ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

IPEA INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Instituto de Planejamento - IPLAN

Acompanhamento de Políticas Públicas

nº 5

As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1987

Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano

Novembro de 1988

O IPEA-Instituto de Planejamento Econômico e Social, é uma fundação vinculada à SEPLAN, composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro-Chefe da SEPLAN: João Batista de Abreu
Presidente do IPEA: Ricardo Luis Santiago
Diretor do IPLAN: Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos: Francisco Almeida Biato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento: Guilherme Costa Delgado
Coordenadoria de Educação e Cultura: Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salário: Ricardo R. de Araujo Lima
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional: Áureo Miranda
Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:
Coordenadoria de Minas e Energia:
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social: Maria Emilia R. M. de Azevedo
Coordenadoria de Setor Externo: Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transporte e Comunicações: Sergio de Azevedo Marques

Comitê Editorial do IPLAN:

. Flávio Rabelo Versiani - Presidente
. Ana Amélia Camarano
. Eduardo Felipe Ohana
. Joaquim Pinto de Andrade
. Lélio Rodrigues
. Manuel José Forero Gonzales
. Renato Coelho Baumann das Neves

Tiragem: 150 exemplares

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

SUMÁRIO

	Pág.
I. Introdução	5
II. A Política Urbana Federal	6
III. As Políticas e os Programas Setoriais	10
1. Infra-Estrutura, Serviços Públicos e Gestão Urbana	10
1.1 Programa de Apoio ao Desenv. Urbano da CEF	10
1.2 Programas do MHU	12
2. A Política e os Programas Federais de Habitação	15
2.1 Política Habitacional	15
2.2 Programas Habitacionais da CEF, MHU e SEAC	18
2.3 Resultados Alcançados	21
3. A Política e os Programas Federais de Saneamento	22
3.1 Política de Saneamento	22
3.2 Programas de Saneamento Básico da CEF	25
3.3 Programas de Saneamento da FSESP	26
Anexo I - Indicadores da Situação Urbana	27
1. Dinâmica Demográfica, Emprego, Renda e Grau de Urbanização	28
2. Construção Habitacional e Licenças para Construir	30
3. Custos de Construção	31
4. Principais Características dos Domicílios Urbanos	31
Anexo II - Descrição do PRODURB	32
1. Execução do Programa	34
2. Itens Financiáveis	34
3. Custos dos Financiamentos	34
4. Garantias	36
Anexo III- Descrição do PLANASA e FINANSA	37
1. O Modelo PLANASA	38
2. O Programa "Financiamento para Saneamento" (FINANSA)	39
3. Avaliação do PLANASA/FINANSA	44
Anexo Estatístico	

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CES	Conselho Estadual de Saneamento
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CONDER	Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
DEHAG	Departamento Central de Programas Habitacionais com Agentes do Governo
DEHAP	Departamento de Habitação Popular
DEIMO	Departamento Central de Operações Imobiliárias
FAE	Fundo (Estadual) de Águas e Esgostos
FES	Fundo Estadual de Saneamento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FIDEM	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FIDREM	Programa de Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem que visem ao Controle de Inundações em Núcleos Urbanos
FINANSA	Programa Financiamento para Saneamento
FINEST	Programa de Empréstimo Suplementar para Composição da Participação Financeira dos Estados na Execução do PLANASA
FSESP	Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública
IPEA	Instituto de Planejamento Econômico e Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PAG	Programa de Ação Governamental 1987/1991
PEA	População Economicamente Ativa
PGR	Projeto Grande Recife
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PME	Pesquisa Mensal de Empregos (da FIBGE)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (da FIBGE)
I PND-NR	Iº Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PRODURB	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
PHOHAP	Programa de Habitação Popular
PROMORAR	Programa de Erradiação de Subhabitações
PRONID	Programa Nacional Urbano de Instalações Hidráulico-Sanitárias Domiciliares Mínimas
PROSANEAR	Projeto Experimental de Saneamento Básico para a População Pobre
REFINAG	Programa de Financiamento e Refinanciamento da Implantação e/ou Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água
REFINESG	Programa de Financiamento e Refinanciamento para Implantação e/ou Melhoria de Sistemas de Esgotos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República
SEPLAN/PR	Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento

ANEXO ESTATÍSTICO

Nº	TÍTULO
1	PRODURB: Resumo das Operações Contratadas pela CEF em 1987, por Regiões
2	Projeto Grande Recife - Aplicações Totais de Recursos por Componentes e por Fontes (1982/1987)
3	Projeto Grande Recife - Aplicações de Recursos, por Componente em 1987
4	Fontes de Financiamento do Projeto Metropolitano de Salvador
5	Valores Aplicados pelo Projeto Metropolitano de Salvador
6	Valores Aplicados pelo Projeto Metropolitano de Salvador, por Componente, em 1987
7	Brasil - Saneamento Básico - População Atendida pelo PLANASA (1985/1987)
8	PLANASA - Investimentos Realizados - 1987
9	Brasil - Programa de Saneamento Básico da FSESP - 1987
10	Brasil - População Total, Urbana e Rural (Estimativas para 1985, 1990 e 2000)
11	População Economicamente Ativa (Dez/1986 e 1987)
12	Taxa Média de Desemprego Aberto em 1986 e 1987
13	índice do Rendimento Médio Real das Pessoas Ocupadas
14	índice de Evolução da Área Residencial Licenciada em Dez Cidades
15	Custos Médios do m^2 de Construção Civil em Dezembro/87 e Avaliação dos Custos no Exercício (%)
16	Brasil - Tipo, Condição de Ocupação, Abastecimento de Água e Destino do Lixo dos Domicílios Urbanos (1981, 1985, 1986)

I. INTRODUÇÃO

O presente documento tem por objetivo avaliar a política federal de desenvolvimento urbano, executada pelos órgãos da administração direta e indireta em 1987.

Procura, também, fornecer aos formuladores e executores das políticas públicas voltadas para a área urbana elementos que contribuam para o aperfeiçoamento das ações governamentais.

O exercício de 1987 foi marcado por uma conjuntura econômica adversa. Com o final do Plano Cruzado, presenciou-se uma desorganização no sistema de preços, uma elevação acelerada das taxas de inflação acompanhada de queda do salário real, e um pequeno aumento nos níveis de desemprego. A carga tributária líquida continuou seu declínio em termos reais, reduzindo os gastos públicos em todas as esferas.

Além disso, o País não contou com uma política urbana que ordenasse as ações globais e setoriais do Governo. Assim, adotou-se uma política habitacional inconsistente e clientelística e uma política de saneamento que, dominada pelo PLANASA, aprofundou os problemas financeiros das concessionárias estaduais. A falta de ordenamento no Sistema Financeiro da Habitação determinou - desde 1986 - a virtual paralisação do segmento privado do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

A incorporação, em novembro de 1986, do Banco Nacional da Habitação pela Caixa Econômica Federal, atualmente a principal fonte de financiamento dos programas de infra-estrutura, saneamento e habitação, foi outro fator que dificultou as ações setoriais do Governo.

Nesse contexto, a qualidade de vida da população urbana deve ter caído, pela redução dos investimentos nos principais serviços públicos, queda na construção habitacional e redução no ritmo dos programas de saneamento.

As perspectivas para 1988 não são animadoras. Os problemas detectados em 1987 deverão persistir e se agravar com o combate necessário ao déficit público e à inflação.

As medidas adotadas pelo Governo, congelando no início de 1988 os empréstimos aos Estados e Municípios, vêm acarretando a paralisação dos programas que beneficiam as populações urbanas e reduzindo a oferta de infra-estrutura e de serviços públicos.

Como fator positivo, 1988 registrará a conclusão dos trabalhos da nova Constituição, cujos dispositivos poderão contribuir para o encaminhamento mais adequado dos problemas da área.

II. A POLÍTICA URBANA FEDERAL

O Governo da Nova República ainda não possui uma proposta oficial de política de desenvolvimento urbano. A própria transição democrática e o processo de elaboração da nova Carta Constitucional contribuíram para dificultar uma tomada de decisão política mais firme sobre a questão urbana até o momento. Os preceitos gerais da Constituição de 1988 certamente trarão diversos dispositivos voltados para esta área.

No entanto, com o alongamento desse processo, passaram-se praticamente três anos nos quais as ações urbanas vêm sendo desenvolvidas setorialmente, em caráter esporádico e assistencialista. Era necessária, ao menos, a formulação do que se poderia chamar de política emergencial, para servir como referencial básico. No entanto, apesar das diversas contribuições, isso não ocorreu.

O Governo da Nova República, antes mesmo de empossado, já contava com três documentos preparados especificamente com esse objetivo. O primeiro, elaborado em 1982 pela Fundação Pedroso Horta, instituição de apoio técnico do PMDB, estava incluído no próprio programa do Partido e se intitulava "Esperança e Mudanças: uma Proposta de Governo para o Brasil". Seguiu-se outro documento, produzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em fins de 1984: "Política de Desenvolvimento Urbano: Dilemas e Desafios", que visava oferecer contribuições aos futuros administradores. O terceiro, de fevereiro de 1985, foi o da Secretaria Técnica do Dr. Tancredo Neves - "A Questão Regional-Urbana no Brasil: Temas e Problemas".

Com a Nova República instalada, o IPEA/SEPLAN elaborou o capítulo de Desenvolvimento Urbano e Regional do I PND-NR, aprovado por lei em junho de 1986. Apesar dos problemas urbanos e regionais fazerem parte do mesmo capítulo, foram tratados como questões estanques. Isto mostra que, na sua elaboração, não se levou em conta nenhum dos três documentos produzidos anteriormente, uma vez que todos eles pregavam um tratamento conjunto de ambas as questões.

O pano de fundo da proposta do I PND-NR não difere das políticas do período 1975/1985. Inovou-se apenas na colocação de dois temas: o crescimento acelerado das áreas de expansão de fronteira e os espaços vazios à espera de valorização. Vale citar um trecho do documento, pelo que tem de enfático sobre pontos importantes em qualquer concepção de política urbana: ..."os problemas causados pela urbanização crescente levaram o governo federal a criar políticas e instituições que, embora não visassem ao desenvolvimento integrado das cidades, permitiram ampliar a oferta de serviços. Hoje, porém, o processo de urbanização exige solução global, evitando-se as intervenções meramente tópicas e setoriais dos últimos anos. A atuação governamental integrada, espacial e institucionalmente, deverá ser parte inerente da política de desenvolvimento econômico do País. Além da criação de instrumental financeiro e institucional para enfrentar os problemas de mais curto prazo, é indispensável considerar

o reflexo das politicas macroeconômicas e setoriais sobre as questões urbanas."[1]

Quanto aos objetivos, além dos já tradicionalmente apresentados nas políticas dos últimos dez anos - melhoria da qualidade de vida e redução dos desequilíbrios da renda urbana -, destacam-se dois novos, alinhados no I PND-NR: estabelecer mecanismos de controle da valorização fundiária urbana; e fortalecer a participação das populações na organização do espaço.

Na última parte do I PND-NR, onde são propostos programas e projetos prioritários, repetem-se os velhos programas de regiões metropolitanas, cidades de porte médio e apoio às cidades de pequeno porte, ao lado de um novo, que incentiva a realização de estudos e pesquisas sobre desenvolvimento urbano.

Não obstante as críticas sobre a proposta do I PND-NR, ela constitui um referencial para as ações governamentais na área, que, entretanto, não tem sido usado.

Em certo sentido, o abandono dessa proposta se deve à criação, na Nova República, de uma pasta para tratar do desenvolvimento urbano. E foi exatamente no âmbito deste novo ministério que, em paralelo à elaboração do I PND-NR e de certa forma ignorando-o, criou-se uma comissão técnica para formular uma política urbana a ser apreciada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). A proposta apresentada ao CNDU em fins de 1986 não foi aprovada.

Decorridos seis meses da aprovação do I PND-NR, mudanças político-administrativas no âmbito da SEPLAN-PR deram origem a um novo plano nacional. E assim, em meados de 1987, foi publicado o Programa de Ação Governamental 1987/1991 (PAG). Nele também se incluiu uma proposta sobre o tratamento das questões urbanas.

Para entendê-la, é preciso conhecer duas das sete partes do PAG: a das diretrizes de ação governamental - diretrizes políticas onde se insere a política demográfica - e a das diretrizes sociais onde o desenvolvimento urbano é considerado. Outra parte que também faz referência ao urbano é a da programação e metas sociais, onde há um capitulo dedicado ao desenvolvimento urbano integrado. Apesar desta aparente desagregação, o PAG possui certa unidade no tocante à área, na medida em que estas partes se complementam.

