

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 922

**POLÍTICA DE SANEAMENTO
BÁSICO: AVANÇOS RECENTES
E OPÇÕES FUTURAS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Frederico A. Turolla

Brasília, dezembro de 2002

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 922

**POLÍTICA DE SANEAMENTO
BÁSICO: AVANÇOS RECENTES
E OPÇÕES FUTURAS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS***

Frederico A. Turolla**

Brasília, dezembro de 2002

* O autor agradece a colaboração da economista Andressa Guimarães Rego na pesquisa que originou este texto.

** Economista, Mestre e Doutorando em Economia de Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guilherme Gomes Dias

Secretário-Executivo – Simão Cirineu Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro –, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lôbo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento -- BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas -- Rede -Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -- Pnud, por meio do Projeto BRA/97/013.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS DA INDÚSTRIA DO SANEAMENTO 8

3 UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DO SANEAMENTO NO BRASIL 10

4 OPÇÕES FUTURAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 18

5 CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS 23

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 25

SINOPSE

Este trabalho avalia as políticas públicas recentes no setor de saneamento no Brasil, inserindo-as no seu contexto histórico, e propõe opções futuras de políticas públicas. Para tanto, faz-se, primeiramente, uma avaliação das características técnicas e econômicas relevantes desse setor, tendo em vista que a indústria de saneamento caracteriza-se por demandar custos fixos elevados em capital altamente específico.

São feitas também considerações sobre a experiência internacional em gestão de sistemas de saneamento, em que se destacam o modelo inglês – baseado em privatizações integral regulada – e o francês – baseado em concessões públicas comerciais. Além disso, apresenta-se uma perspectiva histórica da evolução das políticas brasileiras e, por fim, procede-se a uma avaliação das opções futuras dessas políticas para que possam, nos próximos anos, responder aos principais desafios do setor de saneamento.

1 INTRODUÇÃO

A indústria do saneamento tem como característica marcante a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico. A principal consequência dessa configuração, associada à idéia de monopólio natural, é um dilema entre a eficiência produtiva e a eficiência alocativa, além de um baixo incentivo ao investimento.

Em consequência, o setor de saneamento organiza-se em boa parte do mundo sob o formato de gestão pública e local. Vários países desenvolvidos foram capazes de atingir a universalização quase absoluta sob esse modelo, embora possa ser verificada uma tendência por uma maior participação da iniciativa privada. No mundo atual, somente dois países apresentam um predomínio da iniciativa privada – notadamente a França e a Inglaterra –, os quais são apontados como dois modelos distintos de parceria entre os setores público e privado.

Em países ainda distantes da universalização, portanto com um horizonte de pesados investimentos a realizar, o formato de gestão inteiramente baseada em sistemas públicos apresenta-se mais problemático. Na maioria dos casos, os mesmos países enfrentam restrições fiscais que se tornam um empecilho adicional à realização dos investimentos requeridos. Esse é o quadro no Brasil, país que enfrenta adicionalmente o desafio de uma baixa eficiência e de elevadas perdas nos sistemas em operação.

No caso brasileiro, a experiência do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), baseada na centralização em nível estadual e na gestão absoluta por parte do setor público, mostrou-se eficaz na realização da ampliação da cobertura dos serviços durante a década de 1970. No período mais recente, o mesmo modelo mostrou-se incapaz de responder aos seus principais desafios.

Impõe-se assim a busca de um novo modelo. A década de 1990 foi marcada por uma expansão da cobertura e por um limitado esforço de modernização, mas a falta de avanços na consolidação de um marco legal específico para os serviços de saneamento impediu um salto quantitativo e qualitativo.

Este trabalho avalia as políticas públicas recentes no setor de saneamento no Brasil, inserindo-as no seu contexto histórico, e propõe algumas opções futuras de políticas públicas. O trabalho foi organizado em cinco seções, descritas a seguir.

Após esta introdução, são apresentadas, na segunda seção, as características econômicas do setor de saneamento e a experiência internacional no setor, com foco nos modelos inglês e francês. Na terceira seção, apresenta-se a evolução do setor de saneamento brasileiro em uma perspectiva histórica entre as décadas de 1960 e 1990, com particular atenção nesta última e nas políticas públicas das duas últimas gestões do governo federal. Na quarta seção, são propostas políticas públicas a serem perseguidas nos próximos anos para responder aos principais desafios do setor de saneamento, e na quinta são expostas algumas observações finais.

2 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS DA INDÚSTRIA DO SANEAMENTO¹

A indústria do saneamento, como os demais serviços públicos de infra-estrutura, tem como característica mais relevante a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico. Essa situação identifica-se com a de monopólio natural, em que o conjunto de vetores de produção relevantes recai sobre uma faixa em que o custo médio é declinante.

Os custos fixos elevados produzem um dilema entre eficiência produtiva e eficiência alocativa. Dada a estrutura de monopólio natural, a maior eficiência produtiva pode ser conseguida mediante a operação de um produtor único. Entretanto, as distorções alocativas resultantes do poder de monopólio precisam ser controladas por meio de algum mecanismo.

Eliminando-se, pelo critério de eficiência produtiva, a possibilidade de competição direta, a obtenção de eficiência alocativa requer o emprego de competição pelo direito à franquia para servir um determinado mercado² ou ainda um mecanismo de regulação. Na prática é possível combinar as duas alternativas, com a realização de leilões pela franquia e com o estabelecimento de mecanismos de regulação.

A especificidade do capital empregado no setor de saneamento produz subincentivo ao investimento na medida em que o valor de revenda dos ativos se reduz fortemente após o investimento ter sido feito. Isso é ainda mais grave por se tratar de um setor com volume de investimento requerido bastante superior à média dos demais serviços públicos. No caso de propriedade privada dos ativos, o poder de barganha entre o proprietário privado e o governo pode mudar radicalmente após a realização do investimento.

2.1 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM GESTÃO DO SANEAMENTO

Em presença de monopólio natural, a difícil obtenção de um equilíbrio entre eficiência produtiva, eficiência alocativa e incentivo *ex-ante* ao investimento na indústria do saneamento possivelmente está na raiz da forma de operação dos sistemas de saneamento na maior parte do mundo atual, a qual baseia-se na gestão pública.

Embora a participação do setor privado venha crescendo nas últimas décadas, os sistemas de água e de esgoto da maior parte dos países ainda são operados pelos setores públicos locais. Constituem exceções notáveis a Inglaterra e a França, que são paradigmas de duas formas alternativas de operação e de regulação do sistema de saneamento que ficaram conhecidas como "modelo inglês" e "modelo francês".

