Saneamento2 11/30/04 13:23 Page 22

por **Clarissa Furtado**, de Brasília

Água e esgoto para todos

Grande parte da população brasileira vive sem água encanada e sem coleta de esgoto. Saiba o que vem sendo feito para solucionar o problema

Entre os graves problemas que atrasam o desenvolvimento do Brasil, um especialmente, requer providências urgentes. Ele afeta a saúde das pessoas, a qualidade do seu trabalho, sua produtividade e a economia do país como um todo – sem falar na felicidade, um conceito mais etéreo, mas nem por isso menos importante. O problema é a carência de saneamento básico. Levar água tratada a 22,2% da população que hoje não conta com o serviço e evitar que 52,8% dos brasileiros continuem convivendo com esgoto a céu aberto, expostos a um perigoso conjunto de doenças, não custa barato, nem é tarefa a ser realizada de um dia para o outro. Pelos cálculos do Ministério das Cidades, serão necessários investimentos de 178,2 bilhões de reais até 2020, o que dá cerca de 9 bilhões de reais, ou 0,45% do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano, para que todos os brasileiros tenham acesso aos serviços de saneamento ambiental, incluindo a coleta de resíduos sólidos. Com isso o país atenderia aos objetivos de desenvolvimento do Milênio, conjunto de metas acordados pelos países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) para promover o desenvolvimento humano no mundo. Pela meta, o Brasil teria até 2015 para reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso aos serviços (Leia quadro na página 25).

Os desafios são grandes. Mesmo se os 9 bilhões de reais anuais estivessem à disposição, o problema não estaria resolvido. Considerando a situação atual haveria um sério risco de o dinheiro ser mal gasto, sem que a universalização do atendimento fosse atingida. Antes de tudo, é preciso que haja normas claras, que estabeleçam direitos e deveres dos prestadores de serviço, dos poderes públicos e dos usuários. O governo vem tentando, não sem alguns percalços, encontrar uma solução. Criou um Grupo de Trabalho

Interministerial que discutiu o tema, elaborou um anteprojeto de lei e pôs o tema em debate. Pretende-se alcançar o consenso. Será possível atingir tal objetivo? Só se todas as partes abrirem mão de velhas estruturas burocráticas, privilégios e de um caminho histórico marcado pela falta de organização institucional.

Desestruturação Há quatorze anos discute-se o problema. O Congresso já recebeu diversos projetos de lei sobre o tema e nenhum foi aprovado. O percurso da mais recente tentativa também não está sendo simples. Embora conte com a aprovação de setores da sociedade como as entidades de defesa do consumidor, e seja aplaudido por algumas iniciativas gerais, o anteprojeto, ainda nos gabinetes do Executivo federal, recebe uma pesada carga de críticas. A principal delas: as idéias propostas não funcionarão na vida real. Mas não há dúvida de que é preciso fazer algo com urgência.

A desestruturação do setor é surpreendente. As empresas estaduais, responsáveis pelo atendimento a 81,7% da população, prestam serviços aos municípios com base em contratos de concessão firmados na década de 1970 ou antes, boa parte dos quais já vencidos ou que vencerão em breve. Eles não estabelecem metas de eficiência ou critérios tarifários bem definidos. Na prática, o usuário e os governos não conseguem saber em que, quanto ou como a empresa está gastando os valores que arrecada. Em alguns municípios não há sequer um contrato de concessão entre o poder público e a empresa. É o caso dos municípios de São Paulo e de Santos, que recebem os serviços da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), mas não têm garantia firmada em contrato.

Atualmente, 13,4% da população é atendida por autarquias municipais, 1,5% por departamentos do poder público municipal e 3,4% por operadores privados. Para completar o quadro, das 26 companhias estaduais de saneamento, apenas seis estão com a saúde financeira em dia. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Base (Abdib), 70% delas gastam mais do que arrecadam. E têm baixa produtividade: chegam a perder de 40% a 50% da água.

