capital)				65,90
(Interior)				57,60
Paranaguá - PR	120.000	25	98	15,90
SANEPAR - PR				67,50

Os valores das tarifas apresentadas, parecem indicar que as empresas estaduais efetivamente praticam preços mais elevados que os serviços municipais. Entretanto, causa estranheza, que dois municípios no mesmo estado e micro-região, como é o caso de Uberlândia e Uberaba, com populações e níveis de atendimento semelhantes tenham tarifas tão diferentes. Por outro lado, o SAE de Guarulhos que serve a uma população equivalente a de Campinas e Santo André, apresenta um nível de atendimento mais baixo com uma tarifa mais elevada e próxima àquela cobrada pela SABESP para o interior.

Dessa forma, o argumento ressaltado pela ASSEMAE, como um ponto em favor de seus associados, não pode ser tomado, de forma alguma como conclusivo, já que não se está avaliando o nível de atendimento prestado, nem a eficiência gerencial dos dois modelos.

Na verdade, o que podemos constatar é que ao longo dos 15 anos do PLANASA, coexistiram os dois modelos de prestação do serviço de saneamento, e que cabe uma análise da real eficiência de ambos, considerando não apenas os custos econômicos, mas também os custos sociais.

A constituição da ASSEMAE decorreu de uma iniciativa dos municípios de Uberaba e Uberlândia que uniram esforços para o equacionamento de alguns problemas operacionais: fornecimento de matéria-prima e reivindicações de tarifa subsidiada de energia elétrica nos moldes de setores industriais⁽²³⁾. Na verdade, a questão de fundo que permitiu o rápido crescimento da associação era o bloqueio às fontes de financiamento. Sob essa bandeira, a ASSEMAE obteve o apoio da FSESP e da CETESB-SP, e uma simpatia por parte de setores da ABES.

Nessa ocasião a ASSEMAE conseguiu aglutinar o pensamento contestador do modelo PLANASA e reuniu as entidades que, por diferentes motivos, não sintonizavam com a política do BNH. A FSESP, por defender um modelo de relacionamento com os municípios diferente do BNH e setores da CETESB⁽²⁴⁾ e da ABES, pela as

(23) Para a história da constituição da ASSEMAE - ver catálogo ABES de 1985.

(24) Note-se que a CETESB mantém uma Superintendência de Apoio aos Municípios que foi núcleo de articulação com a ASSEMAE.

simulação de uma concepção mais ampla de saneamento, preocupada com impactos ambientais.

Politicamente, a questão do bloqueio ao financiamento traduziu-se na defesa da democratização do acesso aos recursos e da autonomia municipal. Assim formulada a posição da ASSEMAE é incorporada à plataforma do PMDB, no que toca às questões de saúde, saneamento e meio ambiente. É nesse contexto que o candidato Tancredo Neves assume esse pensamento em seu pronunciamento na Comissão da Câmara dos Deputados (25).

Durante os últimos 15 anos a única fonte pública de recursos, alternativa ao PLANASA, foi a FSESP - Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública, vinculada ao Ministério da Saúde. Criada em 1942, a FSESP visa prestar assistência às populações, através de serviços médicos e obras de saneamento. Opera por contrato de prestação de serviços técnicos e administrativos por prazo determinado, não fere a autonomia local, já que o planejamento, o valor das tarifas, etc., são decididos pela prefeitura.

Com o orçamento de cerca de 230 milhões de cruzados, em 1986, a Fundação administra e opera serviços de saneamento (particularmente abastecimento de água), através de convênios com 352 municípios, que correspondem a 736 localidades e uma população de 3.300.000 habitantes. Dentre estas localidades citamos Juazeiro, Ilhéus, Itabuna e Jequiê, na Bahia; Cachoeiro de Itapemirim e Colatina, no Espírito Santo; Governador Valadares, em Minas Gerais, e Parnaíba, no Piauí. O orçamento da FSESP representou, em 1985, cerca de 18% das aplicações do BNH.

A questão da melhor forma de gestão dos serviços de água e esgoto parece ter sempre contraposto as Empresas Estaduais e o BNH aos serviços municipais. Do ponto de vista, do Banco, a ausência de uma "cultura empresarial" por parte das autarquias ou departamentos municipais tem caracterizado a ineficiência

(25) Segundo a REVISTA SANITÁRIA da ABES de jan/mai de 1986, estiveram presentes ao Encontro Nacional sobre Política de Saneamento, 78 parlamentares, 1 Vice-Governador, 12 Secretários de Estado, 104 Representantes de Empresas de Saneamento e 180 Instituições ligadas ao setor.

e precariedade do abastecimento local, dado não só a deficiências técnicas, administrativas e financeiras, mas também a suscetibilidade de a pressões "clientelistas", "eleitoreiras" e a predominância de um paternalismo tarifário.

Aqueles que defendem a municipalização, argumentam, por outro lado, que a gestão municipal facilita a transparência e o controle comunitário das decisões, exatamente pela maior proximidade entre a prefeitura, a população e suas organizações.

A ASSEMAE, por exemplo, ressalta que "o poder local está sujeito ao controle da comunidade e do legislativo e, além disso, numa cidade menor tudo se sabe e o prefeito fica muito exposto, se favorecer demais um ou outro grupo. Muito mais do que no nível estadual, que ninguém controla".