O modelo inglês³ foi condicionado pelo seu desenvolvimento histórico. A estrutura institucional da indústria conservou-se altamente fragmentada e local até 1973, ano em que foram criadas dez autoridades de água de bacia hidrográfica na Inglaterra e no País de Gales. Essas autoridades foram encarregadas de centralizar em um só organismo as funções de planejamento e de controle de todos os usos da água no âm-

1. Para mais detalhes, ver Turolla (1999).

2. Essa modalidade de competição **pelo mercado** em vez de competição **direta no mercado** é conhecida como Competição de Demsetz. Para mais detalhes, ver Braeutigam (1989).

3. Para mais informações sobre a evolução do modelo inglês, ver Vickers e Yarrow (1988).

bito das respectivas bacias. Essa regionalização da indústria foi feita sem qualquer compensação financeira aos governos locais, que foram compensados apenas com uma participação, ainda que bastante efetiva, na gestão das autoridades de bacia.

Os primeiros movimentos pela privatização esboçaram-se em meados da década de 1980, com a definição de um cronograma de transformação das autoridades de bacia em companhias públicas limitadas. A privatização consistiu na abertura de capital e na venda das ações dessas companhias em 1989, com as receitas revertidas para o poder central. Foi retida uma *golden share* e foi estabelecido um limite de participação de 15% em ações sob a mesma propriedade, ambos pelo prazo de cinco anos após a privatização.

Ainda que particularmente associada ao programa conservador, a privatização pode ter sido impulsionada pelos elevados padrões de qualidade de água e de esgoto introduzidos pela Comunidade Européia. Dado que o investimento vinha sofrendo cortes nos trinta anos precedentes, a conformidade com esses padrões poderia envolver somas de recursos suficientemente elevadas para criar um ônus eleitoral em uma eventual opção de elevação de impostos para fazer frente aos investimentos.

O modelo francês nasceu no fim dos anos 1920 com a realização da concessão dos serviços de água em Dinard. O modelo ganhou corpo a partir da década de 1950, quando a participação privada na produção de água chegou a 31%, passando para 60%, em 1980, e para 75% nos anos 1990. Na atualidade, cinco grandes empresas – as maiores do mundo no setor – respondem pelos três quartos da água produzida sob a responsabilidade privada. No caso do esgoto, a participação privada ainda se restringe a 40% do total produzido.

As concessões e os arrendamentos são de responsabilidade das comunas, que crescentemente delegam os serviços de forma individual ou em conjunto por meio de associações. Estas últimas são bastante comuns, tendo-se em vista a existência de um elevado número de pequenas comunas no país: mais de 36 mil no total.

No caso francês as comunas anteciparam-se à lei que, por sua vez, foi posteriormente incorporando as inovações surgidas nos contratos. Existem vários tipos de contratos de concessão e de arrendamento que estabelecem um espectro de possíveis combinações da distribuição de responsabilidades e de riscos entre o setor público e o concessionário privado.

As grandes empresas de saneamento francesas operam em estreita ligação com as lideranças dos governos locais e centrais e até mesmo entre si, sendo notórios os casos de corrupção e de colusão na competição pelos contratos e na operação dos serviços. A forte associação entre as próprias empresas pode ser exemplificada por um leilão de concessão em uma comuna relatado por *The Economist* (1997), no qual o valor de cinco das seis ofertas secretas variou apenas 0,1%.

Apesar das denúncias de corrupção e de colusão, o modelo francês gerou um sistema que cria eficiência sem impor um ônus pesado ao setor público. Além disso, o modelo permitiu a criação de algumas das maiores empresas multinacionais de saneamento básico hoje existentes.

A tabela 1 a seguir sumaria algumas características relevantes dos dois modelos.

TABELA 1

Algumas Características dos Modelos Francês e Inglês

	Modelo Inglês	Modelo Francês
Início do modelo	Década de 1980	Década de 1920
Configuração administrativa	Regulação nacional e operação regional (bacias)	Local
Tipo de regulação	Por agência (price cap)	Por processos
Instrumento da regulação	Agência reguladora nacional	Contrato e base legal
Propriedade dos ativos	Privada	Pública
Responsabilidade de gestão	Privada	Privada
Repartição das responsabilidades e dos riscos entre governo e concessionário	Privada	Varia conforme o contrato
Método de seleção do operador	Participação em leilão de franquia por área (competição pelo mercado)	Compra de controle acionário (take over)

Fonte: Elaboração do autor.

A experiência internacional de regulação no setor é bastante limitada pela baixa participação privada na maioria dos países. De maneira geral, a regulação em saneamento pode ser enquadrada em duas modalidades – por agência e por processos⁴ – que e são fortemente identificadas com os modelos inglês e francês.

Na regulação por agência, na qual o modelo inglês se tornou um paradigma, o modelo implica a criação de uma agência centralizada que outorga licenças, determina a estrutura tarifária, supervisiona o cumprimento da legislação vigente e aplica as penalidades cabíveis. Esse sistema depende fortemente do nível de eficiência da função pública regulatória, mas tem a vantagem de permitir ao regulador uma visão geral e integral do processo de modernização.

Na regulação por processos o modelo francês tornou-se um paradigma. Essa modalidade ocorre em um marco legal geral adaptado às condições locais em contratos de delegação dos serviços. O controle social se dá por meio da própria eleição dos dirigentes que são outorgantes dos contratos. Esse modelo apresenta a vantagem de requerer uma baixa exigência do setor público em geral, mas demanda maior competência no nível local para controlar e para supervisionar a execução dos contratos.

3 UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DO SANEAMENTO NO BRASIL

Em meados do século passado, os jornais de todo o país noticiavam com frequência as deficiências quanto à quantidade e à qualidade no abastecimento de água. Do ponto de vista da qualidade, as deficiências principais eram: inexistência de qualquer tratamento químico na maioria dos serviços, operação defeituosa e falta de fiscalização

4. Para mais detalhes, ver Corrales (1998).

adequada nas muitas cidades que possuíam instrumentos de purificação da água. A melhor situação era encontrada no estado de São Paulo: o governo estadual vinha desde 1934 incentivando a construção de sistemas de água e de esgoto, o que acarretou a um atendimento que atingia 57% dos 369 municípios, sendo que 40 cidades contavam com tratamento químico em estações apropriadas e 127 já dispunham de redes de esgotos. Cabe ressaltar que, nesse período, já se fazem sentir as pressões sobre a demanda desses serviços causadas pelo crescente ritmo de urbanização.

A organização administrativa dos serviços de água e de esgoto no Brasil dessa época não pode ser enquadrada em um padrão uniforme. Conforme Whitaker (1991), existiam municípios que operavam de forma autônoma, alguns com resultados bastante satisfatórios, enquanto outros operavam conjuntamente com municípios vizinhos, como Santos, São Vicente e Guarujá. O modelo mais bem-sucedido, segundo o autor, é aquele em que departamentos estaduais centralizavam desde o planejamento e a execução das obras até a operação dos serviços. Em muitos casos, a centralização estadual não se estendeu à fase de operação, com resultados menos satisfatórios em virtude de os municípios não disporem de elementos próprios na execução do serviço conforme os padrões sanitários apropriados.

