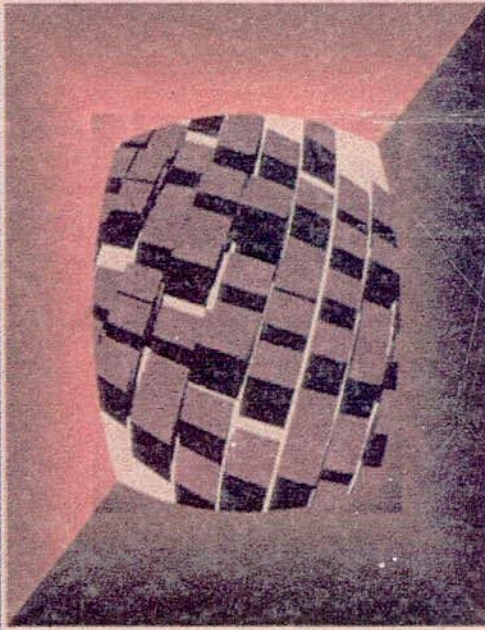
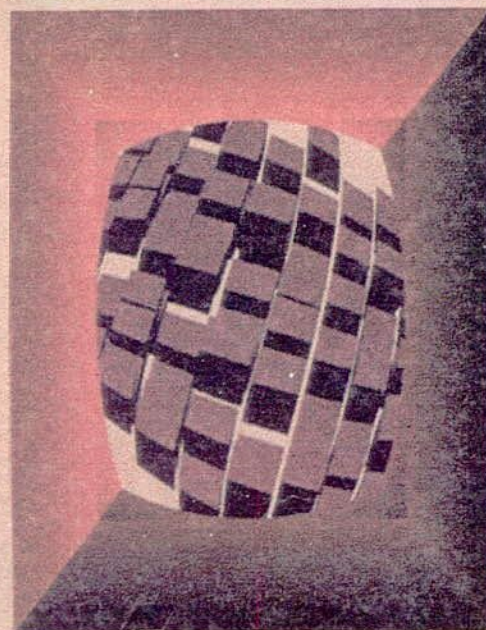
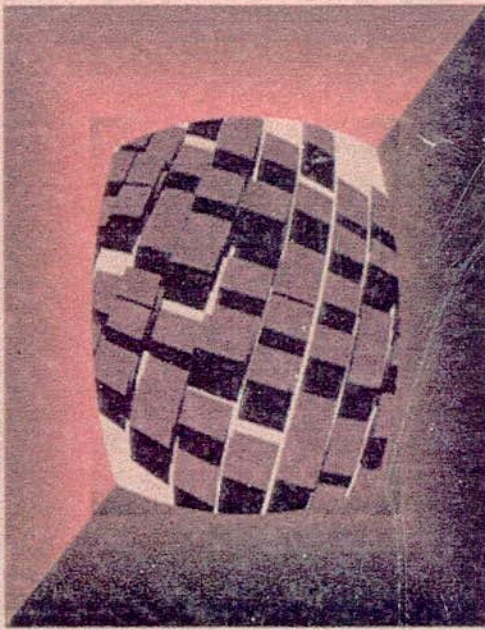
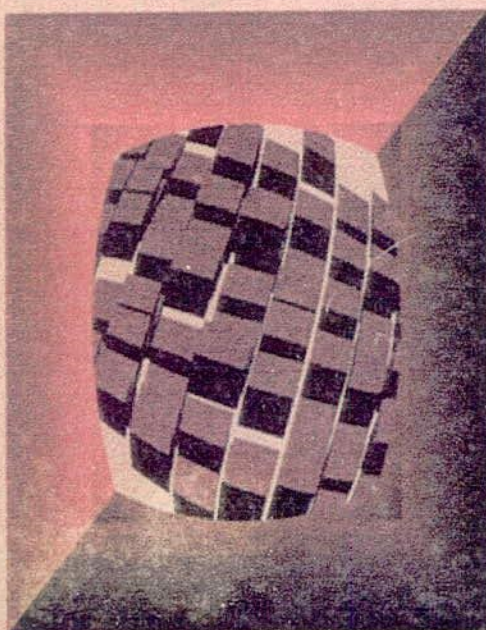
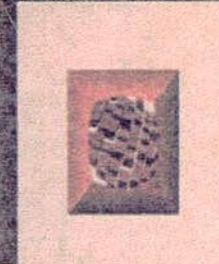
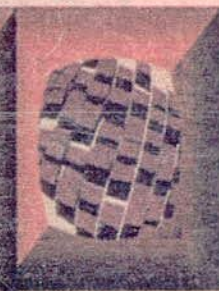


INFRA-ESTRUTURA

perspectivas de reorganização

SANEAMENTO



IPEA

Ministério do Planejamento e Orçamento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INFRA-ESTRUTURA
perspectivas de reorganização

SANEAMENTO

IPEA

MINISTÉRIO DA FAZENDA - MINFAZ
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luis Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

**PROJETO - PERSPECTIVAS DA REESTRUTURAÇÃO
FINANCEIRA E INSTITUCIONAL DOS SETORES
DE INFRA-ESTRUTURA**

Coordenador Geral - Tomás Bruginski de Paula
Assistente da Coordenação - Carlos Cesar Marques Frausino

Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; saneamento. — Brasília:
IPEA, 1999.

137 p.

1. Infra-Estrutura Econômica 2. Saneamento 3. Serviços Públicos
4. Água 5. Esgoto I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

CDD 351.87

APRESENTAÇÃO

A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo, e a eficiência na prestação desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica.

De acordo com as projeções do Plano Plurianual, os investimentos nas principais áreas de infra-estrutura devem alcançar cerca de R\$ 85,4 bilhões no período 1996-1999. Estudo recentemente concluído pelo IPEA, contudo, nota que a elevação das taxas médias anuais de crescimento da economia, a partir do ano 2000, para cerca de 5,6%, supõe uma elevação da taxa agregada de investimentos para cerca de 19,0% do PIB, o que significa um acréscimo da ordem de R\$ 52,0 bilhões/ano ao nível corrente de investimentos.¹ Os setores de infra-estrutura, pelas estimativas existentes, devem responder por parcela expressiva desse incremento, com crescente participação do setor privado.

Mas não é apenas a magnitude dos investimentos que chama a atenção nessas áreas. Está em curso, e deve avançar nos próximos anos, uma profunda reorganização dos mercados, das estruturas de prestação dos serviços, das formas de concorrência e das relações entre mercado e poder público, com implicações regulatórias evidentes.

Os modelos de organização setorial que prevaleceram até aqui caracterizavam-se, além de pelo controle estatal, por serem, em geral, fortemente centralizados, com predominância de grandes empresas verticalizadas, mercados regionalmente segmentados e ausência de concorrência nas diferentes fases de produção e disponibilização dos serviços. Além disso, confundiam-se, na prática, as funções de planejamento, regulação e operação da infra-estrutura. O novo contexto indica não apenas uma significativa ampliação da presença do setor privado mas, também, maior descentralização das decisões de investimento e da implementação das políticas, progressiva introdução de concorrência em diferentes etapas da cadeia produtiva, flexibilização da regionalização dos mercados, redução do grau de verticalização, além da separação, inclusive institucional, da operação, planejamento e regulação dos diferentes mercados.

Do ponto de vista financeiro, especialmente em um quadro de importantes restrições fiscais, novas formas de financiamento são necessárias e vêm sendo buscadas pelas próprias empresas estatais, pelos agentes financeiros oficiais - como o BNDES - e pelo setor privado. Há crescente substituição das formas tradicionais de endividamento e a emergência de novos agentes - como os fundos de pensão -, com potencial para financiar a operação e, ainda, a expansão dos investimentos. As tarifas, por sua vez, readquirem importância como referencial básico de remuneração dos investimentos, com amplas revisões das estruturas tarifárias existentes, e os recursos externos voltam a compor o funding desses sistemas de uma forma mais sistemática.

Note-se que os fundos fiscais não deixarão de estar presentes no financiamento da infra-estrutura. Entretanto, sua utilização deverá ser orientada por grande seletividade, tanto para as áreas que são pouco atrativas aos capitais privados como para regiões, setores ou projetos específicos que sejam capazes de, viabilizados, alavancar investimentos complementares.

¹ IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio: trajetórias do crescimento e desafios do desenvolvimento* — Brasília: IPEA, 1997.

É importante lembrar que mudanças semelhantes estão acontecendo em outros países, e que não decorrem apenas da crise financeira do setor público, ainda que esta seja decisiva para seu estímulo. Inovações financeiras, tecnológicas e institucionais, assim como da dinâmica da concorrência nesses setores, têm viabilizado os novos arranjos desde o final dos anos 70.

No caso do Brasil, à necessidade de modernização dos sistemas, adicionam-se as demandas próprias de uma economia com forte potencial de crescimento e com carências acumuladas em várias áreas. Aqui, diferentemente do que acontece nos países desenvolvidos, até mesmo serviços básicos como os de suprimento de energia elétrica, telefonia fixa e abastecimento de água são áreas que devem se expandir a taxas elevadas, acima das taxas de crescimento da economia, em um horizonte de pelo menos dez anos. As metas previstas no Plano Plurianual e nos planos setoriais, bem como os projetos priorizados no âmbito do Programa Brasil em Ação, são indicativas das magnitudes envolvidas e dos desafios a serem enfrentados, quer do ponto de vista do equacionamento financeiro para as demandas existentes, como de estruturação de um arcabouço institucional adequado para a nova realidade emergente nessas áreas.

Assim, as transformações em curso caracterizam uma nova fase das privatizações no país, com resultados financeiros reconhecidamente expressivos e que devem superar amplamente os auferidos na etapa inicial do Programa Nacional de Desestatização. Colocam, também, desafios importantes para as políticas públicas e para as instâncias de decisão e coordenação das ações de governo, no sentido de que as reformas viabilizem o crescimento, elevem a competitividade da economia e contribuam para a redução das grandes desigualdades persistentes no país.

O IPEA, com o intuito de apreender o significado e as implicações desse processo de reorganização da infra-estrutura, e de ter uma visão integrada das mudanças capaz de subsidiar a formulação das políticas para essas áreas, desenvolveu, a partir do segundo semestre de 1996, a realização do projeto Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura. Envolvendo um conjunto relevante de especialistas em várias áreas, o projeto foi desenvolvido entre setembro de 1996 e julho de 1997, e contou com apoio financeiro do BNDES e do BIRD (Projeto BIRD 2810-BR), além de recursos do próprio IPEA.

A análise dos processos de reorganização da infra-estrutura foi desdobrada em três componentes básicos, sendo um setorial e dois de caráter mais geral, analisando temas ou aspectos comuns aos diferentes setores. No componente setorial, procurou-se recuperar a trajetória recente e identificar as principais características, potencialidades e problemas das reestruturações em curso nos setores de energia elétrica, telecomunicações, infra-estrutura rodoviária, portos, ferrovias e saneamento básico. Nesses estudos, além da análise da situação atual da oferta dos serviços e das reformas ora experimentadas, foram sempre consideradas as experiências internacionais relevantes na discussão do caso brasileiro. Um segundo componente procurou avaliar diferentes aspectos ligados ao financiamento da infra-estrutura, como a participação dos investidores institucionais, a questão tarifária, o financiamento da infra-estrutura urbana e as possibilidades abertas com as concessões. Finalmente, o terceiro conjunto de trabalhos analisou as principais mudanças institucionais em curso, enfatizando a questão regulatória, os impactos regionais e algumas experiências estaduais de reorganização desses segmentos.

Para o IPEA, o desenvolvimento do trabalho representou a oportunidade de retomar, em um novo contexto, a temática da infra-estrutura. Nesse sentido, o projeto representa uma etapa inicial, que complementa outras iniciativas do Instituto na mesma área e que já têm desdobramentos em outros projetos, especialmente voltados para as questões do financiamento e da regulação.

Para disseminar as análises realizadas e aprofundar a discussão dos temas, o IPEA está publicando os relatórios em oito volumes, segundo os principais tópicos do projeto.² Versões preliminares desses trabalhos foram apresentadas e discutidas em workshops promovidos pelo Instituto, reunindo consultores, técnicos do governo e especialistas. Entretanto, e muito embora todos os textos tenham se originado de um termo de referência básico proposto pelo IPEA, as opiniões neles emitidas são de responsabilidade dos seus autores e, não necessariamente, refletem o ponto de vista do IPEA ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.



Fernando Rezende



Tomás Bruginski de Paula

² A relação completa dos tópicos abordados figura ao final deste volume.

**Saneamento:
As Transformações Estruturais em Curso na
Ação Governamental — 1995/1998***

*Kátya Nasiaseni Calmon***

*Paulo Pitanga do Amparo***

*Maria da Piedade Morais***

*Marlene Fernandes****

* Versão completa do trabalho realizado como contribuição da área de Saneamento ao Relatório de Gestão do IPEA, no período 1995-1998. Este estudo foi realizado pela Coordenação Geral de Política Urbana (CGPUR), sob supervisão de Ricardo Lima.

** Técnicos da CGPUR/IPEA.

*** Consultora do IPEA.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. TRANSFORMAÇÕES EM CURSO NA AÇÃO GOVERNAMENTAL	11
3. PRINCIPAIS PROGRAMAS	17
3.1 Pró-Saneamento	18
3.2 Programa de Ação Social em Saneamento – PAS – OGU	26
3.3 PROSEGE	30
3.4 Projeto de Modernização do Setor Saneamento	38
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho divide-se em duas partes. Na primeira, são revistas as principais transformações por que passou a gestão federal em saneamento no período 1995-1998, com destaque para a formulação da nova Política Nacional de Saneamento. Na segunda, são analisados os principais programas que integraram a ação do governo federal em saneamento no mesmo período, a saber: o PRÓ-SANEAMENTO; o Programa de Ação Social em Saneamento – PASS/OGU; o Programa de Ação Social em Saneamento – PROSEGE; e o Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS.

2. TRANSFORMAÇÕES EM CURSO NA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A estratégia do governo para o setor de saneamento, no período 1995-1998, pautou-se pelas seguintes premissas básicas: modernização, descentralização, participação, construção de parcerias, privatização, regulação e controle social, focalização no atendimento à população de baixa renda, integração entre instâncias de governo, saneamento financeiro e retomada dos investimentos financiados com recursos do FGTS.

As seguintes iniciativas deram forma à estratégia do governo federal destinada a promover a necessária reestruturação do setor de saneamento no país:

- a) a criação, no Ministério de Planejamento e Orçamento — MPO, da Secretaria de Política Urbana — SEPURB e de seu Departamento de Saneamento;
- b) a continuidade da execução do Programa de Modernização do Setor de Saneamento — PMSS, financiado com recursos externos obtidos junto ao Banco Mundial e contrapartida dos estados;
- c) a formulação e aprovação da Política Nacional de Saneamento;
- d) a inclusão do Programa PRÓ-SANEAMENTO no programa de governo "Brasil em Ação";
- e) a inclusão do PASS na estratégia de implementação do Programa Comunidade Solidária;
- f) a aprovação da Lei de Concessões dos Serviços Públicos;
- g) a aprovação da Lei Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos;
- h) a proposta de nova regulamentação para o setor, consubstanciada no Projeto de Lei do Senado nº 266/96, em tramitação no Congresso Nacional, a qual estabelece as diretrizes gerais da União para a prestação e regulação dos serviços.

Destaquem-se, ademais, outras medidas implementadas no período com o objetivo de:

- assegurar a descentralização e a democratização do processo decisório associado aos investimentos no setor;
- promover o estabelecimento de parcerias e a flexibilização da prestação dos serviços;
- instituir mecanismos a fim de disciplinar a relação entre o poder concedente e o concessionário, de forma a resguardar os interesses de usuários e prestadores de serviços;
- apoiar o processo em curso nos estados e municípios de terceirização dos serviços de coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos;
- universalizar a cobertura dos serviços e enfatizar o atendimento da demanda social.

Descentralização do Processo Decisório: o Papel das Instâncias Colegiadas

Para assegurar maior transparência e controle social ao processo de decisão dos investimentos no setor, a SEPURB, em articulação com a CEF, introduziu, em 1995, modificações nos procedimentos de seleção e priorização dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS, por meio do Programa PRÓ-SANEAMENTO.

De acordo com esses novos procedimentos, o Conselho Curador do FGTS assumiu a incumbência da distribuição dos recursos disponíveis aos estados. Em cada estado, uma instância colegiada, criada por lei específica, passou a deter a decisão pela alocação dos recursos disponibilizados. Essa instância colegiada, conforme termo de compromisso celebrado com a SEPURB, recebe e analisa os pleitos do Executivo estadual e dos municípios, atribuindo-lhes pontuação que segue as normas do PRÓ-SANEAMENTO e as peculiaridades estaduais e locais, com o intuito de priorizá-los.

Um vez definida a distribuição dos recursos disponíveis para cada estado, pelo Conselho Curador do FGTS, uma instância colegiada estadual passou a assumir a decisão de sua alocação. Essa instância colegiada, criada em cada estado por lei específica e secundada em termo de compromisso celebrado com a SEPURB, recebe os pleitos do Executivo estadual e dos municípios, analisa-os no que diz respeito a seu enquadramento nas normas do respectivo programa, e os pontua a fim de hierarquizá-los, segundo os critérios definidos pela SEPURB e outros, aduzidos pelas peculiaridades estaduais e locais. O objetivo pretendido é assegurar *transparência, equilíbrio e controle social* sobre o uso dos recursos do FGTS.

Embora tenham ocorrido problemas ao longo do período, sobretudo de ordem técnica, a avaliação empírica é de que, em geral, o mecanismo das instâncias colegiadas estaduais tem efetivamente contribuído para dar maior *transparência* ao processo de seleção dos empreendimentos financiados, facilitando, por um lado, maior acesso dos municípios aos recursos do FGTS e, por outro, reduzindo as indevidas interferências políticas no processo de alocação dos recursos.

O *controle social* estaria, em princípio, assegurado pela presença nas instâncias colegiadas de representantes da sociedade civil organizada. Não obstante, a atuação de tais colegiados tem se concentrado mais no processo de análise e priorização dos empreendimentos a eles encaminhados do que no acompanhamento das etapas de análise — técnica e financeira —, a cargo da CEF, como agente operador e financeiro do FGTS, e acompanhamento da execução das obras financiadas. As instâncias colegiadas não dispõem igualmente de informações e elementos de avaliação que possam retroalimentar seu trabalho e efetivar o controle social sobre o programa.

No entanto, é forçoso reconhecer os limites a atuação das instâncias colegiadas, decorrentes dos seguintes problemas:

- Ausência de uma efetiva política nacional de desenvolvimento urbano, articulada com as políticas macroeconômicas e sociais, instrumento indispensável para orientar a espacialização da Política Nacional de Saneamento no território, nos âmbitos nacional, regional, estadual e microrregional. As instâncias colegiadas estaduais trabalham com base na apresentação aleatória de pleitos submetidos pelo estado e pelos municípios e não dispõem de referências de planejamento governamental ou de informações sobre projetos públicos ou privados de grande porte para priorizar os investimentos;
- Ausência de diagnósticos abrangentes e integrados sobre as carências de saneamento ambiental do estado e dos municípios e de planos diretores de desenvolvimento local que orientem as análises e a priorização de empreendimentos submetidos pelos diversos prestadores de serviços. As decisões de investimento deveriam, necessariamente, considerar a compatibilidade dos serviços de saneamento com a demanda habitacional, a oferta de transportes, o crescimento e a expansão urbana e a proteção ambiental;

- Ausência de uma visão de gestão integrada dos recursos hídricos, considerando o impacto dos novos empreendimentos na bacia (ou microbacia) hidrográfica correspondente; e
- Ausência de uma visão integrada de saneamento ambiental, articuladora de ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento e disposição adequada de resíduos sólidos, controle da poluição ambiental, drenagem, educação sanitária e controle de vetores. Ações pontuais e isoladas, apesar de melhorarem a cobertura e a qualidade de um serviço, poderão resultar em desperdícios, ineficiência e ineficácia da intervenção, afetando a situação ambiental e sanitária da cidade ou de toda a população.

No entanto, pode-se afirmar que houve considerável avanço na descentralização e na democratização do acesso ao financiamento do setor de saneamento, no período considerado, embora se deva igualmente reconhecer que é necessário aperfeiçoar o funcionamento das instâncias colegiadas, com o objetivo de melhorar e agilizar o processo de análise e priorização dos empreendimentos e dar maior amplitude e eficácia ao controle social preconizado.

Parcerias e Flexibilização da Prestação dos Serviços

Uma das mais substantivas mudanças de percepção, ocorrida no período considerado, foi o reconhecimento de que a multiplicidade de agentes públicos e privados que atuam no setor representava um potencial a ser explorado, com o objetivo de ampliar a escala e a abrangência da ação governamental em saneamento.

Com base nesse reconhecimento, municípios e órgãos municipais autônomos de água e esgoto foram incorporados como prestadores de serviços de saneamento e considerados elegíveis para os recursos do PRÓ-SANEAMENTO, em contraste com a situação passada, quando os recursos eram concentrados no financiamento dos empreendimentos realizados pelas companhias estaduais de saneamento básico — CESB.

Buscou-se, igualmente, estabelecer uma clara distinção entre as funções de formulação de políticas públicas e regulação — de responsabilidade do setor público — e as funções de prestação dos serviços e financiamento, as quais podem ser flexibilizadas, inclusive com a participação do setor privado.

A estratégia proposta, que visa à universalização do atendimento, consiste na ampliação da participação privada nas áreas onde exista mercado para os serviços e na concentração dos recursos públicos na garantia do atendimento da demanda social ou dos sistemas deficitários, como forma de atuação compensatória do Estado.

Enquanto se dá continuidade aos esforços de reforma institucional do setor — por meio de mudanças no quadro legal e criação de estruturas de regulação e controle —, foram tomadas iniciativas concretas para condicionar o acesso dos estados e municípios aos recursos de financiamento geridos pela União à elevação dos padrões de eficiência dos operadores e de apoio à participação privada, como o PROPAR e as linhas de crédito do BNDES e da CEF. Recentemente, foi criado o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento — FCP/SAN, com recursos do FGTS.

O acesso aos recursos do FGTS, com o objetivo de estimular a participação da iniciativa privada no setor de saneamento, teve grande impulso no mesmo período. Várias linhas de financiamento da CEF foram criadas e somaram-se aos recursos disponibilizados pelo BNDES. O apoio não se limitou à oferta de crédito, mas estendeu-se à área de regulação e modelagem dos sistemas e serviços — estaduais e municipais — a serem privatizados. Em consequência, embora em número ainda limitado em termos nacionais, várias privatizações de serviços já foram efetivadas e apresentam perspectivas

promissoras para o setor, na medida em que forem superados os problemas legais, jurisdicionais e econômico-financeiros ainda existentes.

A Regulação do Setor

A implantação de um marco regulatório que defina a relação entre o poder concedente e o concessionário é considerado importante instrumento da Política Nacional de Saneamento para que, simultaneamente, se assegure: melhoria da qualidade dos serviços prestados, aumento da eficiência na provisão dos serviços, compatibilização da estrutura de tarifas com as necessidades de financiamento do setor e implantação de um sistema de avaliação das ações na área de saneamento.

Nesse sentido, a SEPURB tem promovido discussões com alguns estados, a fim de elaborar e encaminhar projetos de lei estadual sobre a prestação dos serviços de saneamento e sobre a constituição de órgãos estaduais de regulação e controle. O PMSS preparou, além disso, um modelo para a criação de um ente de regulação estadual que está sendo apresentado aos estados como sugestão e subsídio.

O PMSS tem, também, apoiado iniciativas de estados e municípios para a implantação de instrumentos de regulação e controle da prestação dos serviços de saneamento. Em cooperação com o governo do Estado do Rio de Janeiro foram elaborados estudos, em 1996, para o estabelecimento de marco regulatório e arranjo institucional para os serviços de água e esgotos no estado do Rio de Janeiro. Estudos semelhantes encontram-se em negociação ou em andamento para o município de Recife (organização institucional e estabelecimento de marco regulatório) e os estados de São Paulo (estabelecimento de marco regulatório para o arranjo institucional do saneamento ambiental), Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná e Pará.

O entendimento da SEPURB é de que a relação entre as competências de natureza reguladora e executiva deve ser variável, segundo a amplitude territorial da esfera de governo considerada. Enquanto no âmbito federal deverão predominar as competências de regulação, no âmbito estadual deverá ocorrer equilíbrio entre ambas. Aos municípios caberá, sobretudo, as ações de caráter executivo.

Apoio à Terceirização dos Serviços de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos

Para melhorar a qualidade e a cobertura da prestação dos serviços de saneamento, estados e municípios têm recorrido à terceirização da prestação desses serviços, mediante a contratação de empresas privadas e, em alguns casos, de organizações não-governamentais ou comunitárias. Particularmente, no caso dos resíduos sólidos — coleta, tratamento e disposição final —, os municípios vêm, cada vez mais, usando a terceirização. A perspectiva é de que essa tendência avance consideravelmente no país, e contribua para a melhoria da gestão dos serviços, com a crescente capitalização e capacitação das empresas privadas interessadas em atuar no setor.

O Atendimento à Demanda Social

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1996, 25,7% dos domicílios urbanos e 81,8% dos domicílios rurais não estão conectados à rede coletora de esgotos sanitários ou não possuem fossa séptica; 8,9% dos domicílios urbanos e 80,2% dos domicílios rurais não possuem canalização de água interna (rede geral), e 12,6% dos domicílios urbanos e 88,0% dos rurais não dispõem de serviços de coleta direta ou indireta de lixo.

Dados desagregados indicam que os maiores déficits se concentram nas periferias das grandes cidades, nos pequenos aglomerados urbanos e nas regiões mais pobres. Em termos regionais, as análises revelam déficits significativos nas áreas urbanas da região Norte, com menor intensidade no Nordeste e Centro-Oeste. Nessas regiões, alguns estados apresentam déficits acima das médias regionais, como é o caso de Rondônia, Acre, Pará, Maranhão e Piauí. Observa-se, também, distribuição

desigual dos déficits entre as diferentes classes de renda, fato que contribui para que aumentem os desníveis das condições sanitárias entre ricos e pobres.

Diante desse desafio, o governo federal, com base nos princípios estabelecidos pela Política Nacional de Saneamento, busca promover efetivo redirecionamento de suas ações para que se universalize o atendimento por meio da oferta essencial de serviços. Nesse sentido, cabe mencionar que o aperfeiçoamento do gasto público fiscal mediante a adoção de políticas compensatórias, no campo do saneamento, constitui objetivo do Programa PASS — Comunidade Solidária, a ser financiado com recursos do Banco Mundial e de contrapartida nacional, e visa implementar projeto de abastecimento de água nos bolsões de pobreza do país.

A Reestruturação Financeira

Algumas medidas foram tomadas no período a fim de redirecionar recursos disponíveis do FGTS e do FAT, sob gestão e/ou operação da CEF e do BNDES, para a iniciativa privada, de forma a viabilizar novos investimentos e superar os estrangulamentos decorrentes da situação de endividamento do setor público.

Com a finalidade de ampliar o atendimento da demanda social, particularmente concentrada nas áreas pobres, o governo federal tem procurado captar recursos externos junto às agências multilaterais — Banco Mundial (PROSANEAR e PMSS) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (PASS) —, além de melhorar a aplicação dos recursos do OGU.

Alguns estados também têm recorrido a financiamentos externos, com contrapartida estadual e municipal, para executar programas amplos de saneamento ambiental de importantes bacias hidrográficas, tais como as do Iguaçu, na Região Metropolitana (RM) de Curitiba; do Arruda, na RM de Belo Horizonte; do Tietê, no Estado de São Paulo; da Baía de Guanabara, na RM do Rio de Janeiro; do Guaíba, na RM de Porto Alegre; e o Projeto Guarapiranga, em São Paulo.

A reestruturação financeira do setor é considerada tarefa crucial dados os déficits nos serviços ainda existentes, a relativa escassez de recursos do FGTS, principal fonte de financiamento do setor, bem como o endividamento de estados e municípios. Nesse sentido, a SEPURB desenvolveu estudos que visam ao estabelecimento de um novo padrão de financiamento do setor, objetivam induzir a eficiência e a equidade, mobilizar o aporte de novos recursos financeiros, particularmente do setor privado, e assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos operadores. O pressuposto desses estudos é que a tarifa deve ser o principal instrumento de financiamento dos serviços.

Para alcançar tais objetivos, torna-se, no entanto, necessário conduzir com êxito várias das iniciativas empreendidas nesse período pelo governo federal, as quais apresentam dificuldades de natureza política, institucional, fiscal e econômico-financeiras não desprezíveis, a saber: (i) aprovação do PL nº 266/96; (ii) criação, pelos estados, dos entes reguladores; (iii) implementação, pelos estados e municípios, da reestruturação tarifária; (iv) melhoria da eficiência econômica dos serviços, inclusive com sensível redução das perdas físicas e financeiras observadas nos sistemas em operação; (v) criação de mecanismos que assegurem a integração, a complementaridade e a focalização dos recursos oriundos de diversas fontes; e (vi) aperfeiçoamento do gasto público fiscal, com os indispensáveis subsídios ao atendimento da população pobre como pressuposto para ampliar os recursos do OGU para o setor e finalmente conseguir, no âmbito de suas competências, a agilização e ampliação da privatização do setor.

Cabe, todavia, notar que a reestruturação financeira do setor de saneamento se insere em uma preocupação maior com a sustentação de um sistema de financiamento urbano, que inclui o sanea-

mento ambiental (água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, estudos e pesquisas e desenvolvimento institucional), a habitação popular, o transporte e a gestão urbana. Nesse sentido, o IPEA realizou, mais recentemente, um estudo sobre alternativas para o financiamento urbano. Não se dispõe, ainda, de consenso ou decisão política sobre o formato a ser adotado no país para financiar o seu desenvolvimento urbano, processo que deverá necessariamente incluir os três níveis de governo e aportes da iniciativa privada e das comunidades beneficiadas e usuários dos serviços.

A Reestruturação Institucional

A formulação e implementação da Política Nacional de Saneamento e, em especial, o desenvolvimento do PMSS contribuíram significativamente para o fortalecimento institucional do setor de saneamento no período 1995-1998.

No âmbito do PMSS, foram realizados vários estudos setoriais especializados com a finalidade de oferecer subsídios à reestruturação institucional do saneamento, em conformidade com os pressupostos da reforma do Estado.

A fim de modernizar o setor, a proposta do PMSS é concentrar a ação federal nas atividades de planejamento, regulação e financiamento, cabendo aos estados e municípios, de acordo com suas respectivas competências constitucionais e jurisdição, exercer a regulação e o controle da prestação dos serviços por agentes públicos e privados.

A reestruturação institucional do setor, que busca a flexibilização das normas de prestação de serviços, a descentralização das decisões de aplicação dos recursos do FGTS, a melhoria do controle social e a abertura do setor à participação das empresas privadas, vem exigindo um esforço de adaptação de estados e municípios. Diante das peculiaridades regionais e locais, que muitas vezes condicionam e limitam o alcance das novas possibilidades de prestação de serviços e financiamento abertas pela Política Nacional de Saneamento, não é ainda possível realizar uma avaliação mais aprofundada dos resultados alcançados pela reestruturação institucional recentemente iniciada (1996) com o apoio da SEPURB.

Pode-se, todavia, afirmar que são promissoras as perspectivas do setor de saneamento, em que pese o processo de transição institucional atualmente vivido, que ainda não foi totalmente absorvido pelos estados e municípios, e nem mesmo pelo setor privado.

Outras Ações

Outras iniciativas federais têm sido implementadas para melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos em saneamento. Entre elas, cabe citar:

- O Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água — PNCDA, cujo tema central é o gerenciamento da demanda de água. Coordenado pela SEPURB, em cooperação com os ministérios das Minas e Energia e do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, o PNCDA busca articular as ações de programas do próprio MPO, como o PQA, com outros programas setoriais, como, por exemplo, o Programa Nacional de Conservação de Energia — PROCEL, vinculado ao MME/Eletróbrás, além de diversas organizações do setor e instituições universitárias;

- O Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica — PQA, executado pela SEPURB, cujo objetivo é recuperar os mananciais que apresentam elevados níveis de comprometimento ambiental;

- O Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento — SNIS, executado pelo PMSS sob coordenação da SEPURB, que realiza coleta, organização e tratamento de informações sobre saneamento,

e implanta também indicadores para subsidiar a formulação de políticas, o planejamento das ações, e a alocação de investimentos no setor;

- O Programa de Fortalecimento da Gestão Ambiental, destinado à capacitação das empresas prestadoras de serviços e organismos de meio ambiente, que visa melhorar a gestão ambiental do setor de saneamento e racionalizar os procedimentos de licenciamento ambiental que agilizem e adequem as intervenções de saneamento aos requerimentos da legislação ambiental.

3. PRINCIPAIS PROGRAMAS

Para fins de análise, pode-se dividir os programas implementados pelo governo entre 1995-1998 em dois grupos. O primeiro engloba os programas destinados à ampliação da oferta de saneamento a toda a população do país, em especial aos segmentos de baixa renda. Incluem-se nesse grupo o PRÓ-SANEAMENTO, o Programa de Ação Social em Saneamento — PASS e o Programa de Ação Social em Saneamento — PROSEGE.

O segundo grupo compreende os programas voltados para a reestruturação do setor: o Programa de Modernização do Setor Saneamento — PMSS, o Programa de Qualidade da Água — PQA, o Programa Nacional de Controle ao Desperdício da Água — PNCDA e o Programa de Apoio à Gestão de Resíduos Sólidos — PROGEST.

De acordo com os programas mencionados, foram investidos, entre janeiro de 1995 e outubro de 1998, aproximadamente R\$ 5,3 bilhões. Do total do investimento, R\$ 3,9 bilhões foram financiados com recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União ou de montantes oriundos de empréstimos contraiídos pelo governo junto a organismos internacionais. O restante, R\$ 1,4 bilhão, foi aportado pelos agentes promotores (estados, municípios, Distrito Federal, concessionárias estaduais e municipais de saneamento e órgãos autônomos municipais), a título de contrapartida (ver tabela 1).

TABELA 1
Principais Programas de Saneamento
Investimentos Realizados entre Janeiro de 1995 e Outubro de 1998

Programa	Valor do Empréstimo ou Repasse	Valor da Contrapartida	(Posição em outubro/98)
			Valor do Investimento
PRÓ-SANEAMENTO	2.657,2	945,9	3.603,1
PASS	758,3	174,1	932,4
PROSEGE	225,2	70,3	295,5
PMSS I	206,0	220,0	426,0
PQA	4,3	0,8	5,1
PNCDA	0,9	0,2	1,1
PROGEST	0,4	0,5	0,9
Total 1995-1998	3.852,3	1.411,8	5.264,1

Fonte: SEPURB/MPO.

Serão objeto de análise, a seguir, o PRÓ-SANEAMENTO, o Programa de Ação Social em Saneamento — PASS/OGU, o Programa Ação Social em Saneamento — PROSEGE, e o Programa de Modernização do Setor Saneamento — PMSS.

3.1. PRÓ-SANEAMENTO

3.1.1 Aspectos Gerais

Aprovado oficialmente em 1995 pela Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 179/95, de 28.04.95, o PRÓ-SANEAMENTO tem por objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por intermédio do aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos urbanos. O programa busca, igualmente, melhorar os níveis de eficiência dos prestadores de serviços.

Inicialmente, o programa englobou as modalidades Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Desenvolvimento Institucional, Drenagem Urbana e PROSANEAR — Saneamento Integrado. A partir de 1997, foram introduzidas as modalidades Resíduos Sólidos (Disposição final) e Estudos e Projetos.

O PRÓ-SANEAMENTO é direcionado ao atendimento de famílias com rendimentos de até 12 salários-mínimos, sendo que, na modalidade PROSANEAR, os beneficiários finais são famílias com rendimentos de até 3 salários-mínimos, preponderantemente.

De acordo com as diretrizes gerais da Política Nacional de Saneamento, que enfatizam a descentralização, a flexibilização e as parcerias, a implementação do PRÓ-SANEAMENTO é feita de maneira descentralizada, conforme o estabelecido na Portaria nº 114 do MPO, de 19.06.95, segundo a qual o MPO delega às instâncias colegiadas estaduais, por intermédio de convênio, a competência para proceder à hierarquização e seleção das propostas de operação de crédito, respeitados os critérios estabelecidos para o enquadramento¹ e a contratação² de operações no âmbito do FGTS.

Participam do programa as seguintes instituições:

- MPO/SEPURB — órgão gestor da aplicação dos recursos do FGTS;
- Caixa Econômica Federal — CEF, agente operador dos recursos do FGTS;
- Instâncias colegiadas estaduais — conselho ou comitê composto por igual número de representantes dos governos estaduais, municipais e membros da sociedade civil, com, no mínimo, oito, e, no máximo, quinze representantes, que define a distribuição dos recursos no estado;
- Governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, concessionárias estaduais e municipais de saneamento, e órgãos autônomos municipais — agentes promotores, proponentes dos projetos, mutuários e garantidores dos empréstimos;
- Instituições financeiras públicas ou privadas — agentes financeiros, regularmente credenciados e habilitados a operar com recursos do FGTS; e
- Beneficiários finais — população a ser atendida pelos projetos.

¹ Os pré-requisitos para o enquadramento de operações no FGTS são: i) atendimento aos objetivos dos programas; ii) previsão de contrapartida estabelecida para cada programa; iii) caracterização de demanda por melhorias habitacionais e outros serviços de infra-estrutura; e iv) comprovação de capacidade de pagamento.

² Os pré-requisitos para contratação de operações pelo FGTS são: i) subordinação da proposta às normas do programa; ii) compatibilidade da proposta, sob aspectos técnicos de engenharia, social, jurídico e econômico-financeiro; iii) compatibilidade com o plano diretor municipal ou equivalente; iv) cumprimento das normas de preservação ambiental; v) inexistência de restrição cadastral perante o Cadastro de Inadimplentes junto às Instituições Financeiras - CADIN, e Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público — CADIP, administrados pelo Banco Central; e vi) cumprimento, pelos intervenientes, de compromissos assumidos em relação a contratos anteriores com recursos do FGTS.

Cabe destacar que o PRÓ-SANEAMENTO é voltado exclusivamente para o atendimento a órgãos do setor público (estados, municípios, companhias estaduais e municipais de saneamento e órgãos autônomos municipais que, na condição de mutuários, devem demonstrar capacidade de pagamento e endividamento). Como veremos adiante, a capacidade de pagamento e endividamento dos agentes promotores é um fator determinante para explicar a natureza dos principais resultados alcançados pelo programa.

As condições básicas para a participação no programa são:

- a) possuir capacidade de pagamento e de endividamento, atestados pela CEF, pelo Banco Central do Brasil — BACEN e pela Secretaria do Tesouro Nacional -STN;
- b) apresentar carta-consulta à instância colegiada estadual para a hierarquização e seleção da proposta;
- c) possuir situação fiscal regular junto à União e, em particular, com o FGTS (origem dos recursos);
- d) dispor da contrapartida estabelecida pelo programa; e
- e) apresentar comprovação, pela CEF, da viabilidade técnica, jurídica e financeira da proposta.

A hierarquização e seleção de propostas ocorrem com base nos seguintes critérios:

- a) tratamento preferencial para as propostas de operações de crédito destinadas à conclusão de empreendimentos, com prioridade aos projetos de esgotamento sanitário, abastecimento de água e resíduos sólidos, nessa ordem;
- b) atendimento a empreendimentos co-financiados por organismos internacionais;
- c) atendimento a populações carentes, com elevado índice de mortalidade infantil ou que estejam sujeitas a doenças endêmicas de veiculação hídrica;
- d) assistência a populações residentes em áreas sujeitas a fatores de degradação ambiental ou de risco;
- e) projetos com maior contrapartida;
- f) projetos que apresentem maior complementaridade com outros projetos executados pelo poder público;
- g) manutenção, sempre que viável, dos beneficiários finais na mesma área ou em áreas próximas dos assentamentos que já ocupam, minimizando os remanejamentos da população;
- h) menor custo *per capita*; e
- i) menores índices de cobertura de água e esgoto no município.

O programa é financiado com recursos do FGTS, complementado por contrapartidas estaduais e municipais. O montante de recursos do FGTS destinado às novas contratações em cada exercício leva em conta a disponibilidade de recursos líquidos para novas aplicações, obtidos pela diferença entre o fluxo de entrada, acrescido das disponibilidades iniciais, e o fluxo de saída, deduzidas as reservas autorizadas pelo Conselho Curador do FGTS, nos moldes da Resolução CCFGTS nº 246/96 — Anexo I, com 40% dos recursos sendo destinados a investimentos em saneamento básico e infra-estrutura e 60%, à área de habitação popular. A distribuição dos recursos nas unidades da Federação é definida por critérios técnicos, com base nas variáveis: arrecadação bruta das contas vinculadas ao FGTS, população urbana e déficit de serviços de água e esgoto, com as ponderações de 17, 30 e 53, respectivamente. Para o período 1997-1999, a alocação dos recursos em termos regionais apresentou as seguintes características: 6,32% para a região Norte; 28,31% para o Nordeste; 41,17% para o Sudeste; 15,31% para o Sul; e 8,89% para o Centro-Oeste.

Dos recursos previstos para a contratação por estado, no máximo 15% poderão ser direcionados para a modalidade *drenagem urbana* e 5%, para a modalidade *estudos e projetos*, com um mínimo de 25% destinados aos bolsões de pobreza selecionados pelo Programa Comunidade Solidária. As propostas de financiamento são selecionadas pelas instâncias colegiadas estaduais, por intermédio dos critérios antes definidos, e analisadas tecnicamente pela Caixa Econômica Federal e pelos agentes financeiros.

As condições operacionais, definidas pelo gestor da aplicação (MPO/SEPURB), são variáveis de acordo com as modalidades. A contrapartida mínima é de 10% a 20% do valor do investimento, conforme a modalidade. Poderão ser aceitos, como contrapartida, recursos próprios, de terceiros, inclusive internacionais, sendo que obras e serviços realizados antes da seleção da proposta não serão aceitos, exceto os investimentos realizados posteriormente à seleção, desde que vistoriados e com estágio físico da obra atestado pelo agente financeiro, na forma prevista pelo regulamento. A taxa de juros varia de 5% a 8%, sendo menor na modalidade PROSANEAR, o que é coerente com seus objetivos sociais. O prazo de carência corresponde ao prazo previsto para a execução das obras, acrescido de até dois meses, limitado a 36 meses, enquanto que o prazo máximo de amortização é de quinze anos.

Verifica-se que foram atribuídas prioridades à universalização do atendimento de serviços de saneamento básico, notadamente de esgotamento sanitário, e à finalidade social das obras, refletidas nos juros e contrapartidas menores e no maior prazo de carência e amortização para as modalidades PROSANEAR e *esgotamento sanitário*.

A partir de 1997, os prestadores de serviços passaram a assinar, previamente à contratação de operação de crédito, o Acordo de Melhoria de Desempenho — AMD com os Agentes Gestor e Operador. Tal acordo contém metas de desempenho voltadas para o aumento da eficiência na prestação de serviços. O desempenho é medido por meio de cinco indicadores, calculados com base nos resultados dos dois últimos anos e na previsão semestral para os dois anos posteriores. O não cumprimento de mais de três indicadores do AMD impede a obtenção de novos financiamentos. Ademais, uma regressão em relação à situação inicial pode implicar na suspensão dos desembolsos.³

A meta global do PRÓ-SANEAMENTO buscou atender a 2 milhões de famílias urbanas e gerar 453 mil empregos até o final de 1998.

3.1.2 Principais Resultados

Nesta seção, procuraremos mostrar os principais resultados alcançados pelo PRÓ-SANEAMENTO para o período 1995-1998, avaliando em que medida o programa cumpriu as metas e atendeu aos objetivos previamente estabelecidos, destacando-se a magnitude e a direção dos gastos, bem como os seus principais beneficiários.

No período em análise, o PRÓ-SANEAMENTO configurou-se como o principal instrumento da Política Nacional de Saneamento, não só pelo grande volume dos recursos envolvidos (68,5% dos recursos investidos no período), como pelo alcance social das obras (58,6% das famílias beneficiadas e 69,0% dos empregos gerados).

Segundo dados da SEPURB, até outubro de 1998 haviam sido contratados, no âmbito do PRÓ-SANEAMENTO, investimentos da ordem de R\$ 3,6 bilhões, sendo R\$2,66 bilhões por meio de em-

³ De julho de 1997 até julho de 1998, foram assinados 38 acordos de melhoria de desempenho-AMD, dos quais 15 com Cias de Saneamento (14 estaduais e 1 municipal) e 23 com Órgãos Autônomos Municipais, sendo que a maioria dos contratos foi firmado com prestadores de serviços do estado de Minas Gerais. Ainda não é possível averiguar os reflexos da assinatura dos CMD sobre a eficiência dos prestadores de serviços em termos de melhoria dos indicadores selecionados, devido ao curto espaço de tempo transcorrido desde a assinatura dos contratos.

préstimos com base nos recursos do FGTS dos anos 1995-98, e o restante, aporte de contrapartida de estados, municípios e prestadoras de serviços. Esses investimentos deverão contribuir para o atendimento a 3,7 milhões de famílias ⁴ e a geração de 713.031 novos empregos, ⁵ uma vez realizadas as obras previstas. Tais resultados superariam largamente as metas estabelecidas para o programa.

TABELA 2
PRÓ-SANEAMENTO
Empréstimos Contratados, Investimento, Famílias
Beneficiadas e Empregos Gerados 1995 a outubro de 1998

Região	Nº de Operações	Empréstimo (R\$)	% VE ⁽¹⁾	% FGTS ⁽²⁾	(Posição em outubro/98)		
					Investimento (R\$)	Famílias	Empregos
Norte	38	104 034 909	3,92	6,32	135 179 819	200 716	27 183
Nordeste	268	591 423 205	22,26	28,31	799 090 225	761 283	157 732
Sudeste	474	1 238 857 579	46,62	41,17	1 660 840 821	1 726 586	326 416
Sul	331	508 287 889	19,13	15,31	744 225 239	778 478	148 893
Centro-Oeste	91	214 558 954	8,07	8,89	263 736 351	256 896	52 807
Brasil	1 202	2 657 162 536	100,00	100,00	3 603 072 455	3 723 960	713 031

Fonte: DESAN/SEPURB.

Obs.: ⁽¹⁾ VE - Valor do Empréstimo

⁽²⁾ Porcentagem dos recursos disponíveis do FGTS para investimento em saneamento básico e infra-estrutura, no período 1997/1999, conforme a Res. CCFGTS nº 246/96- anexo 1.

Contudo, desde o início do PRÓ-SANEAMENTO, em 1995, até outubro de 1998, apenas 229 dos 1 202 empreendimentos financiados haviam sido concluídos, sendo que 592 encontravam-se em andamento, 13 estavam paralisados, 317 ainda não haviam sido iniciados e 48 não informaram o estágio das obras. O montante desembolsado dos empréstimos correspondeu a 58% do valor contratado no período. As obras concluídas propiciaram o atendimento efetivo a 448,6 mil famílias, o que representa apenas 22,43% do total de famílias previsto.

O baixo desempenho do programa, em termos de obras concluídas, pode ser explicado pelos seguintes fatores: i) demora no processo de seleção dos projetos pelas instâncias colegiadas; ii) atraso na contratação dos empréstimos em relação ao ano do orçamento do FGTS; ⁶ iii) burocracia inerente ao processo de licitação das obras; iv) falta de capacidade gerencial dos agentes promotores para iniciar a implementação dos empreendimentos; e v) longo prazo de maturação das obras, cujo cronograma médio é de quatorze meses.

Os dados da tabela 2 revelam elevada concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste (65,75%) e menor participação de Norte, Nordeste e Centro-Oeste (34,25%), regiões que apresentam maior déficit percentual na cobertura de serviços, sendo que os estados de Amazonas e Roraima não contrataram nenhum empréstimo no período, apesar de terem orçamento disponível para a contratação de empréstimos com recursos do FGTS de R\$ 65,74 milhões. Para se ter uma idéia da concentração dos empréstimos na região Sudeste, apenas o Estado de São Paulo recebeu valores da ordem de R\$ 779,72 milhões, o que correspondeu a 29,34% de todos os recursos emprestados no período, superando os recebidos por toda a região Nordeste (22,26%).

⁴ A metodologia adotada pela SEPURB, no âmbito do PRÓ-SANEAMENTO, considera que o número de famílias beneficiadas é igual ao valor do investimento/900.

⁵ A metodologia do BNDES, adotada pelo DESAN/SEPURB, considera que o número de empregos gerados é igual ao VI/1.000.000X162X1,22 até 1996; VI/1.000.000X206 em 1997; e VI/1.000.000 X 161 a partir de 1998.

⁶ As contratações dos empréstimos com base nos recursos dos orçamentos do FGTS de 1996 e 1997 só se encerraram em meados do ano seguinte, o que provocou atraso no início efetivo das obras.

A princípio, tal concentração dos recursos do PRÓ-SANEAMENTO no Sudeste e no Sul, especialmente em São Paulo, não era esperada, uma vez que essas são as regiões que apresentam o menor déficit percentual de serviços de saneamento para água, esgoto ou coleta de lixo. Apesar disso, o déficit absoluto por esses serviços é bastante considerável, principalmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Ao considerar-se a participação das regiões no déficit absoluto de saneamento nas três modalidades, foi possível verificar o mesmo padrão de concentração da alocação dos recursos, o que confirma o fato de que as regiões Sudeste e Sul teriam recebido participação maior do que o justificável nos recursos, em detrimento do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, conforme se pode ver na tabela 3, para o caso dos serviços de água.

