

O atual contexto do setor de saneamento apresenta diversos desafios a serem superados, decorrentes da própria magnitude e complexidade do setor. Este artigo procura abordar os seguintes desafios principais: (i) redução do déficit na oferta dos serviços; (ii) flexibilização das normas para novos investimentos; (iii) melhoria dos programas; (iv) implantação de uma estrutura regulatória; (v) resolução dos conflitos relacionados com a questão da titularidade; e (vi) integração da política de saneamento com as demais políticas públicas.

Cabe ressaltar que todos esses desafios encontram-se inter-relacionados e não esgotam os inúmeros entraves existentes na atual dinâmica do setor. A ordem adotada no texto buscou apenas facilitar o entendimento e não corresponde à escala de importância.

Redução do Déficit de Saneamento

O primeiro desafio relevante do setor é reduzir ou eliminar o déficit de saneamento básico, notadamente no que se refere à melhoria dos indicadores de oferta dos serviços de água, esgotamento sanitário e coleta e tratamento de lixo.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, o percentual de domicílios urbanos com acesso à rede geral de água com cana-

lização interna elevou-se de 83,3% do total em 1992 para 89,2% em 1999; a cobertura de esgotamento sanitário (rede geral ou fossa séptica) aumentou de 68,3% para 75,6%; e a cobertura dos serviços de coleta direta ou indireta de lixo expandiu-se de 81,7% para 93,8% no período.

Apesar dessa expansão, os dados para 1999 refletiram que, dos 42,9 milhões de domicílios particulares permanentes existentes nas áreas urbanas e rurais do país, aproximadamente 10,2 milhões não haviam sido atendidos por rede geral de água; 11,5 milhões não possuíam serviços de esgotamento sanitário ou fossa séptica; e 8,6 milhões não dispunham de serviço de coleta direta ou indireta de lixo (tabela 1).

É importante ressaltar que esse déficit teve impacto assimétrico na população urbana, afetando principalmente os grupos de baixa renda. Por exemplo, em 1999, conforme indicador sintético do IBGE,¹ na classe de renda domiciliar de até meio salário-mínimo per capita, apenas 34,1% dos domicílios tinham acesso, simultaneamente, aos serviços de água, esgoto e lixo considerados adequados, contrastando com a faixa de renda de mais de 5 salários-mínimos per capita, na qual esse percentual foi de 86,5%.

A ausência ou inadequação dos serviços de saneamento tem impacto direto no meio ambiente, na saúde e na qualidade de vida da população.

* Da Cordenação Geral de Política Urbana da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (DIRUR) – IPEA.

1. Síntese dos Indicadores Sociais 2000, IBGE.

TABELA 1 DÉFICIT NA OFERTA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL – 1999

	Nº DE DOMÍLIOS PARTICULARES	DOMÍLIOS SEM ÁGUA CANALIZADA INTERNA (REDE GERAL)		DOMÍLIOS NÃO ATENDIDOS COM ESGOTAMENTO SANITÁRIO (REDE GERAL OU FOSSA SÉPTICA)		DOMÍLIOS NÃO ATENDIDOS COM COLETA DIRETA OU INDIRETA DE LIXO		
		PERMANENTES	DÉFICIT	DÉFICIT	DÉFICIT	DÉFICIT	DÉFICIT	DÉFICIT
			ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
Urbano	34 870 828	3 769 469	10,8	7 472 343	21,4	2 183 056	6,3	
Rural	7 980 498	6 459 045	80,9	4 046 119	50,7	6 418 517	80,4	
Total	42 851 326	10 228 514	23,9	11 518 462	26,9	8 601 573	20,1	

Flexibilização das Normas para Viabilizar Novos Investimentos

O segundo desafio importante é viabilizar a contratação de novos investimentos mediante a flexibilização das normas vigentes, relativas ao endividamento e contingenciamento do crédito ao setor público. É necessário, ainda, rever as regras de contingenciamento dos recursos fiscais, para que as dotações orçamentárias destinadas ao saneamento sejam priorizadas e não sofram cortes.

Atualmente, os novos investimentos são financiados mediante uma combinação de recursos advindos dos fundos patrimoniais (FGTS, FAT), do Orçamento Geral da União (OGU), dos aportes de recursos dos estados e municípios, de financiamentos externos e de parcerias entre os setores público e privado.

