

II - SIMPÓSIO LUSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

SALVADOR - 08/86

TEMA 2 - Política e problemas institucionais no âmbito da engenharia sanitária e ambiental

Política de Saneamento - Necessidades de Mudanças

Eng^o SZACHNA ELIASZ CYNAMON

- Prof. Titular da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz
- Prof. da Faculdade de Engenharia da UERJ

R E S U M O

O autor faz uma análise sucinta de alguns aspectos das ações de saneamento que levaram a orientação e financiamento do setor para a esfera do Banco Nacional de Habitação - BNH. Analisa méritos e deficiências e o impasse a que se chegou apresentando sugestões concretas para uma política de Saneamento e seu financiamento, baseado numa maior participação popular, autonomia municipal e prestação de contas.

II SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL
SALVADOR - 08/86

TEMA 2 - Políticas e problemas institucionais no âmbito da Engenharia Sanitária e Ambiental.

Política de Saneamento - Necessidade de Mudanças

Eng^o SZACHNA ELIASZ CYNAMON

- Prof. Titular da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Osvaldo Cruz

- Prof. da Faculdade de Engenharia da UERJ

O advento da Nova República e os fatos e a participação popular através dos movimentos de massa que a antecederam levam a repensar e reformular o equacionamento que se vinha dando em diversos setores de atividades do país, alguns deles como o da área de saneamento, ora em plena encruzilhada, sem norte e sem rumo e principalmente sem perspectivas após a reformulação econômica em andamento e na qual a população deposita tantas esperanças.

Pode causar espécie que a Política de Saneamento tenha sido ditada nestes últimos anos pelo Banco Nacional de Habitação - BNH, no final das contas um banco, quando se tinha e tem por perto entidades como o Ministério do Interior, ao qual se acha vinculado ou o Ministério da Saúde, ao qual cabe a diretriz da Política Nacional de Saúde e Saneamento é Saúde.

Não é esse o ponto chave do problema; conhecidas as artimanhas administrativas principalmente do regime de transição, buscando fórmulas salvadoras com o destroçamento das estruturas convencionais, atrás de uma suposta maior agilidade e eficiência administrativa.

Do ponto de vista prático, o arranjo não causa nenhuma objeção; não é a capa que vale, mas sim o conteúdo.

O que sim é motivo de análise e crítica é a política desenvolvida.

O BNH recebeu a incumbência de resolver o deficit de habitação no País. No início do programa as discussões do corpo técnico indicavam que não era possível resolver o problema de habitação sem resolver o problema de abastecimento de água, esgotos etc. Com este argumento foi levada ao BNH a hegemonia sobre o setor saneamento.

No Brasil da década de 70, havia um deficit crônico de abastecimento d'água e ainda maior de esgotamento sanitário, fruto da urbanização crescente.

O corpo técnico atribuía a maior culpa por este deficit à falta de recursos financeiros, decorrente de uma política paternalista que fazia incluir nos orçamentos Federal e estaduais, dotações a fundo perdido não recuperáveis, obrigando sempre a busca de novas dotações por ocasião da execução de novas obras e levando ao atraso histórico.

Houve em consequência diversas tentativas de independizar a obtenção dos recursos, da necessidade de sua inclusão na dotação orçamentária. A mais notável destas tentativas foi elaborada pelo engenheiro Walter Sanchez e transformada em Lei no 2º governo do Presidente Vargas e teve duração efêmera.

Nova equação surgiu através do BNH e seu PLANASA, envolvendo:

- o fundo de financiamento dos investimentos formado pelos depósitos de cadernetas de poupança, sistema popular de depósito a prazo fixo, rendendo juros e correção monetária e mais os dinheiros dos fundos de garantia por tempo de serviço, que também rendem juros e correção monetária;
- criação de fundos estaduais FAE, compostos: 50% pelo financiamento oriundo do BNH e 50% formados com até 5% da renda tributária estadual;
- financiamento das obras através de fundos com retorno obtido através da cobrança de tarifas, pagas pela prestação de serviços.

- Para operacionalização, a presença de órgãos gestores, órgãos promotores estaduais, etc.

Com este sistema criou-se a fórmula "democrática" de autofinanciamento de sistemas de água e esgotos, etc.

A fórmula apostou firme na inflação e embora não se queira acusar que tenha sido de forma intencional, foi maquiavélica, atrelando obras que deveriam ser de pouca ou nenhuma lucratividade financeira, a depósitos que deviam render juros e correção monetária. Já no seu nascedouro, numa inviabilidade teórica.

Surgiram na execução do Programa, outras necessidades estruturais, como: de pessoal, etc. e foram sendo criados novos fundos com novas siglas.

Nos anos do milagre econômico da década de 70, os recursos jorraram numa proporção jamais sonhada pelos mais otimistas.