Ainda, quanto às vantagens da gestão municipal nas questões afetas à vida nas cidades, os municipalistas ressaltam que, apenas nesta instância de governo, é factível se exercer um planejamento de intervenção pública, que considere a complementaridade entre os setores e possa reduzir as externalidades. Por exemplo, compatibilizar a legislação de uso e ocupação do solo com os investimentos em infra-estrutura de forma a resguardar as condições de habitabilidade. Igualmente, na composição do orçamento municipal haveria melhores condições de se compatibilizarem as necessidades com os recursos locais, evitando-se o superdimensionamento dos projetos ou a hipertrofia de certas funções com relação ao conjunto.

Como vimos, a adesão do maior número possível de municípios no âmbito de uma determinada empresa, era fundamental para o êxito do PLANASA. Na perseguição deste objetivo dois focos de pressão se articulavam: um deles partia do próprio PLANASA que, ao excluir de suas linhas de financiamento os municípios que resistiram à adesão, vedava-lhes o acesso a quaisquer outras fontes de recursos ao saneamento, dado que os monopolizava; outro foco de pressão eram as empresas estaduais, que apoiadas nos seus governos, usavam a promessa de investimentos nos serviços, nem sempre cumprida, para conseguir a adesão.



Observe-se que cerca de 70% dos municípios atendidos pelo PLANASA têm uma população de menos de 5.000 habitantes, enquanto que, uma mostra de 238 associados da ASSEMAE, revela que 70% são municípios de mais de 10.000 habitantes e 30% de mais de 50.000. Isso parece-nos indicar que independentemente das críticas que se façam ao modelo autoritário do PLANASA ele, de fato, atingiu a municípios pequenos (26). Por outro lado, também é verdade que municípios de porte médio têm condições de viabilizar o atendimento, seja por uma relativa estabilidade demográfica, seja pela capacidade interna de geração de uma receita tributária, ao menos suficiente, para dar uma certa continuidade ao serviço.

A "coalizão setorial" que se formou em fins de 1984 e início de 1985, em torno das questões da democratização do acesso aos recursos e da defesa da autonomia municipal apoiou a criação do MDU. Como este participava dos mesmos princípios foi possível a coalizão articular-se diretamente com o Ministério. Nesse sentido o Ministro Flávio Peixoto, logo após sua posse, comprometeu-se com a ASSEMAE na criação de uma linha de financiamento no BNH para os serviços municipais, o que efetivamente se realiza em outubro de 1985.

Essa aparente abertura do SFS, na realidade ainda apresenta muitos obstáculos à sua efetiva generalização. Uma evidência disto é que, até hoje, apenas dois municípios tiveram acesso a esta fonte de recursos, Juiz de Fora e Mogi Guaçu. Dentre estes obstáculos destacamos o processo excessivamente burocrático da tramitação de solicitações de financiamento para governos municipais. Envolvendo inúmeras idas e vindas entre agências governamentais, passando pelo Banco Central (Agência Estadual/Sede), SAREM/SEST, Conselho Monetário Nacional, Presidência da República, Senado Federal (Secretaria, Comissão de Finanças e Plenário) e Tribunal de Contas do Estado, o prazo de tramitação estende-se a aproximadamente 18 meses. Além disso, existem questões a serem equacionadas

(26) No entanto, fazem-se ressalvas no sentido de que os 70% de municípios pequenos do PLANASA incluem-se aqueles que, apesar da adesão ao sistema não foram alvo de nenhum investimento por parte do Banco, que teria se limitado a operar serviços já existentes.

quanto à contrapartida municipal nos FAE's. Por outro lado, esta possível abertura representa uma competição por recursos no estado entre as Empresas e os Serviços Municipais. Por enquanto, esta linha de financiamento abre apenas em tese a possibilidade de desligamento do município do esquema PLANASA. Este processo de desligamento implica na discussão dos critérios de indenização à Empresas Estaduais, e ameaçam o sistema de subsídio cruzado através da caixa única. Temos informações de que Maringá-PR iniciou um processo de desligamento que está em julgamento na Justiça, já que administrativamente não foi possível encaminhar uma solução.

IV - O VAZIO DO PODER

Em 21 de novembro de 1986, o Decreto-Lei 2.291 extinguiu o BNH. A principal consequência desta decisão governamental, do ponto de vista do saneamento, foi a extinção de seu órgão central, com a fragmentação de suas funções entre a CEF - Caixa Econômica Federal, o CMN - Conselho Monetário Nacional e o MDU, ou seja, entre dois ministérios e um colegiado multiministerial, com representação corporativa, onde o MDU não tem assento.

À CEF foram atribuídas as funções de administrar o ativo e passivo, o pessoal, os bens móveis e imóveis do BNH, a gestão do FGTS, a coordenação e execução do PLANASA e as operações de crédito externo. Ao CMN foi transferida a competência de órgão central do SFS e órgãos conexos. Ao MDU foi atribuída a competência de fixar diretrizes ao PLANASA e formular propostas de política habitacional e desenvolvimento urbano.