TABELA 3
PRÓ-SANEAMENTO
Participação no Valor do Empréstimo e Participação no
Déficit Absoluto de Água 1995 a outubro de 1998

Região	Déficit Absoluto de Água		% VE	% VE/ % Déficit de Água
	Nº de Domicílios	%		
Norte	548 547	6,17	3,92	0,64
Nordeste	3 936 407	44,25	22,26	0,50
Sudeste	2 167 941	24,37	46,62	1,91
Sul	1 405 236	15,80	19,13	1,21
Centro-Oeste	838 228	9,42	8,07	0,86
Brasil	8 896 359	100,00	100,00	1,00

Fonte: IBGE- PNAD-1996, MPO/SEPURB.

Pode-se verificar que a região Norte não apresentou apenas a menor participação no montante contratado no período (3,92%), como esse montante foi significativamente inferior aos recursos disponíveis para empréstimo a projetos de investimento em saneamento pelo critério de alocação do FGTS (6,32%). O inverso ocorreu para as regiões Sul e Sudeste, que tiveram participação maior que a reservada a esses estados nos recursos do FGTS: 19,13% e 46,62%, contra 15,31% e 41,17%, respectivamente.

O padrão concentrado da distribuição dos recursos do programa deve-se, em última análise, ao fato de que o único recurso que a maioria dos estados e municípios das regiões mais pobres do Norte, Nordeste e Centro-Oeste dispõem é o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Dessa forma, por não terem capacidade de atender aos pré-requisitos impostos pelo programa, estados e municípios dessas regiões acabam sendo desclassificados na fase de análise de sua capacidade de pagamento.

Segundo estimativa da CEF, para os projetos analisados durante o ano de 1997, era crítica a situação financeira dos agentes promotores dos empreendimentos, sendo que 77% dos estados, 75% dos municípios, 45% das companhias estaduais de saneamento e 34% dos órgãos autônomos municipais não possuíam capacidade de pagamento, fato que atesta a gravidade do problema.

Uma forte característica do programa foi o atraso nas contratações com relação ao ano em que o orçamento foi disponibilizado. De acordo com a CEF e a SEPURB, 1995 foi o ano em que menos se contratou. Nesse ano, devido às inúmeras obras paralisadas no período 1992-1994, por conta do excesso de contratações, deu-se prioridade para a conclusão de obras já iniciadas por intermédio do sub-programa PRÓ-CONCLUSÃO. Já em 1996 e 1997, houve crescimento considerável no montante

dos empréstimos, acompanhado por atraso nas contratações com relação ao ano do orçamento. Apenas para se ter uma idéia desse atraso, as contratações relativas ao orçamento de 1997 só foram encerradas em meados de julho de 1998.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao volume de empréstimos efetivamente contratados, que esteve muito aquém da dotação orçamentária do programa para o período em análise. Apesar de ter havido melhora progressiva ao longo dos anos, os recursos contratados corresponderam a apenas 60,66% do montante disponível para empréstimo no total do período. O maior percentual de contratações ocorreu nas regiões Sul (91,86%) e Sudeste (71,62%), ao passo que a região Norte contratou apenas 40,15% do montante orçado. Tal variabilidade no desempenho no plano regional pode estar relacionada com a maior capacidade de pagamento, endividamento e gerenciamento dos agentes promotores do Sul e do Sudeste, bem como com o melhor nível dos projetos apresentados por essas regiões.

As tabelas 4 e 5, a seguir, mostram a distribuição dos recursos do programa segundo as modalidades, e pode-se ver que, do montante contratado no período, 7,54% destinaram-se à modalidade PROSANEAR; 10,48%, para drenagem; 39,29%, para água; 35,28%, para esgotamento sanitário; 5,68%, para desenvolvimento institucional; e apenas 1,22% e 0,51%, para as modalidades de resíduos sólidos e estudos e projetos, respectivamente.

A distribuição dos montantes dos recursos por modalidade é coerente com as diretrizes da Política Nacional de Saneamento, que priorizam o aumento da cobertura de água e esgoto, a fim de universalizar os serviços de saneamento básico. Contudo, o montante de recursos destinados ao PROSANEAR ainda parece ser muito pequeno considerando-se a prioridade conferida aos investimentos de caráter social, dadas as precárias condições sanitárias e ambientais em que vive um elevado contingente da população de mais baixa renda, principalmente nas periferias das grandes cidades e nos municípios pobres das regiões menos desenvolvidas.

TABELA 4
PRÓ-SANEAMENTO
Investimentos por Modalidade segundo a Região
1995 a outubro de 1998

Região	PROSANEAR	Drenagem	Água	Esgoto	DI	Resíduos	Estudos	Total
Norte	11 515 283	19 719 206	59 021 236	33 361 229	3 023 000	8 539 865	0	135 179 819
Nordeste	80 750 434	47 830 022	384 157 621	197 207 839	74 730 948	7 453 876	6 959 485	799 090 225
Sudeste	116 870 214	250 858 549	556 773 698	655 168 380	73 306 464	1 920 466	5 943 050	1 660 840 821
Sul	21 590 165	45 386 787	329 005 706	277 943 462	38 614 040	26 142 843	5 542 236	744 225 239
Centro-oeste	40 835 005	13 664 861	86 728 134	107 636 702	14 871 649	0	0	263 736 351
Brasil	271 561 101	377 459 425	1 415 686 395	1 271 317 612	204 546 101	44 057 050	18 444 771	3 603 072 455
Porcentagem	7,54	10,48	39,29	35,28	5,68	1,22	0,51	100,00

Fonte: DESAN/SEPURB.

TABELA 5
PRÓ-SANEAMENTO
Investimentos por Modalidade segundo a Região
1995 a outubro de 1998 (%)

Região	PROSANEAR	Drenagem	Água	Esgoto	DI	Resíduos	Estudos	Total
Norte	4,24	5,23	4,17	2,62	1,48	19,38	0,00	3,73
Nordeste	29,74	12,67	27,14	15,51	36,54	16,92	37,73	22,18
Sudeste	43,04	66,46	39,33	51,53	35,84	4,36	32,22	46,10
Sul	7,95	12,02	23,24	21,86	18,88	59,34	30,05	20,66
Centro-Oeste	15,03	3,62	6,13	8,47	7,27	0,00	0,00	7,32
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DESAN/SEPURB.

Os dados da tabela 6 mostram que cerca de 45,79% dos recursos emprestados contemplaram municípios pertencentes ao Programa Comunidade Solidária, totalizando R\$ 1,22 bilhão, sendo 48,45 % dos recursos destinados a esses municípios concentrados na região Sudeste, notadamente no Estado de São Paulo (33,1%). A elevada participação dos municípios do Comunidade Solidária nos empréstimos totais aparentemente denota que o programa está coerente com a sua meta de melhorar a qualidade de vida e saúde da população-alvo, superando grandemente o mínimo de 25% obrigatório de recursos destinados a municípios da comunidade.

Verificou-se que 87,55% (R\$ 1,06 bilhão) dos empréstimos e 67,76% (248) das obras destinadas a municípios do Comunidade Solidária foram direcionadas para as capitais dos estados, o que implica a concentração desses recursos nas cidades de maior porte e em obras de maior envergadura (67,76% das obras consumiram 87,55% dos recursos). O investimento realizado no Município de São Paulo corresponde a 36,3% do valor do empréstimo e a 13,71% das obras realizadas no período, restando poucos recursos para os municípios menores e mais pobres, o que parece comprometer o alcance social das obras financiadas pelo programa.

TABELA 6
PRÓ-SANEAMENTO
Empréstimos Contratados por Municípios da Comunidade Solidária
1995 a outubro de 1998

Região	Nº de Municípios	Nº de Obras	Empréstimo (R\$)	%	Empréstimo Capitais (R\$)	Nº de Obras
Norte	4	31	93 492 059	7,68	82 545 059	30
Nordeste	37	93	281 799 269	23,16	245 684 499	58
Centro-Oeste	10	38	95 469 295	7,85	88 799 517	30
Sudeste	44	130	589 458 695	48,45	503 550 884	72
Sul	14	74	156 413 319	12,86	144 556 581	58
Total	109	366	1 216 632 637	100,00	1 065 136 540	248

Fonte: DESAN/SEPURB.

3.1.3 Principais Problemas

A despeito dos avanços obtidos no período, o PRÓ-SANEAMENTO apresenta um conjunto de problemas que restringem o seu alcance e efetividade, com destaque para:

- Excessiva concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste, e baixa participação das regiões Norte e Centro-Oeste nos empréstimos contratados no período;
- Limitada capacidade de pagamento e endividamento dos agentes promotores, principalmente dos estados e municípios, o que prejudicou, de forma significativa, a aplicação de novos recursos em saneamento, pelo motivo de que as concessões para exploração desses serviços estão quase que totalmente direcionadas para entidades do setor público, tanto estaduais como municipais, cuja capacidade de endividamento é bastante limitada;⁷
- Excessivo detalhamento técnico e grau de dificuldade da documentação exigida para a viabilização do pedido de financiamento;
- Carência de quadros técnicos e gerenciais, especialmente nos municípios de menor porte, o que dificulta a elaboração de cartas-consulta e dos respectivos projetos, bem como a implementação e o gerenciamento dos empreendimentos; e
- Além disso, tanto a CEF quanto a SEPURB enfatizam o atual contingenciamento do crédito ao setor público, nos moldes das resoluções CMN nº 2 461, de 26 12 97, CMN nº 2 521, de 08 07 98,⁸ e CCF nº 05, de 16/09/98,⁹ como um entrave para o bom desempenho do PRÓ-SANEAMENTO.

3.1.4 Considerações Finais e Sugestões

Em termos de recomendações de política, sugere-se:

- Priorização para os investimentos destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cuja participação nos recursos do programa foi relativamente reduzida até o momento, apesar de serem as regiões que apresentam o maior déficit percentual dos serviços de saneamento. Como os recursos do FGTS disponíveis para investimento em saneamento nessas regiões não foram plenamente utilizados em razão da menor capacidade de pagamento e endividamento dos seus agentes promotores, seria necessário que os demais programas implementados pela SEPURB corrigissem esse viés do PRÓ-SANEAMENTO, investindo prioritariamente nas regiões mais deficitárias.
- Aprimorar os controles e o gerenciamento dos empreendimentos em suas diversas fases (contratação e operação), com ênfase no estabelecimento de indicadores de eficiência que permitam monitorar o andamento dos projetos, com o estabelecimento de metas físicas e de desempenho, condicionantes de novos desembolsos, que penalizem o mau desempenho e levem a ganhos de eficiência;
- Maior ênfase no investimento direcionado às populações de baixa renda e às áreas com maior nível de degradação ambiental, aumentando-se a dotação de recursos destinados à modalidade

⁷ Deve-se destacar que a menor capacidade de pagamento e endividamento dos agentes promotores dos estados e municípios mais pobres resultou em excessiva concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste e em baixa participação das regiões Norte e Centro-Oeste nos empréstimos contratados do período, ocasionando o caráter desigual dos investimentos.

⁸ As resoluções CMN nºs. 2.461 e 2.521/98, que visam combater o déficit público, estabeleceram um limite de R\$ 800 milhões para os desembolsos anuais com recursos do FGTS, para as operações contratadas pela CEF, após 12/11/97. De acordo com as duas instituições, seria necessário aumentar tal limite para o exercício de 1999, porque haverá acúmulo de compromissos decorrentes de operações contratadas com os orçamentos de 1997 e 1998.

⁹ A Resolução da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF) nº 05/98 determina que a CEF, o BNDES, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil renegociem os contratos com estados e municípios, a fim de alongar os respectivos cronogramas de desembolsos, de forma a reduzir em 40% e 30% os valores a serem liberados em 1998 e 1999, respectivamente, o que pode atrasar ainda mais o andamento das obras.

PROSANEAR. Dada a estreita dependência dos municípios de menor porte das transferências a fundo perdido do OGU, a pulverização de recursos do PASS e a relevância do PRÓ-SANEAMENTO para a efetiva implementação da Política Nacional de Saneamento, devido a sua elevada participação nos recursos totais disponíveis para investimento em saneamento, tal medida certamente contribuiria para aumentar o alcance social do programa em melhoria da qualidade de vida e da saúde da população-alvo;

- Flexibilização do contingenciamento de crédito ao setor público, pois os limites estabelecidos pelas resoluções CMN nº 2 461, de 26.12.97, e 2 521, de 08.07.98, para desembolsos com recursos do FGTS, dificultam a contratação de novos empréstimos no montante desejado, considerando-se os aspectos de atendimento à demanda social por serviços de saneamento e habitação por parte das classes de mais baixa renda;

- Flexibilização dos parâmetros utilizados na análise de risco de crédito e na avaliação econômica dos projetos, no sentido de incorporar seus benefícios sociais e ambientais, e atribuir menor peso para a capacidade de endividamento de estados e municípios para a concessão de empréstimos, uma vez comprovada a necessidade social dos empreendimentos, visto que esse tem sido um dos principais fatores restritivos ao bom andamento do programa, o qual penaliza sobremaneira os estados e municípios mais pobres. A adoção do *project finance* e a criação de sociedades de propósito exclusivo poderiam ser uma alternativa interessante, uma vez que permitiriam separar o risco do tomador de crédito do risco do empreendimento. Em princípio, tal procedimento poderia ser aplicado tanto ao setor público quanto ao privado, sendo que, no caso do setor público, poderia haver problemas quanto às garantias dos empréstimos, que recaem geralmente sobre os fundos de participação estaduais e municipais. A modalidade de concessão de serviços ao setor privado deverá se fortalecer no futuro, pois, a partir do ano orçamentário de 1998, parte dos recursos do FGTS antes destinados ao PRÓ-SANEAMENTO foram canalizados para o Programa de Concessionárias Privadas – PCP;¹⁰

- Fortalecimento das modalidades *desenvolvimento institucional e estudos e projetos*, notadamente para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que foram as menos favorecidas na contratação dos recursos do PRÓ-SANEAMENTO. O fortalecimento dessas modalidades permitiria ganho na eficiência dos prestadores de serviço e aumento da qualidade dos projetos apresentados pelos agentes promotores às instâncias colegiadas estaduais e ao agente operador;

- Estabelecimento de juros mais baixos e menores contrapartidas para as modalidades Desenvolvimento Institucional e Estudos e Projetos, de forma a melhorar a qualidade dos projetos, do gerenciamento em geral, e fortalecer os estados e municípios mais pobres, observando-se os critérios de rentabilidade do FGTS.

3.2. Programa de Ação Social em Saneamento — PASS — OGU

3.2.1 Aspectos Gerais

O Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) foi instituído em maio de 1996 com a finalidade de contribuir para a universalização dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destinação final de resíduos sólidos, nas áreas de maior concentração de pobreza das grandes cidades e dos municípios de pequeno e de médio porte do país. O PASS tem como prioridade atender

¹⁰ De acordo com o Plano de Contratações do FGTS para 1998, dos R\$ 1.160.000 mil reais disponíveis para investimento em saneamento, R\$ 927.998 mil (80%) serão destinados ao PRÓ-SANEAMENTO, e R\$ 232.002 mil (20%), ao PCP/SAN.

aos municípios selecionados pelo Programa de Redução da Mortalidade na Infância e pelo Programa Comunidade Solidária.

A coordenação do PASS é realizada pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, que estabelece as normas de gestão e aplicação dos recursos, acompanha a execução e avalia os seus resultados. A Caixa Econômica Federal atua como agente operador, auxiliando nas análises técnicas e jurídicas e no enquadramento das propostas. Cabe também à CEF proceder ao empenho dos recursos, celebrar contratos de repasse, acompanhar a execução das obras e elaborar a prestação de contas do programa.

O PASS é executado pelos estados, municípios, Distrito Federal e concessionárias estaduais ou municipais de saneamento, e engloba as modalidades de implantação, ampliação e/ou melhoria dos seguintes serviços:

- a) abastecimento de água — intervenções e ações relacionadas com sistemas de produção, captação e estação elevatória, adução, reservação, estação de tratamento, rede de distribuição, ligação domiciliar, sistema simplificado de abastecimento e elaboração de projetos;
- b) esgotamento sanitário — soluções coletivas e individuais de rede coletora, estação elevatória, interceptor e emissário, estação de tratamento, fossa séptica, instalação hidráulica e elaboração de projetos; e
- c) resíduos sólidos — ações necessárias a tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos.

Além dessas modalidades, o PASS contempla ações de apoio ao desenvolvimento comunitário, voltadas para a mobilização, capacitação profissional e educação sanitária (sob forma de contrapartida, limitada a 1,5% do valor do investimento).

Os recursos do PASS são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e da contrapartida dos estados, Distrito Federal e municípios. Os recursos da União são repassados a fundo perdido, isto é, sem ressarcimento ou pagamento de juros por parte dos proponentes. A contrapartida varia entre 0 e 40% do valor do repasse da União e é definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

O enquadramento das propostas é realizado com base em análise preliminar dos planos de trabalho, que são encaminhados pelo chefe do Poder Executivo estadual, do DF ou municipal, acompanhados de declaração de situação de regularidade junto à União, na forma definida pela legislação em vigor. Uma vez concluída essa fase, a CEF encaminha os planos de trabalho à SEPURB para a seleção das propostas a serem contempladas com os recursos do OGU.

As propostas selecionadas passam por uma segunda etapa de análise e englobam, entre outras coisas, o atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), comprovação de contrapartida, viabilidade técnica, jurídica e financeira e atendimento às diretrizes de preservação ambiental definidas pelos órgãos competentes. Uma vez concluída a análise técnica e aprovada a proposta, a SEPURB autoriza a CEF a firmar os contratos e a adotar as medidas necessárias para o repasse dos recursos.

A liberação dos recursos é realizada em parcelas, de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, constante no projeto básico. A primeira parcela, correspondente a 20% do total do repasse da União, é liberada após a autorização para o início da obra. Cada parcela subsequente é liberada apenas após ser atestado, pela CEF, que foi completada a execução da etapa anterior. A última parcela é liberada com a comprovação da conclusão total das obras previstas. Tal procedimento evita que os recursos sejam utilizados para outra finalidade.

3.2.2 Principais Resultados Físicos e Financeiros

Foram alocados no Orçamento Geral da União (OGU) para o PASS, entre 1995 e 1998, recursos na ordem de R\$ 1 426,5 milhões. Dos valores previstos no OGU, foram aplicados, entre janeiro de 1995 e outubro de 1998, R\$ 758,3 milhões no financiamento de 4 273 obras e ações de saneamento básico. Os estados e municípios aportaram R\$ 174,1 milhões, relativos a valores de contrapartida, o que resultou em um investimento total de R\$ 932,4 milhões no período. Estima-se que tais obras irão beneficiar aproximadamente 1 767 mil famílias e gerar 182 mil empregos (ver tabela 7).

TABELA 7
PASS – OGU
Recursos do OGU Autorizados e Contratados ⁽¹⁾

Item	(Posição em outubro/98)			
	1996	1997	1998 ⁽²⁾	1996 a out./1998
Recursos alocados no OGU (R\$ milhões)	395,4	520,1	511,0	1 426,5
Nº de contratos firmados	876	2 401	996	4 273
Recursos contratados (R\$ milhões)	220,9	390,4	147,0	758,3
Recursos de contrapartida (R\$ milhões)	43,2	94,4	36,5	174,1
Total do investimento (R\$ milhões)	264,1	484,8	183,5	932,4
Recursos liberados (R\$ milhões)	218,2	255,7	17,4	491,3
Famílias beneficiadas	492 123	936 276	338 919	1 767 318
Empregos gerados	52 218	99 877	29 528	181 623

Fonte: SEPURB/MPO.

Notas: ⁽¹⁾Exclusive obras canceladas.

⁽²⁾ Janeiro a outubro/98.

Em 1998 observa-se, até o mês de outubro, uma redução no total de investimentos do PASS. Tal fato decorreu, principalmente, das restrições orçamentárias impostas pelo governo e da publicação de legislação federal que estabeleceu o mês de julho como prazo final para autorização, assinatura e publicação dos contratos no exercício (por se tratar de ano eleitoral). Cabe ressaltar, no entanto, que as contratações foram retomadas após as eleições de outubro/98, o que deverá afetar o total dos contratos e investimentos previstos para o exercício.

Apesar das restrições, a maior parte das obras contratadas entre janeiro de 1996 e outubro de 1998 encontra-se concluída ou em andamento (ver tabela 8), o que evidencia o bom desempenho do programa.

TABELA 8
PASS – OGU
Situação das Obras

Situação das Obras	(Posição até outubro/98)		
	1996	1997	1998 (*)
Concluídas	803	686	35
Em andamento	70	1 498	530
Não informado	-	6	75
Não iniciadas	-	191	341
Paralisadas	3	20	15
Total de obras contratadas	876	2 401	996

Fonte: SEPURB/MPO.

Nota: (*) Janeiro a outubro/98.

3.2.3 A Alocação dos Recursos

Em termos regionais, a análise do PASS revela que 45% dos recursos do OGU contratados, entre 1996 e outubro de 1998, foram destinados à região Nordeste, uma das que apresenta maior déficit de água e esgotamento sanitário no país. Tal perfil de alocação de recursos reflete o impacto social do programa (ver tabela 9).

TABELA 9
PASS - OGU
Recursos Contratados por Região

(Posição em outubro/98; Valores em R\$ milhões)

Região	1996	1997	1998(*)	1996 a out./1998	%
Centro-Oeste	33,7	35,9	19,5	89,1	12
Nordeste	95,6	167,3	75,4	338,3	45
Norte	35,1	52,5	7,6	95,2	13
Sudeste	32,6	100,2	34,9	167,7	22
Sul	23,9	34,5	9,6	68,0	8
Total	220,9	390,4	147,0	758,3	100

Fonte: SEPURB/MPO.

Nota: (*) Janeiro a outubro/98.

Os recursos do PASS deveriam ser alocados pela SEPURB/MPO de modo a atender, com absoluta prioridade, aos municípios do Comunidade Solidária e do Programa de Redução da Mortalidade na Infância (PRMI). Esse critério, no entanto, não foi plenamente obedecido entre 1996 e outubro de 1998. Observa-se que menos da metade dos valores do OGU contratados no âmbito do PASS, nesse período, foram direcionados aos municípios selecionados por esses programas (ver tabela 10).

TABELA 10
PASS - OGU
Volume de Recursos do OGU Contratados Junto aos Municípios Prioritários

(Posição em outubro/98)

Beneficiários	1996	1997	1998 (*)	1996 a out./98	%
Municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária e pelo PRMI	132,7	164,2	46,6	343,5	45
Outros municípios	88,2	226,2	100,4	414,8	55
Total	220,9	390,4	147,0	758,3	100

Fonte: SEPURB/MPO.

Nota: (*) Janeiro a outubro/98.

Com relação ao número de contratos, nota-se que 42% dos contratos firmados no período em análise foram efetuados junto aos municípios considerados prioritários pelo PASS (ver tabela 11).

TABELA 11
PASS - OGU
Contratos Firmados Junto aos Municípios Prioritários ⁽¹⁾

Beneficiários	(Posição em outubro/98)				
	1996	1997	1998 ⁽²⁾	1996 a out./998	%
Municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária e pelo PRMI	512	988	288	1 788	42
Outros municípios	364	1 413	708	2 485	58
Total	876	2 401	996	4 273	100

Fonte: SEPURB/MPO.

Notas: ⁽¹⁾ Exclusivo contratos cancelados.

⁽²⁾ Janeiro a outubro/98.

Da análise do perfil de alocação dos recursos do PASS no período 1996-1998, verifica-se a existência de algumas características importantes. Primeiramente, embora o PASS vise atender prioritariamente aos municípios que participam do Programa Comunidade Solidária e do PMRI, os recursos alocados foram distribuídos de forma a beneficiar, em sua grande maioria, outras prefeituras.

Paralelamente, verifica-se a ocorrência de uma considerável pulverização dos recursos, que são distribuídos entre diversos projetos, sem focalização das ações e sem adoção de soluções integradas voltadas para as necessidades locais. Como conseqüência, os problemas de saneamento de um determinado município, estado ou região são apenas parcialmente resolvidos, o que demanda outras intervenções e investimentos complementares.

Essas distorções podem ser atribuídas, em grande parte, às inúmeras modificações nos planos de investimentos do PASS que são propostas e aprovadas pelos congressistas durante a tramitação da Lei Orçamentária Anual.

Os investimentos do PASS despertam grande interesse, pois são financiados com recursos a fundo perdido e constituem uma das poucas alternativas de investimento para os estados que enfrentam dificuldades nas suas contas, o que dificulta o acesso a fontes alternativas de recursos.

3.3. PROSEGE

3.3.1 Aspectos Gerais

O Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE) é um programa federal instituído oficialmente em 1992 e encontra-se em fase de conclusão. É voltado para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, mediante a realização de obras de esgotamento sanitário e da geração de empregos.

Quando da sua concepção, foi parte do Plano de Ação Imediata de Saneamento — País Brasil, anunciado em agosto de 1990, pelo Ministério da Ação Social (MAS), posteriormente denominado Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Com a extinção do MBES, o PROSEGE passou, em janeiro de 1995, para o âmbito da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O PROSEGE é administrado pela Unidade Central Executora (UCE), vinculada ao Departamento de Saneamento da SEPURB. Municipalmente, o programa é executado pelas unidades executoras locais (UEL), que fazem a interface entre o agente promotor (governos estaduais, companhias estaduais de saneamento, prefeituras municipais e serviços municipais autônomos) e a UCE.

Participam do PROSEGE os governos estaduais e municipais, por intermédio das companhias estaduais de saneamento básico, prefeituras e serviços autônomos municipais. Integram atualmente o programa 218 projetos de esgotamento sanitário, distribuídos por 185 municípios, localizados em regiões metropolitanas, cidades médias e aglomerações urbanas de todos os estados do país.

Inicialmente foram selecionados 264 projetos. Cada um desses projetos atendeu aos seguintes critérios de elegibilidade definidos no programa: i) estar localizado em áreas ou regiões de maior incidência de desemprego; ii) beneficiar a população de baixa renda (renda familiar de até 7 salários-mínimos); iii) possuir parecer favorável dos órgãos ambientais e não causar impacto ambiental negativo significativo; iv) integrar o Plano Diretor; v) apresentar cobertura de rede de água adequada à demanda; vi) apresentar Plano de Adesão,¹¹ vii) ter prazo de execução entre doze e dezoito meses; viii) apresentar índice de custo-eficiência dentro dos limites do programa; ix) ser de mínimo custo econômico; x) indicar capacidade de contrapartida; e xi) possuir capacidade legal e administrativa para assegurar a realização de obras complementares.

Com relação ao critério ambiental, os projetos foram cuidadosamente analisados e classificados em quatro categorias distintas, por ordem de preferência. Além desses critérios, foram igualmente estudadas as capacidades de contrapartida institucional, operacional e financeira dos agentes promotores.

As metas estabelecidas para o PROSEGE (ver quadro 1), em sua concepção, previram a implantação de 275 mil ligações domiciliares de esgoto, com o propósito de beneficiar uma população de 1,55 milhão de habitantes, e a construção de 5 mil quilômetros de redes coletoras de esgoto sanitário.

Estipulou-se, também, como meta, a geração de 67 800 empregos, dos quais 45 000 diretos no setor de construção civil; 15 000 indiretos nos setores de produção de insumos e respectivos sistemas de administração; e 7 800 permanentes (diretos e indiretos) nos serviços de operação e manutenção de obras realizadas.

Além dessas metas, estavam previstas ações de desenvolvimento institucional e de recuperação tarifária, que deveriam causar impacto direto na recuperação gradual do setor de saneamento.

QUADRO 1
Objetivos e Metas Iniciais do PROSEGE

OBJETIVOS	METAS
Melhoria das condições de vida da população de baixa renda	Implantar 275 mil ligações domiciliares, beneficiando 1,55 milhão de pessoas. Construir 5 mil quilômetros de redes coletoras de esgoto sanitário.
Geração de empregos	Gerar 67 800 empregos, dos quais: 45 mil empregos diretos no setor de construção civil; 15 mil empregos indiretos nos setores de produção de insumos e respectivos sistemas de administração; e 7 800 empregos permanentes, diretos e indiretos, nos serviços de operação e manutenção das obras realizadas com recursos do programa.
Recuperação gradual do setor de saneamento	Desenvolvimento institucional. Recuperação tarifária.

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE

O custo total do PROSEGE foi estimado inicialmente em US\$ 500 milhões. Em abril de 1991, foram firmados dois contratos de empréstimos, no total de US\$ 350 milhões, entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para financiamento do programa. O pri-

¹¹ Disposição da população em aderir ao programa, arcando com os custos das ligações de esgoto intradomiciliares (da casa até a calçada).

meiro contrato, de nº 622/OC-BR, no valor de US\$ 300 milhões, foi contraído a débito de recursos do capital ordinário (CO) do BID. O segundo, de nº 856/SF-BR, no montante de US\$ 50 milhões, foi firmado a débito de recursos do Fundo para Operações Especiais (FOE) do BID. Os restantes US\$ 150 milhões foram aportados com recursos dos agentes promotores — representados pelos governos estaduais, companhias estaduais de saneamento, prefeituras municipais e serviços autônomos municipais — e da União¹² (ver tabela 12).

TABELA 12
Fontes de Financiamento do PROSEGE

Fonte de Financiamento	(US\$ milhões)
	Valor
Contrato de Empréstimo nº 622/OC-BR	300
Contrato de Empréstimo nº-856/SF-BR	50
Contrapartida dos agentes promotores e da União	150
Total	500

Fonte: SEPURB/MPO/PROSEGE.

O Plano de Financiamento aprovado para o PROSEGE previu que: 86,8% dos recursos seriam destinados ao financiamento de obras de esgotamento sanitário em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e cidades médias do país; 7,3% corresponderiam a gastos financeiros, tais como pagamento de juros e comissão de crédito pela União, e despesas de inspeção e supervisão do BID; 5,3% seriam alocados para cobrir gastos com engenharia e administração, incluindo estudos, supervisão e administração dos projetos; e os restantes 0,6%, financiariam a aquisição de terrenos pelos agentes promotores (ver tabela 13).

Os recursos do programa eram inicialmente repassados pelo sistema de convênios. A partir de 1995, os convênios foram substituídos pelos contratos de repasse, que são elaborados e autorizados pela SEPURB, com a aprovação do BID, e firmados entre os agentes promotores e o Banco do Brasil (que participa na qualidade de agente financeiro do Tesouro Nacional).

Os recursos são transferidos mensalmente aos agentes promotores, com base no avanço físico e financeiro dos projetos. A liberação dos valores da União ocorre após verificação, pelo Banco do Brasil, de que foram depositados os montantes correspondentes à parcela de contrapartida.

O prazo para conclusão de todas as obras do PROSEGE foi inicialmente estabelecido para outubro de 1993 e, após diversas prorrogações, encontra-se previsto para março de 1999.

¹² Correspondentes aos juros de empréstimo sobre os saldos devedores e comissões de crédito; encontram-se alocados como recursos de outras fontes no Orçamento Geral da União.

TABELA 13
PROSEGE
Custo Total e Plano de Financiamento Previsto

CATEGORIA DE INVERSÃO	Em US\$ 1 000					
	BID		Aporte Local		Total	
	Capital Ordinário 622/OC-BR	FOE 856/SF-BR	União	Agente Promotor	Valor	%
1. Engenharia e Administração		8 600		18 000	26 600	5,3
1.1. Estudos e Desenhos				1 500	1 500	0,3
1.2. Supervisão		8 600		16 500	25 100	5,0
1.3. Administração						
2. Custos Diretos	297 900	40 900		95 000	433 800	86,8
2.1. Obras de Esgotos	297 900	40 900		95 000	433 800	86,8
3. Custos Concorrentes				3 000	3 000	0,6
3.1. Terrenos e Servidões				3 000	3 000	0,6
4. Gastos Financeiros	2 100	500	34 000		36 600	7,3
4.1. Juros			30 420		30 420	6,1
4.2. Comissão de Crédito			3 580		3 580	0,7
4.3. Fundo de Inversão e Vigilância (FIV)	2 100	500			2 600	0,5
Totais	300 000	50 000	34 000	116 000	500 000	100,0
Porcentagem	60,0%	10,0%	6,8%	23,2%	100,0%	

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

Notas: (*) Após ajuste aprovado pelo BID em 1997.

3.3.2 Principais Resultados

Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda

O objetivo de melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda foi atingido tendo em vista que houve aumento no índice de cobertura de rede de esgotamento sanitário nas regiões atendidas pelo programa.

Com relação às metas físicas, foram implantadas, até outubro de 1998, 485 644 ligações domiciliares e construídas 5 831 quilômetros de redes coletoras de esgoto sanitário, o que beneficiou uma população de 2,9 milhões de pessoas (tabela 14), e ultrapassou, significativamente, as expectativas iniciais previstas.

TABELA 14
PROSEGE
Metas Físicas Iniciais x Realizadas até 31/12/97

Metas Físicas	Unidade de Medida	Previstas Inicialmente (A)	Realizadas até 31/12/97	Percentual de Realização (A)/(B)
Ligações domiciliares	Unidade	275 000	485 644	176%
Redes de esgoto	Km	5 000	5 831	116%
População beneficiada	Habitante	1 550 000	2 929 969	189%

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

Cabe ressaltar, no entanto, que as metas previstas inicialmente foram mal dimensionadas. O problema foi detectado na fase inicial da preparação da implantação dos projetos, mediante análise detalhada dos projetos e da realização de visitas aos locais das obras. Esses problemas foram corrigidos, mas as metas iniciais do programa não foram revistas.

Geração de Empregos

Tal objetivo não foi implantado da forma originalmente prevista, que era absorver a mão-de-obra ociosa oriunda da construção civil. Os empregos foram gerados pelas empreiteiras contratadas, que recrutavam o seu próprio quadro de mão-de-obra.

As metas relativas à geração de empregos diretos e indiretos, com a implementação do PROSEGE, não foram aferidas e não há como avaliar precisamente esse objetivo. No entanto, estimativa preliminar feita pela SEPURB, por metodologia própria, indica que o impacto total do programa sobre o mercado de trabalho implicou a geração de, aproximadamente, 83 mil novos empregos.

Recuperação do Setor de Saneamento

O objetivo inicial almejado com a implantação do programa, de promover a recuperação gradual do setor de saneamento mediante o desenvolvimento institucional e a recuperação tarifária não chegou a ser efetivado, por dificuldades técnicas e institucionais. De acordo com informações fornecidas pela SEPURB, no que se refere ao desenvolvimento institucional, não foram previstas dotações orçamentárias para o financiamento de ações voltadas para tal finalidade.

Quanto à recuperação tarifária, embora os agentes promotores tenham apresentado alguns planos nesse sentido, houve problemas na análise da estrutura tarifária dos sistemas, uma vez que, em diversos casos, a concessão do sistema não era responsabilidade do executor das obras. Ademais, a adoção de tarifas únicas em muitos estados dificultou os estudos individuais dos sistemas implantados.

Avanço Financeiro

Até 1995, apenas 30% dos recursos programados do PROSEGE haviam sido desembolsados. Houve uma retomada na execução das obras a partir de 1995, conforme se acha discriminado na tabela 15, a seguir, que contém o total das inversões realizadas anualmente, por categoria de gasto.

TABELA 15
PROSEGE
Inversões Realizadas Anualmente

Categoria de Inversão	Total Aplicado							Total Acumulado 1995-1997
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
1. Engenharia e Administração		885	2 464	6 397	4 082	3 640	876	8 598
1.1. Estudos e Desenhos			148	1 669	323	308	(6)	625
1.2. Supervisão		885	2 316	4 728	3 759	3 332	882	7 973
1.3. Administração								
2. Custos Diretos			13 208	120 802	111 010	165 405	19 378	295 793
2.1. Obras de Esgotos			13 208	120 802	111 010	165 405	19 378	295 793
3. Custos Concorrentes			14	129	9	53	(3)	59
3.1. Terrenos e Servidões			14	129	9	53	(3)	59
4. Gastos Financeiros	251	875	2 614	3 906	10 038	13 427	19 060	42 525
4.1. Juros			46	197	9 307	12 912	19 025	41 244
4.2. Comissão de Crédito	251	750	1 593	2 209	731	515	35	1 281
4.3. Fundo de Inversão e Vigilância (FIV)		125	975	1 500				
Total Anual	251	1 760	18 300	131 234	125 139	182 525	39 311	
Total Acumulado	251	2 011	20 311	151 545	276 684	459 209	498 520	346 975
Percentual Anual	0%	0%	4%	26%	25%	37%	3%	
Percentual Acumulado	0%	0%	4%	30%	55%	92%	99,7%	69,4%

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

Em termos de execução financeira, até 31 de dezembro de 1997 haviam sido investidos US\$ 498,5 milhões, que correspondem a 99,7% do total de recursos previstos para o financiamento do PROSEGE, conforme está detalhado na tabela 16.

TABELA 16
PROSEGE
Inversões Previstas x Realizadas
Situação em 31/12/97

Categoria de Inversão	Plano de Financiamento Previsto					Realizado até 31/12/97				
	Capital Ordinário	FOE	Aporte Local	Total	%	Capital Ordinário	FOE	Aporte Local	Total	%
	622/OC-BR	856/SF-BR				622/OC-BR	856/SF-BR			
1. Engenharia e Administração		8 600	18 000	26 600	5,3		8 622	9 722	18 344	3,7
1.1 Estudos e Desenhos			1 500	1 500	0,3			2 442	2 442	0,5
1.2. Supervisão		8 600	16 500	25 100	5,0		8 622	7 280	15 902	3,2
1.3. Administração										
2. Custos Diretos	297 900	40 900	95 000	433 800	86,8	287 677	40 058	102 068	429 803	86,0
2.1. Obras de Esgotos	297 900	40 900	95 000	433 800	86,8	287 677	40 058	102 068	429 803	86,0
3. Custos Concorrentes			3 000	3 000	0,6			202	202	0,0
3.1. Terrenos e Servidões			3 000	3 000	0,6			202	202	0,0
4. Gastos Financeiros	2 100	500	34 000	36 600	7,3	2 100	500	47 571	50 171	10,0
4.1. Juros			30 420	30 420	6,1			41 487	41 487	8,3
4.2. Comissão de Crédito			3 580	3 580	0,7			6 084	6 084	1,2
4.3. Fundo de Inversão e Vigilância (FTV)	2 100	500		2 600	0,5	2 100	500		2 600	0,5
Totais	300 000	50 000	150 000	500 000	100,0	289 777	49 180	159 563	498 520	99,7
Porcentagem	60,0%	10,0%	30,0%	100,0%		58,0%	9,8%	31,9%	99,7%	

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

Embora o percentual de realização física das metas previstas tenha sido elevado, e a quase totalidade dos recursos tenha sido desembolsada, houve atraso significativo na execução do cronograma físico-financeiro do PROSEGE. De acordo com a sua concepção original, todas as obras deveriam estar totalmente concluídas em outubro de 1993, mas esse prazo foi prorrogado, sucessivamente, para outubro de 1995, outubro de 1996, abril de 1997, dezembro de 1997, junho de 1998, e encontra-se, atualmente, estabelecido para março de 1999.

O atraso de quase cinco anos na conclusão do PROSEGE implicou períodos de paralisação de obras e descrédito do programa junto aos agentes promotores, durante as diversas fases da sua implementação.

Ademais, acarretou adiamento do início da amortização do empréstimo junto ao BID — prevista para seis meses a contar da data do último desembolso — ¹³ e pagamento extra de juros e comissão de crédito sobre o saldo não desembolsado do financiamento. Até dezembro de 1997, haviam sido desembolsados, pela União, US\$ 11,1 milhões de juros e US\$ 2,5 milhões de comissão de crédito a mais do que o constante do plano de financiamento original do PROSEGE.

¹³ Realizados de acordo com as obras executadas e o cronograma físico-financeiro de cada projeto.

Principais Problemas na Implementação do PROSEGE

Diversos problemas internos e externos afetaram o processo de implementação do PROSEGE. Entre os principais entraves externos que afetaram a sua execução, pode-se destacar:

- atrasos na publicação do Orçamento Geral da União, o que dificultou o repasse de recursos aos agentes promotores e gerou problemas de pagamento, desaceleração e paralisação de diversas obras;
- instabilidade econômica e períodos de alta inflação, com a implantação de diversos planos econômicos e trocas de moeda nacional (cruzeiro, cruzeiro real, unidade real de valor e real), o que demandou ajustes nos procedimentos operacionais do PROSEGE;
- mudanças nas administrações federais (três presidentes), estaduais (troca de governadores em jan./95) e locais (substituição de prefeitos em jan./93 e jan./97), o que causou problemas de descontinuidade administrativa e de desconhecimento dos objetivos do programa;
- alterações nas estruturas dos órgãos federais, com impacto direto na UCE do PROSEGE, que integrou a estrutura de três ministérios distintos: Ministério da Ação Social (extinto em novembro de 1992), Ministério do Bem-Estar Social (extinto em janeiro de 1995), e Ministério do Planejamento e Orçamento;
- instabilidade política, agravada pelo afastamento do presidente da República por *impeachment*, em setembro de 1992;
- publicação da Lei nº 8 666, em junho de 1993, que instituiu novas regras para licitações e contratos da administração pública, e gerou alterações no processo de licitações das obras do PROSEGE.

Outros entraves internos, relacionados diretamente com a concepção e implementação do PROSEGE, foram igualmente identificados:

- inadequação dos mecanismos de convênio, utilizados até 1995 para transferência dos recursos do programa, considerados excessivamente burocráticos;
- organização deficiente local, o que gerou ineficiência no cumprimento das exigências do programa;
- baixa qualidade técnica dos projetos submetidos;
- excesso de documentação exigida aos agentes promotores;
- dificuldades de comprovação de regularidade do agente promotor com relação às dívidas da União (INSS, FGTS e inadimplências);
- dificuldades de viabilização dos recursos de contrapartida;
- problemas burocráticos na comprovação de posse legal de terrenos e na obtenção de licença ambiental; e
- falta de autonomia administrativa, legal e financeira da UCE para implementar as ações corretivas necessárias.

Muitos desses problemas permanecem até hoje, a exemplo das dificuldades de organização técnica e administrativa das unidades executoras locais, ou das relacionadas com regras e procedimentos orçamentários e administrativos do governo federal.

No entanto, algumas mudanças foram determinantes na melhoria do desempenho do programa a partir de 1995. Primeiramente, iniciou-se no país uma fase de maior estabilidade política e econômica, com conseqüente impacto positivo sobre a execução do PROSEGE.

Em segundo lugar, a implantação, em meados de 1995, pela SEPURB, de um novo modelo operacional que substituiu os instrumentos de convênio até então adotados por contratos de repasse, agilizou a execução do programa e diminuiu os prazos de tramitação e liberação de recursos aos agentes promotores.

3.3.3 Gerenciamento

Um dos pontos fortes do PROSEGE foi a concepção gerencial da UCE que contou, durante o período de julho de 1992 a abril de 1997, com o apoio de uma empresa de consultoria/gerenciamento, financiada com recursos do empréstimo do BID.

A equipe da UCE foi composta por técnicos do governo, responsáveis pelas ações decisórias, e por técnicos da gerenciadora de apoio contratada, responsáveis pelas funções executivas. Os técnicos da gerenciadora garantiram o suporte necessário para a adequada implantação, a execução e o monitoramento dos projetos do PROSEGE.

Outro ponto positivo foi a exigência do BID de que fosse implementado, com recursos do programa, o Sistema Integrado de Controle e Supervisão (SICS) do PROSEGE. Tal sistema, concebido e implantado pela gerenciadora, proporcionou eficiência no processamento do grande volume de dados e informações, além do monitoramento físico e financeiro dos projetos e do programa. O sistema de informações, alimentado pelos agentes promotores e pelos dados coletados pela equipe da UCE em visitas periódicas, viabilizou a detecção dos desvios no progresso físico e financeiro dos projetos e do programa.

3.3.4 Situação Atual

O PROSEGE encontra-se, atualmente, em estágio final. A situação referente ao estágio das obras dos 218 projetos participantes do PROSEGE, até novembro de 1998, encontra-se detalhada na tabela 17, a seguir:

TABELA 17

Situação das Obras do PROSEGE até Novembro/98

Situação das Obras	Total
Concluídas	190
Em andamento	21
Paralisadas	7
Total	218

Fonte: SEPURB/PROSEGE.

Os principais motivos que causaram a paralisação de algumas obras estão relacionados com dificuldades técnicas, legais e de disponibilidade de recursos para cobrir as despesas financiadas com aporte local.

Algumas obras, apesar de concluídas fisicamente, não são consideradas encerradas por problemas de pendências na entrega, pelos agentes promotores, dos documentos previstos no regulamento do PROSEGE. Caso essa documentação não seja providenciada, o agente promotor estará sujeito ao re-

gistro de inadimplência junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira e Orçamentária (SIAFI), bem como à devolução dos recursos transferidos pela União.

O saldo remanescente do PROSEGE, referente ao montante não utilizado dos recursos oriundos dos empréstimos do BID, está sendo direcionado para cobrir as despesas de concepção e elaboração dos projetos que irão integrar o Programa de Ação Social (PASS/BID), que se encontra em fase de negociação e deverá ser parcialmente financiado com recursos do BID.

3.4. Projeto de Modernização do Setor Saneamento

3.4.1 Aspectos Gerais

O Programa de Modernização do Setor Saneamento surgiu da crise institucional, financeira e operacional por que passava o saneamento, no início da presente década. Entre os fatores que, à época, aumentavam as dificuldades pelas quais passava o setor de saneamento, citem-se: *i)* a inexistência de uma política clara para o setor; *ii)* a indefinição quanto ao papel e as atribuições dos distintos órgãos atuantes, com a decorrente pulverização da aplicação dos recursos públicos de fonte federal; *iii)* as dificuldades operacionais e financeiras dos agentes estaduais e municipais prestadores dos serviços; e *iv)* os déficits de cobertura domiciliar, localizados especialmente na periferia das grandes cidades do país.

Diante desse desafio, o governo brasileiro, por intermédio da Secretaria de Saneamento (SNS), do então Ministério do Bem-Estar Social (MBES), instituiu, em 1991, o Projeto de Modernização do Setor Saneamento - PMSS. Com a extinção do MBES, por meio da Medida Provisória nº 813, de 01.01.1995, o PMSS passou a ser implementado, sob a forma de programa, pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Em seu estágio atual, o PMSS constitui-se em instrumento central da Política Nacional de Saneamento, voltada ao reordenamento do setor e à eficiência e à eficácia da prestação dos serviços de saneamento, mediante a melhoria do desempenho dos operadores públicos e o estímulo à participação da iniciativa privada.

Nesse sentido, desde sua implantação, o PMSS tem buscado: *(i)* promover a eficiência e aumentar a capacidade de investimentos dos agentes prestadores dos serviços; *(ii)* apoiar o estabelecimento de novos modelos para a prestação dos serviços, ampliando a participação do setor privado; e *(iii)* propor instrumentos de regulação e controle. Tem igualmente realizado investimentos destinados a aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito do processo mais amplo de modernização da prestação dos serviços de saneamento.

Desenvolvido por meio da cooperação entre a SEPURB/MPO e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o PMSS conta com recursos totais da ordem de US\$ 500 milhões, provenientes de empréstimo contratado junto ao BIRD (US\$250 milhões) e de contrapartidas de estados e municípios (US\$250 milhões).

Em 1999, o programa entra em nova fase de desenvolvimento, com o início de implementação do PMSS II. Esse programa contará com recursos da ordem de US\$300 milhões, com término previsto para dezembro de 2002. A partir dos resultados e da experiência adquirida até o presente, o PMSS II tem por objetivos: *i)* implementar o sistema de regulação do setor; *ii)* incrementar a participação de agentes privados na prestação de serviços; *iii)* promover a eficiência dos prestadores de serviços e os níveis de cobertura nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e *iv)* contribuir para a melhoria da qualidade hídrica dos municípios beneficiados pelo programa.

3.4.2 Principais Componentes

O PMSS tem sido desenvolvido ao longo de duas linhas de ação complementares e interdependentes. A primeira, denominada *componente institucional*, desenvolve estudos aplicados para a reestruturação do setor saneamento, e inclui:

- a) revisão dos atuais modelos institucionais e de financiamento do setor, de forma a definir um novo modelo de regulação que aumente a competitividade dos agentes promotores das atividades de saneamento;
- b) desenvolvimento dos instrumentos institucionais (jurídicos, administrativos e técnicos) e provimento dos equipamentos e consultorias técnicas necessárias à capacitação e à consolidação dos agentes federais envolvidos no setor ; e
- c) preparação de um projeto de gerenciamento de demanda por serviços de saneamento e reabilitação dos sistemas existentes.

O *componente institucional* é executado pela SEPURB e o IPEA e conta com recursos da ordem de US\$ 19 milhões, financiados integralmente pelo Banco Mundial, a partir do Contrato de Empréstimo BIRD nº 3442-BR.

A segunda linha de ação do PMSS contempla um *componente de investimentos*, cujo objetivo é aumentar a eficiência das empresas de saneamento, induzindo-as a atuarem em bases empresariais, por meio de maior independência financeira, de padrões eficientes e eficazes de atuação, da ampliação da sua autonomia e da responsabilidade de seus quadros dirigentes sobre os resultados gerenciais apresentados.

