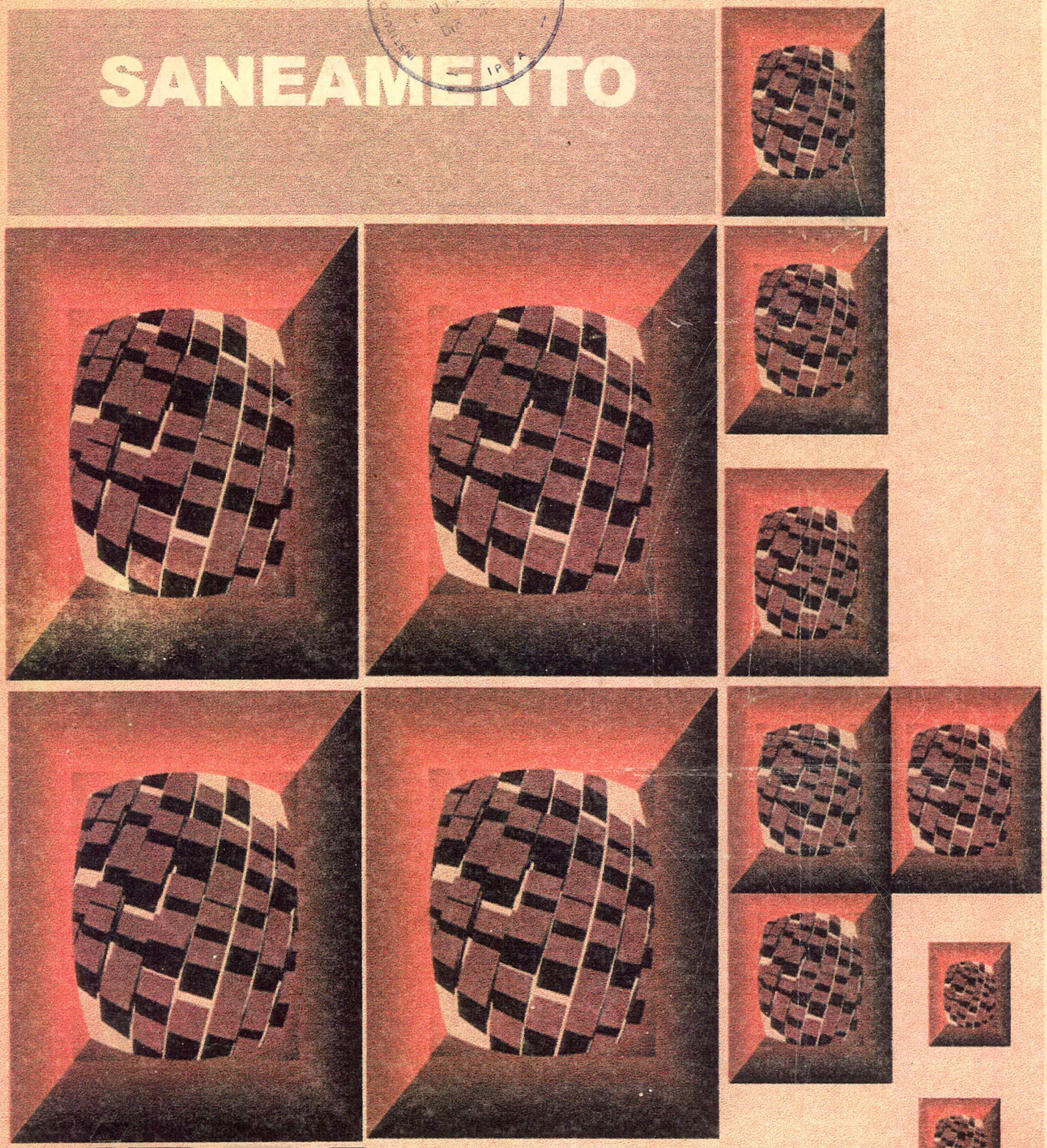
INFRA-ESTRUTURA

perspectivas de reorganização

SANEAMENTO



Ministério do Planejamento e Orçamento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

351.87
I43
v.9 7
ex.2
28991
IPEA - BSB

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 *REFORMA SEM REFORMA* 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

O CONTEÚDO DESTE TRABALHO É DA INTEIRA E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE DE SUA AUTORA, CUJAS OPINIÕES AQUI EMITIDAS NÃO EXPRIMEM, NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA.

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, acrescente-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 freqüentes.

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)

(Em valores correntes mil)

Discriminação	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 1997[11] (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. Dezesseis 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 Lafaiete 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 federativas 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 constrangida 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, dominantemente 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 incentivá-la 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 paute 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 assuma 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. Acrescente-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 conseqüência, 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 intemédio 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 interessse 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 déficitis 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 nataureza. 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.