De início se fez parcimônia impondo estudos por estado, planos de viabilidade global com modelagem matemática, os projetos tiveram etapas escalonadas aumentadas, investiu-se na estruturação estadual e no recurso humano, mas se gastou sem medida em soluções sofisticadas de alto cunho tecnocrata, cegos à realidade das origens do dinheiro e de seus compromissos sagrados de retorno; encareceram-se os projetos técnicos com nuances muito didáticas.

Inventou-se a fórmula da economia de escala, em oposição à parcimônia necessária aos gastos, triturou-se a pequena e média empresa privada em holocausto à confiabilidade do serviço dos gigantes, trazendo em compensação para o setor gigantes sem experiência no mesmo.

Seguindo política salvadora da concentração do poder e sob o argumento de que as prefeituras e a política foram incapazes de realizar, apagou-se o mínimo vestígio de autonomia municipal. Aos municípios foi dada "opção" - ou se filia à Empresa Estadual de Saneamento ou não ganha para o saneamento e coisas mais, tais como estradas, educação, canais e mais e mais. Um após outro, os estados foram "aderindo" e as prefeituras, também.

Os Estados, diga-se de passagem, apesar de todo discurso da obrigatoriedade de devolver os empréstimos estiveram sempre com a esperança na tradição brasileira, de não pagar ao Governo Federal. No final, a Caixa é única; só que no momento não era e o dinheiro vinha de fundos alimentados pelos depósitos das cadernetas de poupança e fundos alimentados pelo dinheiro dos fundos de garantia por tempo de serviço de assalariados. Nos últimos três anos, alguns Estados deixaram de pagar a dívida.

É indiscutível o avanço que se deu na realização de obras de abastecimento d'água, no treinamento de pessoal e na organização das estruturas estaduais através de empresas de saneamento.

Do lado negativo, contam-se:

- o excessivo gasto em obras sofisticadas;
- alto custo operacional;
- eliminação da média e pequena empresa;
- marginalização da população com a centralização de serviços; obras sendo feitas à revelia de uma população a qual se destinam e que é no final, quem paga a fatura;
- rombo final de altas somas, consequência da inadimplência;
- não utilização da tarifa social;
- não implantação efetiva da tarifa diferencial;
- não atendimento às áreas carentes;
- asfixia de pesquisa sob máscara do centralismo e conomocrático.

O golpe frontal vem na reforma econômica do Presidente Sarney com a perspectiva da moeda estável e redução da inflação mínima e a queda do interesse, inicial pelo menos, no depósito nas cadernetas de poupança.

Chega assim, a hora da verdade e da necessidade de formulação de uma política de Saneamento e independente da vinculação administrativa da gestão desta política, lançamos sugestões para o debate de itens que nela devem ser incluídos.

1. Sendo as ações, projetos, obras, manutenção e operação de sistemas de saneamento de interesse da população que no final é quem paga a sua despesa, a política deve ser determinada com a participação da mesma população.

Como? - Há no Brasil experiência recente que pode ser adaptada ao setor. É a experiência do verdadeiro Fórum que foi a VIII Conferência Nacional de Saúde e as pré conferências que a antecederam e que no final vão levar o desejo da população para constar da futura constituição;

2. Discussão ampla da problemática de saneamento a nível técnico e a nível popular;

3. Restabelecimento da autonomia municipal sem a quebra das estruturas estaduais duramente conquistadas. Dando-lhe as funções de assessoria, orientação técnica, ajuda na manutenção;

4. Criação dos Conselhos Municipais de Saneamento a nível técnico e a nível popular;

5. Prestação de contas local;

6. Recriação das autarquias municipais de água, esgoto e lixo;

7. Democratização de procedimentos associado ao caráter técnico das normas;

8. Novos conceitos de viabilidade técnico econômica, incluindo o parâmetro social com a extensão dos serviços prioritariamente as áreas carentes;

9. Reorganização local dos serviços de modo a torná-los mais econômicos e viáveis em associação com serviços afins: gás, luz, telefone, etc;

10. Reformulação da política tarifária que no momento faz incidir o maior custo proporcional nos usuários mais pobres;

11. Adoção de uma política oficial que agilize as ações para áreas carentes;

12. Adoção da tarifa social e efetivação de uma tarifa diferenciada com o preço unitário crescente com o aumento do consumo;

13. Política de efetivo apoio à busca e implantação de tecnologia apropriada, como forma de redução dos custos de investimento e viabilização;

14. Política de pessoal, abertura para o maior relacionamento com a população, formação de mentalidade ética e solidária;

15. Reformulação e busca de novas formas de financiamento, usando-se além das tarifas justas, os carnês de antecipação com o uso diferencial de cotas de tal modo que os usuários de maior padrão econômico os completam em menor tempo, como sendo o melhor modo de reduzir os custos de capital;

16. Utilização da mão de obra local, com pagamento justo;

17. Política racional de uso de mutirão dando-lhe caráter justo e social e não o perverso de exploração do mais pobre;

18. Solidariedade Regional, Estadual e Federal para solução de problemas para áreas difíceis, que fujam a custo médio.

Estas são as considerações que nos permitimos fazer, para a reformulação de uma política de saneamento.