3.1 DÉCADA DE 1960: INÍCIO DAS MUDANÇAS

O ritmo de urbanização da economia brasileira impunha uma pressão que se avolumava sobre os sistemas de saneamento. A urbanização que causava uma deterioração contínua dos índices de cobertura dos serviços de água e de esgoto.

Na década de 1960, esboça-se uma nova configuração para o setor. A Carta de Punta del Este, de 1961, foi um documento formulado pelos países das Américas que definiu como diretriz o nível de 70% de atendimento de suas respectivas populações urbanas com serviços de água e de esgoto e o de 50% para as populações rurais (Juliano, 1976). Foi elaborado um programa decenal, a partir de 1961, que visava ao cumprimento das metas acordadas.

O governo militar elegeu a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento como uma de suas prioridades explicitadas nos planos de desenvolvimento do período. Isso reflete a consciência que, conforme Barat (1998), já havia se formado na época entre os setores ligados ao planejamento, de que o cenário de baixo desenvolvimento desses serviços comprometia os objetivos de desenvolvimento socioeconômico e afetava as atividades industriais e as condições de saúde.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964 com a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano e, em 1967, foi encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento. Foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), no âmbito do BNH, que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Foram criados fundos de água e de esgoto estaduais, além de programas estaduais trienais. O financiamento aos municípios passou a ser realizado conjuntamente pelo BNH e pelos governos estaduais, com contrapartida obrigatória dos municípios e com a obrigação de que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou de sociedade de economia mista.

3.2 DÉCADA DE 1970: A GESTÃO E O AUGO DO PLANASA

Até o começo da década de 1970, predominavam fortemente os serviços municipais, havendo municípios em que a responsabilidade pela operação dos serviços era estadual. A atuação do governo federal, sob a coordenação do BNH, já era marcante.

A partir da década de 1970, o setor passou a adquirir a configuração atual. Num tentativa de ampliar a cobertura, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) com o ambicioso objetivo de atender 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto até 1980. O Planasa incentivou os municípios a concederem os serviços à companhia estadual de saneamento. Esta, por sua vez, tinha acesso aos empréstimos do BNH.

Foram criadas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), organizadas sob a forma de Sociedade Anônima, que deveriam obter as concessões diretamente do poder concedente, as autoridades municipais. Na opinião de Peixoto (1994), “nesta tarefa, respaldados no autoritarismo do governo federal, os governos estaduais e as CESBs usaram todos os mecanismos de pressão política e de verdadeira chantagem econômica, vergando os então inocentes ou subservientes prefeitos e vereadores, na maioria dos municípios brasileiros, aos seus jugos e interesses”. Somente cerca de mil municípios, um quarto do total então existente, mantiveram a autonomia na gestão e na operação dos seus serviços de saneamento.

A centralização em nível estadual, em vez de no nível municipal, foi escolhida por atender a dois objetivos principais, conforme Ferreira (1995): uma melhor administração dos riscos por meio de sua concentração e, principalmente, o estabelecimento de subsídios cruzados, com regiões mais rentáveis financiando as menos rentáveis. Na concepção inicial, as CESBs deveriam ser capazes de estabelecer sua autonomia como unidades empresariais.

Para o atingimento das metas previstas no Planasa, organizou-se, conforme Dalmaço (1994), um esquema de financiamento baseado em dois instrumentos: o Finansa, programa de financiamento do BNH alimentado por recursos próprios e por outros, inclusive empréstimos externos, e o FAE, um fundo constituído por cada governo estadual participante do sistema com seus recursos próprios de origem tributária. Cada uma das partes disponibilizaria 50% dos recursos de financiamento.

Na concepção do sistema, previa-se que o papel do BNH seria gradualmente reduzido à medida que os fundos estaduais fossem capazes de obter autonomia financeira, a partir do fluxo de tarifas gerado pelos investimentos. De fato, o BNH disponibilizou recursos abundantes para as CESBs na primeira década de existência do Planasa, o que permitiu a manutenção de tarifas baixas e a realização de investimentos. Assim, conforme Peixoto (1994), eram raros os conflitos entre as CESBs e os municípios concedentes.

A lógica do Planasa mostrou-se fortemente voltada à construção e à ampliação dos sistemas, com menor ênfase nos aspectos de operação. Como exemplo, Rezende (1996) mostra o caso da Compesa, Companhia de Saneamento de Pernambuco. No período de vigência do Planasa, a taxa de administração de 10% sobre os investimentos realizados pela companhia dirigiu-se à capitalização da empresa, o que favoreceu seu rápido crescimento. A construção de sistemas era uma forma de fortalecer a organização. Nesse sentido, a Compesa tornou-se “para

seus dirigentes, uma empresa de construção, dominada por uma elite técnica de engenharia civil” (Rezende, 1996).

A ênfase na área de construção de sistemas em detrimento do setor de operações, que não era financiado pelo BNH, resultou em uma posterior degradação dos sistemas e a um índice bastante elevado de perdas de água.

3.3 DÉCADA DE 1980: A CRISE DO PLANASA

A década de 1980 se iniciou com um índice de cobertura dos serviços de abastecimento de água próximo a 80% da população urbana, o que evidencia que o Planasa atingira resultados concretos. Entretanto, já naquele momento vários fatores contribuíram para a deterioração da saúde financeira das companhias. As fontes de financiamento esgotaram-se acompanhando as dificuldades macroeconômicas, ao mesmo tempo em que terminaram as carências dos empréstimos obtidos nos anos anteriores e aumentaram as despesas de amortizações e os encargos financeiros das dívidas. A ênfase anterior em construção, o uso político das companhias e o crescimento da inflação impuseram um ônus adicional sobre os custos de operação.

Em 1986, o BNH foi extinto. A Caixa Econômica Federal assumiu os antigos papéis do Banco no tocante ao financiamento do setor e recebeu o Sistema Financeiro do Saneamento. Submetida a limitações orçamentárias mais severas, teve de reduzir sensivelmente a oferta de recursos.

Em meio à crise do setor de saneamento do fim dos anos 1980, destaca-se a introdução de dispositivo na Constituição de 1988 que definiu de forma ambígua que os municípios seriam responsáveis pelos serviços de interesse local.

3.4 DÉCADA DE 1990: AMPLIAÇÃO DA COBERTURA SEM MODIFICAÇÃO ESTRUTURAL

O Planasa foi o único mecanismo articulado de financiamento e de modernização do setor de saneamento no Brasil. Após o seu colapso, as iniciativas governamentais revelaram-se pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu por toda a década de 1990 sem regulamentação.