Um estudo do pesquisador Ronaldo Seroa da Motta, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mostra que os in-

Rodney Suguita/Folha Imagem

Estação de tratamento de água da SABESP do Alto da Boa Vista, São Paulo

Segundo o Ministério das Cidades serão necessários 178,2 bilhões de

Ricardo B. Labastier

Augusto Jucá, do Pnud: sucateamento das empresas de saneamento começou com a perspectiva de privatização

História da regulação no setor de saneamento no Brasil

Até a década de 1970, grande parte do serviço de água e esgoto era realizado pelos municípios. Alguns operavam em grupo, como Santos, São Vicente e Guarujá, no litoral paulista. Também havia casos em que tudo era feito por departamentos estaduais.

Em 1971 a situação tornou-se mais uniforme. Foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), com o objetivo de realinhar os planos de investimento no setor e criar normas tarifárias e de crédito. O Planasa promoveu a criação das empresas estaduais de saneamento e encorajou os municípios a firmarem com elas contratos de concessão de longo prazo. Os investimentos eram garantidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Cerca de 3,2 mil municípios, entre os 4,1 mil que existiam à época, aderiram ao plano. Com isso, a cobertura de água cresceu de 60% em 1970 para 78% em 2000. A de esgoto passou de 22% para 47%.

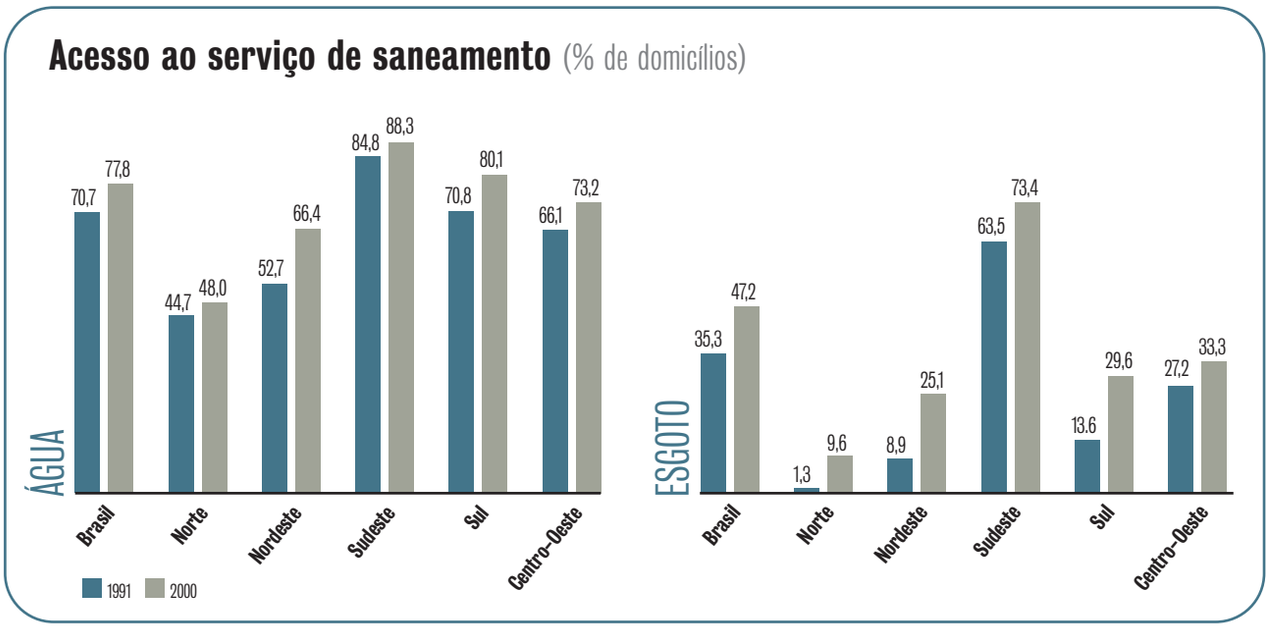
Mas já em meados dos anos 80 o desempenho do Planasa começou a cair. Com a hiperinflação, o sistema tarifário deixou de ser adequado e o BNH perdeu recursos até seu encerramento, em 1986. O Planasa também foi extinto no final da década. A partir daí o país ficou sem uma política para o setor. A Lei de Concessões, de 1995, quebrou o monopólio das empresas estaduais. Mas como diz o pesquisador Ronaldo Seroa da Motta, do Ipea, a privatização não surtiu o efeito desejado. Os investimentos foram desestimulados pela falta de critérios tarifários.