Participam desse componente três companhias estaduais de saneamento (CASAN/SC, EMBASA/BA e SANESUL/MS). Seus resultados têm subsidiado o componente institucional e proporcionam, ademais, um efeito demonstração para as demais companhias estaduais de saneamento - CESB.

O componente de investimentos conta com um orçamento total de US\$ 481 milhões e tem como principais objetivos específicos:

- a) fortalecer a capacidade institucional da CASAN, EMBASA e SANESUL, dotando-as de estruturas organizacionais modernas e eficientes e melhorando suas estruturas de financiamento;
- b) promover a auto-suficiência financeira, a autonomia empresarial e maior controle das três companhias citadas, fortalecendo sua gestão em bases comerciais; e
- c) melhorar as condições ambientais e de saúde das áreas urbanas, mediante a expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

3.4.3 Principais Resultados

Componente Institucional

A primeira etapa do desenvolvimento do *componente institucional* correspondeu ao esforço de concepção do novo modelo institucional e de financiamento para o setor. Essa etapa encerrou-se com a consolidação dos dez trabalhos da série Modernização do Setor Saneamento, desenvolvidos entre 1993 e 1994 e publicados pelo MPO/Secretaria de Política Urbana e IPEA, em 1995, que também forneceram a base para a formulação da Política Nacional de Saneamento.

Em 1995, iniciou-se a fase de transição prevista nos estudos realizados, cujo objetivo é a adaptação gradual do esquema de prestação de serviços vigente às novas propostas decorrentes do processo de elaboração dos estudos acima referidos.

Além das atividades em desenvolvimento no âmbito do componente institucional do PMSS, foram incluídas outras linhas de ação, que estão sendo conduzidas pela SEPURB e pelo IPEA.

A primeira entre as novas linhas de ação, conduzida pela SEPURB, inclui: (i) o apoio à estruturação organizacional e administrativa da Secretaria de Política Urbana; (ii) a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seus instrumentos; (iii) a concepção e implantação de sistemas de informações, indicadores urbanos e avaliação de políticas; (iv) a reformulação do marco regulatório do setor de habitação; (v) o apoio à formulação do Programa de Modernização do Setor Habitação; e (vi) o apoio à formulação do Programa de Redução das Disparidades Urbanas.

A segunda, sob a responsabilidade do IPEA, por meio de sua Diretoria de Política Regional e Urbana, trata da elaboração de estudos gerais de suporte e propostas de estratégias na formulação de políticas econômicas e sociais que interagem com o desenvolvimento urbano e que constituem as políticas urbanas propriamente ditas.

TABELA 18
Contrato de Empréstimo BIRD Nº 3442-BR
Programa de Modernização do Setor Saneamento-PMSS
Projeto PNUD BRA-92/028 — Apoio à Modernização dos Sistemas de Água e Saneamento
Alocação de Recursos e Desembolsos Referentes ao Componente Institucional
Por Objetivos/Resultados

(Em US\$ 1 00)

Objetivos/Resultados	Total Previsto	Realizado						Total Realizado (até Out/98)
		Exercício 1993	Exercício 1994	Exercício 1995	Exercício 1996	Exercício 1997	Exercício 1998	
<i>Objetivo imediato 1</i>	12 917 863	47 361	1 059 796	848 032	2 205 516	3 641 061	3 080 874	10 882 640
1.1 - Modelo de regulação, controle e avaliação para o setor saneamento	1 155 358	25 305	690 502	299 714	120 065	19 773	5 944	1 161 302
1.2 - Financiamento do setor saneamento	452 619	2 330	263 470	134 021	52 798	-	-	452 619
1.3 - Estudos tarifários para o setor saneamento	394 110	14 814	63 485	113 833	101 525	48 883	51 563	394 104
1.4 - Fortalecimento e modernização institucional da SEPURB	4 124 999	-	7 532	184 561	524 112	1 237 713	1 625 867	3 579 785
1.5 - Assistência técnica	2 296 566	4 912	34 807	115 903	884 283	671 633	322 593	2 034 131
1.6 - Apoio a experiências-piloto de modernização	3 788 667	-	-	-	522 733	1 110 534	923 626	2 556 893
1.7 - Assistência técnica preparação PMSS II	705 544	-	-	-	-	552 525	151 280	703 805
<i>Objetivo imediato 2</i>	19 996	10 742	8 070	-	-	1 184	-	19 996
2.1 - Gerenciamento da demanda de água	19 996	10 742	8 070	-	-	1 184	-	19 996
<i>Objetivo imediato 3</i>	3 311 309	107 232	373 451	478 130	665 098	640 733	514 901	2 779 545
3.1 - Supervisão, acompanhamento e avaliação dos programas de investimento da CASAN, EMBASA e SANESUL	1 344 340	61 954	151 743	208 872	239 865	218 783	170 942	1 052 160
3.2 - Organização e operacionalização da UGP	1 966 969	45 278	221 708	269 258	425 233	421 950	343 959	1 727 385
<i>Objetivo imediato 4</i>	2 441 540	-	-	11 447	534 098	948 728	411 278	1 905 551
4.1 - Estudos e pesquisas — IPEA	2 441 540	-	-	11 447	534 098	948 728	411 278	1 905 551
<i>Objetivo imediato 5</i>	338 418	-	-	59 305	150 941	128 173	-	338 418
5.1 — Formulação e apoio a políticas sociais — PCS	338 418	-	-	59 305	150 941	128 173	-	338 418
Total	19 029 126	165 335	1 441 317	1 396 914	3 555 652	5 359 879	4 007 053	15 926 150
Taxa administração — PNUD (3%)	570 874	3 716	44 428	41 945	106 688	160 796	120 212	477 785
Adiantamento pelo PNUD	-	89 347	(89 347)	-	-	-	-	-
Empréstimo PNUD — 1993	-	(41 484)	39 607	1 267	610	-	-	-
Total geral	19 600 000	216 914	1 436 005	1 440 126	3 662 950	5 520 675	4 127 265	16 403 935

Fonte: PMSS.

A tabela 18 apresenta a alocação dos recursos do componente institucional, discriminando-se os montantes aplicados desde 1993, ano de entrada de vigência do Contrato de Empréstimo BIRD nº 3442-BR, inclusive os recursos aplicados nos projetos propostos pela SEPURB e pelo IPEA.

Componente de Investimentos

Em seus primeiros anos de execução (1993-1995), o *componente de investimentos* do PMSS apresentou atrasos no andamento de seu cronograma devido sobretudo à dificuldade de integralização das contrapartidas por parte das CESB participantes. Recentes medidas adotadas pelas companhias permitiram, no entanto, melhoria substancial de seus indicadores financeiros e de desempenho.

A tabela 19 apresenta os desembolsos do BIRD e as contrapartidas das CESB no *componente de investimentos* (os recursos aplicados em 1998 referem-se ao período de janeiro a outubro).

TABELA 19
PMSS
Componente de Investimentos
Desembolsos até o 1º Semestre de 1998 e Programação para o 2º Semestre de 1998 e 1999

Período	(Valores em US\$ 1,000)					
	CASAN			EMBASA		
	BIRD	Contrapartida	Total	BIRD	Contrapartida	Total
1993/1995	9 644,54	10 745,54	20 390,07	14 640,78	16 436,13	31 076,92
1996	10 677,92	12 005,11	22 683,03	43 771,56	40 012,93	83 784,49
1997(Previsto)	24 852,00	29 403,00	54 255,00	37 703,03	42 126,37	79 829,40
1997(Realizado)	16 424,57	27 840,09	44 264,66	39 993,42	41 233,03	81 226,45
% Realizado 1997	66,09	94,68	81,59	106,07	97,88	101,75
1998(Previsto)	25 346,97	17 684,26	43 031,23	16 200,00	26 731,42	42 931,42
Realizado até out./98	13 273,29	10 098,52	23 371,81	14 566,53	16 805,95	31 372,48
% Realizado até out./98	52,37	57,10	54,31	89,92	62,87	73,08
1º Sem./99 (Previsto)	5 406,00	4 991,00	10 397,00	6 894,24	11 400,00	18 294,24
Total	67 500,00	73 266,00	140 765,99	121 500,00	135 813,51	257 313,52

Período	SANESUL					
	CASAN/EMBASA/SANESUL					
	BIRD	Contrapartida	Total	BIRD	Contrapartida	Total
93/ 95	2 458,47	1 088,50	3 546,97	26 743,79	28 270,18	55 013,96
1996	14 558,29	4 752,60	19 310,89	69 007,77	56 770,64	125 778,41
1997(Previsto)	10 484,00	17 113,00	27 597,00	73 039,03	88 642,37	161 681,40
1997(Realizado)	12 964,42	13 478,69	26 443,11	69 382,41	82 551,81	151 934,22
% Realizado 1997	123,66	78,76	95,82	94,99	93,13	93,97
1998(Previsto)	9 600,00	18 060,58	27 660,58	51 146,97	62 476,26	113 623,23
Realizado até Out./98	9 660,03	9 954,77	19 614,80	37 499,85	36 859,24	74 359,09
% Realizado até Out./98	100,63	55,12	70,91	73,32	59,00	65,44
1º Sem./99 (Previsto)	2 358,79	8 180,21	10 539,00	14 659,03	24 571,21	39 230,24
Total	42 000,00	45 560,58	87 500,55	230 939,97	254 640,10	485 580,06

Fonte: PMSS

Obs: 1) Valores consolidados com base nos registros da UGP/PMSS e documentação das companhias.

2) Reprogramação das metas financeiras para o exercício de 1998 e 1º semestre de 1999, aprovada na ajuda memória da reunião de coordenação realizada em Brasília-DF, no dia 23/04/98.

O montante de recursos aplicados no Componente de Investimentos, entre 1993 e 1998, totaliza US\$ 486 milhões, incluída a parcela do BIRD e a contrapartida dos estados, da seguinte maneira:

- Santa Catarina (CASAN) — US\$ 141 milhões, sendo US\$ 68 milhões do BIRD e US\$ 73 milhões de contrapartida;
- Bahia (EMBASA) — US\$ 257 milhões, sendo US\$ 121 milhões do BIRD e US\$ 136 milhões de contrapartida; e
- Mato Grosso do Sul (SANESUL) — US\$ 88 milhões, sendo US\$ 42 milhões do BIRD e US\$ 45 milhões de contrapartida.

Em relação à CASAN, a melhoria dos indicadores financeiros tem permitido a essa companhia aumentar, com recursos próprios, sua contrapartida financeira ao PMSS. Segundo a CASAN, o não cumprimento das metas de desembolso previstas se deve à demora excessiva nos procedimentos licitatórios, principalmente por incompatibilidades jurídicas, inclusive com questionamentos judiciais entre as regras do Banco Mundial e a Lei Brasileira de Licitações, acarretando atrasos substanciais no cronograma de desembolso. Atualmente, os problemas que ocorreram já foram contornados e as licitações ainda em andamento não representam mais que 6% do total do programa de investimentos. A CASAN previu a recuperação dos desembolsos programados até dezembro de 1998, com a complementação, caso necessário, ocorrendo no primeiro semestre de 1999.

A EMBASA cumpriu todas as suas metas financeiras previstas até o ano de 1997. Os dados referentes a 1998 indicam que a empresa alcançaria as metas previstas para esse ano. Alguns indicadores relacionados à instalação de hidrômetros e ao desempenho comercial ainda carecem de melhorias.

Os problemas verificados aparentemente relacionam-se a: (i) aumento real de tarifas durante o período 1994-1996 com conseqüente aumento de inadimplência (o que se refletiu em aumento no índice de evasão de receitas); (ii) dificuldades na implementação do *programa de cortes*, o qual aumentou o número de clientes inativos; e (iii) atraso na instalação dos hidrômetros, combinado com o baixo nível de tarifação de usuários não medidos.

Adicionalmente, a política contábil da EMBASA de não cancelar contas impossíveis de serem recebidas também contribuiu para aumentar o montante de contas a receber. No entanto, ressalva-se que o atraso na instalação dos hidrômetros também pode ser justificado, parcialmente, pelos problemas verificados com o lote comprado junto a uma empresa chinesa, o qual apresentou alto nível de rejeição quando submetido aos testes de qualidade.

A empresa buscou implementar, em 1998, medidas para aumentar a eficiência, por meio de ações relacionadas ao aumento de arrecadação e à redução de despesas. Em 1998, foram concluídos todos os investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, e implementados os programas de Desenvolvimento Institucional (Informática, Controle Operacional e Automação de Elevatórias na RMS).

A SANESUL cumpriu quase todos os indicadores de monitoramento estabelecidos. A empresa não conseguiu alcançar as metas financeiras previstas para 1997 e há indicações que, em 1998, houve saldo a ser executado em 1999. Isso se deve aos seguintes motivos:

a) existência de vários subprojetos que, durante o respectivo processo licitatório, foram alvo de questionamentos judiciais, o que ocasionou substanciais atrasos na contratação e execução de obras e, conseqüentemente, reduções no volume de recursos desembolsados;

b) problemas verificados, no âmbito do Banco Central, quanto ao pagamento de serviços contratados no exterior, com empresa de consultoria estrangeira; e

c) não liberação de recursos provenientes do PASS/97, o qual contemplava vários subprojetos aceitos como contrapartida por parte do Banco Mundial para o PMSS.

Apesar das dificuldades encontradas pelas CESB para a concretização dos investimentos previstos em contrato, os relatórios de avaliação das companhias envolvidas com o PMSS indicam avanços institucionais que apontam para uma gestão mais eficaz dessas empresas, tais como:

- melhoria do processo de planejamento a médio e longo prazos;
- implementação de sistemas de informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais mais eficientes; e

- melhoria da capacidade do corpo gerencial da empresa e dos técnicos em geral.

Até outubro de 1998, 65% da meta de investimentos prevista pelas três CESB haviam sido alcançados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, pode-se concluir que as principais ações decorrentes da implementação da política nacional de saneamento, entre 1995 e 1998, refletem transformações estruturais na atuação governamental. Entre essas, a principal refere-se à própria estratégia do governo para o setor, que tem se pautado na descentralização das ações, democratização do processo decisório, participação social, articulação entre os diversos níveis de governo, reestruturação financeira, flexibilização e estabelecimento de parcerias com o setor privado. Tal estratégia teve como objetivos centrais o aumento da oferta dos serviços de saneamento à população do país, notadamente a de baixa renda, e a modernização do setor.

Com relação aos principais programas executados no período — PRÓ-SANEAMENTO, PASS, PROSEGE e PMSS — constatou-se que os investimentos realizados contribuíram positivamente para a diminuição do déficit de saneamento, especialmente com relação à oferta dos serviços de água e esgotamento sanitário. Houve, igualmente, avanço significativo na descentralização do processo decisório, mais especificamente na sistemática de seleção e priorização dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS.

A análise da implementação das políticas e programas evidenciou, no entanto, que o setor passa por uma fase de transição e que desafios significativos permanecem, e demandam a continuidade do esforço governamental, a fim de superar os problemas ainda existentes. Entre esses desafios, pode-se mencionar: (i) a necessidade da integração da política de saneamento com outras políticas públicas; (ii) a inserção abrangente e integrada dos programas do setor na perspectiva do desenvolvimento urbano; (iii) a implantação de um marco regulatório; (iv) a priorização dos investimentos para a população de baixa renda e para áreas com maior nível de degradação ambiental; (v) a desburocratização das regras administrativas, financeiras e orçamentárias da União; (vi) a melhoria da capacidade técnica e de gestão dos estados e municípios; e (vii) a implementação de sistemas de acompanhamento e avaliação voltados para o aumento da eficiência e eficácia das ações do setor de saneamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Curador do FGTS. Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 179 de 28.04.95. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*. Brasília, abril 1995.
- BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.461 de 26.12.97. Redefine regras para o contingenciamento do crédito ao Setor Público e estabelece limites para a realização de operações. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*. Brasília, 29 dez 1997.
- BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.521 de 08.07.98. Redefine regras e limites para o contingenciamento do crédito ao Setor Público, mediante nova redação ao Art. 4º. e acréscimo ao art. 8º à Resolução nº 2.461, de 26.12.97. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*. Brasília, 10 jul. 1997.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, nº 116, p. 8269, 22 jun. 1993. Seção I.
- BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, p. 1, 1º de jan. 1995. Edição Especial. Seção I.
- BRASIL. Ministério da Ação Social. *Plano de ação imediata país Brasil*. Brasília: 1990. 23 p.
- BRASIL. Ministério da Ação Social. Secretaria Nacional de Saneamento. Programa Social de Emergência e Geração de Empregos (PROSEGE). *Documento básico*. Brasília: 1990. 321p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). *Relatório de atividades: 1998*. Brasília: 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Política nacional de saneamento*. Brasília: 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Portaria nº 114 de 16.06.95. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*. Brasília, 19 jun. 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. *Relatório de atividades: 1998*. Brasília, 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). *Relatório final de avaliação*. Brasília: 1997. 158 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Departamento de Saneamento. *Relatório de atividades 1997*. Brasília: 1998. 32 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. *Política urbana nacional*. Brasília: 1997.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Departamento de Saneamento. *Política nacional de saneamento: realizações, desafios e perspectivas*. Brasília: 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Caixa Econômica Federal. *Brasil nosso teto. Pró-Saneamento. Atos normativos em vigor*. Brasília: 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Caixa Econômica Federal. *Brasil nosso teto. PASS. Manual de orientações*. Brasília: 1997.

- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Programa de Modernização do Setor Saneamento. *Saneamento básico no Brasil: subsídios para o relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil-1997*. Versão Preliminar. Brasília: 1998. 41 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Departamento de Saneamento. *Departamento de Saneamento. Principais Ações. Síntese*. Brasília: 1998. 30 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. *Política Nacional de Saneamento*. Brasília: 1997.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. GEAF/GEPAF. *Pró-Saneamento. Manual de Fomento. Setor Público Vol. III*. Brasília: 1997.
- CONTRATO de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento: Programa de Ação Social em Saneamento. Empréstimo nº 622/OC-BR. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Diretoria de Saneamento. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). *Nova sistemática de transferência de recursos*. Brasília: 1995. p. 21-54.
- CONTRATO de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento: Programa de Ação Social em Saneamento. Empréstimo nº 856/SF-BR. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Diretoria de Saneamento. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). *Nova sistemática de transferência de recursos*. Brasília: 1995. p. 55-87.

**Regulação da Prestação de Serviços
de Saneamento Básico – Abastecimento
de Água e Esgotamento Sanitário**

Ricardo Araújo

SUMÁRIO	
INTRODUÇÃO	51
1 REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO: INDEFINIÇÕES SOBRE A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS E DISPUTAS PELO MERCADO	51
2. A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO	62
3. CONCLUSÃO	73

INTRODUÇÃO

O presente texto está dividido em duas partes. Inicialmente, há um capítulo dedicado à natureza institucional do setor de saneamento e aos problemas dela decorrentes, relacionados à organização da prestação dos serviços. Considerarei necessário escrever um pouco mais a esse respeito por razões diversas. Primeiro, existe uma forte polêmica em curso sobre essa questão (basicamente relacionada aos serviços fornecidos em áreas metropolitanas ou de aglomerados urbanos); segundo, encontram-se em jogo tendências diversas sobre a melhor forma de reestruturação do setor de saneamento, situação que advém, em larga medida, do fato de que a sua organização institucional e executiva é bastante descentralizada; terceiro, as indefinições existentes apresentam rebatimento direto sobre a regulação da prestação de serviços, isto é, quem regula, e com que poder o faz ou pode fazê-lo.

O segundo capítulo trata do tema da regulação propriamente dita dos serviços. Novamente a natureza do setor e de suas atividades impõe algumas particularidades que convém observar. Procurou-se evitar, no caso, um texto normativo, dirigindo-se o foco a questões para as quais não há respostas simples e que abrangem as relações, mais uma vez, entre titularidade e regulação, a interface com outros sistemas também qualificáveis como *reguladores* (saúde, meio ambiente e recursos hídricos), e temas que são específicos à prestação de serviços de saneamento básico.

1. REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO: INDEFINIÇÕES SOBRE A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS E DISPUTAS PELO MERCADO

Após um período de tempo relativamente curto, marcado sobretudo por várias iniciativas de privatização nas áreas de energia elétrica e telecomunicações e discussões acerca da parcela do mercado de combustíveis destinada à PETROBRÁS, as atenções do governo e das empresas investidoras voltam-se, também, para os serviços públicos de saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário). Há, no mínimo, duas explicações bastante razoáveis para essa diferença de cronograma. Em primeiro lugar, o setor de saneamento era visto, pelo menos até a algum tempo, como passível de ser incluído entre aquelas funções de Estado que se poderiam qualificar como *clássicas*, particularmente por sua relação muito próxima com a saúde pública. Em função disso, demorou-se a cogitar mais seriamente da viabilidade de transferência das responsabilidades diretas da prestação de seus serviços a empresas privadas. Um segundo aspecto diz respeito à sua organização institucional que, por ser muito diversa daquela dos setores públicos de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás, proporciona restrições mais complexas não apenas a uma forte e abrangente participação do capital privado em sua administração e operação, mas também a uma eventual reestruturação, em moldes ainda predominantemente estatais, do modelo de financiamento e gerenciamento que foi característico do PLANASA.

Quanto ao primeiro aspecto, vale lembrar que não existe, propriamente, um modelo único de gestão dos serviços sanitários. Por um lado, é fato que um país como os Estados Unidos, de tradição econômica fortemente liberal, tem a maior parte das atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário gerida por companhias e organizações públicas. O avanço das privatizações revelou-se, até o momento, bastante lento. Observe-se, a propósito, que parte das operações privadas existentes refere-se, na verdade, a contratos de terceirização dos serviços. Em compensação, na França, onde é significativa e tradicional a presença do Estado na produção econômica — mesmo naqueles ramos que estão longe de serem considerados *clássicos*, como a indústria automobilística —, desde o século passado as atividades de saneamento básico encontram-se sob a administração de empresas privadas. Pondere-se, também, que a experiência inglesa de privatização ocorreu ainda recentemente (1989), e casos similares, fora do universo mais restrito dos países desenvolvidos, são mais escassos

do que se imagina (embora um deles, bastante relevante, e muito próximo sob os aspectos político e geográfico, tenha ocorrido na Grande Buenos Aires, há seis anos).

No Brasil, sem que se tenha travado um debate mais decidido sobre o assunto, é certo que questões de princípio sobre a natureza da participação do Estado no setor de saneamento vêm cedendo lugar a considerações de ordem mais prática a atribuíveis, em parte, à persistência de dificuldades várias para a manutenção do *status quo* do setor e, simultaneamente, à necessidade de retomada de investimentos em bases mais seguras e confiáveis. Entre as dificuldades, podem ser apontadas: (i) a improvável continuidade do modelo predominante de financiamento, baseado no binômio recursos do FGTS/companhias estaduais públicas, por força dos elevados níveis de endividamento dos estados e/ou da maioria das próprias companhias; e (ii) a impossibilidade fiscal, ou indisposição política, para liquidação dos passivos financeiros por meio de uma intervenção excepcional à base de recursos do Tesouro, apesar de o nível de endividamento agregado dessas companhias ser muito inferior, por exemplo, àquele das empresas estatais de energia elétrica, que foram ou deverão ser privatizadas. Adicione-se a isso a constatação de padrões pouco eficientes de desempenho médio das companhias estaduais de saneamento, ou ao menos da maioria delas, e, por vezes, a crença nas virtudes intrínsecas da administração privada; assim, torna-se facilmente previsível uma ampliação, nos próximos dois ou três anos, das iniciativas destinadas a introduzir, de forma mais decisiva, a participação de empresas privadas na prestação dos serviços.

Quanto à questão institucional, persiste um *imbroglio* considerável e certamente este é o aspecto para o qual todas as atenções estarão voltadas, a não ser que uma solução, de maior ou menor consenso, seja encontrada. As dificuldades, nesse caso, originam-se tanto da dispersão das titularidades sobre a prestação dos serviços quanto, complementarmente, da (in) determinação da competência jurídico-legal sobre esses serviços em áreas absolutamente estratégicas. Esses problemas acabam por se embaralhar, e é conveniente que sejam examinados.

Serviços de Interesse Comum e de Interesse Local

Diferentemente dos setores anteriormente mencionados, como telecomunicações, energia elétrica e petróleo, nos quais as respectivas titularidades encontram-se enfeixadas pelo governo federal, apenas com algumas nuances mais propriamente operacionais (a existência de empresas estaduais de energia elétrica, beneficiárias, entretanto, de concessões de origem federal), para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário vigora uma pulverização do poder titular sobre os serviços. Por tradição histórica e política, essas atividades foram entendidas como de responsabilidade local, embora tal definição, na Constituição de 1988, não esteja claramente formulada, sendo razoável deduzi-la a partir dos termos do inciso V do artigo 30^o, conforme segue:

“Artigo 30 - Compete aos Municípios:

(...)

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”

Fisicamente, é possível à maior parte dos municípios brasileiros dispor de sistemas de saneamento que se enquadrem nessa característica de serviço local, isto é, sobretudo o acesso a um manancial (captação direta no curso d'água, em um reservatório de superfície ou por meio de poço) cuja utilização esteja limitada à população do próprio município. Para esse tipo de situação não existem dúvidas, sob o aspecto institucional, acerca da titularidade dos municípios, ainda que, em alguns casos, particularmente quando é significativo o aporte de cargas poluidoras aos cursos d'água, possa haver restrições à utilização do manancial por outro município mais a jusante. Aceita-se, em princípio,

que um conflito dessa ordem deva ser objeto da regulação ambiental, mantendo-se a jurisdição municipal sobre a prestação dos serviços.

Toda a controvérsia atual advém da situação dos sistemas sanitários em áreas metropolitanas e de aglomeração urbana. Nesses casos, o abastecimento de água é viabilizado, com elevada frequência, mediante sistemas produtores cuja finalidade é o atendimento a dois ou mais municípios, caracterizando uma função de interesse mais claramente comum. Há vários exemplos ilustrativos dessa realidade física. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, existem sete sistemas de produção que cobrem o fornecimento de água a 30 municipalidades, incluídas a capital do estado e toda a região do ABC, além de áreas urbanas do porte de Guarulhos, Osasco e Mogi das Cruzes. No Rio de Janeiro, o sistema Guandu é responsável pela maior parte do abastecimento metropolitano, abrangendo a capital e a Baixada Fluminense. Niterói e três municípios próximos são atendidos por outro sistema produtor. No Paraná, três mananciais atendem a Curitiba e dez municípios metropolitanos.¹

Não é propriamente uma situação nova. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), essa realidade não impediu um arranjo, no interior do sistema comum formado a partir dos sete sistemas produtores mencionados, pelo qual a captação, o tratamento, a adução e a reservação de água ficaram sob responsabilidade da concessionária estadual (correspondendo a uma *titularidade estadual*, assim definida por exclusão, e não por se encontrar formalizada em qualquer documento com força legal). No entanto, a distribuição de água, isto é, a parte capilar do sistema, permaneceu sob a competência municipal. O resultado, na RMSP, é a entrega *por atacado* de água tratada pela SABESP aos municípios; a responsabilidade da concessionária se estende, inclusive, aos reservatórios *caixas d'água*, segundo a designação popular, que se situam no interior de cada município. As redes de distribuição, por sua vez, são operadas ou por organizações municipais ou pela própria SABESP, quando esta detém a concessão municipal dos serviços. No caso da RMSP, assinala-se, porém, que essa divisão é facilitada porque não há sistemas de distribuição que atendam a mais de um município (mesmo que se trate de áreas cujos serviços são prestados pela concessionária estadual). Para o sistema regional que inclui a cidade de Niterói, aparentemente, essa segmentação das redes distribuidoras de água por município não é possível de ser obtida senão por meio de investimentos consideráveis.

Na quase totalidade dos demais estados, arranjo semelhante não se tornou necessário, pelo menos até o momento, porque as companhias estaduais obtiveram rapidamente as concessões dos municípios situados em áreas metropolitanas ou de aglomerações urbanas (por contrato e/ou porque organizações estaduais já operavam esses serviços nas capitais), com poucas exceções (por exemplo, Betim, na Grande Belo Horizonte), e uma delas notável (Porto Alegre, cujos serviços de água e esgotos sempre estiveram sob administração municipal).

De toda forma, em um momento de transformações estruturais do setor, ou pelo menos quando se desenha a perspectiva de mudanças de porte (com as indagações em pauta sobre o próprio futuro das companhias estaduais), torna-se imprescindível fixar com clareza as *regras do jogo*, que começam pela definição das titularidades sobre a prestação de serviços.

Uma das hipóteses seria o reconhecimento, para o futuro, da divisão de responsabilidades estabelecida em São Paulo. Nesse caso, se houvesse, digamos, uma tendência geral de estabelecer novas

¹ O mesmo raciocínio pode ser aplicado para os sistemas de tratamento de esgotos. No entanto, sempre há a possibilidade de que um município resolva adotar uma tecnologia que lhe permita, em escala menor, tratar os seus próprios efluentes sem a necessidade de recorrer a sistemas maiores, comuns a mais de uma municipalidade. No entanto, a tecnologia tradicional, ainda a mais utilizada (lodos ativados), costuma ser empregada de maneira compatível a escalas maiores de demanda.

concessões mediante processos competitivos, necessariamente deveriam ser organizadas licitações diversas, uma delas para aquela parte comum do sistema (seguindo o exemplo paulista descrito, tal atribuição seria, em princípio, do governo estadual) e outras para os sistemas de distribuição, tantas quantos fossem os municípios dependentes da provisão de água tratada a partir do sistema de interesse comum.

No entanto, é exatamente esse tipo de arranjo, nunca formalizado juridicamente de maneira clara, que passou a ser contestado no período mais recente, coincidindo toda a polêmica, não por acaso, com a abertura de possibilidades de um novo padrão de desenvolvimento para o setor. Concorrendo no sentido dessa discussão, há um emaranhado de variáveis que necessitam ser consideradas.

Paralelamente, há uma abordagem técnica que indica que a divisão de titularidades entre estado e municípios (serviço comum e serviço local) traz, na prática, alguns problemas que podem, dependendo de sua intensidade, afetar a racionalidade de todo o sistema de prestação de serviços de uma determinada área metropolitana ou semelhante. A dificuldade mais previsível diz respeito à operacionalização de políticas cujo sucesso depende de sintonia e cooperação entre as várias organizações intervenientes. Dois exemplos passíveis de serem citados são os de políticas de combate às perdas físicas e financeiras do sistema (volumes que se perdem fisicamente nas várias fases de produção e distribuição de água e volumes efetivamente entregues aos usuários mas não faturados) ou de conservação de água (redução de consumos médios industriais ou residenciais que se mostrem excessivos face à eventual disponibilidade limitada dos recursos hídricos). Ou seja, nada indica que o esforço de um governo municipal para controlar o consumo de água na área de sua jurisdição não possa ser anulado pela ausência de uma ação semelhante por parte de outro município vizinho.

Escalas de Mercado e Viabilidade de Manutenção e Expansão dos Serviços

Há outro problema, porém, sob certo aspecto mais grave e que está, novamente, bem ilustrado pelo caso paulista, que reside nos débitos significativos contraídos por alguns municípios ao longo de vários anos (São Bernardo, Osasco e Guarulhos, entre outros), referentes ao não-pagamento, ou ao pagamento apenas parcial, dos volumes de água tratada entregues *no atacado* pela SABESP. Acordos sucessivos de rolagem de dívidas foram firmados, sem que se lograsse equacionar, em algum momento, o problema de uma forma consistente. Além disso, o que é um pouco mais grave, a concessionária estadual dispõe, como instrumento de pressão, apenas do recurso do corte no fornecimento a todo o município em débito (o que não é, evidentemente, viável) ou de uma ação judicial de cobrança. Não existe, para esse tipo de inadimplência, a possibilidade legal de um bloqueio de repasses de recursos de origem fiscal (parcela do ICMS, por exemplo, medida que não aufere respaldo da Constituição).

Frente a essas dificuldades, pode-se argumentar, no entanto, que problemas de coordenação de políticas em áreas como as metrópoles estão presentes em qualquer outro serviço ou área de interesse público, além daqueles de saneamento, que dizem respeito ao interesse comum (transporte, por exemplo, ou uso e ocupação do solo). Em todos esses assuntos, permanece uma interrogação acerca das formas adequadas e juridicamente estruturadas de cooperação interinstitucional das duas esferas da administração pública. Isso indica, certamente, que o entendimento sobre essas formas cooperativas ainda não está maduro, o que acarreta, inevitavelmente, fronteiras pouco delimitadas de competências e, a partir daí, vários entraves operacionais. Quanto aos pagamentos em atraso, não parece impossível que se estabeleça uma solução jurídica sólida, na medida em que o assunto (objeto de uma disputa limitada entre uma concessionária pública e alguns municípios em torno de débitos, que vão sendo rolados de uma forma francamente inconsistente) exija uma decisão que torne operacional uma nova política pública para o setor, com outro arranjo institucional e contratual. Além

disso, a divisão de titularidades entre estado e municípios serve, e esta é mais uma linha de argumentação, como um contrapeso ao poder de monopólio, que foi localizadamente útil (caso da Grande São Paulo, onde a SABESP não pôde alcançar todos os limites do mercado) quando da plena vigência do PLANASA, e que poderia se tornar de extremo interesse em meio a uma estratégia de concessão dos serviços a empresas privadas. Nesse caso, poderia evitar-se que uma grande empresa pública monopolista fosse substituída por outro monopólio, ainda maior e privado.

Mas existem elementos adicionais que causam mais polêmica. Um dos problemas herdados pelo setor e, mais particularmente, pelas concessionárias estaduais, é que: (i) poucas dispõem de um contrato de concessão dos serviços de água e esgotos das capitais dos estados; e (ii) os contratos existentes com os demais municípios, metropolitanos ou não, foram, em sua maioria, firmados durante os anos 70, têm prazos de duração de vinte a trinta anos e estão, ou encerrados ou em vias de encerramento, ou com termo final previsto, em geral, para 2004/2005.²

Segundo o modelo tarifário criado durante o PLANASA, cujos elementos básicos ainda remanescem, toda a viabilidade financeira das concessionárias estaduais está fundamentada na prática de uma série de subsídios cruzados intra-sistema. Isso se faz, primeiro, por meio de subsídios concedidos a partir de consumidores industriais e comerciais, ou de grandes consumos residenciais, para usuários de baixa renda, que supostamente exibem níveis médios de consumo *per capita* mais baixos; mas também existem subsídios de uma região mais densa populacionalmente e mais desenvolvida economicamente para outra de menor geração de riquezas. Essa lógica, edificada sobre uma estrutura tarifária fortemente progressiva sobre o consumo pode, é claro, ser agudamente afetada se, por hipótese, a capital de um estado se retirar do sistema e decidir conceder ela própria os serviços. Isso ocasionaria a rápida inviabilidade de uma companhia, mesmo daquelas mais estruturadas e, hoje, financeiramente em situação melhor e mais estável, como a SABESP (SP), a Sanepar (PR) e a COPASA (MG).

Assim, a discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico em uma região metropolitana adquire importância absolutamente estratégica. De certa maneira, ela pode ser vista como uma tentativa de preservar o mercado das concessionárias estaduais (exatamente as organizações que são vistas, por muitos, como um forte componente do elenco de problemas mais sérios do setor). Há um aspecto inegavelmente correto nesse tipo de observação, na medida em que boa parte dessas companhias, ou todas elas, dependendo do grau de exigência, demonstram performance aquém do aceitável. No entanto, para melhor se situar o problema, seria conveniente examinar algumas das outras questões que estão em jogo.

Um elemento a considerar é que a prestação de serviços de saneamento em várias capitais tem sido, desde sempre, ou pelo menos há bastante tempo, responsabilidade de organizações públicas da esfera administrativa de governos dos estados. São esses os casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. No exemplo paulista, a origem dessa responsabilidade estadual remonta ao final do século passado. Mesmo, portanto, que se tente firmar a titularidade do município sobre os sistemas de distribuição de água e coletor de esgoto (com o objetivo de rompimento com a companhia estadual), haverá dois nós bastante prováveis a serem desatados. Primeiro, prevê-se uma contestação jurídica, que se baseará no *direito adquirido* de administração dos sistemas, que decorre da herança de décadas. Segundo, surgirá um problema patrimonial, ou financeiro, pelo menos, a necessitar de uma solução, o que envolverá, salvo melhor juízo, um acerto de contas de vulto (tão vultoso quanto pouco provável de

² Segundo dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 1996, elaborado pela Secretaria de Política Urbana – SEPURB – e IPEA, no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (versão preliminar, publicada em novembro de 1997), dos 3 582 municípios brasileiros atendidos pelas concessionárias estaduais, 470 apresentavam suas concessões já vencidas e 300 tinham seus serviços operados sem que houvesse uma concessão formalizada.

ser obtido, ao menos em valores compatíveis com as demandas encontradas na origem da discussão). Essa restrição, excluída a hipótese de renúncia de uma das partes ao que seria entendido como um direito seu, dificilmente poderá ser contornada sem uma atitude cooperativa e negociada. Fora disso, uma pendência judicial será quase inevitável.

Um outro elemento a ser ponderado, menos discutido hoje em dia mas, provavelmente, mais importante, refere-se ao problema da prestação de serviços em condições gerais de desigualdade de renda e pobreza social. Ainda que sejam feitas restrições de todo tipo aos mecanismos de subsídios estabelecidos pelo PLANASA, é um fato que os níveis gerais de cobertura com os serviços (os índices de atendimento, hoje, são altos para o padrão latino-americano) evoluíram de maneira significativa, primeiro quanto ao abastecimento de água (em especial durante a plena vigência do modelo, isto é, desde o início dos anos 70 até o início dos anos 80) e, segundo, quanto aos níveis de coleta de esgotos, ainda que em ritmo e patamares mais modestos. Esse avanço dos índices de cobertura se manteve mesmo durante os anos de desempenho mais sofrível da economia brasileira, o que indica, de certa maneira, uma surpreendente capacidade em atender ao apreciável crescimento da demanda urbana pelos serviços, capacidade que se serviu largamente do esquema citado de subsídios e, também, caso de várias companhias estaduais, da política mais realista de preços tarifários praticada a partir do final dos anos 80.

Na hipótese, não improvável, de que essas companhias percam seus principais mercados e venham a tornar-se inviáveis, permanecerá a questão sobre o modo como se fará o atendimento das populações mais pobres, ou mesmo como será garantida a continuidade desse atendimento se a infra-estrutura sanitária já existir e se encontrar em operação. Embora seja muito difícil determinar onde está o *break-even* que separa os sistemas lucrativos daqueles que não oferecem interesse à iniciativa privada (nesse caso, os custos praticados pelas mesmas companhias estaduais não constituem parâmetros a serem seguidos), parece natural deduzir que há áreas urbanas consideráveis cujos serviços provavelmente continuarão dependendo da presença de uma organização pública, qualquer que seja.³

A extensão desse problema pode ser intuída a partir de alguns números básicos. Há quem considere, como um critério geral, ao qual devem ser adicionadas outras ponderações, que um município apresenta um mercado rentável quando sua população urbana atinge 50 mil habitantes. Segundo uma avaliação não oficial de um técnico de uma agência multilateral de fomento, o ponto de equilíbrio poderia ser atingido com 25 mil conexões, isto é, uma população em torno de 100 mil pessoas.

Em 1991, conforme o censo do IBGE, dos 4 491 municípios então existentes no Brasil, apenas 560 possuíam uma população total (urbana mais rural) superior a 20 mil habitantes. A maior parte desses municípios concentrava-se no centro-sul do país, exatamente na região que apresenta os melhores índices de cobertura com serviços de saneamento. Dos 186 municípios com mais de 100 mil habitantes, mais de um terço (64) estava concentrado nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e qua-

³ Existe a tese de que, pelo menos potencialmente, cada núcleo urbano tem condições de gerar e gerir, de maneira auto-suficiente com os custos adequados à realidade local, os seus serviços de saneamento. A adequação de custos é, sem dúvida, uma necessidade, mas a tese, caso seja apresentada de forma absoluta, equivale a uma aposta muito alta. Em primeiro lugar, há situações críticas do ponto de vista de geração de renda e de crescimento demográfico acelerado, para dizer o mínimo; segundo, suposições sobre capacidade administrativa e possibilidades de combate a desperdícios costumam ser muito elevadas na teoria, mas menos comprováveis na prática, na qual limitações políticas, culturais e de recursos humanos são facilmente observáveis. Além disso, se a tese fosse verdadeira desde sempre, não haveria razão, até mesmo política, para a criação do PLANASA. Recorde-se que, à época, os níveis de cobertura dos serviços eram muito baixos. Ainda que se possa argumentar que isso guardava relação com o processo muito rápido de urbanização, é fato que esse processo não atingia todas as localidades urbanas.

se a metade (89), na região Sudeste. Por sua vez, as nove regiões metropolitanas então existentes (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Porto Alegre, Curitiba e Belém) abrigavam uma população próxima a 42 milhões de habitantes, ou 28,7% da população brasileira.

Para os casos abaixo do *ponto de equilíbrio*, aportes de recursos subsidiados de origem fiscal se tornariam imprescindíveis, mas, pergunta-se, como garantir que tais subsídios efetivamente venham a existir? Na verdade, não é difícil admitir, doutrinariamente, (i) que subsídios devem ser dirigidos a quem efetivamente deles necessita; e (ii) que a origem dos recursos deve ser fiscal, e não da arrecadação tarifária. Ademais, como já foi mencionado, o esquema de subsídios cruzados do PLANASA apresenta vários inconvenientes. Basta lembrar que uma pequena família de alta ou média renda como um casal sem filhos, por exemplo, consome um reduzido volume médio mensal de água tratada e, em função disso, paga um preço baixo e bastante subsidiado pelo serviço. No entanto, o esquema do PLANASA é operacionalmente muito simples; de certa maneira, fez-se a troca da doutrina pela engenhosidade. Em contrapartida, nas circunstâncias *lato sensu* de controle orçamentário atual, parece pouco crível que um fluxo seguro de recursos fiscais, em tempo e montante oportunos, possa ser mantido. Além disso, nunca é demais lembrar que subsídios mais focalizados para famílias de baixa renda necessitam de um desenho que esclareça como será feito o manejo do dispêndio desses recursos. Além disso, trata-se de outro problema relevante, e remanescem dúvidas quanto às condições futuras de operação propriamente dita dos serviços em áreas urbanas menores, isto é, como observar a qualidade mínima das rotinas operacionais relacionadas tanto à provisão de água quanto à coleta de esgoto (o problema do tratamento de efluentes será, na maior parte das situações, uma interrogação adicional). Como e a quem caberá prover assistência técnica acessível a pequenos operadores?

Sob a pressão das mudanças, e para tentar contornar essas restrições, não é impossível planejar o desenho de um fundo de natureza fiscal alimentado, digamos, a partir de um imposto cobrado dos consumos verificados no interior dos sistemas de saneamento rentáveis (com uma contrapartida, para os consumidores desses centros, de tarifas mais baixas a curto ou médio prazos). Esse fundo poderia ter a finalidade de cobrir a demanda por investimentos (e mesmo por alguma parcela do custo operacional em áreas mais críticas) em municípios e regiões onde se verificam menor geração de riquezas e, em conseqüência, impossibilidade de pagamento do custo dos serviços. Entretanto, isto não passa de hipótese, pelo menos por enquanto, já que não há estudos conhecidos a respeito.

Talvez seja essa a maior dificuldade da transição por que vem passando o setor de saneamento. Muito embora as inovações aguardadas admitam uma participação maior de empresas privadas na operação dos sistemas sanitários e a revisão do papel das companhias concessionárias estaduais (o que, em alguns casos, pode levar praticamente à sua extinção), é razoável observar que esse caminho conduz a uma pulverização maior das responsabilidades pela provisão dos serviços, com uma separação que tende a ser bastante nítida, caso o processo se desenvolva da forma que é aqui aventada, entre o que é rentável e o que não é atrativo o suficiente para o empreendedor privado. Embora seja possível detectar uma genuína preocupação a esse respeito por parte dos agentes públicos que detêm poder de influência sobre o futuro institucional do setor, não parece ainda haver respostas seguras para os problemas que podem ser criados em decorrência das opções adotadas; voltando a uma passagem inicial deste texto, tais problemas dizem respeito ao delicado tema da saúde pública.

No fundo, dada a descentralização das decisões no setor (dito de outra forma, o modelo PLANASA tende a ser substituído por um *não-modelo*, formado pela justaposição de estratégias variadas), iniciativas de mudanças ocorrem aqui e acolá, dificultando ações estruturadoras de ordem mais geral. De certa maneira, a flexibilidade institucional desejada para o setor, oposta à rigidez do

PLANASA, aparece menos como um objetivo eleito, e mais como o resultado plausível das variáveis envolvidas em um processo de dispersão de poder.

Na ausência de respostas firmes a essas questões, as companhias concessionárias estaduais (não todas elas, mas certamente aquelas que demonstram capacidade ativa de investimentos e melhoria de indicadores de performance) ainda encontram espaço para se afirmarem como a melhor opção, para o enfrentamento dessas indagações, com a vantagem não desprezível de dispensarem, algumas delas, qualquer transferência ou benefício relevante proveniente de orçamento fiscal para a manutenção e ampliação de suas atividades.

Entretanto, para complicar um pouco mais o cenário futuro, acrescentem-se outras especulações. Considere-se que, ao final, a decisão sobre os rumos do setor se fará por meio de uma combinação arritmica entre os raios de decisão de organismos públicos centrais e regionais (SEPURB, BNDES, CEF, governos e companhias concessionárias estaduais) e dos municípios. Surgirão, em decorrência, situações diversas entre as várias unidades federativas. Em algumas delas, é possível que isso resulte em uma partilha de mercado entre empresas privadas e a empresa pública estadual. Caso isso ocorra, seria razoável imaginar que a própria empresa pública venha a adotar uma postura empresarial mais agressiva, próxima aos valores da iniciativa privada, procurando se subtrair à operação de sistemas considerados não rentáveis. Em contrapartida, para os que defendem que a competência para a prestação de serviços de interesse comum de saneamento em áreas metropolitanas ou semelhantes deve ser atribuída exclusivamente à esfera dos governos dos estados, e que essa competência necessita incluir mesmo as malhas de distribuição de água e coleta de esgotos sanitários, a concessão privada, ao unir num mesmo mercado áreas urbanas de renda maior ou menor, pode continuar a ser viável do ponto de vista empresarial e vir a se tornar interessante sob o aspecto social. Dessa forma se resolverá o problema do atendimento às famílias de baixa renda, ao menos nessas regiões, ainda e sempre segundo a hipótese de esse atendimento estar coberto por um único sistema de saneamento de interesse comum, objeto também de um único contrato.

A Busca por Regras do Jogo

No plano jurídico-legal, todo esse emaranhado de problemas vem passando por rebatimentos diversos. No início dos anos 90, quando parecia haver a iminência de uma onda de municipalização de serviços concedidos às empresas públicas estaduais (antes, portanto, do surgimento de possibilidades mais próximas de privatização), um projeto de lei federal elaborado no interior do próprio setor de saneamento (PL nº 199/93), aprovado pelo Congresso, mas integralmente vetado pelo atual governo federal, já demonstrava preocupação em definir as devidas competências sobre a prestação dos serviços. Conforme dois de seus artigos:

“Art. 3º – Compete aos Municípios e ao Distrito Federal organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de saneamento de interesse local.

Art. 4º – Os Estados e o Distrito Federal, em cooperação com os Municípios, deverão promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas e saneamento de interesse comum, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, ou outras regiões constituídas por municípios limítrofes agrupados, onde a ação supra-local se fizer necessária”.

Essa redação, frente aos questionamentos que viriam a seguir, também não chega a uma definição clara a respeito da eventual coexistência, num mesmo sistema integrado de saneamento, de parcela (subsistema) de interesse comum e de parcela (outro subsistema) de interesse local. Curiosamente, no entanto, foi aceita sem reservas por representantes de companhias estaduais e de organizações municipais; entendeu-se, no caso, que estavam seguidos os usos e costumes do setor. As divergências

só surgiram a partir de uma compreensão mais aguda sobre os riscos de perdas de mercados que poderiam advir de uma fragmentação de competências em regiões estratégicas como as metrópoles.

Reconhece-se que a discussão atual surgiu a partir do projeto de lei federal nº 266/96, do senador José Serra. Após fortes polêmicas, a redação do projeto, na sua atual versão, estabelece:

“Art. 4º – O poder concedente dos serviços públicos de saneamento básico, observadas as normas legais supletivas ou complementares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exercido:

I – pelos Municípios, quando se tratar da prestação de serviços de interesse local, entendidos como tais aqueles serviços de saneamento básico em cuja execução as instalações operacionais não sejam compartilhadas com outras localidades, bem como não afetem os interesses de outros Municípios;

(...)

III – pelos Estados, quando abranger a prestação de serviços que atendam interesses comuns a dois ou mais municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas como tal mediante lei complementar estadual, nos termos do parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal.

Parágrafo 1. – Lei Complementar Estadual definirá os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum e a forma de cooperação entre Estado e Municípios para o planejamento, a organização e a prestação desses serviços nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.”

