

tilação que amenizavam em muito o calor; escolheram para as cidades locais protegidos, perto de mananciais de água potável, de mais fácil drenagem, e não têm culpa do gigantismo do desenvolvimento urbano que se deu posteriormente nem das tendências agrícolas nascentes diante de um mundo ecológico diferente do seu.

Como fatos, destacamos alguns marcos históricos:

Tiradentes, com o seu projeto de água para o então centro do Rio de Janeiro; Saturnino de Brito, com as suas grandes e sábias obras, algumas resistindo até os dias de hoje, sem grandes reparos e a escola de seguidores que criou; Paula e Souza que iniciou a cloração das águas de São Paulo; Oswaldo Cruz, no controle da Febre Amarela e da Peste e Carlos Chagas, na descoberta da doença que leva seu nome; Marcolino Candau, Diretor Geral da OMS durante cinco gestões e ao qual milhões de pessoas no mundo inteiro devem a vida.

Da exploração dos sistemas de água no Brasil participou também da iniciativa particular, atraída pela concessão de outras explorações.

Assim, por exemplo, acontece com a City, no Rio de Janeiro, e o Sistema de Natal e Campina Grande.

É lembrança da minha infância a luta travada em Petrópolis, nos idos de 30, onde a Cia. Construtora explorava o sistema de água e energia elétrica, e os tristes acontecimentos de então, quando, com a intervenção ocorrida no governo do prefeito Yedo Fiúza que se negava à renovação de contratos com a companhia, havendo inclusive distúrbios que levaram a perda de vidas humanas.

Com a urbanização crescente, a falta de interesse da iniciativa particular, falta de recursos, dá-se o atraso histórico que repercutiu nas cidades grandes, médias e pequenas sem água nem esgotos, sem habitações decentes.

A engenharia sanitária brasileira renasce na década de 40 com o estabelecimento da Fundação SESP, na Amazônia e no Rio Doce, e com a criação da Faculdade de Higiene e Saúde Pública de São Paulo, que formam jovens profissionais de Saúde Pública e de Saneamento de bom padrão técnico, o que coincide, por sua vez, com a fundação da AIDIS (Associação Interamericana de Engenharia Sanitária).

Contudo, a falta de recursos financeiros e de técnicos suficientes, e a desorganização administrativa, associados a uma politicagem desenfreada fizeram agravar o atraso histórico.

Em 1951, numa tentativa de dar cobro a más administrações e influências da politicagem e empreguismo, a FSESP escolheu como ponto de experiência Governador Valadares, onde contava com um sistema de água e esgotos, facilidades técnicas e administrativas, e fez passar na Câmara Municipal

de Governador Valadares uma lei que criava a autarquia municipal de água e esgotos – SAAE – com autonomia administrativa, financeira e técnica e dando ao município condição de firmar acordos e convênios com entidades técnicas especializadas.

Os SAAEs se estabeleceram em grande número de cidades da Fundação SESP com bons resultados, grupados por regiões geográficas; contavam com a supervisão e orientação de distritos sanitários comandados por engenheiros sanitaristas, com apoio administrativo, técnico e autonomia financeira. O exemplo floresceu para fora da FSESP.

O sistema de financiamento das obras, na época, era feito através da dotação orçamentária do Erário Público, e o investimento aplicado a *fundo perdido*, sem reposição em espécie.

Deste modo, os SAAEs, embora bem sucedidos, eram poucos e não conseguiam se multiplicar o suficiente para dar resposta ao montante gigantesco do problema no país.

Em 1951, na segunda gestão do Presidente Vargas, por iniciativa da Fundação SESP e como alternativa para garantir fundos aos investimentos, foi proposto e aceito pelo Congresso Nacional, projeto de Walter Sanchez para criação de um fundo rotativo com o qual se pretendia resolver o problema de água e esgotos das cidades brasileiras em três anos.

O fundo pretendia com a dotação inicial do governo, repetida em diversos anos, e com o dinheiro devido aos municípios como cota, parte do imposto de renda, mais as taxas d'água, garantir os recursos necessários aos investimentos de uma forma independente do orçamento estatal.

A falta de progresso na implantação de sistema de água e esgoto, e o permanente conflito entre a parte médica, líder da assistência e higiene no Ministério da Saúde, e os engenheiros encarregados de Saneamento do mesmo Ministério que se julgavam sempre tolhidos em sua ação e preteridos nos recursos, fizeram com que, na lei 200, se levasse a liderança do Saneamento para o âmbito do Ministério da Viação e Obras e, mais tarde, para o Ministério do Interior. Vinculado a esse Ministério, foi criado o Banco Nacional de Habitação-BNH – com a finalidade de resolver, de uma forma social, o problema cruciante da dificuldade e da inexistência ou precariedade das habitações das classes menos favorecidas.