Migração, crescimento metropolitano e emprego urbano são as tônicas da política demográfica. Vultosos investimentos sociais, onde se incluem alimentação, habitação, saúde, educação e infra-estrutura urbana, em detrimento dos setores econômicos, são assumidos como de-

---

[1] I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, Parte VII: Desenvolvimento Regional e Urbano, pp. 240/241, Nov./85.

safio. Coloca-se também que a política demográfica deverá contribuir para a descentralização urbana, pela interiorização de investimentos integrados. Com isso, pretendia-se "evitar a urbanização descontrolada que leva ao excessivo e desordenado adensamento populacional, com todos os seus problemas, inclusive aumento de custos de administração pública."[2] Dirigir os fluxos migratórios para as áreas de menor concentração populacional que apresentam potencialidades econômicas, mediante a criação de estímulos voltados para a desconcentração regional da indústria, a expansão da área agrícola e a promoção da reforma agrária, é medida concebida no PAG. Assim, por este discurso, pode-se com certeza afirmar que a política demográfica é também eminentemente urbana.

Nas diretrizes sociais, no item "desenvolvimento urbano" há menção explícita à política de desenvolvimento urbano, que deveria pautar-se por diretrizes voltadas para: articulação institucional, municipalização de serviços, melhoria dos padrões de gestão urbana e participação das associações comunitárias na administração urbana. Ao lado destas, também figuram velhas e conhecidas diretrizes de equilíbrio espacial, melhoria da qualidade de vida e acesso a equipamentos urbanos e comunitários para toda a população brasileira.

No entanto, nesse item há uma clara divisão do que se entende por desenvolvimento urbano: política de desenvolvimento urbano, política habitacional e política de saneamento. Esta divisão fica mais evidente ainda na parte dos programas e metas sociais, onde há capítulos específicos sobre o chamado desenvolvimento urbano integrado, sobre habitação e sobre saneamento. O capítulo do desenvolvimento urbano é o que tradicionalmente tem sido considerado como política urbana nos planos nacionais anteriores - possui um pano de fundo sobre a situação urbana no País, incluindo objetivos, estratégias, diretrizes, metas e programas ou projetos prioritários.

A proposta de política urbana do PAG trata basicamente dos problemas de sempre - déficits, desigualdades e desequilíbrios. Como objetivo, cita-se a articulação entre as "políticas de investimento macroeconômicas e sociais, ampliando o acesso aos bens urbanos básicos, reduzindo disparidades inter e intra-urbanas e melhorando, em conseqüência, a qualidade de vida nos centros urbanos".[3]

Diretrizes e estratégias, cuja ênfase recai na municipalização e capacitação para a gestão urbana, são enfeixadas no que foi chama-

---

[2]Programa de Ação Governamental-PAG (1987/1991) - Parte III: Diretrizes de Ação Governamental, pág. 56, Brasília, agosto de 1987.

[3]Idem, p. 228

do de Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado[4], composto por quatro projetos prioritários, a saber: Regiões Metropolitanas, Fortalecimento de Núcleos Urbanos Intermediários, Melhorias Urbanas em Pequenas Cidades e Aperfeiçoamento da Capacidade de Gestão Urbana. Para os três primeiros, definiram-se metas relativas ao número de municípios e população a ser beneficiada. Previa-se que cerca de 80 milhões de habitantes, com um volume de Cz$ 54,9 bilhões, seriam atingidos por este programa, com ações que envolveriam nove regiões metropolitanas, 50 núcleos intermediários e 1.200 pequenas cidades.

Apesar do PAG não ter sido transformado em lei, pode-se dizer que, com a sua publicação, o Governo contava, até 1987, com nada menos do que três propostas de política urbana. Entretanto, nenhuma delas foi adotada como orientação para a intervenção governamental na área. Assim, o que faltou mesmo foram condições políticas e determinação em organizar um pouco mais as ações urbanas.

Com base nesse quadro, ficam algumas indagações para subsidiar a formulação de políticas governamentais:

- em 1989, com a nova Constituição, qual deverá ser o conteúdo de uma política nacional de desenvolvimento urbano?

- Que reflexos a descentralização de recursos e encargos, que em tese passará a beneficiar mais os Municípios, terá sobre as ações urbanas?

- Qual será o novo papel do Governo Federal no desenvolvimento urbano?

---

[4]Os programas de "Desenvolvimento Urbano Integrado" nos planos e orçamentos federais são, na verdade, programas e projetos de melhoria da infra-estrutura, promoção dos serviços públicos municipais e apoio à gestão urbana. Neste documento, os "Programas de Desenvolvimento Urbano" serão tratados como "Programas de Infra-Estrutura, Serviços Públicos e Gestão Urbana".

III. AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS SETORIAIS

Não obstante a falta de uma política urbana claramente definida, a União desenvolveu em 1987, diretamente ou através de órgãos da administração indireta, programas e projetos de apoio à melhoria da infra-estrutura, serviços públicos municipais, planejamento e gestão urbana, habitação e saneamento básico.

Tais programas e projetos foram implementados sem articulação entre as entidades responsáveis, não conformando um todo coerente em relação às carências da população e às prioridades pré-estabelecidas.

Além disso, as ações do Governo na área foram influenciadas negativamente por diversos fatores. O primeiro foi a incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal em novembro de 1986, o que praticamente paralisou, durante algum tempo, as operações de vários programas. O segundo, refere-se ao período de reorganização do sistema de preços e de oferta de bens e serviços, ocorrido após o Plano Cruzado. Por último, a falta de prioridade à área, atestada pelo baixo volume de recursos alocados a ela no Orçamento Geral da União.

Segue-se um relato sucinto dos principais programas federais.

1. Infra-Estrutura, Serviços Públicos e Gestão Urbana

Esses programas foram desenvolvidos basicamente pela CEF (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano-PRODURB) e pelo MHU (Regiões Metropolitanas, Cidades Médias e Gestão Urbana).

1.1 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (PRODURB)

Com a incorporação do Banco Nacional da Habitação, a CEF unificou todas as ações de desenvolvimento urbano no "Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano"[5]

Através do PRODURB, os governos locais podem financiar a implantação de uma grande variedade de projetos de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, inclusive a própria organização administrativa das prefeituras. Excluindo-se construção de casas e obras de saneamento básico, são poucas as atividades que não são contempladas pelo programa.

Os pedidos de financiamento têm sido razoavelmente atendidos, alternando-se exercícios com sobra ou falta de recursos para aplicação em infra-estrutura. Obviamente, se a capacidade de endividamento dos governos locais fosse maior, é de supor que a demanda por financiamento tenderia a crescer. O volume de recursos para atender ao crescimento da demanda, gerada pela reforma tributária, somente será conhecido após a apresentação regular de pleitos no futuro. Isto porque é virtualmente impossivel quantificar os déficits globais em

---

[5] Para uma descrição detalhada do PRODURB, ver Anexo II.

infra-estrutura urbana no Brasil. Cada cidade possui necessidades distintas, cujas soluções exigem volume diferenciado de recursos, dependendo dos padrões tecnológicos adotados nas obras.

As condições de financiamento podem ser consideradas satisfatórias, havendo inclusive cruzamento de subsídios. As taxas de juros são mais baixas para os Estados de menor renda per-capita, compensadas pelas taxas mais altas cobradas dos Estados mais ricos, como Rio de Janeiro e São Paulo. As taxas de juros variam de 2,5% ao ano (Rondônia, Acre, Roraima e Amapá) a 10,5% (São Paulo).

Os prazos de carência e de pagamento do principal, bem como as garantias exigidas, são os de praxe em financiamentos de longo prazo.

Cabe observar que os projetos de lotes urbanizados para a população de baixa renda lidam com taxas de juros vigentes no SFH, as menores da CEF. Apesar disso, é razoável propor que esta camada mais pobre seja contemplada com algum subsídio, haja vista seus baixos níveis de remuneração em comparação com o custo atual dos lotes.

Uma análise do PRODURB permite concluir pela sua importância como instrumento de financiamento das prefeituras e Estados e pela sua adequação às necessidades setoriais. A falta de amortização dos empréstimos contraídos, em anos recentes, deve ser atribuída à crise econômica iniciada nesta década, às imperfeições na distribuição dos recursos tributários e não à forma do programa.

A fusão de todos os programas de financiamento do setor em um só concedeu às prefeituras e Estados maior liberdade de criação de projetos segundo as necessidades locais. De outro lado, a agregação pode ter sido excessiva. A abertura do PRODURB em subprogramas ou projetos poderia ser interessante, no sentido de sinalizar, para os governos locais, quais as ações que podem ser objeto de empréstimo por parte da CEF.

Caso a Assembléia Nacional Constituinte aprove o dispositivo que obriga as prefeituras de cidades com mais de 20 mil habitantes a possuir planos diretores como instrumento de política de desenvolvimento urbano, a CEF será solicitada a financiar um elevado número de planos. Neste caso, sugere-se que a experiência do antigo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) seja devidamente avaliada, de modo que se evitem os erros cometidos no passado, quando centenas de planos foram financiados por aquela agência sem, no entanto, produzir o efeito desejado, isto é, controlar efetivamente a ocupação físico-territorial das cidades participantes.

1.1.1 Recursos Aplicados no Período 1980/1986

Os recursos aplicados pelo extinto BNH atingiram o ponto máximo nos anos de 1977 e 1978, quando representavam cerca de 10% do orçamento geral do banco. A partir de 1980, as aplicações têm declinado sucessivamente, em razão da queda nas disponibilidades do SFH e da

impossibilidade de os Estados e Municípios contraírem empréstimos, pelo esgotamento da capacidade de endividamento. A reforma tributária, ora em discussão na Assembléia Nacional Constituinte, poderá permitir a contratação de maior volume de empréstimos.

Os recursos aplicados a partir de 1980 pelo BNH foram:

A N O S	VALORES EM MILHÕES DE UPCs
1980	48
1981	28
1982	35
1983	27
1984	18
1985	21
1986	7

FONTE: BNH/CEF

1.1.2 Recursos Aplicados em 1987

Em 1987, a CEF destinou ao PRODURB 47,7 milhões de OTNs distribuídos entre seus diversos projetos, conforme Tabela 1 em anexo.

Apesar das dificuldades operacionais da CEF, o volume das aplicações realizadas nesse exercício equiparou-se ao dos anos em que os projetos do PRODURB foram mais bem aquinhoados, como 1976 (46 milhões de UPCs) e 1980 (48 milhões de UPCs). Em 1986, ano do Plano Cruzado, as aplicações atingiram apenas 7 milhões de UPCs.

A distribuição dos empréstimos deste programa por macrorregião foi a seguinte: Norte (13,1%): Nordeste (32,1%); Sudeste (35,4%); Sul (12,3%) e Centro-Oeste (7,1%).

Os projetos que mais consumiram recursos destinaram-se a obras de "Urbanização" em geral (54,8%), e ao "Promorar-Infra-Estrutura e Equipamentos Comunitários" (39,4%).

1.2 Programas do MHU

O MHU desenvolveu, mediante convênios com os Estados e diversos Municípios, os programas de Regiões Metropolitanas, Cidades de Porte Médio e de Gestão Urbana.

a) Regiões Metropolitanas

Em 1987 foram beneficiadas as de Recife e Salvador, com aplicações federais em infra-estrutura e serviços urbanos, assentamentos de baixa renda, geração de emprego e renda, e desenvolvimento insti-

tucional. Assinou-se também convênio com a Região Metropolitana de Curitiba, no valor de Cz$ 3,6 milhões, para preparação de projeto metropolitano com vistas ao enquadramento nos critérios do BIRD.

O Projeto Metropolitano do Recife (Projeto Grande Recife) teve início em 1982, mediante Acordo de Empréstimo 2170-BR celebrado entre o Banco Mundial, o Governo brasileiro, o Governo pernambucano e as prefeituras de Recife e Jaboatão. Durante 1987, o projeto sofreu um processo de redirecionamento, ampliando sua abrangência para incluir todos os Municípios da Região Metropolitana do Recife. Suas ações refletem três grandes objetivos de desenvolvimento metropolitano integrado:

- ampliar a infra-estrutura social e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo setor público, beneficiando a população de baixa renda;

- promover a ampliação e modernização da base econômica e da estrutura produtiva, objetivando o desenvolvimento social por meio da elevação e manutenção de emprego e renda;

- estimular a capacitação institucional dos órgãos executores engajados no projeto, promover o aperfeiçoamento da ação pública e fortalecer as finanças públicas municipais.