Os itens a seguir discutem aspectos relevantes do setor na década de 1990, a saber, a evolução do marco legal, as políticas públicas do período e o descompasso causado pelo início do movimento de privatização sem a definição do aparato legislativo específico do setor.

a) Evolução do Marco Legal

A Constituição Federal de 1988 criou uma importante demanda por regulamentação no setor de saneamento. Alguns dos principais dispositivos constitucionais que passaram a exigir regulamentação foram a definição difusa da questão da titularidade, o gerenciamento de recursos hídricos, as concessões e as permissões de serviços públicos, entre outros. A regulamentação desses dispositivos só começou a se concretizar a partir da segunda metade dos anos 1990.

Em 1995, o Programa Nacional de Desestatização (PND) sofreu uma mudança de diretriz, passando, portanto, a focar o setor de infra-estrutura. A regulamentação do art. 175 da Carta, por meio da aprovação da Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), complementada pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, esta última mais voltada ao setor energético, constituiu um elemento importante do início da participação do setor privado na área de infra-estrutura, fornecendo uma base legal para a concessão de serviços públicos em geral.

A Constituição previu a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo condicionantes quanto ao domínio e à exploração da água. A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, criou um arranjo institucional para o sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil baseado na bacia hidrográfica.

A despeito dos avanços na regulamentação dos serviços públicos em geral (o instrumento relativo às concessões e a edição da lei que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos), as tentativas de regulamentação específica do setor de saneamento não tiveram sucesso.

A primeira tentativa de regulamentação específica foi introduzida pelo governo Collor. O Projeto de Lei Complementar nº 199/93, apresentado em 1991, foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas foi vetado na íntegra pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso logo após a sua posse em 1995. Em substituição ao projeto vetado, o governo federal enviou em 1996 um Projeto de Lei ao Congresso Nacional. Como esse projeto não avançou, no ano de 2001 foi enviado um novo projeto ao legislativo, mas até a conclusão dos trabalhos da Câmara em 2002, este não havia sequer chegado ao plenário da Casa onde foi apresentado, a Câmara dos Deputados.

b) As Políticas Públicas Federais nos Anos 1990

As políticas públicas relativas ao saneamento na década de 1990 apresentaram um padrão comum, caracterizado pela ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços. Essas características foram intensificadas nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que são analisadas no item subsequente.

Do ponto de vista da vinculação institucional do sistema de saneamento ao governo federal, a década de 1990 foi marcada pela migração entre *loci* no governo federal. A administração Fernando Collor criou, em 1990, a Secretaria do Saneamento, vinculada ao então criado Ministério da Ação Social (MAS). A antiga Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam) foi transformada em Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e incorporou funções de outros órgãos também extintos.

Em 1993, o Ministério da Ação Social foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, com a extinção daquele órgão, as atribuições da política de saneamento passam à Secretaria de Política Urbana (Sepurb), ligada ao Ministério do Planejamento, com o objetivo de articular as políticas de saneamento e de desenvolvimento urbano. A partir de 1999, a Sepurb passou a se vincular à Secretaria do Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada à Presidência da República.

A despeito das várias mudanças de vinculação institucional, as iniciativas do governo federal obtiveram relativo sucesso na ampliação da cobertura dos serviços e na modernização do setor. Esses avanços possibilitaram uma importante mudança estrutural na organização do setor, o que impediu um grande salto na cobertura e na qua-

lidade do atendimento. Assim, o setor ampliou sua cobertura nos anos 1990 mas conservou intactas as feições que lhe foram conferidas pelo Planasa.

Os recursos disponíveis no período vieram dos programas federais, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e das instituições de fomento, principalmente o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A tabela 2 apresenta os principais programas federais implementados na década de 1990.

TABELA 2

Principais Programas Federais em Saneamento na Década de 1990

Programa	Período	Financiamento	Beneficiário/Desdobramentos
Pronurb	1990/1994	FGTS e contrapartida	População urbana em geral, com prioridade à baixa renda
Pró-Saneamento	1995-	FGTS e contrapartida	Preponderantemente áreas com famílias com renda de até 12 s.m.
Pass	1996-	OGU e contrapartida, BID e Bird	População de baixa renda em municípios com maior concentração de pobreza
Prosege	1992/1999	BID e contrapartida	População de baixa renda, privilegiando comunidades com renda de até 7 s.m.
Funasa-SB	-	OGU e contrapartida	Apoio técnico e financeiro no desenvolvimento de ações com base em critérios epidemiológicos e sociais
PMSS I	1992/2000	Bird e contrapartida	Estudos e assistência técnica aos estados e municípios em âmbito nacional; investimentos em modernização empresarial e aumento de cobertura dirigidos a Casan, Embasa e Sanesul
PMSS II	1998/2004	Bird e contrapartida	Passa a financiar companhias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e estudos de desenvolvimento institucional
PNCDA	1997-	OGU e contrapartida	Uso racional de água em prestadores de serviço de saneamento, fornecedores e segmentos de usuários
FCP/SAN	1998-	FGTS, BNDES e contrapartida	Concessionários privados em empreendimentos de ampliação de cobertura em áreas com renda de até 12 s.m.
Propar	1998	BNDES	Estados, municípios e concessionários contratando consultoria para viabilização de parceria público-privada
Prosab	1996 -	Finep, CNPq, Capes	Desenvolvimento de pesquisa em tecnologia de saneamento ambiental

Fonte: Elaboração a partir de fontes diversas.

Os programas federais da década de 1990 apresentados na tabela 2 podem ser enquadrados em dois conjuntos de ações.⁵ O primeiro conjunto volta-se para a redução das desigualdades socioeconômicas e privilegia sistemas sem viabilidade econômico-financeira. Esse grupo inclui os programas resumidos a seguir.

Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb). Esse programa foi introduzido com a intenção de suprir a lacuna deixada pelo fim do Planasa. Com a introdução do Pronurb no âmbito de um conjunto de três programas lançados em 1990 (Pronurb, Prosege, e Prosanear), os recursos do FGTS foram direcionados para esses programas, o que marca o fim do sistema Planasa.

Pró-Saneamento. Consiste em financiamento com recursos do FGTS e com contrapartida dos estados, municípios e concessionários. É direcionado preponderantemente a grupos de famílias com rendimentos de doze salários mínimos ou de três salários míni-

5. Calmon et alii (1998) apresentam uma avaliação detalhada dos programas do período 1995/1998.

mos na modalidade Prosanear. As ações financiadas incluem aumento da cobertura de água e de esgoto e gestão de resíduos sólidos; desenvolvimento institucional e melhorias operacionais dos prestadores de serviço; drenagem urbana; e projetos de novos empreendimentos. O Pró-Saneamento foi incluído na estratégia do Programa Brasil em Ação.