vestimentos no setor caíram em média 30% desde 1998. Uma das razões está nas normas que limitam o endividamento dos órgãos públicos. Isso, segundo Seroa da Motta, soma-se ao fato de que desde 1980 as empresas públicas estaduais demonstravam perda da capacidade de captar financiamentos por problemas de gestão causados pela hiperinflação.

A entrada das companhias privadas, após a Lei de Concessões de 1995, não foi bastante para resolver o problema. Somente 3,4% do serviço é prestado por concessionárias. Motivo: é comum que as firmas enfrentem dificuldades para fazer valer o que está escrito nos contratos, principalmente no momento da revisão tarifária, em que os interesses políticos têm um peso considerável. Ficou famoso o caso da concessão do município de Limeira (SP), uma das primeiras do país, de 1995. O reajuste de tarifas ficou suspenso por cinco anos enquanto se discutia o caso na Justiça. Em 2000 uma decisão judicial mandou suspender a concessão. A situação só se normalizou depois que a prefeitura concordou em rever o contrato e continuar com os serviços da empresa.

Monopólio Ao contrário dos outros setores de infra-estrutura, como energia, telefonia e petróleo, o saneamento não tem, até hoje, uma política que organize o mercado e garanta serviços eficientes, a preços razoáveis e com condições seguras para o investidor. Ao mesmo tempo, tem em comum com os outros serviços de infra-estrutura o fato de exigir grandes aportes de capitais e a vocação para o monopólio. Afinal, não seria viável construir duas redes de água e esgoto paralelas em uma mesma cidade. Sem competição, é necessário algum tipo de norma que proteja o usuário.

reais até 2020 para que o saneamento atenda a todos os brasileiros



Fonte: IBGE, Censos demográficos de 1991 e 2000

Para o economista Frederico Turolla, professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, em casos como esse a solução é criar a competição antes de decidir quem prestará o contrato. "No leilão de concessão, o empresário deveria ser obrigado a ceder alguns benefícios para poder levar o serviço", diz. Uma outra maneira seria a criação de uma agência reguladora responsável por medir os ganhos de eficiência das firmas e montar uma estrutura de tarifas que permita que tais ganhos não fiquem só como lucro da operadora, mas também sejam repassados ao usuário por meio de queda nas tarifas. Turolla considera que pelo fato de ser uma indústria em que os investimentos em capital fixo são grandes e irrecuperáveis, uma vez que a rede fica literalmente enterrada e não pode ser vendida a qualquer momento, existe um baixo incentivo à aplicação de dinheiro no ramo. "Em conseqüência, o setor de saneamento organiza-se em boa parte do mundo sob o formato de gestão pública e local", diz. As principais exceções são França e Inglaterra. Na Inglaterra o setor é privatizado e a estrutura tarifária permite que empresas e usuários saiam ganhando. Na França existem vários tipos de contrato de concessão e arrendamento que distribuem as responsabilidades e o risco entre governo e empresas.