A maior fonte de financiamento do setor é o FGTS. Seus recursos destinam-se à contratação de empréstimos que podem ser contraídos por estados, municípios, companhias estaduais de saneamento e órgãos autônomos municipais que demonstrem capacidade de pagamento e endividamento. Outra fonte importante de recursos é o OGU. Seus recursos são transferidos aos estados e municípios a fundo perdido.²

Entre janeiro de 1995 e outubro de 1998, foram contratados investimentos da ordem de R\$ 5,3 bilhões nos principais programas federais de saneamento básico. Do total do investimento, R\$ 2,7 bilhões foram financiados com recursos do FGTS, R\$ 1,2 bilhão pelo OGU (incluindo empréstimos externos) e R\$ 1,4 bilhão foi aportado pelos agentes promotores a título de contrapartida (Calmon et al., 1999).

A partir de 1999, houve uma redução drástica no nível dos investimentos no setor de saneamento, em função da política do governo de conter o endividamento público e promover o ajuste fiscal. Os limites e as regras impostos pelas Resoluções nº 78/98 do Senado Federal e 2 653/99,³ do Conselho Monetário Nacional, impactaram negativamente a capacidade dos estados e municípios de contraírem empréstimos, bem como a das entidades financeiras públicas de concederem financiamentos a órgãos do setor público.⁴

A partir dessas resoluções, a utilização das dotações do FGTS para o saneamento ficou suspensa. Entre 1999 e 2000, por exemplo, não foi firmado nenhum contrato de financiamento entre a CAIXA (agente financeiro e operador do FGTS) e entidades públicas. Por um lado, os estados e municípios não conseguiram cumprir todos os limites

2. Na realidade, as tarifas deveriam constituir a principal fonte de financiamento do setor. No entanto, as tarifas têm se mostrado insuficientes para cobrir os custos de manutenção, operação e expansão, notadamente no que se refere aos sistemas de coleta e tratamento de esgotos, em que os investimentos são mais elevados.

3. Posteriormente alterada pelas Resoluções do Conselho Monetário Nacional nº 2 668/99, 2 727/00 e 2 784/00.

4. Essas Resoluções aplicam-se apenas ao setor público e não afetaram as linhas de crédito destinadas ao financiamento de concessionários privados.

e condições legais exigidos. Por outro, as operações de crédito da CAIXA (e de todas as instituições do sistema financeiro nacional) foram limitadas a 45% do seu patrimônio líquido.

O acesso aos recursos do OGU também sofreu restrições no período. O governo impôs limites aos recursos orçamentários disponíveis e estabeleceu normas de finanças públicas, mediante a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais medidas inviabilizaram novos investimentos com recursos fiscais e impossibilitaram a efetivação de contratos de financiamento com entidades financeiras internacionais, o que contribuiu ainda mais para diminuir o nível dos investimentos no setor.

Melhoria dos Programas

O terceiro desafio é melhorar a concepção, a implementação e o desempenho dos programas de saneamento básico, constantes do Plano Plurianual (PPA), previsto para o período compreendido entre 2000 e 2003. O PPA contém as diretrizes, os objetivos e as metas do governo para as despesas de capital, e engloba, em seus macroobjetivos, “ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades”. Esse macroobjetivo é voltado para a universalização dos serviços, obedecendo aos padrões de qualidade compatível com a saúde pública, a preservação do meio ambiente e com os direitos dos consumidores.

Dois programas principais integram esse macroobjetivo: *Saneamento é Vida* e *Saneamento Básico*. Constam também do PPA diversas ações que integram outros programas e que são relevantes e consistentes com o macroobjetivo de ampliação da cobertura de saneamento básico e ambiental. Destacam-se as ações dos programas *Nosso Bairro* e *Morar Melhor*.

Apesar dessa diversidade de ações e programas, a avaliação do primeiro ano de

execução dos programas do setor de saneamento do PPA demonstrou que o alcance do macroobjetivo de ampliação da oferta dos serviços de saneamento básico e ambiental ficou comprometido. A execução física e financeira da maior parte dos programas e ações previstos apresentou resultados abaixo do programado.