Programa de Ação Social em Saneamento (Pass). O programa foi implantado pela Sepurb em 1996 e destina-se ao aumento da cobertura dos serviços de saneamento nos municípios de maior concentração de pobreza. Atua preferencialmente nos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária e do Programa de Redução da Mortalidade da Infância.

Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (Prosege). O programa foi implementado em 1992 e aprimorado a partir de 1995. Aplicou R\$ 421 milhões e permitiu a construção de 6 mil quilômetros de redes de esgotos.

Programa Funasa – Saneamento Básico. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) aloca recursos para o desenvolvimento de ações de saneamento a partir de critérios epidemiológicos e de indicadores sociais. Seu programa de saneamento inclui a participação na gestão e na assistência técnica a serviços autônomos municipais, prioritariamente em pequenas localidades.

O segundo conjunto de programas é voltado para a modernização e para o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento. São exemplos deste grupo os descritos a seguir.

Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). A primeira etapa do PMSS foi concluída no ano 2000 e procurou induzir a reforma do setor mediante ações institucionais em âmbito nacional por meio de estudos e de assistência técnica dada a estados e a municípios, bem como mediante a realização de investimentos e de ações de desenvolvimento empresarial nas companhias estaduais dos estados de Santa Catarina, Bahia e Mato Grosso do Sul. A segunda etapa do PMSS ampliou o escopo dos financiamentos de investimentos e desenvolvimento empresarial nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA). O programa tem como objetivos promover o uso racional de água e aumentar a eficiência dos sistemas em operação e, para tanto, identifica ações e instrumentos prioritários de combate ao desperdício de água, os quais são financiados por outros programas existentes.

Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP-SAN). Concede financiamento com recursos do FGTS e do BNDES aos concessionários privados de saneamento com vistas ao aumento de cobertura dos serviços de água e de esgoto e das ações de desenvolvimento institucional e operacional. O projeto objetiva criar atratividade nessa área para investidores privados, tais como bancos de investimento e fundos de pensão, permitindo a captação de recursos adicionais no próprio mercado. Entre os objetivos adicionais do projeto está criação de competição pelos recursos do FGTS de forma que estimule a eficiência dos operadores e a estruturação futura de um mercado de recebíveis de saneamento, do qual o FGTS poderá participar como investidor.

Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento (Propar). O objetivo desse programa é o financiamento a estados e municípios na

contratação de consultoria técnica sobre a elaboração e a implantação de modelos de parceria público-privada na operação de sistemas de saneamento.

Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (Prosab). Esse programa financia o desenvolvimento de pesquisas na área de saneamento.

c) Uma Avaliação da Política de Saneamento dos Governos Fernando Henrique

A Política Nacional de Saneamento que foi mantida durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) teve como premissa que a universalização dos serviços seria atingida no ano de 2010. A política não chegou a ser institucionalizada na forma de lei, o que prejudicou severamente a sua implementação. Os próximos parágrafos apresentam as características principais da política implementada no período considerado.

Os programas do primeiro grupo, voltados para a ampliação da cobertura com priorização das áreas de menor viabilidade econômica, continuaram a receber a maior fatia da alocação de recursos, com ênfase no Pró-Saneamento e no Pass, os quais representaram mais de três quartos da alocação de recursos federais no setor de saneamento.

A dimensão mais importante da atuação do governo federal no período foi possivelmente o incremento da linha de aperfeiçoamento institucional nos programas existentes, reforçado com a criação de instrumentos de modernização. O PMSS já havia introduzido uma política de incentivo ao aperfeiçoamento institucional ao lado das linhas de financiamento tradicionais.

Adicionalmente, os programas FCP/SAN e Propar trouxeram inovações conceituais importantes. Particularmente, o FCP/SAN inaugura um incentivo explícito do BNDES aos sistemas operados pela iniciativa privada. Ainda que moderadamente, o FCP/SAN introduz a possibilidade de competição pelos recursos do FGTS, inovação essa que tende a constituir-se num incentivo à eficiência.

A ação modernizante incluiu o incentivo à realização de concessões à iniciativa privada, com base na regulamentação existente. O estabelecimento do marco legal relativo às concessões permitiu que em 1995 tivesse início um processo de privatização no setor de saneamento. Para Mello (2001), “na ausência de regras, as primeiras concessões que vêm sendo feitas são verdadeiras aventuras, nas quais os concessionários correm elevados riscos e procuram cobrar por isso”. A principal consequência dessa ação foi um descompasso causado pelo incentivo ao processo de privatização sem que houvesse a definição do marco legal específico.

Destaca-se nesse período, entre os elementos da ação modernizante, o esforço de avaliação de políticas e de medição de desempenho do setor, com o aprimoramento, no âmbito do PMSS, do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS). O SNIS tem como missão reunir dados e implantar indicadores de desempenho do setor. O sistema lança as bases para ações futuras.

A gestão do período também enfatizou a integração da política de saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano, de saúde e de meio ambiente. No caso das políticas de saúde, a integração apresenta vitórias mais importantes com a atuação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Resultados menos efetivos foram alcançados na integração com as políticas de meio ambiente. O planejamento do sistema de

saneamento continuou desconectado do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do enfoque de bacia hidrográfica.

Uma dificuldade importante foi a concentração do foco da política econômica na resolução dos efeitos das crises de países emergentes que afetaram o Brasil e da própria crise brasileira de 1999. Os dois programas de ajuste fiscal do governo federal iniciados em 1997 e em 1998 produziram uma redução da oferta de fundos federais para saneamento. A Resolução nº 2.444, de 24/11/1997, do Conselho Monetário Nacional (CMN), suspendeu o Pró-Saneamento. Posteriormente, a Resolução nº 2.521/1998 estabeleceu o contingenciamento de crédito ao setor público, e a Resolução nº 2.653/1999 consolidou e definiu as regras para esse contingenciamento. Como resultado, a contratação de novos projetos foi praticamente suspensa nos últimos anos da década de 1990. O investimento médio anual, que foi de R\$ 1,3 bilhão no período 1995/1998, caiu para R\$ 263 milhões, em 1999, e para cerca de R\$ 21 milhões em 2000. As Resoluções nº 2.800 e 2.801 de 2001 do CMN flexibilizaram o crédito ao setor público.

4 OPÇÕES FUTURAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As restrições fiscais tornam indispensável a utilização de parcerias com o setor privado na realização dos investimentos e na operação dos sistemas de saneamento. Porém, o avanço seguro em direção a uma maior participação de capitais privados no setor depende crucialmente da definição do marco legal. Não há como adiar a institucionalização da Política Nacional de Saneamento e a definição dos seus aspectos centrais como o da titularidade.