Outra singularidade do saneamento é tratar-se de um setor essencial para a saúde e bem-estar da população. Diversos estudos do Banco Mundial já provaram que cada dólar que se investe em saneamento implica a redução dos gastos de saúde em quatro dólares. A mortalidade infantil costuma cair pela metade quando a população tem acesso a água tratada e coleta de esgoto. O aumento da expectativa de vida em todos os países também tem relação direta com medidas que afastem as pessoas dos resíduos. E os benefícios e prejuízos com a falta de saneamento atingem famílias e comunidades inteiras. Por todas essas características o estabelecimento de um marco regulatório claro é uma necessidade urgente. E é preciso definir de onde virão os 9 bilhões de reais anuais necessários à universalização do serviço. O governo apóia o saneamento por meio dos chamados recursos não onerosos, provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), e também com recursos onerosos vindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerenciado pela Caixa Econômica Federal, ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Investimento Depois de o investimento na área ter atingido seu nível mais baixo em oito anos em 2002, no ano seguinte ele voltou a crescer. Os financiamentos com recursos do FGTS e do FAT passaram de 254,2 milhões de reais em 2002 para 1.642 milhões de reais em 2003 e para 2.624 milhões de reais em 2004. Ao todo, no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) de 2004 a 2007, está previsto o investimento de 4.863 milhões de reais de recursos não onerosos e 13.471 milhões de reais de recursos onerosos, o que daria uma média de 4,5 bilhões de reais ao ano (veja quadro na página 27). O valor é a metade do que seria necessário para atender a toda a população. Apesar disso, o secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Abelardo de Oliveira Filho, é otimista. Para ele, considerando-se um crescimento de 4% do PIB ao ano, o objetivo de 0,45% do PIB não é tão difícil de atingir, desde que existam investimentos públicos e privados.

Estudos do Banco Mundial mostram que para cada dólar que se investe

Paulo Jabur

Seroa da Motta, do Ipea: os maiores prejudicados são os mais pobres

Outras providências têm sido tomadas. Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) flexibilizaram as regras que restringiam o endividamento do setor público, no caso das empresas estatais de saneamento. No entanto, as mudançass só valem para os contratos fechados em 2003 e 2004. As obras contratadas nos últimos anos, no valor de 4,7 bilhões de reais, devem ser executadas nos próximos 24 meses. O problema retorna a partir dos próximos anos, pois a janela que abriu os limites de endividamento será novamente fechada, e há o risco de os recursos do PPA não serem totalmente utilizados. A saída seria uma nova resolução do CMN.

Incerteza No momento existem pelo menos dois grandes problemas adicionais. O primeiro: as empresas estaduais estão passando por um aperto de caixa. "O faturamento do setor em 2004 foi de 14 bilhões de reais. Nessas condições, como poderíamos investir 9 bilhões de reais?", questiona o assessor técnico da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe), Marcos Thadeu Abicalil. Segundo ele, as empresas estaduais gastaram 41% do faturamento com o pagamento de investimentos antigos ou novos. O segundo: as empresas privadas têm dificuldade de usar os recursos públicos ou de captar no mercado financeiro, por causa da incerteza do marco regulatório. "Elas sofrem pela falta de uma garantia real, já que seus ativos, as redes de água e esgoto, são bens públicos. A garantia a oferecer são as tarifas, mas se o contrato não é cumprido a empresa não tem nem isso", diz Fernando Mangabeira, presidente da Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcom).

Na avaliação de Augusto Jucá, encarregado de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), as empresas estaduais têm sido sucateadas desde que se percebeu, a partir da Lei de Concessões, que o serviço poderia ser privatizado. "Para os governadores, deixou de ser interessante destinar recursos para um setor que poderia ser privatizado. Além disso, são obras que não dão grande retorno político. Não há nem mesmo como fazer uma inauguração de um serviço como esse, que não se vê", comenta.

A baixa capacidade de pagamento das camadas menos favorecidas da população é um dos pontos delicados a serem tratados por uma política do setor. Para essa parcela da população, é necessário algum tipo de apoio. Segundo a Aesbe, 72% dos municípios são deficitários e recebem por ano 1,5 bilhão de reais em subsídios. A grande polêmica aí é que as contas das companhias não são transparentes e não permitem afirmar com segurança se os municípios teriam capacidade de pagar pelo serviço que recebem.