A partir dessa reorientação, os componentes originais do projeto (infra-estrutura local, infra-estrutura metropolitana, emprego e renda e desenvolvimento institucional) foram redefinidos, para melhor controle da execução, transformando-se em: habitação, saneamento e transporte; atividades produtivas; e desenvolvimento institucional.

O projeto totaliza investimentos da ordem de US$ 247,0 milhões, com a seguinte composição por fontes:

FONTE	US$ (Milhões)
União (PIN/PROTERRA)	37,2
BIRD	123,9
Estado e Municípios	85,9
T O T A L	247,0

De 1982 até 31/12/87 foram aplicados recursos num total de US$ 121 milhões, de acordo com a Tabela 2, em anexo. A Tabela 3 apresenta as aplicações em 1987, por componente.

A conclusão do projeto está prevista para 31/12/88. Todos os componentes acham-se em fase adiantada de execução, à exceção do chamado "Atividades Produtivas".

O Projeto Metropolitano de Salvador abrange o período 1985/1991. Os recursos totais aprovados para sua execução alcançam o

montante de US$ 150,2 milhões, e a composição por fonte encontra-se explicitada na Tabela 4, em anexo.

Entre seus objetivos, consta: atender prioritariamente à população de baixa renda, planejar a estruturação espacial metropolitana, estimular as atividades geradoras de emprego e renda e fortalecer a gestão metropolitana. Para fins de execução, estes objetivos subdividem-se em:

. Incentivo às Atividades Comerciais/industriais, que possibilitará a oferta de nove mil novos empregos. Pretende apoiar atividades industriais e comerciais de médio e pequeno porte, com obras de infra-estrutura básica em áreas estratégicas. Os recursos foram orçados em US$ 7,4 milhões.

. Construção e Recuperação de Mercados, que beneficiará 757 mil habitantes. Propõe atuar sobre a comercialização de alimentos, reduzindo custos e melhorando o padrão alimentar. Para tanto, estimam-se gastos no valor de US$ 6,9 milhões.

. Infra-Estrutura Urbana, que atenderá a 500 mil pessoas. As ações respondem à necessidade de promover melhor estruturação no espaço urbano, com ênfase no saneamento em áreas críticas. O orçamento do programa atinge US$ 41,2 milhões.

. Recuperação de Áreas de Baixa Renda, beneficiando cerca de 360 mil habitantes com melhorias habitacionais, acesso à terra e à infra-estrutura básica, e com oferta de equipamentos comunitários. Está orçado em US$ 35,8 milhões.

. Serviços Urbanos, que compreende os sistemas de limpeza e manutenção urbana em todos os núcleos da região metropolitana. As estimativas prevêem um gasto de US$ 43,4 milhões.

. Desenvolvimento Institucional, que objetiva a consolidação e o fortalecimento do planejamento e da gestão das entidades metropolitanas, bem como o aperfeiçoamento dos padrões de desempenho. Encontra-se estimado em US$ 15,5 milhões.

O empréstimo 2681-BR foi efetivado em maio de 1987. A abertura da conta especial ocorreu em outubro de 1987 e, a partir desta data até 31/12/87, foram aplicados recursos no montante de US$ 4.224,5 milhões, discriminados conforme Tabela 5 e 6, em anexo.

Os atrasos nas liberações e nos repasses têm retardado a execução da programação. No entanto, a CONDER tem-se mostrado eficiente na implementação do programa, apresentando vários projetos em fase inicial e outros já licitados.

b) Cidades de Porte Médio

Em 1987, o MHU beneficiou onze cidades médias e aglomerações urbanas com recursos destinados à realização de obras de infra-estrutura e melhoria institucional.

Os centros urbanos contemplados foram Arapiraca, Campos, Manaus, Porto Velho, Santa Maria, Aracaju, Aglomeração Urbana de Caxias do Sul, João Pessoa, Aglomeração Urbana de Londrina/Maringá, Aglomeração Urbana de Maceió e Rio Branco.

Foi alocado um total de Cz$ 200,0 milhões, divididos igualmente em obras e melhoria institucional. Entretanto, os convênios com os governos locais para o repasse dos recursos (a fundo perdido) só foram assinados em fins de 1987, o que retardou o início das ações.

Para o desenvolvimento institucional liberaram-se apenas Cz$ 11,2 milhões no exercício, ficando o restante como "Restos a Pagar". Para obras de infra-estrutura não houve nenhuma liberação em 1987, ficando a totalidade dos recursos a ser aplicada em 1988.

c) Gestão Urbana

Em 1987, o MHU atuou através da Secretaria de Ação Municipal, com o Programa de Melhoria e Aperfeiçoamento da Capacidade de Planejamento e Administração Local, e de apoio às ações locais de desenvolvimento.

O Programa de Melhoria e Aperfeiçoamento da Capacidade de Planejamento e Administração Local visa ao desenvolvimento de projetos que possibilitem aos Municípios criar uma perspectiva de superação de dificuldades, mediante organização objetiva de serviços, disciplina e orientação do crescimento urbano, e implantação de mecanismos de melhoria de receitas. Em síntese, apoiá-los no sentido de uma gestão urbana mais eficiente.

O programa alocou recursos da ordem de Cz$ 280,5 milhões em melhoria da base cartográfica (seis Municípios); em melhoria das bases cadastrais (dez Municípios); em informatização da gestão urbana (três Municípios); e em aperfeiçoamento organizacional e do planejamento (cinco Estados e 17 Municípios).

Com referência ao apoio às ações locais de desenvolvimento, o MHU deu prioridade aos municípios recém-emancipados, firmando convênio de assistência técnica com o Estado do Mato Grosso, que envolveu 24 Municípios e recursos da ordem de Cz$ 20,0 milhões.

2. A Política e Os Programas Federais de Habitação

2.1 Política Habitacional

A política habitacional do Governo compreende, de fato, um conjunto de ações desenvolvidas pelo MHU, CEF e SEAC e de normas sobre as condições de captação e aplicação de recursos pelo SFH.

Nessa estrutura, o SFH dispõe, como fonte de recursos, da captação de poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias (cadernetas de poupança) para o financiamento da produção e comercialização de moradias através da Caixa Econômica Federal e Estadual e das socieda-

des de crédito imobiliário privadas. Por sua vez, o MHU e a SEAC promovem, principalmente, a produção de habitações em regime de mutirão com recursos provenientes do Orçamento Geral da União e do poder público local.

Constata-se uma distribuição da população atendida por categoria de agência e natureza de operação, onde: a) a famílias mais pobres destinam-se programas de caráter assistencialista -mutirões habitacionais do MHU e SEAC - que utilizam recursos da União repassados a fundo perdido às prefeituras municipais; b) famílias com renda na faixa de quatro a dez salários mínimos são atendidas, basicamente, pelo Programa de Habitação Popular da CEF, financiado pelo FGTS, tendo as companhias habitacionais (COHABs), como principais agências executoras; e c) estratos de renda familiar superior a dez salários mínimos são atendidos, em sua maior parte, com financiamentos da Caixa Econômica Federal e Estadual e sociedades de crédito imobiliário privadas. Os recursos para este estrato advêm dos depósitos em cadernetas de poupança, destinados à produção de moradias através de cooperativas, incorporadoras e financiamentos para aquisição ou construção pelos próprios interessados.

Assim, ao lado de uma conjuntura econômica adversa, que repercute negativamente sobre as condições do setor habitacional, a estratégia de financiamento, a forma de atuação, o arranjo institucional, o gerenciamento e a intervenção de práticas clientelísticas no setor público não concorrem para a consecução de uma política eficaz, eficiente e efetiva em termos de eqüidade social.

No plano econômico, a redução do salário real, associada ao ligeiro acréscimo no nível de desemprego (vide Anexo I), repercutiu desfavoravelmente tanto sobre as fontes de financiamento do setor (depositos líquidos do FGTS e captação líquida das cadernetas de poupança), como sobre o retorno dos financiamentos habitacionais.

Além disso, o poder público, especialmente as esferas estadual e municipal, teve sua disponibilidade financeira para investimento reduzida, tanto pela situação de endividamento existente, como pela política de controle do déficit público, que restringiu a contratação de novas operações.

Estratégia de Financiamento e de Atuação do Setor Público

A opção do Governo de apoiar substancialmente os programas de mutirão habitacional, onde a participação financeira dos beneficiários é praticamente simbólica, restringiu a viabilidade de se promover um programa de habitação popular em escala compatível com a dimensão das necessidades existentes.

Esta estratégia contribuiu para inviabilizar financeiramente a promoção de um programa de habitação popular de massa, financiado pelo SFH, com a contrapartida de recursos do Tesouro (sem retorno). Isto porque, na atual conjuntura, em que se reduziram as disponibilidades de financiamento para os programas sociais do Governo, os

recursos do setor foram canalizados para os programas de mutirão. Assim, as aplicações da CEF de até 300 OTNs, sem juros, para a população com renda inferior a três salários mínimos, passaram a depender exclusivamente do mecanismo de subsídios cruzados, propiciado pelo escalonamento de juros nas operações do SFH. Durante o período de existência do BNH, este mecanismo, sem o reforço de recursos não onerosos, mostrou-se insuficiente para o atendimento às camadas pobres da população.

Poder-se-ia contrapor a este raciocínio o fato de que a meta oficial dos programas de mutirão (com a previsão de construção de cerca de 500 mil moradias em 1988) representa um atendimento significativo, pois supera o total de financiamentos concedidos pelo SFH no ano de sua atuação mais intensa.

Entretanto, deve-se salientar que esta previsão de construção de 500 mil habitações em um ano, em regime de mutirão, dificilmente será alcançada, pela complexidade que envolve este modo de produção. Além disso, sabe-se que a gravidade do problema habitacional, em termos quantitativos ou pelos reflexos sobre a qualidade de vida da população, é mais acentuada nos grandes centros urbanos. Ocorre que os programas de mutirão não estão concentrados nestas áreas, pois nelas as dificuldades de implementação são maiores.

O Arranjo Institucional

Sob este aspecto, observa-se uma superposição de atribuições. O MHU, através de sua Secretaria de Habitação, a CEF, através do DEHAP, e a SEAC operam programas habitacionais de forma compartimentada, destinados à mesma clientela.

Ademais, com a incorporação do BNH à CEF, o SBPE, parte integrante do SFH, passou a ser submetido exclusivamente às normas do Banco Central. Mesmo admitindo-se a relevância dos aspectos de política monetária em sua administração, o Governo Federal deveria repassar ao MHU a incumbência de acompanhar a atuação das SCI, em virtude do peso destas empresas na política habitacional. Caberia também ao MHU indicar ou apreciar as medidas necessárias ao desenvolvimento deste sistema.

O Gerenciamento

Formalmente, compete ao MHU a formulação da política urbana na qual se insere a política habitacional. Entretanto, as circunstâncias que cercaram sua instituição não contribuíram para que este ministério viesse a constituir uma agência com a finalidade indicada.

Assim, o MHU não formou um corpo técnico com a dimensão e a competência que seriam exigidas pela sua atribuição formal. Para tanto, contribuíram ainda as restrições à contratação de pessoal pela administração direta e a forma como se processou a incorporação do BNH à CEF, que atuou no sentido de impedir o melhor aproveitamento dos quadros técnicos do ex-BNH no ministério.

A Prática do Clientelismo

A ausência de critérios técnicos para distribuição dos recursos do MHU e SEAC em programas habitacionais favorece tanto a negociação gerada pelos interesses políticos imediatos dos dirigentes das instituições como a maior incidência de pleitos gerados pela iniciativa de empresas de consultoria especializadas em captar recursos do Governo Federal para o poder público local.

Esta questão poderia ter sido equacionada mediante a estipulação de coeficientes de repartição de recursos que levassem em consideração as necessidades detectadas, tal como se preconizou para o Programa de Prioridades Sociais de 1986, e de acordo com as diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Este critério deveria envolver inclusive os financiamentos da CEF.

2.2 Os Programas Habitacionais da CEF, MHU e SEAC

a. Os Programas da CEF

A CEF, com a incorporação do Banco Nacional da Habitação, tornou-se o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação, assumindo, assim, as funções de banco de segunda linha. Estas novas atribuições couberam ao Departamento de Habitação Popular (DEHAP) e ao Departamento Central de Programas Habitacionais com Agentes do Governo (DEHAG).

Paralelamente, a CEF mantém sua atuação de banco de primeira linha, financiando diretamente a produção ou a aquisição de imóveis residenciais, através do DEIMO.