Como se pode observar, esta divisão de funções deixa em aberto a questão decisiva de quem de fato delibera sobre a política setorial. Se a tarefa de formulação de diretrizes cabe ao MDU, falta-lhe capacidade executiva, na medida, em que perdeu o controle sobre os recursos financeiros. Se a CEF tem a função executora e o controle dos recursos, falta-lhe estrutura técnica e administrativa para gestão, pois os contatos com os agentes ligados ao setor e o acesso às informações continuam nas mãos do corpo técnico do ex-BNH, preservado até o momento na Diretoria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano. Se a CEF executa, não tem acesso formal ao MDU que formula as diretrizes. Por outro lado, como instrumento de política econômica, as operações da CEF são subordinadas às diretrizes mais gerais dessa política, e não às necessidades específicas de manutenção de um fluxo regular de recursos, para um setor que depende tão fortemente de financiamento público e tem prazos de investimento e de retorno muito dilatados. Quanto ao CMN, sua função de órgão central dentro SFS é muito ambígua, dado que o Decreto-Lei lhe retira a competência sobre a gestão do FGTS, ao lado de outros fundos antes controlados pelo BNH.

Se no plano das atribuições formais tudo mudou, no nível da operação quase tudo permanece: as empresas estaduais continuam existindo, com todas suas obrigações para com os municípios concedentes, o pessoal empregado, as obras e funcionamento dos sistemas, etc.

O setor passa, dessa maneira, por um momento de paralisia decisória, que afeta, por exemplo, o encaminhamento de soluções para questão da dívida das Empresas Estaduais (estimada entre 3 e 4 bilhões de cruzados em 1986). Como, além disso, a contratação de novos financiamento com o setor público está proibido pela Resolução nº 1.211 do Banco Central, que afeta também os Serviços Municipais, o fluxo de recursos está efetivamente bloqueado (27).

A extinção do BNH interrompeu um processo de discussão da política setorial, iniciado pelo MDU com a criação em 16/10/85, através da Portaria GM nº 142, da Comissão de Reformulação do SFS, que pressupunha a continuidade do Banco como órgão financeiro, sendo previsto apenas a reformulação de aspectos do processo decisório.

A Comissão, presidida pelo Secretário Geral Adjunto do MDU era composta pelas seguintes entidades: SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente/MDU), DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento/M.da Irrigação), FSESP, SEPLAN-PR, BNH, ABES, CBIC, AESBE, ASSEMAE e ASFAMAS.

Por incumbência do MDU, coube à ABES organizar debates em suas seções regionais para discussão do documento. Embora nem as recomendações da Comissão nem os resultados dos debates, consolidado pela ABES, tenham sido postos em prática, parece-nos importante recordar brevemente seu conteúdo, já que revela as concepções dominantes no setor, quanto aos objetivos e princípios de uma reformulação adequada da política de saneamento.

O documento aponta para a necessidade de ampliar o conceito de saneamento para a esfera da saúde comunitária e do equilíbrio ambiental, não se restringindo mais ao provimento de

(27) No início de fevereiro de 1987, a CEF liberou recursos para alguns estados, correspondentes a contratos assumidos antes da extinção do BNH.

serviços de água e esgoto à população. Trata-se, agora, de planejar de modo integrado as políticas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento de resíduos sólidos e controle de inundações, associada à política de regularização do uso e ocupação do solo e proteção ambiental.

Um segundo aspecto é a associação estabelecida entre o déficit, a concentração de renda e a expansão urbana desorganizada, não se atribuindo mais a carência à pulverização e má administração de recursos.

A concepção dominante no documento é a de tratar o saneamento como área prioritária de política social. Esta perspectiva privilegia uma atuação integrada na área urbana, onde o provimento dos serviços remete mais diretamente ao governo municipal, como síntese desta intervenção, já que a ele compete legislar sobre o uso e ocupação do solo, bem como regular e prover outras dimensões do urbano. Dessa forma o documento preocupa-se em discutir a participação das várias instâncias de governo na formulação da política de saneamento.

Quanto às diretrizes definidas para um novo arranjo institucional, observamos que elas apontam para um caminho de descentralização, embora, não fique ainda claro como operacionalizá-la.

O diagnóstico contido no documento evidencia duas mudanças radicais em relação aos princípios do PLANASA:

- a. Defesa da Necessidade dos Recursos a Fundo Perdido
"a generalização do acesso não é possível sem a injeção de recursos a fundo perdido, isto é, sem retorno.
- b. Crítica da Visão Setorialista de Intervenção Pública
Se, por um lado, a setorialização protegeu os recursos vinculados ao setor de serem drenados para outros aspectos do saneamento, acabou, por outro lado, comprometendo o atingimento das metas do PLANASA, ao desconsiderar a complementariedade existente em

tre suas várias dimensões (28).

As recomendações do Relatório estão referidas, principalmente, às questões político-institucionais e econômico-financeiras:

POLÍTICO INSTITUCIONAIS

O BNH assume exclusivamente a função de agência financeira, cabendo ao MDU as funções normativas, de planejamento e de fiscalização.

A Comissão propõe que o processo decisório, seja "democratizado", através da criação de uma Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento no âmbito do MDU, com a seguinte composição: MDU, DNOS, BNH, SEPLAN-PR, SEMA, ABES, FSESP, ASSEMAE, ASFAMAS, CBIC e as Comissões de Interior e Saúde do Congresso Nacional.