Para a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), hoje ninguém garante que o excesso de arrecadação vai para os municípios mais pobres. "A Sabesp, por exemplo, está colocando 20% das suas ações para negociação na Bolsa de Valores. O governo paulista vai pegar esses dividendos e tem liberdade para destiná-los para onde quiser", diz o presidente da entidade, Silvano Silvério da Costa.

Privilégios Polêmicas à parte, o problema é que, de fato, o serviço hoje privilegia as pessoas e as regiões mais ricas, conforme mostra o estudo de Seroa da Motta. Ele aponta que, em 2000, somente 67,4% da população com renda de até dois salários mínimos tinha acesso ao serviço de água encanada (veja tabela na página ao lado). Os ricos estavam mais bem atendidos: 92,6% daqueles com renda maior do que dez salários dispunham do serviço. No caso do esgoto, apenas 32,4% da população de renda mais baixa contava com a coleta. Entre os ricos o índice era de 75,9%. As diferenças regionais também são significativas. Enquanto o Sudeste tem 88,3% de atendimento em serviço de água e 73,4% de esgoto, no Nordeste as taxas ficam em 66,4% e 25,1% (veja tabela na página anterior). Nas áreas rurais a falta de serviços chega a patamares alarmantes.

Na opinião de Abicalil, da Aesbe, para se atingir as metas de universalização o ideal seria que o investimento fosse dirigido para o segmento mais pobre da população, e principalmente para as áreas rurais ou para as favelas e áreas de risco das cidades, onde está o maior déficit. Os recursos do Orçamento da União deveriam ser destinados apenas para o tratamento de esgoto, que é o serviço mais caro e onde se concentra o déficit. "Hoje o OGU é pulverizado em centenas de pequenas obras que não resolvem o problema de ninguém", afirma. Mangabeira, da Abcon, tem outra sugestão: "A solução para o setor teria de ser um misto de in-

Saneamento2 11/30/04 13:25 Page 27

vestimentos do serviço público, com Parcerias Público-Privadas (PPPs) e com concessões ao setor privado", diz.

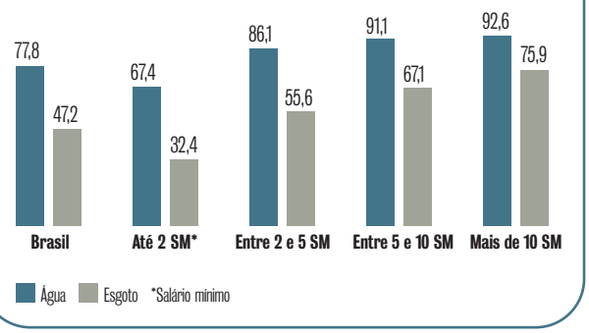
Como se não bastassem tantos pormenores, como pano de fundo dos debates existe uma forte questão ideológica. Há quem considere que o setor privado não deveria entrar no serviço, nem por concessões nem por PPP. Para esse grupo, por ser um serviço essencial, o saneamento deveria ficar apenas com o governo. "Fizemos um estudo para ver quanto custaria para a população o tratamento de esgoto por metro cúbico. Pelo sistema das PPPs sairia a 1,10 real. Pela modalidade de autarquia municipal com recursos do BNDES e do FGTS ficaria em 0,57 real. O setor privado irá cobrar mais caro e o governo ainda terá de subsidiar o serviço", diz Silvério, da Assemae. O lucro e a carga tributária explicariam o preço maior no sistema de PPP.

Em busca de soluções para o setor, o governo federal realizou 11 seminários regionais visando discutir o anteprojeto de lei e recebeu mais de 500 sugestões de alterações. A estimativa no Ministério das Cidades, responsável por conduzir os trabalhos, é de que ainda neste ano o anteprojeto estará no Congresso Nacional. A partir daí, será outra luta. Deputados e senadores terão de ter paciência e jogo de cintura para lidar com o tema, já que a pressão de grupos contrários, principalmente das empresas estaduais, será grande. Os parlamentares enfrentarão o ardiloso desafio de conduzir o processo de transformação de algo até agora teórico em uma ferramenta que possa funcionar na prática.