A linha de financiamento direcionada à produção de baixa renda, que compõe o Programa de Habitação Popular (PROHAP), gerido pelo DEHAP, inclui as seguinte modalidades de projetos: produção de conjuntos habitacionais, lotes urbanizados, moradias em regime de ajuda mútua e moradias em regime de autoconstrução.

Este segmento da CEF opera com recursos oriundos do FGTS, com valor limite de financiamento de 1.500 OTNs por unidade habitacional, com juros variando entre 0% para as operações de até 300 OTNs até 6% ao ano para as operações de 1.500 OTNs, e beneficia a população com renda familiar de até dez salários mínimos.

As ações são executadas, basicamente, através das companhias de habitação (COHABs) e prefeituras municipais, que, na qualidade de agentes promotores, estão encarregadas de equacionar os aspectos relativos à aquisição de terreno, implantação de infra-estrutura, produção de moradias e seleção de beneficiários.

Um exame dos resultados deste elenco de ações, atualmente desenvolvidas no âmbito da DEHAP, revela uma heterogeneidade no que concerne aos produtos alcançados (qualidade das moradias produzidas

e sua localização na malha urbana) e à situação financeira dos agentes locais.

As diferenças no desempenho destes programas estão, possivelmente, associadas mais aos padrões de gestão local do que às limitações impostas pela atual estrutura do SFH.

Nos últimos anos, tem aumentado a parcela da população que permanece à margem das ações do PROHAP. Isto resulta da defasagem crescente que se verifica entre o preço dos imóveis e os salários, causa esta que não pode ser enfrentada mediante simples alterações na política habitacional, ainda que esta careça de uma política de subsídios socialmente mais justa.

Em 1987, cerca de 90 mil unidades habitacionais foram contratadas pelo DEHAP, o que significa menos de 17% da demanda derivada do crescimento demográfico urbano para a faixa da população com menos de dez salários mínimos, neste período.[6]

A população de renda média e alta é atendida pela CEF em operações de segunda linha, através do DEHAG (em que a modalidade de empréstimo mais importante destina-se à produção de moradias através das cooperativas habitacionais, tendo como fonte de recursos o FGTS) e em operações de primeira linha, através do DEIMO, que administra tanto os empréstimos do Sistema Hipotecário (com recursos próprios da CEF) como os empréstimos vinculados ao SBPE (com recursos originários da captação de depósitos das cadernetas de poupanças).

Neste segmento a CEF realiza, basicamente, operações com juros variando entre 6% ao ano para os financiamentos de 1500 OTNs e 10,5% ao ano para os de 5000 OTNs, beneficiando, sobretudo, as famílias com renda superior a dez salários mínimos, onde se observa, como principal distorção, o distanciamento progressivo entre o custo dos imóveis e a capacidade de pagamento da população, especialmente nos grandes centros urbanos.

A propósito, é possível afirmar que já se esgotaram as medidas do Governo no tocante às condições de financiamento para atenuar a defasagem mencionada e que a concessão de novas facilidades (redução dos juros, prolongamento do prazo de amortização ou concessão de outras formas de subsídios) implicaria custos sociais indesejáveis.

---

[6] Para 1988, previa-se a contratação de 130 mil unidades. Todavia, esta meta dificilmente será alcançada, dadas as limitações impostas pela atual política econômica, que restringiu a contratação de novos financiamentos habitacionais pelo poder público local, visando à contenção do déficit público.
A despeito da tentativa de contornar este problema, mediante autorização da CEF para que as empresas de construção civil atuem na produção e comercialização de empreendimentos na área de habitação popular (na qualidade de agentes promotores, nos moldes das COHABs), é pouco provável que esta alternativa tenha êxito, pela complexidade e menor atratividade que envolve este tipo de operação para o setor privado.

Em 1987, a população de renda média e alta foi objeto da contratação de financiamento para a produção de cerca de 120 mil unidades habitacionais com recursos provenientes principalmente da captação de poupanças.

Uma análise das prioridades concedidas pela CEF revela um nível de atendimento à demanda bastante elevado no que concerne à população de renda média e alta. As famílias com renda inferior a cinco salários mínimos tiveram um atendimento inferior a 20% das necessidades de novas moradias. Foi praticamente nula a cobertura à faixa da população com renda familiar inferior a três salários mínimos.

Para a faixa da população mais pobre, a CEF dispõe de um elenco de opções em sua linha de financiamentos, que contempla as principais estratégias de que pode lançar mão o poder público para o equacionamento da questão habitacional. Lotes urbanizados, construção ou melhoria da habitação pelos próprios moradores, construção sob a forma de mutirão, regularização fundiária e urbanização de favelas ou produção de conjuntos de embriões de habitações são passíveis de financiamento através do SFH.

A despeito dessa flexibilidade institucional, os financiamentos têm-se concentrado na implantação de conjuntos habitacionais através das COHABs, cujos custos de produção são inacessíveis às famílias de menor poder aquisitivo, que, desta forma, ficam na prática excluídas do Programa de Habitação Popular da CEF.

Este caráter excludente do SFH acentuou-se nos últimos anos e está associado a fatores de ordem política, financeira e operacional. Política, na medida em que a produção de lotes urbanizados ou unidades-embriões não provocam impacto imediato junto à população, semelhante ao produzido pela construção de um conjunto habitacional. Esta última opção atende também aos interesses da indústria da construção civil. Financeira, porque ao longo do tempo o Governo retirou gradativamente os subsídios creditícios, capazes de viabilizar a demanda pelos financiamentos que atendem à população de renda inferior a três salários mínimos, sem comprometer o equilíbrio financeiro do SFH. Operacional, dadas as dificuldades com que defrontam os agentes promotores e financeiros para operar, com uma clientela maior, empréstimos de pequeno valor e de maior risco, pela maior instabilidade dos rendimentos desta camada da população.

Por fim, pode-se assinalar que o restabelecimento de um fluxo de financiamentos habitacionais, em número condizente com a atual carência de moradias, parece improvavel no contexto da atual política econômica. Uma alteração no perfil de financiamentos da CEF, no sentido de privilegiar as camadas mais pobres da população, esbarra, além do obstáculo já apontado, na decisão do Governo de fomentar um programa de mutirão habitacional com recursos alocados, sem retorno, ao poder público local, que restringe, a médio e longo prazo, o seu nível de abrangência, comparativamente aos efeitos da destinação desses mesmos recursos a uma política de subsídios mais justa, no âmbito do SFH.

b. Os Programas do MHU e da SEAC

Os programas de mutirão habitacional geridos pelas duas instituições têm características semelhantes. Ambos são financiados com recursos do Tesouro, repassados ao poder público local mediante convênios, e destinam-se basicamente à aquisição de materiais de construção para produção de moradias sob a forma de mutirão. Dos governos locais exigem-se, em contrapartida, os terrenos e uma infra-estrutura mínima. Os beneficiários, além de fornecerem mão-de-obra para a construção, devem pagar, durante um período de cinco anos, prestações mensais não superiores a 10% do salário mínimo.

2.3 Resultados Alcançados

O Governo Federal, em 1987, assumiu compromissos para a produção de cerca de 300 mil moradias, das quais: 127 mil financiadas pela CEF com recursos da captação de depósitos em cadernetas de poupança e 80 mil mediante convênios firmados pelo MHU com recursos do Orçamento da União.

Nesses programas, foram aplicados em 1987 aproximadamente Cz$ 63 milhões, sendo Cz$ 13 milhões pela CEF/FGTS, Cz$ 47 milhões pela CEF/SBPE e Cz$ 2 milhões pelo MHU.

As informações obtidas junto à SEAC dão conta de que, no triênio 1985/1987, esta instituição financiou a produção de 80 mil moradias.

As sociedades de crédito imobiliário privadas praticamente deixaram de financiar novos empreendimentos em 1987, em vista da evasão de recursos do SBPE e das indefinições existentes quanto às responsabilidades sobre a cobertura dos resíduos dos financiamentos habitacionais.

III. A POLÍTICA E OS PROGRAMAS FEDERAIS DE SANEAMENTO

3.1 Política de Saneamento

A atuação federal no campo do saneamento básico nas áreas urbanas ocorre, principalmente, através do PLANASA e da FSESP.[7] O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi institucionalizado em 1971, com o objetivo primordial de eliminar o déficit de saneamento no Brasil, através de programas de financiamento às companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). A atuação do PLANASA, dentro do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), pautou-se desde o início pelos seguintes princípios: a) centralização das decisões na esfera federal; b) limitação das aplicações a fundo perdido; e c) instituição de um sistema de financiamento auto-sustentado (via tarifas) com captação autônoma de recursos em relação ao orçamento fiscal.[8]

As ações políticas e programáticas do Governo Federal seguiram esses princípios com relativa facilidade e, enquanto a economia brasileira experimentava crescimento econômico rápido, as ações de saneamento básico urbano privilegiaram o abastecimento de água dos estratos de renda mais elevados. Ao longo do tempo, o modelo PLANASA passou a receber críticas as mais diversas, principalmente na época em que o País passou a experimentar um período de crise econômica, isto é, a partir do início dos anos 80. Estas críticas mostram que a centralização das decisões pelo Governo Federal introduziu, no campo do saneamento, uma série de distorções nos padrões de atendimento, mercê das diferenças regionais marcantes que caracterizam o País.

Além disso, na medida em que as ações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário passaram a ser dirigidas, também, às populações mais pobres, um maior aporte de recursos a fundo perdido se fazia necessário, tornando imperiosa uma mudança qualitativa no SFS. Finalmente, as informações sobre o grau de endividamento das CESBs parecem indicar que o País está muito longe de ter um sistema de financiamento para o saneamento básico auto-sustentado, via tarifas. Neste ponto, cabe enfatizar que esta frustração se deve, em boa medida, a fatores exógenos ao sistema, como por exemplo à política do Governo de utilizar as "tarifas públicas como amortecedores de tensões inflacionárias".[9]

Numa tentativa louvável de organizar a discussão ampla sobre a questão do saneamento básico, foi criada, através da Portaria GM/nº 142/85 de 16/10/85, pelo MHU, a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento. Esta comissão promoveu um amplo debate so-

---

[7]Para uma descrição detalhada do PLANASA e FINANSA, ver Anexo III.

[8]Ver BIER, AMAURY G. et alli - A Crise do Saneamento no Brasil: Reforma Tributária, uma Falsa Resposta in "Pesquisa e Planejamento Econômico", vol. 18, nº 01, abril de 1988, pág. 168 e segs.

[9]Idem pág. 176

bre as questões e envolveu a participação de praticamente todas as entidades interessadas. O relatório final desta comissão recomenda, entre outras, as seguintes modificações:[10]

a. Aspectos Político-Institucionais:

- ênfase no desenvolvimento de políticas que democratizem as oportunidades, reconheçam o perfil sócio-econômico dos usuários e apoiem decididamente as iniciativas de quem luta para melhorar sua qualidade de vida;

- definição de diretrizes para o setor pelo MDU (atual MHU), cabendo ao BNH (CEF) a função de agência financeira de fomento para o desenvolvimento urbano;

- inclusão da limpeza urbana como atividade passível de receber financiamento do SFS;

- constituição de uma Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento, no âmbito do MHU;

- exploração dos serviços pelo Município, conforme o princípio básico da autonomia municipal, responsável e solidária;

- inclusão na Constituição de parágrafo específico, determinando os níveis mínimos de habitabilidade a que deve ter direito o cidadão brasileiro; e

- institucionalização do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

b. Aspectos Econômico-Financeiros:

- aplicação de recursos orçamentários da União no BNH (CEF), que permitam adequar as condições de empréstimos, especialmente as taxas de juros, às características sociais dos empreendimentos financiados;

- criação dos Conselhos Estaduais de Saneamento (CES) e dos Fundos Estaduais de Saneamento (FES). Estes últimos deveriam substituir os atuais FAEs, e abranger outras intervenções no campo do saneamento, como drenagem e limpeza urbana;

- necessidade de se elaborar uma nova legislação tarifária, para atender às peculiaridades de cada cidade, mantendo-se a progressividade tarifária e os subsídios cruzados; e

- realizar pesquisas com o objetivo de aumentar a produtividade do setor e desenvolver tecnologias de baixo custo.

---

[10] Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento; Relatório Final, vol. I, Brasília, 1986.

Em que pese ao acerto do diagnóstico e à coerência das proposições apresentadas em fevereiro de 1986, data em que o documento foi encaminhado ao MDU, até hoje muito pouco foi feito em termos substantivos para uma reformulação profunda do SFGS e do PLANASA. Na realidade, além da incorporação do BNH pela CEF, observa-se apenas maior flexibilidade na inclusão dos Municípios que detêm o seu próprio serviço de água e esgoto nos programas de financiamento do PLANASA.