A esta Câmara é atribuída a função de garantir o cumprimento dos princípios de transparência, equidade social e integração com outros segmentos. Contudo nenhum destes "princípios" está explicitado nem traduzido em medidas concretas de viabilização. Também não é atribuído à Câmara nenhum poder normativo, planejador ou fiscalizador, restringindo-se sua função a avaliar e propor.

Ao reconhecer que a provisão do saneamento é atribuição local e que cabe ao município a "exploração" dos serviços, a Comissão afirma, contudo, que a sua autonomia não deve ser "considerada infinita em razão do impacto que o exercício dessas atividades venha a causar às populações circunvizinhas". Caberia aos estados e à União a fixação de padrões técnicos e normas para a provisão.

(28) A ruptura com a intervenção setorializada no contexto urbano implica, além da retórica, a elaboração de mecanismos operativos. Estes esbarram na ausência de uma visão hegemônica sobre o urbano e na cristalização burocrática dos interesses nem sempre compatíveis, que a fragmentação administrativa permite. A idéia de planejamento conjunto de água e esgoto, limpeza urbana e drenagem, por exemplo, já suscita controvérsia sobre como dividir os recursos de saneamento básico para agregar aqueles outros serviços complementares. A questão complica-se quando a integração é pensada a nível nacional.

Observe-se que esta ressalva da Comissão, que remete ao estado e à União a fixação de padrões técnicos, com trapõe-se ao princípio anteriormente defendido de descentralização, fazendo supor que o tratamento impreciso deste conceito deve-se não a uma ambigüidade de texto, mas a uma visão conservadora.

ECONÔMICO-FINANCEIROS:

A Comissão sugere:

- que o BNH se torne um Banco de Desenvolvimento Urbano, passando a financiar o planejamento urbano, meio ambiente, transporte coletivo e outras obras de infra-estrutura, além da habitação e do saneamento básico;
- que se reformulem as condições de empréstimo do SFS para adequá-las à natureza dos empreendimentos;
- que se mantenha o sistema de subsídios cruzados entre consumidores de diferentes níveis sócio-econômicos;
- que se generalize o acesso aos serviços de saneamento;
- que os investimentos no setor serão provenientes de três fontes:
 - . recursos orçamentários da União, estado e municípios;
 - . receita tarifária;
 - . empréstimos, com a participação de 50% do BNH e 50% dos FES.

A Comissão sugere:

- a criação dos Conselhos Estaduais de Saneamento responsáveis pela elaboração de Planos Estaduais, que contemplem com recursos dos Fundos todos os municípios dos estados independentes de sua vinculação às Empresas Estaduais. Estes Fundos deverão destinar recursos também à drenagem e limpeza urbana; cada Conselho teria a seguinte composição:
 - . 2 representantes do estado;
 - . 2 representantes dos municípios;
 - . 2 representantes do legislativo (estadual e municipal);
 - . 2 representantes do(s) órgão(s) Federal que atuam no Estado;
 - . 1 representante dos Serviços Autônomos Municipais;
 - . e representante das Regiões Metropolitanas.

Com relação às recomendações apresentadas, ressaltamos que, no tocante aos aspectos políticos-institucionais, a principal novidade é a transferência do processo decisório, a nível nacional, da órbita exclusivamente burocrática (o BNH) para a alçada de um Conselho Corporativo. A proposta de organização institucional não altera a posição centralizadora das empresas estaduais, e repassa aos municípios apenas a prerrogativa de explorar os serviços.

Outra inovação é a de realizar o Plano Nacional de Saneamento a partir da consolidação dos planos estaduais sem a preocupação com a fixação de metas quantitativas, mas sim com a execução de políticas que universalizam o acesso.

Ressaltamos que o foco das preocupações parece voltar-se para o caráter abrangente da representação dos setores envolvidos, o que de certa forma pode até vir a comprometer a agilidade decisória do Conselho, principalmente se atentarmos para que questões fundamentais que dariam legitimidade a sua atuação não estão definidas, ou seja, o montante e fonte de recursos e os mecanismos de sua utilização.

Observamos ainda que a proposta de repassar aos municípios a exploração dos serviços (operação e fixação de tarifas) mantendo no nível estadual ou da União a decisão quanto à opção técnica, e padrões de atendimento é em si contraditória, já que retira do município a decisão sobre fatores importantes na configuração final dos custos de provimento dos serviços. Dessa forma, as prefeituras opinam, mas não decidem sobre recursos e critérios de investimento ficando assim muito ambígua qual a concepção de descentralização implícita nesta proposta.

A consolidação dos debates regionais realizada pela ABES, mostra que em geral estas posições definidas no relatório final foram aceitas pelos agentes do setor, o que, aliás, era previsível dado que as mesmas entidades que tiveram assento na Comissão participaram desses debates. Nesse sentido, a principal função das reuniões regionais, parece-nos ter sido a de divulgar e fortalecer o ponto de vista dos principais agentes interessados no setor entre segmentos da sociedade civil formadores de opinião. As-

sim, foram convidados a participar dos debates, associações, o Clube de Engenharia, as Comissões de Defesa do Consumidor, a OAB, a CNBB, as associações de moradores, etc. Por outro lado, a aceitação generalizada da posição do MDU como instância legítima de formulação da política reforçou sua posição diante do BNH.