Uma segunda discussão que apresenta alta relevância no momento diz respeito ao planejamento das políticas voltadas para a universalização dos serviços de saneamento em um horizonte de tempo relativamente curto. Essa é uma questão cujo escopo extrapola o setor e envolve aspectos como o desenvolvimento urbano, o meio ambiente e a saúde pública.

Nas subseções seguintes, são abordadas essas questões e são acrescentados pontos relevantes para a discussão das políticas públicas voltadas para o setor de saneamento nos próximos anos.

4.1 O MARCO LEGAL E A QUESTÃO DA TITULARIDADE

A Constituição de 1988 atribui competências para atuação em saneamento dos três níveis de governo. O artigo 21 estabelece a competência da União:

“XX – Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

Já o artigo 23 estabelece competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quanto à melhoria das condições de saneamento básico:

“IX – promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

O Parágrafo Único do artigo 23 acrescenta que:

“Parágrafo Único. Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

O artigo 200 define que o sistema de saúde deve participar da política e da execução das ações de saneamento básico.

No tocante à titularidade dos serviços de saneamento, o texto constitucional permite interpretações variadas. O artigo 30 define que compete aos municípios:

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

O texto original do Projeto de Lei nº 4.147 que foi apresentado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 2001 reafirma que o município é o titular dos serviços que se destinam exclusivamente ao atendimento de um município, ainda que este seja integrante de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Porém, se pelo menos uma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais atendem a mais de um município, o serviço é considerado de interesse comum e sua titularidade cabe ao respectivo estado. O Distrito Federal teria a titularidade em sua área geográfica.

A possibilidade de titularidade estadual nos moldes do Projeto atingiria apenas 459 dos 5.559 municípios brasileiros – 8,3% deles – (Brasil, 2001), mas essa pequena parcela é composta pelos sistemas de maior porte e de maior valor econômico associado. Alguns municípios localizados em regiões metropolitanas, como é o caso de Porto Alegre, manteriam a titularidade por terem sistemas exclusivos. A questão, portanto, opõe frontalmente os interesses de governadores aos de prefeitos, o que contribui para a formação de um impasse. Para os governadores, a possibilidade de perda de valor econômico das concessões das companhias estaduais constitui um elemento adicional da disputa.

Tal discussão evidencia que a atribuição da titularidade será forçosamente o aspecto mais delicado da aprovação da legislação de saneamento. Assim, uma vez que a Constituição não especifica claramente o titular, a questão deve ser resolvida a partir dos princípios de eficiência econômica.

Pode-se verificar a existência de economias de escala significativas na operação de sistemas de saneamento. É eficiente, portanto, que municípios pratiquem gestão associada. É possível que, do ponto de vista econômico, a configuração ótima não seja baseada na fronteira administrativa do município, mas em subdivisões da bacia hidrográfica. O caso inglês é ilustrativo, pois os sistemas foram organizados com base na própria divisão das bacias hidrográficas. Esta, entretanto, não seria uma opção apropriada para o Brasil por envolver questões de coordenação administrativa que apresentam custo de transação elevado.

No caso de sistemas que compartilham diretamente alguma atividade, faz-se necessário definir *a priori* essa gestão associada a fim de evitar que problemas de coordenação se tornem um empecilho à prestação dos serviços nessas áreas. Assim, a proposta que foi incorporada ao Projeto de Lei nº 4.147 de 2001 referente à titularidade

estadual na prestação dos serviços de saneamento justifica-se, do ponto de vista econômico, quando o serviço não for de interesse estritamente local.

Em outras palavras, a gestão associada entre municípios deve ser incentivada quando possível. Nos casos de interesse comum, tal gestão associada deve ser obrigatória. Para que sejam evitados problemas de coordenação que criem obstáculos ao desenvolvimento dos serviços, o poder concedente deve ser a respectiva Unidade da Federação.

4.2 OPÇÕES PARA A REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO

Independentemente da titularidade que for definida pela lei, é essencial atribuir ao poder concedente a regulação econômica dos serviços de saneamento. Nesse sentido, a política tarifária, o acompanhamento da execução de metas físicas do contrato e os demais aspectos da regulação econômica devem ficar sob a competência exclusiva do regulador que for designado pelo poder concedente subnacional, ainda que este decida delegar essa função a um organismo estadual ou federal.

Um aspecto importante da recuperação do setor de saneamento será a execução de uma política tarifária adequada. Entretanto, dado o modelo de regulação econômica baseado no poder concedente local, essa é uma questão que diz respeito somente ao poder concedente, não cabendo, portanto, interferência federal. A participação do governo federal deverá se restringir à assistência técnica quando essa for solicitada pelo regulador local.

Para evitar aumentos excessivos, a legislação de saneamento a ser criada deverá especificar limites para os aumentos reais que eventualmente podem advir em caso de grandes necessidades de investimento e quanto ao prazo mínimo de sua ocorrência. Deve-se ressaltar que o sistema de saneamento está sujeito a contingências, em especial aquelas relacionadas a danos imprevistos na rede física subterrânea; assim essa possibilidade deve ser considerada no contrato de concessão por meio de revisão tarifária ou de um mecanismo de seguro que já embute esse ônus na tarifa regular.

Enquanto a regulação econômica deve ser reconhecida como prerrogativa do poder concedente subnacional, é discutível se a regulação técnica deve permanecer vinculada a este. Dificilmente as milhares de unidades de poder concedente terão condições técnicas adequadas para avaliar padrões de qualidade. E, naturalmente, as definições estabelecidas por cada unidade de poder concedente gerarão muitos regulamentos técnicos que provavelmente não serão compatíveis entre si.

Um ponto adicional que recomenda a manutenção da regulação dos aspectos técnicos no nível federal é a possibilidade de que, por exemplo, padrões de qualidade de tratamento de esgotos mal estabelecidos ou mal fiscalizados em um determinado município venham a causar danos a municípios localizados a jusante de um curso d'água. Trata-se, portanto, de uma definição que extrapola os limites do poder concedente local e surte efeitos sobre o bem-estar de outras áreas ou regiões.

Uma possível estratégia para a centralização da função de regulação técnica é a sua atribuição à Agência Nacional de Águas (ANA), passando-se as funções de supervisão dos padrões de qualidade para o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Como antecedente, no caso do Reino Unido os organismos responsáveis pela regulação técnica são distintos daquele que executa a regulação econômica.

A principal vantagem da designação da ANA e da Funasa como instrumentos de regulação e de supervisão é o potencial de integração entre as ações de saneamento, as ações de meio ambiente (gerenciamento de recursos hídricos) e as de saúde. Essas funções estariam integradas nacionalmente, o que garantiria também a integração necessária no interior de cada bacia hidrográfica.

