

DISCIPLINA AUP 5840

O mercado e o Estado na organização espacial da produção

A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO
E O DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS NO BRASIL:

DO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO (PLANASA)
AO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

TATIANA MORITA NOBRE

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Universidade de São Paulo

Pós-Graduação - Mestrado - Habitat

2009 - 2011

São Paulo, 03 de agosto de 2009.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO I SANEAMENTO BÁSICO.....	4
CAPÍTULO II HISTÓRIA DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO	5
1. ESTÁGIO EXTENSIVO NO BRASIL (1850 - 1970): INSTITUCIONALIZAÇÃO E PRIMEIROS PLANOS	5
2. INÍCIO DA EXAUSTÃO DO ESTÁGIO EXTENSIVO NO BRASIL (1970 - 1980): PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO	6
3. IMPASSE DA EXAUSTÃO DO ESTÁGIO EXTENSIVO (1980 – 2003): REFLUXO DOS INVESTIMENTOS	9
4. NOVOS IMPASSES NA EXAUSTÃO DO ESTÁGIO EXTENSIVO: RETOMADA DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (2003 - ATUAL).....	11
CAPÍTULO III ANÁLISES CONCLUSIVAS	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	15

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo compreender o histórico da política nacional de saneamento básico no período compreendido entre dois momentos de grande investimento no setor, desde a elaboração do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) até a recente implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e sua relação com o desenvolvimento das forças produtivas no país sob a ótica da interpretação da acumulação entravada, enquanto forma de análise do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Busca-se identificar e analisar as características dos estágios de acumulação (extensivo e intensivo), assim como as características do entrave ao desenvolvimento das forças produtivas, a partir dos investimentos em infraestrutura urbana.

Trata-se do desenvolvimento do projeto de mestrado, em fase inicial, relacionado ao conteúdo ministrado na disciplina cursada, em que se busca consolidar referências teóricas para as análises que serão desenvolvidas com o aprofundamento da pesquisa.

A interpretação da acumulação entravada (Csaba, 1999) desenvolve uma análise dos estágios de desenvolvimento do sistema capitalista de produção, da forma como ocorre no Brasil, que, por corresponder ao processo de produção e reprodução social resultante de uma sociedade de elite, diferentemente da sociedade burguesa, caracteriza-se pela constante reimposição dos entraves ao desenvolvimento e da expatriação de parte do excedente da produção, que não é acumulado, não é reinvestido, no desenvolvimento das forças produtivas.

Neste sentido, o estágio extensivo se caracteriza pela expansão das formas capitalistas de produção e de reprodução social, principalmente com a generalização do trabalho assalariado, da forma-mercadoria e da propriedade privada da terra.

Segundo Csaba, uma vez esgotadas as possibilidades de expansão do modo de produção capitalista sobre as formas não-capitalistas de produção, o desenvolvimento das forças produtivas só é possível com o aprimoramento técnico e da conseqüente qualificação da mão-de-obra e da sua forma de reprodução social, ou seja, da passagem do estágio extensivo para o intensivo de produção.

O impasse que o Brasil apresenta com o esgotamento do estágio extensivo e a não realização das mudanças sociais para o desenvolvimento das novas formas de produção, nos fornece elementos para identificação e análise dos entraves ao desenvolvimento.

Busca-se, portanto, reconhecer este processo sob a perspectiva e particularidades referentes aos investimentos em infraestrutura, especialmente no setor de saneamento básico, identificando nas políticas implementadas as características da acumulação entravada.

Dessa forma, esta monografia é composta por um capítulo inicial que apresenta os conceitos sobre os quais a análise sobre a política de saneamento básico se desenvolverá.

O histórico da política de saneamento, correspondente ao segundo capítulo, é abordado sob a ótica dos estágios de desenvolvimento do capitalismo no país, apresentado em quatro partes: (I) estágio extensivo, (II) esgotamento do estágio extensivo, (III) refluxo dos investimentos e (IV) retomada dos investimentos.

Por fim, o terceiro e último capítulo corresponde à uma síntese das análises conclusivas deste trabalho, buscando identificar, por meio da construção do panorama atual da situação do saneamento no país, os impasses correspondentes.

CAPÍTULO I | SANEAMENTO BÁSICO

Os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, que se inserem no âmbito do conceito de saneamento básico¹, referem-se a um conhecimento aplicado, historicamente vinculado à noção de prevenção de doenças e à promoção de saúde², e envolve a prestação de serviços que se apóiam na construção e na manutenção de elementos de infraestrutura.

Como elemento de infraestrutura, o saneamento é um componente-base para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção e de reprodução social, correspondendo a um valor de uso complexo no processo de acumulação, uma vez que exige um alto grau de cooperação de capitais para sua concretização, na escala requerida. Os serviços de saneamento servem não apenas à reprodução da classe trabalhadora, como também diretamente às atividades de produção propriamente dita (inclusive como matéria-prima), assim como na produção de valores de uso.