Mais ainda: vão ter de responder a indagação sobre quem terá o poder de conceder, regular e prestar o serviço no "filé" do setor, ou seja, nas regiões metropolitanas, onde se concentram as maiores rendas do país. Deve ficar com estados ou com municípios? Para o Ministério das Cidades e para alguns advogados, como Floriano de Azevedo Marques, professor de Direito Admi-

Acesso ao saneamento por faixa de renda

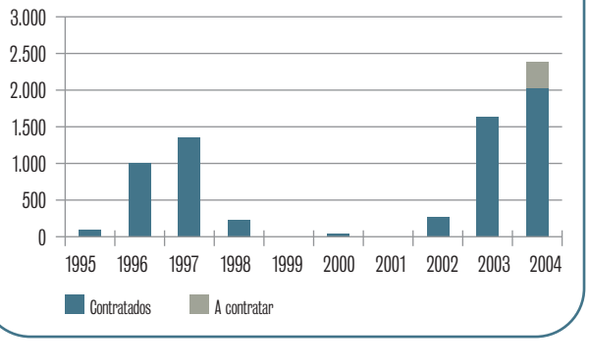
(% de domicílios)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000

FGTS – Contratações em saneamento

(em milhões)



Fonte: Ministério das Cidades

Um projeto para o futuro

Segundo dados do Ministério das Cidades, aproximadamente 60 milhões de brasileiros, espalhados em 9,6 milhões de domicílios urbanos, não dispõem de coleta de esgoto. Cerca de 15 milhões (3,4 milhões de domicílios) não têm acesso a água encanada. A situação do tratamento de esgoto é ainda pior: quase 75% do que é coletado nas cidades é despejado sem tratamento nos rios. E mais grave do que nas cidades é a situação nas áreas rurais.

O item sete dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio –, propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e aceitos, no ano de 2000, por chefes de Estado de 189 países, entre os quais o Brasil –, propõe-se a garantir a sustentabilidade ambiental do planeta. Dentro desse objetivo, está inserida a Meta 10, que estipula redução pela metade, até 2015, da população sem acesso permanente e sustentável a água potável e esgotamento sanitário. O dado toma como referência o ano de 1991.

Um estudo que está sendo elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) prevê que, mantida a tendência de queda nos números absolutos e relativos da população sem acesso a água tratada, é possível que o Brasil alcance a meta estabelecida pela ONU nesse quesito. Segundo Marielza Oliveira, consultora do Pnud, no entanto, a questão é grave. "Quando se fala em médias nacionais, as coisas podem estar relativamente bem, mas quando se decompõem os números por regiões ou por classes sociais, a situação é muito pior. É necessário dar maior atenção aos grupos excluídos do acesso ao serviço público, seja em saneamento, saúde ou educação."

No Sudeste 88,3% das pessoas têm água encanada e 73,4% têm

Cobertura dos serviços de saneamento

(% de domicílios urbanos e rurais)

ÁGUA

Área/Tipo de serviço	1970	1980	1990	2000
Urbano/rede serviço	60.5	79.2	86.3	89.9
Rural/rede serviço	2.6	5.1	9.3	18.7

ESGOTO

Tipo de serviço/área	1970	1980	1990	2000
Urbano/rede serviço	22.2	37,0	47.9	56,0
Urbano/fossa séptica*	25.3	23.0	20.9	16,0
Rural/rede serviço	0.5	1.4	3.7	3.3
Rural/fossa séptica*	3.2	7.2	14.4	9.6

*Fossas rudimentares não estão incluídas. Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1990 e 2000

nistrativo da Universidade de São Paulo (USP), não há dúvida: a titularidade para a concessão dos serviços é municipal. "A região metropolitana foi criada para articular as ações, mas a concessão não é dela", afirma Marques.