Reuniões sucessivas de técnicos mostraram que um dos principais, senão o principal problema da habitação, era falta de abastecimento de água e esgotos; em consequência, o BNH criou a carteira de saneamento, nascendo daí o PLANASA, Plano Nacional de Saneamento Básico, com o objetivo de garantir a execução de um plano de Saneamento

autofinanciável através do retorno dos investimentos, pela arrecadação de tarifas justas e sem ter de recorrer às dotações orçamentárias.

O plano previu estruturas estaduais, a criação de um fundo financeiro-FAE — composto com até 5% da arrecadação orçamentária estadual e que receberia, em contrapartida, financiamento do BNH a ser retornado com juros módicos e correção monetária, a fim de evitar o desgaste do fundo.

Durante a execução do PLANASA, houve necessidade de formação ou acréscimo de outros fundos para treinamento de pessoal, organização administrativa, equipamentos e técnicos. Fatos importantes foram o auxílio e prestígio dado à ABES em seus programas e a edição de livros e treinamento de pessoal.

O sistema funciona através da criação de Companhias Estaduais de Saneamento e do arrendamento dos serviços municipais para essas companhias.

A idéia original se deve a um colega de alto espírito público, José Roberto de A.P. do Rego Monteiro. Transcrevemos a seguir, literalmente, as páginas 11 e 12 do folheto *O abastecimento d'água nos países em desenvolvimento*, de Rego Monteiro, editado pelo BNH, onde aparecem as bases do PLANASA.

Base Institucional

Com vistas a mobilizar — de forma sistêmica — os esforços e os recursos necessários à execução do PLANASA, assim como assegurar — através de normas e princípios comuns — a adequada implementação desse plano, foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento — SFS.

Integram ao SFS todos os organismos que intervêm no processo e permitem a equação do problema, quais sejam:

Órgão Central do Sistema

Normativo e controlador, representado pelo Banco Nacional de Habitação-BNH —, também responsável pelo financiamento parcial dos investimentos requeridos pelo PLANASA.

Entidades Financiadoras

Responsáveis pela integralização dos recursos dos Fundos de Financiamento para Água e Esgoto — FAE —, representados pelos Governos dos Estados que, também, garantem os empréstimos e se responsabilizam pelas medidas de ordem jurídico-administrativa, requeridas para implementação do PLANO.

Agentes Financeiros

Responsáveis pelo financiamento do Plano, na área de cada Estado, com recursos tomados ao BNH e ao FAE. Esta

função é normalmente exercida pelos Bancos Estaduais.

Agentes Promotores

Responsáveis pelo desenvolvimento da política de Saneamento e pela implementação do PLANASA, em cada Estado, a função é normalmente exercida pelas Empresas Estaduais de Saneamento.

Agentes Executivos

Responsáveis pela implantação, melhoria, operação e manutenção dos sistemas de água e esgoto em cada Estado, normalmente exercidas pelas Empresas Estaduais de Saneamento.

Órgãos Gestores

Responsáveis pela programação financeira e pela administração dos recursos dos Fundos de Financiamento para água e esgotos-FAE.

O BNH exerce função fiscalizadora e controladora, de forma descentralizada, credenciando, para tanto, organismos locais, públicos ou privados, denominados Órgãos Técnicos.

O sistema Financeiro do Saneamento vem se demonstrando bastante eficaz na implementação do PLANASA, dinamizando, coordenando e orientando, com esse objetivo, organismos especializados preexistentes, o que lhe confere, por outro lado, economicidade na atuação, por trabalhar com custos marginais.

O plano envolveu uma série de providências, entre as quais o levantamento da situação estadual e os famosos modelos matemáticos de solução.

MUDANÇA

O Saneamento é condicionante indispensável à saúde do homem. E no momento em que se pretende ampliar a cobertura sanitária terá de haver maior cobertura com Saneamento Básico.

No momento em que todos falam em mudança, é necessário definir o que se pretende como mudança no campo do Saneamento Básico

Mudança significa, em primeiro lugar, dar ao programa sensibilidade social expressa não como benemerência, mas sim como condicionante técnico. É fundamental, do ponto-de-vista da segurança no mais amplo sentido e o da segurança sanitária em particular, partir do princípio geral de Saneamento que nos diz que: *Proteger por medidas de saneamento parte de uma coletividade significa fazer correr graves riscos de saúde não-somente o todo, mas principalmente a parte supostamente protegida.* É necessário levar o saneamento a toda a população dentro de uma determinada cole-

tividade, isto é, as medidas de saneamento só são válidas quando estendidas a todos.