Uma vez que o País continuou em crise e que praticamente nada foi feito para solucionar o problema de endividamento das CESBs, em 1987 o PLANASA continuou a enfrentar a questão da inviabilidade econômico-financeira daquelas companhias.

"A má situação das Empresas Estaduais de Saneamento é conseqüência dos altos investimentos realizados, seja pela utilização de tecnologias sofisticadas, seja por toda sorte de desperdícios. A receita operacional dessas empresas apenas equivale às despesas de exploração, sendo o serviço da dívida coberto, em grande parte, por novos empréstimos, situação esta em que se perpetua uma defasagem entre a receita e as despesas totais. Anteriormente, para cobrir o déficit, vinha sendo prática corrente a realização de subsídios por parte dos Estados às Companhias de Saneamento, o que atualmente não mais está sendo possível".

"A recuperação financeira dessas companhias deverá necessariamente passar pela reformulação tarifária que hoje se apresenta de forma injusta, pois privilegia o conforto de uns poucos às custas dos riscos à saúde de parcelas expressivas da população".

"As Companhias de Saneamento estão atualmente elaborando planos de recuperação financeira a partir da elevação das tarifas dos serviços, para se viabilizarem financeiramente".[11]

Um posicionamento ligeiramente diferente é expresso pela Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE)[12], que procura demonstrar que, no conjunto, as CESBs tiveram um grande avanço em termos de produtividade - o número de empregados/localidades operadas reduziu-se em 13,5% e o número de economias atendidas/empregado subiu 14,6% no período de dezembro/82 a dezembro/85. Estes indicadores físicos, juntamente com a melhoria de alguns indicadores financeiros, fizeram com que o custo do serviço/economia caísse, em termos reais, 10,1% no mesmo período.

---

[11] CDU/IPLAN-Programa de Ação Governamental-PAG: Problemas e Dificuldades de Implementação. Brasília, 21/12/87, págs. 7 e 8.

[12] Ver AESBE: Proposições Emergenciais de Recuperação Econômico-Financeira das Empresas Estaduais de Saneamento com Repercussões no Exercício de 1986.

Segundo a AESBE, as principais causas das dificuldades financeiras são uma política tarifária inadequada e a expansão dos serviços às regiões periféricas e localidades ou núcleos urbanos de pequeno porte. Dado o baixo padrão de consumo dessas populações, ocorre um decréscimo real da tarifa média e, conseqüentemente, da receita operacional por unidade abastecida. Além dessas, a AESBE também aponta como causa as conseqüências negativas do Plano Cruzado.

Em 1987, dois novos programas de saneamento básico, complementares ao PLANASA, foram criados para atender às populações de baixa renda. O Projeto Experimental de Saneamento Básico para a População Pobre (PROSANEAR) visa melhorar as condições de vida da população com renda até dois salários mínimos, localizada nas periferias das regiões metropolitanas e das cidades de porte médio, através da oferta de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem pluvial. Por seu turno, o Programa Nacional Urbano de Instalações Hidráulico-Sanitárias Domiciliares Mínimas (PRONID) também dirigido ao mesmo público-meta, visa criar condições sanitárias adequadas e de baixo custo no interior dos domicílios. Ambos os programas não lograram desenvolvimento em 1987. Em que pese à existência de alguns protocolos de intenções firmados com alguns Estados, não foi possível iniciar a execução do PROSANEAR, uma vez que não houve definição quanto aos recursos do Banco Mundial. Quanto ao PRONID, seu início foi impedido pela falta de aprovação de recursos suplementares para o MHU.

Diante do exposto, pode-se concluir que, durante o ano de 1987, em termos de Política Nacional de Saneamento Básico, não foram inauguradas novas iniciativas compatíveis com a magnitude dos problemas, nem modificada, significativamente, a qualidade da ação governamental.

3.2 Programas de Saneamento Básico da CEF

No âmbito do PLANASA foram realizados, durante 1987, investimentos equivalentes a 162,0 milhões de OTNs, sendo 62,5% em abastecimento de água, 31,0% em esgostos sanitários e os restantes 6,5% em drenagem urbana. Ou seja, o PLANASA continuou dando ênfase aos programas de implantação e expansão de sistemas de abastecimento de água. A modificação mais expressiva é o aumento, em relação aos anos anteriores, da participação das comunidades de pequeno porte, mercê do aumento da contribuição dos governos estaduais.(Tabela 8, em anexo).

Como decorrência direta da atuação do Governo Federal através do PLANASA, a população urbana atendida com sistemas de abastecimento de água e redes de esgotos atingiu o total de 73,5 milhões e 27,9 milhões de pessoas, respectivamente, em 1987. (Tabela 7, em anexo).

3.3 Programas de Saneamento da FSESP

O Ministério da Saúde, por meio da Fundação Serviços de Saúde Pública e mediante convênios com secretarias estaduais de saúde, continuou a implementação dos seguintes projetos de saneamento básico: a) construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água; b) saneamento básico em pequenas localidades; c) melhorias sanitárias domiciliares; e d) construção e ampliação de sistemas de esgotos. (Tabela 9, em anexo).

Além disso, a FSESP, visando proteger os investimento feitos pela União nos sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário através de projetos especiais, tem estimulado a criação de autarquias municipais destinadas à administração, operação e manutenção dos sistemas. Isto é feito através do Programa de Assistência Técnico-Administrativa. Em 1987, a FSESP prestou essa assistência a 571 sistemas de abastecimento de água, beneficiando cerca de 4 milhões de habitantes.

ANEXO I
INDICADORES DA SITUAÇÃO URBANA

INDICADORES DA SITUAÇÃO URBANA

As informações disponíveis sobre a situação da população e dos domicílios urbanos têm, em geral, uma defasagem de dois anos, e provêm da PNAD/FBGE. Assim, a maior parte dos dados deste capítulo é relativa a 1986, período fortemente marcado pelos efeitos do Plano Cruzado. Para 1987, dispõe-se de informações sobre emprego e renda da Pesquisa Mensal de Emprego e Licenças para Construção (FIBGE), bem como sobre elevação dos custos da construção habitacional (Caixa Econômica Federal).

1. DINÂMICA DEMOGRÁFICA, EMPREGO, RENDA E GRAU DE URBANIZAÇÃO

As projeções mais recentes sobre a evolução da população brasileira são encontradas na PNAD/86.[13] Essa pesquisa estima que, em 1986, a população total era de 135,6 milhões, sendo 98,8 milhões residentes em áreas urbanas, o que corresponde a um grau de urbanização de 72,8%.[14]

Para esse mesmo ano, a PNAD estimou que as nove regiões metropolitanas teriam uma população residente de 42,1 milhões de pessoas, o equivalente a 42,6% do contingente urbano. Assim, o processo de reconcentração da população urbana em tais áreas manteria o seu curso, passando, do índice de 42,4% em 1985, para 42,6%, em 1986.

De acordo com a PNAD/86, a população urbana teria crescido, em números absolutos, no período 1985/1986, em cerca de 2,5 milhões de pessoas, sendo que as regiões metropolitanas responderam por 52% deste crescimento (1,3 milhão).

Alguns estudos, entretanto, mostram que as projeções da PNAD superestimam o crescimento da população total. A distribuição no quadro urbano e rural seria diferente do publicado pela FIBGE, em razão das rápidas modificações nas taxas de fecundidade e nos padrões da migração campo-cidade.[15]

---

[13] Fundação IBGE. "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios". 1986.

[14] Grau de Urbanização = população urbana/população total (em %).

[15] Ver por exemplo: ARIAS, A.R. - "Revisando a PNAD - Força de Trabalho à Luz dos Resultados Divulgados na Década de 80 - Versão Preliminar" - Seminário de Avaliação das PNADs, ABEP, junho de 1988, cópia xerox e op.cit. em (4).

Seguindo este raciocínio, Camarano, Beltrão e Neupert[16] projetaram, como o mais provável, o quadro da população brasileira exposto na Tabela 10.

Essas projeções divergem dos dados da PNAD/85, que apresentou os seguintes resultados: população total (132,7 milhões); população urbana (96,3 milhões) e grau de urbanização (72,6%). Para esses autores, o Brasil teria no ano 2000 cerca de 170 milhões de habitantes, e destes, aproximadamente 135 milhões vivendo em áreas urbanas, o que corresponde a um grau de urbanização de 79,2%.

1.1 População Economicamente Ativa, Emprego e Renda nas Áreas Urbanas

As informações mais recentes sobre a evolução da PEA nas áreas urbanas são oriundas da PNAD/86. Segundo esta pesquisa, em 1986 o País apresentava uma PEA urbana de 41,5 milhões de pessoas (73,1% da PEA total), revelando um crescimento de 3,7% em relação a 1985 (40,0 milhões). O crescimento da PEA urbana no período 1985/1986 superou o crescimento da PEA total (2,1%) e da PEA rural (2,1%).

Em 1986, a PNAD mostra que houve um aumento significativo no número de pessoas empregadas nas atividades urbanas, no Brasil, à exceção dos ocupados no ramo "Outras Atividades Industriais", que registrou queda de 3,2% em relação a 1985. O crescimento percentual do número de pessoas ocupadas por setor no período 1985/1986 foi o seguinte: Indústria de Transformação, 13,6%; Indústria da Construção, 14,8%; Comércio de Mercadorias, 6,5%; Prestação de Serviços, 3,0; Serviços Auxiliares das Atividades Econômicas, 8,6%; Transporte e Comunicação, 2,9%; Social, 8,7%; Administração Pública, 9,0% e Outras Atividades, 11,2%.

A distribuição das pessoas de 10 anos ou mais residentes em áreas urbanas, segundo as classes de rendimento mensal em 1986 (PNAD), revela que, ao lado do aumento no número de empregos, houve também alguma melhoria na distribuição da renda:

CLASSE DE RENDA (Em Salários Mínimos)	% DO NÚMERO DE PESSOAS COM RENDIMENTO 1985	1986
0 - 3 SM	69,21	64,51
+ 3 - 10 SM	24,08	27,43
+ 10 - 20 SM	4,57	5,41
+ 20 SM	2,14	2,65
T O T A L	100,00	100,00

---

[16] CAMARANO, A.A.; BELTRÃO, K. e NEUPERT, R.- "Século XXI: A Quantas e Onde Andará a População Brasileira" IPEA/PNUD. Junho de 1988. Cópia Xerox.

O número de pessoas de 10 anos ou mais sem rendimento, em relação ao número total de pessoas de 10 anos ou mais, caiu, de 38,8% para 37,9%.

A melhoria na distribuição da renda, em 1986, pode ser observada também na distribuição do número de domicílios particulares (permanentes) urbanos, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar (PNAD/86):

CLASSES DE RENDIMENTO (Em Salários Mínimos)	% DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS URBANOS 1985	1986
Até 2 SM	25,64	19,92
+ 2 - 5 SM	34,53	32,91
+ 5 SM	38,49	45,62
Sem Rendimento	0,58	0,56
Sem Declaração	0,76	0,99
T O T A L	100,00	100,00

Os dados disponíveis para 1987 são oriundos da Pesquisa Mensal de Emprego da Fundação IBGE, que estuda o comportamento do setor nas seis maiores regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre). Nestas regiões, a PEA cresceu 2,3% em relação a 1986, conforme mostra a Tabela 11 em anexo.

A taxa média ponderada do desemprego aberto[17], nestas seis regiões metropolitanas, passou de 3,59% da PEA em 1986 para 3,73% em 1987, apresentando as variações constantes da Tabela 12.

Quanto aos níveis de renda, as informações para 1987 mostram que o rendimento médio real das pessoas ocupadas em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre declinou. Em todas estas regiões metropolitanas, a queda ficou em torno de 10%, comparativamente com o ano de 1986, exceto em Belo Horizonte onde permaneceu estável. (Ver Tabela 13).

2. CONSTRUÇÃO HABITACIONAL E LICENÇAS PARA CONSTRUIR

A construção de habitações, em dez cidades pesquisadas pela FIBGE no ano de 1987, situou-se em níveis inferiores aos de 1986 em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Brasília,

[17] Pessoas Desocupadas em relação às Pessoas Economicamente Ativas.

e em níveis superiores em Belém, Fortaleza, Recife, Salvador e Curitiba.[18]

Os níveis observados em 1987, bem como os de 1986, mostram forte retração na construção de habitações, se comparados com 1980. Esta redução torna-se bastante acentuada a partir de 1983, ano que marca o início da crise recessiva da presente década. Ver Tabela 14).