Não foi o que entendeu, no entanto, o ministro Maurício Corrêa, do Supremo Tribunal Federal (STF), ao dar o primeiro e, até hoje, único voto em uma ação direta de inconstitucionalidade que analisou o tema. A ação foi movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contras leis estaduais do Rio de Janeiro, que deram a concessão do saneamento nas regiões metropolitanas ao estado. O julgamento foi suspenso por um pedido de vista feito após a manifestação de Corrêa, em abril deste ano.

Para o ministro, a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a atribuição da função de concessão do saneamento para o estado não desrespeitam a autonomia municipal. Corrêa chegou a admitir a criação de "instâncias híbridas" na organização institucional brasileira, que estariam na convergência das atribuições dos estados e seus municípios. Abelardo Filho, do Ministério das Cidades, sustenta que a concessão é municipal e as cidades podem atuar em conjunto, estabelecendo consórcios regulados pelos "contratos de programa", uma nova figura jurídica

Em busca de uma lei geral

Embora desde meados dos anos 90 o Brasil se dedique a criar normas para ordenar a atuação do setor privado em áreas antes dominadas pelo Estado, ainda existe um longo caminho a ser trilhado. O país já conta com oito agências reguladoras federais, atuando nos segmentos de energia, telefonia, gás e petróleo, medicamentos, planos de saúde, água, transporte terrestre interestadual e internacional e transporte aquaviário. Além disso, existem 17 agências estaduais, que dão apoio a congêneres federais ou regulam diretamente segmentos não contemplados nas normas nacionais, como o transporte intermunicipal.

Cada um desses organismos obedece a leis federais ou estaduais específicas. Falta uma lei geral que harmonize a atuação das agências e a cooperação entre elas. Também não é clara sua relação com os órgãos de defesa da concorrência. E não existem mecanismos que garantam que elas façam, de maneira neutra e eficiente, uma ponte entre o mercado, o governo e a sociedade. Está no Congresso o projeto de lei 3.337 que pretende suprir essa lacuna e criar uma Lei Geral das Agências. A iniciativa, no entanto, é alvo de muitas críticas. Para alguns, o projeto é tímido e pouco altera a situação atual, para outros, retira poderes dos órgãos reguladores. Todos preocupam-se com a independência das agências, requisito para garantir investimentos.

Um dos pontos mais controversos do projeto de lei é a norma que obriga as agências a firmarem "contratos de gestão" anuais com os ministérios setoriais, nos quais deverão indicar metas de fiscalização e de uso dos recursos orçamentários. A justificativa anexada ao projeto de lei, assinada pelo ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu, diz que os contratos serão "instrumento essencial" para a mediação das relações entre as agências e o Poder Público, e facilitarão o cumprimento das políticas definidas em lei.

Para o consultor Gesner de Oliveira, ex-presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), os contratos limitam a independência das agências. "Isso não me parece adequado, já que muitas vezes as decisões das entidades são contrárias ao que os ministérios querem", diz. "Uma agência que tenha dez atribuições definidas por lei poderá ser obrigada a trabalhar em apenas quatro metas e receberá recursos apenas para essa tarefa. Como ficará o resto?", questiona Maria Augusta Feldman, presidente da Associação Brasileira das Agências Reguladoras (Abar).

Em relação à articulação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, o projeto também recebe críticas. Para Feldman, ele submete a regulação aos órgãos de defesa da concorrência quando prevê que toda decisão da agência que tenha impactos na competição deverá ser submetida a esses organismos. "Isso burocratiza o trabalho, tornando-o menos ágil, e estabelece uma relação de subordinação e não de articulação".

rede de esgoto. No Nordeste os índices são 66,4% e 25,1%

que está sendo prevista também na Lei dos Consórcios Municipais que está no Congresso.