É dentro deste espírito que vemos, inclusive, a volta do prestígio da nossa especialidade, tão aviltada no momento, porque se constitui em alicerce do pacto social, quando se demonstra que o saneamento (saúde) do menos favorecido é do interesse antes de tudo das classes mais favorecidas para cuja obtenção devem participar com todo empenho.

Mudança significa, em primeiro lugar, debate, crítica; significa também defesa de tudo de certo que foi feito para traz e crítica aberta e franca e reformulação dos erros.

Deve-se defender:

1. a conquista que representou o sistema financeiro do saneamento que projetou a luz da viabilidade sobre o que antes era inviável por falta de recursos;

2. embora com as correções necessárias, a imensidão das obras feitas;

3. as estruturais estaduais, antes fracas em uns Estados e inexistentes na maioria, consubstanciadas na criação das Cias. Estaduais de Saneamento. Elas hoje constituem-se num patrimônio que deve ser sabidamente utilizado para empreender a marcha do progresso;

4. contra o desmantelamento, o fabuloso corpo de recursos humanos nos diversos níveis, criado e treinado em um quantitativo que não tem paralelo na nossa história;

5. a ABES, com seus livros e outras realizações, filmes, seminários, cursos, congressos, embora seja necessária sua atualização democrática, já em marcha.

Por outro lado, deve-se criticar aberta e francamente o que foi e continua errado no PLANASA:

Deve-se criticar:

1. o alto cunho centralizador do PLANASA, enfeixando nas mãos de um pequeno grupo não eleito para tal, as rédeas do poder, inclusive da distribuição de recursos, advindos diretamente do povo ou obtidos por empréstimos em seu nome, mas sempre a serem pagos por ele;

2. a destruição e mesmo perseguição dos mínimos requisitos de autonomia municipal e operativa, negando inclusive aos municípios não-concessionados o financiamento que lhes era devido;

3. o alijamento da co-participação da população interessada, sempre colocada à margem de um processo de seu interesse direto e imediato;

4. o encarecimento dos projetos pelo uso, desde as famosas fórmulas de viabilidade técnica global, com a aplicação de cabalísticos modelos matemáticos, passando pela subdivisão em infinitas etapas dos projetos, em que uma etapa não aproveitava as conclusões da anterior; até, finalmente,

a obrigatoriedade da aplicação nos projetos do *custo marginal* em substituição ao custo social e outros conceitos mais claros, com os do crescimento da população;

5. o apanágio das soluções sofisticadas e grandiosas;

6. a trituração e alijamento final das pequenas e médias empresas particulares, dos projetos e sua execução;

7. a rigidez de supostamente perpétuas normas técnicas, mudadas a cada passo do interesse do sistema;

8. os demagógicos *Pró*-existentes no papel, supostamente criados para amenizar as normas que se tornavam asfixiantes para atendimento das áreas pobres carentes;

9. o cerceamento do pesquisador e das iniciativas de pesquisa, cortando recursos aos não submissos e, mais ainda, cerceando a sua obtenção em outras fontes, com as fórmulas de centralização mascaradas de economismo salvador contra o desperdício;

10. a ingerência descabida nas Universidades sob a máscara da atualização e compatibilização do ensino com os mandamentos do programa.

MUDANÇAS NECESSÁRIAS

Em primeiro lugar, que se abra sem medo e reticências, sem a hipocrisia de querer normatizar, o debate amplo no meio técnico, político e da população sobre os acertos e desacertos, na certeza de que só com base neste debate conseguir-se-á defender o que deve e pode ser defendido.

Que se defenda, em primeiro lugar, o patrimônio. O dinheiro nas aplicações de saneamento tem as suas origens no suor e na segurança das populações e das instituições, através de combalidos orçamentos estaduais, das cadernetas de poupança e fundos de garantia por tempo de serviço dos que vivem do trabalho, e isto não pode ser dilapidado, sob pena de graves conseqüências.

Este é, no momento, ao lado da cegueira dos conservadores, dos que se apegam ao velho PLANASA, o nó gordio do problema.

Que se restabeleça a autonomia municipal, recriando as entidades municipais por lei municipal, e promova-se, caso assim o desejem, a sua filiação às Cias. Estaduais que funcionariam como Holding Estadual, transformando-se os FAES em ações participativas das entidades municipais.