Entendido seu papel no desenvolvimento do modo capitalista de produção, o estudo sobre a expansão da rede de saneamento é um importante meio para a análise dos estágios de desenvolvimento, visto que, como ressalta Csaba, “*o estabelecimento dos níveis de serviço providos pela infraestrutura urbana decorrem do respectivo estágio de desenvolvimento específico, que impõe as condições de produção e reprodução social, e em particular, o nível de subsistência da força de trabalho.*” (1999)

A análise sobre os investimentos deve dedicar atenção especial às aglomerações urbanas, local em que as condições para o desenvolvimento das relações de produção e de reprodução social estão garantidas, pois “*a elas cabe o papel de assegurar as condições de reprodução da força de trabalho, aos níveis requeridos pelo estágio de desenvolvimento da sociedade.*” (Csaba, 1999)

Além disso, os elementos de infraestrutura de saneamento básico são componentes do setor da construção civil conhecido como construção pesada, que, em termos marxistas, são componentes do capital fixo ou capital constante na produção capitalista.

Posterior à etapa de construção dos elementos de infraestrutura, o saneamento é entendido como prestação de serviço público, especificamente de utilidade pública, dada a reconhecida essencialidade e necessidade para sobrevivência, e, independentemente de seu regime jurídico, integra sistemas de consumo coletivo. Neste campo, o Estado é o principal agente de planejamento, regulador, executor e contratante. Além disso, “*apesar de corresponder a um sistema indivisível, abrange consumidores heterogêneos quanto às exigências de qualidade, volume e regularidade do serviço.*” (Bueno, 1994)

É importante ressaltar ainda que o serviço de saneamento é feito com recursos naturais limitados (associado à noção da capacidade finita da água), que, vinculada à sua característica de economia de rede, permite concluir que “*é impossível a coexistência de mais de um sistema, por sua própria natureza, deve ser diferenciado dentro da concorrência da lei de mercado, por se constituir em um monopólio natural.*” (REZENDE E HELLER, 2002. In: MONTENEGRO, 2006: 10) Estas características particulares deste sistema devem ser incorporadas na análise das diferentes estratégias adotadas no desenho da política de saneamento nos períodos estudados, já que o controle sobre este serviço pode significar influência estratégica sobre a atividade econômica e social, representando um importante meio de controle sobre o território.

¹ O conceito de saneamento básico inclui ainda outros serviços como coleta e tratamento dos resíduos sólidos e gasosos, manejo de águas pluviais, assim como o controle de vetores de doenças.

² Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), 80% das doenças que afetam a humanidade se relacionam diretamente com a água. (JORGE, 1987: 32)

CAPÍTULO II | HISTÓRIA DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

1. ESTÁGIO EXTENSIVO NO BRASIL (1850 - 1970): INSTITUCIONALIZAÇÃO E PRIMEIROS PLANOS

No Brasil, é apenas a partir do século XVIII que começaram a ser implantados os primeiros sistemas públicos de abastecimento de água nas mais importantes cidades coloniais, identificados principalmente pela construção dos aquedutos e chafarizes. Neste período, também foi executado um conjunto grande de obras de drenagem, visando a eliminação de áreas alagadas e a erradicação da propagação de doenças nestes locais.

A ampliação do sistema em maior escala ocorreu no fim do século XIX e no início do século XX, durante período de aceleração do processo de urbanização no país, característico da expansão do modo capitalista de produção, evidentemente com problemas cada vez mais complexos no campo do saneamento. Neste período, a prestação de serviços era realizada pelos estados³, cujas ações vinculadas aos setores de saúde estavam baseadas predominantemente na concessão de serviços públicos às empresas privadas, principalmente às empresas de capital inglês (que tinham hegemonia no mercado brasileiro).

Neste período, os sistemas de saneamento foram implantados juntamente com outros sistemas de infraestrutura, geralmente vinculados ao sistema de exportação⁴ (estradas de ferro, primeiras estradas de rodagem, geração de energia elétrica, portos, iluminação pública e transportes urbanos), pelas mesmas empresas que dominavam todos os setores, e cuja concentração de investimentos no sudeste do país já se tornava evidente.

De acordo com a interpretação dos estágios de desenvolvimento, é neste período que se inicia o estágio extensivo no Brasil, marcado pelo ano 1850, com a promulgação da Lei de Terras e a proibição do tráfico de escravos, oficializando as condições para expansão do modo de produção capitalista no país, criando as condições para a ampliação em grande escala do trabalho assalariado e da propriedade privada da terra.

Como o próprio nome revela, o estágio extensivo é caracterizado pela extensão do sistema e do modo de produção pelo território, em que as relações não capitalistas são incorporadas pelo modo capitalista de produção. Neste sentido, como visto, as características mais importantes deste estágio é o desenvolvimento das forças produtivas rumo à generalização do trabalho assalariado, da forma-mercadoria, do mercado consumidor e da propriedade privada.

No campo do planejamento e da organização dos elementos de infraestrutura no território, especialmente do saneamento básico, é partir da década de 1930, no Governo Getúlio Vargas, que foram organizados e instituídos órgãos e entidades municipais de saneamento por todo o país, quando o Estado passou a implantar e gerir de forma centralizada os sistemas de serviços urbanos.

Trata-se de um período de avanços consideráveis no processo de institucionalização, de planejamento e de investimentos em infraestrutura, característicos do período político que se refere, em que, associado às reformas político-administrativas e trabalhistas realizadas, são os principais exemplos de consolidação do modo de produção capitalista no país. Neste sentido, observa-se que a expansão do trabalho assalariado é

³ Em São Paulo, os serviços estiveram a cargo do governo do estado, desde a criação da Repartição de Águas e Esgotos (RAE), no fim do século XIX.