Duas recomendações contidas dos debates, introduziram inovações quanto às recomendações da Comissão:

- a. a proposta de conferir ao Congresso Nacional a atribuição de legitimar a política elaborada pelo MDU;
- b. a definição de um papel para as associações comunitárias nas decisões setoriais (29).

Após a extinção do BNH, o MDU elaborou uma proposta para um Sistema Nacional de Saneamento. Baseada nos princípios que informaram o Relatório da Comissão de Reformulação do SFS a proposta do MDU concentra-se na indicação de um formato institucional composto de:

- a. um "Comitê Nacional de Saneamento", formado pelos secretários gerais dos Ministérios do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Saúde, Fazenda e SEPLAN-PR, que seria credenciado pelo Conselho Monetário Nacional para "agir como instância de decisão", planejamento e acompanhamento das ações plurianuais de saneamento. Caberia a este Comitê providenciar a implementação de uma reorganização institucional, compatibilizar orçamentos plurianuais, propor Programas Integrados e aprovar Programas de Aperfeiçoamento de Pessoal Técnico e de Pesquisas. As competências de providenciar, compatibilizar e propor atribuídas a este Comitê, não colocam este colegiado como instância deliberativa, na medida que não controla, nem aloca recursos; sua função é de fato de órgão consultivo e informativo.
- b. uma Câmara Técnica composta por representantes da CEF/MF, BNDES,

SEPLAN-PR, MINTER, MEC, IPLAN/SEPLAN-PR, SEAP/MF, DNOS, FSESP, Associações ligadas ao Setor, SEMA e representantes dos municípios. Competiria à Câmara Técnica exercer a função de apoio ao Comitê, avaliando e propondo programas, projetos, mecanismos de viabilização financeira e institucional, e administrando os recursos não reembolsáveis.

Esta estrutura duplica-se a nível estadual com a criação dos Comitês Estaduais de Saneamento apoiado pelas Câmaras Técnicas Estaduais. A nível municipal, seriam criados Conselhos Comunitários em articulação com as Comissões locais ou Municipais Interministeriais de Saúde, cujas atribuições não são definidas.

Os Comitês Estaduais teriam por atribuição elaborar o Programa Anual ou Plurianual de Investimentos, o qual seria encaminhado à Câmara Técnica Nacional. Deste Comitê participariam representantes de secretarias setoriais estaduais, e representantes dos municípios, do MDU e do Ministério da Saúde. A composição da Câmara Técnica deveria ser constituída, no mínimo por representantes da AESB, ASSEMAE e ABES locais, Sindicatos de Classe e dos governos estadual e municipal. Seu coordenador seria indicado pelo Governador.

Esta recente proposta do MDU ainda está em discussão, entre as entidades que congregam os agentes do setor e embora tenha sido referendada por estas, ainda não foi implementado.

O ponto principal desta proposta é a organização de um colegiado interministerial. Dentro deste colegiado o MDU procura colocar-se numa posição de igualdade com dois outros Ministérios que têm assento no CMN e que controlam as decisões da política econômica. Por outro lado, a presença do Ministério da Saúde abre a possibilidade de se efetivar a vinculação entre saneamento e saúde pública, que é proposta antiga de profissionais do setor. Esta vinculação pode contribuir para o reforço mútuo dos setores interessados nas duas áreas, favorecendo uma maior visibilidade de suas demandas no campo das políticas sociais.

Mesmo que o MDU seja bem sucedido em im-

(29) Expressa de modo vago essa participação é assim indicada para garantir a participação comunitária, desde a concepção, passando pela implantação e finalizando com a operação e manutenção dos serviços de saneamento; sugere-se que órgãos responsáveis pela execução do plano assumam a condução de tarefas de educação sanitária das comunidades beneficiadas.

plantar este colegiado, nada garante que venha a ocupar a posição de centralidade detida pelo BNH. Parece que mantida a divisão de funções que está se configurando, nenhuma instância poderá funcionar como centro de decisão e, portanto, de intermediação dos interesses dos agentes envolvidos com o setor. Abrem-se então nessas circunstâncias, múltiplas possibilidades de articulação e canalização de demandas. Um exemplo desta situação é que a COSAN está num intenso processo de negociação de preservação de quadros e função técnica com a CEF, onde o MDU não tem nenhum papel. Pode-se supor que o mesmo processo de revisão de alianças esteja orientando as ações das entidades profissionais e empresariais do setor em relação aos órgãos públicos que exercem atualmente funções de direção.

Em resumo, parece-nos que o modelo PLANASA era compatível com uma economia de crescimento, com taxas de inflação menos explosivas e com uma estrutura política burocraticamente centralizada, em que prevaleciam processos decisórios excludentes não transparentes. Nestas condições os objetivos de eficiência predominavam nitidamente sobre os de universalização do acesso. A crise econômica, a "abertura" política e a reivindicação de cidadania pelas camadas populares tornou inadequado esse modelo de gestão.