Há vários aspectos que poderiam ser comentados a respeito dessa redação. Por exemplo, não há total clareza sobre o que significa *compartilhar* instalações. A malha de distribuição de água é parte inseparável física e funcionalmente do sistema geral ou, ao contrário, pode admitir uma separação funcional, não obstante sua dependência física ao fornecimento de água tratada do sistema de produção, que é do interesse comum? Mais importante, porém, é a previsão de transferência da definição das competências sobre os serviços de saneamento para legislações estaduais, procedimento que poderia, segundo alguns, favorecer uma maioria de decisões favoráveis às administrações estaduais.

A questão é saber se uma legislação complementar estadual pode fazer a revisão ou aclarar a definição conforme o ponto de vista do texto constitucional. Lembre-se que uma leitura abrangente da Constituição Federal revela, conforme seu espírito descentralizador e adepto de esforços cooperativos, que questões regionais não excluem o interesse e a participação dos municípios. Nesse sentido, a alteração desse espírito, ou mesmo de um dispositivo específico, pelo menos para o caso de saneamento básico, talvez exigisse uma proposta prévia de emenda à própria Constituição.

A complexidade dessa questão é retomada, mais recentemente, no parecer do senador Josaphat Marinho, relator designado na Comissão de Constituição e Justiça para exame do PL nº 266/96, o qual apresentou uma nova interpretação, conforme segue:

“...O saneamento básico, quando envolve uma região metropolitana ou aglomerações urbanas e microrregiões, não pode ser tratado senão como função pública de interesse comum, independentemente da natureza de sua execução (...) Relevante é a participação de todas as comunidades locais envolvidas na gestão normativa e administrativa, distinguindo-se as tarefas de fiscalização e controle, de âmbito regional, e as de natureza meramente executiva, que podem ser tratadas localmente. Importante é integrar os municípios nas decisões de alcance regional, segundo a forma por todos convencionalizada, com a participação do Estado.”

Em função desta e de outras observações, o parecer oferece uma redação substitutiva para o inciso III do artigo 4º do PL nº 266/96:

"Art. 4º -

(...)

III - pelos Estados, em conjunto com os Municípios interessados, quando abranger a prestação de serviços que atendam a interesses comuns a dois ou mais municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas como tal mediante lei complementar estadual, nos termos do parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal".

Não é objetivo deste texto estender-se sobre os detalhes do debate jurídico, com seu fluxo e contra-fluxo de pareceres diversos. Importa destacar que as iniciativas da própria área pública relacionadas à reestruturação do setor de saneamento (que incluem, em alguns casos, esforços pelo estabelecimento de um novo marco regulatório da prestação dos serviços) sofrem os efeitos dessa indeterminação político-jurídica. O caso mais ilustrativo das dificuldades e dos conflitos é aquele verificado no Rio de Janeiro, em que o governo do estado encontra-se empenhado na concessão privada dos sistemas hoje operados por sua própria companhia, a CEDAE. Uma tentativa de privatização aparentemente bem sucedida dos serviços ocorreu na região dos Lagos, onde existem dois sistemas de abastecimento de água de interesse comum, um deles atendendo a cinco municípios (entre eles, Cabo Frio e Búzios), e o outro cobrindo três municipalidades. Ambos foram objeto de licitações conjuntas e cooperativas entre estado e municípios. No entanto, para o Grande Rio, o governo estadual optou por elaborar um projeto de lei complementar, que visa à redefinição da titularidade sobre os serviços de interesse comum nessas áreas, os quais passaram a compreender, pela subsequente aprovação da Assembléia Legislativa, todo o ciclo de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo as redes de distribuição e coleta e a atribuição de responsabilidade ao governo do estado. Essa decisão do Executivo e do Legislativo estaduais mereceu diversas contestações públicas, na forma de uma ação direta de inconstitucionalidade, encaminhada ao Supremo Tribunal Federal, e declarações públicas das prefeituras do Rio de Janeiro e de Niterói, veiculadas na imprensa como anúncios, pelas quais acenavam com medidas judiciais para bloqueio da venda das ações da CEDAE, ao menos segundo o procedimento adotado pelo Executivo estadual. Decorridos três meses desses anúncios, não foi publicado o edital de venda, e há indícios de recuo por parte do governo do estado para revisão de sua estratégia. As reações de insegurança do mercado certamente contribuíram, ou foram decisivas, para esse recuo temporário ou definitivo. É mais fácil imaginar, neste momento, que uma eventual retomada do assunto partirá de um acordo mínimo entre o governo do estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro.

No Espírito Santo, o entendimento adotado pelo governo estadual e o BNDES levou a uma estratégia que se aproxima mais daquela empregada na Região dos Lagos. Nesse caso, a planejada licitação para concessão dos serviços na Região Metropolitana de Vitória envolve o reconhecimento, por parte do estado, sobre a titularidade municipal referente aos serviços de distribuição de água e de coleta de esgotos. Segundo documento do BNDES, os municípios e o estado concordaram em estabelecer convênios para fixar as regras para as concessões dos serviços, sendo que os concessionários pagariam aos municípios um valor pela outorga que lhes permitisse indenizar os investimentos não amortizados da CESAN, a companhia pública estadual. No momento, há um estudo para ampliar o escopo dessa estratégia, que inclui também as áreas do interior do estado (reflexo da preocupação com o que poderá ficar à margem do interesse privado).

Finalmente, e também a título de ilustração das questões legais e institucionais do setor no país, deve ser registrada a iniciativa da SABESP, concessionária pública estadual em São Paulo, que vem desenvolvendo uma política empresarial agressiva, buscando manter e ampliar o seu mercado. Em um período pouco superior a um ano, a companhia assinou mais de cinquenta novos contratos de concessão com municípios que antes tinham a operação dos seus sistemas de água e esgotos desen-

volvida por organizações próprias (dois deles, Hortolândia e Biritiba-Mirim, haviam concedido seus serviços a empresas privadas, em duas experiências anômalas e mal-sucedidas), ou pela própria SABESP (nesse caso, trata-se de emancipações de distritos cujas sedes já eram atendidas pela concessionária estadual). Todos esses contratos foram assinados sem que houvesse licitação prévia. Uma contestação judicial apresentada, na forma de ação popular, a esse procedimento de contratação direta da SABESP por um dos municípios foi negada pela Justiça paulista em decisão de segunda instância. Política semelhante vem sendo desenvolvida pela COPASA, concessionária estadual em Minas Gerais.

No entanto, há obstáculos que conturbam essa estratégia. Um exemplo da fragilidade institucional do setor foi a decisão tomada pela Prefeitura Municipal de Santos, aprovada pela câmara de vereadores local, de romper seu vínculo contratual com a SABESP. Caso seja concretizada (a concessionária estadual recorreu da decisão, que se encontra no momento *sub judice*), o efeito-demonstração poderá estimular novos casos e ameaçar a estabilidade da empresa.

Frente a todas essas vicissitudes, parece difícil, no momento, prever quando e como se definirão completa e legalmente as competências para a prestação dos serviços de água e esgotos. Como tentativa, apesar do risco de ultrapassagem pelos acontecimentos, citem-se as seguintes hipóteses mais plausíveis:

a) O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade formulada pela Prefeitura de Niterói, toma uma decisão clara, e fixa jurisprudência a respeito da matéria.

b) O impulso de reforma do setor público, por parte do governo federal, mostra-se preponderante e, por esse caminho, opta-se por uma emenda constitucional que fixe as funções de saneamento básico em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas como integralmente de interesse comum e de titularidade dos estados (ou se transfere a decisão para legislações estaduais). Há um precedente nesse sentido, ocorrido na Inglaterra ao início dos anos 70, sob governo trabalhista, quando foi retirada do poder local a competência para a prestação direta ou indireta de serviços de saneamento. Essa medida resultou em uma forte contração do número de organizações operadoras de serviços e favoreceu, ao final dos anos 80, a privatização das atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

c) Dificuldades previsíveis na aprovação da emenda constitucional levam a uma aceitação da necessidade de entendimento entre estados e municípios para a definição da melhor forma de prestação de serviços de interesse comum.

Cada uma dessas hipóteses merece comentários e alguma imaginação prospectiva. No caso do STF, há avaliações díspares. Alguns acreditam que o tribunal exará uma decisão definitiva sobre a quem cabe, afinal, a competência sobre a prestação dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas e de aglomerações urbanas. Outros consideram, uma vez que o próprio governo federal não parece coeso acerca desse tema, que o STF adiará uma posição definitiva, enquanto aguarda decisão do próprio Congresso.

Quanto à emenda constitucional, poderia ser cogitada para o próximo período de governo. No entanto, é certo que haverá dificuldades para sua aprovação, seja pelo quórum requerido, seja pela polêmica de que se reveste o assunto. Provavelmente, as resistências seriam maiores na Câmara dos Deputados, cujos representantes guardam maior proximidade com o poder local.

A última hipótese, de certa forma na linha do parecer do senador Josaphat Marinho (talvez mais coerente com a Constituição atual, que estabelece um tipo de federalismo que iguala o *status* dos três níveis de Poder Executivo) é, no entanto, bastante trabalhosa e, inevitavelmente, conferiria um andamento mais lento à reestruturação do setor. Apesar disso, se é possível arriscar uma última previsão, esse caminho parece ser o mais imediatamente provável.

Há razões para isso. Na maioria das regiões metropolitanas, o grande desafio reside na obtenção de um acordo entre o governo do estado e a prefeitura da capital. Caso tal acordo se concretize, a adesão de municípios de menor geração de renda, periféricos, será possível. Como as concessões têm sido planejadas como onerosas (isto é, o concessionário paga pela concessão), uma questão a contornar encontra-se na divisão do pagamento a ser feito. A premência fiscal dos interessados e uma situação ou esforço de convergência política dos executivos do estado e do município da capital, poderão constituir a condição necessária para o acordo. Dessa maneira, entendimentos e soluções *ad hoc* seriam registrados em pontos diversos do país.

Não se trata, caso a previsão se confirme, de uma rota imune a riscos. Há aspectos críticos no caráter oneroso de concessões de saneamento, novamente comentados no próximo capítulo; além disso, permaneceriam outros problemas apontados neste texto (mas minimizados ou mesmo contornados nas regiões metropolitanas e similares). De toda forma, por um caminho mais sólido ou mais tortuoso, o estabelecimento das *regras de jogo* do setor é indispensável à atração de investimentos privados e à manutenção de fluxos de recursos de órgãos financeiros multilaterais, como o BIRD e o BID. Por fim, nada impede que, em algum momento, um certo grau de problemas acumulados crie um ambiente mais favorável ao esclarecimento e à definição de uma estratégia mais detalhada de reestruturação do setor de saneamento.⁴

2. A REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

É necessário observar, de forma algo acaciana, que se paga algum tributo ao fato de que o debate sobre a regulação da prestação de serviços de concessão pública é bastante recente no Brasil. Naturalmente, isso não implica dizer que inexistiu qualquer tipo de regulação (ou regulamentação) antes disso. Regras legais para a operação de serviços públicos são centenárias na Europa, especialmente na Inglaterra. Quanto ao caso brasileiro, para nos cingirmos ao setor de recursos hídricos, basta lembrar a importância do Código de Águas, editado há mais de seis décadas. Não obstante, há um sentido moderno para o termo *regulação* que se prende, visivelmente, às iniciativas de privatização de larga escala, as quais obrigaram o setor público a estabelecer regras e organizações que permitissem a supervisão e o controle de concessionários, além de garantir a preservação do interesse público e também a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Menos visível, há também o problema do controle social sobre o Estado (pouco freqüente na literatura *regulatória*, mas tema destacado na ciência política das últimas duas ou três décadas), que põe à mesa a questão de como assegurar que os próprios serviços não necessariamente privatizados ou suscetíveis de privatização, e que portanto continuarão a ser desempenhados por organizações públicas, sejam também objeto de algum controle efetivo. Num caso, a regulação surge como recurso público quando de privatizações promovidas por decisão política ou premência fiscal; no outro, trata-se do *desencantamento* do Estado, que não mais é visto como necessariamente capaz de atender, *motu proprio*, ao interesse social.

No Brasil, a experiência indica; primeiro, que o tema da regulação surge em razão das privatizações; segundo, que a privatização variadas vezes antecede, na verdade, a instituição de qualquer mecanismo mais moderno de controle dos serviços concedidos (citem-se, a propósito, os casos das rodovias federais, da malha ferroviária e, mais recentemente, da área de energia elétrica); e terceiro, que o esclarecimento dos objetivos, das funções e dos meios da regulação está sendo feito em curso,

⁴ Uma definição ampla das pendências legais e institucionais existentes também deveria abranger: (i) a ausência, em vários casos, de documento contratual; (ii) o futuro de contratos vencidos ou a vencer das concessionárias estaduais; e (iii) a consistência jurídica da formalização de novos contratos por adjudicação direta.

como uma análise comparativa das legislações de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, as quais criaram, respectivamente, a ANATEL, a ANEEL e a ANP.

Não obstante, é ainda necessário indagar a que exatamente se refere o termo *regulação*. Na prática, as experiências indicam que há um primeiro universo de tratamento do assunto, ou um primeiro círculo concêntrico, que abrange a legislação pertinente, o contrato de concessão, o agente regulador propriamente dito e o concessionário. Pode-se, ainda, acrescentar que também encontra-se presente, neste primeiro círculo, o elemento da formulação de políticas, ou seja, o conjunto de diretrizes e estratégias desenhados pelo Executivo para aquele serviço público, e cuja implementação precisa ser observada pelos organismos reguladores. No entanto, cabe destacar, para o caso das agências reguladoras federais citadas, que sua criação implicou, à primeira vista, uma reestruturação de grande escala na organização da administração direta da União. Nos casos da ANATEL e da ANP esse fato fica mais evidenciado, na medida em que a ANATEL deverá absorver o DNAEE, e a ANP fará o mesmo com o Departamento Nacional de Combustíveis - DNC. Além disso, esses novos órgãos deverão organizar o processo de licitação dos serviços a serem concedidos, definindo as áreas a serem licitadas, elaborando os editais de licitação e procedendo ao julgamento e à adjudicação da proposta vencedora. Especialmente, a Lei Federal nº 9 472/97, que criou a ANATEL, inovou ainda quanto à legislação de concessões, por meio dos artigos 54 e seguintes.

Ressalte-se também que, não obstante ter havido preocupação de distinguir entre quem estabelece a política de governo e quem regula (preocupação que é mais cristalina no caso da Lei Federal nº 9 478/97, criadora da ANP, que se definiu igualmente pela criação do Conselho Nacional de Política Energética, e menos explícita no caso da Lei nº 9 427/96, que criou a ANEEL, a todas essas agências estão conferidas, mais explicitamente quanto à ANATEL e ANP, um tanto implicitamente quanto à ANEEL, funções propositivas de políticas de governo, ainda que a palavra final nessa matéria lhes escape. Além disso, todas essas organizações têm a incumbência de implantar as políticas e diretrizes definidas pelo governo federal para os seus respectivos setores.

Embora seja difícil avaliar neste momento como a relação política/regulação funcionará na prática, é inequívoco que essas novas leis federais dotaram os órgãos reguladores de grande poder, seja pela atribuição de funções de extrema relevância, seja pelo fato de que eles abrigarão (ou terão, em princípio, a oportunidade de fazê-lo) quadros técnicos de qualidade, portanto com provável capacidade de interferência na própria definição das políticas mais estratégicas para os seus setores. Essa impressão pode ser reforçada pelo fato de que os ministérios não apenas perdem funções como também não parecem constituir objeto de uma reestruturação própria, que lhes permita, no mínimo, deter quadros profissionais à altura daqueles que estarão presentes nos órgãos reguladores.

Mas há um segundo círculo concêntrico de regulação, que vai além do contrato ou das suas partes, e refere-se a um ambiente geral, formado por outras leis, com impacto direto ou indireto sobre a qualidade dos serviços, por *policy-makers*, pela mídia, pela opinião pública, que precisará ser considerado por aqueles que se encontram no interior do primeiro círculo regulatório. Os problemas verificados com a LIGHT, no Rio de Janeiro, a forte reação dos consumidores e da imprensa, a dificuldade da direção da concessionária em lidar com a pressão que recebia e, finalmente, a intervenção da ANEEL, demonstraram que este poderá ser um dado do monitoramento sobre o desempenho de serviços públicos no futuro, em particular se a empresa concessionária chegar a uma situação, real ou aparente, de descontrole sobre a prestação das atividades sob sua responsabilidade.

Titularidade e Regulação dos Serviços

Quanto ao setor de saneamento básico, a tendência de reforma da organização da prestação dos serviços igualmente inclui preocupações com a fixação de uma estrutura regulatória. Porém, e não por acaso, até o momento são escassas as certezas e sobram as dúvidas e indefinições sobre o que é possível de ser proposto e adotado.

O núcleo das dificuldades que impedem um avanço nesse assunto não é difícil de ser identificado. Um primeiro aspecto de relevo é, mais uma vez, a dispersão do poder para a concessão dos serviços. Mas, além disso, há uma herança de décadas de serviços prestados em um ambiente no qual o poder concedente e o concessionário se confundiam ou invertiam seus papéis, porque todas as organizações envolvidas, ao final das contas, eram públicas.

Até o momento, estudos que vêm sendo desenvolvidos e visam ao estabelecimento de um marco regulatório em alguns estados deparam-se com as mesmas circunstâncias de difícil contorno. Todos precisam enfrentar o problema das titularidades: sua dispersão e/ou indefinição. De maneira geral, a maior parte desses trabalhos técnicos tem sido bastante cautelosa quanto à preservação da autonomia municipal, mesmo ao ponderar toda a polêmica, já assinalada, acerca da competência para a prestação dos serviços quando de sistemas sanitários de interesse comum em áreas metropolitanas ou similares. Isso implica o reconhecimento tácito, por enquanto, e até a adoção de um outro entendimento legal superveniente que, no caso das metrópoles, excluídos os segmentos de um sistema sanitário que possam ser qualificados como de interesse comum (os quais teriam sua titularidade atribuível, ponderadas observações anteriores, aos governos estaduais), a jurisdição sobre os sistemas de distribuição de água e de coleta de esgotos seria, ainda, dos municípios.

Se há uma atribuição da competência sobre larga parcela da prestação dos serviços de água e esgotos sanitários aos municípios e se, à luz da natureza federativa do Estado brasileiro, não é constitucional atribuir fortes responsabilidades a um órgão regulador que gravite fora do poder concedente, responsabilidades estas que constituam, ou possam vir a constituir, uma violação do direito de titularidade, conclui-se que o núcleo central de um marco regulatório no setor de saneamento básico será ou deveria ser o próprio município. Dito de outra forma, é possível estabelecer, em legislação federal ou estadual, como foi feito na Lei Federal nº 8 987/95, relativa a concessões de serviços públicos, regras gerais relacionadas a tarifas, à viabilidade econômico-financeira dos contratos e à modicidade dos preços cobrados pelos serviços aos usuários ou, então, a padrões de qualidade dos serviços (no caso do parâmetro de qualidade da água distribuída à população, a situação é diversa, uma vez que essa matéria é regida pela área da saúde, e o Ministério da Saúde possui poderes para estabelecer as regulamentações devidas). Entretanto, não parece possível, s.m.j., a definição de seus detalhes, quando referentes a serviços de interesse local: (i) pelo risco de violação da autonomia municipal; e (ii) pela dificuldade de se prever, em legislação federal ou estadual, pormenores que guardam relação estreita com realidades de fato locais e específicas. Em tese, o detalhamento é algo a ser definido pelo poder concedente, e deve constar dos contratos de concessão. Isso implica uma larga liberdade para definir, por exemplo, a tarifa, a estrutura tarifária, eventuais subsídios a serem concedidos, o plano de investimento, os níveis de cobertura desejados para os serviços, o ritmo em que esses níveis de atendimento deverão ser alcançados, etc. Da mesma forma, a tarefa de fiscalização do cumprimento das regras do contrato é uma atribuição do poder concedente que será, na maior parte dos casos, e enquanto perdurar o atual entendimento legal, o município.

De certa maneira, o caso brasileiro aproxima-se, na aparência, da situação francesa, em que os contratos de concessão são locais e existe, como consequência, um grande número de operadores de sistemas de saneamento (em torno de dez mil), embora a maior parte deles integre, subsidiariamente, algumas poucas companhias, entre elas as duas maiores operadoras mundiais do setor. Uma ver-

tente francesa da teoria da regulação argumenta que, nesse caso, a assimetria entre concedente e concessionária é resolvida por meio de um ambiente institucional geral bastante estável, que cria as condições necessárias para que os contratos sejam cumpridos de forma adequada. Dito de outra maneira, essas condições gerais estimulam uma *responsabilidade natural* da empresa concessionária, sem a necessidade de aplicação de cláusulas contratuais coercitivas para garantia de resultados compatíveis com o interesse público. No caso inglês, há uma atenção maior para o contrato, e para as relações dele decorrentes, que envolvem o regulador e o regulado. Presume-se que o desempenho dos serviços e, em consequência, o atendimento ao interesse público dependem mais estritamente dessas relações contratuais.

Para os ingleses, o caso francês parece um tanto quanto típico de uma economia menos aberta à competição, pois o seu mercado de saneamento tem sido, de fato, reservado a poucas empresas nacionais. Seu efeito seria uma tarifa média mais elevada pelos serviços, não obstante a maior disponibilidade hídrica que aquela verificada na Inglaterra. Para os franceses, nada garante, porém, que o padrão inglês leve a resultados tão positivos. A combinação entre o uso do *price-cap* como método de controle tarifário, o reajuste real de tarifas (em parte determinado pela necessidade de atendimento a padrões de qualidade impostos pela Comunidade Européia) e reduções muito agudas de custos operacionais proporcionaram taxas de retorno elevadíssimas para as concessionárias, que causaram repercussão fortemente negativa junto à opinião pública inglesa.

Embora o exame de outras experiências em matéria de regulação seja importante, até mesmo para se evitarem riscos de reinvenção da roda, é claro que nossas próprias circunstâncias são muito diversas daquelas observadas em países de desenvolvimento institucional muito mais maduro. Além do mais, regulação não é um objeto de estudo e avaliação que possa ser isolado de tudo mais, como se se tratasse de modelo ou modelos abstraídos da política, do papel atribuído ao setor público e da estratégia de desenvolvimento econômico de uma nação. Na Inglaterra, foi proeminente o esforço de reforma do Estado, considerada como imprescindível para a reversão da tendência à debilidade da economia. O setor de saneamento foi privatizado segundo esse desígnio político. Na França, onde até o presente não se caminhou no sentido de uma forte revisão do papel do setor público, mantiveram-se as regras e instituições que favoreceram, ao longo de décadas, o surgimento de poucos (e grandes) monopólios privados que hoje, partindo de uma forte base nacional, disputam agressivamente mercados de saneamento em um grande número de países. O desígnio político, no caso, não foi o da abertura do mercado interno e da ampliação do grau de competição, mas o do fortalecimento de grandes grupos empresariais nacionais. Portanto, seria razoável afirmar que, na situação brasileira, embora nos aproximemos, na aparência, dos franceses, pela dispersão das competências para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nossa política geral de concessões tem um parentesco mais íntimo com aquela desenvolvida na Inglaterra.

Voltando àquele primeiro círculo de regulação, que inclui a definição da política pública para o setor e de suas estratégias, isso traz alguns efeitos. Por todo o comportamento manifesto até agora, abordado anteriormente, não há sinais de uma estratégia de fortalecimento de grupos empresariais brasileiros ativos na área de saneamento (por exemplo, por meio de associações entre empresas estatais e privadas) para competição por mercados na América Latina, ou mesmo para domínio do mercado interno, com impactos econômicos para fabricantes de equipamentos, empresas de consultoria, e outros. Nesse cenário, as concessionárias estaduais públicas estão, ou pelo menos parecem estar, remando contra a maré (embora isso não signifique que não possam se dar bem). Portanto, a política para o setor estará dirigida (talvez *exclusivamente* não seja uma palavra de todo inadequada) ao problema da qualidade e da quantidade dos serviços prestados. São elas que explicam a ênfase na regulação das atividades de água e esgotos; mas são também quem terminam, nas condições atuais, por ampliar a responsabilidade, e mesmo a autonomia, do poder concedente municipal.

Situação Institucional do Setor x Regulação

Toda essa situação leva a várias indagações. É conveniente que duas delas sejam destacadas.

Uma primeira questão é saber se a regulação municipal sobre serviços concedidos permite ante-
ver um cenário satisfatório do ponto de vista do controle social, ou dos consumidores (figura mais
próxima da literatura *regulatória*), ou se, ao contrário, são previsíveis problemas decorrentes de uma
assimetria de poder e informação entre concessionária e concedente, que geram riscos às desejadas
qualidade e quantidade de serviços a serem prestados. Adicione-se a isso que, no caso de predomi-
nância da dispersão do poder concedente, será difícil que venham a existir autoridades municipais
encarregadas de regulação no sentido mais radical e moderno do termo, isto é, uma agência, qual-
quer que seja seu tamanho, dotada de capacidade técnica e independência política e econômico-
financeira para fazer frente ao concessionário. Há problemas de escala a considerar, e, mesmo em
municípios maiores, é mais provável que o controle e o acompanhamento do contrato fiquem a
cargo de um órgão ou departamento da administração direta municipal.

Há outra pergunta. Sobrevivendo às concessionárias estaduais (e só sobreviverão se comprova-
rem sua utilidade social e sua viabilidade econômica), que tipo de regulação pode ser incidente sobre
a sua atuação? Uma concessionária desse tipo, pública, pode trabalhar sobre tarifas e estruturas tari-
fárias regionais, mas não é crível que tenha uma tarifa para cada contrato de concessão assinado com
municípios. Nesse caso, haverá, mais na prática que na teoria, um arranjo anômalo entre titularida-
des e a organização adotada para a prestação dos serviços.

Quanto à localização do poder regulatório no município, quais os riscos possíveis? Um primeiro
problema reside na eventual multiplicação de atos de concessão, cada um deles debatido e fiscalizado
no âmbito restrito de uma sociedade relativamente pequena. Embora o poder público local apresen-
te várias vantagens, sobretudo a da proximidade entre a sua máquina administrativa e a população, a
menor complexidade das forças políticas e sociais do município pode levar também a um número
indesejável de concessões equivalentes a *ações entre amigos*.

Um segundo risco é o da capacidade média gerencial e técnica relativamente menor dos municí-
pios. Essa limitação não dificulta apenas o controle contratual futuro e das ações do concessionário,
mas pode ser percebida já na elaboração do processo de licitação, e inclui os próprios termos do
contrato a ser firmado. Isso não significa dizer que, localmente, haja absoluta impossibilidade de se
fixarem metas de atendimento adequadas, regras mínimas para a prestação dos serviços, ou objetivos
razoáveis de salubridade ambiental. A questão, em larga medida, é saber como prever, em um con-
trato de longa duração, o desenvolvimento das atividades de água e esgotos que equilibre questões
como níveis de cobertura, eficiência, equidade social, proteção ambiental e modicidade de preços.

Sendo o contrato de concessão o instrumento principal para reger as relações entre poder conce-
dente e concessionário, é conveniente assinalar alguns dos aspectos que, com bastante intensidade na
área de saneamento, podem influir de forma substantiva no equilíbrio ou no desequilíbrio dos seus
termos. Como se sabe, contratos para períodos tão longos, como os de uma concessão, são imperfei-
tos e incompletos. No entanto, é impossível prever todas as situações que se apresentarão ao longo
do prazo contratual. Além disso, as obrigações e metas previstas para o concessionário têm por base
a infra-estrutura previamente existente à concessão (plantas de tratamento de água e, eventualmente,
de esgotos, tubulações de todo tipo e diâmetro, reservatórios, estações bombeadoras, instalações
acessórias, cadastros comerciais, etc.), a idade e o estado de conservação dessa infra-estrutura, os ín-
dices de atendimento e as performances médias apresentadas (níveis de cobertura com os serviços,
regularidade no atendimento, indicadores de perdas físicas e financeiras, nível tarifário e de inadim-
plência, etc.). As informações relativas a esses pontos, e a outros que poderiam ser igualmente cita-

dos, são básicas para a formulação de um edital de concessão, incluído o contrato e seus termos. Usualmente, no setor de saneamento, respeitadas algumas exceções, essas informações apresentam qualidade muito deficiente. Da mesma forma, dados detalhados sobre custos raramente se encontram disponíveis.

Outro aspecto relevante refere-se ao problema da operação dos sistemas. Por uma razão sobretudo de natureza histórica, as áreas operacionais das atuais organizações prestadoras de serviços de água e esgotos sanitários no Brasil recebem, ainda hoje, atenção muito reduzida (inclusive pelo ângulo da partilha dos recursos para investimentos), quando comparada àquela dedicada às áreas responsáveis pelas obras de engenharia ligadas à expansão dos sistemas. Antes que se veja nisso tão-somente uma conseqüência de interesses econômicos discutíveis, e que de fato existem, recorde-se que foi o próprio ritmo do crescimento urbano brasileiro, sabidamente acentuado, que deslocou as preocupações para a ampliação de estruturas físicas destinadas ao atendimento de demandas crescentes. Resultou desse processo que as áreas de operação constituem, ainda, *primas pobres* das áreas de engenharia de construção. Além disso, para o caso de várias organizações municipais responsáveis pela prestação de serviços, um ambiente que envolve menores economias de escala, preços e arrecadação tarifária mais reduzidos e salários pouco estimulantes proporcionam uma capacidade técnica para o desempenho das atividades nem sempre adequada.

O conjunto desses fatores ocasiona erros de avaliação às vezes notáveis tanto da capacidade instalada de serviços quanto dos investimentos que são, ou parecem ser, necessários para sua ampliação. Em algumas circunstâncias, isso se reflete numa identificação muito precária do estado dos equipamentos e da necessidade subsequente de sua reforma ou substituição. Mas também conduz, por exemplo, a uma freqüente (e surpreendente) subestimação dos níveis de cobertura existentes dos sistemas de abastecimento de água, que costuma, ainda, ser agravada por cálculos inadequados de demandas presentes e futuras. Da mesma forma, um planejamento operacional deficiente não permite, usualmente, extrair o rendimento devido da capacidade de infra-estrutura já instalada. Assim, pequenas intervenções podem provocar aumentos substantivos de capacidade real dos sistemas, a um custo muito reduzido, ou mesmo desprezível.

Uma parte desses problemas, previamente a uma licitação, pode ser identificada por um competente trabalho de consultoria técnica. O tema da quantificação das demandas futuras é um bom e viável exemplo de avanço possível do conhecimento quanto ao objeto da licitação. Mas não é razoável, senão mediante trabalho intenso e custoso, identificar mais completamente as restrições e também as potencialidades de toda a capacidade física e comercial dos sistemas. O resultado é que um bom concessionário pode obter significativas (ou mesmo enormes) vantagens de duas formas: primeiro, pela redução de custos provocada por racionalização da estrutura organizacional e dos métodos de trabalho, e por investimentos tecnológicos substitutivos de mão-de-obra; segundo, pela ampliação da capacidade de atendimento a partir das instalações previamente existentes ao contrato de concessão, simplesmente utilizando potencialidades antes não exploradas. Esse último tipo de ganho com elevada freqüência permite que se posterguem, ou mesmo se suprimam em definitivo, novos investimentos para a expansão de sistemas, sem que haja riscos à segurança ou à qualidade dos serviços prestados.

Tudo isso é bastante positivo, desde que os benefícios não se traduzam apenas em ganhos extraordinários do concessionário, sem qualquer vantagem para os usuários e para o setor público. Nada impede também, em teoria, que se façam ajustes nos termos do contrato, quando há evidência de desequilíbrios a favor do operador. Mas também é o caso de perguntar se esse ambiente de poderes descentralizados permitirá, ou mesmo estimulará, que tais revisões sejam feitas, e em forma adequada.

Finalmente, tornando o quadro um pouco mais complicado, há também um terceiro risco, qual seja, de desrespeito aos termos do contrato por parte do próprio poder concedente. No setor de saneamento, a concessão dos serviços de água e esgotos feitas por exemplo pelo município de Limeira, situado no interior do estado de São Paulo, sempre se revestiu de certa dose de polêmica. Deixando de lado, por um momento, qualquer comentário que se possa fazer sobre isso, é o caso de mencionar, porém, o fato de que a atual administração municipal não tem autorizado os reajustes tarifários previstos contratualmente. Assinalem-se dois aspectos relevantes: (i) o contrato de concessão foi assinado em data próxima ao final da gestão da administração anterior; e (ii) a prestação dos serviços requer uma atuação contínua por parte do concessionário, o que é bem diferente de uma execução de obra, que pode, no limite, ser interrompida por motivo superveniente de falta de pagamento.

Frente a esses riscos, as condições e restrições legais relacionadas à competência para a prestação dos serviços não permitem uma resposta simples sobre o que pode ser providenciado para aliviar as dificuldades ocasionadas pela eventual debilidade da maioria dos municípios em exercer a sua função plena de poder concedente. Da mesma forma, um caso como o do Município de Limeira não parece ter uma instância de recurso, para o concessionário, que não seja o Poder Judiciário. Nos trabalhos técnicos que vêm sendo desenvolvidos com o apoio do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), vinculado à SEPURB e administrado pelo IPEA, a impossibilidade de controle mais direto das concessões limita as funções que podem ser atribuídas a futuros órgãos reguladores estaduais, que, quando existirem, poderão representar, para aqueles serviços que são de titularidade municipal (salvo entendimento futuro diverso daquele até hoje aceito), um papel predominantemente suplementar ao controle a ser exercido pelo próprio município.

Quais são, então, as funções cabíveis para um organismo regulador criado na esfera da administração do estado? Sem dúvida, teria poderes plenos se o objeto do controle fosse um serviço de titularidade atribuível ao governo do estado como, por exemplo, um sistema produtor de água de área metropolitana. Mas trata-se de um segmento apenas das atividades de abastecimento de água. Quanto aos serviços de competência municipal, haveria duas hipóteses, não excludentes, a considerar. Numa primeira possibilidade, mais otimista, os municípios que o desejassem poderiam estabelecer convênios com a agência reguladora, transferindo-lhe funções de acompanhamento dos seus contratos de concessão, mas conservando, todavia, a titularidade dos serviços, que é, por natureza, indelegável. De certa maneira, a agência funcionaria como uma assessoria qualificada aos municípios com ela conveniados. Uma segunda área de trabalho seria a do exercício de funções mais tipicamente suplementares. Inclui-se, nesse caso, a criação de condições para uma efetiva competição por parâmetros de desempenho (*yardstick competition*) entre os vários concessionários municipais, com base em trabalho de coleta, sistematização, análise e publicação de informações relacionadas à qualidade, à quantidade e aos níveis tarifários cobrados pelos serviços. Na verdade, tratando-se o setor de saneamento básico de um caso clássico de monopólio natural, esse tipo de competição comparativa é necessariamente óbvia. Não quer isso dizer, porém, que seja fácil de ser efetuada. Ao contrário, necessita ser utilizada com certa ponderação, para evitar conclusões errôneas e facilmente contestáveis, ao menos do ângulo técnico. A tarefa fundamental é discernir o que exatamente se está comparando.

Tome-se, por exemplo, os sistemas de abastecimento de água. A realidade mostra que há condições fisiográficas muito diversas de uma localidade para outra, as quais determinam soluções técnicas também diferentes para os sistemas, com impacto por vezes relevante sobre custos e outros indicadores de desempenho. Uma captação de água será tanto mais fácil quanto maior a disponibilidade hídrica local. Caso haja conflitos pelo uso da água, motivados ou por sua qualidade reduzida e/ou por sua quantidade limitada, a dificuldade e os custos (a busca de água em mananciais mais distantes ou o uso de técnicas de tratamento mais sofisticadas) aumentarão, às vezes de modo dramático. Outro aspecto similar diz respeito ao tipo de captação. Se a água for proveniente de um poço profundo,

haverá um custo maior de bombeamento, embora provavelmente seja muito menor o ônus com o tratamento e com a proteção do manancial.

A topografia também é elemento determinante para custos e desempenho. Um relevo colinoso dificultará grandemente o abastecimento de água, comparativamente a uma área plana, como a maior parte das litorâneas. Por sua vez, se se trata de um sistema de esgoto, o relevo mais acidentado poderá auxiliar na implantação de malha coletora, mas ainda aqui terão de ser verificadas as características do subsolo, mais rochoso ou menos rochoso. Em uma área litorânea, o sistema conta com a ausência de declividade natural, que amplia os custos de implantação e operação de redes, e com um solo provavelmente pouco favorável, que também incrementará os custos do concessionário.

Devido a fatos como esses, qualquer produto de um sistema comparativo de dados necessitará ser tratado com uma certa cautela, tendo finalidade por vezes apenas indicativa. Se possível, será conveniente que as informações possam ser dispostas segundo uma organização regional de parâmetros, reunindo-se, tanto quanto possível, sistemas de saneamento que desfrutem de características mais ou menos semelhantes. Análises técnicas referentes a sistemas maiores com frequência necessitarão contar com avaliações *ad hoc* ou, alternativamente, utilizar informações comparativas referentes a outros sistemas de porte situados em outros pontos do país ou do exterior.

Muito embora a publicidade de informações técnicas consistentes seja elemento de extrema importância quando se trata de estruturar formas de controle social, como possibilidade inicial de trabalho, essas hipóteses de raio de ação para um órgão regulador estadual não são propriamente animadoras, ao menos para quem imagina que o senhor disponha, de forma algo imediata, de uma organização com o perfil e a substância, por exemplo, da ANATEL. A regulação para o setor de saneamento com as características apontadas obedeceria, por não haver outro meio, a uma estratégia de comprovação gradativa de sua utilidade social, como reforço à criação de um ambiente geral (o segundo círculo concêntrico de regulação comentado, neste caso preciosamente necessário) que favoreça melhor prestação das atividades de saneamento concedidas. Provavelmente, isso requereria apelo ainda maior a legislações como aquelas de defesa do consumidor ou contra o abuso do poder econômico. Outro reforço à sua atuação poderia, ainda, advir de condições impostas por agências financiadoras ou órgãos públicos repassadores de recursos, naturalmente preocupados com a adoção de regras objetivas de desempenho gerencial por parte dos operadores, as quais garantam o retorno, e a correta aplicação, dos montantes financiados ou transferidos.

Naturalmente, todos esses limites poderão ser bem ampliados caso se torne possível formalizar outro entendimento sobre o poder concedente em áreas metropolitanas, pela transferência de titularidade para o estado ou pela adoção de um princípio cooperativo entre estado e municípios. Nessas hipóteses, a regulação estadual ou com a participação do estado poderia adquirir um outro caráter, seguramente mais incisivo.

Há também a possibilidade de sobrevivência e atuação continuada das concessionárias estaduais. Em alguns estados, em particular naqueles onde a organização institucional e social é mais complexa, essa sobrevivência poderá estar ligada, em grande medida, à regionalização da concessionária, ou, posto de outra forma, à criação de várias companhias regionais, um pouco mais ou um pouco menos independentes entre si e com a representação dos poderes municipais em sua gestão. Esta é, em linhas gerais, a estratégia que a SABESP tem desenhado nos últimos anos. Caso isto ocorra, tratar-se-á de uma situação *avant la lettre*, em que a titularidade sobre os serviços aparecerá na prática compartilhada entre estado e municípios (uma configuração jurídica ainda inexistente, mas que muitos defendem como bastante adequada para o setor de saneamento, embora de difícil concerto). Se esta alternativa em algum momento se confirmar, estado e municípios poderiam acordar a existência de

uma regulação independente que auxiliasse a própria estabilidade política, econômica e financeira do entendimento prévio obtido.

Outros Sistemas de Regulação

Em meio a tantas indefinições há, ainda, um tema restante a ser tratado, qual seja, o da relação do setor de saneamento com outros sistemas que de alguma forma podem ser também qualificados como reguladores, tais como saúde pública, recursos hídricos e meio ambiente. Na verdade, a regulação de serviços tem a finalidade de compensar o caráter monopolístico que envolve a organização necessária para a sua prestação. Na doutrina mais recente, ela lida, em especial, com questões relacionadas a custos e qualidade dos serviços, de uma ótica que favorece, ou deve favorecer, os consumidores. Outros sistemas reguladores (recursos hídricos e meio ambiente) tratam de *falhas de mercado*, cuja existência independe de as atividades reguladas constituírem monopólios naturais ou estarem sujeitas à concorrência. São *externalidades* que afetam toda a sociedade, mas que nem sempre são percebidas pelo consumidor. Além deles, há a questão da saúde pública, com uma identidade própria e uma relação muito estreita com a qualidade e a quantidade de serviços sanitários prestados.

No caso da vigilância sanitária, existe um conjunto de leis, resoluções e normas vigentes para o controle da qualidade da água tratada, ao qual cabe o atendimento por parte dos operadores dos serviços. O documento mais importante e conhecido é a Portaria do Ministério da Saúde nº 36/90, que aprova normas e padrões de potabilidade da água destinada ao consumo humano; estabelece número mínimo de amostras e frequência mínima de amostragem para análise das características químicas, físicas e organolépticas das águas de abastecimento público a serem efetuadas, no sistema de distribuição, pelos organismos responsáveis pela prestação dos serviços; e fixa número mínimo de amostras e frequência mínima de amostragem para verificação das características bacteriológicas das águas do sistema público de abastecimento. Há ainda a Portaria nº 443/BSB/78, que estabelece os requisitos mínimos a serem obedecidos em projeto, construção, operação e manutenção dos serviços de abastecimento público de água para consumo humano. Ainda no plano federal, mencione-se a Portaria nº 635/BSB/95, que aprova normas e padrões sobre a fluoretação da água nos sistemas públicos de abastecimento destinados ao consumo humano.

Essa regulamentação é acrescida, no Estado de São Paulo, por outras duas resoluções que merecem menção. A Resolução Estadual Conjunta Secretaria da Saúde/Secretaria do Meio Ambiente nº 4/92 dispõe sobre o teor mínimo de cloro residual livre nas redes de abastecimento de água, ou seja, a manutenção de um teor mínimo de 0,5 mg/l de cloro residual livre em qualquer ponto da rede de distribuição pertencente a serviços, públicos e privados, de abastecimento de água para consumo humano. Esse critério visa impedir a disseminação de doenças infectocontagiosas de veiculação hídrica. Já a Resolução Estadual da Secretaria da Saúde nº 293/96 estabelece os procedimentos do Programa de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano no Estado de São Paulo, que, entre outras finalidades, fixa critério de cadastramento anual dos sistemas de abastecimento público junto à Direção Regional de Saúde; além disso, define a apresentação de Plano de Amostragem Mensal e Semestral e de relatórios semestrais e mensais acerca da qualidade da água distribuída.

De maneira geral, os especialistas concordam que essa legislação estabelece exigências suficientes para a garantia da qualidade da água destinada ao consumo humano. Há, porém, falhas ou carências reconhecidas na fiscalização, mesmo no Estado de São Paulo. Paralelamente, também no caso paulista, a Vigilância Sanitária da Secretaria da Saúde tem detectado um nível de problemas acima do aceitável em vários sistemas públicos municipais de abastecimento. Para o Brasil, não há dados sistemáticos disponíveis, abrangentes e confiáveis. Presume-se, no entanto, que haja um bom número de problemas, até mesmo pelo fato de que vários operadores, sobretudo aqueles responsáveis por pequenos sistemas, não dispõem de laboratórios ou esquemas alternativos para a coleta e análise de

amostras. Outros operadores, ainda maiores, provavelmente não exercem o controle da forma que seria adequada. Como este é objeto do interesse e da competência estadual, uma regulação da prestação de serviços de saneamento, também estadual, poderia providenciar apoio à área da saúde para multiplicar e sistematizar os esforços de controle sobre os responsáveis pelas atividades públicas de abastecimento de água.

Quanto aos sistemas de meio ambiente e de recursos hídricos, mantêm e manterão seguramente relação muito próxima e intensa com a área de saneamento, mas nem sempre permitindo convergência de propósitos. Há um potencial razoável de conflitos ligado, antes de mais nada, à ampliação gradativa dos requisitos relacionados ao meio ambiente e à pressão sobre recursos naturais escassos, os quais tendem a acarretar um evidente impacto de custos sobre as atividades de água e esgotos sanitários. Mas há também uma dificuldade vinculada à natureza e ao grau com que esses requisitos são ou serão estabelecidos. Em especial, as restrições e os parâmetros fixados pela área ambiental costumam apresentar forte sentido apriorístico (dando uma pequena consideração aos custos e desconsiderando um *approach* baseado na capacidade de suporte efetivo dos cursos d'água), e isso cria exigências difíceis de serem satisfeitas, a não ser que haja uma escala de investimentos que ultrapasse a capacidade de pagamento do universo de consumidores atendido por uma empresa ou organização prestadora de serviços de saneamento básico.

Isso não significa, porém, que nada de relevante possa ser feito para a mitigação dos problemas ambientais direta ou indiretamente relacionados a concessionários de atividades de água e esgotos. Como os índices de cobertura dos serviços vêm sendo ampliados nos últimos vinte e cinco anos, uma espécie de teoria de Maslow aplicada ao setor indica que, agora, vai-se chegando, em várias áreas, a um patamar de satisfação de necessidades básicas que efetivamente põe na ordem do dia a questão de como avançar no tratamento de esgotos sanitários e na proteção do meio ambiente. A dificuldade, no entanto, é que a legislação e a atuação de organismos ambientais, e também do Ministério Público, tende a se tornar ainda mais exigente e, como há descompasso entre o que se requer legalmente e os recursos socialmente disponíveis para investimento, ou se corre o risco de paralisia das decisões (isto é, a meta é tão difícil de ser alcançada que sua contrapartida é a inércia) ou, alternativamente, firma-se a tendência informal, via decisões voluntárias, de ampliações gradativas de infra-estruturas e de processos de tratamento de efluentes, com obtenção de resultados igualmente gradativos. Não há, por enquanto, sinalização de que uma abordagem mais realista do problema possa ser alcançada e formalizada.

Dessa forma, o quadro passível de ser verificado na prática resulta muito ambíguo, com uma profusão de entendimentos *ad hoc* para a concessão de licenciamentos e outras autorizações legais. Por enquanto, como os prestadores de serviços de saneamento são organizações públicas, o hiato entre legislação e realidade não se resolve, apesar dos riscos latentes. Dito de outra forma, nem se registra um esforço para cumprir a legislação a qualquer preço, nem o incômodo ocasionado pelo sentimento de que as exigências são um pouco ou muito exageradas impulsionam uma mudança de política (e de documentos legais) no rumo de maior flexibilidade e, ao final das contas, eficiência.

A grande indagação que fica é se um quadro ambíguo como esse será mantido pela burocracia pública responsável pelos controles caso os concessionários privados se multipliquem, ou se, ao contrário, é previsível um aumento das pressões por cumprimento da legislação e de outras exigências ambientais.

Alguém pode retrucar que nos perfórmance Estados Unidos também a Environmental Protection Agency - EPA - estabelece níveis de perfórmance nessa área demasiadamente exigentes, e que reclamações quanto a essa política são constantes em qualquer publicação técnica ou seminário internacional. Embora isso seja verdadeiro, e caracterize uma situação pouco satisfatória, cabe lembrar

que o jogo de pesos e contrapesos na sociedade estadunidense é muito mais desenvolvido, havendo espaço mais claro e determinado para que o concessionário afetado por exigências que porventura possam ser qualificadas como indevidas tente fazer valer o que entende que constituem seus direitos (naturalmente, com maiores custos advocatícios). Não é à-toa que — trata-se de dado bem recente — investidores estrangeiros interessados no mercado de saneamento brasileiro indaguem sobre o *passivo ambiental* acumulado do setor.

Quanto ao sistema de recursos hídricos, muito embora sua tradição de regulamentação seja antiga (conforme o Código de Águas, editado em 1934), nos anos mais recentes tem-se registrado um forte esforço para a sua estruturação sobre novas bases conceituais. Destaque-se, a propósito, tanto o princípio de sua gestão compartilhada, reunindo o poder público e a sociedade, quanto o da cobrança pelo uso da água, considerado como um instrumento importante de estímulo à utilização racional dos recursos hídricos e ao controle da qualidade de efluentes. Além disso, o sistema implica um impulso para transformar as bacias hidrográficas em unidades privilegiadas de planejamento das próprias atividades de saneamento, sob o pressuposto, que é real, do aumento do número e da intensidade de conflitos acerca do uso da água (para abastecimento humano, uso industrial, irrigação, descarga de efluentes, etc.).

Na verdade, esse novo sistema está um pouco distante de sua consolidação. A Lei Federal nº 9 433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, entre outras providências, ainda não foi regulamentada. Aparentemente, existe dificuldade de entendimento quanto à caracterização da jurisdição federal ou estadual sobre algumas bacias hidrográficas. Além disso, apenas o Estado do Ceará implantou, mas com algumas particularidades, a cobrança pelo uso da água.

Não obstante, os concessionários necessitarão considerar a realidade desse novo ambiente no seu planejamento e nas suas relações institucionais. Mesmo porque, além dos impactos óbvios relacionados a exigências que se traduzem em custos de implantação de estruturas de controle, há algumas outras questões cujo tratamento, por esses sistemas, apresenta uma abordagem distinta daquela que é típica da regulação da prestação de serviços de saneamento. Sobre esse propósito, dois exemplos podem ser analisados.

