

Título do capítulo A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
SANEAMENTO: DESAFIO PARA A DÉCADA
ATUAL

Autores (as) Dilma Seli Pena Pereira

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

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

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

A Universalização dos Serviços de Saneamento: Desafio para a Década Atual

Dilma Seli Pena Pereira*

1 - Antecedentes e Cenário Atual

Grande parte das ações relativas a saneamento básico no Brasil, em particular no que se refere às intervenções dos governos federal e estaduais, esteve conformada, ao longo dos últimos 20 anos, às diretrizes e normas do Planasa — Plano Nacional de Saneamento.

A criação do Planasa ocorreu em um contexto de crescimento urbano, paralelo ao desenvolvimento acelerado das atividades econômicas dos setores secundário e terciário no Brasil. Este fenômeno de rápida urbanização gerou uma sobredemanda por serviços diante da qual as instituições, os mecanismos e os recursos do setor de saneamento mostravam-se insuficientes ou inadequados. Os déficits de atendimento, em particular quanto ao abastecimento de água, agravavam os indicadores urbanos de saúde pública e ameaçavam o crescimento industrial pela debilidade da infra-estrutura posta a seu serviço.

O Planasa rompeu com a tradição institucional anterior, na qual o paternalismo, a aleatoriedade e a pulverização envolviam a aplicação de recursos provenientes dos orçamentos fiscais da União e dos estados, e reconheceu que os desafios postos pelo crescimento urbano exigiam uma organização ágil e um esforço de investimento por parte do poder público. Sua concepção original assentava-se em um projeto nacional com forte ênfase empresarial, expressa no ideário de um modelo economicamente auto-sustentado e no papel das tarifas para o financiamento do setor.

* Da Diretoria de Políticas Públicas do IPEA.

O Planasa apresentava um caráter fortemente centralizador, enfeixando o poder nas mãos da União e, em menor grau, nos estados, relegando os municípios a um plano secundário. Os recursos para os investimentos foram viabilizados por meio do FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço —, gerido por um banco de desenvolvimento, BNH — Banco Nacional de Habitação. As diretrizes e regras fixadas obrigaram os estados a criar companhias próprias voltadas exclusivamente para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário — absorvendo os serviços antes desenvolvidos pelos municípios. Além disso, estimularam também a estruturação dos FAE — Fundos de Água e Esgoto —, nos estados, como contrapartida aos aportes do FGTS. Estabeleceram-se tarifas diferenciadas — tendo por base as desigualdades regionais — de forma que permitissem um subsídio cruzado intra-sistema. Ao mesmo tempo, através de uma tarifação realista, esperava-se que, em cada estado, a arrecadação tarifária obtida em áreas urbanas mais adensadas e economicamente mais desenvolvidas viabilizasse o investimento e a operação de sistemas menores e menos rentáveis. Deve-se observar que aqueles municípios que insistiram em permanecer à margem da atuação das companhias estaduais, operando seus próprios serviços, não tiveram acesso aos recursos do FGTS para investimento em sistemas de água e esgotos.

Os resultados físicos dos esforços promovidos ao longo de duas décadas foram desiguais. Em termos gerais, houve um grande avanço nos serviços de abastecimento de água, com os índices de atendimento da população urbana saltando de 45%, em 1970, para 83% em 1991. Quanto à coleta de esgotos, o resultado foi mais modesto — de 22 para 37% no mesmo período —, mantendo-se um quadro de precariedade do serviço. Críticos, além disso, são os aspectos relacionados ao tratamento de esgotos, agravados pelo efeito combinado da expansão do consumo de água tratada e ampliação das redes coletoras, concentradoras de efluentes. Hoje não mais de 8% dos municípios brasileiros dispõem de tratamento do esgoto coletado antes de sua disposição final.