No entanto, foi o modelo PLANASA que elevou os níveis de atendimento à população, especialmente de abastecimento de água. A criação e expansão das empresas estaduais contribuiu para a formação de um quadro de profissionais e de uma "cultura" relativamente ao saneamento (opção tecnológica, padrão de atendimento, modelo de gestão operacional, etc.). As próprias discussões que se travavam nos últimos anos, tendo como eixo o modelo PLANASA, aumentaram o grau de visibilidade dos impactos de políticas de saneamento sobre o meio ambiente, a saúde pública e o planejamento urbano.

Hoje, algumas questões estão postas à decisão política. Entre elas, a de compatibilizar a existência simultânea de empresas estaduais com serviços municipais, que implica a avaliação entre dois modelos de gestão (empresarial e autárquico) e o alcance de dois espaços de planejamento (estadual e municipal).

Outra questão é a da descentralização. A utilização dessa categoria com diferentes significados mostra que seu entendimento não é uniforme. Há uma tendência a resumir na mesma palavra uma fragmentação administrativa para o âmbito estadual, a municipalização das operações, chegando-se mesmo a usá-la como sinônimo de gestão participativa. Entretanto, uma questão fundamental, a definição da fonte e montante de recursos não é enfrentada objetivamente; nesse sentido a referência a necessidade de uma reforma tributária não está apoiado em um modelo de operacionalização com clara definição de atribuições nem em um modelo de financiamento que atenda às exigências do setor.

Na verdade, é preciso decidir sobre que aspectos devem ser descentralizados, quem ficará com que atribuição e trabalhará com que recursos.

Essa decisão supõe, porém algum consenso no setor, o que, até o momento, não nos parece visível.

V - Comentários Finais

Nessa análise preliminar, procuramos acompanhar o debate que as entidades, tanto do setor público como do setor privado, ligadas à provisão do saneamento, vêm promovendo em torno de propostas de um novo arranjo institucional.

Este acompanhamento a partir de uma posição "de fora do processo", impôs uma série de restrições à análise, principalmente no tocante ao acesso às informações, mas permitiu por outro lado, o distanciamento necessário à percepção das tendências deste debate e o levantamento de questões subjacentes que nem sempre estão claras para todos os atores envolvidos.

Dessa forma, fica claro que o debate está explicitado em torno das questões referentes ao gerenciamento, que se referem principalmente aos aspectos de como administrar recursos humanos, financeiros e técnicos para o atingimento de um objetivo que é o provimento do saneamento.

A instauração do debate neste momento prende-se a uma série de fatores apontados ao longo do texto, dos quais gostaríamos de destacar o movimento mais ou menos generalizado de demanda de setores organizados da sociedade pela abertura do processo decisório, concentrado na União. Neste movimento inclui-se a reivindicação dos governos estaduais e municipais por uma maior participação no processo decisório, na formulação de políticas e no gerenciamento dos recursos do Estado. Destacamos este aspecto pelo nosso desejo de comentar a polarização que está se estruturando neste debate, em torno da descentralização e a ambiguidade na utilização deste conceito nas propostas de modelos de gestão da coisa pública, em particular do saneamento.

Um ponto organizador deste debate, é que, a partir da constituição do PLANASA, estruturou-se um modelo de atendimento, que pelo montante de recursos por ele canalizados para o setor e pela extensão territorial de seu atendimento, quis ser imposto por uma parcela significativa do setor público como o mo-

delo institucional mais eficiente e viável de provimento. Entretanto, o PLANASA coexistiu ao longo destes 15 anos com dois outros modelos que, hoje, de alguma forma, se colocam como alternativas de concepção de gestão, que são o modelo da FSESP e o modelo dos serviços municipais. Organizar o debate em torno destes três modelos é um recurso de análise que consideramos útil, embora estejamos conscientes de que eles não se contrapõem inteiramente como modelos fechados e excludentes, inclusive porque coexistiram à sombra uns dos outros.

Dessa forma, o modelo da FSESP estrutura-se em torno de uma integração do saneamento com a questão mais ampla da saúde pública estando a eleição das prioridades de atendimento estreitamente vinculada e limitada às áreas críticas dentro destes objetivos, como por exemplo, os núcleos urbanos situados nas áreas das fronteiras agrícolas, nas áreas de doenças endêmicas, e outras. Sua proposta de atuação é a de promover a implantação de serviços de saneamento pontualmente e por um prazo determinado, retirando-se da área quando o sistema está em operação e seus objetivos quanto à saúde pública estão cumpridos. Dessa forma, a FSESP desenvolve com o poder local um relacionamento mais próximo à assistência técnica e suporte financeiro, que implica numa coexistência com o governo municipal na divisão de atribuições e responsabilidades. Quanto ao modelo de intervenção trata-se de uma forma em que a União (Ministério da Saúde) atua como promotor, incentivador de implantação de um serviço sem questionar o princípio constitucional de autonomia municipal, nem sua atribuição de provedor dos serviços básicos de infraestrutura à população local.