O programa *Saneamento é Vida* visa à ampliação da cobertura e à melhoria da qualidade na prestação dos serviços de saneamento básico pelas concessionárias públicas e privadas em municípios com população inferior a 75 mil habitantes. O programa não efetivou nenhuma contratação no exercício de 2000. Os recursos programados não foram liberados, o que impactou negativamente o cronograma de metas físicas e financeiras. As ações financiadas com recursos do FGTS foram diretamente afetadas pelas resoluções do Conselho Monetário Nacional, que contingenciaram o crédito ao setor público, impedindo a contratação de novos empreendimentos.

As ações financiadas com recursos fiscais, consignados no OGU, também foram afetadas por diversas restrições legais, além de serem submetidas a cortes e contingenciamento.

O programa *Saneamento Básico* objetiva apoiar, técnica e financeiramente, as ações de saneamento a partir de critérios epidemiológicos para prevenção de controle de agravos. Os recursos são direcionados aos municípios, vilas e povoados com população até 20 mil habitantes. O programa conseguiu empenhar 57% do total dos recursos previstos para 2000. No entanto, essas contratações efetivaram-se em dezembro de 2000 e sua execução ocorrerá apenas a partir de 2001, o que reflete a incompatibilidade entre o fluxo de recursos financeiros e a programação. As realizações físicas verificadas no programa no exercício de 2000 corresponderam aos restos a pagar de 1999.

O programa *Nosso Bairro* visa à melhoria da condição de vida das famílias com renda mensal de até três salários-mínimos que vivem em assentamentos subnormais situados nas aglomerações urbanas, por meio de ações integradas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana. O programa também apresentou desempenho abaixo do esperado em 2000 e as ações da área de saneamento ficaram prejudicadas. Na ação correspondente à ampliação dos serviços de saneamento básico foram contratados 55% dos recursos previstos, a serem executados a partir de 2001.

O programa *Morar Melhor* objetiva promover ações integradas de desenvolvimento urbano, notadamente no que se refere à universalização dos serviços de saneamento básico, à redução do déficit habitacional e à melhoria da infra-estrutura urbana para as famílias em situação de exclusão social, com renda de até três salários-mínimos, situadas em municípios com população inferior a 75 mil habitantes. Os resultados do programa situaram-se igualmente abaixo da expectativa e a maior parte dos recursos alocados para 2000 foi direcionada ao pagamento de contratações efetivadas em exercícios anteriores (restos a pagar). Algumas contratações foram efetivadas apenas em dezembro de 2000, com execução prevista para ter início no exercício subsequente.

Diversos entraves dificultaram o desempenho desses programas de investimentos. Conforme se mencionou, houve, a partir de 1999, queda no volume de investimentos com recursos provenientes do FGTS e do OGU, em função das limitações impostas pelo governo.

Os principais fatores externos que afetaram negativamente a execução dos programas de saneamento do PPA, no exercício de 2000, foram: (i) o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual, que ocorreu apenas em maio de 2000; (ii) as restrições impostas pela Lei Eleitoral, que impediram a

efetivação de contratações durante o período eleitoral compreendido entre junho e outubro de 2000; (iii) os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; (iv) as resoluções do Conselho Monetário Nacional, que contingenciaram o crédito ao setor público; e (v) o processo de transição verificado nas prefeituras com as eleições das novas administrações municipais.

Outro problema que se apresentou foi a falta de focalização das ações com pulverização na aplicação dos investimentos. Os recursos destinados ao saneamento não contemplaram majoritariamente os segmentos considerados prioritários, nem financiaram soluções integradas voltadas para as reais necessidades locais.

A estrutura organizacional adotada na maioria dos programas também se mostrou inadequada. Houve dificuldades de gestão, de insuficiência de pessoal e de recursos materiais. Ademais, apesar dos esforços no sentido de aperfeiçoar a concepção, a execução e os resultados dos programas, estes permaneceram fragmentados, e foram implementados de forma não integrada com outros programas e órgãos, o que dificultou a coordenação e a valiação das ações na área de saneamento.

Além dessas restrições, verificou-se a inexistência de sistemas de informações adequados, voltados para o efetivo acompanhamento e monitoramento dos programas e ações de saneamento.

Implantação de uma Estrutura Regulatória

O quarto desafio encontra-se relacionado com a capacidade do governo de implementar uma estrutura regulatória que viabilize de forma adequada a prestação dos serviços de saneamento básico em todos os níveis de governo.