3. CUSTOS DE CONSTRUÇÃO

No exercício de 1987, os custos da construção habitacional elevaram-se substancialmente, após o intervalo de preços estáveis ocasionado pelo Plano Cruzado. A elevação média do custo do m^2 da construção em 1987 foi de 352,46% para o País como um todo. As variações ocorridas nas macrorregiões e nos Estados estão registradas na Tabela 15.

4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS DOMICÍLIOS URBANOS

Não existem dados disponíveis sobre os domicílios urbanos em 1987. As informações mais recentes são da PNAD/86, da FIBGE.

Naquele ano, o País possuía 23,5 milhões de domicílios particulares permanentes nas áreas urbanas, sendo 63,39% próprios, 27,48% alugados, 8,85% cedidos e 0,24% com outra forma de ocupação.

Cerca de 88,72% dos domicílios eram abastecidos por rede geral de água, 7,52% por poço ou nascente e 3,76% de outra forma.

A última informação disponível sobre esgotamento sanitário é de 1984 (PNAD), quando 30,9% dos domicílios eram ligados à rede geral.

A Tabela 16, em anexo, apresenta as principais características dos domicílios urbanos em 1981, 1985 e 1986.

---

[18] O Inquérito Mensal sobre Edificações(FIBGE) registra a evolução da área residencial (m^2) licenciada nas prefeituras municipais das principais cidades do País.

ANEXO II
DESCRIÇÃO DO PRODURB

DESCRIÇÃO DO PRODURB

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, da Caixa Econômica Federal, engloba os seguintes programas do extinto BNH: Programa de Complementação Urbana (CURA); Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN); Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO) e o PROMORAR-Infra-Estrutura, Regularização Fundiária e Lotes Urbanizados.

Seu objetivo principal contempla financiamento (com retorno), direto ou por meio de agentes financeiros, para Estados, Municípios e iniciativa privada, com vistas à promoção das seguintes ações:

. realização de levantamentos, estudos e pesquisas relativas ao desenvolvimento urbano;

. elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

. montagem e atualização de cadastros técnicos;

. realização de obras de infra-estrutura e instalação de equipamentos urbanos, para acelerar o adensamento populacional em áreas de ocupação prioritária;

. instalação e/ou melhoria de equipamentos e serviços urbanos em áreas já adensadas, incluindo as de interesse histórico, em especial aquelas ocupadas pela população de baixa renda, objetivando o crescimento equilibrado das cidades;

. produção e/ou comercialização de lotes dotados de infra-estrutura adequada, como alternativa habitacional;

. urbanização de glebas destinadas a projetos habitacionais integrados que atendam a diferentes faixas de renda;

. instalação de equipamentos e serviços urbanos destinados à população dos núcleos de apoio a empreendimentos de polarização regional;

. urbanização em áreas de subhabitações;

. regularização fundiária em áreas de subhabitações;

. constituição de projetos de desenvolvimento de comunidades vinculados a programas de desenvolvimento urbano;

. instalação de infra-estrutura, equipamentos e serviços em pequenos núcleos;

1. EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Os financiamentos são concedidos diretamente pela CEF como banco de primeira linha, ou como banco de segunda linha por meio de agentes financeiros (Caixas Econômicas e bancos estaduais, companhias de habitação, bancos de desenvolvimento e outros agentes autorizados pela CEF). São agentes promotores os órgãos da administração direta ou indireta dos Estados, Territórios, Municípios, Distrito Federal, a iniciativa privada e outros autorizados pela CEF. Os mutuários finais poderão ser governos estaduais, municipais, dos Territórios, do Distrito Federal, concessionárias de serviços públicos, iniciativa privada, empresas públicas, pessoas físicas e outros, a critério da CEF.

2. ITENS FINANCIÁVEIS

Os empreendimentos do setor público podem receber da CEF recursos de até 90% do valor total de cada um dos seguintes itens: custos de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas; custos de obras e serviços necessários à instalação da infra-estrutura geral e dos equipamentos comunitários; custos de aquisição de terrenos e indenização de benfeitorias; taxa de administração da CEF, contribuição para o PRODEC; remuneração do agente promotor; seguros e despesas de legalização. Os empreendimentos que beneficiam exclusivamente a população de baixa renda recebem da CEF financiamento de até 100% em cada item.

Os empreendimentos do setor privado, quando este detiver a propriedade da área cuja urbanização e parcelamento for de interesse da municipalidade, recebem financiamento de até 60% do valor dos seguintes itens: custos de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas, obras e serviços necessários à instalação de infra-estrutura em geral e de equipamentos comunitários, além da taxa de administração da CEF. Os recursos destinados a financiar empreendimentos privados não poderão exceder a 5% do orçamento anual do PRODURB.

3. CUSTO DOS FINANCIAMENTOS

a) Taxas de Administração

Incide sobre todos os financiamentos, tanto os efetuados pela CEF como os realizados por agentes financeiros, uma taxa de administração de até 2% do valor do empréstimo, descontados pela CEF de cada parcela liberada. Os agentes promotores podem, por sua vez, cobrar até 2% do valor das obras e serviços a título de remuneração pelos serviços prestados. No caso de empréstimos destinados a lotes urbanizados para a população de baixa renda, a remuneração dos agentes promotores poderá ser de até 6% do valor das obras e serviços.

b) Financiamentos Efetuados Diretamente pela CEF (como banco de primeira linha)

Quando a CEF atua como agente financeiro, isto é, como banco de primeira linha, as condições de financiamento, além das taxas descritas no item anterior, abrangem:

- Prazo de Carência: é o prazo previsto para a execução das obras e serviços, acrescido de até seis meses. O prazo total não poderá exceder a 36 meses.

- Juros (na carência e na amortização): variável de 2,5% a 10,5% a.a., de acordo com a Unidade da Federação, com capitalização mensal. Nas operações de empréstimos incidentes sobre projetos de lotes urbanizados destinados à população de baixa renda, a taxa de juros será calculada de acordo com as normas vigentes do SFH.

- Prazo de Amortização dos Empréstimos: até 18 anos, nas operações não incidentes (isto é, que não são repassadas para mutuários que sejam pessoas físicas) sobre execução de obras e serviços:

  . até 10 anos, nas operações voltadas exclusivamente para a elaboração de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas;

  . até 25 anos, nas operações de empréstimos incidentes sobre projetos de lotes urbanizados destinados à população de baixa renda.

- Sistema de Amortização: Sistema Francês de Amortização (Tabela Price).

c) Financiamentos Efetuados Através de Agentes Financeiros (como banco de segunda linha)

Quando os empréstimos são repassados aos mutuários através de agentes financeiros, além dos custos e condições descritos acima, é admitida a cobrança pelo agente financeiro de um diferencial de juros de até 1% ao ano, capitalizado mensalmente nas operações de empréstimos não incidentes.

Nas operações de primeira linha, atuando a CEF como agente financeiro, o diferencial de juros de 1% também é acrescido a todas as operações de financiamento.

d) Financiamento para Comercialização de Lotes Urbanizados para a População de Baixa Renda

- Juros: calculados de acordo com as normas vigentes no SFH. As taxas já incluem 1,5%, correspondentes ao diferencial do agente financeiro.

- Prazo de Amortização: 25 anos.

- Sistema de Amortização: Tabela Price.

Estas condições também se aplicam aos financiamentos concedidos pelos agentes financeiros para aquisição de lotes urbanizados pela iniciativa privada, conforme sistemática do PRODURB.

e) Correção Monetária

A correção monetária plena é aplicada em todas as operações de crédito do PRODURB, e os índices são estabelecidos de acordo com a legislação em vigor.

4. GARANTIAS

As garantias solicitadas pela CEF incluem: vinculação temporária de receita; fiança bancária; caução de direitos creditórios; hipoteca de 1º grau de imóvel, sendo que, nos casos em que a CEF atua como banco de segunda linha, a hipoteca deverá ser-lhe caucionada, e outras a critério da CEF.

ANEXO III
DESCRIÇÃO DO PLANASA E DO FINANSA

DESCRIÇÃO DO PLANASA E DO FINANSA

1. O MODELO PLANASA

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi instituído em 1971 com o objetivo de eliminar o déficit de saneamento no Brasil, notadamente dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, o PLANASA se propõe a equacionar, de forma permanente, a oferta e a demanda desses serviços no País.

O plano é executado pelos Estados, de modo descentralizado, através das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), que recebem dos Municípios a concessão dos serviços.

Os investimentos realizados pelas companhias estaduais são financiados pelo Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), coordenado pela Caixa Econômica Federal, que recebeu tais funções com a incorporação do Banco Nacional da Habitação, em 1986.

1.1 O Sistema Financeiro do Saneamento

Os recursos necessários à implementação do PLANASA advêm do Programa Financiamento para Saneamento (FINANSA), gerido pela Caixa Econômica Federal, dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAEs), criados em cada Estado onde o PLANASA é executado, e de eventuais aplicações a fundo perdido pelas três esferas de Governo.

Os fundos do FINANSA são originários dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de recursos próprios da CEF e de empréstimos externos. Os FAEs são fundos rotativos estaduais, formados com recursos orçamentários dos Estados. A participação de cada Estado é limitada a 5% de sua receita tributária.

Os investimentos das concessionárias são financiados em 50% pelos FAEs. Quando o Estado não consegue integralizar sua parte no FAE, de modo que possa completar os 50% necessários à realização de cada programação de investimentos, a CEF empresta ao Estado a parcela necessária.

De acordo com a concepção do PLANASA, uma vez eliminado o déficit atual de saneamento, os FAEs passariam a financiar os investimentos apenas com o retorno de suas aplicações nas CESBs, sem necessidade de novos empréstimos do FINANSA.

Os recursos financeiros provenientes da venda dos serviços, de acordo com as tarifas fixadas, deveriam permitir a auto-sustentação econômico-financeira das concessionárias, isto é, deveriam pagar os empréstimos do FINANSA e dos FAEs. Os lucros, se auferidos, seriam reinvestidos pelas companhias estaduais, no próprio serviço.

1.2 As Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs)

As concessionárias estaduais são sociedades de economia mista, de direito privado. Regidas pela lei das sociedades anônimas, pos-

suem autonomia financeira, administrativa e contábil. Recentemente, tem-se observado uma tendência a transformarem-nas em autarquias, a partir do aumento de seu controle pelos governos estaduais.

As CESBs devem, ao organizar a programação de investimentos, transferir recursos para as populações e Municípios mais pobres, mediante a utilização do esquema de subsídios cruzados. Os investimentos nos Municípios mais pobres recebem financiamento do SFS, e recursos a fundo perdido das três esferas de Governo.

Em síntese, as CESBs atuam como agentes promotores e órgãos executores do PLANASA, realizando ações de planejamento e execução dos investimentos na esfera estadual.

2. O PROGRAMA "FINANCIAMENTO PARA SANEAMENTO"(FINANSA)[19]

O programa é composto de quatro subprogramas, cujas finalidades são enunciadas em seus próprios títulos: Financiamento e Refinanciamento da Implantação e/ou Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água (REFINAG); Financiamento e Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Esgosto (REFINESG); Empréstimo Suplementar para Composição da Participação Financeira dos Estados na Execução do PLANASA-FINEST; e Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem que visem ao Controle de Inundações em Núcleos Urbanos (FIDREN).

Os empréstimos do FINEST têm, como objetivo, complementar os recursos dos governos estaduais destinados a integralizar os FAEs.

2.1 Condições Gerais de Financiamento

São agentes financeiros do FINANSA os bancos em que a União, os Estados ou os Municípios sejam detentores do controle acionário; bancos regionais e estaduais de desenvolvimento e instituições financeiras que venham a ser aceitas pela CEF.

Os agentes promotores são os bancos regionais de desenvolvimento, as companhias estaduais de saneamento básico, os órgãos autônomos responsáveis pelos sistemas financiados e as entidades executivas das regiões metropolitanas.

Os beneficiários finais do REFINAG e REFINESG são as companhias estaduais de saneamento básico; do FINEST são os governos estaduais integrantes do PLANASA; do FIDREN, os governos estaduais e/ou municipais; entidades executivas das áreas metropolitanas; autarquias ou companhias estaduais, intermunicipais, municipais ou metropolitanas responsáveis pela solução dos problemas de drenagem.

---

[19] As informações desta seção foram retiradas das Instruções Normativas da CEF, tendo sido mantida em diversas partes a redação original.