Quanto ao modelo de provimento do saneamento centrado na administração municipal, do ponto de vista formal ele permite uma integração mais ampla da ação municipal no ordenamento da ocupação espacial no município e promoção econômica e social da comunidade. Dessa forma, a eleição das prioridades pode prender-se principalmente a fatores internos àquela comunidade, permitindo uma ação mais integrada e pronta do poder público no atendimento às demandas da população por serviços de infraestrutura nos quais se inclui o saneamento. Este modelo pode levar a um melhor

equilíbrio no atendimento à população, já que todos os serviços de infraestrutura e atendimento estão em pé de igualdade para o poder local — seja transportes, pavimentação, saneamento, iluminação pública, etc. Nele, mantém-se o poder decisório no âmbito do governo local, ou seja, o prefeito tem poder sobre o conjunto de variáveis que interferem diretamente com a vida da comunidade que o elegeu. Por outro lado, esta concentração do processo decisório pode tornar a definição de prioridades muito suscetível ao particularismo de interesses políticos locais.

Já o modelo PLANASA estrutura-se a partir do objetivo de prover o saneamento básico como um fim restrito ao fornecimento de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Assim a "produção" do saneamento segue uma lógica empresarial, onde os requisitos de auto-sustentação financeira são impositivos na eleição das prioridades do programa. Seu modelo de gestão é híbrido, ou seja, com critérios de prioridade de alocação rigidamente fixados pela União e executados pelos governos estaduais, através de empresas de saneamento e dessa forma, se insere na administração estadual como uma "cunha" da União sem grande flexibilidade para absorver ou contemplar prioridades que emanem de outras lógicas "não empresariais". Esse caráter híbrido expressa-se ainda no próprio funcionamento do modelo. Fortemente concentrado e gerido por grandes organizações burocráticas, tende a ser permeável ao uso "privatizado" dos recursos públicos e à definição de prioridades que atendam melhor aos interesses de grupos envolvidos na produção dos sistemas de saneamento básico e que, não necessariamente, são compatíveis com a lógica da eficiência técnica ou com a lógica da universalização do atendimento.

A esquematização destes modelos nos permite verificar ainda, que cada um responde a uma concepção do saneamento, que são tratadas pelas instituições como excludentes entre si. Ora, o próprio debate em torno da proposta de rearranjo institucional enfatiza uma concepção de saneamento extremamente abrangente que o inclui como elemento de políticas de saúde pública, de preservação do meio ambiente e utilização de recursos hídricos, de ordenamento da ocupação do espaço urbano e da política social.

Observamos entretanto, que um amadurecimento da reflexão quanto a ênfase a ser atribuída a estas dimensões numa política de saneamento ainda se faz necessária, sob o risco das propostas de gestão ficarem, como parecem estar, à mercê de fatores conjunturais de conflitos entre áreas de atuação e limitações de acesso a recursos. O consenso em torno de uma estratégia quanto ao saneamento poderá dar bases mais legítimas à definição do formato da descentralização, seja quanto aos processos decisórios, à utilização de recursos, ao gerenciamento dos serviços. Nesse sentido, a polarização da discussão em torno de modelos de gestão confusos, que parecem referir-se a descentralização como sinônimo de municipalização, em contraposição a uma centralização mais ou menos "democrática", segundo o modelo FSESP ou PLANASA, parece estar deslocada. Os objetivos de democratização e eficiência, defendidos pelo setor, não são prerrogativas nem do modelo centralizado e nem do descentralizado; a democratização dos procedimentos refere-se principalmente à transparência de informações, clareza de critérios e facilitação de acesso aos recursos. Neste sentido percebemos que uma avaliação mais cautelosa sobre o PLANASA visando esclarecer de que forma a centralização dos processos de planejamento comprometeu ou não os objetivos sociais do plano, poderia ajudar a clarear o debate. Um outro aspecto que merece ainda ser devidamente explorado, é o modelo de provisão de saneamento adotado pelos serviços municipais que não aderiram ao PLANASA. Uma avaliação criteriosa faz-se necessária tanto quanto ao nível de eficiência destes serviços comparativamente a empresas estaduais, bem como, até que ponto efetivamente se verificou nesses municípios vantagens sob o ponto de vista de integração das políticas de ordenamento do espaço urbano.

No acompanhamento do debate explicitado em torno das alternativas de modelos de gestão, verificamos ainda que jaz subjacente, a questão quanto à natureza social do saneamento. Sua caracterização como um bem público produzido pelo Estado para consumo coletivo, estabeleceria, certamente, os limites para a inclusão de recursos não remuneráveis. Os objetivos de universalização do atendimento e generalização do acesso independente da capacidade de pagamento do usuário, estão em flagrante oposição à

proposta de auto-sustentação financeira e seu alcance social estende-se para muito além dos mecanismos do subsídio cruzado. Tal concepção implica que o financiamento do saneamento seja feito também através de impostos e não limitado à reposição tarifária. Esse tipo de discussão remete à questão da política social como atribuição do Estado e de sua prioridade no projeto governamental de desenvolvimento.

A falta de amadurecimento da reflexão destes aspectos percebida no debate em curso, determina que as reivindicações por recursos a fundo perdido prendam-se principalmente às questões conjunturais de equacionamento da dívida do setor, atribuída seja ao mau gerenciamento ou aos efeitos adversos do processo inflacionário.