Do ponto de vista institucional e financeiro, a passagem dos anos fez com que se acumulassem sinais claros de desequilíbrio, catalisado pela crise recessiva verificada no início dos anos 80, apontando claramente no sentido de um esgotamento das diretrizes e normas rígidas do Planasa.¹ Este processo pode ser caracterizado, sumariamente, pelos seguintes aspectos fundamentais:

1 O Planasa e suas normas acabaram em 1990 com a Resolução 09 do Conselho Curador do FGTS, reforçada em 1992 pela Resolução 076, que instituiu formalmente o Pronurb. Este, entretanto, é fraco para se constituir em uma política nacional para o setor. Os mesmos problemas da era Planasa ainda persistem.

a) inadequação e rigidez do arranjo institucional ao momento atual: (i) baixa capacidade de obtenção de recursos locais (governos e companhias estaduais) para contrapartida aos fluxos do FGTS; (ii) funcionamento irregular ou desativação dos FAE; (iii) baixo retorno dos financiamentos concedidos; (iv) gradativa inadimplência das companhias estaduais; (v) insistente conservação das regras do modelo ante as contínuas alterações do ambiente político e jurídico-legal; (vi) extinção e transferência de funções do agente de fomento (do BNH para a Caixa Econômica Federal); (vii) dificuldade na absorção de agentes promotores municipais pelo sistema; (viii) inaptidão para tratamento das questões ambientais; e (ix) impossibilidade de expansão dos sistemas para população de baixa renda, especialmente das periferias urbanas das grandes cidades e da zona rural;

b) desequilíbrio institucional e financeiro das companhias estaduais: (i) manutenção de preços tarifários inadequados; (ii) imobilização de capital em sistemas com taxas de retorno incompatíveis com os investimentos realizados; (iii) perdas financeiras causadas por procedimentos gerenciais inadequados e ambientes inflacionários; (iv) manutenção de níveis elevados de perdas nos sistemas de água; (v) desequilíbrio de custos; e (vi) excessiva ingerência política na rotina administrativa.

Institucionalmente, o esgotamento do Planasa repousa na inaptabilidade de um padrão de intervenção centralizado e rígido às circunstâncias de uma crise fiscal profunda do Estado brasileiro e uma tendência política de descentralização de poder, refletida na Constituição Federal promulgada em 1988.

A conseqüência mais grave deste quadro de desequilíbrio é o risco de regressão nos índices de cobertura já obtidos (incluindo o relativo aos serviços de abastecimento de água tratada), pela incapacidade de parcela dos agentes promotores estaduais se automanterem como organizadores eficientes e viáveis da prestação dos serviços e pela impossibilidade de manutenção dos níveis de investimento necessários para a prestação ampliada do atendimento, isto é, sua universalização.

É neste contexto que se coloca a necessidade de um novo marco de referência para orientar e balizar a execução das ações de saneamento, visando manter o atendimento atual e incorporar a população que está à margem desse serviço essencial. Ao mesmo tempo, é fundamental operacionalizar o conceito ampliado de saneamento ambiental, incluindo-se ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta, tratamento e distribuição de resíduos sólidos, controle da poluição ambiental, drenagem e educação sanitária.

2 - Reordenamento Institucional: Criação de Ambiente Propício à Eficiência

O reordenamento institucional do setor saneamento deve ter como pressupostos básicos a eliminação das ineficiências e a otimização dos processos de produção, distribuição e comercialização dos serviços, buscando: *a*) propiciar aos prestadores de serviços (empresas estaduais, regionais, municipais, privadas, consórcios de municípios, associações comunitárias) condições de atuação em bases empresariais, compatibilizando racionalidade econômica e objetivos sociais; *b*) criar condições para a existência de competição entre os prestadores de serviços; *c*) criar fontes alternativas de recursos para o financiamento do setor; *d*) criar condições de acesso aos serviços de saneamento para a população de baixa renda; e *e*) fortalecer o planejamento do setor.

Nesta perspectiva, a União deve ter redefinido o seu papel, com o fortalecimento das instituições ligadas ao setor e a criação de mecanismos regulatórios da prestação dos serviços, tratando não apenas das questões tarifárias, mas englobando a gestão de maneira integral, isto é, custos e preços, visando à melhoria da eficiência dos serviços.² A função de regulação não deve ser entendida como um intervencionismo do Estado. Em sua concepção mais moderna, a regulação constitui-se em uma atividade que fomenta a competição, onde esta é factível e pode ser exercida; impede o abuso oriundo de posições de monopólio natural; flexibiliza regras para eliminar barreiras à competição; e exerce o poder de definir critérios de acesso a fontes públicas de financiamento, por parte dos prestadores, buscando a equidade no acesso ao serviço entre regiões e entre pessoas.

A repartição das atribuições entre os três níveis de governo é também de fundamental importância. Algumas definições já estão postas, como a necessidade de fortalecimento do papel de poder concedente dos municípios. A União deve definir as grandes diretrizes do setor e promover o estabelecimento de linhas de financiamento acessíveis aos prestadores de serviços, por meio de critérios claros. Deve também criar um sistema de informações como instrumento para o exercício do poder de regulação do Estado (indicadores de eficiência, eficácia e efetividade).

2 Dados preliminares da Abes — Associação Brasileira de Empresas de Saneamento —, referentes a 1992, demonstram uma situação precária, em termos de eficiência e produtividade das empresas de saneamento do país, que diminui a possibilidade de acesso das famílias de baixa renda aos serviços. Por exemplo: *a*) índice de micromedição (volume micromedido/volume produzido) médio abaixo de 50%; *b*) índice de faturamento (volume faturado/volume produzido): nas empresas do Sul/Sudeste as perdas são geralmente inferiores a 40%, no Norte e Nordeste, as empresas apresentam perdas superiores a 50%.

O desafio atual refere-se à universalização da oferta essencial,³ para assegurar salubridade ambiental a toda população. Essa premissa básica é fonte inspiradora para a criação de um ambiente competitivo para a prestação dos serviços, admitindo-se que Estado e Sociedade devem assegurar a prestação eficiente da oferta essencial. Portanto, é dever do governo organizar a prestação dos serviços públicos da maneira mais apropriada ao usuário. Esta assertiva pressupõe que o Estado garanta: *a)* os recursos financeiros necessários para a existência dos serviços; *b)* a eficiência na prestação dos serviços (os menores custos e as menores tarifas); e *c)* a qualidade dos serviços.

Os três pressupostos antes descritos para a oferta eficiente dos serviços de saneamento a toda população do país podem ser operacionalizados através de: *a)* liberdade para prestação dos serviços (empresas municipais, regionais, privadas, associações comunitárias etc.); *b)* competição entre os prestadores dos serviços que, devido às barreiras tecnológicas e à característica de monopólio natural, pode se dar entre prestadores de diferentes áreas geográficas; *c)* controle do Estado sobre os prestadores dos serviços; *d)* fiscalização permanente, todavia sem entraves burocráticos; *e)* punição rígida para quem infringir as normas, que devem ser as mesmas para todos os prestadores, sejam eles públicos ou privados.

O ambiente de eficiência e competitividade deve basear-se em administrações profissionais, sem interferência política; realização de concorrência para evidenciar previamente que a alternativa adotada é a de menor custo; e participação do usuário como forma de controle social sobre a prestação dos serviços.

A adoção de padrões empresariais para a prestação dos serviços constitui-se no caminho mais curto para a eficiência, podendo-se exigir, por meio de instrumentos de regulação, a responsabilidade dos administradores, caso não satisfaçam os indicadores adequados de gestão. Pode-se ter também uma contabilidade independente das municipais, estaduais, ou da União, para que os usuários conheçam exatamente os custos e as implicações financeiras da prestação dos serviços, e, por último, pode-se conseguir uma administração profissional desvinculada de objetivos políticos imediatistas.

3 A oferta essencial é um termo conceitualmente aceito. Pode ser traduzido como a quantidade de serviço necessária às demandas de salubridade ambiental (na casa, no trabalho etc.). Sua operacionalização na prática é complicada. Este é um tema em estudo no âmbito do PMSS — Projeto de Modernização do Setor Saneamento, em desenvolvimento pelo IPEA e Secretaria de Saneamento, com financiamento do Bird e apoio do PNUD.

3 - O Financiamento do Setor

3.1 - Volume de Recursos

A consolidação de um novo modelo de gestão para o setor, assentado na flexibilização institucional para a prestação dos serviços, na competição entre os prestadores e num ambiente de eficiência, pressupõe a retomada do financiamento do setor em novas bases, com as tarifas assumindo papel importante na viabilização financeira do sistema.

O primeiro desafio refere-se ao montante de recursos necessários. Como se pode ver nos quadros “Índice de Cobertura e Previsão de Investimento segundo as Regiões para Sistemas de Abastecimento de Água — SAA — e de Esgotamento Sanitário — SES/1991”, apresentados ao final desta nota, o volume de recursos necessários é da ordem de US\$ 27 bilhões. Essas projeções já incluem o custo do tratamento de esgotos. Ressalte-se, todavia, que essas estimativas podem conter margem de erro devido à fragilidade dos dados disponíveis. Supondo-se, entretanto, um investimento anual de US\$ 2 bilhões (suposição otimista), seriam necessários cerca de 13 anos e meio para a universalização dos serviços de água e esgotos.

Em que pese o volume de recursos necessários, o desafio deve ser enfrentado e os obstáculos superados. Algumas qualificações precisam ser feitas. Quanto ao abastecimento de água, há consenso — ainda que com o apoio de um número reduzido de estudos específicos que demonstre⁴ — de que a capacidade média de pagamento do usuário urbano de água permite a auto-suficiência financeira em nível próximo ou até mesmo superior ao consumo essencial, dispensando o Estado de esforço financeiro para subsídios. Não existe a mesma percepção em relação aos serviços de esgotamento sanitário, especialmente quando estes compreendem interceptação e tratamento. Por exigirem maior volume de recursos para investimentos, é preciso haver uma co-responsabilidade no financiamento entre os três níveis de governo e a sociedade. Ressalte-se que estes serviços, mesmo em alguns países desenvolvidos são, subsidiados pelo Estado.

O segundo desafio diz respeito à idéia — comumente difundida a respeito da realidade econômico-financeira dos municípios — de que a grande maioria dos governos locais é pobre. Um estudo recente⁵ afirma que a

4 Ver Faria, D.M.C.P. *Estudo de avaliação econômica para o gerenciamento da demanda de águas*. Relatório preliminar. nov. 1993; Briscoe, J. et alii. *Disposição a pagar de comunidades rurais segundo condições socioeconômicas*. IPEA/Bird, 1989; e Appraisal Report: Espírito Santo and Coastal Pollution Management Project, Banco Mundial, 1994.

5 Rezende, F. *Esboço para o novo sistema de financiamento do setor saneamento*. IPEA, PMSS, 1994. mimeo.

situação das finanças dos municípios sofreu mudanças importantes e que a correlação entre a pobreza do município e o tamanho do seu orçamento foi se tornando cada vez mais fraca. Tampouco está este associado ao seu tamanho e à sua inserção regional. A conclusão é que, mesmo nos municípios mais pobres onde a sustentação dos serviços via tarifas pode ficar comprometida, o orçamento municipal pode suprir tal deficiência, pelo menos em parte.

O terceiro desafio está relacionado ao padrão tecnológico uniforme imposto ao país pelo Planasa e seu modelo gerencial, ao lado da urbanização com periferização da população nos núcleos de maior porte. O padrão tecnológico adotado foi muito elevado. Se, por um lado, capacitou tecnicamente profissionais e fornecedores de serviços, obras e equipamentos, por outro, devido às restrições de recursos financeiros e/ou capacidade de pagamento dos usuários potenciais, limitou a expansão dos serviços. Nesta questão impõe-se, para viabilizar financeiramente a universalização, a flexibilização tecnológica.

O quarto desafio é relativo à concepção de um sistema de subsídios que assegure à população de baixa renda o acesso ao serviço.⁶ Entende-se que existe o dever do Estado de subsidiar os usuários de menor renda. Mas os subsídios devem ser concedidos com transparência, de tal forma que se conheça com precisão quanto custa, quem os paga e quem os recebe. As formas de subsídio usadas no país têm conduzido ao desperdício, à corrupção e ao privilégio. Os recursos para o subsídio devem estar consignados no orçamento da esfera de governo responsável pelo mesmo.

3.2 - A Contribuição da União ao Sistema de Financiamento para o Setor Saneamento

A promoção do financiamento do setor deve ser uma das responsabilidades da União e fazer parte integrante da política nacional de desenvolvimento. De acordo com o relatório preliminar do estudo econômico-financeiro do setor, em elaboração pelo PMSS — Projeto de Modernização do Setor Saneamento —, a média anual dos recursos do OGU — Orçamento Geral da União — aplicados no setor saneamento no triênio 91-93 é de US\$ 382 milhões, em média, por ano, que foram pulverizados para atendimento de interesses clientelistas. A proposta aqui defendida consiste em proibir, mediante instrumento legal adequado, a aplicação — direta ou via convênios — de recursos do OGU em programas de saneamento, incorporando-os às

6 Os subsídios são necessários não só para viabilizar o capital inicial, em alguns casos, como também para a operação e manutenção dos sistemas.

linhas de crédito administradas por instituições financeiras oficiais. Nesse caso, o orçamento plurianual vincularia, por três anos, os recursos do OGU para saneamento a investimentos, estabelecendo a obrigatoriedade de transferência desses recursos para as instituições financeiras (BNDES, CEF, Banco do Brasil, Banco do Nordeste etc.) encarregadas de sua aplicação.

As disponibilidades do FGTS, que se reduziram bastante nos anos recentes em função de dificuldades gerenciais e do saque de recursos das contas inativas (que devem ter beneficiado principalmente os servidores públicos contemplados com o regime jurídico único), devem se recuperar nos próximos anos, na ausência de novas medidas que concorram para o seu esvaziamento.

Com o aporte de recursos orçamentários e a recuperação parcial da capacidade financeira do FGTS, caso ele não seja reformulado para atender outros objetivos, pode-se rapidamente recompor linhas de crédito suficientes para assegurar um período de transição do modelo atual para outro mais flexível, contemplando outros prestadores de serviços num ambiente de eficiência e competitividade. Além disso, a reconstituição da capacidade de financiamento do governo federal, com base no aporte de um volume considerável de recursos orçamentários, abrirá espaço, através de um *mix* de recursos, para a adoção de condições mais favoráveis ao financiamento de projetos de interesse de regiões mais pobres e de áreas habitadas por populações de baixa renda.

Índices de Cobertura e Previsão de Investimentos segundo as Regiões - 1991

1) Sistemas de Abastecimento de Água - SAA

REGIÃO	POPULAÇÃO (1.000 HAB.)		% ATENDIMENTO SAA		POPULAÇÃO A ATENDER* SAA - (1.000 HAB.)		
	URBANA	RURAL	URBANO	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
Norte	5.932	4.326	66,6	42,8	1.981	3.868	5.868
Nordeste	25.753	16.717	75,0	49,9	6.438	14.839	21.277
Sudeste	55.149	7.511	88,2	78,3	6.508	7.090	13.597
Sul	16.393	5.724	87,5	69,3	2.049	4.741	6.790
C-Oeste	7.649	1.763	81,3	65,5	1.430	1.817	3.247
Brasil	110.876	36.041	83,0	65,4	18.407	32.373	50.779

2) Sistema de Esgotos Sanitários - SES

REGIÃO	POPULAÇÃO (1.000 HAB.)		% ATENDIMENTO SES		POPULAÇÃO A ATENDER* SES - (1.000 hab.)		
	URBANA	RURAL	URBANO	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
Norte	5.932	4.326	3,5	2,2	5.724	4.308	10.032
Nordeste	25.753	16.717	10,9	7,3	22.946	16.424	39.370
Sudeste	55.149	7.511	59,4	52,7	22.390	7.248	29.638
Sul	16.393	5.724	18,4	14,6	13.377	5.511	18.888
C-Oeste	7.649	1.763	35,2	28,3	4.957	1.792	6.748
Brasil	110.876	36.041	37,4	28,8	69.394	35.282	104.677

(continua)

3) Quadro Consolidado - SAA e SES

REGIÃO	INVESTIMENTOS SAA US\$ 1.000.000			INVESTIMENTOS SES US\$ 1.000.000			INVEST. TOTAL US\$ 1.000.000
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	
Norte	396	466	863	1.431	343	1.776	2.638
Nordeste	1.288	1.781	3.068	5.736	1.314	7.050	10.119
Sudeste	1.302	851	2.152	5.598	580	6.177	8.330
Sul	410	569	979	3.344	441	3.785	4.764
C-Oeste	286	218	504	1.239	143	1.382	1.887
Brasil	3.681	3.885	7.566	17.349	2.823	20.171	27.737

Fontes: IBGE - Censo de 1991 e Abes - Cabeç de 1991.

Elaboração: Acqua - Plan / PMSS - IPEA.

Obs: ¹ Custo per capita considerado em US\$/ pessoa: SAA Urbano 200; SAA Rural 120; SES Urbano 250; SES Rural 80.

² Os índices de cobertura referentes ao Centro-Oeste, são incoerentes com a população rural a atender (maior que a população rural total).

³ Há divergência quanto aos conceitos urbano/rural, entre as duas fontes consideradas.

⁴ Uma parte da população urbana (habitantes de distritos, segundo o IBGE) seria mais apropriadamente qualificada como rural, para efeito de estimativa de investimento (sistema mais simples). Assim, esta estimativa tende a ser superdimensionada.