Consórcios Resta saber como administrar as intenções de associações dos municípios. "As cidades precisam querer se consorciar e precisam querer subsidiar umas às outras. Quem vai obrigar, por exemplo, o prefeito e a população de Belo Horizonte a subsidiar os municípios do Vale do Jequitinhonha?", questiona o presidente da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), Mauro Ricardo Machado Costa. Ele afirma que, no caso da companhia, mais de 600 municípios são atendidos e apenas 145 são superavitários. Uma forma de tentar direcionar alguns movimentos será restringir a liberação de recursos federais apenas aos que seguirem certas regras: elaborarem planejamentos semelhantes aos planos diretores das cidades, prevendo prioridades de investimentos, metas de universalização e critérios tarifários.

O anteprojeto de lei prevê que a regulação fique a cargo das prefeituras. Para o vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Base (Abdib), Newton Lima Azevedo, o governo deixou de lado o papel dos estados. "É um projeto que contempla apenas Brasília e os municípios. Fica uma liberalidade, uma definição frouxa em relação aos consórcios. Um município superavitário pode não querer colaborar com os outros. Por isso é que é necessário que o Estado tenha esse papel integrador", diz.

Eficiência No estudo "Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil", Seroa da Motta concluiu que os ganhos de escala das empresas regionais talvez não estejam sendo bem aproveitados. Ao comparar a eficiência das companhias estaduais, privadas e municipais, ele descobriu que as primeiras apresentam um nível de lucratividade menor, com tarifas mais elevadas, altas perdas de distribuição, grande taxa de inadimplência e menor cobertura de serviços. O pesquisador defende que, nos casos em que realmente haja dificuldade de arcar com os investimentos, seja adotado um mecanismo de subsídio direto à população. "Se o dinheiro que hoje é repassado a fundo perdido ao setor se concentrasse em dar água e esgoto de graça para os cerca de 15% da população que não recebem nenhum tipo de investimento, uma boa parte do problema seria solucionado e o setor privado ficaria mais estimulado a entrar no segmento, já que o ônus da classe de renda mais baixa seria diminuído", afirma.

O Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), responsável pela presidência do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor, defende o anteprojeto do governo. "É um grande avanço porque pela primeira vez fica definida em lei a necessidade de universalizar os serviços de saneamento ambiental. Também é positivo porque aborda todos os serviços, inclusive a coleta de lixo, e reconhece o direito ao atendimento até mesmo para quem não pode pagar", afirma a consultora técnica do instituto, Teresa Liporace.

Os questionamentos, no entanto, parecem ser mais numerosos do que os aplausos. Um deles: o que vai acontecer com possíveis rompimentos de contratos de concessão dos municípios com as empresas estaduais, atualmente em vigor? Novo Hamburgo (RS) dispensou a companhia estadual em 1998 e só agora, em 2004, recebeu uma ordem judicial, por meio de uma liminar, para indenizar a estatal em 80 milhões de reais. "Isso corre o risco de virar um grande esqueleto tributário. Hoje, em termos nominais, os ativos das empresas valem 39 bilhões de reais, e teriam de ser indenizados", diz Abicalil, da Aesbe.

Ricardo B. Labastier

Marcos Thadeu Abicalil, da Aesbe: faltam recursos para investimento

O anteprojeto propõe que, quando o serviço estiver sendo prestado mediante concessão ou permissão de caráter precário ou com prazo vencido, a situação continuará como está apenas até 30 de junho de 2007. A partir daí, o serviço voltará para o município. Nesse meio tempo, as prefeituras deverão providenciar um levantamento dos ativos das empresas para calcular a eventual indenização e tentar fechar acordos com os prestadores. Segundo Abelardo Filho, o anteprojeto "respeita os contratos já existentes e define regras para possibilitar a indenização".

Apesar de já estar em discussão há quase um ano, o consenso ainda está longe. A torcida geral é para que os interesses maiores da população, de atendimento a suas necessidades mais elementares, falem mais alto. Dessa forma o Brasil passará a ser um país mais saudável, produtivo, desenvolvido e, ainda por cima, entrará no concerto das nações que atingiram as objetivos de desenvolvimento do Milênio. O feito não proporcionará festas de inauguração, mas certamente somará na coluna dos ativos dos políticos. d