2.2 Condições Operacionais entre a CEF e o Agente Financeiro

a) REFINAG e REFINESG - os juros cobrados sobre os empréstimos são anuais, pagos mensalmente, inclusive no período de carência, e são diferenciados de acordo com a Unidade da Federação: Rondônia, Acre, Roraima e Amapá (2,5%); Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe (3,5%); Amazonas, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Goiás (4,0%); Pernambuco e Bahia (5,5%); Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal (6,5%); Rio Grande do Sul (7,5%); Rio de Janeiro (9,0%) e São Paulo (10,5%). Os empréstimos especiais concedidos através do FINANSA terão acréscimo na taxa de juros de 2%, além daquele estabelecido para o Estado em que se situar o empreendimento, até o limite de 12% ao ano.

As taxas de juros dos FAEs, para os contratos de empréstimo referente aos Territórios, são da ordem de 1% ao ano e o prazo de amortização, de 25 anos.

O reajustamento do saldo devedor é feito de acordo com a variação da OTN.

A CEF cobra, sobre o valor total de cada empréstimo, uma taxa de administração de 2%.

Os prazos concedidos pela CEF são: carência de no máximo até 54 meses e amortização de no máximo até 360 meses para o REFINAG e 216 meses para o REFINESG.

O sistema de amortização adotado é o método francês - Tabela Price.

As garantias exigidas são pelo menos uma entre as seguintes: hipoteca; fiança do governo estadual e/ou municipal vinculada à procuração para recebimento, pela CEF, das transferências e/ou do produto da arrecadação de impostos, taxas e/ou tarifas devidas ao fiador; fiança bancária; seguro de crédito; caução ou penhor das cédulas hipotecárias; letras imobiliárias; OTN ou outros títulos.

b) FIDREN - os empréstimos seguem as mesmas regras aplicáveis aos subprogramas de água e esgotos descritos anteriormente.

c) FINEST - O valor do empréstimo destinado à complementação dos recursos estaduais, visando à integralização dos FAEs, será proporcional à participação financeira do governo do Estado e obedecerá aos seguintes limites:

Classes	Participação Financeira dos Estados (PFE) (% RTE)*	Limites do Valor do Empréstimo CEF
1ª	5,0 ---- 4,5	Nesse caso, o limite máximo dependerá exclusivamente das previsões orçamentárias e da disponibilidade da CEF.
2ª	4,5 ---- 3,5	Até igual valor da PFE
3ª	3,5 ---- 2,5	Até 75% do valor da PFE
4ª	2,5 ---- 2,0	Até 50% do valor da PFE

*RTE - Receitas Tributárias Estaduais

As participações financeiras anuais exigidas dos Estados (PFE) na execução dos Programas Estaduais de Abastecimento de Água-PEAG e dos Programas Estaduais de Esgotos Sanitários que visem ao Controle da Poluição das águas (PECON), integrados ao PLANASA, serão sempre referentes às Receitas Tributárias Estaduais (RTE), observadas suas diversas classes. Consideram-se como integrantes da PFE:

a) a parcela de integralização direta do governo do estado no FAE, com recursos próprios, inclusive aqueles oriundos da CEF;

b) a parcela destinada pelo governo do Estado para atendimento em abastecimento de água a comunidades de pequeno porte, até o valor correspondente a 40% da PFE; e

c) os valores referentes ao pagamento de empréstimos suplementares concedidos pela CEF ao governo estadual, relativos ao FINANSA, para execução do PLANASA, compreendendo amortização do principal, juros durante o período de amortização e também no período de carência, valores esses que não deverão ser superiores a 5% da RTE.

Quando o empréstimo se destinar a complementar a integralização dos FAEs, desde que os governos estaduais apliquem até 40% de sua PFE em sistemas de abastecimento de água para comunidades de pequeno porte, o valor do empréstimo correponderá a até 40% da participação financeira dos governos estaduais.

Quando o empréstimo se destinar a garantir recursos adicionais aos Estados para ampliar o atendimento em abastecimento de água a comunidades de pequeno porte, o valor do empréstimo corresponderá a até 40% da participação financeira anual dos governos estaduais.

As taxas de juros, taxas de administração, plano de reajustamento, sistema de amortização e garantias exigidas são semelhantes às dos demais subprogramas.

Os prazos de amortização para os empréstimos destinados a complementar os recursos dos governos estaduais, destinados à integralização dos FAEs, são os seguintes:

Classes	Participação Financeira dos Estados (PFE) (% RTE)	Prazos de Amortização (anos)
1ª	5,0 ---- 4,5	18
2ª	4,5 ---- 4,0	15
3ª	4,0 ---- 3,5	12
4ª	3,5 ---- 3,0	10
5ª	3,0 ---- 2,5	8
6ª	2,5 ---- 2,0	6

Para os demais empréstimos feitos pelo FINEST o prazo de amortização é de 18 anos.

Os recursos destinados pelos governos dos Estados a investimentos em sistemas de abastecimento de água de comunidades de pequeno porte serão desdobrados em duas parcelas, sendo uma de aplicação a fundo perdido, através da empresa estadual de saneamento, e a outra para empréstimo a esta, que deverá retorná-la ao FAE. A parcela dos recursos que deverá retornar ao FAE será obtida pela aplicação de multiplicador sobre o total dos recursos destinados, conforme explicitado abaixo:

Juros do FAE	Multiplicador do valor das aplicações em comunidades de pequeno porte, que indicará a parcela a retornar ao FAE
Até 3,0	0,27

O multiplicador previsto para os Territórios é de 0,25. A parcela de aplicação a fundo perdido será determinada pela diferença entre o total dos recursos e a parcela que deverá retornar ao FAE.

As taxas de juros são as do FAE em cada Estado. O prazo de carência é de 36 meses e a amortização deverá ser feita em até 18 anos.

A instituição financeira responsável pela garantia de retornos ao FAE poderá fazer incidir, sobre o valor de cada prestação, a título de remuneração pela cobrança, uma comissão de até 0,1%.

2.3 Condições Operacionais entre o Agente Financeiro e o Mutuário Final

No caso do REFINAG, REFINESG e FIDREN, o agente financeiro repassará ao mutuário final os empréstimos concedidos pela CEF nas mesmas condições recebidas, exceto no que se refere à taxa de juros, que não poderá exceder de 1% ao ano a taxa de juros de empréstimos.

Os empréstimos para execução de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de conjuntos habitacionais, no âmbito do PLANASA, reger-se-ão pelas condições do REFINAG e do REFINESG, respectivamente.

Quanto ao FINEST, os agentes financeiros repassarão aos governos estaduais os empréstimos da CEF nas condições recebidas, exceto no que diz respeito às taxas de juros, que não poderão exceder de 0,5% ao ano as taxas cobradas pela CEF.

2.4 Condições Operacionais dos Contratos dos FAEs (firmados entre o órgão gestor e o agente financeiro)

Os juros dos empréstimos dos FAEs às concessionárias variam de 2,0% a 3% ao ano, quando se trata de financiamentos relativos ao subprograma REFINAG, e são de 2% para o subprograma REFINESG. Para os contratos de financiamento referentes aos Territórios Federais, em ambos os subprogramas, a taxa é de 1% ao ano e o prazo de amortização é de 25 anos.

O órgão gestor do FAE poderá cobrar uma taxa de administração de até 1%, que incidirá de uma só vez sobre cada desembolso efetivado e decorrente de cada contrato firmado. O agente financeiro, mesmo que acumule as funções de órgão gestor, somente poderá onerar a empresa estadual de saneamento, beneficiário final, com uma comissão de até 0,1%, que incidirá sobre o valor de cada prestação de retorno ao FAE.

Os prazos de carência dos empréstimos do FAE são de no máximo seis meses, além do prazo necessário à execução das obras e serviços (subprogramas REFINAG) e até 54 meses (subprograma REFINESG). O prazo de amortização é de 216 meses para os financiamentos ligados ao REFINAG e 360 meses para o REFINESG.

Quando os recursos do FAE forem aplicados na execução de sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários de conjuntos habitacionais, na área da SUDAM e da SUDENE, as empresas de saneamento retornarão, ao citado fundo, percentuais dos montantes por estes aplicados, conforme a seguinte tabela:

PARTICIPAÇÕES CEF	FAE	PERCENTUAL DE RETORNO AO FAE
50	50	15
0	100	30

O prazo de tais empréstimos será maior que o habitual, correspondendo a 25 anos.

3. AVALIAÇÃO DO PLANASA/FINANSA

A análise das condições de financiamento do FINANSA permite concluir que elas são compatíveis com a promoção de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Os juros cobrados sobre os empréstimos são inferiores aos praticados no mercado e a adoção de taxas diferenciadas, inversamente proporcionais à renda dos Estados, favorece as áreas menos desenvolvidas. Os prazos de carência, de retorno do principal e as demais condições do programa são satisfatórias.

As regras para fixação das tarifas são também corretas, ao prever a progressividade e a utilização do subsídio cruzado entre as famílias de baixa e alta renda.

As críticas que podem ser formuladas à política setorial não se referem ao Programa FINANSA, mas ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Em primeiro lugar, o PLANASA deveria tratar as questões de saneamento dentro de um enfoque mais amplo, envolvendo, além das atividades atualmente contempladas com os financiamentos, os serviços de coleta e disposição final de resíduos sólidos, e a proteção dos mananciais. Assim, o saneamento seria considerado de maneira integrada, dentro de uma perspectiva de saúde pública e de proteção ao meio ambiente.

Outra questão importante refere-se ao princípio adotado pelo PLANASA, de que as tarifas cobradas dos usuários devem ser suficientes para viabilizar a prestação dos serviços dentro de um enfoque empresarial. Os recursos necessários à construção das estações de tratamento de esgotos e emissários, por exemplo, são elevados, e seu retorno, através da cobrança de tarifas, é inviável, visto não ser possível identificar o usuário final dos serviços e envolver economias externas generalizadas. Razões como estas indicam que tais investimentos deveriam receber aportes, a fundo perdido, dos orçamentos das três esferas de Governo. Além disso, os subsídios cruzados

não são capazes de permitir a cobrança de tarifas compatíveis com a renda das populações mais pobres.

O modelo PLANASA é particularmente vulnerável em épocas de crise, quando o Governo resolve conter a correção das tarifas dos serviços prestados pelo setor público, como forma de combater a inflação. Por este motivo, as concessionárias estaduais mergulharam num período de graves dificuldades financeiras, que persistem até hoje, quando as tarifas foram corrigidas em níveis inferiores aos da inflação observada no início desta década.

ANEXO ESTATÍSTICO

TABELA 1

PRODURB: RESUMO DAS OPERACOES CONTRATADAS PELA CEF, POR REGIOES
1987

Codigos	Projetos	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul	Total
136	Apoio ao Desenvolvimento de Comunidades	-	52 096	-	-	-	52 096
311	Urbanizacao	1 134 301	2 624 478	2 571 502	15 459 223	4 366 237	26 155 741
359	Fundo de Desenvolvimento Urbano	-	51 952	-	276 068	-	328 020
512	Lotes nao Urbanizados (Aquisicao de Terrenos)	-	722 838	-	-	-	722 838
521	Infra-estrutura e Equipamentos Comunitarios	-	39 355	-	-	198 470	237 825
523	Infra-estrutura e Equipamentos Comunitarios Recuperacao de Conjuntos	-	-	-	342 461	-	342 461
527	Infra-estrutura e Equipamentos Comunitarios Outros	-	-	-	-	54 189	54 189
571	Promorar - Producao e/ou Comercializacao de Lotes e Unidades Habitacionais	494 320	-	-	-	64 637	558 957
572	Promorar - Infra-estrutura e Equipamentos Comunitarios	4 604 205	11 885 175	415 185	791 007	1 196 495	18 812 067
661	Elaboracao de Planos, Estudos e Projetos	-	-	420 400	-	-	420 400
667	Pre-Investimentos em Estudos Pesquisas e Planos Habitacionais	28 784	-	-	-	-	28 784
	T o t a l	6 261 610	15 295 894	3 407 087	16 868 759	5 880 028	47 713 378

FONTE: CEF

TABELA 2

PROJETO GRANDE RECIFE-APLICACOES TOTAIS DE RECURSOS POR COMPONENTES E FONTES
1982/1987

US$ mil

COMPONENTE	UNIAO		ESTADO	MUNICIPIOS	TOTAL
	BIRD	PIN/PROTERRA			
Habitacao/Saneamento/ Transporte	24.563,99	7.933,30	36.647,32	18.313,82	87.458,43
Atividades Produtivas	14.105,12	4.689,79	646,40	26,07	19.467,38
Desenvolvimento Institucional	12.342,97	1.744,43	0,0	0,0	14.087,40
T O T A L	51.012,08	14.367,52	37.293,72	18.339,89	121.013,21

FONTE: FIDEM

TABELA 3

PROJETO GRANDE RECIFE-APLICACOES DE RECURSOS POR COMPONENTE EM 1987

COMPONENTE	VALOR APLICADO (CZ$ 1.000,00)
Habitacao/Saneamento/Transporte	405.362,5
Atividades Produtivas	43.098,7
Desenvolvimento Institucional	72.259,3
T O T A L	520.720,5

FONTE: MHU

TABELA 4

FONTES DE FINANCIAMENTO DO PROJETO METROPOLITANO DE SALVADOR

F O N T E	V A L O R (US$ milhoes)
B I R D	54,5
UNIAO (PIN/PROTERRA)	29,6
ESTADO	34,2
CEF	31,9
T O T A L	150,2

FONTE: CONDER

TABELA 5

VALORES APLICADOS PELO PROJETO METROPOLITANO DE SALVADOR
POR FONTE, EM 1987

F O N T E	VALOR (US$ 1.000,00)
UNIAO (PIN/PROTERRA)	556,3
BIRD	3,2
ESTADO	3.665,0
T O T A L	4.224,5

FONTE: CONDER

TABELA 6

VALORES APLICADOS PELO PROJETO METROPOLITANO DE SALVADOR
POR COMPONENTES, EM 1987

COMPONENTE	VALOR (US$ 1.000,00)
Desenvolvimento Institucional	1.260,1
Incentivo as Atividades Comerciais/ Industriais	8,9
Infra-estrutura Urbana	1,8
Servicos Urbanos	2.953,7
T O T A L	4.224,5

FONTE: CONDER

TABELA 7

BRASIL: SANEAMENTO BASICO - POPULACAO ATENDIDA PELO PLANASA(1)
1985/1987

(milhoes de habitantes)

REGIOES	ABASTECIMENTO DE AGUA			SISTEMAS DE ESGOTO		
	1985	1986	1987(2)	1985	1986	1987(2)
Norte	2.8	3.0	3.2	0.2	0.2	0.2
Nordeste	14.9	16.2	17.2	2.4	2.6	4.4
Sudeste	34.6	33.7	35.9	17.4	18.3	19.2
Sul	10.4	11.1	11.6	2.4	1.9	2.0
Centro-Oeste	4.8	5.3	5.6	1.7	1.9	2.1
TOTAL	67.5	69.3	73.5	24.1	24.9	27.9

FONTE: CEF (Dados referentes a posicao em dezembro de cada ano)

NOTA: (1) Consolidacao dos dados fornecidos pelas Companhias Estaduais de Saneamento. Supoe-se que nao incluam informacoes dos Servicos Autonomos de Agua e Esgotos. Considera o conceito restrito de saneamento basico, ou seja, apenas abastecimento de agua e esgotos. Por hipotese, trata-se apenas de populacao urbana.

(2) Dados Preliminares

TABELA 8

PLANASA - INVESTIMENTOS REALIZADOS
1987

ESPECIFICACAO	VALOR (Em 1.000 OTNs)
ABASTECIMENTO DE AGUA	101.350
- Comunidades Medias e Grandes	56.890
REFINAG	35.615
FAE	12.761
Fundo Perdido/Outros	8.514
- Comunidades de Pequeno Porte	44.460
FINEST-3	1.301
Governo dos Estados	43.159
ESGOTOS SANITARIOS	50.229
- REFINESG	34.278
- FAE	8.881
- Fundo Perdido/Outros	7.070
DRENAGEM URBANA	10.476
- FIDREN	5.292
- Fundo Perdido/Outros	5.184
T O T A L	162.055

FONTE: CEF

TABELA 9

BRASIL - PROGRAMAS DE SANEAMENTO BASICO DA FSESP
1987

	Populacao Beneficiada	Recursos Aplicados (CZ$ 10^6)		TOTAL
	(1.000 hab)	Orcamento da Uniao	Outras Fontes(1)	
Construcao e Ampl. de Sist. de Abast. de Agua	3.039,0	349,4	15,5	364,9
Saneamento Basico em Pequenas Localidades	143,5	86,6	8,0	94,6
Melhorias Sanitarias Domiciliares	419,2	52,3	1,3	53,6
Construcao e Ampl. de Sistemas de Esgotos	864,0	52,8	-	52,8
T O T A L	-	541,1	24,8	565,9

FONTE: FSESP

(1) FAS, Prefeituras/MHU, SUDAM, FUNAI, Governos Estaduais, INAMPS, BNDES, Programa Grande Carajas e CODEVASF.

TABELA 10

BRASIL - Populacao Total, Urbana e Rural
(estimativas para 1985, 1990 e 2.000)

(Em 1.000 habitantes)

POPULACAO/ANO	1985	1990	2.000
Rural	38.806	38.058	35.374
Urbana	94.553	107.837	134.892
Total	133.359	145.895	170.266
Grau de Urbanizacao (%)	70,9	73,9	79,2

TABELA 11

POPULACAO ECONOMICAMENTE ATIVA EM DEZEMBRO DE 1986 E 1987
(EM 1.000 PESSOAS)

REGIAO METROPOLITANA	1986	1987	VARIACAO %
Recife	959	1.001	4,4
Salvador	836	853	2,0
Belo Horizonte	1.345	1.415	5,2
Rio de Janeiro	4.523	4.570	1,0
Sao Paulo	6.941	7.086	2,1
Porto Alegre	1.180	1.216	3,0
T O T A L	15.784	16.141	2,3

FONTE: PME/FIBGE

TABELA 12

TAXA MEDIA DE DESEMPREGO ABERTO EM 1986 E 1987
(EM %)

REGIAO METROPOLITANA	1986	1987
Recife	4,39	5,18
Salvador	4,54	4,08
Belo Horizonte	3,71	3,92
Rio de Janeiro	3,49	3,24
Sao Paulo	3,34	3,76
Porto Alegre	3,87	3,92
Media das seis RMs	3,59	3,73

FONTE: PME/FIBGE

TABELA 13

ÍNDICE DO RENDIMENTO MÉDIO REAL DAS PESSOAS OCUPADAS

REGIÃO METROPOLITANA	ÍNDICES		
	1985	1986	1987
Belo Horizonte	98	100	100
Rio de Janeiro	85	100	90
São Paulo	13	100	88
Porto Alegre	88	100	87

Fonte: IBGE

TABELA 14

INDICE DE EVOLUCAO DA AREA RESIDENCIAL LICENCIADA EM DEZ CIDADES

CIDADES/ANO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Belem	100,0	93,3	59,3	37,7	79,6	138,1	279,7	288,0
Fortaleza	100,0	92,6	93,5	49,1	42,8	39,8	34,9	46,5
Recife	100,0	87,7	133,1	60,4	36,5	25,2	55,6	59,7
Salvador	100,0	111,3	138,1	86,8	64,8	44,7	49,8	50,2
Belo Horizonte	100,0	65,0	64,0	44,5	26,5	42,5	62,5	28,0
Rio de Janeiro	100,0	105,5	51,6	93,8	16,8	14,7	10,8	2,5
Sao Paulo	100,0	74,7	103,2	92,5	51,8	46,9	61,8	49,1
Curitiba	100,0	117,3	143,9	81,5	69,5	61,8	93,3	106,4
Porto Alegre	100,0	77,8	94,9	45,8	24,6	35,0	33,1	20,8
Brasilia	100,0	65,7	58,1	46,3	46,7	52,5	55,0	30,6

FONTE:FIBGE

TABELA 15

CUSTOS MEDIOS DO M^2 DE CONSTRUCAO CIVIL EM DEZEMBRO DE 1987 E VARIACAO % DOS CUSTOS NO EXERCICIO

REGIOES/ESTADOS	CUSTO M^2/CZ$	VARIACAO % EM 1987
NORTE	14.520,16	387,49
RO	13.691,41	327,11
AC	13.839,92	320,87
AM	14.581,31	409,62
RR	19.794,44	383,80
PA	14.540,79	399,18
AP	12.217,56	318,79
NORDESTE	10.815,13	363,14
MA	12.389,13	352,75
PI	11.731,93	452,50
CE	10.453,62	354,26
RN	12.479,28	429,99
PB	12.523,49	371,71
PE	10.140,57	357,72
AL	10.778,74	392,33
SE	10.629,17	333,39
BA	10.284,03	337,37
SUDESTE	12.162,54	345,14
MG	10.457,52	333,19
ES	10.075,19	342,06
RJ	11.698,99	391,67
SP	12.895,73	333,95
SUL	12.356,43	373,77
PR	12.488,74	379,71
SC	12.003,44	355,82
RS	12.363,10	374,97
CENTRO-OESTE	10.927,70	335,31
MS	13.450,69	346,88
MT	12.237,49	311,52
GO	9.712,05	322,68
DF	10.807,25	344,14
BRASIL	11.963,18	352,46

FONTE: CEF

TABELA 16

BRASIL - TIPO, CONDICAO DE OCUPACAO, ABASTECIMENTO DE AGUA E DESTINO DO LIXO NOS DOMICILIOS URBANOS - 1981, 1985, 1986
(Em 1.000 Domicilios)

ITENS	1981		1985		1986	
	Numeros Absolutos	%	Numeros Absolutos	%	Numeros Absolutos	%
1) TOTAL DE DOMICILIOS URBANOS	19.195	100,00	23.105	100,00	23.520	100,00
2) TIPO						
Casa	16.329	85,07	19.318	83,61	19.578	83,24
Apartamento	1.829	9,53	2.607	11,28	2.718	11,56
Rustico	768	4,00	722	3,13	753	3,20
Quarto ou Comodo	268	1,40	458	1,98	471	2,00
Sem Declaracao	1	0	-	-	-	-
3) CONDICOES DE OCUPACAO						
Proprios	11.771	61,32	14.468	62,62	14.909	63,39
Alugados	5.721	29,80	6.503	28,14	6.464	27,48
Cedidos	1.648	8,59	2.073	8,97	2.082	8,85
Outra	48	0,25	57	0,25	57	0,24
Sem Declaracao	7	0,04	4	0,02	9	0,04
4) ABASTECIMENTO DE AGUA						
Rede Geral	15.280	79,60	20.094	86,97	20.867	88,72
Poco ou Nascente	2.464	12,84	1.909	8,26	1.768	7,52
Outra Forma	1.451	7,56	1.102	4,77	885	3,76
Sem Declaracao	0	0	0	0	-	-
5) DESTINO DO LIXO						
Coletado	12.628	65,79	17.244	74,63	17.688	75,20
Queimado ou Enterrado	2.340	12,19	2.318	10,03	2.495	10,61
Colocado em Terreno Baldio ou Outro	4.225	22,01	3.543	15,34	3.337	14,19
Sem Declaracao	2	0,1	0	0	0	0

FONTE: FIBGE - PNAD'S

PUBLICAÇÕES DO IPLAN

:a regularmente os seguintes tipos de trabalho: No-
ND), Textos para Discussão (TD) e Estudos para o
oem como informes de Acompanhamento de Políticas
ntas para Discussão, os Textos para Discussão e os
amento foram, até julho de 1988, publicados assis-
ão então passou-se a adotar numeração seriada, con-

Problemas e Perspectivas", José Cechin, Edmir S.
, agosto de 1988. 18p.

lta Ampliar a Concorrência entre os Moinhos", Ri-
sto de 1988. 28p.

e de Carga, Planejamento Energético e Desenvolvi-
uel El Afioni, agosto de 1988. 13p.

ização da Comercialização do Trigo: Fator de Con-
. Eduardo Felipe Ohana, novembro, 1988. 9p.

a Política Comercial Brasileira", Renato Baumann,

a Política da Proteção no Brasil e a Rodada Uru-
, setembro de 1988. 22p.

ção do Menor na Força de Trabalho Brasileira nos
cterização e Reflexões), Ricardo Lima e Freda Bur-
39p.

o Urbano e Oferta de Empregos Formais no Nordeste
". Edgar Bastos de Souza, outubro de 1988, 40p.

de Desempenho do Setor Industrial", janeiro-junho
a de Indústria e Tecnologia, setembro, 1988, 41p.

res de Conjuntura - Setor Externo", Coordenadoria
embro, 1988, 67p.

amento do Nível de Emprego e Renda, Coordenado-
rio", setembro, 1988, 49p.

e Cultura - 1987: Situação e Políticas Governa-
a de Educação e Cultura, outubro, 1988, 320p.

icas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1987",
nvolvimento Urbano, novembro, 1988, 62p.