Que se restabeleça a participação popular e política, instituindo, em cada município, o Conselho Municipal de Saneamento; e a prática do referendo popular para os empreendimentos de maior monta e do referendo legislativo para os de menor.

Que se torne pública, em cada Município, a prestação de contas local.

Que se estimule a reativação, ou mesmo o surgimento, da pequena e média empresa, eliminando as exigências atuais que as tornam inviáveis e dando outros estímulos a sua instalação.

Que se viabilizem e estimulem-se, através de normas apropriadas, as soluções de mais baixo custo para as áreas carentes.

Que se efetive a tarifa diferenciada por metro cúbico de água crescente, de acordo com o crescimento do consumo.

Que se efetive a tarifa social para as áreas mais pobres e carentes.

Que se estimule as entidades municipais a legalizar a conexão domiciliar das áreas carentes.

Que se estabeleça uma política nacional, flexível e não-convencional de redução de perdas d'água.

Que se promova a defesa da Cia. Estadual de Saneamento, através da previsão de cláusulas de contrato na reinstalação das autarquias municipais e pagamento correspondente; e do uso do potencial das Cias. Estaduais de Saneamento, para a execução ou análise de projetos, fiscalização de obras, orientação técnica, assessoria administrativa, supervisão com pagamento de até 10% do ingresso mensal das autarquias filiadas para as Cias. Estaduais de Saneamento.

Que se use o potencial estadual representado pelas Cias. Estaduais de Saneamento no aconselhamento e supervisão de contratos de trabalho das autarquias municipais, bem como de órgãos de pressão para manutenção de preços justos para equipamentos, obras e serviços.

Que se use o potencial das Cias. Estaduais na manutenção dos serviços.

Que se defenda a ABES, dentro do espírito de democratização já iniciado.

Que se institucionalize uma política de saneamento para as áreas carentes, com conceitos novos e flexíveis de viabilidade técnica, econômica e social, com um sistema de financiamento próprio que deveria ir desde a participação integral com a ajuda inclusive da população não-carente, até o acionamento de fundos para aplicação sem retorno em espécie.

Que se reformule a política de pesquisa. Pesquisa é feita com pesquisadores que precisam de apoio administrativo e burocrático. O pesquisador, em grupo ou isolado, do qual se obtém resultados, deve ser estimulado. Não é o aparelho de burocracia centralizado que faz pesquisa. Não é sufocando pesquisadores sob qualquer pretexto que se queira dourar de economismo, de *luta* contra o desperdício, que se faz a pesquisa criadora; é uma política desta espécie que forma grupelhos que se auto-alimentam, sem avanço sério.

Que se reduza o custo do dinheiro através de:

- uso de tecnologia apropriada;
- retomada de prestígio, a implantação dos *carneis* de

pagamento antecipado a exemplo do que fazem as cias. de gás, luz e telefone;

– uso racional do mutirão, de acordo com o interesse do trabalho em cada caso.

Que se intensifique o parcelamento ou mesmo a inclusão do custo da instalação das ligações domiciliares nas tarifas de água.

Que se mantenha o lema da saúde financeira do sistema, mudando o espírito geral reinante para o espírito da co-gestão, co-participação e atendimento social e sanitário da população.

Que se forneçam subsídios para estágios universitários e de informação das Universidades.

É o que entendemos por mudança.

Mudança não é destruir, é corrigir e adicionar ao que foi construído. Chegamos à idade madura e temos de perder a mania da autofagia.

Mudança significa, também, a reaproximação com os serviços de saúde que atuam na área e têm tradição no trabalho de saneamento, trabalho este que deve ser apoiado, e apresentam alternativas de solução, em muitos casos, e no campo de experiência, em outros.

Por outro lado, sendo a saúde o objetivo das ações de saneamento, estas só se completam quando atingem o objetivo sanitário de melhoria das condições de saúde e controle de doenças.

Os serviços de saúde têm maior penetração nos domicílios, nas áreas carentes, nas áreas periféricas e tradição de trabalho comunitário.

A co-participação é benéfica a ambos os setores, e o entendimento levará fatalmente maiores benefícios à população.

|||||

The author presents as a background a summarized history of sanitation in Brazil and elsewhere.

He emphasizes the changes occurred with the creation and activities of SESP Foundation, an institution of integrated health action and its rationalized project of municipal autonomy through the creation of the AMSA – autonomous municipal and sewage agencies.

He mentions the factors which lead to the creation of PLANASA by BNH. He discusses its merits and disadvantages, the most important of all was the absence of any kind of population participation and the loss of municipal autonomy.

He purports a new policy, which includes supporting the beneficial effects and the change of wrong aspects, and finally he proposes general solutions.