Acreditamos que este conjunto de indefinições condicionam o tom do debate e a timidez com que é abordado o tema da reforma tributária, bem como a ambiguidade de conceitos explicitados quanto a critérios de descentralização administrativa.

V - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A - LIVROS E ARTIGOS

- . ALMEIDA, Wanderley J. Manso de - Abastecimento de Água à População Urbana: uma Avaliação do PLANASA - Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- . COUTINHO, Luciano - Estrutura e Gênese da Administração Pública de São Paulo: Administração Descentralizada do Setor Público Estadual, Saneamento Básico - São Paulo, FINEP/FUNDAP, 1978
- . FAGNANI, Eduardo - O Perfil de Intervenção Governamental no Saneamento Básico: Principais Dilemas de São Paulo - FUNDAP, s/d.
- . ----- - As Políticas de Saneamento Básico e Habitação no Brasil - São Paulo, 1982.
- . ----- e SILVA, P.L. Barros - Dilemas de Reordenamento da Política Social na Transição Democrática - ANPOCS, Out./1985.
- . JACOBI, P.R. - Políticas Públicas de Saneamento Básico e Saúde e Revindicações Sociais no Município de São Paulo 1974-1984 - USP, Tese de Doutorado, 1985.
- . REGO MONTEIRO, J.R. - O Problema da Água e Esgoto, Equacionamento em Nível Nacional: A Experiência Brasileira - XII Congresso de Engenharia Sanitária, Caracas, 1970.
- . ----- - - - "Abastecimento de Água, Abastecimento a Nível Nacional" - REVISTA DAE, nº 80, abril/1971.
- . ----- - - - Bases Institucionais para um Plano Interamericano de Saneamento Básico - XIII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária, Assunción, Paraguai, 20 a 26 de Agosto de 1972.
- . ----- - - - "A Posição do Brasil Face à Década da Água" - REVISTA DE ENGENHARIA SANITÁRIA, nº 4, Out/Dez. 1981.
- . SOARES, PERCY A.P. - Saneamento Básico - Trabalho apresentado no Seminário sobre Política e Desenvolvimento Urbano, 1984.

B - DOCUMENTOS E OUTRAS FONTES

- . ABES - Revista de Engenharia Sanitária - vários números.
- . ---- - Jornal da ABES - nºs. 01 a 12 de 1986.
- . ---- - Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental - nºs. 08, 09 e 10.
- . ---- - Debate do Relatório Final da Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento - Documento final e anexo, Rio de Janeiro, 8 e 9 de maio de 1986.
- . AESBE - Contribuição para a Reformulação da Política Nacional de Saneamento - s/d.
- . ASFAMAS - Política de Vendas e Qualidades de Materiais para Saneamento - 3ª Assembléia Nacional da ASSEMAE, Uberlândia-MG, Out/1985.
- . ASSEMAE - Contribuição da ASSEMAE para a Política Nacional de Saneamento - s/d.
- . ---- - Proposições da ASSEMAE Relativas aos Interesses dos Municípios não Vinculados ao PLANASA - s/d.
- . ---- - Listagem de Municípios Associados: Nível de Abastecimento e Tarifas Praticadas - Dez./1986.
- . BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO-BNH - Tecnologias Alternativas nas Áreas de Habitações e Saneamento - Rio de Janeiro, 1986.
- . ---- - Programas: Departamento de Planejamento e Análise de Custos - Julho/1986
- . ---- - PLANASA: Aplicações e Resultados - 1968-1984.
- . ---- - PLANASA: Avaliações e Perspectivas - Exposição do Dr. Irvando Mendonça Pires, 1985.
- . CAERN - Pesquisas de Soluções de Esgotamento Sanitário para Comunidades Urbanas do Interior do Estado - Rio de Janeiro, BNH/DEPEA, 1984.
- . FUNDAÇÃO SESP - Superintendência de Saneamento, Sistema de Abastecimento de Água em Operação em Junho de 86.
- . ---- - Revista SESP - 1986.

- . IBAM - Pesquisa sobre Capacidade de Investimento de Estados e Municípios e Desenvolvimento Urbano - Rio de Janeiro, BNH/IBAM - 1986.
- . Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - Relatório da Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento - Out. de 1985, VOL.I.
- . ---- - Sistema Nacional de Saneamento - Dez. 1986
- . Jornal da Tarde - 23/08/72; 27/10/81; 11/08/82; 14/08/82; 16/08/82; 17/08/82.
- . O Estado de São Paulo - 21/08/74; 03/12/74; 18/03/76; 31/03/78 ; 12/01/80; 23/03/80.
- . SABESP - REVISTA DAE - Vários Números.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos).</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110).	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111).	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORIEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28
117. FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. <u>Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)	28
118. BENETTI, Carlo. <u>Valor, excedente e moeda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)	19

	Nº de páginas
119. MOREIRA, Maurício Mesquita. <u>Progresso Técnico e Estrutura de mercado; a indústria internacional de telecomunicações.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)	81
120. LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. <u>Marx e a Mercadoria Força de Trabalho.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)	34
121. FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. <u>O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)	35
122. CORIAT, Benjamin; SABOIA, João. <u>Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de fordisation forcée et contrariée.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)	52
123. PROCHNIK, Victor. <u>A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)	39
124. FABRIANI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C. - <u>Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)	45