Na área de regulação ambiental, vale destacar a criação, em julho de 2000, da Agên-

cia Nacional de Águas (ANA),⁵ autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, incluindo a gestão e o controle da qualidade e da quantidade das águas localizadas nas bacias hidrográficas do país. Sua criação constituiu uma ação importante, com reflexo positivo no setor de saneamento.

Apesar desse avanço, persistem deficiências na regulação econômica, principalmente no que se refere à participação da iniciativa privada, que tem ocorrido dentro de um ambiente regulatório frágil e deficiente, o que pode comprometer o nível de investimentos, a qualidade dos serviços prestados e a eficiência do setor.

A participação do setor privado na prestação dos serviços de utilidade pública é prevista no artigo 175 da Constituição. Além desse dispositivo legal, foram aprovadas duas leis importantes: a Lei nº 8 987, de 13/2/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos, e a Lei nº 9 074, de 7/7/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões.

Embora a Lei nº 8 987/95, conhecida como "Lei das Concessões", não tenha sido direcionada especificamente ao saneamento, foi a partir da sua promulgação que a participação privada no setor ganhou fôlego. Desde então, um número crescente de municípios do país tem optado pela participação de grupos privados na provisão dos serviços de saneamento, mediante contratos de concessão plena ou parcial, permissões, contratos de gestão, terceirização, etc.

De acordo com levantamento realizado, em maio de 2001, pela Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), foram firmados 36

contratos de concessão, dos quais 23 na modalidade plena e 13 parciais, envolvendo 31 municípios isolados⁶ e 3 consórcios de municípios. Os contratos foram assinados por períodos que variam de 14 a 30 anos, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 2,6 bilhões, que irão beneficiar uma população de aproximadamente 6,6 milhões de pessoas.

O Estado de São Paulo assinou 13 contratos de concessão parcial e 8 de concessão plena, abrangendo 18 municípios isolados⁷ e um consórcio de municípios. O Rio de Janeiro firmou 8 contratos de concessão plena, sendo 6 com municípios⁸ e 2 com consórcios de municípios. Os Estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná e Amazonas firmaram, ao todo, 7 contratos de concessão plena com 7 municípios.⁹

Diversas empresas estaduais de saneamento aderiram a outras formas de participação privada (participação acionária, contratos de gestão, terceirização, etc.) ou se encontram em fase preparatória para privatização. A Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) e a Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS), por exemplo, venderam, respectivamente, 39% e 49% das suas ações a grupos privados.

Na ausência de ambiente regulatório adequado, não há como fiscalizar o desempenho dos prestadores, incentivar a eficiência, garantir a defesa dos interesses dos usuários, fixar tarifas justas, impor o cumprimento de padrões ambien-

6. O Município de Jaú (SP) firmou dois contratos de concessão parcial. O mesmo ocorreu com Ourinhos (SP).

7. Araçatuba, Birigüi, Cajamar, Itu, Jaú, Jundiá, Limeira, Mairinque, Marília, Mineiros do Tietê, Ourinhos, Pereiras, Ribeirão Preto, Salto, São Carlos, Serrana, Tambaú e Tuiuti.

8. Campos, Niterói, Petrópolis, Nilópolis, Nova Friburgo e São João de Meriti.

9. Cachoeiro do Itapemirim (ES), Cariacica (ES), Nobres (MT), Campo Grande (MS), Tucuruí (PA), Paranaguá (PR) e Manaus (AM).

5. Criada pela Lei nº 9 984, de 17/7/2000.

tais minimamente aceitáveis e, principalmente, reduzir o quadro de desigualdade social – garantindo que os segmentos menos favorecidos tenham acesso aos serviços prestados.

Resolução dos Conflitos de Titularidade

O quinto desafio refere-se à necessidade de resolver os conflitos relacionados à questão da titularidade na prestação dos serviços de saneamento.

A Constituição Federal define que o responsável pela prestação dos serviços de saneamento é o município. No entanto, a Constituição não é precisa na definição da titularidade nas áreas de interesse comum, que envolvem mais de um município, a exemplo das regiões metropolitanas.¹⁰

O tema da titularidade tem gerado polêmicas. Algumas entidades defendem que a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico é tradicionalmente do município e assim deve permanecer (como o exemplo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE – e da Federação Nacional dos Urbanitários – FNU). Nos casos de competência comum, devem ser prestados mediante o mecanismo da gestão associada de serviços públicos. Outras entidades enfatizam que, nos casos em que haja mais de um município envolvido, a titularidade deve pertencer ao estado (exemplo do governo federal e da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE).

Diversas propostas para a solução desse impasse tramitam no Congresso Nacional, mas nenhuma delas avançou. O foco atual dos debates é o Projeto de Lei nº 4 147/01, enviado em fevereiro de 2001 pelo governo ao Congresso, e que institui as diretri-

zes nacionais para a prestação dos serviços de saneamento básico.¹¹

No que se refere à questão do poder concedente, o PL 4 147/01 propõe que o titular seja: (i) o município, nos serviços de interesse local; (ii) o Distrito Federal, em sua região geográfica; e (iii) o estado, nos serviços de interesse comum. Fica caracterizado o interesse comum quando pelo menos uma das atividades – infra-estrutura e instalações operacionais – se destine ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

A persistência desse conflito tem gerado incertezas e dificultado a reestruturação organizacional do setor.

Integração com as Demais Políticas Públicas

O sexto desafio importante a ser enfrentado refere-se à questão da integração da política de saneamento com as demais políticas públicas. O atual processo de mudanças do setor deve considerar as externalidades da política de saneamento e sua relação com as demais políticas públicas.

A implementação de uma política efetiva, que incentive a eficiência alocativa, considere os benefícios sociais das ações de saneamento e a inter-relação com as demais áreas, requer dos municípios e dos estados a geração de informações confiáveis e capacidade técnica. Inexiste, por exemplo, um sistema integrado de informações em saneamento, assim como uma metodologia implementável de monitoramento e avaliação, que permitam relacionar, em

10. Artigos 21, XX; 22, IV; 23, VI e IX; 25, § 1º e 3º; 30, V; 175; e 241 da Constituição.

11. Entendido como os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que abrangem as atividades e respectivas infra-estrutura e instalações operacionais de captação, adução e tratamento de água bruta, adução, reservação e distribuição de água tratada, coleta, transporte, tratamento e disposição final de esgotos sanitários.

níveis local, regional e nacional, as questões de saneamento com as de saúde pública, meio ambiente, habitação, etc.

Cabe mencionar, também, a existência de significativa fragmentação organizacional, conseqüência da multiplicidade de órgãos e atores envolvidos na implementação da política de saneamento.

No nível federal, persiste uma fragmentação horizontal – com a existência de múltiplos programas e ações e a atuação de vários ministérios e órgãos governamentais. Em função disso, muitos programas são implementados como “ilhas isoladas”, o que dificulta a coordenação e a avaliação das ações na área de saneamento.

Há, também, a fragmentação vertical entre diferentes níveis da Federação, resultado da atuação direta de diversos órgãos e atores, tais como companhias estaduais de saneamento básico, empresas privadas e serviços municipais autônomos.

De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações (SNIS), do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), atuam no setor cerca de 27 prestadores de serviços de abrangência regional, sendo 26 Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBS) e uma autarquia estadual, além de cinco serviços microrregionais e 206 serviços locais. As companhias regionais são responsáveis por aproximadamente 92,7% do índice de atendimento de água e 35,5% do de serviços de esgotamento sanitário (PMSS, 2000).

A necessidade de integração e articulação da política de saneamento com as demais políticas afins é reconhecida pelo governo, mas, apesar dos esforços realizados, há ainda um longo caminho a ser percorrido.

Conclusão

O setor de saneamento é complexo, possui uma dinâmica própria e comporta um número significativo de desafios na implementação de uma política efetiva. Viabilizar novos investimentos, gerar incentivos para a eficiência alocativa e a equidade distributiva, implementar um marco regulatório e integrar a política de saneamento com as demais políticas públicas constituem apenas alguns dos pontos fundamentais a serem atacados para alcançar a pretendida universalização dos serviços e melhorar o desempenho do setor.

Referências Bibliográficas

- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992*.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1999*.
- _____. *Síntese dos Indicadores Sociais 2000*. Rio de Janeiro, 2001.
- CALMON, Kátya *et alii*. Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental – 1995/1998. In: *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; saneamento*. Brasília: IPEA, 1999. p. 17.
- PMSS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos: 1999*. Brasília: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2000. 5 v.