⁴ Neste contexto, ressalta-se a questão se o direcionamento da expansão da rede de saneamento básico acompanhou eixos de econômicos voltados para exportação ou eixos de expansão do trabalho assalariado. Tal questão é merecedora de pesquisa aprofundada.

acompanhada pela expansão da rede de infraestrutura urbana, base para o desenvolvimento das formas capitalistas de produção.

Os principais marcos legais, de caráter nacional, na área de saneamento correspondem à instituição do Código de Águas, em 1934, normatizando o uso da água no território brasileiro, à criação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), em 1940, e à instituição do Serviço Especial de Saúde Pública, em 1942. (Bueno, 1994: 94)

No início da década de 40, com maior dinamismo na década de 1950, observa-se o processo de crescimento e de consolidação da indústria da construção civil no país, como um setor constituído por um importante conjunto de empresas nacionais e com grande influência na economia e na política nacional, e de ampliação das obras de construção pesada, principalmente de hidrelétricas e barragens.

Em São Paulo, é formulado o Plano Geral de Distribuição de Água e de Coleta e Tratamento Depurador de Esgotos, em 1942, pelo engenheiro Plínio Whitaker, então diretor da RAE, constituindo uma importante marca na introdução de programas de longo prazo no saneamento do estado. (Bueno, 1994: 83)

Em 1953, o governo lançou o Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água, que, com forte influência dos organismos internacionais, promoveu a descentralização das ações pela União e estimulou a municipalização dos serviços por meio de autarquias e empresas de economia mista, através da adoção da nova lógica financeira do setor, de retorno do capital investido. No mesmo ano, em São Paulo, é elaborado o Projeto Greeley-Hansen, por uma empresa americana contratada pela RAE, de forma integrada com as propostas do Plano Whitaker.

Verifica-se que, neste período, a influência e a atuação direta de empresas estrangeiras no desenvolvimento dos projetos e planos, na execução e gestão das obras realizadas, assim como na prestação dos serviços correspondentes, revelando formas de manutenção da expatriação de capital no campo dos investimentos em infraestrutura.

2. INÍCIO DA EXAUSTÃO DO ESTÁGIO EXTENSIVO NO BRASIL (1970 - 1980): PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO

Foi durante o regime militar que as redes de infraestrutura foram expandidas em grande escala pelo país, inclusive as ações no campo do saneamento básico. Com a instituição da Política Nacional de Saneamento (Lei Federal nº 5.318/1967) e do Sistema Nacional de Saneamento, a partir dos quais foi elaborado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o setor passou a contar com mais clara, rígida (e centralizada) regulamentação. A nova política se baseava no impulsionamento da concessão dos sistemas e serviços de saneamento para empresas públicas, com forte financiamento federal, gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)⁵, com recursos de financiamentos internacionais e especialmente do recém criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1969.

Elaborado em 1971, o PLANASA, associado ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – PNDES (1967 – 76), ao Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968 - 70) e aos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND I e II (1972 - 74), é um exemplo da valorização da atividade de planejamento e da conseqüente realização de grandes investimentos em obras do setor de infraestrutura pesada, que estendeu como nunca antes visto no país as redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com o intuito de, sobretudo, impulsionar o crescimento da economia e da

⁵ BNH (criado em 1964 pela Lei Federal nº 4.380) foi a entidade responsável pela execução da política de saneamento. No mesmo ano de elaboração do PLANASA, o BNH foi transformado em empresa pública de personalidade jurídica de direito privado, garantindo maior flexibilidade de atuação. (JORGE, 1987)

industrialização brasileira e, evidentemente, garantir as condições para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção e de reprodução social.

Sua montagem exigiu a adesão dos governos estaduais e municipais ao Sistema Financeiro do Saneamento (SFS - BNH) e à constituição de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Desse modo, o plano se baseava na concessão, por parte dos municípios, dos direitos de exploração dos serviços de saneamento às CESBs de seus respectivos estados que seriam as responsáveis pela execução de obras e pela operação dos sistemas.

A adesão foi alcançada por meio da restrição do financiamento (tanto do OGU e do FGTS, como de organismos internacionais) às companhias recém criadas, que seriam auto-sustentáveis por meio da tarifação, também regulada pelo BNH. Apesar da rápida aderência nacional⁶, o PLANASA não conseguiu trazer para seu controle cerca de 1.170 municípios brasileiros (28,5% do total) que mantiveram com grande dificuldade autonomia nos serviços de saneamento urbano.

Neste contexto, ressalta-se que a ampliação dos investimentos no planejamento e nas obras de infraestrutura corresponde à necessidade de aumento da produtividade do trabalho e de melhoria das condições de reprodução da força de trabalho, conseqüentemente, dos níveis de serviço das infraestruturas e de serviços urbanos, além do aprimoramento técnico, evidenciando o esgotamento do estágio extensivo de produção e a necessidade de passagem para o estágio intensivo.

Em relação ao atendimento da população, a implementação do PLANASA, apesar do não cumprimento das metas planejadas⁷, melhorou visivelmente as condições urbanas de abastecimento de água, chegando à década de 80 atendendo 80% da população urbana do Brasil. Quanto ao esgotamento sanitário urbano a situação não avançou da mesma forma, com apenas 32,4% da população brasileira atendida e apenas parte do esgoto coletado tratado. (JORGE, 1987: 235) No entanto, verifica-se que o atendimento não atingiu as áreas mais pobres do país, priorizando a região sul e sudeste, além de não atingir também as periferias urbanas, principalmente pela baixa capacidade de retorno financeiro. Evidentemente, deve ser levado em consideração o crescimento demográfico nas cidades, que foi bastante elevado neste período de grande migração para os principais centros urbanos do país.

Conclui-se, portanto, que, durante as décadas de 1970, a política de saneamento priorizou ações na área de abastecimento de água, em detrimento de outras áreas. Como conseqüência, observa-se a redução significativa nas taxas de mortalidade infantil⁸, principal índice afetado pela política de abastecimento de água, além do aumento da expectativa de vida da população.

No estado de São Paulo, o período também foi marcado pela centralização política e de fortalecimento das atividades de planejamento, assim como de investimento no setor de saneamento, observada pela a criação, em 1966, do Fundo Estadual de Saneamento Básico e, no mesmo ano, da Companhia de Águas de São Paulo (COMASP), responsável pela captação, tratamento e fornecimento de água para a Região Metropolitana de São Paulo. Em 1973, foi criada a Companhia de Saneamento Básico do

⁶ “Em apenas 3 anos, 1975 a 1978, o PLANASA atingiu mil municípios, totalizando, no seu campo de ação, até esta data, 2.000 municípios ou 50% dos municípios brasileiros, aproximadamente”. (Maricato, 1987)

⁷ “O não cumprimento das metas físicas planejadas, em que pese a superação das metas financeiras, pode ser explicado pelo intenso processo de urbanização iniciado na década anterior, com o correspondente aumento da população urbana. Na década de 60, enquanto a taxa de crescimento anual da população total do país foi de 3,0%, a população urbana cresceu à taxa anual de 5,2%”. (ABICALIL, 2000)

⁸ Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2000, de cada 1.000 crianças nascidas vivas, 30 morreram com menos de um ano, em 1970, esse número chegava a 100. (MCidades, 2004: 21)

Estado de São Paulo (SABESP) (Lei Estadual nº 119/1973), fundindo as várias empresas e autarquias de abastecimento de água e coleta de esgoto de São Paulo existentes.

Esta mudança no processo de decisão dos investimentos no território caracteriza a exaustão do estágio extensivo de produção no país, visto a necessidade e a busca pela implementação do novo estágio de desenvolvimento. A grande expansão da rede de infraestrutura, associado à ampliação do trabalho assalariado e da forma-mercadoria pelo país, processos característicos deste período, revela o início do esgotamento ou da exaustão do estágio extensivo de produção.

Se o processo de acumulação, mesmo que entravada, foi possível no estágio extensivo em função do rápido crescimento econômico, ele passa a se tornar problemático com a exaustão desse estágio e conseqüentemente pela queda da taxa de excedente, a partir de meados da década de 1970. (Csaba, 1999)

É neste contexto que a necessidade de intervenção estatal traz à tona a dialética da produção de valor de uso (visível pelas atividades de planejamento) em detrimento da forma-mercadoria, já em estágio de desenvolvimento das relações capitalistas de produção próximo ao da generalização.

“Os limites à generalização da forma-mercadoria impõem a intervenção estatal com produção direta de valores de uso. Tal é a dialética da forma-mercadoria, em que a produção é organizada pelos processos simultâneos e antagônicos de mercado e de intervenção do Estado, sendo postulada a primazia dos primeiros.” (Csaba, 1999)

No contexto de exaustão do estágio extensivo, momento em que o país tornara-se predominantemente urbano (em meados da década de 60) e o trabalho assalariado havia se generalizado, a expansão da produção a partir de então passou a ficar dependente do avanço que seria provocado pelo progresso técnico e pelo aumento da produtividade da força de trabalho, característico do novo estágio de desenvolvimento, o intensivo.

“No estágio de acumulação extensiva a expansão da forma-mercadoria procede relativamente desimpedida predominantemente mediante a extensão da produção de mercadorias às custas de formas não-capitalistas de produção. Já no estágio intensivo, em que a expansão da produção fica restrita essencialmente ao aumento da produtividade do trabalho, o antagonismo entre mercado e Estado atinge novo patamar, porque a intervenção do Estado (planejamento, produção do espaço, etc.) - que nega a forma-mercadoria, ainda que seja necessária para sua preservação - se intensifica e a reasserção da primazia da forma - mercadoria - a negação da negação - torna-se cada vez mais problemática.” (Csaba, 1999)

Com a exaustão do estágio extensivo, a acumulação entravada torna-se impossível, devido a, entre outros fatores, queda da taxa de excedente (Csaba, 1999), colocando a questão da permanência da sociedade de elite, num contexto de fortalecimento da classe burguesa.

“Acumulação desimpedida no mercado interno tanto requereria quanto induziria o pleno desenvolvimento das forças produtivas e em particular o fortalecimento da burguesia que em última instância acabaria por desafiar a dominação da elite enquanto classe” e implicaria na “transição para o estágio de acumulação intensiva suportada no aumento da produtividade do trabalho e conseqüentemente, com a elevação do nível de subsistência da força de trabalho.” (Csaba, 1999)

Este impasse nos permite identificar os entraves ao desenvolvimento das forças produtivas, ressaltados pela crise que segue, num contexto em que o avanço nas atividades de planejamento (produção de valor de uso) e de investimentos em infraestrutura impulsionam uma transformação do modo de reprodução social.

3. IMPASSE DA EXAUSTÃO DO ESTÁGIO EXTENSIVO (1980 – 2003): REFLUXO DOS INVESTIMENTOS

A reimposição dos entraves ao desenvolvimento, com a exaustão do estágio extensivo de produção e o impasse rumo ao início do estágio intensivo, são visíveis pela redução constante dos investimentos em infraestrutura, elevada inflação e dívida externa, que, associados à falta de transparência e corrupção nos órgãos governamentais, levaram à forte crise econômica nos primeiros anos da década de 1980.

No campo do saneamento, neste período, assiste-se ao enfraquecimento do PLANASA e ao colapso do BNH em 1986⁹, período em que o governo federal deixou de realizar repasses a fundo perdido para as CESBs, e passou a contrair cada vez mais de empréstimos internacionais, principalmente do Banco Mundial. Nas companhias, a crise econômica resultou em uma grande defasagem de tarifas (em relação ao elevado índice da inflação) e no não pagamento dos empréstimos, o que acabou por comprometer a capacidade de financiamento do FGTS. (JORGE, 1987; ABICALIL, 2000)

Após a abertura política, observadas a redução das taxas de investimento anos a fio¹⁰, o plano foi remodelado em 1985 e o crédito às autarquias municipais foi reaberto¹¹, mesmo que de forma fragmentada, uma vez que neste período foram instituídas as leis orgânicas municipais e estaduais, descentralizadas inúmeras políticas setoriais, além da elaboração de planos diretores municipais. Merece destaque também a instituição de novo ordenamento institucional do país com a promulgação da Constituição Federal, em 1988.

O PLANASA entrou em crise na década de 90, resultando no seu declínio em 1992 (Resolução nº 076 do Conselho Curador do FGTS). Desde então, foram instituídos planos e programas nacionais específicos e não raramente desvinculados entre si voltados para o setor de saneamento, como Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB), Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR), entre outros, que contavam também com recursos do Banco Mundial. Além disso, durante a década de 1990 começaram a vencer os primeiros contratos de concessão assinados entre municípios e companhias estaduais.

Neste contexto, em 1990, é instituído o Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei Federal nº 8.031/1990), e em 1995, a Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987/1995), permitindo a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada.

Com a falta de regulação, principalmente após a quebra do BNH, os serviços passaram a ser prestados sem planejamento ou regulação como diretriz nacional, cujo vazio abriu espaço para que as instituições financeiras internacionais, implementando as novas diretrizes neoliberais, apontassem o caminho das concessões às empresas privadas e das privatizações propriamente ditas.

Neste contexto, durante o Governo Fernando Collor de Mello, em meio à reformas administrativa, monetária e econômica, tem início o processo de ampliação das concessões às empresas privadas e de reformas rumo à privatização do setor de saneamento básico no Brasil, com mudanças institucionais e normativas em âmbito nacional, principalmente após a aprovação da Lei de Concessões. Entre os anos 1995 e 2002, já durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, observado o aumento nos

⁹ As atribuições do BNH de gestão da política de saneamento foram passadas para a Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos do FGTS até os dias atuais.

¹⁰ A taxa de investimento no setor, que foi de 0,34% do PIB durante a década de 1970, caiu para 0,28% na década de 1980 e para 0,13% na de 1990. Além disso, o saneamento foi o setor mais afetado pela queda nas taxas de investimentos ocorrida no período 90-94, com decréscimo maior do que os ocorridos em energia elétrica e transportes. (ABLICALIL, 2000)

¹¹ É neste contexto que foi criada a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (mais de mil municípios que não tinham aderido ao PLANASA), em 1984.

investimentos em saneamento, foram realizadas dezenas de concessões à empresas privadas para prestação de serviços de água e esgoto.

É neste contexto que se torna mais visível o embate travado pelos movimentos sociais e organizações dos trabalhadores e de técnicos do setor contra o processo de privatização do setor do saneamento, importante fator que impediu maior avanço neste campo. A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, por exemplo, contribuiu fortemente para o impedimento da aprovação do Projeto de Lei nº 4147/2001 no Congresso Nacional, que instituiu diretrizes nacionais para o saneamento básico, buscando impulsionar o processo de privatização¹².

Em 1994, em meio a crises políticas e econômicas, incluindo a crise do FGTS, é lançado o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), financiado com recursos do Banco Mundial¹³, que introduz os conceitos de descentralização decisória, flexibilização da prestação dos serviços e de ampliação da participação do setor privado na prestação dos serviços e no financiamento dos seus investimentos, concomitantemente com a negociação das dívidas dos estados e município com a União.

Em 1997, foi instituído o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP-SAN) e em 1998, o Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento (PROPAR). (ABICALIL, 2000)

Apesar de os dados apresentarem um refluxo nos investimentos em infraestrutura, verifica-se que principalmente o investimento na ampliação da rede de abastecimento de água manteve-se positivo (apesar de baixo), atingindo resultados em patamares próximos ao da universalização. Deve-se levar também em consideração, assim como no período anterior, o crescimento demográfico associado à expansão da mancha urbana que relativizam os dados finais referentes ao atendimento.

Neste contexto de privatizações de inúmeras empresas públicas (como a Embraer, a Telebrás e Vale do Rio Doce, por exemplo), o setor do saneamento, apesar das tentativas de normatização, como visto anteriormente, não avançou significativamente rumo à privatização ou à concessão do serviço à empresas privadas, visto que os municípios que concederam o serviço desta forma não representam ainda parcela significativa da prestação do serviço de saneamento básico.

Verifica-se que a crise dos anos 80, caracterizada também pelo refluxo dos investimentos em infraestrutura, revela mais claramente a reimposição dos entraves ao desenvolvimento frente ao período de esgotamento do estágio extensivo, observada a busca pela qualificação da rede de infraestrutura do país no período anterior. Observa-se a reimposição da primazia da expatriação de excedente sobre a acumulação através de crises sucessivas, da ampliação do endividamento externo e da manutenção das relações sociais baseadas no superprivilegiamento da elite nacional, em que a dialética da acumulação travada toma o lugar da dialética da forma-mercadoria.

Evidentemente, o desenvolvimento das forças produtivas do período anterior implicou no fortalecimento da burguesia, frente à sociedade de elite, desafiando sua forma de

¹² “As políticas governamentais e indução à privatização do saneamento disponibilizavam ao capital privado pelo menos três fontes de financiamento: recursos do BIRD e do BNDES para subsidiar municípios e empresas estaduais no processo de concessão privada ou privatização dos serviços; recursos do BNDES, muitos oriundos do FAT, para financiar as empresas privadas vencedoras das licitações”. (MCidades, 2004: 42)

¹³ Neste período de crise do PLANASA observa-se um aumento considerável dos recursos oriundos de empréstimos externos. Segundo Abicalil, “enquanto entre 1971 e 1990 os empréstimos externos para saneamento, provenientes do BIRD, do BID e de agências bilaterais (como o KFW e o OECF, da Alemanha e Japão, respectivamente), somaram US\$1,8 bilhões, em 24 contratos, somente entre 1991 e 1994 foram contratados empréstimos dessas instituições no valor de US\$2,5 bilhões, em 11 contratos de maior porte.” (ABICALIL, 2000)

reprodução social, provocando a constituição de um embate cujo objeto corresponderia à ampliação das relações capitalistas de produção, implicando na *“anulação da expatriação de excedente -e na transformação da sociedade que nela se sustenta”*, uma vez que *“com a exaustão do estágio extensivo acumulação entravada torna-se impossível.”* (Csaba, 1999)

4. NOVOS IMPASSES NA EXAUSTÃO DO ESTÁGIO EXTENSIVO: RETOMADA DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (2003 - ATUAL)

A partir de 2003, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, além da paralisação do processo de privatização das empresas do setor de saneamento, foi realizada uma significativa retomada de investimentos em saneamento (e em infraestrutura em geral) e reconstruída a política nacional do setor, após intenso embate interno e externo ao governo¹⁴, ainda em desenvolvimento.

É neste contexto que se insere a criação do Ministério das Cidades e a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação, da Política Nacional de Saneamento e Política Nacional de Transporte e Mobilidade. Além disso, neste período, foi instituída a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) vinculada ao Ministério das Cidades, que caracteriza o esforço em fortalecer o órgão institucional responsável pela gestão da política nacional de saneamento. Observa-se uma busca em retomar o desenvolvimento urbano como eixo de desenvolvimento do país, estruturando e articulando as políticas setoriais.

Após esforço de negociação entre diferentes setores do governo e da sociedade civil, em 2007, foi aprovada a nova Lei do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007), que corresponde a principal mudança do marco legal regulatório em âmbito nacional desde a elaboração do PLANASA. Apesar de contar com o apoio de diversas instituições, como o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), sindicatos, entre outras entidades, o projeto enfrentou forte oposição dos representantes das companhias estaduais. (MONTENEGRO, 2006)

Contraditoriamente à paralisação do processo de privatização de empresas públicas, paralelamente o Governo Federal trabalhou na aprovação da Lei que institui as Parcerias Público Privadas - PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004), apresentada como uma alternativa para a viabilização de obras de infraestrutura. Trata-se de um instrumento que permite às empresas privadas captar recursos para realização de determinada obra, além de administrar o empreendimento, mesmo que a utilização deste instrumento no desenvolvimento da política de saneamento enfrenta forte resistência de diversas entidades do setor.

Em 2005, foi aprovada ainda a Lei de Consórcios (Lei Federal nº 11.107/2005), que institui instrumentos que permitem a gestão consorciada no âmbito da cooperação inter-federativa, inclusive de serviços públicos, abrindo caminho para novas formas de gestão pública do setor.

Apresentado com objetivo declarado de alavancar o crescimento econômico do país, em 2006, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), prevendo o investimento entre os anos 2007 e 2010 de cerca de 646 bilhões de reais¹⁵ (recursos federais, estaduais e privados) no setor de logística de transporte, de energia e

¹⁴ Um dos pontos críticos mais importantes consistia na limitação dos gastos públicos para geração do superávit primário para pagamento de juros da dívida pública pelo Ministério da Fazenda.

¹⁵ Valor atualizado em 2009. (Comitê Gestor do PAC / 2009)

de infraestrutura¹⁶, no qual está inserido o saneamento básico e habitação, associados a um conjunto de medidas fiscais, tributárias e legais, implementadas a médio-longo prazo. Trata-se de mais uma tentativa de articulação entre os diferentes federativos e a iniciativa privada.

Além disso, no ano de 2009, o Governo Federal lançou também o Pacote denominado Minha Casa, Minha Vida, prevendo o investimento de 34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de casas, de interesse social e de mercado popular, com regras mais flexíveis para captação de recursos e agilização dos projetos, fato inédito na história do país, uma vez que nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação. Soma-se a isto o fato de que a partir de 2003, houve ampliação da faixa de financiamento habitacional compulsório do FGTS e SBPE para o setor imobiliário, o que promoveu a ampliação dos prazos de financiamento e a redução nos juros.

“Por isso, o governo Lula tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anti-cíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que faria a oposição – que provavelmente executaria obras diretamente de interesse do capital.” (Fix e Arantes, 2009)

O atual momento histórico, apesar das dificuldades de análise que naturalmente carrega, recoloca à luz a possibilidade de passagem para o estágio de desenvolvimento extensivo e todo o processo de transformação social que lhe é inerente. Segundo a análise de Csaba (1990), *“a reforma é menos um grande desígnio, um 'novo projeto para o Brasil' que mera falta de alternativa para o desenvolvimento das forças produtivas, devido à inviabilização de acumulação com expatriação de excedente”*, por isso, *“vai se implantando aos trancos e barrancos e no reconhecimento recalcitrante da absoluta falta de alternativa.”* (Csaba, 1999)

Em meio à avanços na área de investimentos em infraestrutura e nas atividades de planejamento, verifica-se indícios da reimposição das práticas de superprivilegiamento da elite, resultando num quadro que *“qualquer tentativa visando adaptar a social democracia para a situação brasileira corre o sério risco de resultar, na melhor das hipóteses, em algo como um social populismo.”* (Csaba, 2003)

¹⁶ Dos R\$ 646 bilhões, R\$ 295 bilhões serão investidos no setor de energia, R\$ 255 bilhões no setor de infraestrutura social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos) e R\$ 96 bilhões em logística de transporte. (Portal do Governo Federal - <http://www.brasil.gov.br/pac/>)

CAPÍTULO III | ANÁLISES CONCLUSIVAS

O estudo sobre a história da política de saneamento básico traz à luz os avanços e os impasses correspondentes aos estágios de desenvolvimento das forças produtivas do sistema capitalista no país, visto que os elementos de infraestrutura são determinantes no processo de produção e de reprodução social.

Desde os meados do século XX, garantidas as condições para a expansão do modo capitalista de produção, os crescentes investimentos em saneamento refletem a expansão das redes de infraestrutura, cuja institucionalização foi aprimorada no Governo Getúlio e cujas obras foram ampliada no Governo Juscelino e amplamente estendidas durante o Regime Militar.

Em meados da década de 70, observa-se o esgotamento das possibilidades de expansão do estágio de produção em questão, apresentando um impasse quanto à necessidade de aprimoramento técnico e de qualificação da produção para garantia da contínua expansão do modo capitalista de produção, colocando em questão a manutenção das relações de produção calcadas na sociedade de elite.

Segundo a interpretação de Csaba (1999), este impasse levou à consolidação da crise dos anos 80, assim como das seqüentes chamadas décadas perdidas. Este impasse coloca em cheque à primazia da sociedade de elite e das práticas de superprivilegiamento. Verifica-se a existência de tentativas de enfrentamento da crise pela manutenção das práticas de expatriação do excedente, visíveis pelas inúmeras privatizações realizadas (que chegou a pautar o desenho da política de saneamento), contração de empréstimos internacionais, cuja necessidade é constantemente questionada¹⁷.

“Como já mencionado, o nível e a qualidade da infraestrutura sempre foram mantidos em patamares baixos na sociedade de elite. Mas mesmo nesse contexto, a década de 1990 presenciou uma queda vertiginosa e o investimento em infraestrutura virtualmente cessou.” (Csaba e Schiffer, 2007)

Novas perspectivas com a recente retomada dos investimentos em infraestrutura e do planejamento durante o Governo Lula recolocam à luz o impasse existente na manutenção da sociedade de elite e do modo de produção pautado pela expatriação do excedente, uma vez que a sociedade de elite *“nega qualquer noção de interesse público, igualdade perante a lei, e vários outros princípios básicos da democracia.”* (Csaba e Schiffer, 2007)

O conjunto de medidas tomadas, mesmo com evidentes contradições internas, abre à possibilidade de renovação do debate sobre o desenvolvimento das forças produtivas no país, visto que *“com relação à organização espacial, que provê o suporte físico para a produção, tanto nacionalmente quanto nas aglomerações urbanas, temos uma infraestrutura cronicamente precária e irregularmente distribuída, e uma fragmentação mais do que uma homogeneização do espaço.”* (Csaba e Schiffer, 2007)

No Brasil, *“O principal problema com relação à organização espacial - e que pode ser considerado como um problema efetivamente urbano - é a precária provisão de itens de infraestrutura.”* (Csaba, 2003)

Os desafios de extensão das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário concentram-se em torno de uma população predominantemente urbana e de baixa renda, principalmente nas periferias das grandes metrópoles, além de assentamentos em áreas rurais e em municípios com menos de 20 mil habitantes. (IBGE, 2000)

¹⁷ Ver ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. São Paulo: FAU USP, 2004. Dissertação de Mestrado.

Além disso, observa-se um quadro de agravamento das contradições no processo de produção do espaço urbano, cujo decréscimo populacional nos principais centros é acompanhado de grande periferização e dispersão da expansão urbana, onde justamente nas áreas ambientalmente estratégicas é que estão concentradas as maiores taxas de crescimento populacional. Neste contexto, a questão do fornecimento em áreas de escassez dos serviços de saneamento torna-se um dos principais pontos sensíveis que recolocam a problemática da supremacia do interesse coletivo e do bem comum, frente à necessidade de universalização do fornecimento dos serviços básicos, mesmo em áreas de baixíssimo retorno financeiro.

Atualmente, como resultado do desenvolvimento institucional do setor de saneamento no país, observa-se um quadro de relativa diversidade nas possibilidades de organização de prestação de serviços de saneamento: administração direta, administração autárquica ou por empresas privadas, servindo em âmbito local, regional ou estadual. No entanto, o sistema autárquico e o de sociedade de economia mista com administração pública ainda são predominantes, principalmente por ser o sistema implantado pelo PLANASA.

Existe uma grande disputa no setor de saneamento quanto à titularidade dos serviços de água e esgoto nas Regiões Metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos entre os entes federativos municipal e o estadual. Evidentemente, esta disputa incorpora a lógica comercial, técnica e institucional, levando em consideração a característica monopolista do serviço prestado.

Deve-se ainda ressaltar que os serviços públicos estão cada vez mais vulneráveis à grande mobilização das transnacionais e dos organismos multilaterais de crédito, que têm pressionado os países subdesenvolvidos a abrir espaço para a iniciativa privada atuar no setor. No entanto, neste campo já existem movimentos articulados em escala internacional enfrentando fortemente este processo, envolvendo principalmente entidades e organizações de sindicatos de trabalhadores do setor de diversos países do mundo.

No caso do Estado de São Paulo, a SABESP atua em 367 dos 645 municípios (2007), correspondendo contraditoriamente a uma das maiores empresas do setor de saneamento da América Latina e do mundo¹⁸, principalmente após a abertura de seu capital na Bolsa de Valores de São Paulo e de Nova York.

No entanto, está em negociação a renovação dos contratos de concessão entre os municípios e a companhia para a continuidade ou ampliação da prestação de serviços de saneamento básico. Neste contexto de implementação dos novos marcos legais, associado à ampliação dos investimentos realizados em infraestrutura, e em especial no setor de saneamento, a renovação das concessões abre perspectivas para ajustes que merecem análise aprofundada.

O atual contexto de grandes contradições, de articulação de forças em torno da destinação de um volume importante de recursos para o setor de infraestrutura, saneamento e habitação (Fix e Arantes, 2009) permite vislumbrar quais “problemas”, ideologias estão em pauta.

Conclui-se, com o estudo apresentado, que os entraves ao avanço das medidas com vistas à universalização dos serviços, baseada na noção de bem comum, revelam que, no contexto histórico de uma sociedade de elite, a transformação social (e das cidades) deve ser concebida dentro de um projeto de radical transformação das formas de produção e de reprodução social.

¹⁸ De acordo com Masons Water Yearbook 2004/2005, a SABESP é a sexta maior operadora de serviços de água e esgoto do mundo. A empresa também foi premiada pelo jornal Valor Econômico como uma das empresas mais rentáveis do segmento em 2005. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Sabesp>)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALIL, Marcos Thadeu. "Investimentos em saneamento durante a transição". In: BAUMANN, R. (org.) Brasil - uma década em transição. São Paulo: Editora Campus/Cepal, 2000.
- BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Gasto público em saneamento básico: Governo Federal e Fundos Financiadores. Relatórios de Aplicações de 2007. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Disponível no site oficial do Ministério das Cidades.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Caderno 5 - Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- _____. Guia para elaboração de planos municipais de saneamento. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.
- BUENO, Laura Machado de Mello. O saneamento na urbanização de São Paulo. São Paulo: FAU USP, 1994. Dissertação de Mestrado.
- DEAK, Csaba. "A acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80". In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.
- _____. "O processo de urbanização brasileiro: falas e façanhas" In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.
- _____. À busca das categorias da produção do espaço. São Paulo, FAU USP: 2001. Tese de Livre Docência.
- _____. "O Partido dos Trabalhadores em São Paulo". 2003. Tradução de Nuno Fonseca. (http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/)
- _____. "Brazil: The Partido dos Trabalhadores in government". 2004. (http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/)
- DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli. "A metrópole de uma sociedade de elite". Tradução de Nuno Fonseca. In: SEGBERS, Klaus et alii. The making of global city-regions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, São Paulo, and Shanghai (Johns Hopkins Studies in Globalization). Baltimore: 2007.
- FIX, Mariana e ARANTES, Pedro Fiori. "Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida". São Paulo: 2009.
- JORGE, Wilson Edson. A política nacional de saneamento pós 64. São Paulo: FAU USP, 1987. Tese de Doutorado.
- MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- _____. Indústria da construção e política habitacional. São Paulo: FAU USP, 1984. Tese de Doutorado.
- _____. Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- MONTENEGRO, Lara. A presença do capital privado no setor de água e esgotos no Brasil. São Paulo: Departamento de Geografia - FFLCH USP, 2006. Trabalho de Graduação Individual.
- SILVA, Ricardo Toledo. Habitação, infraestrutura urbana e regulação: limites da privatização. São Paulo: FAU USP, 1991. Tese de Doutorado.