O primeiro é o da conservação da água, isto é, a administração racional da demanda sobre um recurso natural que, ao contrário do que se imagina, é relativamente escasso. No caso da regulação das atividades de abastecimento de água, *serviços eficientes e preços adequados* podem significar redução de preços para o consumidor (e é o que o consumidor deseja) e, em conseqüência, estímulo ao aumento do consumo. Para uma concessionária, consumos maiores, desde que possam ser atendidos mediante custo razoável, são, é evidente, uma meta de seus negócios. Todavia, para o sistema de recursos hídricos, é essencial a coibição do consumo conspícuo.

Outro aspecto de interesse diz respeito às metas de cobertura com tratamento de esgotos, um assunto que interessa a vários sistemas de regulação. Usualmente, qualquer política pública trabalha com a meta de universalização do atendimento com sistemas de abastecimento de água, entendida tal universalização como abrangendo pelo menos a população urbana (categoria que acaba por também agregar distritos que, do ângulo da vinculação a atividades econômicas, poderiam, de outra forma, ser qualificados como rurais). Desse modo, é reconhecido que os índices brasileiros de cobertura dos serviços são razoáveis, comparativamente a outros países da América Latina, embora haja desequilíbrios inter-regionais significativos.

Quanto aos sistemas de esgoto, nossos níveis de cobertura da coleta de efluentes são mais baixos que aqueles referentes ao abastecimento de água. Situação notoriamente pior é a do tratamento dos

efluentes coletados. No entanto, é preciso proceder com um pouco mais de cautela quando se trata de aferir quais as consequências dessa limitação percentual de atendimento e, em função disso, quais os investimentos que deverão ser feitos para que haja melhoria da situação. A forma de tratar essa questão, seja pelo fato de interessar a futuros contratos de concessão, seja pela interface com as áreas de meio ambiente e de recursos hídricos, é um tema que interessa de perto à regulação de serviços de saneamento

Ocorre que não parece adequado imaginar que, para esses serviços, a meta a ser perseguida seja a da universalização, utilizando-se, para tanto, da tecnologia tradicional de redes coletoras e tratamento por sistemas públicos. Ao contrário, especialmente em áreas urbanas menos densas, uma solução bastante razoável pode ser a utilização de fossas sépticas que, dependendo das características do terreno e de alguma facilidade de manutenção, apresentem desempenho apreciável, com a vantagem de proporcionar, a baixo custo, pré-tratamento de efluentes compatível com as condições locais. Além disso, há que se ponderar com cuidado, mesmo nas áreas mais densas, sobre qual é a cobertura de tratamento de efluentes desejada, qual é a possibilidade de que seus custos sejam respondidos pela economia local, e se é o caso de um aporte de recursos extraordinário para que um sistema adequado possa ser executado (um bom exemplo, mas não o único, é o das cidades litorâneas, nas quais a ausência de tratamento de esgotos afeta negativamente a economia do turismo). Finalmente, desperta preocupação que delegações de serviços de saneamento estejam sendo planejadas como concessões onerosas, isto é, mediante pagamento prévio do concessionário ao poder concedente. Isso significa: ou elevação de tarifas, ou subtração de recursos necessários ao investimento. Nesse caso, uma área que pode ser muito afetada é a do tratamento de esgotos, cuja viabilização envolve sempre volumes de investimentos consideráveis.

A definição de qual política é viável para dar conta desse assunto ainda não está clara. Ademais, ela sofre os impactos de exigências ambientais demasiadamente elevadas, como já foi observado. A propósito, é pertinente notar que mesmo em alguns países da Europa (Espanha, apenas a título de exemplo), os índices de tratamento ainda são relativamente baixos e, para alguns casos, sua ampliação encontra-se na dependência, ainda que parcial, de recursos fiscais ou de transferências compensatórias efetuadas pela Comunidade Européia.

3. CONCLUSÃO

Um balanço de tantas indeterminações (competências para a prestação de serviços, permanência de estruturas ainda constitutivas do PLANASA, fragilidade institucional e econômica de grande número de municípios, tratamento das desigualdades regionais e dos extratos populacionais de baixa renda, regras e regulamentos oriundos de outros sistemas regulatórios) indica boa dose de dificuldades para o estabelecimento de regras estáveis e bem definidas para o setor de saneamento. Naturalmente, isso cria incertezas sobre o futuro e sobre a velocidade das reformas do setor, além de induzir atitudes mais cautelosas por parte dos investidores e/ou novos operadores dos serviços. Neste momento, a avaliação econômico-financeira e institucional das concessionárias estaduais ou das potencialidades do mercado para os empreendedores privados denotam um comportamento menos arrojado por parte dos analistas das empresas de consultoria financeira, o que constitui efeito dessas interrogações (às quais se somam, é claro, os problemas mais gerais do mercado financeiro internacional, oriundos da crise de países asiáticos).

Um documento recente de uma dessas empresas de análise financeira, datado de junho de 1998, afirma que a área de saneamento básico no Brasil é “altamente desorganizada, descentralizada e fracamente regulada”. A seguir, formula perguntas sobre pontos-chave dos problemas institucionais do setor (contratos expirados, papel dos subsídios, usos conflitivos da água, direitos do consumidor e

seus impactos sobre a economicidade da prestação dos serviços, taxas de retorno admissíveis sobre o investimento, e outras). Parte dessas questões pode, eventualmente, ser respondida, embora não necessariamente de uma forma satisfatória, na medida em que esse tipo de demanda por estabilidade requer, pelo menos preferencialmente, que as regras mínimas estejam definidas e fixadas em legislação. Para outras perguntas, não há, no momento, respostas claras possíveis. Além disso, ainda que estejamos nos encaminhando para uma sociedade cada vez mais contratualista, nossa tradição, que não se remove de uma hora para outra, é de recurso a usos e costumes peculiares a um ambiente de maior informalidade.

Ponderadas todas as variáveis em jogo, há duas opções para o futuro: ou se reúnem forças políticas suficientes para a redução do grau de dispersão das competências para a prestação dos serviços, ou *caminha-se* para entendimentos sucessivos e localizados entre estados e municípios que venham a permitir mudanças de qualidade na organização executiva das atividades do setor. Nessa última hipótese, será mantido um ritmo mais lento de mudanças, embora não seja desprezível o estímulo que possa vir das dificuldades fiscais da área pública. A regulação da prestação de serviços será um elemento de toda uma futura configuração institucional a ser criada, mas seu raio de poder e sua importância estarão condicionados ao tipo de equacionamento jurídico, ou político *ex-ante*, do emaranhado de indefinições que hoje caracteriza o setor de saneamento básico.

Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais*

*Marta T. S Arretche***

Agradeço particularmente a Luis Baltar, Dilma Pereira e Tomás B. de Paula a leitura detalhada da versão original deste trabalho. Seus comentários e sugestões foram essenciais para a elaboração de sua versão final.

** Doutora em ciência política pela UNICAMP e professora de ciência política da UNESP – *Campus Araraquara*.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	79
2. CONDICIONANTES DA <i>REFORMA SEM REFORMA</i>	80
2.1 Estado Federativo, Enfraquecimento da União e Política de Saneamento	80
2.2 As Necessidades de Investimento do Setor Saneamento e o FGTS	82
2.3 A Orientação do Governo Federal	85
2.4 Os Recursos Institucionais do Governo Federal	88
3. AS REFORMAS EM CURSO	89
3.1 Estratégia de Fortalecimento da Companhia Estadual	90
3.2 Estratégia de Desestatização	96
3.3 Estratégia de Municipalização	99
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
DOCUMENTOS CONSULTADOS	106

1. INTRODUÇÃO

Este texto integra um conjunto de trabalhos desenvolvidos pelo IPEA, no âmbito do Projeto Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura, e refere-se às perspectivas de reestruturação do setor saneamento no Brasil.

Entre os anos 70 e meados dos anos 80, expandiu-se notavelmente a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil, como resultado dos mecanismos institucionais e financeiros postos em marcha pelo PLANASA. Constituíram-se, então, no Brasil, 27 companhias estaduais de saneamento, as quais controlam a maior parte das operações no setor, dado que detêm a concessão dos serviços de mais de 4.000 municípios brasileiros, em um universo de cerca de 5.500. A partir de meados dos anos 80, contudo, as condições institucionais e financeiras de operação do PLANASA apresentaram evidentes sinais de erosão. E, a partir de então, debates acerca da reestruturação das condições de oferta desses serviços têm-se avolumado. Nestes anos 90, vêm ocorrendo significativos movimentos de reestruturação do formato de prestação de serviços instituído pelo PLANASA.

Este trabalho destina-se a mapear as tendências de reestruturação do setor, concentrando-se em *estratégias adotadas por companhias estaduais selecionadas*. Meu objetivo, portanto, é de identificar mudanças nas condições institucionais de operação das companhias estaduais de saneamento, bem como examinar as razões que lhe dão sentido.

Inicialmente, procuro demonstrar que, nas condições presentes (operadoras dos serviços subordinadas aos executivos estaduais ou municipais, elevado grau de endividamento e comprometimento orçamentário dos governos estaduais, reduzida capacidade de endividamento das companhias estaduais, concentração do déficit em saneamento nas áreas rurais, nos domicílios mais pobres, nas regiões Norte e Nordeste e no tratamento de esgotos), alcançar a meta da universalização dos serviços com base em padrões mais eficientes de gestão exigiria um enorme esforço de indução por parte do governo federal. Mas, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a política de saneamento não esteve entre as prioridades do governo. Por decorrência, pouco se avançou na aprovação de legislação federal que estabeleça parâmetros mínimos nacionais da oferta dos serviços, bem como defina questões relativas à titularidade, regulação e delegação no processo de reformas em curso. Além disso, as agências federais ligadas ao setor não têm atuado de modo coeso; mais particularmente, os operadores financeiros (BNDES e CEF) têm atuado com autonomia em relação às instâncias ministeriais de planejamento e formulação. Tais fatores, de natureza político-institucional, restringem a necessária sinergia das ações federais, com impactos importantes sobre sua capacidade de indução do processo de reformas. Por essas razões, considero que está em curso, na área de saneamento, um processo de *reforma sem reforma*.¹ Isto é, um conjunto de fatores (entre os quais uma série de medidas tomadas pelo próprio governo federal) têm gerado fortes incentivos à reestruturação das condições institucionais de oferta desses serviços. Mas, esse processo tem-se caracterizado por uma sucessão de marchas e contramarchas, e carrega incertezas quanto à preservação do interesse público e a realização das metas de universalização dos serviços.

A segunda parte do trabalho está destinada a demonstrar distintas trajetórias de reestruturação de companhias estaduais de saneamento. Essas são fundamentalmente resultado de deliberações dos executivos estaduais, influenciadas, por um lado, pela avaliação da situação das suas próprias com-

¹ Tomo emprestado esta expressão do trabalho de Kirkman-Liff, Bradford, "The United States", in: HAM, Chris. *Health Care Reform*. Buckingham, Open University Press, 1997, acerca das reformas na área da saúde nos Estados Unidos nos anos 90. O conceito refere-se a um processo de mudanças significativas na estrutura institucional de prestação dos serviços, na ausência de um programa de reforma.

panhias, particularmente das possibilidades e condições de recuperação de sua capacidade de investimento e, por outro, pela situação fiscal do estado. No âmbito deste trabalho, foi possível mapear três grandes tendências: de fortalecimento da operadora estadual, de desestatização da prestação de serviços e de municipalização dos sistemas de água e esgoto.

No campo do fortalecimento da companhia estadual foram examinados os casos de São Paulo e Paraná e do estado do Ceará. Para manter (e até mesmo ampliar) o mercado de operação da companhia estadual, os dois primeiros adotaram uma estratégia assentada na implantação de um novo modelo de gestão e na diversificação de suas fontes de captação de recursos, o que compreende inclusive abrir o capital da empresa. No caso do Ceará, além dessas medidas, o governo do estado criou uma agência reguladora estadual para fiscalizar a operadora estadual e investiu na automatização de parte de suas operações. Na via da desestatização da empresa, os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo optaram pela venda dos ativos da empresa estadual a uma empresa privada que assumiria a concessão dos serviços. Finalmente, Mato Grosso optou pela municipalização, isto é, a devolução aos municípios das funções de gestão dos sistemas de captação, tratamento e distribuição de água e de coleta de esgotos.

2. CONDICIONANTES DA REFORMA SEM REFORMA

2.1 Estado Federativo, Enfraquecimento da União e Política de Saneamento

A expansão da oferta de serviços de saneamento básico no Brasil ocorreu com base na constituição de um modelo que se pretendia único e homogêneo para o território nacional. Como se sabe, embora a forma municipal de prestação de serviços tenha sido fruto da *resistência* de administrações municipais e cidades de médio e de grande porte e de *nichos burocráticos* no governo federal (particularmente a Fundação Nacional de Saúde), foi um programa federal deliberadamente formulado e implementado (o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA) que permitiu a consolidação no país do formato institucional de prestação de serviços que deu origem a poderosas companhias estaduais de saneamento em todos os estados da Federação.

A implantação de uma modalidade única de oferta de serviços em todo o território nacional só foi possível porque os executores da política federal de saneamento contavam com condições político-institucionais bastante favoráveis à subordinação dos governos locais. O governo federal não contava apenas com um banco federal de fomento, o Banco Nacional da Habitação – BNH, dotado de recursos abundantes advindos da arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. O sucesso do próprio BNH na implantação do PLANASA advinha também do fato de que o Estado brasileiro funcionava, na prática, como Estado unitário.

Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. A *força* do BNH não adveio apenas da abundância de recursos com que contava, da qualificação de sua burocracia e da engenharia operacional do PLANASA. Adveio também dos recursos institucionais que garantiam a capacidade de *enforcement* do governo federal: a frágil autoridade financeira dos governos locais e os mecanismos de subordinação política pelos quais eram alinhados.

Ao longo dos anos 80, alteraram-se radicalmente as condições político-institucionais sob as quais seria possível ao governo federal exercer algum poder de comando sobre a gestão da política de saneamento. De um lado, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil e, de outro, o governo federal já não dispunha dos recursos financeiros e administrativos que viabilizaram a implantação do PLANASA.

A democratização, particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo, e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. A autoridade política de governadores e prefeitos não deriva do governo federal, mas, ao contrário, do voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram sua autoridade sobre recursos fiscais, uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais, assim como estes passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância.

Em suma, como em qualquer federação, no Brasil pós-88, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. No caso brasileiro, acrescenta-se a particularidade (em relação a outros modelos federativos) de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. No caso do saneamento básico, a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro restringe particularmente as possibilidades de atuação do governo federal, que deveria ser capaz de induzir medidas de reforma em companhias que são de propriedade de governos estaduais ou municipais e, além disso, em uma área de política pública em que a Constituição confere titularidade aos municípios.

Em um Estado federativo, os governos locais têm, de fato, a prerrogativa de não aderir a programas propostos pelo governo federal. Na prática, isso significa que a capacidade de *enforcement* do Executivo federal não pode mais ser realizada com base no fato de que o governador de um dado estado é politicamente alinhado (ou subordinado) ao governo federal. Dessa forma, o acesso dos governos locais a recursos fiscais também não dependerá essencialmente de relações de subordinação à orientação da União.

Nessas condições, a possibilidade de que os governos locais venham a implementar políticas desejadas pelo governo federal depende diretamente da capacidade que tenha este último de induzir os primeiros a adotarem uma dada estratégia de atuação. Dito de outro modo, para que os governos locais venham a implementar políticas preconizadas pelo governo federal, é absolutamente necessário que este último seja capaz de formular e implementar estratégias de indução capazes de obter a adesão dos primeiros. Para isso, a União deve *i)* tomar a decisão de implementar uma dada estratégia de indução; *ii)* dispor de uma burocracia tecnicamente preparada para formular programas destinados a induzir comportamentos nos estados e municípios; e *iii)* dispor de recursos administrativos, institucionais e financeiros para implementar tais programas.²

Ora, no Brasil, ao longo dos anos 80, paralelamente à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, assistimos ao progressivo desmantelamento das instituições encarregadas da execução da política federal de saneamento. À extinção do BNH sucedeu-se a *via crucis* institucional das agências federais encarregadas da gestão dessa política. Simultaneamente, a arrecadação líquida do FGTS caiu progressivamente: em 1993, representava menos de metade dos montantes obtidos ao longo dos anos 70,³ a despeito da recuperação obtida ao final dos anos 80 por efeito de medidas de racionalização administrativa. Visto de outro modo, de meados dos anos 80 a meados dos anos 90, assistimos à progressiva desarticulação dos mecanismos (institucionais e administrativos) que viabilizavam a capacidade de comando federal da política nacional de saneamento, tal como desenhada pelo PLANASA.

² Para o desenvolvimento da idéia de que programas de reformas na área social supõem estratégias de indução eficientemente formuladas e implementadas pelo nível de governo nelas interessado, ver Arretche, 1998(a) e (b).

³ A arrecadação líquida do FGTS variou entre US\$ 2,3 milhões e US\$ 3 milhões, entre 1973 e 1982. Em 1993, foi de cerca de US\$ 1,2 milhões (CEF/DEFUS, 1993).

Na verdade, dos governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco dificilmente pode-se afirmar que tenham sido tomadas medidas destinadas a reformular substantivamente a atuação do governo federal no setor. Ao contrário, mantiveram-se os mecanismos centralizados de distribuição dos recursos do FGTS, e a autoridade sobre a alocação desses recursos foi atribuída a uma burocracia muito mais suscetível a pressões clientelísticas e a injunções político-partidárias que a burocracia do BNH.⁴ Além disso, as sucessivas trocas de ministros, diretorias e equipes de trabalho nas agências federais impediam a implementação de qualquer política pela qual o governo federal viesse a exercer efetivamente funções de comando.

Por fim, o PLANASA havia viabilizado a criação e fortalecimento de companhias estaduais de saneamento em todos os estados da Federação, legalmente subordinadas aos governos estaduais. Assim, embora criadas a partir de políticas federais, atualmente a possibilidade de ingerência federal direta nas decisões dessas empresas tornou-se bem mais limitada.⁵

Em suma, dados o desenho institucional consolidado pela política de saneamento implementada ao longo dos anos 70 e a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, eventuais mudanças na forma de gestão dos serviços passaram a depender diretamente de decisões tomadas no âmbito dos estados e, particularmente, no âmbito das próprias companhias estaduais de saneamento.⁶

2.2 As Necessidades de Investimento do Setor Saneamento e o FGTS

A oferta de serviços de saneamento básico no Brasil é realizada por intermédio de 27 companhias estaduais (responsáveis pela prestação de serviços a cerca de 90 milhões de pessoas) e por sistemas municipais em cerca de 1.300 municipalidades, sejam esses serviços autônomos ou vinculados à Fundação Nacional de Saúde. Trata-se, portanto, de um sistema gerido quase exclusivamente pelo setor público, no qual a inserção do setor privado está, de modo geral, restrita à prestação de serviços terceirizados aos operadores públicos.⁷

Esse modelo de intervenção estatal, consolidado pelo PLANASA, viabilizou a expansão massiva da oferta de serviços, e permite notável expansão da cobertura, em um contexto de expansão demográfica e das taxas de urbanização. Cerca de 88% da população urbana do país está abastecida por água; na Região Sul, essa taxa é de 96%, e, na região Norte, onde essa taxa é a mais baixa do país, 68,4% da população urbana estão atendidos (PMSS, 1996).

Grande parte dessa expansão da oferta concentrou-se na instalação de sistemas de distribuição de água. Ainda assim, cerca de 15 milhões de residentes urbanos não têm acesso a água canalizada (PMSS, 1996). Além disso, a massificação da implantação de sistemas de distribuição de água não foi

⁴ É suficiente lembrar os episódios que envolveram a ex-ministra Margarida Procópio e o presidente da CEF Lafaiete Coutinho, por ocasião do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo.

⁵ Essa observação diz respeito essencialmente à alteração da natureza das relações entre governo federal e companhias estaduais de saneamento, se comparamos o período de plena vigência do PLANASA e os anos 90. Na prática, para uma análise mais precisa, seria necessário considerar que o grau de subordinação ao governo federal varia entre as distintas empresas e também que, em diversos casos, essas empresas têm grande independência decisória inclusive em relação ao governo estadual ao qual estão juridicamente subordinadas.

⁶ Como veremos, há obviamente um conjunto de fatores externos que condicionam tais decisões, que vão desde os incentivos derivados das medidas tomadas pelo governo federal até as decisões dos municípios, os quais, na qualidade de poder concedente, têm, no limite, poder para *vetar* qualquer decisão da empresa estadual que venha a exceder as prerrogativas de concessionária dos serviços.

⁷ Há um número insignificante de municipalidades em que o gestor dos serviços é uma empresa privada.

adequadamente acompanhada pela respectiva ampliação dos sistemas produtores. Isso significa que muitos domicílios que dispõem de ligações com redes de distribuição de água não têm acesso efetivo a ela, pois as intermitências dos sistemas, derivadas da insuficiência de produção, são frequentes.

Além disso, os indicadores de cobertura de coleta de esgotos são muito inferiores aos de distribuição de água. Cerca de 10 milhões de domicílios e 40 milhões de pessoas não têm acesso a serviços adequados de esgoto. E, nesse caso, observa-se grande discrepância entre as regiões, pois se o percentual da população brasileira atendida por serviços de coleta de esgoto é de 31,5%, na região Sudeste essa taxa é de 52%, e, na região Norte, de 3,4%. Finalmente, foram muito reduzidos os investimentos em estações de tratamento de esgotos, o que coloca problemas do ponto de vista ambiental e da qualidade dos recursos hídricos.

Em suma, embora o PLANASA tenha viabilizado espantosa expansão dos níveis de cobertura dos serviços de saneamento básico no país, a universalização da cobertura exigiria ainda grandes investimentos. Para instalar sistemas de tratamento de água, universalizar os serviços de coleta de esgotos e instalar estações de tratamento de esgotos compatíveis com as novas exigências ambientais, seriam necessários investimentos de grande vulto.

Segundo a SEPURB/MPO (1995), seriam necessários cerca de US\$ 38,3 bilhões, a serem investidos nos próximos vinte anos, para simultaneamente eliminar o déficit identificado em 1991 e atender às projeções de crescimento populacional. Isso significaria uma necessidade de investimentos da ordem de US\$ 1,9 bilhão/ano em quinze anos.

Como se sabe, historicamente o FGTS tem sido a principal fonte de financiamento da política federal de saneamento. Visto que a orientação de realizar o ajuste fiscal via corte de gastos tem alta probabilidade de manter-se, esse fundo tenderia a continuar desempenhando o papel de principal fundo de fomento às políticas de desenvolvimento urbano. Nesse caso, portanto, cabe avaliar a capacidade de investimento do FGTS.

Observe-se pela tabela 1, relativa ao fluxo de recursos do FGTS, que nos últimos quatro anos elevou-se a arrecadação derivada de contribuições, bem como a arrecadação de empréstimos, tendência que vem ocorrendo desde o início dos anos 90. As receitas financeiras líquidas, que sofreram redução substancial por efeito do Plano Real, tenderam a manter-se relativamente estáveis a partir de 1994. Esse comportamento das receitas do fundo implicou uma elevação significativa das receitas em valores correntes.

No entanto, o volume de saques elevou-se a índices superiores aos das receitas, particularmente os saques relacionados à dimensão indenizatória do FGTS e aqueles derivados do impacto das taxas de juros da economia sobre as prestações dos contratos imobiliários. Os saques por rescisão absorveram uma fatia muito elevada do total de saídas do fundo nos anos de 1996 e 1997,⁸ o que significa que as taxas de desemprego vêm tendo crescente impacto sobre a dimensão de fundo de fomento do FGTS.

No entanto, até 1997, esse volume de saques de natureza automática não chegaria a inviabilizar a capacidade de investimento do FGTS. Na linha *recursos para saneamento* da tabela 1, está apresentado um exercício pelo qual deduz-se, do total de receitas do fundo a cada ano, o fluxo de saídas (excluindo-se os desembolsos relativos às aplicações) e aplica-se, sobre esse resultado, as determinações de

⁸ Para um *total de entradas* da ordem de R\$ 16 bilhões em 1996, mais de R\$ 9 bilhões foram sacados automaticamente para indenizar rescisões de contratos. Em 1997, essa relação foi de R\$ 18 bilhões, para um desembolso em rescisões da ordem de R\$ 10 bilhões.

aplicação de recursos da legislação do FGTS.⁹ Para evitar qualquer risco de superdimensionamento dos recursos disponíveis, o exercício supôs que não houvesse saldo inicial derivado de aplicações não realizadas no(s) ano(s) anterior(es).

Observe-se na tabela 1 que os recursos disponíveis para a área de saneamento a cada ano estariam muito próximos dos valores estimados como necessidades de investimento pela SEPURB. Essa evidência é confirmada pelas linhas *saldo final e disponível* da mesma tabela; nelas observa-se claramente que o volume de recursos disponíveis para novos contratos a cada ano vem acumulando um saldo de dimensões consideráveis: da ordem de R\$ 9,5 bilhões nos anos de 1996 e 1997.

TABELA 1
FGTS: FLUXO FINANCEIRO
1994-1997
(conceito caixa)

Discriminação	(Em valores correntes mil)			
	1994	1995	1996	1997
A - Saldo inicial	163.798	3.386.778	6.347.271	9.728.762
1. Arrecadação de contribuições	4.892.656	9.751.878	11.675.678	12.925.101
2. Arrecadação de empréstimos	851.130	1.997.830	3.123.423	3.711.660
3. Receitas financeiras líquidas	2.512.080	1.919.016	1.266.973	1.490.098
4. Recursos do FDS ⁽¹⁾	1.404	0	0	0
B - Total de entradas	8.257.270	13.668.724	16.066.074	18.126.859
1. Aplicações	433.222	402.173	891.515	3.590.958
Habitação	177.540	227.927	698.908	3.097.376
Saneamento	223.230	150.323	167.205	493.582
Infra-estrutura	32.452	23.923	25.402	...
2. Saques	3.736.298	8.994.707	11.142.055	13.596.775
Rescisão	2.935.584	7.796.309	9.128.553	10.269.386
Moradia	376.918	970.735	1.367.367	2.376.679
Inativas	423.796	227.663	646.135	950.710
3. Encargos do FGTS	398.288	1.185.383	729.389	1.279.929
4. Amortização financeira do FGTS	108.133	21.972	0	0
5. Recurso p/ reserva de risco de créd.
C - Total de Saídas	4.675.941	10.604.235	12.762.959	18.467.662
D - Valores a classificar	-703.143	-103.996	78.376	-54.736
E - Saldo Final	3.041.984	6.347.271	9.728.762	9.333.223
Fundo de Liquidez ⁽²⁾	1.014.845	1.097.644		
Compromissos Existentes	3.256.469			
Disponível ⁽³⁾	2.870.520	6.230.825	5.311.749	7.987.587
Receitas a incorporar	171.464	116.446	247.992	247.992
Recursos para saneamento ⁽⁴⁾	1.605.820	1.386.665	1.677.852	1.300.062

Fonte: Caixa Econômica Federal, GEACO/GEOPE.

Notas: (1) Os recursos do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) foram emprestados ao FGTS de 1992 a 1994, tendo sido totalmente amortizados em 1995.

(2) Reserva técnica do FGTS.

(3) Valores disponíveis para novos contratos.

(4) (total de entradas - (total de saques + encargos financeiros do FGTS + amortização financeira do FDS)) x 0,4. O cálculo supõe uma situação hipotética em que, no ano anterior, o total de recursos para saneamento tivessem sido aplicados; portanto, não haveria saldo inicial.

⁹ Segundo a Resolução nº 246/96 do Conselho Curador do FGTS, 40% dos recursos líquidos obtidos pela diferença, no decorrer do exercício, entre o fluxo de entrada, acrescido das disponibilidades iniciais, e o fluxo de saída do FGTS devem ser aplicados em programas de saneamento básico e infra-estrutura urbana.

Em outras palavras, ainda que penalizado pelo fato de que sua capacidade de investimento tende a ser muito sensível à dinâmica econômica e, particularmente, ao seu impacto sobre o mercado de trabalho, o FGTS permanece como uma fonte de financiamento público a *atividades de alto risco, longo prazo de maturação dos investimentos, alto retorno social e relativamente baixo retorno* (Pinheiro, 1998, p. 9), como são tipicamente os investimentos em desenvolvimento urbano.

Paralelamente, não está descartada a hipótese de que a capacidade de investimento atual venha a reduzir-se ainda mais por efeito de retração ainda maior dos níveis da atividade econômica e das taxas de emprego formal, bem como por efeito de retração na arrecadação de empréstimos derivada da redução do volume de aplicações nos anos mais recentes (Pinheiro, 1998).¹⁰ Entretanto, essa redução teria de ser excepcionalmente significativa para inviabilizar a capacidade de financiamento público às políticas de desenvolvimento urbano com base no FGTS.

2.3 A Orientação do Governo Federal

Parte significativa do elevado saldo de recursos não aplicados do FGTS é explicada pelo endurecimento das exigências federais para concessão de empréstimos. De um lado, a capacidade de endividamento dos solicitantes passou a ser uma condição *sine qua non* para que uma dada companhia ou administração local tenha acesso aos recursos do fundo. O Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO e a Caixa Econômica Federal – CEF também passaram a exigir que programas específicos de desenvolvimento operacional, destinados a reduzir as taxas de perdas dos sistemas, fossem obrigatoriamente incluídos nos projetos de solicitação de empréstimos. Dadas as novas exigências, o gasto em saneamento com recursos do FGTS foi de R\$ 223 milhões, em 1994, R\$ 150 milhões, em 1995, R\$ 167 milhões, em 1996, e R\$ 493 milhões, em 1997¹¹ (ver tabela 1), o que é evidentemente um volume muito inferior à disponibilidade do fundo.

Em suma, as novas condições de acesso aos recursos do fundo tornam praticamente impossível que as necessidades de investimentos do setor saneamento possam ser viabilizadas exclusivamente com base em recursos públicos. Assim, a reestruturação desse setor vem sendo em grande parte condicionada pela crescente dificuldade que têm as companhias estaduais de saneamento para captar recursos do FGTS nos mesmos termos em que o faziam na vigência do PLANASA.

Na verdade, a nova orientação busca enfrentar problemas relativos à eficiência dos serviços prestados. Avalia-se que as condições institucionais que viabilizaram o sucesso do PLANASA (monopólio do setor público, facilidade de captação de recursos, construção de grandes obras) permitiram que a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil seja caracterizada simultaneamente por elevados indicadores de ineficiência e pela ausência de incentivos à introdução de padrões mais eficientes de gestão. Embora fosse possível obter melhores índices de cobertura e de qualidade dos serviços com base em ganhos em eficiência, as condições institucionais da oferta de serviços e a cultura do setor viabilizam a manutenção de formas de gestão altamente ineficientes.

O volume e a forma de obtenção de recursos no período de auge do PLANASA permitiram a generalização de práticas gerenciais caracterizadas pela noção de que decisões de investimento lesivas aos interesses dos beneficiários ou da própria empresa de saneamento poderiam ser compensadas por novos aportes de recursos. Sabe-se que inúmeros empreendimentos sem perspectiva de viabili-

¹⁰ Nesta hipótese estão descartadas eventuais alterações na legislação trabalhista que venham a ter impacto sobre as receitas de contribuições.

¹¹ Esse valor diz respeito às aplicações em saneamento e infra-estrutura.

dade ou rentabilidade, ou ainda que não foram concluídos ou permanecem inoperantes, foram impunemente financiados com recursos públicos.

Aliás, essa mesma regra de operação do antigo PLANASA deu origem à cultura obreira do setor. Há entre os operadores uma concepção dominante segundo a qual necessidades de ampliação da escala e da qualidade dos serviços somente podem ser resolvidas pela construção de novas obras. Paralelamente, as alternativas projetadas davam pouca atenção a soluções menos sofisticadas e de menor custo. Nessa concepção, a melhoria dos serviços está diretamente associada a novos e volumosos aportes de recursos públicos.

À ineficiência em execução e gerenciamento dos investimentos soma-se a ineficiência operacional. As taxas de hidrometração das companhias das Regiões Norte e Nordeste estão em torno de 50%. Nas demais regiões, a maior parte das companhias estaduais opera com taxas de hidrometração que giram em torno de 80%, mas a Companhia Estadual de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro - CEDAE - opera com 30% (PMSS, 1996).

A taxa de perdas de faturamento é superior a 50% em 11 das 27 companhias estaduais de saneamento e superior a 30% em 23 delas (PMSS, 1996), o que revela a existência generalizada de elevados índices de perdas na quase totalidade das CESB. Internacionalmente, são consideráveis aceitáveis taxas em torno de 25%.

Com relação à produtividade do pessoal, taxas em torno de 500 econ(água + esgoto)/empregado já seriam consideradas um grande avanço, embora ainda muito inferiores aos padrões considerados excelentes no plano internacional. As empresas do Sul e Sudeste do país apresentam média de 300 econ(a+e)/emp; mas, na região Norte, essa média é de 120 econ(a+e)/emp (PMSS, 1996). Tais taxas revelam elevado número de empregados por número de beneficiários atendidos. E, se acrescentarmos a isso o fato de que os salários médios dessas empresas estão bem acima da média dos salários do mercado de trabalho local, temos idéia do peso dos custos de pessoal na estrutura de custos dessas empresas. Finalmente, a evasão de receita nas empresas da região Sul é de 7,4%, mas na CAESA (Amapá) e na SANEATINS (Tocantins) essa taxa é de 40% (PMSS, 1996).

As informações disponíveis para empresas municipais indicam que seus custos operacionais são mais baixos do que os das companhias estaduais, porque pagam a seus funcionários salários inferiores aos das CESB. No entanto, há também aí evidências da operação dos sistemas com um número excessivo de empregados e de baixos níveis de eficiência operacional. Segundo a ASSEMAE (1996), 12% dos serviços autônomos não cobram tarifas pelos serviços, 44% cobram somente o serviço de abastecimento de água e 43% cobram serviços de água e esgoto. Dezesesseis por cento dos serviços autônomos cobram uma tarifa fixa (cujo valor, portanto, independe do consumo) e em quase 47% dos municípios a taxa de inadimplência gira em torno de 10%.

Em suma, uma parte significativa dos recursos indispensáveis às necessidades de investimento do setor poderia ser obtida com base em ganhos de eficiência. Contudo, diversos fatores contribuem para a ausência de incentivos para uma reestruturação gerencial e operacional dessa natureza.

Em primeiro lugar, é muito lenta a absorção da idéia de que as condições de captação de recursos para investimento tornaram-se muito mais difíceis. Grande parte dos operadores supõe que as condições sob as quais expandiu-se a oferta de serviços tendem a ser recuperadas.

Em segundo lugar, há fatores relacionados ao fato de que essas empresas estão subordinadas aos executivos estaduais e municipais, dependentes da lógica da sobrevivência política. Empresas da administração indireta permitem maior flexibilidade nos mecanismos de contratação, o que incentiva o *inchaço* das empresas públicas. Na mesma direção, estratégias de investimento e operação que su-

põem medidas de longo prazo não são capazes de contrapor-se à dinâmica do ciclo eleitoral e à troca de dirigentes dos altos escalões das empresas, aos quais o corpo técnico deve subordinar-se.

Em terceiro lugar, boa parte das companhias estaduais de saneamento acabaram por constituir-se em grandes e poderosas empresas, dotadas de autonomia decisória em relação a quaisquer mecanismos de supervisão e controle de suas atividades. Tal fato dificulta enormemente o exercício do poder de regulação e, portanto, a possibilidade de que práticas lesivas aos interesses do setor público e dos usuários possam ser coibidas.

Desse modo, a nova orientação do governo federal com relação ao acesso aos recursos públicos geridos pela União visa em certa medida alterar as condições que, sob o PLANASA, incentivaram a ineficiência gerencial e operacional das empresas de saneamento. A decisão de condicionar o acesso a recursos à capacidade de endividamento e à reestruturação das companhias pretende criar um ambiente institucional que force as empresas estaduais a melhorar seus padrões de eficiência. Não há dúvida de que esse é um condicionante decisivo do processo em curso, na medida em que restringe muito significativamente o acesso a recursos sob condições mais facilitadas de crédito.

2.3.1 A Descentralização, Integração e Flexibilização da Política Federal de Saneamento

Desde 1995, a SEPURB vem implementando a descentralização da alocação dos recursos do FGTS, por meio da instalação de instâncias colegiadas nos estados. Desde 1996, quando se completou o processo de implantação da descentralização, comissões estaduais, constituídas pela representação tripartite do governo estadual, dos governos municipais e de representantes da sociedade civil, têm delegação para selecionar e hierarquizar os projetos de solicitação de recursos do FGTS no âmbito estadual.

Essa iniciativa visou criar processos decisórios pelos quais a centralização favoreceria o clientelismo e a corrupção. Avaliava-se que a corrupção e a ineficiência administrativas das gestões civis anteriores foram possíveis graças à centralização federal; por conseguinte, era forte a concepção que associava positivamente descentralização a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão. Particularmente, nas áreas de desenvolvimento urbano, avaliava-se que o processo de corrupção no governo Collor (associado à gestão de Margarida Procópio no MBES e de Lafayette Coutinho na CEF) só foi possível graças à centralização decisória.¹² Considerava-se também que, dada a heterogeneidade do espaço urbano brasileiro, formas descentralizadas de decisão sobre *onde, como e sob quais modalidades* aplicar recursos federais ganhariam em eficiência, efetividade e eficácia.

A descrença na manutenção da forma centralizada de decisão sobre a alocação dos recursos do FGTS era reforçada pelo temor de que as práticas de corrupção e clientelismo não fossem abolidas ou que estivessem solidamente instaladas nas práticas centralizadas. Foi, portanto, a expectativa de evitar práticas lesivas à aplicação dos recursos público que deu origem à descentralização da autoridade sobre a alocação dos recursos do FGTS. Faz parte, portanto, da orientação programática do governo federal a idéia de que ele deve definir diretrizes gerais, com linhas de financiamento e programas flexíveis, para que instâncias colegiadas nos estados realizem a seleção e hierarquização de propostas e projetos.

¹² Ainda que sua atuação tenha sido objeto de avaliação e denúncia por parte de uma CPI no Congresso e de denúncias ao TCU (o que poderia levar à conclusão de que o nível central estava dotado de recursos legais para combater a corrupção e que, na verdade, a corrupção estava associada à orientação do *então* presidente), avaliava-se que a centralização favorece a corrupção.

Além disso, o governo federal avalia que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que não pode mais cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços, que havia cumprido quando da vigência do BNH (MPO, 1995). Nesse sentido, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de estados e municípios impõem-se como necessidade. Assim, a flexibilização da prestação dos serviços permitiria novos arranjos institucionais para a gestão da política de saneamento, permitindo ampliar as fontes de financiamento e os modos de gestão. Isso implicaria que, doravante, não haveria mais uma única modalidade de gestão no âmbito nacional.

Ao lado disso, a capacitação administrativa dos municípios brasileiros (particularmente no Sul e Sudeste), a maior eficiência decorrente da proximidade entre prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado anterior e as novas regras constitucionais justificariam a adoção do princípio da descentralização como norma fundamental da atuação do governo federal.

Assim, caberia à União um papel predominante normativo e de fomento: definição das normas da política federal, organização de sistemas nacionais de informação, co-financiamento à execução de programas e correção/compensação de desigualdades regionais (particularmente apoio à institucionalização de políticas nos estados do NO, NE e C-O). Caberia aos estados o papel de definição de parâmetros locais dos padrões de oferta dos serviços, bem como de regulação e controle dos programas, que seriam executados primordialmente pelos municípios e/ou pelo setor privado. Caberia ainda aos estados o papel de desempenhar supletivamente a execução de programas naquelas situações em que o nível municipal não puder fazê-lo. Áreas metropolitanas, conurbações, intervenções de escala regional justificariam a ação dos governos estaduais. Todavia, os municípios seriam a instância mais adequada para a gestão e execução dos programas de intervenção urbana.

A proposta do governo federal é de que se estabeleça distinção entre as funções de regulação e controle dos serviços prestados e de execução de programas. As primeiras devem ser exercidas pelo poder público e, preferencialmente, pelo nível estadual, de acordo com princípios, metas, normas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal. A execução pode ser atribuída a agentes privados ou públicos, e, entre esses últimos, ainda que se considere que devam ser preferencialmente desempenhadas pelo nível municipal, podem ser desempenhadas também por órgãos executivos de âmbito estadual.

Como vimos o governo federal considera ainda que são inaceitáveis os padrões de ineficiência das operadoras públicas, o que implica que venha adotando políticas e programas destinados a criar ambiente institucional favorável à adoção de práticas de gestão pautadas pelo princípio da eficiência.

Finalmente, a interface do saneamento com outras políticas afins deveria ser levada em conta nos arranjos institucionais que venham a constituir-se. Dado que a política de saneamento tem relação direta com as políticas de saúde pública, recursos hídricos, meio ambiente e desenvolvimento urbano, a necessidade de integração entre essas políticas deve ser preocupação dos governos.

2.4 Os Recursos Institucionais do Governo Federal

Como vimos, o governo federal tem atualmente uma orientação geral para a política de saneamento. No entanto, não é possível afirmar que as agências do governo federal diretamente envolvidas na gestão dessa política atuem de modo coordenado. Basicamente, a Secretaria de Política Urbana – SEPURB do MPO, a CEF e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES têm atuado diretamente no processo de reestruturação em curso. Entretanto, não chegam a atuar de modo coeso.

A SEPURB está mais diretamente preocupada em instalar incentivos institucionais para uma mudança efetiva dos parâmetros de operação do setor, o que implicaria a institucionalização de um modelo flexível e pautado pelos princípios da eficiência e integração. O BNDES, por sua vez, é francamente favorável a programas de reestruturação que impliquem a desestatização das companhias estaduais. Coerentemente, tem financiado e viabilizado alguns dos processos de privatização que se encontram em curso.¹³ Mas, na qualidade de banco de fomento, não associa a concessão de recursos à adoção de um marco regulatório que estabeleça as condições sob as quais o setor privado deveria atuar. O agente financeiro vem atuando com autonomia em relação ao órgão formulador da política federal de saneamento, o que contribui para enfraquecer o poder de indução do governo federal.

Nesses termos, o processo de reestruturação das formas institucionais de oferta de serviços de saneamento básico é, como veremos a seguir, um agregado de trajetórias estaduais e municipais que resultam essencialmente de decisões tomadas pelos executivos locais, nos marcos do federalismo vigente a partir do final dos anos 80. Isso é também possível porque a estrutura institucional de prestação de serviços constituída sob o PLANASA viabilizou a existência de companhias operadoras sob jurisdição dos governos estaduais, sobre as quais o governo federal tem, na melhor das hipóteses, poder para induzir decisões.¹⁴

Todavia, embora o governo federal disponha de orientação geral para a política de saneamento básico, o conjunto de suas agências não tem atuado de modo articulado, sob comando único. Assim, à existência de uma engenharia administrativa na qual a prestação de serviços é operada por companhias diretamente subordinadas aos governos estaduais e ao fato de que a recuperação das bases fedrativas do Estado brasileiro torna as decisões desses governadores muito mais autônomas em relação ao governo federal, soma-se a atuação fragmentada das agências federais. Esse conjunto de fatores explica porque o processo de reestruturação em curso é essencialmente um agregado de processos de reforma de âmbito estadual e municipal.

No entanto, como vimos, seria impreciso afirmar que a atuação do governo federal não venha condicionando as estratégias adotadas pelos governadores. Na verdade, as novas condições de acesso a crédito junto ao FGTS, a possibilidade de obter recursos para privatização de empresas estaduais e municipais de saneamento e a situação fiscal dos estados e municípios têm sido elementos decisivos das decisões tomadas pelos governos locais.

3. AS REFORMAS EM CURSO

Até o momento, foi possível identificar basicamente duas grandes estratégias estaduais de mudança: a estratégia de fortalecimento da companhia estadual e a estratégia de desativação da empresa, sob duas vertentes: a privatização e a municipalização. Na verdade, mais do que de trajetórias consolidadas, tratam-se de projetos em fase de implantação, o que significa que podem ser alterados por diversas razões, que vão desde a troca dos executivos estaduais até a definição de nova orientação do governo federal, passando por impasses em seu próprio processo de implementação.

¹³ Para apoiar o programa de privatização do Estado do Rio de Janeiro e a privatização da companhia estadual de saneamento do Espírito Santo, o BNDES liberou fundos, como antecipação de recursos, os quais devem ser ressarcidos no curto prazo. O BNDES também tem viabilizado recursos institucionais para os processos de concessão a empresas privadas da gestão dos serviços de saneamento de sistemas municipais autônomos.

¹⁴ Esta é uma das razões pelas quais, diferentemente de outros setores de infra-estrutura, como os de telecomunicações e energia elétrica, o governo federal não tem atuado para instituir um marco regulatório ou mesmo uma agência reguladora do processo de reestruturação da área saneamento.

3.1 Estratégia de Fortalecimento da Companhia Estadual

Esse foi o caminho adotado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP e pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, bem como pela operadora do estado do Ceará, Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE. Essa estratégia consiste essencialmente em manter a operação dos sistemas de águas e esgotos sob gestão da companhia estadual de saneamento, tomando-se medidas para preservar e ampliar as concessões municipais, bem como viabilizar a capacidade de investimento da empresa.

3.1.1 São Paulo e Paraná

Nesses casos, as companhias estaduais reestruturaram-se inteiramente para preservar e ampliar seu espaço no mercado de oferta de serviços de saneamento. Essa estratégia implica não apenas manter ou aumentar o número de concessões municipais em seu próprio estado de atuação, mas também vencer licitações nos mercados nacional e internacional.

A estratégia consiste em: *i)* implantar novo modelo de gestão; *ii)* melhorar a eficiência operacional da empresa; *iii)* ampliar sua área de atuação, elevando as taxas de cobertura; e, finalmente, *iv)* diversificar suas fontes de recursos, o que compreende inclusive abrir o capital da empresa.

No novo modelo de gestão, as empresas estaduais reduziram os níveis hierárquicos do alto escalão da empresa e desconcentraram grande parte das decisões de gestão (sobre recursos humanos, financeiros e materiais) para unidades de negócio de âmbito regional.¹⁵ As unidades de negócio criadas devem ser geridas de maneira a viabilizarem-se de modo independente, o que significa que serão avaliadas isoladamente segundo os resultados econômicos e sociais obtidos. Com essa regionalização e desconcentração associada à cobrança de ganhos em eficiência, pretende-se introduzir mecanismos de gestão que criem incentivos à maior eficiência operacional, e tornem visíveis os resultados obtidos em cada unidade regional e condicionem níveis salariais a ganhos em produtividade.

Um segundo elemento da estratégia consistiu em melhorar a eficiência operacional das empresas. A SANEPAR ampliou o número de ligações por empregado: de 390 ligações por empregado, em 1995, para 509, em 1997, e apresenta taxa de hidrometração de 99,87%. A taxa de perdas (diferença entre o volume de água produzido e o faturado) passou de 28%, em 1995, para 27%, em 1997 (SANEPAR, 1997, p.13). De 1996 para 1997, a empresa elevou a receita com faturamento de água de R\$ 291 milhões para R\$ 348 milhões. A receita com coleta e tratamento de esgotos passou de R\$ 81 milhões para R\$ 97 milhões (SANEPAR, 1997, p. 14). Por sua vez, a SABESP, em 1995, aumentou em 23% sua receita, reduziu em 22% suas despesas operacionais, renegociou e reduziu 45% de seus gastos com contratos terceirizados e, finalmente, reduziu em 20% seu quadro de pessoal (SABESP, 1997, p. 31). Dentre as prioridades da empresa, citem-se: o aumento da receita faturada, a maximização da arrecadação e a redução de despesas e custos empresariais.

Um terceiro componente da estratégia consistiu em ampliar os espaços de atuação das empresas. A SANEPAR já contava, em 1995, com elevada taxa de cobertura de serviços de água, isto é, 92% da população do Paraná (SANEPAR, 1997, p. 14) e 99,2% da população urbana das localidades atendidas pela empre-

¹⁵ A SANEPAR reorganizou sua estrutura hierárquica de sete níveis hierárquicos, com 240 chefias, para dois níveis, um estratégico e o outro operacional. No plano regional, foram instituídas 97 unidades de negócio, que operam submetidas a metas estipuladas em contratos de gestão. A SABESP possui quatro vice-presidências que centralizam as funções estratégicas da empresa, e dezesseis unidades de negócio, dotadas de autonomia para gerir os recursos materiais, financeiros e humanos, bem como seu próprio plano de investimento, de acordo com as diretrizes da empresa estadual. Estas têm por base, no seu planejamento físico-territorial, as bacias hidrográficas do estado.

sa (PMSS, 1996, quadro 5). Nesse caso, a estratégia consistiu em sustentar as taxas de cobertura, tratamento e distribuição de água, e investir na ampliação da coleta e do tratamento de esgotos.¹⁶

No caso da SABESP, as perspectivas de ampliação das taxas de cobertura colocavam-se de modo inteiramente distinto. No Estado de São Paulo está concentrada grande parte dos serviços municipais autônomos, oposição histórica à estadualização dos serviços. As prefeituras municipais prestam diretamente os serviços em 293 municípios, e 329 são servidos pela companhia estadual. Nos municípios servidos pela companhia estadual, a taxa de cobertura por serviços de água em 1995 era de 93,8%, e, por serviços de esgoto, de 89,8% (PMSS, 1996, quadro 5). Entretanto, o descontentamento com a qualidade dos serviços prestados pela operadora estadual aos municípios concedentes é expressivo, particularmente no que diz respeito à intermitência da distribuição de água. Em São Paulo ocorreram dois casos (em Diadema e Mauá) de rompimento do contrato de concessão com a prestadora estadual e instalação de companhias municipais de saneamento.

Nessas condições, a SABESP adotou uma estratégia mais agressiva de renovação de contratos, ampliando os prazos de concessão. Durante o ano de 1997, por intermédio de dezesseis adesões e doze emancipações, o número de municípios operados pela empresa elevou-se para 358 (SABESP, 1997b). A SABESP empreendeu também esforços de evolução das taxas de cobertura nos municípios concedentes: de 96% de abastecimento de água, em 1996, para 99%, em 1997, e de 70% da coleta de esgotos para 73% nos mesmos anos.

Para aproximar as decisões de gestão da empresa às expectativas dos municípios concedentes, a SABESP instalou o Sistema de Gestão Regional, no qual, em cada Unidade Regional de Negócios, uma Assembléia dos Municípios Concedentes (composta por todos os prefeitos desses municípios) deve eleger a Comissão de Gestão Regional; analisar balancetes, planos de investimentos, orçamentos, etc.; e propor mudanças de prioridades. A Comissão de Gestão Regional, de composição paritária entre SABESP e cinco municípios, delibera por votação de maioria (dois terços), tem mandato de dois anos e deve acompanhar o desempenho operacional da Unidade Regional de Negócios.

Finalmente, para reduzir o descontentamento com a qualidade de seus serviços, a empresa buscou reduzir os tempos médios no atendimento, que alcançaram a média de nove dias para as ligações de água e esgoto, 22 horas para o reparo de vazamentos, e dezessete horas para a desobstrução domiciliar de ramais de esgoto (SABESP, 1997b). E, segundo a SABESP, 2 milhões e 800 mil habitantes deixaram de ter rodízio no seu abastecimento de água, dos quais mais de 1 milhão do rodízio permanente (SABESP, 1997, p. 32).¹⁷

O quarto elemento da estratégia adotada pela SABESP e pela SANEPAR consistiu em diversificar as fontes de financiamento das empresas. Em primeiro lugar, a reestruturação da gestão e os ganhos em eficiência operacional viabilizaram resultados positivos no balanço das empresas. A SANEPAR passou de um situação deficitária, em 1995 (prejuízo de R\$48 milhões), para um lucro da ordem de R\$17 milhões, em 1997 (SANEPAR, 1997, p. 15). A SABESP, por sua vez, obteve lucro líquido de R\$ 576 milhões em 1997 (SABESP, 1997 b), e alterou um quadro prévio de déficit e endividamento que comprometia a capacidade de investimento da empresa.

¹⁶ A rede de esgotos da SANEPAR foi ampliada: de 341.449 ligações em 1994 para 468 mil em 1997 (SANEPAR, 1997, p.14).

¹⁷ Observe-se que esses incrementos foram obtidos, como vimos, em um contexto de redução do quadro de pessoal da empresa.

Em segundo lugar, o equacionamento da dívida (muito mais grave na SABESP) permitiria que, em um horizonte de médio prazo, a capacidade de endividamento da empresa voltasse a ser favorável e, portanto, a captação de empréstimos a custos mais reduzidos voltasse a ser uma alternativa.

Entretanto, a grande inovação na captação de recursos consiste nas parcerias com o setor privado: subconcessão de serviços e abertura do capital das empresas a sócios privados. A reestruturação das companhias permitiria torná-las rentáveis e, portanto, valorizar suas ações no mercado de títulos. Basicamente, a idéia consiste em abrir o capital da empresa a um parceiro estratégico que, na condição de sócio minoritário, aportasse recursos ao capital das empresas. As relações entre a companhia e o sócio minoritário seriam regulamentadas por um acordo, no qual seriam estabelecidas as regras em relação ao futuro relacionamento dos dois acionistas e às futuras responsabilidades de cada um nas decisões estratégicas das empresas e na sua gestão corrente.

Além de abrir a participação em sua carteira acionária, a SABESP também abriu licitação para subconceder à iniciativa privada a construção e operação de uma estação de tratamento de esgotos no município de Cajamar. Tendo já obtido autorização da prefeitura do município, a SABESP outorgaria essas funções a uma empresa privada ou a um consórcio por um prazo de quatorze anos, findo o qual a SABESP incorporaria a estação ao seu patrimônio. Desse modo, a empresa deixaria de investir cerca de R\$ 503 milhões na primeira etapa do sistema produtor sudoeste.

Em suma, em suas estratégias de fortalecimento enquanto concessionárias dos serviços de saneamento, SABESP e SANEPAR implantaram novo modelo de gestão e buscaram melhorar sua eficiência operacional, expandir a cobertura dos serviços e diversificar suas fontes financeiras, pela incorporação de empresas privadas às decisões das companhias. Vale dizer, ainda que as empresas adotem alternativas que apontem para a participação do capital privado, que esse é um parceiro que, em condição minoritária, teria, em tese, reduzidas possibilidades de contrapor-se às decisões estratégicas do governo do estado.

Por essa alternativa, portanto, as empresas procuram incorporar a questão da eficiência a seus critérios de gestão, o que significaria alterar o padrão de gestão consolidado durante o PLANASA, pelo qual o aumento da cobertura significava a construção de novas obras com recursos relativamente abundantes. Além disso, incorporar os municípios concedentes às instâncias decisórias da empresa também significa um avanço em relação às práticas passadas de gestão.

No entanto, ainda não está suficientemente claro o possível sucesso dessa estratégia. A alternativa de incorporar-se em condição minoritária pode ser pouco atraente para os capitais privados. Para decidir-se por essa condição, estes precisariam ter perspectiva razoavelmente segura de rentabilidade. Essa perspectiva pode ser posta em dúvida, seja porque o saneamento pode não ser a melhor alternativa em termos de lucratividade, seja porque a possível substituição da direção dessas empresas a cada quatro anos poderia implicar alteração radical dos acordos firmados no momento presente. Diante desse quadro, essas empresas poderiam ser forçadas a oferecer vantagens excepcionais para atrair capitais privados no momento presente, isto é, a necessidade de obter recursos para capitalizar a empresa no curto prazo poderia conduzi-las a oferecerem atrativos de tal natureza aos possíveis investidores privados que poderiam comprometer sua estratégia de longo prazo.

Paralelamente, caso essa estratégia seja bem-sucedida, colocar-se-ia o problema, já mencionado, de que o poder dessas empresas no plano estadual limita enormemente as possibilidades de exercício do controle e regulação sobre suas atividades. Por exemplo, ainda que tenha incorporado os municípios em seu novo modelo de gestão, este é um espaço de decisão de âmbito regional. A SABESP, enquanto empresa estadual dotada de volumosos recursos próprios, teria poder para implementar decisões com relativa autonomia em relação aos conselhos existentes no estado (conselho de saneamento,

conselho estadual de recursos hídricos), em relação a outros conselhos regionais não incorporados em sua estrutura decisória, e mesmo em relação à própria Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras. Nesse sentido, os padrões de prestação dos serviços seriam decididos pelas próprias companhias estaduais de saneamento, e incorrem no problema de superposição de funções de regulação e execução, característico da modalidade atual de prestação de serviços.¹⁸

... A estratégia de abertura controlada da carteira acionária da empresa pode vir a ser constringida pela situação fiscal dos estados. No Paraná, a situação fiscal levou o Executivo à venda de 39,71% das ações ordinárias nominativas da SANEPAR, as quais corresponderam, segundo a imprensa, a 35,16% de seu capital total. O governo preservou 60% das ações com direito a voto, mantendo ainda o controle acionário da empresa,¹⁹ mas o comprador obteve duas diretorias. Nesse caso, portanto, independentemente do sucesso da reestruturação interna da operadora estadual, a estratégia de fortalecimento da companhia foi substituída pela privatização, dado que empresas de saneamento saneadas e rentáveis são muito mais atraentes aos capitais privados. Para o governo do estado, contudo, essa foi apenas uma forma de obter recursos para o Tesouro do estado e fazer frente à sua precária situação fiscal.

Finalmente, a subconcessão dos serviços a um operador privado é considerada questionável do ponto de vista jurídico, já que não poderia ocorrer como ato da concessionária, uma vez que a concessão de um serviço público seria uma prerrogativa constitucional indelegável. Em outras palavras, a concessão não transferiria o poder concedente, o que tornaria ilegal a subconcessão. Como veremos a seguir, com relação ao estado do Ceará, o recurso a esse questionamento jurídico tem limitado o raio de manobra do governo estadual na implementação de sua estratégia de fortalecimento da operadora estadual.

3.1.2 Ceará

Para continuar a exercer o comando sobre a política estadual de saneamento básico, o governo do Estado do Ceará optou por preservar e ampliar o mercado da operadora estadual. Assim, o caminho adotado pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE também consistiu na adoção de estratégias gerenciais que implicassem mudanças nos padrões de funcionamento da empresa estadual. A empresa manteve (e até mesmo ampliou) o número de localidades atendidas pela companhia estadual e, simultaneamente, adotou medidas que visam reduzir o poder dos funcionários da empresa. Essa estratégia consistiu em: *i*) criar uma agência reguladora de âmbito estadual; *ii*) aumentar a eficiência operacional da empresa; *iii*) automatizar parte de suas operações; *iv*) terceirizar a gestão de uma parcela dos sistemas operacionais; e *v*) abrir o capital da empresa a sócios privados.

No âmbito de seu programa de privatização, o governo do estado criou a Agência Reguladora do Ceará – ARCE, que tem entre suas funções a autoridade para regular a atuação dos agentes econômicos que vierem a assumir a gestão das empresas estaduais privatizadas. Assim, a ARCE deverá vir a regular as ações estaduais nas áreas telecomunicações, energia elétrica e, entre outros, saneamento. No caso do saneamento básico, a proposta defendida pelo governo do estado até o momento é não privatizar a empresa estadual, mas preservá-la como empresa de economia mista. A ARCE, por sua vez, regularia todas as ações de saneamento básico no estado, vale dizer, as atividades da CAGECE, da FUNASA e dos serviços autônomos municipais.

¹⁸ Como veremos adiante no caso do Ceará, a criação de uma agência reguladora estadual visa, entre outras coisas, criar mecanismos de controle público sobre a operadora estadual. Todavia, outros instrumentos também poderiam ser utilizados para essa finalidade, como a criação de uma legislação específica e os contratos de concessão e gestão.

¹⁹ "SANEPAR leiloa 39,71% das ações," *Gazeta Mercantil*, 26/5/98.

À CAGECE, empresa diretamente subordinada à autoridade do governo estadual, caberia aumentar suas taxas de cobertura e sua eficiência operacional. Assim, entre 1995-1998, elevou o número de economias de água e de esgoto, bem como ampliou sua presença no meio rural. Isso representou incremento de 30% no volume de água produzido, elevação do número de economias de água de 559.215 para 703.176, e de economias de esgoto de 121.818 para 197.797. Paralelamente, a empresa instalou cerca de 178.500 hidrômetros, passando de uma taxa de hidrometração de 34,62 % para 73,35%, e reduziu o índice de perdas de 43,81% para 31,67% (CAGECE, s.d., p. 5-8). Além disso, no ano de 1998 a empresa incorporou 19 novos municípios que até então não dispunham de nenhum serviço de distribuição de água e coleta de esgotos.²⁰ Finalmente, buscou dar um salto comercial aumentando o faturamento obtido nos municípios do interior: de 5% em 1991 para 20% em 1995.²¹ Em suma, a estratégia da companhia não consiste em reduzir sua presença no mercado, mas, ao contrário, fortalecer e até mesmo ampliar sua área de atuação.

Todavia, uma das grandes inovações da CAGECE consistiu em automatizar parte de suas operações. Na região de Fortaleza, foi implantado um sistema de leitura automatizado, com entrega imediata da fatura de cobrança da tarifa. Paralelamente, foram automatizados sistemas de distribuição de água, de coleta de esgotos e de macromedição na Região Metropolitana de Fortaleza. Essas medidas possibilitaram maior confiabilidade na operação dos sistemas e a obtenção de informações em tempo real, o que permite identificar qualquer ocorrência e tomar as medidas necessárias em menor período de tempo. No entanto, o principal impacto da automatização dos sistemas está associado à sua capacidade de reduzir custos de pessoal, o que permite ampliar a cobertura, sem a necessidade de se efetuarem novas contratações, pois, com a automatização, reduz-se o número de empregados necessários à operação das atividades de rotina da empresa.

A segunda grande inovação da empresa consistiu em terceirizar a gestão de uma parte de suas unidades administrativas. As operações na cidade de Fortaleza foram divididas em quatro unidades administrativas. A gestão de uma delas (o Setor Floresta, na parte sudoeste da cidade, predominantemente habitada por população de baixa renda) foi transferida a uma empresa privada. A partir de maio de 1998 e por um período contratual de quatro anos, uma empresa privada realizará todas as operações de gestão dessa unidade operacional. Permanecem sob responsabilidade da CAGECE as atividades de arrecadação tarifária e de contato com o usuário. A empresa privada, por sua vez, é paga diretamente pela CAGECE mediante uma fórmula prevista em contrato segundo a qual busca-se incentivar a reduzir a diferença entre o volume total de água distribuída e o volume total de água faturada. Essa medida também visa aumentar a capacidade de operação da empresa sem aumentar seu quadro de funcionários permanentes e efetivos.²²

²⁰ Na verdade, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pretendia que as administrações municipais instalassem sistemas autônomos de saneamento, mas estas não aceitaram fazê-lo, pois tratam-se de municípios para cuja população não será possível praticar a *verdade tarifária*. Nesse caso, a CAGECE foi obrigada a incorporá-los.

²¹ Ainda assim, as receitas tarifárias da companhia ainda são altamente dependentes da Região Metropolitana de Fortaleza: cerca de 80% do faturamento da empresa.

²² Na verdade, a CAGECE não fez novas contratações desde 1984. Excluídos os que se aposentaram ou a abandonaram, a empresa permaneceu praticamente com o mesmo número de funcionários desde então: cerca de 1.400. Assim, a ampliação dos serviços fez-se basicamente via contratação de empregados terceirizados, o que representava até então cerca de 1.200 funcionários. Com a terceirização da gestão do Setor Floresta, a empresa concentrou aí os empregados terceirizados e redistribuiu os empregados que atuavam nesse setor entre as três outras unidades administrativas. Desse modo, a relação global entre funcionários e terceirizados permaneceu praticamente inalterada.

Outra alternativa da empresa consiste em subconceder a uma empresa privada a gestão da estação de tratamento de água da cidade de Fortaleza, por meio de uma operação do tipo BOT.²³ Essa iniciativa encontra-se ainda em fase de formulação do edital. Pretende-se que uma empresa privada duplique a ETA atualmente existente e a opere por um prazo de dez anos, devolvendo-a à CAGECE quando esse prazo findar. Nesse caso, a CAGECE subconcederia a produção de água e passaria a comprá-la da empresa privada, mantendo-se encarregada da distribuição de água na Região Metropolitana de Fortaleza. Segundo os cálculos da empresa, deixar-se-ia de investir cerca de R\$ 10 milhões nessa cidade, o que lhe permitiria concentrar seus investimentos no interior, opção que é considerada sem nenhum atrativo para as empresas privadas.

A CAGECE, assim como a SABESP e a SANEPAR, também pretende vender suas ações no mercado e, por esse caminho, obter recursos para financiar novos investimentos. Assentada em um resultado líquido positivo em 1997, a empresa pretende apresentar-se como lucrativa e rentável, o que valorizaria suas ações. Observe-se, portanto, que, nesse aspecto, a empresa também busca adotar um dos componentes da estratégia de fortalecimento da companhia identificado para aquelas duas empresas, a qual consiste em diversificar as fontes de receita e atrair investimentos privados. No entanto, note-se que, no caso do Ceará, trata-se de garantir o espaço da operadora estadual simultaneamente ao enfraquecimento do poder de barganha de seus funcionários.

Ao instituir a agência regulatória independente da companhia estadual, o governo do Estado do Ceará está adotando um caminho fortemente recomendado pelo PMSS e pelo governo federal, isto é, separa as atividades de prestação de serviços daquelas relativas à sua regulação. Nesse sentido, as atividades da companhia estadual estariam subordinadas à supervisão de um órgão independente, o que pode vir a representar incentivo para que pautе suas decisões gerenciais em critérios de operação definidos segundo o interesse público.

Entretanto, a criação da agência reguladora estadual não é uma condição suficiente para garantir que esses princípios se traduzam em medidas concretas. Uma legislação específica no plano estadual, leis autorizativas municipais e contratos capazes de estabelecer padrões e metas de prestação de serviços seriam também recomendáveis para se estabelecerem as diretrizes de operação da operadora estadual.

Na mesma direção, a forma de constituição e operação da agência reguladora estadual é fundamental para garantir sua autonomia e, portanto, sua capacidade efetiva de exercer suas funções de regulação. Entre outros, os instrumentos de representação da sociedade civil e dos municípios, as regras para designação dos dirigentes, os mecanismos de financiamento e os recursos institucionais e humanos da agência são fundamentais para se definir sua atuação efetiva.

Paralelamente, as medidas de terceirização e subconcessão realizadas pela CAGECE têm encontrado resistências derivadas da titularidade dos serviços de saneamento básico. A operação de terceirização da gestão do Sistema Floresta foi realizada sem autorização da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e a subconcessão da ETA na Região Metropolitana de Fortaleza também pode ser barrada com base na inexistência de autoridade da CAGECE para subconceder essas operações.

Na verdade, no caso do Ceará, as medidas de terceirização e subconcessão são fortemente combatidas pelo sindicato de funcionários do setor, que tem conseguido criar empecilhos legais a essas operações. Embora o sindicato não tenha conseguido impedir a licitação da terceirização da gestão do Sistema Floresta, conseguiu instalar uma CPI para examinar as condições da licitação e a escolha da empresa vitoriosa. Com base no argumento de que o contrato de concessão de Fortaleza estabe-

²³ Observe-se que há distinção entre terceirizar serviços e subconcedê-los a uma empresa privada. A primeira consiste em um ato administrativo da operadora dos serviços que, para tal, não depende de autorização do poder concedente. A segunda envolve, como foi observado, medidas juridicamente questionáveis.

lece que a CAGECE tem concessão exclusiva, o sindicato de funcionários conseguiu barrar a licitação para subconcessão da estação de tratamento de esgotos pretendida pela CAGECE. Finalmente, os setores contrários às terceirizações de serviços conseguiram aprovar a realização de um plebiscito, que deveria ter sido realizado no dia 4 de outubro de 1998. Nesse plebiscito, o eleitorado de Fortaleza se pronunciaria favorável ou contrário à privatização dos serviços de água e esgotos no município. Até que essa consulta seja realizada, a CAGECE está legalmente impedida de tomar qualquer ato administrativo na direção da subconcessão.²⁴

No caso particular do Ceará, a estratégia da subconcessão da produção de água esbarra no problema suplementar da sua escassez. Na verdade, a água na região de Fortaleza, quando existente, é dotada de características minerais que exigem grande tratamento. Se, aos investimentos necessários ao tratamento da água da região, acrescenta-se a sua virtual inexistência, o interesse do setor privado nesse negócio tende a reduzir-se muito. Nesse caso, a alternativa para a CAGECE consistiria em aumentar as garantias a serem oferecidas, o que, no limite, pode vir a comprometer a estratégia de viabilizar a expansão dos serviços no interior do estado com base nas receitas extraídas da capital.

3.2 Estratégia de Desestatização

Essa estratégia consiste essencialmente em uma decisão do governo estadual de abrir mão das atividades de operação dos sistemas de oferta de água e tratamento de esgotos. Em outras palavras, consiste em desativar a operadora e transferir suas funções a outro operador privado. É o caso dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

3.2.1 Rio de Janeiro e Espírito Santo

Nesses casos, trata-se de desestatização *strictu sensu*, isto é, o governo do estado simultaneamente abdica da gestão dos serviços de uma operadora estadual e abdica de que esses serviços sejam prestados por um agente público. Esses estados tomaram medidas para viabilizar a venda dos ativos da empresa estadual para uma empresa privada que assumiria a concessão desses serviços.

A decisão do governo do Estado do Rio de Janeiro de privatizar a Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro – CEDAE apóia-se na avaliação de que o nível de cobertura de serviços de água e esgotos no estado é muito baixo, o que exigiria vultosos investimentos para que se alcançasse a universalização. A CEDAE, por sua vez, teria baixa capacidade de endividamento, ao mesmo tempo que seria impossível a sua reestruturação de modo a torná-la eficiente e rentável. Os funcionários da companhia disporiam de excessivo grau de autonomia em relação às orientações do governo do estado, ao mesmo tempo que o gasto com pessoal seria excessivamente elevado: para uma previsão de receita da ordem de R\$ 8,5 bilhões, cerca de 75% são gastos com pessoal, encargos e dívidas; a CEDAE paga salários muito superiores à média do mercado; e esse é o componente de despesa cuja variação é a mais elevada na evolução dos custos da companhia. Dados esses fatores, seria impossível para a CEDAE cumprir os passos necessários à estratégia de fortalecimento da companhia, daí a decisão de vendê-la.

A trajetória de desestatização compreenderia: i) criar uma agência regulatória de âmbito estadual; e ii) vender os ativos da companhia, concedendo a operação dos serviços a um operador ou consórcio de operadores privados.

²⁴ O plebiscito não foi realizado.

O sucesso dessa estratégia, por sua vez, supõe que sejam equacionados obstáculos de diversas ordens. O primeiro deles diz respeito à titularidade dos serviços. A privatização das companhias depende de autorização do poder concedente, vale dizer, dos municípios. Sem entendimento com esses últimos, existe de fato a possibilidade de que administrações municipais alijadas do processo possam recorrer à Justiça para bloquear a privatização da companhia, uma vez que a concessionária não tem autoridade legal para transferir suas concessões. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o consórcio interessado na CEDAE desistiu da compra por considerar que, entre outros fatores de incerteza quanto ao sucesso do negócio, o *imbróglio* jurídico envolvido na privatização da operadora estadual poderia inviabilizar as operações do consórcio privado. O segundo grande problema a ser equacionado diz respeito ao passivo das companhias a serem privatizadas. E, finalmente, um terceiro obstáculo diz respeito ao destino dos funcionários da empresa.

No caso do Rio de Janeiro, a intenção do Programa Estadual de Desestatização é de privatizar 26 empresas controladas pelo estado em várias áreas. Assim, instituiu-se uma única agência reguladora destinada a acompanhar, controlar e fiscalizar as concessões e permissões de serviços públicos nas quais o Estado do Rio de Janeiro figure como poder concedente. A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP-RJ tem uma câmara técnica, a Câmara de Saneamento, destinada a, entre outras funções, acompanhar e fiscalizar o andamento das concessões no setor, bem como estabelecer os índices de desempenho e controle dos serviços públicos de saneamento.²⁵

Um elemento decisivo no processo de viabilização da privatização é a relação com as municipalidades até então servidas pela companhia estadual. Em termos muito simplificados, trata-se de equacionar o seguinte problema jurídico: se a companhia estadual é concessionária dos municípios, teria poder para unilateralmente transferir suas funções a uma empresa privada sem autorização do poder concedente? Visto de outro modo: ainda que a companhia possa vender seus ativos, esse ato não implicaria autorização para que um terceiro opere os serviços de saneamento concedidos às companhias estaduais. A impossibilidade de se obter acordo com as prefeituras municipais aumenta o grau de insegurança de um potencial comprador dos ativos da companhia estadual, uma vez que sua possibilidade de efetivamente operar os serviços pode ser contestada pela municipalidade à qual deveria servir.

Há um projeto de lei, de autoria do senador José Serra, que reafirma a disposição constitucional que estabelece, quando se tratar da prestação de serviços de interesse local, que o poder concedente dos serviços públicos de saneamento seria o município; mas, em casos nos quais a prestação de serviços envolva interesses comuns a dois ou mais municípios, a titularidade passaria a ser do governo do estado. Caso esse projeto de lei venha a ser aprovado, o governo do estado não dependeria da autorização das administrações municipais para transferir as funções da companhia estadual a uma empresa privada nas conurbações e regiões metropolitanas. Mas, ainda assim, os municípios concedentes do interior poderiam vir a contestar juridicamente a subconcessão dos serviços a uma terceira empresa.

²⁵ A ASEP-RJ foi criada em 13 de fevereiro de 1997, mas seu regimento interno somente foi publicado em 8 de abril de 1998.

Em suma, é muito pouco provável que esse problema possa ser resolvido pela via jurídica;²⁶ ou, visto de outro modo, sem acordos entre o governo do estado e as administrações municipais, aumenta o grau de incerteza posto aos potenciais compradores da empresa. Para atraí-los, tornar-se-ia necessário que, na licitação e em toda a operação de privatização, aumentassem as garantias oferecidas aos potenciais compradores, o que pode vir a comprometer o interesse público ou mesmo reduzir o preço de venda dos ativos da companhia.

Assim, encontrar uma fórmula de privatização que contemple a questão juridicamente não resolvida da titularidade das concessões e que agrade às prefeituras municipais é vital para o sucesso dessa estratégia. No caso do Espírito Santo, a solução encontrada até o momento foi propor que os recursos advindos da desestatização sejam divididos entre o governo do Estado e as administrações municipais que licitarem conjuntamente; os municípios que não aderirem ao programa de desestatização deverão negociar com a nova concessionária as novas condições de prestação dos serviços, bem como a transferência do patrimônio. Nesse caso, eles poderão municipalizar a prestação dos serviços, ou ainda abrir licitação para que outra empresa privada assumira a concessão. Observe-se que, nesse caso, embora a modelagem adotada tenha viabilizado uma solução rápida para se obter a adesão dos municípios à privatização, a divisão dos recursos derivados da venda da companhia implica retardar investimentos.

Um segundo grande problema a ser equacionado na transição para novo modelo de gestão diz respeito ao passivo acumulado pelas empresas estaduais. Em geral, a decisão pela privatização está associada à existência de companhias que supostamente venham a ser rentáveis caso sejam geridas de modo mais eficiente. Isso significa que os métodos de gestão até então vigentes as tornavam deficitárias e detentoras de um passivo de dimensões consideráveis. As dívidas derivadas de empréstimos realizados no passado, o passivo trabalhista, ou ainda o passivo junto às entidades previdenciárias patrocinadas pelas companhias estaduais devem ser objeto de negociação com a empresa compradora. O montante desse passivo, variável de uma companhia a outra, tem impacto direto no interesse do setor privado em comprar os ativos dessas empresas. Paralelamente, caso o passivo seja incluído na futura concessão, essa decisão implicaria redução no curto prazo dos montantes a serem investidos em saneamento.

Em terceiro lugar, associado ao problema da ineficiência operacional e de gestão está o excessivo número de funcionários e seus elevados salários. No caso da CEDAE, o tempo médio de serviço na empresa de seus cerca de 10 mil funcionários é de dezesseis anos. Os custos do enxugamento de uma empresa com essas características podem ser muito elevados no curto prazo, o que pode tornar pouco atrativo o negócio da privatização.

²⁶ No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o governo do estado promulgou, em 16.12.97, a Lei Estadual nº 87, que cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Micro Região dos Lagos, definindo os serviços aí operados como de interesse comum. Nesse caso, os serviços de produção e distribuição de água, assim como os serviços de coleta e tratamento de esgotos, seriam competência do governo estadual. A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, por sua vez, anunciou, em 17.2.98, que bloquearia a venda da CEDAE na Justiça, caso fosse alijada do processo, declarando que a Lei Estadual nº 87 é inconstitucional. Problemas relacionados à titularidade das concessões também ocorreram com os municípios de Campos e Niterói, no Rio de Janeiro. As contestações jurídicas à inconstitucionalidade das medidas que viabilizariam a privatização da CEDAE levaram a sucessivas prorrogações do leilão de venda da companhia. Até este momento, o leilão não se realizou, a despeito de insistentes esforços do governo do estado. Mais recentemente, o consórcio interessado na compra da empresa desistiu da operação, em razão das incertezas quanto à possibilidade de poder vir a operar efetivamente a companhia.

3.3 Estratégia de Municipalização

Nesse caso, a opção do governo estadual foi devolver aos municípios, na qualidade de poderes concedentes, as funções de gestão de seus sistemas de saneamento básico.

3.3.1 Mato Grosso

A decisão do Executivo estadual de adotar uma estratégia de devolução aos municípios das funções de gestão dos sistemas de oferta de água e coleta de esgotos apóia-se na mesma avaliação negativa das operadoras estaduais, já esboçada para os casos anteriores. O Executivo estadual considera que seria impossível reestruturar a Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso – SANEMAT. A companhia apresenta historicamente prejuízo operacional da ordem de US\$ 30 milhões/ano e, simultaneamente, expressivas deficiências operacionais: Sua estrutura administrativa seria incompatível com os serviços que deveria prestar, pois apresenta desequilíbrio muito grande no quadro de pessoal.²⁷ Do total de funcionários, cerca de 25% estão concentrados na capital, Cuiabá.²⁸ Além disso, o plano de cargos e salários da empresa (salários mais elevados do que os do mercado de trabalho local, incorporações de gratificações, licenças, ganhos trabalhistas) tornariam muito elevados os custos de pessoal da companhia.

Uma avaliação negativa quanto às possibilidades de recuperação da capacidade de investimento da operadora estadual associou-se à situação fiscal do estado para a definição da estratégia de municipalização. No Mato Grosso, a privatização foi descartada devido à definição constitucional que confere poder concedente aos municípios. Acrescenta-se a isso que dois dos maiores municípios do estado, Rondonópolis e Cuiabá, já haviam solicitado a devolução de seus sistemas, por descontentamento com a qualidade dos serviços oferecidos pela SANEMAT. Assim, em abril de 1997, apoiado em modelagem realizada pelo PMSS, o governo do estado definiu uma estratégia de devolução da gestão aos poderes concedentes, que começou a ser implementada no ano de 1998.

Basicamente, o caminho adotado pelo governo do estado consistiu em divulgar aos municípios sua intenção de devolver os sistemas e negociar a estratégia de devolução com os municípios interessados. Isso significa que, até o momento, a estratégia de devolução compreendeu exclusivamente aqueles municípios que, por iniciativa própria, mediante a divulgação das intenções do governo do estado, manifestaram-se interessados em assumir seus sistemas.

Assim, com esses municípios, a estratégia consistiu em: na primeira fase, *i*) estabelecer um convênio de cooperação mútua, com prazo de vigência de noventa dias, que define a intenção do município de retomar a concessão dos serviços, bem como os termos da transição da gestão da concessionária estadual para a administração municipal; na segunda fase *ii*) estabelecer as condições de avaliação do patrimônio da SANEMAT instalado no município, por meio da assinatura de um termo de acordo entre esta companhia e o município interessado; e, finalmente, *iii*) transferir a gestão do sistema pela assinatura de um termo de reversão, que torna nulo o antigo contrato de concessão entre a operadora estadual e o município e define as novas condições de gestão municipal dos serviços de águas e esgotos.²⁹

²⁷ Em 1998, a SANEMAT contava com 1.542 funcionários, dos quais 408 desempenhando atividades administrativas e 1.134, atividades operacionais (dados obtidos em entrevista junto à direção da SANEMAT).

²⁸ Dados obtidos em entrevista junto à direção da SANEMAT.

²⁹ Para que esta última ocorra, é necessário que o município crie uma estrutura institucional comprovadamente capaz de exercer as funções de gestão do sistema; por exemplo, um departamento municipal de águas e esgotos.

Os convênios de cooperação mútua (primeiro passo do processo de devolução que consiste, na verdade, na preparação da transferência da gestão) consistem em uma carta de intenções, pela qual ambas as partes definem os termos de uma cooperação temporária – pelo prazo de noventa dias – com vistas à futura devolução dos sistemas municipais de água e esgotos. Há, basicamente, três tipos de convênios: *i)* com municípios que pretendem conceder a gestão do sistema a operadoras privadas; *ii)* com municípios com contrato de concessão vencido; e *iii)* com municípios interessados em estabelecer cooperação técnica a fim de assumir a gestão municipal dos sistemas.

No primeiro caso, o próprio Convênio de Cooperação Mútua estabelece que a municipalização do serviço incorrerá (caso todos os requisitos da municipalização sejam cumpridos) também nos procedimentos para licitação e concessão à iniciativa privada. Nesse caso, durante o período de transição, a SANEMAT compromete-se a fornecer mensalmente à administração municipal os dados referentes à arrecadação e ao faturamento, bem como as informações relativas às despesas efetuadas no município. A SANEMAT também se compromete a fornecer todas as informações necessárias ao processo licitatório, embora a aprovação da licitação seja competência da administração municipal. Assim, a indenização à operadora estadual do patrimônio instalado no município não traria nenhum ônus à administração municipal, sendo transferido à concessionária privada.³⁰

No segundo caso, dos municípios com contrato de concessão já vencido, o procedimento é semelhante ao dos primeiros. Porém, nesse caso, durante o processo de transição, além de receber informações sobre o funcionamento do sistema local de água e esgotos, a administração municipal passa a ter autoridade para definir a alocação da tarifa.

Finalmente, para os municípios interessados em assumir diretamente a gestão de seus sistemas locais, a SANEMAT obriga-se a prestar todas as informações necessárias à elaboração do plano para operação do sistema, bem como o cadastro comercial e o banco de dados. Esses dados referem-se à arrecadação e ao faturamento, bem como às despesas efetuadas durante o mês corrente.

Portanto, *grosso modo*, na fase de transição, a SANEMAT opera, fatura e arrecada, ao passo que a administração municipal tem acesso às informações relativas ao funcionamento do sistema que virá a assumir.

Em qualquer uma das situações municipais, o segundo passo consistia em inventariar o valor patrimonial dos investimentos realizados pela SANEMAT em cada município. O termo do acordo consiste justamente em estabelecer que essa avaliação patrimonial seja realizada por empresa especializada, a ser contratada pela SANEMAT. Na verdade, a transferência definitiva do sistema local somente ocorrerá quando a SANEMAT for indenizada pelos investimentos não amortizados realizados em cada município.

Entretanto, o processo de avaliação não impede a cessão da gestão. Mas, enquanto a avaliação e o acordo entre as partes não ocorrer, cada administração municipal deve repassar mensalmente à SANEMAT a taxa de 7,5% sobre o faturamento mensal dos serviços de água.³¹ Contudo, no caso de a administração municipal pretende conceder a um operador privado a gestão dos serviços, não pode privatizar bens de que não dispõe. Visto de outro modo, até que seja concluída de forma satisfatória

³⁰ Para tal, é fundamental, como veremos adiante, um acordo entre as partes quanto à avaliação do patrimônio da SANEMAT instalado em cada município.

³¹ Esses montantes serão debitados do valor patrimonial a ser pago à SANEMAT, quando da efetiva transferência do patrimônio. São creditados como caução, na qualidade de antecipação da indenização do patrimônio, enquanto se procede à avaliação.

a avaliação patrimonial do sistema local, o município deve geri-lo diretamente, não lhe sendo permitido transferir para terceiros os bens a serem avaliados.

Observe-se, portanto, que até o final de 1998 a estratégia de municipalização compreendeu, exclusivamente, a gestão dos sistemas e não a gestão do patrimônio da SANEMAT instalado no município. Esse seria o último passo do processo de devolução que, segundo as entrevistas realizadas, começará a ser implementado em 1999. Na verdade, esse passo supõe um difícil acordo entre as partes, para o qual o inventário físico, realizado previamente à entrega da gestão, é um instrumento fundamental.

Um aspecto importante do processo de municipalização em curso diz respeito aos funcionários da SANEMAT. Na transferência da gestão, não está prevista a transferência do quadro de pessoal da operadora estadual. Os empregados podem vir a ser incorporados pelo novo operador, mas isso não está contratualmente previsto. Uma vez transferido o sistema, os funcionários têm sido colocados em disponibilidade e tendem a ser demitidos,³² ou, em alguns casos, incorporados aos sistemas locais.

Até outubro de 1998, dos 92 municípios operados pela SANEMAT, 49 haviam assinado o convênio de cooperação técnica, 25 haviam efetuado o inventário físico (correspondente a patrimônio e equipamentos) e 16 já haviam operado o inventário e efetuado a reversão do sistema.³³ Esses dados indicam que o passo mais imediato do processo em curso no Estado do Mato Grosso consistirá em concluir os inventários relativos ao patrimônio instalado e proceder à reversão definitiva dos sistemas locais, o que incluirá a transferência da gestão e da propriedade.

Esse passo é, na verdade, um dos pontos de estrangulamento e retardamento da municipalização, uma vez que os municípios questionam a avaliação do valor contábil do patrimônio e, por consequência, o cálculo do montante da indenização. Entretanto, para as administrações interessadas na privatização do sistema, a necessidade de fechar acordo para se proceder à licitação pode constituir-se em um poderoso incentivo para ceder às proposições da SANEMAT. Para os municípios dispostos a assumir diretamente a gestão de seus sistemas locais, esse acordo pode ser postergado no tempo.

Além dessas etapas, estão previstas ainda: *i*) a criação de uma agência reguladora estadual; *ii*) a criação do Conselho Estadual de Saneamento; e *iii*) a criação do Fundo Estadual de Saneamento. Pretende-se que o fundo seja financiado a partir de taxa a ser cobrada sobre os municípios associados; em contrapartida, todos os municípios regulados teriam direito à participação nos recursos do fundo, com especial prioridade àqueles municípios considerados *inviáveis*, vale dizer, pequenos, isolados e distantes de mananciais hídricos.

Um importante facilitador do resultado mencionado diz respeito a uma particularidade dos sistemas locais no Estado do Mato Grosso. Cada sistema municipal é inteiramente independente, isto é, todos os municípios tinham seus próprios sistemas de captação, tratamento e distribuição de água, bem como seu próprio sistema de esgotos. Esse fato reduziu um importante obstáculo à municipalização, que implicaria a necessidade de acordos envolvendo mais de uma administração municipal, caso em alguma etapa esses sistemas fossem integrados.

Como tendência, as informações coletadas junto aos gestores do processo de municipalização indicam que os municípios de maior porte, cujas dimensões do mercado local podem ser atrativas à operação da iniciativa privada, tendem a buscar essa alternativa para efetuar a concessão plena a ter-

³² Por exemplo, no caso do município de Rondonópolis, o sistema local ocupava 98 empregados. Com a municipalização, 75 foram contratados pela Prefeitura, mantidos os mesmos salários da SANEMAT, mas 23 voltaram para a empresa estadual, que não dispõe de recursos para pagar as indenizações.

³³ Dados obtidos em entrevista junto à direção da SANEMAT.

ceiros. Mas, municípios menores (em geral, com número de economias inferior a dois mil) tendem a não constituir mercado atrativo para operadores privados. Nesse caso, o governo do estado pretende incentivar a criação de consórcios intermunicipais que constituam mercado potencialmente rentável. Finalmente, há um número reduzido de municípios (pequenos e isolados, com difícil acesso a mananciais hídricos e habitados por populações com baixo poder aquisitivo) cujas dificuldades, seja para atrair investidores privados, seja para operar diretamente, seriam quase intransponíveis. São justamente esses os municípios que, mesmo na hipótese de haverem assinado o convênio de cooperação, não dão andamento ao processo.

A municipalização do saneamento básico no Estado do Mato Grosso caminhou em passo acelerado no ano de 1998. Dos 92 municípios operados pela SANEMAT, cerca de 15% já rescindiram seus contratos com a operadora estadual, assumindo seus sistemas locais. Além disso, cerca de 53% revelaram interesse em fazê-lo, se tomarmos como indicador o número de municípios que assinaram os convênios de cooperação. Essas são taxas significativas se considerarmos os prováveis custos financeiros e políticos implicados na assunção da gestão desses sistemas.

Todavia, é provável que parte significativa dos municípios que poderiam obter ganhos com a municipalização já tenha efetuado a reversão dos sistemas: são justamente aqueles municípios que poderiam efetuar as privatizações ou ainda os que teriam condições de assumir a gestão de seus sistemas locais. Na verdade, os dezesseis municípios que já efetuaram a reversão representam dois terços das economias dos municípios existentes no estado.³⁴

Com efeito, além de haver municípios que retardam o processo de inventariamento, há outros que sequer se manifestaram, seja porque não têm condições de assumir a gestão, seja porque não têm a menor perspectiva de atrair o interesse de um operador privado.

Por sua vez, para a própria SANEMAT, há expressivas dificuldades derivadas do sucesso da estratégia adotada. Embora esta tenha visado em grande parte desonerar os cofres estaduais, o caminho adotado não altera significativamente o passivo geral da companhia, seja junto ao governo federal, seja junto aos prestadores de serviços, porque o passivo da empresa permanece sob sua responsabilidade. De qualquer modo, embora a estratégia adotada não resolva o déficit fiscal do governo estadual, não contribui para agravá-lo.

Uma possibilidade de obtenção de receitas poderia advir das indenizações das prefeituras. No entanto, o montante dessas receitas depende do sucesso dos acordos a serem realizados com cada administração municipal e da extensão do processo de municipalização. Contudo, dado que dois terços das economias existentes já foram revertidas, não é de se esperar que esta ainda possa ser uma fonte substancial de receita.

Um segundo fator diz respeito às indenizações do quadro de funcionários. A municipalização gera um novo operador. Nesse caso, o pessoal desocupado deve ter seus contratos rescindidos. A extensão das rescisões e, portanto, do passivo a ser pago, está diretamente relacionada à extensão do processo de municipalização.

Finalmente, na hipótese de que o processo de municipalização só tenha sucesso nos municípios de médio e de grande porte, considerados economicamente rentáveis, que solução seria dada aos municípios considerados *inviáveis*? Caso mantenham suas concessões à operadora estadual, esta não poderia ser extinta e, mais do que isso, teria um sistema inteiramente deficitário, uma vez que estaria privado das fontes de receita dos municípios com maior capacidade de renda.

³⁴ Dados obtidos em entrevista junto à direção da SANEMAT.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Está em curso um processo de reestruturação da modalidade de gestão da prestação de serviços de saneamento no Brasil, tal como foi consolidada por intermédio do modelo PLANASA. Embora seja tipicamente uma *reforma sem reforma*, no sentido de que, pelas razões apontadas ao longo do texto, não vem sendo comandada pelo governo federal, essa reestruturação é parcialmente condicionada pelas novas orientações para a política urbana adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso. As agências federais têm condicionado o acesso a recursos à capacidade de endividamento do proponente, bem como à adoção de métodos gerenciais mais eficientes. Ou, ainda, têm favorecido as privatizações de empresas estaduais ou municipais, alavancando recursos para a concessão da gestão dos serviços a operadores privados. Nesses termos, as decisões tomadas pelos executivos estaduais quanto ao destino das operadoras dos serviços são em parte condicionadas pela avaliação da capacidade de investimento dessas empresas.

Além disso, as estratégias adotadas pelos estados são também em grande parte condicionadas pela situação fiscal de seus respectivos estados, que, para além das dívidas herdadas, é derivada das condições que fazem crescer o déficit público no país. No entanto, os organismos federais não têm atuado de modo coeso, o que tem dificultado a implementação de uma estratégia federal capaz de induzir um processo articulado de reestruturação que garanta que o interesse público seja preservado via instalação de mecanismos de regulação e controle. Essa desarticulação dos organismos federais não apenas restringe a capacidade de indução da União, de operação para que o interesse público seja preservado, como também permite que o processo de reestruturação em curso ocorra em grande medida ao sabor das dificuldades postas para cada governo estadual.

Finalmente, a engenharia administrativa do setor saneamento já era descentralizada, porque operada a partir de companhias subordinadas aos governos estaduais ou locais. Essa herança institucional do PLANASA e o fato de que os governos locais conquistaram expressiva autonomia decisória com a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro implicam que o processo de reestruturação em curso esteja ocorrendo, basicamente, a partir de iniciativas e decisões dos governos locais. Em outras palavras, ainda que esse processo de reformas seja em parte condicionado pelas novas diretivas do governo federal, na realidade tem sido resultante de um conjunto de iniciativas relativamente autônomas de governos estaduais e municipais.

Até o momento, foi possível identificar três estratégias distintas adotadas pelas companhias estaduais examinadas. A primeira estratégia, adotada nos estados de São Paulo, Paraná e Ceará, consiste em fortalecer a companhia estadual, ampliando suas áreas de operação, melhorando seus padrões operacionais na direção de maior eficiência e abrindo o capital da empresa a operadores privados que, em condição minoritária, não teriam (hipoteticamente) condições de se contrapor ao comando de origem governamental. A segunda estratégia, adotada pelos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, consiste em privatizar a empresa, vendendo seus ativos e transferindo a concessão dos serviços a operadores privados. Finalmente, a terceira estratégia, adotada no estado do Mato Grosso, consiste em devolver a gestão dos sistemas locais de água e esgotos aos municípios.

Algumas questões são cruciais em qualquer das estratégias adotadas, ainda que se coloquem de modo diferente em cada uma. A primeira diz respeito à relação entre a estratégia adotada, a estrutura de operações das companhias estaduais e a motivação fiscal para adotá-la. Em qualquer das estratégias, abrir mão apenas das fatias mais rentáveis do mercado de serviços (as operações nas cidades de médio e de grande porte) não é uma alternativa desejável para as empresas públicas estaduais, pois significaria manter as concessões das demais cidades, mas sob uma modalidade de financiamento de natureza assistencial. Esse aspecto está relacionado à estrutura de receita das empresas estaduais, que operam segundo o mecanismo do subsídio cruzado em escala estadual, o que implica que suas recei-

tas são fortemente dependentes das tarifas arrecadadas nas cidades de médio e de grande porte e nas regiões metropolitanas das capitais. Nesses termos, qualquer reestruturação das companhias estaduais deve contemplar o papel estratégico dessas receitas para sua viabilidade econômica. Para a viabilidade financeira dessas companhias, não é possível adotar um caminho de reestruturação que transfira a outro agente econômico as fatias mais rentáveis do mercado, dado que gerir apenas suas fatias menos rentáveis implicaria a falência ou a adoção de uma política fortemente subsidiada pelos cofres públicos.

Essa alternativa implicaria financiar os serviços de saneamento nas cidades menores com base em recursos orçamentários, opção muito onerosa para os cofres públicos. É por isso que a estratégia de fortalecimento pretende subconceder apenas parcela das operações, sob a forma do controle da arrecadação ou sob a forma da concessão onerosa, isto é, essa alternativa permite manter a viabilidade econômica da concessionária pública. É por isso também que a alternativa da privatização somente pode ser colocada para a companhia, pois estados que estão vendendo suas companhias dada sua precária situação fiscal não podem vir a assumir a gestão do saneamento sob a forma puramente assistencial.

De qualquer modo, são necessários estudos mais precisos para que se saiba as características dos sistemas ou áreas *não rentáveis*, dependentes, portanto, de subsídios. Na verdade, nos padrões atuais de operação, caracterizados por elevados graus de ineficiência, torna-se difícil precisar o montante efetivo de recursos necessários à manutenção de serviços de natureza estruturalmente assistencial.

A segunda questão diz respeito à intenção de atrair capitais privados para investimento em saneamento. Do ponto de vista dos capitais privados, a área de saneamento, embora investimento seguro, oferece baixos rendimentos, quando comparada a outras áreas possíveis para investimento. Além disso, a insegurança quanto aos rendimentos futuros, derivada da alternância de governantes, associada ao ciclo eleitoral, ou ainda derivada da possibilidade de perda das concessões com base na titularidade municipal das concessões, pode aumentar significativamente o grau de incerteza colocado para os capitais privados e, assim, tornar o negócio menos atraente.

Nessa situação, se motivados a privatizar suas empresas para aliviar seus déficits fiscais, os governos estaduais se veriam forçados a aumentar as garantias oferecidas no momento presente aos potenciais investidores privados, de modo a compensar suas possíveis perdas futuras. Nesse caso, tornar-se-ia difícil estabelecer claramente qual é a fronteira além da qual a preservação do interesse público e a integração com as políticas de saúde pública e meio ambiente começam a ser ameaçadas. Se a prioridade for a necessidade de *fazer caixa*, a efetividade da regulação e do controle dos serviços em função do interesse público pode vir a tornar-se um problema para a possibilidade de atrair capitais privados.

Uma terceira questão, em parte relacionada à segunda, diz respeito diretamente à questão da regulação dos serviços. O exercício da rigorosa regulação das atividades em saneamento básico (o que supõe aprovação de legislação específica, instalação de agências reguladoras estaduais com transparência e independência, obediência às disposições legais nos processos de contratação e definição de metas e padrões dos serviços) é ao mesmo tempo necessário a potenciais investidores privados e um mecanismo pelo qual poder-se-ia preservar o interesse público e, particularmente, a população consumidora (até mesmo nos casos em que o operador seja um agente público). Na verdade, para o próprio investidor, a definição de marco regulatório das atividades a serem desempenhadas pode operar também como garantia contra o risco de alteração das *regras do jogo*, que pode advir da inevitável troca nos cargos executivos. Em outras palavras, a definição clara de marco regulatório para as funções a serem privatizadas não é um instrumento pelo qual possam aumentar as garantias para a preservação do interesse público. Ela pode ser também mecanismo pelo qual podem ser minimiza-

das as incertezas dos investidores privados com relação ao ambiente institucional sob o qual deverão desempenhar sua atividade econômica.

Assim, é recomendável que a autoridade para o exercício das funções de regulação seja de âmbito estadual ou federal. A área de saneamento envolve seguramente volumes de recursos de dimensões consideráveis, assim como interesses econômicos de diversas ordens. Além disso, os potenciais interessados em assumir a gestão dos sistemas são empresas internacionais de grande porte, bem como empresas de construção civil de médio e de grande porte. A regulação de uma atividade econômica dessa natureza tem muito menos chances de ser bem-sucedida, dada a assimetria de recursos financeiros e administrativos entre, de um lado, um potencial concessionário privado e, de outro lado, grande parte das administrações municipais brasileiras. Ainda que o risco da captura de uma agência governamental pelos interesses privados seja factível para qualquer nível de governo, nesse caso, há evidências de que esse risco aumenta para as prefeituras.

Um quarta questão a ser resolvida diz respeito ao problema da titularidade para a concessão dos serviços. Todas as alternativas que supõem a subconcessão dos serviços (seja para fortalecer a empresa estadual, seja para privatizá-la) esbarram no problema jurídico, ainda não resolvido, da necessidade de obter autorização das administrações municipais. Esse problema é mais difícil de ser resolvido na estratégia de privatização das empresas, mas, em qualquer das trajetórias adotadas, a incerteza quanto à possibilidade de manter subconcessões sem um acordo com as prefeituras e câmaras de vereadores pode tornar o negócio do saneamento pouco atraente para o setor privado, o que pode implicar, novamente, dificuldades à garantia dos interesses públicos. Mas, mesmo nos casos em que a empresa estadual busque ampliar sua atuação subconcedendo parte de seu mercado, a viabilidade dessa estratégia pode facilmente ser posta em xeque caso o poder concedente da prefeitura em questão não autorize que a concessionária estadual transfira a operadores privados a gestão dos serviços.

Uma quinta questão diz respeito aos municípios cujas características os tornam economicamente inviáveis como sistemas locais de saneamento. Em tese, municípios com reduzido número de economias, distantes de mananciais hídricos e habitados majoritariamente por população de baixa renda tendem a não ser capazes de financiar os serviços de saneamento básico com base em tarifas reais. Na estratégia de fortalecimento da operadora estadual, a prestação dos serviços seria financiada com base em subsídio cruzado.

Mas, nas estratégias da municipalização e da privatização de parte dos sistemas locais, o subsídio cruzado não se justifica. Nesses casos, deveria haver uma política de natureza claramente assistencial, isto é, destinada a garantir a prestação dos serviços com base em tarifas subsidiadas. Em primeiro lugar, trata-se de saber qual seria exatamente o ponto de corte para definir que tipo de municípios seriam objeto necessário de uma ação dessa natureza. Em segundo, trata-se de definir que nível de governo seria responsável por esses programas. Na hipótese de que os governos estaduais devessem desempenhar tal tarefa, esse objetivo seria claramente conflitivo com uma das fortes razões da estratégia adotada, que diz respeito a reduzir o déficit fiscal representado pela operadora estadual. Parece, portanto, que essa ação deveria ser objeto de uma política federal. Recursos do FGTS poderiam, por exemplo, ser usados para essa finalidade.

Finalmente, trata-se de examinar a necessidade de definição de uma política nacional de saneamento que estabeleça um programa articulado de reforma para o setor. Como foi demonstrado para o caso da política de municipalização no Estado do Mato Grosso, uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada pode alterar rapidamente condições institucionais prévias de gestão dos serviços. Mais que isso, vimos que as medidas tomadas pelo governo federal têm sido fatores importantes para a definição das estratégias de reestruturação adotadas pelos governos estaduais. No entanto, essas são insuficientes para enfrentar questões nevrálgicas do processo de reformas em curso, tal como foi elencado ao longo deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta T. S. O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes. Tese de doutorado, IFCH/INICAMP, 1998(a).
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. Trabalho apresentado no XXI Encontro da Latin American Studies Association, em Chicago, de 24 a 26 de setembro de 1998 (b).
- JEROZOLIMSKI, Tobias; GRANJA Sandra Inês; GAIARSA, Cláudio Martins. Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-estrutura: Saneamento. Relatório de Pesquisa.
- LUQUE, Carlos Antonio. "Crise Financeira nos Estados: problemas e propostas de solução", in: São Paulo em Perspectiva, vol. 11, nº 3, 1997, p. 32-41.
- PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Fundos de Poupança Compulsória e Financiamento da Economia. Texto para Discussão nº 588, IPEA/ Brasília, setembro de 1998.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. "Finanças Públicas Municipais. Trajetória e Mitos I", in: Conjuntura Econômica, 45(10), outubro, 1991: 44-50.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. "Finanças Públicas Municipais. Trajetória e Mitos II" in: Conjuntura Econômica, 45(11), novembro, 1991: 35-43.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- BNDES. Informe Infra-Estrutura, nº 20, março, 1998.
- CAGECE. Dados Básicos dos Sistemas operados pela Companhia. Fevereiro, 1998, mimeo.
- CAGECE. Relatório de Diretoria. 1995-1997. Fortaleza, CAGECE, s.d.
- Câmara Municipal de Fortaleza. Decreto Legislativo nº 013/97. Dispõe sobre a realização de plebiscito acerca da concessão à iniciativa privada do serviços de água e esgoto de Fortaleza.
- Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Lei nº 2.686. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro.
- Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Portaria ASEP-RJ nº 003. Faz publicar o Regimento Interno da Agência Reguladora de Serviços Públicos concedidos do Estado do Rio de Janeiro.
- MPO. Política Nacional de Saneamento. 1995-1999. Brasília, MPO, 1995.
- PMSS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília, MPO/PMSS, dezembro de 1996.
- SABESP. A Nova Gestão. 1995-8. São Paulo, SABESP, janeiro de 1997(a).
- SABESP. Demonstrações Financeiras 1997. São Paulo, SABESP, 1997(b).
- SANEPAR. Presente para o Futuro. Curitiba, SANEPAR, dezembro de 1997.

**Saneamento:
Os Desafios do Setor e a Política
Nacional de Saneamento**

*Dilma Seli Pena**
*Marcos Thadeu Abicalil***

* Diretora de Saneamento da Secretaria de Política – SEPURB do MPO.

** Consultor da SEPURB.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	111
2. O DÉFICIT DOS SERVIÇOS	111
3. A ORGANIZAÇÃO DO SETOR	115
3.1 Principais Aspectos Econômicos do Setor Saneamento	117
4. INVESTIMENTOS: NECESSIDADES E REALIZAÇÕES RECENTES	119
5. A POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO	121
6. CONCLUSÃO: UMA BREVE AGENDA PARA O FUTURO DO SETOR	134

1. INTRODUÇÃO

Como serviço público essencial, o saneamento constitui responsabilidade do poder público, e pode ser executado por agentes públicos ou privados. Em qualquer caso, é fundamental a organização e capacitação do Estado para sua regulação e seu controle, assegurados nessas atividades o envolvimento e a participação da sociedade.

A ausência ou inadequação dos serviços de saneamento constituem riscos à saúde pública. No Brasil, ainda são verificados elevados índices de internações hospitalares decorrentes de doenças de veiculação hídrica, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde se verificam os menores índices de cobertura. A implantação desses serviços tem forte impacto na redução dessas doenças e das taxas de mortalidade infantil.

A importância dos serviços de saneamento para o meio ambiente e a qualidade de vida da população é sentida de forma mais evidente nos contextos de urbanização ou industrialização aceleradas em que a ausência de tratamento adequado dos resíduos constitui a principal causa de degradação ambiental. A poluição das águas nessas áreas limita os usos múltiplos dos recursos hídricos (abastecimento de água, paisagismo, lazer e turismo, entre outros) e repercute negativamente na economia das regiões afetadas.

Embora 91% da população urbana sejam atendidos pelos serviços de abastecimento de água, persistem problemas importantes a resolver, tais como a concentração do déficit nas áreas de baixa renda e as elevadas perdas de faturamento, o que revela ineficiências no campo da gestão. No esgotamento sanitário, apenas 50% dos domicílios urbanos têm acesso a redes públicas, e apenas 20% do volume coletado é submetido a algum tipo de tratamento. Quanto à coleta de resíduos sólidos, o índice de cobertura no meio urbano é de 79%, dos quais menos de 30% têm destino final adequado.

2. O DÉFICIT DOS SERVIÇOS

Os índices de atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil estão ainda distantes da universalização pretendida e necessária. Em que pesem os incrementos verificados na oferta dos serviços nas últimas décadas, persiste uma demanda não atendida, especialmente nos extratos sociais de mais baixa renda, nos menores municípios, nas pequenas localidades e na área rural. Os índices nacionais de atendimento pelos serviços de abastecimento de água alcançaram, em 1996, 77,6%, e o de redes coletoras de esgotos, 40,3%. Dessa forma, existem ainda no país cerca de 8,8 milhões de domicílios não atendidos por redes de abastecimento de água, e 23,7 milhões não estão ligados às redes coletoras de esgotos. Se considerarmos que nas áreas rurais as fossas sépticas possam ser soluções adequadas à disposição final dos esgotos, a cobertura dos serviços subiria para 43,1%, reduzindo-se o déficit em esgotamento sanitário em 1,1 milhão de domicílios.

TABELA 1
Déficit dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil¹ — 1996

	Número de Domicílios	Rede de Água		Rede de Esgotos	
		Déficit	Déficit %	Déficit	Déficit %
Total	39.745.768	8.896.359	22,4	22.629.417	56,9
Urbano	32.227.158	2.863.561	8,9	16.475.747	51,1
Rural	7.518.610	6.032.798	80,2	6.153.670*	81,8

Fonte: PNAD 1996, IBGE.

Nota: ¹ Considera rede coletora e fossa séptica.

A distribuição do atendimento guarda claros sinais de iniquidade social, com os déficits de atendimento concentrados nos segmentos populacionais de mais baixa renda. Dos 9,4 milhões de domicílios com renda familiar mensal de até 2 salários-mínimos, apenas 5,4 milhões estão ligados às redes públicas de abastecimento de água, ou seja, 42,5% dos domicílios nesse segmento de renda não são atendidos. Esses 4,0 milhões de domicílios não atendidos representam 45% do total dos domicílios brasileiros não ligados às redes públicas de abastecimento de água. Nas áreas consideradas rurais,¹ a disparidade é ainda maior, pois apenas 14,9% dos 3,5 milhões de domicílios com renda mensal até 2 salários-mínimos são atendidos, o que representa um déficit, nesse segmento de renda, de cerca de 3,0 milhões de famílias. Embora em proporção inferior à média nacional, os índices de atendimento de água nas áreas urbanas² também apresentam fortes desigualdades sociais. Cerca de 1,0 milhão de famílias com renda mensal de até 2 salários-mínimos não são atendidas por redes de abastecimento de água, e representam 17,4% das famílias nesse segmento de renda e 35,7% de todas as famílias urbanas não atendidas.

TABELA 2
Déficit em Abastecimento de Água de Famílias com Renda de até 2 Salários-Mínimos

	Total	Urbano	Rural
Nº domicílios	4,0 milhões	1,0 milhão	3,0 milhões
% s/déficit	42,5	17,4	85,1

Fonte: PNAD 96 - IBGE.

Ao analisarmos o acesso aos serviços de abastecimento de água pelas famílias com renda superior a 10 salários-mínimos, em 1996, constataremos que os índices de atendimento se aproximam da universalização, com o déficit de apenas 4,1%. Esses dados demonstram que o acesso aos serviços de saneamento não se relacionam somente à qualidade de vida e à saúde da população, mas também serve para distinguir os pobres dos não-pobres.

O déficit dos serviços é também diferenciado em razão das características e do grau de urbanização dos municípios, sendo menor nas áreas consideradas urbanas, nas quais o déficit dos serviços é de 8,9% para abastecimento de água, o que representa 2,8 milhões de domicílios não abastecidos. Em esgotamento sanitário há um índice de atendimento muito inferior, com o déficit urbano de coleta de esgotos da ordem de 51%, ou seja, cerca de 16,4 milhões de domicílios nas cidades. O volume de esgotos coletados que recebe algum tipo de tratamento é de apenas 20%. A baixa cobertura em esgotamento sanitário, especialmente tratamento, faz que esse déficit constitua-se no maior problema ambiental urbano do país.

Nas áreas rurais, entretanto, os índices de atendimento são bastante inferiores, mesmo se considerarmos que, muitas vezes, as soluções individuais possam ser adequadas.³ Segundo os dados da PNAD/1996, os indicadores de cobertura dos serviços nas áreas rurais atingem apenas 19,8% para

¹ Segundo o IBGE, áreas rurais são aquelas que incluem as populações dispersas e aquelas residentes em pequenas vilas, povoados e aglomerações que não pertençam às sedes municipais e dos distritos. Essa definição pode considerar como rurais pequenas comunidades de características econômicas, sociais e territoriais urbanas. Assim, a abrangência do PASS-CS inclui localidades classificadas pelo IBGE como áreas rurais.

² Áreas urbanas, pelo conceito do IBGE, são compostas pelas sedes municipais e distritais.

³ Como exemplo, as soluções de abastecimento de água por poços ou pequenas nascentes, verificada a desinfecção adequada para atendimento domiciliar em áreas rurais, e a disposição dos esgotos em fossas sépticas podem constituir-se em alternativa apropriada de saneamento básico para essas localidades, diminuindo o déficit real frente aos dados levantados pelo IBGE.

abastecimento de água e 18,2% para esgotamento sanitário (neste caso, considerando redes coletoras e fossas sépticas). Esses percentuais indicam que 6,0 milhões de domicílios rurais não estão ligados a redes de abastecimento de água, e 6,1 milhões, a redes coletoras de esgotos, ou não contam com fossas sépticas. Assim, o déficit de água nas áreas rurais representa cerca de 67,8% do déficit total do país.

Outra característica importante do déficit é em relação ao tamanho das cidades. Como veremos adiante, o déficit proporcional concentra-se nos 3.700 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, onde residem cerca de 24 milhões de pessoas. Nesses municípios, segundo dados do Censo do IBGE de 1991, 22% dos habitantes das áreas urbanas, ou aproximadamente 4,5 milhões de pessoas, estão desprovidos dos serviços de abastecimento de água. Isso significa que aproximadamente 39% do déficit urbano por serviços de água estão localizados nesse segmento de municípios. Nas cidades com mais de 200 mil habitantes existem cerca 1,2 milhão de domicílios não ligados às redes de água, número similar àquele verificado nos menores municípios. Entretanto, nas cidades maiores, residem 57 milhões de pessoas, sendo de 8,8% o número de domicílios sem acesso a redes de água.

TABELA 3
Déficit Urbano Estimado em Água e Tamanho dos Municípios

Município por Faixa de População	Domicílios não Atendidos por Redes de Água	
	Absoluto (1 mil)	(%)
Até 20 mil	864	14,32
20 a 50 mil	463	11,96
50 a 200 mil	611	9,22
Mais de 200 mil	926	5,73
Total	2.864	8,89

Fonte: Censo 1991 - IBGE; PNAD 1996 - IBGE.⁴

As desigualdades regionais também estão caracterizadas nas carências dos serviços de saneamento básico. Os índices de atendimento verificados nas regiões mais pobres, especialmente o Norte e o Nordeste do país, são bastante inferiores àqueles verificados nas regiões Sul e Sudeste, especialmente quando se comparam as respectivas áreas urbanas.

TABELA 4
Distribuição Regional dos Déficits Urbanos em Saneamento — 1996

Região	Número de Domicílios	Rede de Água		Rede de Esgotos	
		Déficit	Déficit %	Déficit	Déficit %
Norte	1.557.504	480.734	30,87	1.418.689	91,09
Nordeste	6.898.990	961.022	13,93	5.348.572	77,53
Sudeste	16.367.425	744.427	4,55	3.967.233	24,24
Sul	5.166.823	291.565	5,64	4.267.182	82,59
Centro-Oeste	2.236.416	385.813	17,25	1.474.071	65,91
Brasil	32.227.158	2.863.561	8,89	16.475.747	51,12

Fonte: PNAD 1996, IBGE.

⁴ Para a estimativa do déficit urbano em abastecimento de água e tamanho dos municípios, foi aplicado o mesmo fator de incremento de cobertura verificado dos serviços entre 1991 e 1996, independentemente da população dos municípios.

Quando verificamos os indicadores de cobertura das áreas consideradas rurais, o déficit apresenta distribuição mais uniforme. Em todas as regiões verificam-se baixos índices de atendimento, tanto para abastecimento de água quanto para esgotamento sanitário. Nos serviços de água, todas as regiões aproximam-se da média nacional, sendo que somente o Sudeste apresenta índice de cobertura mais elevado.⁵ Em esgotamento sanitário, ao contrário das áreas urbanas, o déficit nacional aproxima-se daquele verificado em água, sendo que apenas as regiões Sudeste e Sul têm indicadores melhores do que a média nacional.

TABELA 5
Distribuição Regional dos Déficits Rurais em Saneamento — 1996

Região	Nº de Domicílios	Rede de Água		Rede de Esgotos	
		Déficit	Déficit %	Déficit	Déficit %
Norte ⁶	86.291	67.814	78,58	85.355	98,91
Nordeste	3.691.155	2.975.385	80,60	3.337.420	90,41
Sudeste	1.839.997	1.423.514	77,36	1.331.976	72,39
Sul	1.367.106	1.113.671	81,46	919.423	67,25
Centro-Oeste	534.061	452.415	84,71	479.766	89,83
Brasil	7.518.610	6.032.798	80,23	6.153.670	81,84

Fonte: PNAD/1996, IBGE.

Como foi visto, o déficit em saneamento caracteriza-se pela baixo atendimento à população de mais baixa renda, principalmente nas regiões menos desenvolvidas e menores municípios, e pelos baixos níveis de cobertura pelos serviços de esgotamento sanitário. A universalização dos serviços passa, necessariamente, pelo atendimento prioritário dessas demandas. Entretanto, a superação desse desafio é tarefa complexa, dado o nível de renda da população no qual se concentra a maior parte do déficit. Cerca de 9,4 milhões de famílias no Brasil, 23,6% do total, têm renda mensal inferior a 2 salários-mínimos. Esse percentual, enquanto nas áreas urbanas cai para 18,2%, com cerca de 5,9 milhões de famílias com esse nível de rendimento, nas áreas rurais chega a 46,6%, ou seja, aproximadamente 3,5 milhões de famílias. Uma vez mais, estão presentes fortes desigualdades regionais, como pode ser visto a seguir.

TABELA 6
Distribuição de Renda por Regiões — 1991

Região Geográfica	Até 2 SM		Mais de 2 SM	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Centro-Oeste	11,00%	25,41%	7,26%	56,33%
Nordeste	29,82%	33,76%	7,36%	29,07%
Norte	24,16%	21,80%	15,18%	38,86%
Sudeste	6,50%	21,38%	4,16%	67,96%
Sul	13,98%	21,74%	9,82%	54,46%

Fonte: Censo/1991, IBGE.

A ausência de serviços de água apresenta ainda forte impacto na saúde da população. Dados do DATASUS, do Ministério da Saúde, registram, somente em maio de 1998, mais de 18.300 internações

⁵ Os dados referentes à região Norte não foram considerados, posto que se referem somente ao estado do Tocantins.

⁶ Dados referentes somente ao estado do Tocantins. Não há dados disponíveis relativos à cobertura dos serviços nas áreas rurais dos seguintes estados: Roraima, Acre, Amazonas, Rondônia, Pará e Amapá.

hospitalares decorrentes de diarreia, doença que causou mais de 7.500 óbitos em 1996. O cólera ainda atingiu 3.000 pessoas em 1997, com 50 óbitos.⁷ A incidência de doenças de veiculação hídrica, bem como dos maiores coeficientes de mortalidade infantil, é maior nas regiões e municípios de menor renda. Nessas mesmas áreas verificam-se os mais baixos indicadores de cobertura pelos sistemas de abastecimento de água. Por exemplo, segundo dados do Censo de 1991, o percentual médio de crianças de 0 a 6 anos de idade que viviam em domicílios sem abastecimento de água adequado na região Nordeste era de 62,7%, com uma taxa de mortalidade infantil de 88,2%. Na região Sudeste, esse percentual médio de crianças de 0 a 6 anos de idade era de apenas 20,1%, com uma taxa de mortalidade infantil de 37,0%.

Para atingir o objetivo da universalização dos serviços e superar os desafios impostos pela caracterização da demanda não atendida, é fundamental que se priorizem os investimentos com subsídios fiscais no atendimento às populações de mais baixa renda, que se estimulem investimentos em esgotamento sanitário e que o setor se modernize, buscando formas mais apropriadas para a prestação dos serviços e financiamento dos investimentos necessários, inclusive o aumento da participação privada.

3. A ORGANIZAÇÃO DO SETOR

A Constituição Federal define: (i) que é competência exclusiva da União a definição das diretrizes gerais para a prestação e regulação dos serviços de saneamento; e (ii) a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem implementar programas para a melhoria das condições habitacionais. A titularidade dos serviços de interesse local está claramente expressa na Constituição, sendo uma atribuição dos municípios, de acordo com o inciso V do artigo 30. Nesse caso se enquadram a grande maioria dos municípios brasileiros. Entretanto, onde predomina o interesse comum na prestação dos serviços, como nas regiões metropolitanas, nas quais os sistemas são total ou parcialmente integrados, não há clara definição constitucional. Essa situação tem gerado intenso debate no país e criado dificuldades para reformas na prestação e regulação dos serviços.⁸ O governo federal, com base no disposto no §1º e no §3º do artigo 25 da Constituição Federal, tenta clarear essa definição por intermédio do Projeto de Lei do Senado nº 266/96, que define as diretrizes gerais para a prestação, a regulação e o exercício do poder concedente dos serviços de saneamento.

O citado projeto de lei, em discussão no Congresso Nacional, apresenta, em sua redação atual, que o exercício da titularidade dos serviços de interesse comum, definido em lei complementar dos estados, é responsabilidade conjunta dos estados e dos municípios envolvidos. Mantida essa redação, persiste a necessidade de acordos políticos entre governos estaduais e municipais no nível metropolitano, que se consubstanciarão em lei complementar. Porém, permanecem controvérsias jurídicas importantes, especialmente sobre a possibilidade de compartilhamento de titularidade sobre um mesmo serviço por dois entes públicos diferentes. A solução desse impasse requer, nesses casos, uma clara definição de que serviço integrado (ou parte deste, em que existam instalações compartilhadas) é de predominante interesse comum. Dessa forma, o interesse comum suplanta, mas não exclui, o interesse local de cada município. Assim, o exercício da titularidade dos serviços de predominante interesse comum exige o estabelecimento de normas e práticas de cooperação entre os entes públicos envolvidos. Se a titularidade, nesses casos, for exercida pelo estado, é necessário que a lei estadual

⁷ Existem perspectivas de considerável aumento do cólera nos primeiros meses de 1999, em razão da interrupção ou racionamento dos serviços de abastecimento de água nas regiões atingidas pela seca, principalmente o Semi-Árido nordestino.

⁸ Esse tema é abordado em profundidade no texto elaborado por Ricardo Araújo, que integra esta publicação.

complementar dos estados defina a participação obrigatória dos municípios envolvidos nos processos de definição de políticas, da organização, do planejamento e da regulação da prestação dos serviços, bem como os instrumentos necessários para o exercício dessa cooperação.

Assim, embora a prestação dos serviços de saneamento seja responsabilidade dos municípios (principalmente) e dos estados, a realização dos investimentos é responsabilidade de todos os níveis de governo. Particularmente, o governo federal gerencia os programas de investimento financiados com recursos do FGTS, do BNDES e de fontes externas, vinculados à estratégia de modernização do setor e de recuperação dos investimentos. Implementa, também, políticas de compensação de iniquidades sociais e territoriais, subsidiando investimentos compensatórios com recursos do OGU e de fontes internacionais de fomento.

A prestação dos serviços está concentrada nas 27 companhias estaduais de saneamento básico (CESB) que prestam serviços de abastecimento de água, mediante concessões, em 3.823 municípios (69% do total de municípios do país). Cerca de 89 milhões de pessoas são atendidas pelas CESB, representando 72% da população urbana do país. Essa concentração é menor nos serviços de esgotamento sanitário. As CESB são responsáveis por esses serviços em 1.153 municípios (21% do total). As empresas estaduais coletam esgotos de aproximadamente 34 milhões de pessoas, que representam aproximadamente 55% daquelas que têm seus esgotos ligados às redes coletoras. As CESB prestam serviços nas capitais, na maioria dos municípios integrantes das regiões metropolitanas e na maior parte dos pequenos municípios do país.⁹

Vale destacar, ainda, que as CESB prestam serviços nos municípios mais pobres do país. No âmbito dos 1.368 municípios prioritários do Programa Comunidade Solidária, onde são maiores os níveis de indigência, as CESB respondem por 1.254 municípios (92% do total). Em apenas 65 desses municípios, sendo 51 localizados no Sudeste e Sul, os serviços são prestados por organizações municipais, e, em outros 49, dos quais 30 localizados nas regiões Norte e Nordeste, os serviços são prestados por organizações municipais vinculadas à Fundação Nacional de Saúde.

Os serviços municipais são responsáveis pela prestação dos serviços no restante dos municípios brasileiros, sendo a grande maioria organizada na forma de autarquias. Dados da ASSEMAE,¹⁰ relativos ao ano de 1994, indicam que 64% dos serviços municipais se concentravam na região Sudeste, e eram responsáveis pelo atendimento de 61,5% da população servida por essas organizações. Os serviços municipais das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste representavam apenas 26,5% do total. A Fundação Nacional de Saúde — FNS presta assistência técnica a cerca de 240 desses municípios, a maioria de pequeno porte e localizados nas regiões Nordeste e Norte.¹¹

A participação do setor privado é ainda bastante incipiente, e limita-se, atualmente, a cerca de 20 concessões municipais, plenas ou parciais, concentradas na região Sudeste e em cidades de porte médio. As perspectivas futuras apontam para um forte incremento dessa participação, quer pela ampliação do número de concessões municipais delegadas à responsabilidade de empresas privadas, quer pela sua participação (minoritária ou majoritária) nas empresas estaduais, quer ainda pelo surgimento de outras formas e organizações para a prestação dos serviços (como, por exemplo, empresas regionais, ou mesmo a prestação dos serviços por meio de contratos de gestão).

⁹ Porto Alegre é a única capital cujos serviços são prestados por serviço municipal. Na Grande São Paulo, diversos municípios são responsáveis pelos serviços de distribuição de água e coleta de esgotos, ficando, nesses casos, o tratamento e adução de água e o tratamento de esgotos a cargo da empresa estadual.

¹⁰ Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgotos, citados em PMSS, Série Modernização, v. 3

¹¹ Essas atividades desenvolvidas pela FNS deverão ser gradualmente transferidas à responsabilidade dos municípios beneficiados ou dos respectivos estados.

Os principais problemas verificados na organização do setor são a indefinição da titularidade dos sistemas integrados, principalmente nas regiões metropolitanas, e a reduzida capacidade do setor público para o exercício de suas funções de regular a prestação dos serviços. Esses problemas e as características do déficit dos serviços são centrais na definição dos objetivos e das estratégias da Política Nacional de Saneamento.

3.1. Principais Aspectos Econômicos do Setor Saneamento

No âmbito deste texto, a análise do setor se baseará em números médios. Assim, deve ser ressaltada a existência de grandes disparidades entre as empresas de água e esgotos no Brasil, como abrangência, tamanho, densidade, nível de atendimento, nível de renda da população, nível tarifário, etc. Dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento — SNIS, relativos ao ano de 1997, indicam que as empresas constantes daquele cadastro¹² apresentavam 23,1 milhões de ligações de água e 9,1 milhões de ligações de esgotos. Essas ligações correspondiam a 29,5 milhões de unidades atendidas (economias) com água, sendo 24,3 milhões de unidades residenciais, e 14,0 milhões com redes de esgotamento sanitário, das quais 12,2 milhões, unidades residenciais. As redes de distribuição de água tinham 288.100 quilômetros, o que representa uma ligação de água a cada 12,5 metros, enquanto as redes coletoras de esgotos alcançavam 97.000 quilômetros, ou uma ligação de esgotos a cada 10,6 metros. Essa diferença demonstra que as redes coletoras de esgotos se situam em áreas de maior densidade populacional e maior grau de urbanização, ou seja, nas cidades maiores.

O volume faturado de água por dia foi de 19 mil metros cúbicos, o que significa faturamento anual da ordem de R\$6,1 bilhões, ou seja, cerca de R\$207,00 por economia de água por ano. O volume faturado anual de esgotos foi de 8.500 metros cúbicos por dia, com um dispêndio anual de R\$2,6 bilhões, ou R\$186,00 por economia por ano. O número de empregados próprios das empresas constantes da amostra do SNIS é de 108,3 mil, o que indica um índice médio de produtividade de 4,1 empregados para cada 1.000 ligações de água. Quando consideradas as estimativas dos empregados de terceiros que prestam serviços de natureza permanente às empresas, o número de empregados total chegaria a 138,2 mil, o que representa produtividade média de 6,0 empregados para cada 1.000 ligações de água. O faturamento total por empregado próprio por ano alcança o valor de R\$80.300,00. Entretanto, enquanto nas CESB esse indicador atinge cerca de R\$93.000,00, nos serviços municipais é de apenas R\$52.500,00.

TABELA 7
Faturamento e Emprego em Empresas de Saneamento — 1997

Prestador dos Serviços	Faturamento R\$ milhões/ano	Empregos Diretos (mil)
Cias. estaduais	7.999,9	86,17
Serviços municipais	1.165,7 ⁽²⁾	22,20 ⁽³⁾
Totais do conjunto	9.165,6	108,37

Fonte: SNIS-SEPURB/PMSS 1997.

A distribuição do faturamento apresenta também fortes desigualdades regionais, como pode ser visto na tabela 8. Enquanto o faturamento de água por economia por ano na região Sudeste é de R\$231,00, na Região Nordeste é de R\$145,00. Os custos totais anuais dos serviços por economia na

¹² As empresas constantes da amostra do SNIS/97 representam, no conjunto, mais de 90% do setor.

região Sudeste atingem R\$305,00, ou seja, 84% do faturamento total por economia, enquanto na região Nordeste esse indicador é R\$184,00, ou seja, 94% do faturamento total por economia.

TABELA 8
Faturamento e Número de Economias por Serviços por Região — 1997

Regiões	Receita Operacional Direta e Quantidade de Economias ⁽¹⁾			
	Água		Esgoto	
	R\$ milhões	Economias X 1000	R\$ milhões	Economias X 1000
Norte	185,7	1.058	15,9	67
Nordeste	887,7	6.120	177,0	1.144
Sudeste	3.544,1	15.369	2.044,8	10.315
Sul	1.070,6	4.583	174,9	1.396
Centro-Oeste	416,4	2.329	177,9	1.040
Brasil	6.104,3	29.459	2.590,5	13.962

Fonte: SNIS/SEURB/PMSS 1997.

Nota: ¹Inclui apenas o valor das contas de água e esgotos.

Apesar dos esforços envidados nos últimos anos, em busca de incrementar a eficiência produtiva do setor, ainda persistem grandes ineficiências na prestação dos serviços. As perdas de faturamento (água não contabilizada, ou seja, incluem-se perdas comerciais e perdas físicas) verificadas em 1997 situavam-se em 40,1%, sendo de 39,6% para as CESB, e de 49,9% para os serviços municipais. Embora os indicadores médios sejam altos para todas as regiões do país, e as disparidades, menores, as empresas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (principalmente Brasília) apresentam perdas menores do que as empresas do Nordeste e Norte do país.

O setor saneamento apresenta também significativos impactos fiscais. Sob a ótica das receitas fiscais, somente com a prestação dos serviços, as empresas estaduais geraram, em 1997, R\$3,15 bilhões em impostos e contribuições, de curto e longo prazos.¹³ Os valores de curto prazo correspondem a R\$807 milhões. Nesses valores não estão incluídos os gastos com impostos e contribuições gerados pela realização de contratos com terceiros, para a prestação de serviços ou a realização de obras. Estimativas feitas pelo PMSS, quando da preparação da segunda etapa do programa, indicam que, na realização de investimentos, 15% do valor total se referem a impostos, taxas e contribuições. Esses impostos são pagos pelo contratado. Se considerarmos que em 1997 os investimentos totais do setor, efetivamente desembolsados, foram de R\$2,65 bilhões, podemos estimar que foram gerados impostos adicionais no valor de R\$394,9 milhões.

A execução dos serviços, em especial a realização dos investimentos, requer significativa alavancagem de recursos de terceiros, por meio de financiamentos. Esse fato gera um nível de endividamento considerável, que, pela natureza das empresas do setor (públicas, em sua grande maioria), impacta o endividamento público. Esse fato traz restrições importantes ao setor, como veremos adiante, especialmente neste momento de crise financeira do país, no qual o desequilíbrio fiscal e o elevado endividamento público assumem centralidade causal. Em 1997, as 27 CESB tinham endividamento total da ordem de R\$14,1 bilhões, o que representava 1,63% do PIB. Nesse mesmo ano, o total da dívida pública era de R\$254 bilhões, ou seja, 29,3% do PIB. O peso relativo das dívidas das CESB na dívida pública era de 5,5%.

O perfil do endividamento das empresas é predominantemente de longo prazo, o que demonstra que essas dívidas decorrem ou da realização de investimentos (na medida em que os diversos pro-

¹³ Cálculos baseados em dados dos balanços das CESB, ano-base de 1997.

gramas disponíveis para financiar investimentos são de longo prazo de amortização) ou de processos de renegociação de dívidas vencidas. R\$3,9 bilhões referem-se a dívidas de curto prazo, e R\$10,2 bilhões, 72% do total, a dívidas de longo prazo. O endividamento de curto prazo representa 51% do faturamento total de 1997, e demonstra a limitada capacidade de pagamento dessas empresas. Mesmo quando utilizados indicadores contábeis convencionais, como o índice de liquidez geral, verifica-se uma situação preocupante. O índice médio de liquidez geral é de apenas 0,28, quando seria necessário, segundo os critérios de análise financeira da Secretaria do Tesouro Nacional, um índice de 0,40. Esse indicador demonstra reduzida capacidade de endividamento no longo prazo. Uma vez mais, vale ressaltar que essa análise, baseada nas médias nacionais, exclui importantes diferenças verificadas entre as 26 CESB integrantes do SNIS.

4. INVESTIMENTOS: NECESSIDADES E REALIZAÇÕES RECENTES.

Para a consecução do objetivo da universalização dos serviços de água e esgotos no Brasil, até o ano de 2010, são necessários recursos da ordem de R\$37,6 bilhões, ou seja, uma média anual de R\$3,13 bilhões. Do total, R\$30,1 bilhões serão necessários somente para coleta e tratamento de esgotos sanitários (80% dos investimentos necessários).¹⁴ Esse volume de recursos significa um esforço de investimentos da ordem de 0,36% do PIB, em valores correntes. No período de investimentos mais intensos no setor, durante a década de 70, os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80, a taxa caiu para 0,28%, e, na década de 90, para 0,13%.¹⁵ O ano com maior taxa de investimentos é 1981, com 0,41%, e o pior, 1994, com 0,07%.

TABELA 9
Investimentos Necessários à Universalização - 1999/2010

(Em R\$ milhões)				
Investimentos				
Água	Coleta Esgotos	Tratamento Esgotos	Resíduos Sólidos	Total
6.663	20.248	9.926	805	37.643

Fonte: DESAN/SEPURB/MPO.

Como foi visto, a década de 90 apresenta a pior média de investimentos desde o início do PLANASA, em 1971. Esse fato decorre, entre outros fatores, da crise que afligiu o setor saneamento desde a segunda metade dos anos 80. Desde 1990 os investimentos apresentam queda, e um ciclo de recuperação foi somente iniciado a partir de 1995, após a implantação da atual Política Nacional de Saneamento. Em 1997, os valores investidos em água e esgotos somaram R\$2,6 bilhões, o que representou o maior valor desde 1988. Um marco importante nesse ano é o fato de que, após muitos anos, pela primeira vez os investimentos realizados em esgotamento sanitário superaram os investimentos em abastecimento de água, o que indica a tendência para os próximos anos.

¹⁴ Estimativas realizadas pela SEPURB em agosto de 1998. Para esse cálculo, foram estimados valores unitários para a expansão dos serviços de abastecimento de água, coleta de esgotos, tratamento de esgotos, e coleta e destinação final de resíduos sólidos, diferenciados por tamanho de cidades. Foram também estimados os déficits relativos a cada serviço, por tamanho de cidades, tendo como base o Censo/1991 e a PNAD/1996, do IBGE.

¹⁵ Taxas de investimentos em valores históricos de 1980.

TABELA 10
Investimentos como Proporção do PIB

Ano	Taxa Investimentos (preços históricos)	Taxa Investimentos (preços de 1980)
1990	0,21	0,15
1991	0,16	0,13
1992	0,12	0,09
1993	0,11	0,08
1994	0,09	0,07
1995	0,12	0,10
1996	0,19	0,17
1997	0,31	0,27

Fonte: Elaboração de Marcos Thadeu Abicalil.

Algumas externalidades macroeconômicas importantes

Além de externalidades ligadas às áreas de saúde e meio ambiente, o setor saneamento é fortemente afetado por outras externalidades econômicas. Um exemplo importante, na análise do comportamento dos investimentos realizados no setor, é a conclusão de que o setor é pró-cíclico em relação ao desenvolvimento da economia, mas com uma relação ainda mais estreita com o desempenho do setor público.¹⁶ Essa relação é explicada, fundamentalmente, por três fatores: (i) predomínio absoluto de empresas públicas na prestação dos serviços; (ii) financiamento dos investimentos por meio de fundos públicos ou gerenciados pelo setor público; e (iii) estrutura institucional da prestação dos serviços, que o vincula ao setor público.

As características acima se tornam críticas na atual crise econômica do país, em que a dívida e o déficit públicos elevados são elementos centrais. Além das restrições no financiamento das próprias empresas estatais de saneamento, como foi visto, o esforço de redução do déficit e da dívida do setor público desempenham papel central. Recentes medidas adotadas pelo governo federal, agravadas pela crise cambial vivida a partir do mês de setembro de 1998, estão restringindo os limites de endividamento do setor público e sua capacidade de realizar investimentos. A dívida líquida do setor público atinge 31% do PIB, ao mesmo tempo em que o déficit público chega a 7%. A estratégia adotada pelo país centraliza sua ação na redução do déficit, e diminui o gasto público, inclusive das empresas estatais.

Esse quadro de crise econômica, tendo como determinante a estratégia para combatê-la, reforça alguns desafios para o setor saneamento, já enunciados pela Política Nacional de Saneamento, como veremos a seguir. A universalização dos serviços exige um esforço de investimento superior ao que se vem realizando historicamente. Para a superação desse desafio, três ações estratégicas são centrais: (i) o aumento da eficiência na prestação dos serviços; (ii) o aumento da participação privada na prestação dos serviços e no financiamento dos investimentos; e (iii) o aperfeiçoamento do gasto público fiscal na adoção de políticas compensatórias. Essa última estratégia, à qual se vincula o Programa PASS/CS, vai requerer que os subsídios fiscais da União sejam dirigidos àqueles que mais necessitam, por intermédio de instrumentos precisos que beneficiem especificamente os mais pobres.

¹⁶ A esse respeito, ver Abicalil, *Recuperação Insuficiente, Perspectivas Incertas*, CEPAL, Brasília, 1998, mimeo.

5. A POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO

O objetivo central da Política Nacional de Saneamento é a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos até o ano de 2010. O acesso universal pressupõe a garantia do fornecimento dos serviços no nível da demanda essencial, bem como o cumprimento dos padrões de qualidade compatíveis com a manutenção da saúde pública, a preservação do meio ambiente e o atendimento adequado aos direitos dos consumidores.

Para alcançar esse objetivo, a Política de Saneamento, fundamentada nos princípios gerais da política urbana, sustenta-se nas seguintes diretrizes:

- *participação*: mediante a integração dos diversos agentes envolvidos do setor público (nos três níveis de governo), do setor privado e da sociedade civil organizada na formulação das políticas, no estabelecimento dos mecanismos de financiamento e na implementação das ações de saneamento;
- *descentralização*: pela transferência aos níveis subnacionais dos processos decisórios relacionados à definição das prioridades básicas, em consonância com as diretrizes da política nacional e pela execução das ações de saneamento e de prestação dos serviços;
- *articulação intersetorial e entre os níveis de governo*: com o objetivo de conciliar prioridades, eliminar restrições, compatibilizar instrumentos e implementar as ações relacionadas com a política de saneamento;
- *parcerias entre os setores público, privado e as organizações da sociedade*: ampliando as alternativas de organização e a adequação às diversas realidades do país e de financiamento dos investimentos, de forma a viabilizar a implementação da política; e
- *desenvolvimento do setor*: estimulando a formulação, consolidação e disseminação de conhecimentos técnicos, tecnológicos e gerenciais desenvolvidos pelos setores público e privado envolvidos na prestação dos serviços e na produção de bens e materiais.

A situação do setor saneamento vem se modificando nos últimos anos, a partir da inserção da política de saneamento no âmbito da política urbana, em articulação com as políticas de saúde e meio ambiente. As ações da política de saneamento compreendem três eixos estratégicos, interdependentes e complementares: (i) ações de modernização; (ii) retomada dos investimentos e novo padrão do financiamento; e (iii) ações compensatórias, que focalizem o atendimento às demandas da população de baixa renda.

O eixo das ações de modernização visa promover um ambiente de maior eficiência no setor, necessário à consecução das metas de cobertura, consolidando a estratégia seguida nos últimos quatro anos. A modernização implica a instituição de legislações e regulamentos adequados para o exercício das funções de regulação e controle nos três níveis de governo, bem como a estruturação do poder público para o desempenho dessas funções, o que inclui a criação de agências reguladoras, sobretudo no nível estadual. Essa estratégia, que induz a novas formas de parcerias pública/privada na prestação de serviços de saneamento, visa promover a sua sustentabilidade e a maximização dos resultados e dos benefícios.

A institucionalização da regulação e do controle contribuirá para o incremento da qualidade do serviço prestado e para o aumento da eficiência dos prestadores de serviços. Ao mesmo tempo, favorece a adoção de gestão profissional e a autonomia administrativa das empresas vinculadas ao setor público. Paralelamente, a estabilidade das regras e a efetividade dos instrumentos de controle criam

condições para a ampliação da participação do setor privado na prestação dos serviços e na realização de investimentos

O exercício da atividade reguladora deve assegurar o atendimento aos direitos dos usuários, a proteção contra abusos dos prestadores dos serviços e o equilíbrio econômico e financeiro da atividade. Além das normas que estabelecem as metas de cobertura, os padrões de qualidade dos serviços e atendimento aos usuários, as regras de fixação, o reajuste e revisão das tarifas, essas atividades regulatórias exigem sistemas de informação e mecanismos de participação dos usuários que assegurem a transparência dos processos, reduzam as assimetrias verificadas entre regulador, usuários e prestadores dos serviços, e evitem a captura dos reguladores pelos interesses das empresas. A contribuição do governo federal foi decisiva para a construção de consensos entre os principais atores do setor, quanto à necessidade do estabelecimento de marco regulatório que trate de questões essenciais relativas à titularidade, à regulação e à delegação da prestação dos serviços. Nesse sentido, as diretrizes gerais da União para a prestação e regulação dos serviços estão consubstanciadas no Projeto de Lei do Senado nº 266/96, em tramitação.

Estão também sendo implementadas ações para a capacitação do setor público, especialmente de estados e municípios, para o exercício das funções de regulação dos serviços. Como exemplo, destaca-se o programa de assistência técnica a estados e municípios, por meio do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, que visa ao estabelecimento de novos marcos regulatórios e inclui a instituição de agências reguladoras e novos modelos para a prestação dos serviços. Outra ação importante para a modernização é o programa de treinamento para a capacitação nas áreas de regulação econômica da prestação dos serviços e de análise de projetos, em parceria com o Banco Mundial.

A modernização prevê a correspondência entre as tarifas de água e seu custo eficiente e efetivo em cada serviço. As estruturas tarifárias deverão viabilizar o acesso de toda a população aos serviços, inclusive a residente nas periferias urbanas, e sinalizar corretamente aos usuários, desestimulando desperdícios e incentivando o uso racional dos recursos naturais e dos equipamentos e serviços colocados à sua disposição. Para induzir a eficiência do setor, seguindo a experiência do Componente de Investimentos do PMSS, condicionou-se o acesso aos recursos do PRÓ-SANEAMENTO ao cumprimento de metas de desempenho. Foi também criado o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDA, para adequar normas de gestão dos serviços, dos equipamentos e das edificações, a fim de reduzir as perdas. No conjunto, essas ações de modernização executadas pelo governo federal criaram as condições propícias a um ambiente de mudanças e desenvolvimento do setor.

Para viabilizar a universalização dos serviços de água no meio urbano, esgotada a capacidade da arrecadação tarifária, serão aportados recursos fiscais para realizar investimentos nas localidades e regiões mais pobres, em especial nos sistemas de tratamento de esgotos, cujos benefícios extrapolam os usuários diretos. Nesses casos, a modernização significa adotar critérios de acesso que assegurem a utilização dos recursos fiscais apenas onde sejam indispensáveis, evitando-se investimentos pontuais e pulverizados que não resultem na efetiva ampliação da capacidade de atendimento pelos sistemas beneficiados.

As principais ações previstas para a modernização do setor são:

- fortalecimento da capacidade de articulação do ente responsável pelo saneamento no âmbito federal, em especial com as áreas de recursos hídricos e meio ambiente, assim como com os órgãos de defesa dos direitos do consumidor e os que tratam das questões relativas ao direito econômico;
- aprovação de legislação federal que define diretrizes gerais, o PL nº 266;
- apoio aos estados e municípios para a instituição do marco regulatório, compreendendo lei de prestação de serviços e a criação de agência reguladora;

- institucionalização e aprimoramento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, articulando-o com os sistemas das agências reguladoras;
- apoio às iniciativas de estados e municípios para ampliar a participação de agentes privados, mediante concessões ou parcerias estratégicas, bem como para a implementação de soluções inovadoras no âmbito dos prestadores públicos, que assegurem maior autonomia e eficiência;
- apoio à estruturação das instituições públicas ou outras formas de organização que venham a ser encarregadas da prestação dos serviços, cujas condições sejam inviáveis para a operação por empresa, pública ou privada; e
- aperfeiçoamento do PRÓ-SANEAMENTO, do PASS e do PMSS, condicionando o acesso aos recursos desses programas à aprovação de lei estadual de prestação dos serviços, à instituição de agências reguladoras e ao cumprimento dos parâmetros de eficiência e eficácia na prestação dos serviços.

Os instrumentos para a execução desse eixo da estratégia são o Programa de Modernização do Setor Saneamento — PMSS, que conta com recursos de empréstimo tomado pela União junto ao Banco Mundial; o PRÓ-SANEAMENTO, financiado com recursos do FGTS; o FCP-SAN, instituído em 1998 com recursos do FGTS e destinado a financiar investimentos por concessionários privados; o PQA, também financiado com recursos do Banco Mundial; o PROGEST e o PNCDA, financiados com recursos do OGU.

Para a retomada dos investimentos em saneamento, como parte do processo de universalização, o governo federal reabriu as contratações com recursos do FGTS, suspensas desde 1991, e reestruturou os mecanismos de financiamento. O processo de decisão sobre a alocação dos recursos foi descentralizado, e atribuíram-se às instâncias estaduais colegiadas a hierarquização e seleção dos projetos financiados com recursos do FGTS. Destacam-se ainda a integração entre os programas, a flexibilização do aporte de contrapartidas e a utilização da securitização das receitas tarifárias futuras como instrumento de garantia dos empréstimos.

Como resultado, o governo federal viabilizou investimentos em saneamento, entre 1995 e junho de 1998, no valor total de R\$ 5,6 bilhões, entre recursos financiados, fiscais e contrapartidas. Esses investimentos beneficiam aproximadamente 6,3 milhões de famílias, em 6.800 obras, e geram cerca de 1 milhão de empregos. Vale destacar que programas compensatórios, como o PASS, financiado com recursos do OGU e de contrapartidas, e o PROSEGE, que contou com recursos do BID e de contrapartidas, somaram cerca de R\$1,5 bilhão, e beneficiaram 2,9 milhões de famílias.

TABELA 11
Investimentos Contratados no Período de 1995 a Junho/98 pela SEPURB

Programas	Quantidade de Operações	Municípios Beneficiados	Investimento R\$	Famílias Beneficiadas	Empregos Gerados
PRÓ-SANEAMENTO	1.121	621	3.385.352.497	3.520.650	679.178
PASS	5.565	3082	1.071.346.868	2.142.683	204.295
PMSS I	4	16	344.061.173	260.784	60.406
PNCDA	1	0	381.600		
PQA	8	0	4.036.881		
PROGEST	4	0	837.582		
PROSEGE	218	186	421.159.549	719.921	83.244
Total Brasil	6.921	3.905	5.227.176.150	6.644.038	1.027.123

Fonte: CEF/SEPURB.

O cumprimento da meta de universalização dos serviços até o ano 2010 compreende investimentos em montante superior ao que se tem realizado na última década, o que implica o estabelecimento de novo padrão de financiamento e envolve recursos públicos e privados. Dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento indicam que, entre 1995 e 1997, foram efetivados investimentos da ordem de R\$4,6 bilhões, com média anual de R\$1,53 bilhão. Como foi visto, a demanda por investimentos para o período 1999-2002 vai requerer investimentos médios anuais da ordem de R\$2,35 bilhões. Assim, é necessário, primeiro, manter os níveis atuais de investimentos do setor público, quer em programas gerenciados pelo governo federal, quer naqueles próprios dos governos estaduais e municipais e dos prestadores dos serviços, e, segundo, adicionar novos recursos oriundos da participação privada. Nesse novo padrão, cabe à União induzir a eficiência, mobilizar e promover a participação de outros níveis de governo e dos agentes privados no esforço de viabilização dos recursos financeiros

O principal instrumento de financiamento do setor é a tarifa, que deve ser estabelecida e regulada de modo a garantir o acesso de todos aos serviços, induzir à eficiência, estimular a realização dos investimentos e garantir o equilíbrio econômico e financeiro da prestação desses serviços. Além de cobrir todos os custos dos serviços, estabelecidos com base em parâmetros de qualidade e de eficiência, as tarifas devem se constituir no principal instrumento para alavancagem dos recursos financeiros necessários para acelerar o ritmo da ampliação da cobertura dos serviços.

No que se refere à participação do capital privado, a União induzirá a criação das condições para que essa participação ocorra e cumpra os seus objetivos de ampliação da cobertura, da eficiência e da capacidade de financiamento.

O governo federal está promovendo o fortalecimento da integração entre os órgãos definidores das políticas e as agências financiadoras, especialmente CEF, BNDES e BNB. O programa PROPAR, com recursos da CEF e do BNDES, financia os estudos necessários à preparação da participação do setor privado mediante concessões. No âmbito do MPO/SEPURB, com recursos do FGTS, foi instituído o FCP/SAN, destinado ao financiamento de investimentos em concessões operadas por agentes privados. O BNDES também financia investimentos dos concessionários privados em obras de infraestrutura, utilizando recursos administrados por esse banco. A operacionalização desses programas será articulada por meio da observância aos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Saneamento, especialmente quanto às metas de universalização do atendimento e aos aspectos relacionados com os instrumentos regulatórios.

Entre as formas de participação privada, já ocorrem concessões plenas ou parciais e participação acionária em empresas de saneamento. Para cumprir os objetivos de ampliação dos níveis de atendimento, a utilização dos recursos gerados nos processos de participação do setor privado deverão ser canalizados para a realização dos investimentos previstos nos respectivos planos de expansão. Ao mesmo tempo, deverão ser incorporados novos arranjos financeiros típicos do setor privado, como *project finance*, *funding*, securitização de receitas, seguros e garantias para cobertura de riscos, bem como a utilização de mercados de capitais e mercados secundários de títulos.

As principais ações previstas para o estabelecimento do novo padrão de financiamento dos investimentos no setor são:

- ampliar a participação do setor privado na prestação dos serviços e na realização dos investimentos, utilizando-se as formas mais apropriadas a cada realidade;
- aperfeiçoar o processo de securitização das receitas tarifárias futuras como garantia aos financiamentos pleiteados no âmbito do PRÓ-SANEAMENTO, capacitando os agentes financeiros na análise de projetos e avaliação da performance dos prestadores de serviços;

- realizar estudos, pesquisas e assistência técnica para o aperfeiçoamento do processo de tarifação e de regulação econômica da prestação dos serviços;
- criar mecanismos que assegurem a integração, a complementaridade e a focalização dos recursos, oriundos das diversas fontes, disponíveis para aplicação no setor saneamento;
- condicionar o financiamento de planos de investimentos pelas fontes federais ao aumento de cobertura e universalização do atendimento até 2010; e
- incentivar processos de concessão que priorizem os investimentos dos recursos obtidos no aumento da cobertura, visando à universalização do atendimento até 2010.

A concentração dos déficits nos segmentos sociais de menor renda e nas regiões menos desenvolvidas conduziu a focalização das ações relativas aos serviços de saneamento para o atendimento às demandas da população de baixa renda (especialmente aquela residente em localidades de menor porte). No entanto, a degradação ambiental dos grandes centros urbanos, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde já há comprometimento de mananciais utilizados para o consumo humano, leva a enfocar ações para o incremento dos serviços de coleta e tratamento dos esgotos sanitários.

A focalização no esgotamento sanitário está necessariamente vinculada ao tamanho dos déficits específicos, com destaque para o tratamento dos efluentes, sobretudo nas áreas com maiores concentrações de população. Essa focalização envolve também a necessidade de articulação intersetorial com as áreas de saúde, de recursos hídricos e mais amplamente com a política ambiental. A redução dos déficits em esgotamento sanitário envolve elevados investimentos em coleta e, principalmente, em tratamento dos efluentes. A limitação de recursos para esses investimentos recomenda a adoção de uma estratégia gradualista, na qual se definam metas para a qualidade dos efluentes e prazos para seu cumprimento. O principal instrumento para financiamento de investimentos em esgotamento sanitário é o PRO-SANEAMENTO.

Uma demonstração importante da focalização em esgotamento sanitário é que em 1997, pela primeira vez desde o estabelecimento do PLANASA, os investimentos realizados em esgotamento sanitário superaram aqueles realizados em abastecimento de água. No período 1995-1997,¹⁷ enquanto o incremento do número de ligações de água foi de 8,2%, em esgotamento sanitário esse percentual atingiu 12,3%. Esse fato histórico pode ser explicado pelas alterações introduzidas nas regras para financiamentos com recursos do FGTS, que agora apresentam taxas de juros mais baixas para esgotamento sanitário (6%) em relação ao abastecimento de água (9%). Embora o incremento seja ainda muito pequeno em relação ao déficit existente, e se concentre na região Sudeste, esses dados revelam a eficácia da política na execução das prioridades e a tendência para os próximos anos.

A focalização na população de baixa renda envolve ações compensatórias resultantes da aplicação de recursos fiscais, que devem atender exclusivamente aos segmentos incapazes de pagar o custo dos recursos onerosos em investimentos destinados aos municípios cujos sistemas não têm viabilidade financeira. Implica, também, o estabelecimento de obrigações e metas específicas ao atendimento dos mais pobres, além das metas gerais de cobertura previstas nos instrumentos de regulação. O financiamento é oriundo de recursos dos orçamentos da União, estados e municípios e busca induzir a implantação de sistemas integrados de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição final de resíduos sólidos. O principal programa que viabiliza essas ações é o Programa de Ação Social em Saneamento — PASS —, complementado pelos programas PROSANEAR e PROSEGE, que juntos somaram investimentos subsidiados pela União da ordem de R\$ 1,1 bilhão, beneficiando diretamente 2,1 milhões de famílias em mais de 3 mil municípios.

¹⁷ Ver SEPURB/SNIS 1997, dados preliminares.

O PASS, criado em 1996, possibilitou investimentos contratados da ordem de R\$ 882,4 milhões até junho de 1998 e beneficiou aproximadamente 1,7 milhão de famílias e mais de 4 mil obras. O valor médio de cada obra contratada é de aproximadamente R\$ 220 mil e representa investimentos em pequenas obras ou em sistemas simples. Quarenta e nove por cento desses recursos (R\$ 435,3 milhões) foram aplicados em municípios com população inferior a 20 mil habitantes. Na medida em que esses municípios concentram a maior parte do déficit e da população de baixa renda, as ações do PASS demonstram a eficácia da implementação da política compensatória do governo federal.

TABELA 12
PASS – Investimentos em Função do Tamanho dos Municípios

Municípios	Obras		Investimento		Famílias Beneficiadas	
	Número	%	R\$	% Inv.	Número	%
0 <= 20.000	3.071	76	435.292.334	49	781.581	47
> 20.000 <= 50.000	478	12	132.045.020	15	254.557	15
> 50.000 <= 100.000	171	4	49.581.507	6	99.166	6
> 100.000 <= 500.000	223	6	164.161.661	19	328.323	20
> 500.000	101	2	101.334.542	11	202.667	12
Total	4.044	100	882.415.064	100	1.666.294	100

Fonte: SEPURB/MPO.

Em contraposição, os recursos contratados provenientes do FGTS, que pressupõem investimentos em sistemas rentáveis, apresentam perfil distinto. No mesmo período, foram contratados investimentos da ordem de R\$3.525,2 milhões, em 1.182 obras que beneficiaram aproximadamente 3,7 milhões de famílias. O valor médio de cada obra atinge R\$3,0 milhões, o que caracteriza grandes obras ou obras em sistemas mais complexos. Nesse caso, os recursos concentram-se nas cidades de maior porte, sendo que 69% foram aplicados nos municípios com população superior a 100 mil habitantes.

TABELA 13
FGTS – Investimentos em Função do Tamanho dos Municípios

Municípios	Obras		Investimento		Famílias Beneficiadas	
	Número	%	R\$	% Inv.	Número	%
0 <= 20.000	410	35	380.296.924	11	299.301	8
> 20.000 <= 50.000	168	14	295.143.687	8	313.840	8
> 50.000 <= 100.000	137	12	403.151.226	11	443.933	12
> 100.000 <= 500.000	232	20	987.615.768	28	1.094.774	29
> 500.000	235	20	1.459.045.200	41	1.621.162	43
Total	1.182	100	3.525.252.805	100	3.773.010	100

Fonte: SEPURB/MPO.

A eficácia das ações desenvolvidas é demonstrada no incremento do atendimento dos serviços verificados nos últimos anos. Projeções¹⁸ feitas com base no Censo de 1991 e nas PNAD de 1992, 1995

¹⁸ Os cálculos de crescimento dos domicílios foram feitos com base nos dados do IBGE. Os números de domicílios totais e atendidos, até 1996, são os do Censo e da PNAD. Para a estimativa do total de domicílios em 1997, foi mantida a taxa de crescimento verificada entre as PNAD de 1995 e 1996. Para o cálculo do total de domicílios atendidos em 1997, foram acrescidos aqueles incrementados em 1997 na amostra utilizada pelo SNIS 1997.

e 1996, do IBGE, no SNIS 1997, e com base nos investimentos contratados no período 1995-1998, indicam que entre 1991 e 1998 o número total de domicílios do país teria crescido de 35,4 milhões para 40,4 milhões, o que significa incremento de 5,0 milhões de novos domicílios. Enquanto em 1991 o número de domicílios atendidos com redes de água era de 24,6 milhões, esse número teria alcançado 31,8 milhões em 1997, o que representa incremento de 7,2 milhões, ou seja, aumento de 44% superior ao crescimento do total de domicílios. Esse aumento concentra-se, sobretudo, nas áreas urbanas, onde o número de domicílios abastecidos por redes de água cresceu 6,1 milhões. O total de domicílios atendidos por esgotamento sanitário em 1991, incluídos aqueles domicílios atendidos com fossas sépticas, era de 17,2 milhões. As projeções indicam que, com os investimentos contratados no período, o número de domicílios atendidos em 1997 possa alcançar o número de 25,8 milhões, o que apresenta incremento absoluto de 8,6 milhões, ou seja, 72% superior ao crescimento do total de domicílios no mesmo período. Desse total do incremento dos domicílios atendidos por esgotamento sanitário, 7,9 milhões se situam nas áreas consideradas urbanas.

Essas estimativas representam um significativo aumento da cobertura dos serviços, especialmente nas áreas urbanas, responsáveis pela maior parte do incremento verificado (6,1 milhões para abastecimento de água e 7,9 milhões para esgotamento sanitário) e, paralelamente, apontam para a necessidade de aumentar investimentos na expansão dos serviços nas áreas oficialmente consideradas rurais, sobretudo nas aglomerações, vilas e povoados de características urbanas.¹⁹

As principais ações para a focalização no atendimento aos mais pobres e na ampliação dos serviços de esgotamento sanitário são:

- aperfeiçoamento e consolidação do Programa de Ação Social em Saneamento — PASS, que utiliza recursos do Orçamento Geral da União e de financiamentos do BID e BIRD. Esse programa privilegia as localidades integrantes do Programa Comunidade Solidária e atende: (i) os municípios menores; (ii) as regiões menos desenvolvidas do país; (iii) os maiores déficits de atendimento; e (iv) as populações de baixa renda. A adoção desses critérios busca evitar a pulverização dos recursos em um grande número de obras incompletas e a sua aplicação em localidades e populações que podem ter acesso a recursos onerosos, tornando mais eficaz a utilização dos recursos fiscais;
- exigência de metas de atendimento das populações de baixa renda nos planos de investimentos integrantes das obrigações dos prestadores de serviços, públicos ou privados;
- o aporte complementar de recursos fiscais do governo federal para viabilizar investimentos em tratamento de esgotos e de resíduos sólidos urbanos, sempre que os benefícios sociais e de recuperação ambiental envolvidos justificarem esses subsídios;
- fortalecimento do PROSANEAR, nas ações integradas de saneamento ambiental em favelas nas regiões metropolitanas, com recursos do FGTS, do BIRD e do OGU;
- ampliação, no PRÓ-SANEAMENTO, dos financiamentos para as modalidades coleta e tratamento de esgotos e de resíduos sólidos urbanos, e indução da sua aplicação por meio de taxas de juros e prazos de carência e amortização compatíveis com a capacidade de pagamento e rentabilidade desses serviços; e
- instituição de parcerias entre os segmentos do saneamento e dos recursos hídricos, ambos interessados em alavancar investimentos destinados à garantia da oferta de água, em quantidade e qualidade adequadas a seus múltiplos usos. Deverão ser compatibilizadas as estratégias dos dois setores e as exigências relativas ao tratamento de resíduos com a capacidade de pagamento da sociedade.

¹⁹ Quando não estão localizados nas sedes municipais e distritais, são caracterizados pelo IBGE como áreas rurais, independentemente de tamanho, densidade ou estrutura econômica.

As metas físicas e de investimento para a período 1999 a 2002, compatíveis com o desempenho recente do setor e com as expectativas de melhoria a partir das mudanças em curso, são as seguintes:

- universalizar o abastecimento urbano de água e priorizar as sedes municipais e distritais dos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária;
- elevar a cobertura nacional urbana da coleta de esgotos de 49% para 57%;
- elevar o nível nacional de tratamento de esgotos, de cerca de 10% para 30%;
- priorizar o atendimento por esgotos sanitários nas cidades com mais de 200 mil habitantes, elevando a cobertura por redes coletoras para 70% e o índice de tratamento de esgotos para 37%; e
- universalizar os serviços de coleta e elevar para 70% o tratamento de resíduos sólidos nas áreas urbanas.

Com o cumprimento dessas metas, cerca de 11,8 milhões de famílias serão beneficiadas com os serviços.

As metas enunciadas ressaltam a importância da reestruturação institucional do setor (especialmente o estabelecimento de novos marcos regulatórios), assunto em que vem se empenhando o atual governo. Nesse sentido, a Política Nacional de Saneamento estabelece as seguintes metas institucionais:

- aprovar o PLS 266/96 e sua regulamentação, incluindo a institucionalização da Política Nacional de Saneamento e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, bem como seu aprimoramento e articulação com sistemas de informação estaduais e municipais;
- realizar assistência técnica e processos indutores para a aprovação de leis estaduais de prestação dos serviços de água e esgotos em todos os estados da Federação e para a criação das agências reguladoras estaduais;
- estabelecer, no âmbito do órgão nacional de saneamento, os mecanismos da coordenação e difusão das atividades de regulação dos serviços de saneamento no país, inclusive com relação ao meio ambiente e aos recursos hídricos;
- consolidar o Programa de Capacitação para a Regulação dos Serviços de Saneamento, com ações de apoio técnico a pelo menos dez agências reguladoras criadas, e realizar pelo menos dois eventos anuais para capacitação técnica dos reguladores;
- editar norma em conjunto com SDE-MJ e CADE sobre direito econômico em matéria de saneamento básico.

O cumprimento das metas físicas e de investimentos requer o aumento da eficiência na prestação dos serviços. A reforma institucional, com novos marcos regulatórios, a flexibilização na prestação dos serviços e as condições de acesso aos programas de financiamento gerenciados pela União induzirão à melhoria do desempenho dos prestadores dos serviços. Em decorrência desse quadro, e considerando-se ainda a evolução recente do setor e sua capacidade de modernização, são estabelecidas as seguintes metas de eficiência:

- reduzir o nível médio das perdas de faturamento para 30%, assegurada melhoria de no mínimo 25% no índice médio de cada região;
- elevar os níveis de macro e micromedição para 90%; e

- editar e/ou revisar normas técnicas para implantação de sistemas de abastecimento de água e de instalações hidráulicas em edificações, estimulando a adoção de métodos, técnicas e equipamentos que visem à redução dos desperdícios de água.

Para o cumprimento dessas metas deverão ser investidos, no período de 1999 a 2002, recursos da ordem de R\$ 9,3 bilhões, ou seja, a média anual de R\$ 2,3 bilhões. O cumprimento dessas metas de investimento vai exigir investimentos gerenciados pelo setor público da ordem de R\$ 1,7 bilhão anuais, envolvendo recursos do governo federal e dos demais níveis de governo e seus prestadores de serviços, bem como a ampliação da participação do setor privado na realização dos investimentos para uma média anual de R\$ 600 milhões no período.

Alguns cenários para o médio prazo — período 1999-2002

A partir das definições da Política Nacional de Saneamento e dos seus instrumentos, e considerando-se ainda o desempenho recente do setor, as expectativas a partir das mudanças em curso, e o ambiente econômico atual (no qual se destacam grandes restrições ao gasto público), é possível desenvolver alguns cenários para o desenvolvimento futuro do setor, em especial para o período 1999-2002. A revisão das metas da Política Nacional de Saneamento, ocorrida no mês de agosto de 1998, manteve o objetivo central de alcançar a universalização dos serviços até o ano 2010. Como se viu (tabela 9), os recursos necessários à universalização são superiores ao que se tem investido historicamente, mesmo em relação aos valores alcançados no ano de 1997. Ou seja, é necessário manter a tendência de recuperação crescente dos investimentos, iniciada em 1995, de forma sustentável. Esse esforço de investimento requer a adoção das estratégias definidas pela política, nas quais se destacam a reforma regulatória e a flexibilização da prestação dos serviços, com o aumento da participação do setor privado, e as ações de caráter compensatório, com subsídios aos investimentos destinados às populações mais pobres.

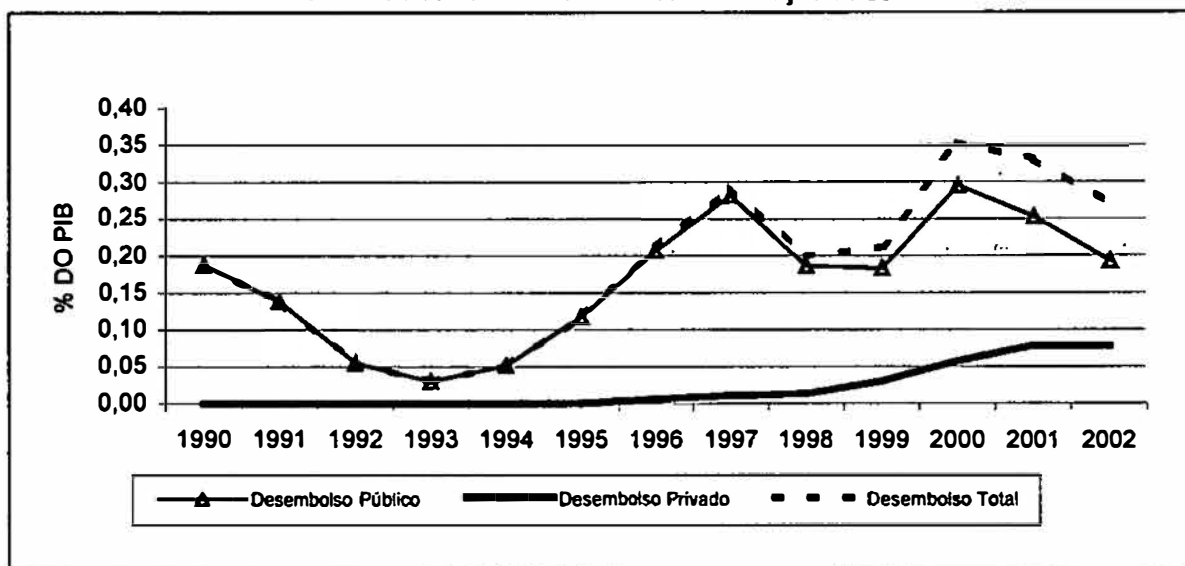
A revisão das metas da política, realizada no mês de agosto de 1998, define um cenário para o desenvolvimento do setor nos próximos quatro anos, constante das metas estabelecidas pelo governo federal em seu programa de governo para o período 1999-2002. Esse cenário, básico deste texto, foi produzido antes do desenvolvimento e aprofundamento da crise econômica internacional, agravada a partir de setembro de 1998 e, portanto, antes do anúncio, pelo governo federal, das medidas de contenção do gasto público e ajuste fiscal que, inclusive, modificaram a proposta do Orçamento Geral da União para 1999. Suas premissas principais são: (i) a manutenção do nível dos investimentos públicos, considerando-se as restrições de desembolso do FGTS oriundas de resolução do Conselho Monetário Nacional, com uma média anual de US\$ 1,9 bilhão; (ii) o incremento gradual e acelerado dos investimentos oriundos do setor privado; (iii) crescimento do PIB de 1% em 1998, 2% em 1999, 3% em 2000 e 4% em 2001 e 2002; e (iv) prazo de desembolso médio por contrato de investimento estimado em 3 anos. Para se alcançar a meta de investimentos médios anuais de US\$ 2,4 bilhões, estão previstos investimentos médios anuais de US\$ 1,9 bilhão do setor público e US\$ 0,5 bilhão do setor privado. Vale ressaltar que, no período 1995-1998, os investimentos totais do setor apresentaram forte recuperação, podendo ter atingido US\$ 6,9 bilhões em seu auge em 1997. Nesse período, os investimentos médios anuais ficaram em US\$ 1,7 bilhão. A parcela investida pelo setor privado se limitou a US\$ 227,6 milhões, ou a média de US\$ 56,9 milhões anuais, o que representa apenas 3,25% do total. Assim, o cenário básico prevê forte incremento dos investimentos privados, que alcançaram valores totais no período de US\$ 2,05 bilhões, com média anual estimada de US\$ 500 milhões. Isso significa incremento da participação privada de 800%, e participação relativa no investimento total de 21%.

TABELA 14
 Cenário Básico — Investimentos Esperados 1999/2002

(Em US\$)			
Ano	Público	Privado	Total
1999	1.450.000	236.836	1.686.836
2000	2.416.154	467.857	2.884.011
2001	2.151.801	660.709	2.812.510
2002	1.702.149	687.980	2.390.129

Nesse cenário, está previsto o incremento constante dos indicadores de cobertura dos serviços, a saber: a universalização do abastecimento urbano de água, que prioriza as sedes municipais e distritais dos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária; a elevação da cobertura nacional urbana da coleta de esgotos de 49% para 57%; a elevação do nível nacional de tratamento de esgotos, de cerca 10% para 30%, priorizando o atendimento por esgotos sanitários nas cidades maiores que 200 mil habitantes (nesses casos, elevando a cobertura por redes coletoras para 70% e o índice de tratamento de esgotos para 37%); a universalização dos serviços de coleta; e a elevação para 70% do tratamento de resíduos sólidos nas áreas urbanas. Com o cumprimento dessas metas, cerca de 11,8 milhões de famílias seriam beneficiadas com os serviços.

GRÁFICO 1
 Cenário Básico – Investimentos em Relação ao PIB



O segundo cenário (superação da crise) foi desenvolvido após o agravamento da crise internacional e do anúncio das medidas adotadas pelo governo federal, especialmente aquelas que objetivam a redução do déficit público. As alterações no ambiente macroeconômico afetam diretamente o setor saneamento, na medida em que as contenções anunciadas no gasto público, especialmente das outras despesas de custeio e capital nas quais se inserem os investimentos, as metas de redução do déficit público vão implicar: (i) maior restrição ao endividamento das empresas estatais; (ii) a redução dos investimentos realizados pelas organizações públicas; e (iii) aumento da pressão sobre a redução dos déficits e dívidas dos governos estaduais e municipais e das suas empresas, o que fortalecerá a estra-

tégia de indução à participação do setor privado na prestação dos serviços e na realização dos investimentos.

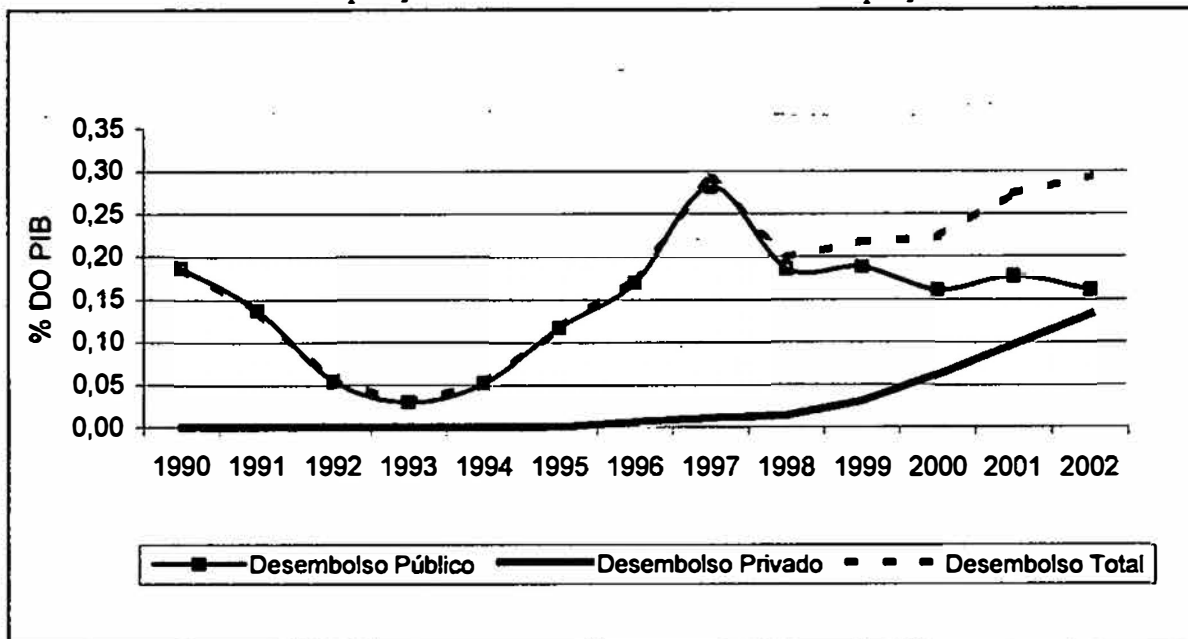
O cenário desenvolvido baseia-se na superação das dificuldades pelo setor público a médio prazo, ao mesmo tempo em que se torna ainda mais forte o crescimento da participação relativa e absoluta do setor privado na prestação dos serviços e na assunção da responsabilidade pelo financiamento e realização dos investimentos. Nesse cenário, está prevista uma redução dos investimentos totais no período, em relação ao cenário básico, da ordem de 18%, o que implicará redução das metas físicas de médio prazo estabelecidas no cenário básico. A ser mantida, entretanto, a meta geral da universalização até o ano 2020, deverá haver maior crescimento dos investimentos nos períodos subsequentes. As principais premissas desse cenário são: (i) redução dos investimentos oriundos do setor público em 31% em relação ao cenário básico, e em 21% em relação à média do período 1995-1998, considerando-se as restrições fiscais, que vão reduzir significativamente a capacidade de realizar investimentos pelas empresas estatais; (ii) maior velocidade na implementação da reforma setorial, que inclui o estabelecimento de novos marcos regulatórios, novos modelos de gestão e financiamento e incremento ainda mais acelerado da participação do setor privado na realização dos investimentos; e (iii) crescimento do PIB em 1% em 1998, negativo em 1% em 1999, positivo em 3%, 4% e 4%, respectivamente para 2000, 2001 e 2002.

TABELA 15
Cenário de Superação das Dificuldades — Investimentos Esperados 1999/2002

Ano	Público	Privado	Total
1999	1.450.000	236.836	1.686.836
2000	1.278.079	489.604	1.767.682
2001	1.463.515	803.175	2.266.691
2002	1.382.808	1.138.909	2.521.717

Esse cenário prevê que os investimentos oriundos do setor público cairiam no período para US\$5,6 bilhões, com uma média anual de US\$1,4 bilhão. Em contrapartida, os investimentos privados no período deverão passar para US\$2,7 bilhões, ou um investimento médio anual de US\$667 milhões. Enquanto os investimentos realizados pelo setor público cairiam em aproximadamente 18% dos investimentos realizados por esse setor no período 1995-1998, os investimentos privados, entretanto, deveriam subir mais de 1.100%. Além disso, o salto entre 1998 e 1999 deveria ser de US\$103 milhões para US\$237 milhões, desembolsados, ou seja, um salto de mais de 100% na realização dos investimentos em apenas um ano. Esse cenário exigiria um esforço enorme em pelo menos seis áreas: (i) tomada de decisões pelos governos estaduais e municipais, no sentido da reforma setorial, do modelo a adotar e de sua implementação; (ii) priorização dos investimentos futuros na montagem dos modelos de participação do setor privado, mesmo que em detrimento da geração de receitas fiscais decorrentes dos processos de transferência e negociação; (iii) estabelecimento de novos marcos regulatórios claros e estáveis, nos três níveis de governo; (iv) realização de processos massivos de reforma setorial, incluindo-se novas concessões, venda das empresas de saneamento, etc.; (v) preparação de projetos de investimento pelos eventuais novos prestadores privados dos serviços; e (vi) disponibilidade de recursos para financiamento, o que inclui programas de financiamento e modalidades de *project finance*.

GRÁFICO 2
Cenário de Superação da Crise - Investimento como Proporção do PIB



A realização desse cenário é difícil, e exigirá dos dirigentes políticos a clara noção de que os processos de reforma setorial e regulatória e de participação do setor privado não se constituem em meros negócios com ativos físicos e financeiros, que objetivam aliviar problemas de caixa dos respectivos tesouros. Antes de tudo, a participação do setor privado deve ser vista como um novo instrumento para que se alcance o objetivo da universalização dos serviços e a preservação do interesse público maior, que é a prestação adequada desse serviço público a todos os cidadãos. Nesse sentido, todos os processos de reforma, sejam por meio de concessões, de venda de ações, ou outros, deverão conter planos de investimentos que levem à universalização e privilegiar a realização dos investimentos necessários para tal.

O prolongamento da forte crise econômica do país, agravada a partir de janeiro de 1999, aponta para uma redução da atividade econômica (projeções recentes indicam possível queda real do PIB em 4% para 1999), em função da desvalorização cambial e das elevadas taxas de juros, que terão impactos negativos nos níveis de investimento em infra-estrutura. O setor saneamento deverá também sofrer forte retração nos investimentos, principalmente pelas medidas de ajuste fiscal (entre elas a redução do gasto e do endividamento públicos). Outros fatores que impactarão negativamente as empresas estatais são a elevação de seu endividamento, decorrente da alta dos juros e da desvalorização cambial, bem como a ampliação de custos, como energia. O setor privado, embora possa aumentar significativamente sua participação relativa e absoluta nos investimentos no setor, também sofrerá restrições decorrentes da elevação das taxas de juros, do aumento da percepção de risco do país por investidores privados e, conseqüentemente, do aumento do custo de capital total (próprio e alavancado).

Do ponto de vista setorial, o terceiro cenário apresenta as seguintes premissas: (i) manutenção das restrições a concessões de crédito e desembolsos de recursos do FGTS contratados por empresas estatais; (ii) proibição de novas contratações por empresas públicas; (iii) os recursos fiscais da União seriam suficientes somente para concluir convênios de repasse do PASS de obras prioritárias e em fase de execução final, não sendo realizados novos convênios; (iv) não seriam realizadas novas contratações de recursos externos para o setor, e os já contratados sofreriam forte redução nos desem-

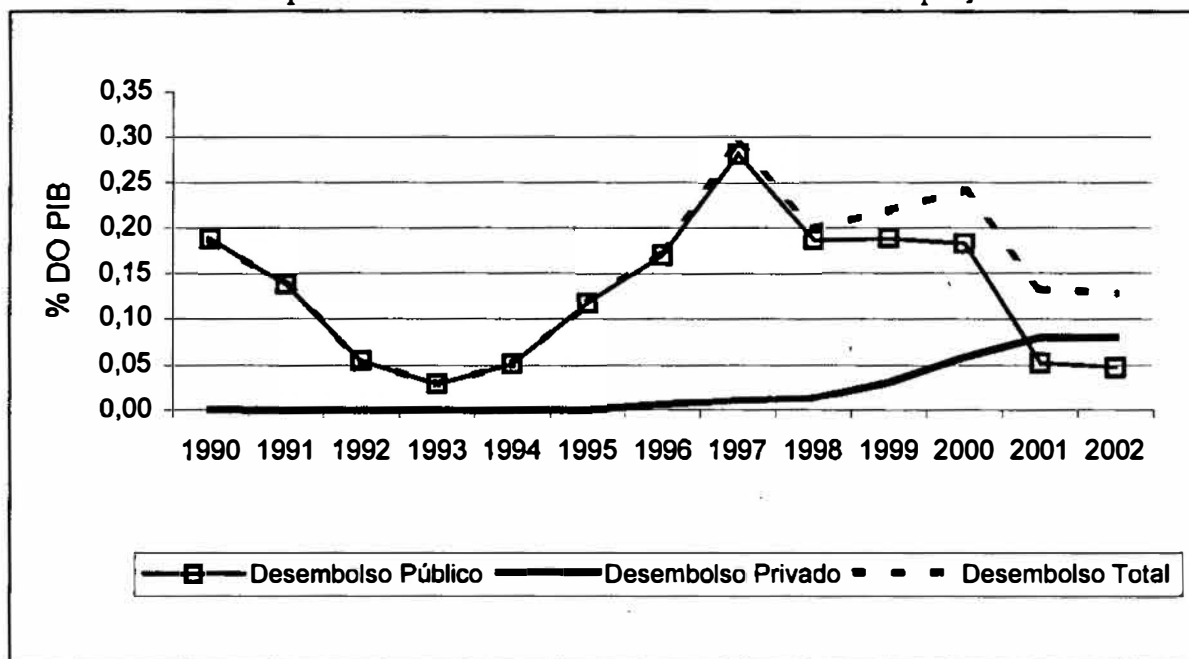
bolsos; e (v) forte incremento dos investimentos privados, embora em volume inferior aos dos cenários anteriores. Como consequência, empresas públicas somente poderiam desembolsar nos anos de 1999 e 2000 os recursos contratados entre 1996 e 1998, e poderiam voltar a contratar novas operações de crédito apenas a partir do ano 2001. Esse fato está refletido na queda do volume a ser efetivamente investido (desembolsado) no ano 2001 em relação ao ano 1999. Em 2001 só seria desembolsada parte dos recursos contratados nesse ano, o que provocaria pequena elevação dos investimentos no ano 2002. No entanto, os investimentos privados apresentariam crescimento constante.

TABELA 16
Cenário de Aprofundamento da Crise — Investimentos Esperados 1999/2002

Ano	Público	Privado	Total
1999	650.000	236.836	886.836
2000	650.000	467.857	1.117.857
2001	312.505	660.709	973.214
2002	376.409	687.980	1.064.389

Os investimentos no período 1999/2002 poderiam cair para cerca de US\$4,0 bilhões (média anual de cerca de US\$ 1 bilhão, ou apenas 41% do total previsto no cenário básico). Aproximadamente US\$ 2,1 bilhões seriam oriundos do setor privado, o que representa aumento médio de cerca de 900% sobre o período 1995/1997. Ainda assim, o salto do volume de investimentos privados em 1999 com relação a 1998 seria de 130%. Entretanto, o agravamento das condições macroeconômicas e o aprofundamento e alongamento das exigências de ajustes fiscais aumentariam as restrições ao endividamento público, fazendo cair para apenas US\$ 2,0 bilhões os investimentos em saneamento realizados pelo setor público no período. A média anual de US\$ 500 milhões representa apenas 35% da média verificada no período 1995/1998.

GRÁFICO 3
Cenário de Aprofundamento da Crise — Investimento como Proporção do PIB



Esse cenário, considerado pessimista, aponta para a possibilidade, inclusive, da queda nos atuais índices de cobertura. Estimativas da SEPURB indicam que, somente para a manutenção dos atuais níveis de cobertura dos serviços de água e esgotos, ou seja, para atender ao crescimento vegetativo da população, seriam necessários cerca de US\$ 800 milhões por ano. Como, nesse cenário, os investimentos médios estão em cerca de US\$ 1 bilhão ao ano, valor muito próximo do necessário para a manutenção da cobertura, existiria o risco de haver queda nesses indicadores. Esse fato poderia ainda prejudicar sobremaneira a meta de universalizar os serviços até o ano 2010, postergando-a.

As metas enunciadas nos cenários acima ressaltam a importância da reestruturação institucional do setor (especialmente o estabelecimento de novos marcos regulatórios), assunto em que vem se empenhando o atual governo. Nesse sentido, é necessário aprovar o PLS 266/96 e sua regulamentação, incluindo a institucionalização da Política Nacional de Saneamento e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, bem como seu aprimoramento e articulação com sistemas de informação estaduais e municipais. O governo federal deverá ainda realizar assistência técnica e processos indutores para a aprovação de leis estaduais de prestação dos serviços de água e esgotos em todos os estados da Federação e para a criação das agências reguladoras estaduais, bem como estabelecer, no âmbito do órgão nacional de saneamento, os mecanismos da coordenação e difusão das atividades de regulação dos serviços de saneamento no país, inclusive com relação ao meio ambiente e aos recursos hídricos. Complementarmente, deverá ser consolidado o Programa de Capacitação para a Regulação dos Serviços de Saneamento, com ações de apoio técnico às agências reguladoras criadas e realização de eventos de capacitação técnica dos reguladores. Outra ação importante é editar norma conjunta com SDE-MJ e CADE sobre direito econômico em matéria de saneamento básico.

O cumprimento das metas físicas e de investimentos requer o aumento da eficiência na prestação dos serviços. A reforma institucional, com novos marcos regulatórios, a flexibilização na prestação dos serviços e as condições de acesso aos programas de financiamento gerenciados pela União induzirão à melhoria do desempenho dos prestadores dos serviços. Em decorrência desse quadro, e considerando ainda a evolução recente do setor e sua capacidade de modernização, o setor deverá reduzir o nível médio das perdas de faturamento para 30%, assegurada a melhoria de no mínimo 25% no índice médio de cada região.

Finalmente, em qualquer um dos cenários apresentados acima, as ações compensatórias desenvolvidas pela União, mediante investimentos com recursos subsidiados, deverão precisar o atendimento dos mais pobres. Isso significa dirigir recursos para as camadas de renda mais baixa, para os menores municípios, para os maiores déficits de atendimento e para as regiões menos desenvolvidas do país. Assim, o PASS, principal programa do governo federal para o desenvolvimento dessa estratégia e os seus diversos subprogramas, deve ter ações complementares e eficientes.

6. CONCLUSÃO: UMA BREVE AGENDA PARA O FUTURO DO SETOR

Ao considerarmos as características dos atuais déficits de cobertura dos serviços de água e esgotos, veremos que a maior necessidade de investimentos se concentra no atendimento aos segmentos sociais de menor renda, portanto, com menor capacidade de pagamento, e em serviços de menor rentabilidade, como aqueles de esgotamento sanitário. Essa situação requer que: (i) os recursos fiscais destinados a subsidiar investimentos tenham foco preciso nos mais pobres; e (ii) as ações de reforma do setor devam tratar especificamente do atendimento aos mais pobres, predominantemente os menos atendidos, com maiores necessidades de investimento e menor capacidade de pagamento. Os processos decisórios, os marcos regulatórios e os modelos de privatização devem priorizar esse tema, de forma a garantir a equidade no acesso aos serviços essenciais de saneamento.

O tema dos subsídios deve ser explicitado, quer sejam eles de origem tarifária (como hoje é praticado na progressividade tarifária e na transferência de receitas entre municípios, nas CESB), quer sejam eles de origem fiscal. Nesse último caso, a responsabilidade recai sobre os três níveis de governo e devem ser claramente tratados os temas da cooperação, da origem dos recursos, da elegibilidade dos beneficiários, dos níveis adotados e da forma de implementação (se direto aos beneficiários, à empresa, aos municípios, etc.). Devem ser também abordados os temas dos subsídios aos investimentos em expansão e à prestação dos serviços, especialmente nos casos dos sistemas intrinsecamente onerosos e nos quais a capacidade de arrecadação tarifária, esgotada a progressividade e transferência entre usuários, seja insuficiente para cobrir os custos de exploração.

Complementarmente, devem ser desenvolvidos estudos e propostas práticas, que sejam integrantes dos processos de reforma e regulação sobre os seguintes temas: (i) consumo/demanda essencial; (ii) critérios para a definição dos beneficiários; (iii) metas específicas de atendimento; (iv) tarifação social; e (v) regras para o corte no fornecimento dos serviços.

Para universalizar os serviços até o ano 2010, são necessários recursos da ordem de R\$ 38 bilhões (estimativa a valores constantes de setembro de 1998), sendo R\$ 30 bilhões somente para esgotamento sanitário. Isso representaria a média anual de R\$ 3,1 bilhões, ou seja, 0,36% do PIB. Entre 1995 e 1997, anos em que se experimentou forte recuperação, os investimentos médios anuais realizados no setor alcançaram cerca de R\$ 1,5 bilhão (dados do SNIS), ou seja, aproximadamente 0,18% do PIB a preços históricos (ou 0,16% do PIB a preços constantes de 1980), distante ainda da necessidade. O melhor desempenho desse período se verifica em 1997, com R\$ 2,6 bilhões, ou seja, 0,31% do PIB (0,27% a preços de 1980). No período de investimentos mais intensos no setor, durante a década de 70, os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80, a taxa caiu para 0,28%, e na década de 90, para 0,13%.²⁰ O ano com maior taxa de investimentos é 1981, com 0,41%, e o pior, 1994, com 0,07%.

Portanto, é necessário aumentar gradual e sustentadamente os investimentos no setor, revertendo tendência de queda já verificada em 1998, de modo a se atingir meta da universalização dos serviços. Para que esse objetivo seja alcançado, devem ser implementados novos padrões de financiamento dos investimentos do setor.

As empresas estatais de saneamento apresentam grandes dificuldades de financiamento, dados o elevado endividamento e a baixa eficiência. O perfil do endividamento das empresas estaduais (dados do SNIS), responsáveis por 75% dos serviços no país, é predominantemente de longo prazo (R\$ 10,2 bilhões, 72% do total, sendo que R\$ 3,9 bilhões se referem a dívidas de curto prazo). O endividamento de curto prazo representa 51% do faturamento total de 1997, o que demonstra a limitada capacidade de pagamento dessas empresas. O índice médio de liquidez geral é de apenas 0,28 (a STN adota um índice mínimo de 0,40) e demonstra reduzida capacidade de endividamento no longo prazo. A realização dos investimentos pelo setor público fica ainda mais restrita em face das dificuldades financeiras e econômicas do país, que vão exigir maior esforço fiscal na redução do déficit e da dívida públicos.

O prolongamento da forte crise econômica do país, agravada a partir de janeiro de 1999, aponta para a redução dos níveis de investimento em infra-estrutura e em saneamento, em particular. Mantidas as atuais condicionantes econômicas e as restrições ao endividamento do setor público, pode-se projetar forte redução dos níveis de investimento em saneamento para os próximos anos, mesmo que seja fortemente incrementado o investimento privado no setor. Se forem confirmados os cenários mais pessimistas, como aqui se expôs, pode ser possível, inclusive, uma queda nos atuais índices

²⁰ Taxas de investimentos em valores históricos de 1980.

de cobertura, em virtude da proximidade entre as estimativas de investimentos e os valores necessários ao atendimento da expansão decorrente do crescimento vegetativo da população.

Portanto, além de ser necessário incrementar fortemente a participação dos investimentos privados no setor, é preciso ainda manter investimentos realizados pelo setor público, para que não se corra o risco de ruptura na realização de obras necessárias à manutenção dos serviços, sua expansão e melhoria de qualidade. Obviamente, os investimentos realizados pelo setor público, ao lado dos objetivos de expandir e melhorar a qualidade dos serviços, devem estar orientados e condicionados à eficiência e à sustentabilidade das próprias empresas.

É fundamental que se crie um ambiente de confiança no setor, que seja atrativo ao setor privado e que garanta, ao mesmo tempo, o interesse público. Esse ambiente de confiança pode ser expresso no estabelecimento de novas estruturas de regulação, nos três níveis de governo, em decisões políticas consistentes de governadores e prefeitos para a participação privada na prestação dos serviços e na existência de linhas de financiamento próprias ao setor privado, que adotem mecanismos como os *project finance* e o uso do mercado de capitais.

Existem indefinições importantes na estrutura regulatória do setor que dificultam a atração de investimentos privados, sendo a mais importante a titularidade dos serviços de predominante interesse comum (os chamados serviços integrados). Essa indefinição afeta, principalmente, as regiões metropolitanas. A solução desse problema é objeto do PLS 266/96 (inciso III e parágrafos do artigo 4º), como já foi tratado neste texto.

Outra lacuna regulatória importante é a ausência de legislação estadual e municipal que organize e regule a prestação dos serviços nas respectivas unidades da Federação. Essa legislação cria as bases dos contratos de concessão e de participação do setor privado. Hoje, não há clareza entre os papéis de poder público, prestador dos serviços e usuários; e não há regras estáveis para a execução dos serviços, planos de expansão de longo prazo e estruturas econômicas de incentivo à eficiência e ao aumento da competitividade.

Os poucos órgãos reguladores estaduais (ou mesmo municipais) já criados não possuem adequada independência decisória, autonomia financeira e capacidade técnica, tendo, portanto, dificuldades em regular os serviços e favorecer ambiente de confiança a investidores privados. Dois casos recentes ilustram essa fragilidade regulatória: (i) a disputa judicial entre a empresa Águas de Limeira e a prefeitura daquela cidade sobre reajustamento tarifário; e (ii) as recentes declarações do governo do Estado do Rio de Janeiro sobre a necessidade de se reformular (ou até mesmo extinguir) a ASEP-RJ, a primeira agência reguladora estadual do país. Ambas as situações demonstram a fragilidade regulatória no setor e não contribuem para a criação de um ambiente de confiança suficiente para a atração de capitais privados.

Outro ponto essencial a ser incluído na agenda do setor se refere a temas ainda não adequadamente abordados na estrutura regulatória existente, como aqueles relacionados aos direitos dos usuários dos serviços públicos e ao direito econômico, em especial a defesa da concorrência (limites à concentração de mercados e os multimonopólios, por exemplo). Essas ausências podem favorecer abusos decorrentes do poder de monopólio das empresas concessionárias, entre os quais a concentração econômica.

Outro fator fundamental para a criação de ambiente de confiança no setor é o processo decisório inerente às reformas pretendidas por governadores e prefeitos. As reformas do setor dependem tanto dos aspectos econômicos quanto de decisões políticas para a sua implementação e sustentabilidade no longo prazo. Muitos governadores e prefeitos podem não possuir os instrumentos adequados para a tomada de decisão consistente e fundamentada, especialmente com informações, análises de

alternativas e estudos de viabilidade. Assim, muitas decisões podem ser tomadas sob pressões de curto prazo, como o equacionamento de restrições imediatas de caixa e redução de dívida pública, desconsiderando-se os impactos futuros sobre o setor e a sociedade. Essas decisões podem inviabilizar as propostas de reforma ou criar sérios problemas para os governantes, reguladores e usuários futuros, bem como para as próprias empresas.

O recente caso da tentativa frustrada de venda da CEDAE pelo governo do Rio nos ensina lições importantes: (i) a necessidade de transparência no processo decisório e na condução do processo de privatização; (ii) a necessidade de acordos políticos e juridicamente consistentes entre governadores e prefeitos nos casos de regiões metropolitanas e de municípios operados por CESB; (iii) a necessidade de se priorizar a realização de investimentos indispensáveis à universalização até o ano 2010, considerando-se a redução (transpasse) das dívidas públicas do setor e a participação de receitas (outorga) entre os diversos poderes concedentes que garantam a universalização e viabilizem o negócio; (iv) a criação de benefícios aos usuários, principalmente aqueles decorrentes da expansão e melhoria dos serviços e dos ganhos de eficiência econômica; e (v) estímulo à eficiência, especialmente ao aumento da competição pelos mercados e, quando possível, nos próprios mercados (por exemplo, o uso do *yardstick competition*).

Para correta e eficaz ação de indução, pelo governo federal, a que estados e municípios adentrem em processos de reforma setorial e privatização da prestação dos serviços, são necessárias as seguintes ações: (i) articulação entre os agentes federais envolvidos; (ii) utilização de instrumentos econômicos de indução; (iii) financiamentos atrativos para investimentos privados; e (iv) assistência técnica, especialmente quanto a processos decisórios e estabelecimento de estruturas de regulação.

A presença dessa agenda aqui introduzida nos debates acerca da reforma do setor e de seu desenvolvimento futuro (atendimento aos pobres, novos padrões de financiamento, novas estruturas de regulação e processos decisórios consistentes e transparentes, complementares à ampliação dos investimentos) poderão contribuir decisivamente para a construção das bases necessárias à universalização dos serviços de saneamento.

INFRA-ESTRUTURA: PERSPECTIVAS DE REORGANIZAÇÃO

- I. REGULAÇÃO
- II SETOR ELÉTRICO
- III TELECOMUNICAÇÕES
- IV. FINANCIAMENTO
- V. EMPREGO
- VI TRANSPORTE
- VII SANEAMENTO
- VIII CASOS ESTADUAIS