É importante não perder de vista, no desenho da regulação técnica, o potencial de capilaridade que se encerra na estrutura atual da Funasa. Esse órgão, que foi instalado na década de 1950, mantém estruturas voltadas ao combate a epidemias de saúde e atua diretamente na operação e na assistência técnica dos serviços de saneamento a municípios de pequeno porte espalhados pelo território nacional, tendo sido responsável pela criação de serviços autônomos de água e de esgoto em um grande número de municípios. A Funasa dispõe de laboratórios em alguns estados e mantém programas de capacitação de recursos humanos para o fortalecimento da operação local dos sistemas.

Uma vantagem adicional da execução da supervisão e da fiscalização pela Funasa é o aproveitamento do elevado potencial de capilarização de sua estrutura, além da integração direta das ações relacionadas à qualidade da água e do descarte de esgoto com a política do setor de saúde. Naturalmente, a Funasa exerceria um papel ativo junto à ANA na própria formulação dos regulamentos técnicos.

Uma forma de regulação comumente empregada em serviços públicos de infra-estrutura é a *yardstick competition* (desempenho comparativo). Embora seu emprego em saneamento seja limitado, essa modalidade pode oferecer soluções interessantes em dois casos particulares:

a) no interior das grandes cidades, a critério do poder concedente, é possível repartir a área de concessão e realizar leilões separados; esse procedimento foi empregado em várias cidades, tais como Paris, Cidade do México e Melbourne.

b) na realização de novas concessões, o poder concedente deve ter a liberdade de incluir na avaliação das propostas os indicadores de desempenho dos candidatos em áreas já operadas por estes; para isso, o SNIS deve dispor dos indicadores adequados para a comparação entre prestadores de serviço.

4.3 UMA POLÍTICA EFETIVA DE UNIVERSALIZAÇÃO

Depois da questão da titularidade e da regulação, a questão da universalização aparece como o grande desafio do setor. A política de universalização do setor de telecomunicações fornece lições para outros serviços públicos. Entretanto, sua aplicação no setor de saneamento não é direta em virtude da multiplicidade de operadores e de poderes concedentes presente neste último.

Uma alternativa para o levantamento dos recursos necessários à universalização seria a criação, em lei, da compulsoriedade de estabelecimento de um Fundo de Universalização em cada área de concessão dos serviços. Um instrumento dessa natureza foi previsto no Projeto de Lei nº 4.147/2001. Esse Fundo levantaria recursos para aplicação no interior da área de concessão e para expansão dos serviços até áreas mais pobres ou menos favorecidas segundo metas estipuladas pelo regulador local.

A contribuição seria arrecadada como percentual sobre a receita bruta operacional. A gestão dos recursos seria feita pelo regulador local, que teria a obrigação de contratar o próprio operador dos sistemas ou abrir licitação para a execução da implantação da infra-estrutura física proporcionada pela arrecadação do Fundo.

A proposta assegura a universalização em áreas nas quais os serviços apresentam viabilidade econômica. Entretanto, a arrecadação do Fundo de Universalização em áreas em que o sistema apresenta baixa viabilidade não será suficiente para a universalização em prazo razoável.

A solução para o conjunto de localidades que não serão capazes de levantar os recursos de universalização de forma autônoma passa por um esforço de coordenação e de aporte de recursos públicos pelo governo federal. Haveria assim um papel relevante para a Sepurb no planejamento do esforço nacional de universalização. O planejamento consiste na previsão dos recursos potencialmente levantados pelos fundos locais e na quantificação da necessidade de aportes adicionais de recursos.

A política de investimentos do governo federal poderia pautar-se exclusivamente pelo levantamento das áreas que não são capazes de realizar a universalização de forma autônoma. É possível que a execução correta desse tipo de política permita que sejam angariados novos recursos de fontes multilaterais de financiamento, o que reduziria ainda mais a carga sobre o orçamento público. Um importante objetivo da estratégia é o de assegurar a ampliação da oferta de bens públicos com o mínimo consumo de recursos do orçamento fiscal.

4.4 OUTROS ASPECTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A nova configuração que o setor de saneamento básico vem assumindo, com a participação de empresas privadas, deve gerar uma estrutura mutante para a indústria nos próximos anos. Deve-se levar em conta o fato de que muitas empresas de saneamento poderão ser controladas por investidores, incluindo-se aí os fundos de *private equity* (fundos que investem em cotas de ações de capital fechado), como atestam as intenções de investimento já manifestadas por vários fundos dessa categoria. Assim, os mecanismos de defesa da concorrência e de proteção ao consumidor⁶ deverão desempenhar um papel fundamental na indústria nos próximos anos.

No tocante à defesa da concorrência, o Projeto de Lei nº 4.147/2001 propõe que os órgãos e entidades federais de defesa da concorrência poderão estabelecer limites de concentração nos mercados de prestação de serviços para assegurar a competitividade, ouvida a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Essa é uma definição complicada e deveria ser submetida a maior discussão.

Do ponto de vista da proteção ao consumidor, garantir a participação dos conselhos de usuários nas instâncias decisórias é fundamental. Além disso, é importante estabelecer prazos para a interrupção dos serviços. Deve-se levar em consideração que a interrupção é necessária para que se evite um crescimento exagerado da inadimplência, mas deve estar sujeita a critérios bem definidos.

6. Para uma discussão sobre a relação entre regulação, defesa da concorrência e proteção ao consumidor na indústria de água, ver Oliveira e Goldbaum (2001).

Ressalte-se um aspecto previsto no Projeto de Lei nº 4147/2001 relativo à concessão não onerosa. Acertadamente, o texto do Projeto impede a realização de concessões onerosas ao estabelecer critérios de escolha da proposta vencedora a partir da meta de universalização apresentada e do nível das tarifas. Esse é um dispositivo importante por evitar desvio de recursos potenciais do sistema de saneamento para outras finalidades e por impedir a utilização das concessões como instrumentos de arrecadação contingencial.

Finalmente, é preciso considerar os aspectos de financiamento dos investimentos que serão realizados pela iniciativa privada. Como a demanda privada por recursos para utilização no setor de saneamento deve intensificar-se nos próximos anos, faz-se necessária inserção das especificidades desse setor nas discussões sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de captação de recursos via endividamento ou emissão de ações. É preciso também viabilizar formas de engenharia financeira como o *project financing* e novas formas de securitização de recebíveis, além de mecanismos de seguros de riscos. A própria criação de uma regulamentação específica dos fundos de *private equity* poderia contribuir para o aumento dos recursos de investimento disponíveis para o setor.

5 CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS

O esgotamento do modelo Planasa a partir dos anos 1980 criou uma lacuna no setor de saneamento básico. Durante a década de 1990, ocorreram avanços no diagnóstico e na apresentação de soluções dos principais problemas do setor, mas as ações concretas foram limitadas pelo impasse legislativo que opôs frontalmente governadores a prefeitos e pela falta de definição das responsabilidades pelas políticas públicas.

O período compreendido entre os dois governos de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela criação de uma primeira etapa do marco legal que regulamenta a Constituição de 1988. Os textos legais que foram implementados correspondem à Lei das Concessões, complementada pela Lei nº 9.074/1995; à Política Nacional de Recursos Hídricos, e ao Decreto-Lei nº 3.692/2000, que cria a Agência Nacional de Águas.

Apesar do sucesso no estabelecimento do marco legal mais geral relativo ao setor de infra-estrutura e do avanço na política de recursos hídricos, a regulamentação mais específica referente ao setor de saneamento permaneceu estagnada durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso. O Projeto de Lei aprovado na gestão anterior foi vetado integralmente em 1995. Os Projetos de Lei que foram então apresentados para a criação da Política Nacional de Saneamento não chegaram ao plenário legislativo.

Para compensar a falta de legislação, o governo acrescentou mais ênfase aos elementos modernizantes da estrutura institucional que estavam contidas no PMSS e introduziu novos programas com essa finalidade. Os programas executados pelo governo federal atingiram um aumento da cobertura dos serviços sem, no entanto, produzir alterações estruturais que permitissem um novo salto.

Conclui-se que o estabelecimento do marco regulatório específico é o principal problema a ser atacado no setor de saneamento brasileiro. Este consiste na aprovação da Política Nacional de Saneamento e na sua regulamentação no nível dos poderes concedentes.

Um segundo desafio é a universalização dos serviços de saneamento. Nesse sentido, a legislação a ser criada para regular o setor de saneamento poderia ser utilizada para criar fundos de universalização por área de concessão. A utilização de recursos públicos nesse contexto deveria direcionar-se exclusivamente às áreas em que o fundo de universalização não garante a autonomia do atingimento das metas de universalização em um prazo razoável.

O quadro atual de deficiência de cobertura impõe pesados custos ao sistema econômico na forma de horas não trabalhadas, despesa fiscal no sistema de saúde, bem como o próprio custo organizacional do setor público na gestão de um sistema ultrapassado. Esses são elementos que influem de maneira direta na competitividade do país.

Os custos econômicos da falta de saneamento, entretanto, são de menor importância que o custo ao ser humano. A proliferação injustificada de doenças relacionadas à poluição hídrica e a perda de vidas humanas em razão de doenças de tratamento relativamente simples são inaceitáveis, o que recomenda que as políticas públicas a serem implementadas pela próxima gestão do governo federal devam dar prioridade absoluta à questão do saneamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARAT, J. O Financiamento da Infra-Estrutura Urbana: os Impasses as Perspectivas Institucionais, as Perspectivas Financeiras. *In*: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. **Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Financiamento**. Brasília: Ipea, 1998.

BRASIL. **A Regulação dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil: Alguns Pontos Importantes da Proposta de Lei das Diretrizes Nacionais e seu Impacto na Sociedade**. Brasília: Presidência da República/Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, 2001.

BRAEUTIGAM, Ronald R. Optimal Policies for Natural Monopolies. *In*: SCHMALENSSEE, R.; WILLIG R. D. (Ed.). **Handbook of Industrial Organization**. v. II. Elsevier Science Publishers, 1989.

CALMON, K. N.; AMPARO, Paulo P. do; MORAIS, Maria P.; FERNANDES, Marlene. Saneamento: as Transformações Estruturais em Curso na Ação Governamental - 1995-1998. *In*: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. **Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Saneamento**. Parte 1. Brasília: Ipea, 1998.

CORRALES, María Elena. La Regulación en Períodos de Transición: el Caso de los Servicios de Agua Potable y Saniamiento en America Latina. *In*: BARRIONUEVO FILHO, Arthur ; LAHERA Eugenio P. (Ed.). **Qué Hay de Nuevo en Las Regulaciones? Telecomunicaciones, Eletricidad y Agua en America Latina** Eudeba/CLAD, 1998.

DALMAZO, Renato A. Expansão e Desequilíbrio Financeiro das Estatais Gaúchas. *In*: FARIA, Luiz Augusto Estrella (Coord.). **O Estado do Rio Grande do Sul nos Anos 80: Subordinação, Imprevidência e Crise**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.

FERREIRA, C. K. L. **O Financiamento da Infra-Estrutura: o Papel do "Project Financing"** Instituto de Economia do Setor Público. (IESP), jun. 1995.(Texto para Discussão, n. 25).

JULIANO, N. M. A. **Formas de Remuneração de Serviços de Água e Esgotos**. São Paulo: edição da autora, 1976.

MELLO, Marina Figueira. **Privatização do Setor de Saneamento no Brasil: Quatro Experiências e Muitas Lições**. Departamento de Economia PUC-Rio, set. 2001. (Texto para Discussão, n. 447)

OLIVEIRA, Gesner; GOLDBAUM Sérgio. Relations Between Regulation, Competition Policy and Consumer Protection in Telecommunications, Electricity and Water Supply. **Brooklin Journal of International Law**, v. XXVII:1, 2001.

PEIXOTO, João Batista. **O Barulho da Água: os Municípios e a Gestão dos Serviços de Saneamento**. São Paulo: Água e Vida, 1994.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Políticas Públicas e Saneamento Básico: a Compa Entre o Estado e o Mercado** 1996.

THE ECONOMIST. Business: Profit Stream. Revista The Economist 29/3/1997, p. 70.

TUROLLA, Frederico A. **Provisão e Operação de Infra-Estrutura no Brasil: o Setor de Saneamento**. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV, 1999.

VICKERS, John ; YARROW, George. **Privatization: an Economic Analysis**. Cambridge-MA: Massachussetts Institute of Technology, 1988.

WHITAKER, Plínio P. Abastecimento de Água Potável às Cidades: Problemas que se apresentam nesse campo em nosso País. (Fac-símile) In: **Revista Engenharia** São Paulo: Editora Pini, dez. 1991.

EDITORIAL

Coordenação
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Luciana Soares Sargio
Renata Frassetto de Almeida
Cidália Gomes Sant'Ana (estagiária)
Lilian Afonso Pereira (estagiária)

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira
Rômulo Sófocles de Almeida Panza (estagiário)

Divulgação

Supervisão
Dóris Magda Tavares Guerra

Equipe
Edineide Ramos
Geraldo Nogueira Luiz
Janaína Maria do Nascimento (estagiária)
José Carlos Tofetti
Marcos Cristóvão
Mauro Ferreira

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares