

Título do capítulo	QUESTÕES SOBRE O REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR SANEAMENTO (BASES PARA O FORTALECIMENTO DO PODER DE NEGÓCIOS DO MUNICÍPIO)
Autores(as)	Dilma Seli Pena Pereira
DOI	
Título do livro	FORUM O NOVO PACTO FEDERATIVO
Organizadores(as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Volume	
Série	
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1993
Edição	
ISBN	
DOI	

**QUESTÕES SOBRE O REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO
SETOR SANEAMENTO**

**(Bases para o Fortalecimento do Poder de
Negócios do Município)**

Dilma Seli Pena Pereira

SUMÁRIO

SINOPSE

1. ANTECEDENTES
2. A CRISE FISCAL DO ESTADO E O REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR
3. O NOVO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR
4. O FINANCIAMENTO E A REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL
 - 4.1. Reestruturação Financeira: Principais Condicionantes
 - 4.2. Pré-requisitos para a Reestruturação Financeira
5. A QUESTÃO TARIFÁRIA

SINOPSE

A Constituição de 1988 aumentou consideravelmente a participação dos Estados e Municípios no bolo das receitas públicas. O Artigo 159 determina que 47% da arrecadação total do imposto de renda e 57% do imposto sobre produtos industrializados obrigatoriamente sejam transferidos para estes. Esta descentralização de receitas, no entanto não foi acompanhada por uma justa contrapartida em deveres e encargos. É bem verdade que a Constituição atribui algumas responsabilidades aos Estados e Municípios, como o que está consubstanciado nos Artigos 23 e 24, que estabelecem as chamadas "competências concorrentes entre União, Estados e Municípios". Ali está escrito que cabe conjuntamente aos três níveis de governo "cuidar da saúde e assistência pública" (Artigo 23, II), assim como promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (Artigo 23, IX) (grifo nosso).

É preciso fortalecer o papel dos Estados no planejamento e regulação da prestação dos serviços. A União deve promover o ordenamento institucional do setor, assentado no fortalecimento do poder de negociação da esfera municipal no que toca à forma de prestação dos serviços mais adequada à realidade local; definir as regras gerais de transição de uma forma para outra, e organizar um sistema de financiamento para a infra-estrutura urbana e social que leve em conta a natureza da política; as escalas técnicas de intervenção, a definição de metas mínimas de atendimento, o volume de investimentos necessários à expansão diferenciada do sistema e às implicações sociais decorrentes do funcionamento.

1 - ANTECEDENTES

A maior parte das ações relativas a saneamento básico no Brasil, em particular no que se refere às intervenções dos Governos Federal e Estadual, esteve conformada, ao longo dos últimos vinte anos, às diretrizes e normas do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA.

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

Rompendo com a tradição institucional anterior, mas acompanhando as novas formas e objetivos que a organização do Estado vinha desenhando ao longo dos anos 60, ou mesmo antes disso, o PLANASA apresentava, já na sua concepção original, um projeto de ordenação nacional do setor com forte ênfase empresarial, expressa no ideário de um modelo economicamente auto-sustentado, o que ampliava, por sua vez, o reconhecimento do papel das tarifas para o financiamento das atividades do setor, a crítica ao paternalismo, à aleatoriedade e à pulverização que envolviam a aplicação de recursos provenientes dos orçamentos fiscais da União e dos Estados, e o reconhecimento de que os desafios postos pelo crescimento urbano exigiam uma organização ágil e um esforço de investimento por parte do Poder Público.

Refletindo a época em que foi criado, a modelação do PLANASA revestiu-se de caráter fortemente centralizador, enfeixando o poder nas mãos da União e, em menor grau, dos Estados, e relegando os Municípios a um plano secundário. Os aportes necessários para os investimentos foram viabilizados, lançando-se mão dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), geridos por um banco de desenvolvimento (Banco Nacional de Habitação - BNH), e já utilizados anteriormente para o setor habitacional. As diretrizes e regras fixadas para o modelo praticamente obrigaram os Estados a criarem companhias próprias - voltadas exclusivamente para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário - aptas a absorver os serviços antes desenvolvidos sobretudo pelos Municípios. Além disso estimularam também a estruturação de Fundos de Água e Esgoto (FAE's), igualmente estaduais, como reforço de contrapartida aos aportes a serem providos pela União a partir das disponibilidades do FGTS. Estabeleceram-se tarifas diferenciadas - tendo por base as desigualdades regionais - de forma a permitir um subsídio cruzado intra-sistema. Ao mesmo tempo, através de uma tarifação mais adequadamente realista, esperava-se que, estadualmente, 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 portanto seus próprios serviços,

não tiveram acesso aos recursos do FGTS para investimentos em sistemas de água e esgotos.

Os resultados físicos dos esforços promovidos ao longo de duas décadas foram díspares. Em termos gerais, houve um grande avanço dos serviços de abastecimento de água, com os índices de atendimento da população urbana saltando de 45%, verificados em 1970, para 90% em 1991¹. Quanto à coleta de esgotos, o salto foi mais modesto - 22% para 42% no mesmo período, mantendo-se um quadro de precariedade do serviço. Críticos, além disso, são os aspectos supervenientes relacionados ao tratamento de esgotos, agravados ainda mais pelo efeito combinado da expansão do consumo de água tratada e ampliação das malhas de redes coletoras, concentradora de efluentes. Hoje não mais de 8% do esgoto coletado recebe algum tipo de tratamento antes de sua disposição final².

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 mais rígidas do PLANASA. Este processo pode ser caracterizado, sumariamente, pelos seguintes aspectos fundamentais:

- a) desequilíbrio institucional e financeiro do modelo:
 - baixa capacidade de obtenção de recursos locais (governos e companhias estaduais) para contrapartida aos fluxos do FGTS;
 - funcionamento irregular ou desativação dos FAE's;
 - baixo retorno dos financiamentos concedidos;
 - gradativa inadimplência das companhias estaduais;
 - insistente conservação das regras do modelo frente às contínuas alterações de ambientes;
 - extinção dos órgãos técnicos;
 - extinção e transferência de funções do agente de fomento (do BNH para a Caixa Econômica Federal - CEF);
 - dificuldade na absorção de agentes promotores municipais pelo sistema; e
- inaptidão para tratamento das questões ambientais;

¹ - Ver PNAD 1991

² - Ver a respeito, FIBGE - PNSB, 1992.

-
- b) desequilíbrio institucional e financeiro das companhias estaduais:
- manutenção de preços tarifários inadequados;
 - imobilização de capital em sistemas de porte com taxas de retorno incompatíveis com os investimentos realizados;
 - perdas financeiras devidas e procedimentos gerenciais inadequados a ambientes inflacionários;
 - manutenção de níveis elevados de perdas nos sistemas de água;
 - desequilíbrio de custos; e
 - excessiva ingerência política na rotina administrativa.

Sob uma ótica de natureza mais geral, pode-se afirmar que, institucionalmente, o esgotamento do PLANASA repousa na inadaptabilidade de um padrão de intervenção centralizado e rígido às circunstâncias de uma crise fiscal profunda do Estado brasileiro - que não pode ser atribuída a um suposto crescimento desmesurado das políticas sociais - e a uma clara e consentânea tendência política de descentralização de poder refletida na Constituição Federal promulgada em 1988. Neste cenário de crise fiscal, tornou-se difícil uma intervenção localizada do Poder Público no setor saneamento, a qual permitisse, com aporte de recursos não-onerosos, a liquidação dos passivos acumulados ao longo de duas décadas.

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

O insucesso - qualquer que seja o motivo, e ainda que se trate de insucesso relativo - de alguns dos pressupostos básicos do PLANASA e, mais do que isso, a ausência de um projeto claro de como se deve se ordenar o setor agora e para o futuro, fazem com que, atualmente, a estrutura do Ministério do Bem-Estar Social/Caixa Econômica Federal limite-se à operação simples de linhas diversas de financiamento, a partir dos critérios estabelecidos pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia e sob as restrições relativas à existência de receita do Fundo e à capacidade de endividamento impostas às agências públicas pela área econômica do Governo.

É neste contexto que se desenha a necessidade de um novo marco de referência para orientar e balizar, do ponto de vista da política pública, a nível nacional, as ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas no campo do saneamento.

2 - A CRISE FISCAL DO ESTADO E O NOVO REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR³

"A prolongada crise fiscal do Estado brasileiro tem contribuído para ampliar o debate sobre alternativas institucionais financeiras capazes de solucionar o atual impasse na prestação de serviços públicos indispensáveis à comunidade. Não obstante o vívido interesse em ultrapassar as limitações do momento e caminhar no sentido de evitar a contínua deterioração dos serviços sociais e urbanos, tem sido difícil evoluir na direção de propostas factíveis em um ambiente marcado por profunda instabilidade política, econômica, administrativa e institucional.

Os vícios do passado, atribuídos em grande medida às predominâncias de um modelo estatal centralizado, regido por normas rígidas e uniformes e organizado segundo um figurino caracterizado por uma estreita vinculação das Companhias estaduais ao poder central, levam, com frequência, à defesa das virtudes de alternativas diametralmente opostas. Em contraposição a um modelo caracterizado pelo domínio do Estado, sugere-se uma ampla e radical privatização. Ao invés de normas padronizadas e inflexíveis, recomenda-se flexibilidade e heterogeneidade de opções. Contra a subordinação e a dependência, propõe-se total liberdade e autonomia. Nesse esforço justificável de voltar as costas para o passado e tentar alcançar com um só salto o pólo oposto, o risco é grande de continuarmos imobilizados por uma avaliação realista da impossibilidade de consegui-lo.

Não restam dúvidas quanto ao fato de que o figurino desenhado nos anos 60 e aperfeiçoado ao longo da década seguinte perdeu elegância e funcionalidade. Não é só o empobrecimento do país, portanto, que recomenda o seu abandono. Ainda que fosse possível ultrapassar rapidamente as atuais limitações ao crescimento estável e duradouro da economia brasileira, não caberia insistir em vestir as políticas públicas com um traje inadequado às exigências do momento. Um novo figurino, baseado em novas formas de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, e em um melhor equilíbrio na repartição das responsabilidades públicas entre a União, Estados e Municípios, precisa ser desenhado e implementado".

O Estado brasileiro precisa submeter-se a uma rigorosa dieta de emagrecimento e a um sério programa de condicionamento físico e reciclagem profissional. O Estado deve tornar-se leve e ágil, capaz de planejar, de induzir, de coordenar e de implementar com eficiência e eficácia as ações necessárias ao atendimento dos objetivos do desenvolvimento. Menos ação direta e mais regulação, menos execução e mais controle, menos dominação e mais cooperação são os atributos básicos a serem desenvolvidos.

Se há uma relativa concordância, no plano conceitual, com respeito a algumas características básicas do modelo de Estado que queremos, grandes divergências

³ - Este capítulo contém trechos do documento "*Linhas Gerais de uma Proposta de Reestruturação do Financiamento da Política de Saneamento*", elaborado por Fernando Rezende e Tomás Bruginiski de Paula, para o Projeto de Modernização do Setor Saneamento. Setembro de 1993.

existem com respeito às propostas de repartição das responsabilidades atribuídas ao Estado entre o Governo Federal, Estados e Municípios. Se, conceitualmente, a solução é simples de ser formulada, a heterogeneidade de situações que caracteriza a Federação brasileira torna extremamente difícil compatibilizar os distintos interesses envolvidos nessa questão.

As limitações de um rígido modelo de redefinição do papel do Estado e dos diferentes entes federados aplicam-se, com maior ou menor intensidade, a todos os campos das políticas públicas que relacionam-se com a prestação de serviços de interesse coletivo. Elas referem-se, principalmente:

- a) às enormes desigualdades sócio-econômicas do país;
- b) à natureza distinta dos problemas a serem solucionados; e
- c) às disparidades com respeito à escalas técnicas, administrativas e financeiras.

As políticas urbanas fornecem um campo fértil para a exploração dos problemas causados pelas diversidades de situações e para a identificação das dificuldades para construção de um novo modelo de intervenção governamental. Nesse particular, à heterogeneidade de casos a serem considerados soma-se o problema da integração. A segmentação das políticas urbanas, resultante de um enfoque setorial tem sido insistentemente apontada como responsável pela ineficácia das tentativas de organização territorial e de controle sobre o processo de expansão urbana, bem como pelo acúmulo de ineficiências. A integração das políticas de transporte, habitação e saneamento é, também, um objetivo importante a ser perseguido.

3 - O NOVO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR

O novo ordenamento institucional do Setor Saneamento deverá, portanto, ter como pressupostos básicos, a eliminação de ineficiências e a otimização dos processos de produção, distribuição e comercialização de serviços, buscando:

- i) dar condições aos órgãos prestadores de serviços (empresas estaduais, regionais e municipais, associações comunitárias, consórcios de municípios, autarquias, empresas privadas) de saneamento para atuar em bases empresariais, eliminado-se o tradicional dilema entre racionalidade econômica e objetivos sociais;
- ii) possibilitar maior flexibilidade institucional para a prestação de serviços;
- iii) criar condições para a existência de competição entre os prestadores de serviços;
- iv) criar fontes alternativas de recursos para o financiamento do setor;

-
- v) criar condições de acesso aos serviços de saneamento à população de baixo nível de renda; e
 - vi) fortalecer o planejamento do setor.

Neste sentido, o reordenamento do setor deve pautar-se na discussão sobre a prestação dos serviços propriamente ditos, com a definição explícita do papel e responsabilidades das três instâncias de poder no setor, no que tange à prestação dos serviços, aos mecanismos de regulação e de financiamento.

O ponto de partida para discussão se apóia na consideração da competência municipal como poder concedente dos serviços de saneamento e na admissão de que a prestação dos serviços pode ser efetuada por organismos municipal, estadual, regional, consórcio de municípios, inclusive empresas privadas assim constituídas.

Assim, é necessário que se defina como devem ser estabelecidas as condições de concessão dos serviços, como também de retomada dos mesmos quando a prestação não estiver satisfazendo aos usuários e ao município. Paralelamente deverá ser antevisto e discutido como será processada a transição de uma situação de prestação de serviços para a situação pretendida, analisando-se as dificuldades, os impasses e eventuais proposições de solução, e, dispondo, no ordenamento jurídico competente, regras claras para tais situações.

A prestação dos serviços deverá ser voltada, acima de tudo, para a satisfação do usuário, além disso pautada em critérios de eficiência, produtividade e qualidade, buscando uma autonomia administrativa e financeira, em particular no controle de custos e de perdas físicas (nos sistemas de água) e financeiras.

Desta forma, a partir da discussão do papel da União, dos Estados e dos Municípios, e da definição precisa das responsabilidades de cada nível de poder, deverão ser discutidos esquemas de regulação capazes de regulamentar, monitorar, controlar e garantir qualidade e custo adequados na prestação dos serviços. A questão central, no setor saneamento é separar-se a função de prestador dos serviços da função do Governo. Entende-se que este último deve garantir o acesso da população pobre aos serviços, através de uma adequada política de subsídios, e regular a prestação dos serviços.

Destaque-se, ainda, a necessidade de flexibilizar os arranjos institucionais para a prestação dos serviços de saneamento, visando oferecer aos municípios opções para a provisão desses serviços. Hoje os municípios têm duas alternativas: ou provêm diretamente estes serviços, ou transferem a responsabilidade às CESB's, por meio da concessão para a prestação dos serviços de saneamento. Dar mais flexibilidade ao setor, elevando a eficiência operacional, implica equacionar algumas questões: i) como estimular a concorrência entre os fornecedores dos serviços?; ii) quais as vantagens e desvantagens da privatização das etapas finalísticas da prestação desses serviços; e iii) quais as exigências legais para flexibilização institucional?.

Estas e outras perguntas exigem análise, objetivando propostas de desregulamentação do setor, bem como a busca de uma conseqüente reestruturação seletiva de responsabilidades, e instituições que delineiem um novo sistema institucional de prestação dos serviços, no qual, sem dúvida, os Estados e Municípios teriam papéis preponderantes. Neste contexto, coloca-se como ponto de discussão a necessidade de *estruturação de uma entidade*, a nível estadual, *que oriente e regule* a prestação dos serviços, o que exige reflexão sobre: i) qual o papel dessa entidade?; ii) qual o seu perfil institucional e jurídico?; iii) qual o seu âmbito de ação; e iv) como será mantido financeiramente?.

Por último, deverão ser levantados os aspectos relacionados com os mecanismos de financiamento, prevendo-se a discussão (vantagens, desvantagens, conveniências, etc.) da criação e manutenção de fundos, da vinculação de recursos específicos, acesso ao mercado de capitais, atração do capital privado, incentivos fiscais, auto-suficiência e novos mecanismos.

Do ponto de vista financeiro, a questão fundamental é de como alterar o planejamento e a administração financeira do setor de modo que seus agentes valorizem e *maximizem os recursos próprios* gerados através das tarifas. Nesse sentido, a Lei Nacional de Tarifas deverá ser objeto de alterações, visando à elaboração de novas regras adequadas às novas exigências, tanto de origem financeira quanto institucional. Por outro lado, com relação aos subsídios federais, estaduais e municipais (recursos dos seus respectivos orçamentos), é necessário estabelecer formas e mecanismos para dar sustentação às fontes de financiamento e transparência ao processo de alocação, justificando-o perante a sociedade.

Vale observar, no entanto, que, apesar da importância de se avançar na discussão da noção de flexibilização institucional de um Sistema Gerencial de Saneamento, há algum consenso sobre os seus princípios básicos - eficiência, auto-sustentação e busca da universalização da cobertura. O que se constitui em desafio é a sua operacionalidade no que diz respeito à capacidade do setor de planejamento federal de atuar interativamente com os órgãos locais (inclusive os não-governamentais), e gerir ações descentralizadas.

É preciso atacar, urgentemente, todas essas questões, promovendo-se o intercâmbio, de alto nível, entre o conhecimento teórico existente e as práticas bem-sucedidas do País e do exterior. A partir daí, deverão ser levantadas propostas de medidas concretas que integrem o novo sistema de regulação do setor saneamento com uma prática exeqüível.

A reestruturação do atual modelo institucional e financeiro do setor deverá ser pautada pelos seguintes princípios:

- a) **Autonomia e Regulação** - Autonomia administrativa requer órgãos e entidades fortes politicamente e tecnicamente bem capacitados, assim como delegação de autoridades e o estabelecimento de metas e controle dos resultados. A experiência recente no Brasil e em outros países em desenvolvimento evidencia que um processo de regulação, estadual e/ou federal, é uma condição necessária para que estes aspectos possam ser exercitados. Evidencia, também, que

há fortes correlações entre a *performance* do setor e as características do órgão de regulação ou da entidade governamental que orienta e avalia suas instituições. Desse modo, a tarefa de modernizar o setor inclui a formulação de uma proposta de regulação, no âmbito da realidade social, jurídico-legal, econômica e política do País, e sob as premissas de autonomia com maior responsabilidade, independência empresarial, competição e decisão política.

- b) **Flexibilização Institucional** - O trabalho de modernização do setor buscará conceber arranjos institucionais flexíveis que possibilitem a existência de uma gama de opções para prestação dos serviços, envolvendo o setor público e o privado, sempre que possível e viável, na competição pelos recursos e na demonstração de resultados. Sobretudo, deve-se estudar e propor formas de criar competição entre as instituições fornecedoras dos serviços. Neste caso, a questão chave é como criar a forma de competição adequada à realidade social, econômica e política brasileira e, em particular, ao setor de saneamento, considerando-se as especificidades técnicas, de custos, de gerência e de operação dos seus componentes.
- c) **Autonomia Financeira** - A autonomia financeira dos órgãos que atuam no setor constitui-se em questão fundamental para a sua modernização. A experiência evidencia que o caminho a ser percorrido é a busca da geração de recursos internos, por intermédio de estrutura e níveis tarifários adequados, como fonte crescente de financiamento. Neste aspecto, o papel a ser exercido pelo Estado restringe-se à equalização das oportunidades de acesso da população pobre aos serviços por meio da alocação de subsídios orientadamente dirigidos e transparentemente identificáveis.
- d) **Atuação em Bases Empresariais** - O desafio da modernização do setor inspirado, sobretudo, na adoção de estratégia empresarial de gestão, pressupõe: i) perseguir objetivos comerciais; ii) seguir os padrões técnicos da contabilidade comercial; iii) praticar preços de serviços, salários e outros compatíveis com os de mercado; iv) adotar, como padrão de eficiência, aqueles alcançados no mercado; e v) conhecer o custo real da prestação dos serviços. Dessa forma, o trabalho de modernização do setor deverá colocar à disposição dos interessados todas as técnicas e métodos de gestão empresarial conhecidos, como também explorar as opções conhecidas de processos de comercialização dos serviços, tendo-se, como parâmetro, as peculiaridades e potencialidades brasileiras, buscando-se encontrar aquelas que mais se adequam à nossa realidade.
- e) **Participação do Setor Privado** - A participação do setor privado será considerada no contexto geral da política de privatização da economia, tendo como objetivo primordial aumentar a eficiência

operacional e a eficácia do setor. A privatização deve ser estudada e discutida como meio para se conseguir este objetivo, e não como um fim em si mesmo. Para viabilizar a abertura do setor ao capital privado, tornam-se necessários: i) estabelecimento de procedimentos, critérios e normas que orientem e dêem transparência do processo ao Governo e à sociedade; ii) fortalecimento das atuais administrações do setor para gerir e direcionar o processo; e iii) regulamentação das exigências e condições para a prestação dos serviços.

- f) **Descentralização e Papel do Estado** - Modernizar o setor saneamento significa compartilhar responsabilidades gerenciais e financeiras entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal e o setor privado. O Estado, nestes três níveis, tem o papel de regular o setor, propondo regras e critérios para o planejamento e a prestação dos serviços, e de equalizar as oportunidades de acesso da população aos serviços públicos de saneamento.

- g) **Ação Integrada** - No cumprimento de seus objetivos, o Governo, no âmbito da modernização do setor saneamento, manterá a orientação de integrar, tanto quanto possível, as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, particularmente, mediante projetos especiais destinados ao atendimento da população de baixa renda, como condição de saúde e de bem-estar. Entretanto, a concepção de soluções integradas não implica tratamento idêntico aos componentes do setor. Estes deverão ser tratados a partir de suas especificidades técnicas, de custo, de comercialização e de gestão.

4 - O FINANCIAMENTO E A REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL⁴

As políticas públicas de saneamento dos últimos anos foram estabelecidas a partir da criação de um fundo específico oriundo da poupança compulsória, criada com as novas leis trabalhistas (FGTS).

À época da criação do FGTS predominava o controle absoluto do Estado sobre a ação governamental, e as políticas e programas eram executados de forma unilateral, administrados de modo centralizado. Esta centralização era a maneira de exercer controle sobre o uso dos recursos, o que mais tarde provou-se inteiramente ineficaz.

Fugir a este modelo centralizador tem-se mostrado tarefa árdua, e como bem lembram Rezende e Bruginski, (1993), " enquanto os órfãos do passado almejam reconstruir as bases em que se assentava o esquema anterior, os que estão voltados para o presente não encontram forças suficientes para impor outras alternativas ".

⁴ - Este capítulo resume trechos do documento de Rezende e Bruginski de Paula, op. cit., setembro de 1993.

É necessário aprofundar a compreensão da questão do financiamento do saneamento, sem a qual será impossível promover o entendimento necessário à aceitação política das mudanças que se pretendem implantar. Para tanto, torna-se imperativo uma análise das alternativas de financiamento deste novo modelo de intervenção, bem como sua aderência aos objetivos perseguidos.

Com relação a esse aspecto, o trabalho de Rezende e Bruginski apresenta uma relação de instrumentos financeiros alternativos, conferindo o grau de aderência de cada um deles aos princípios gerais que devem orientar a definição de uma nova política de financiamento de serviços urbanos, cujo quadro está reproduzido no Anexo I.

Os conflitos são de toda ordem. No geral, os recursos comandados pelo setor público não atendem aos requisitos de autonomia e flexibilidade, qualquer que seja a entidade federativa contemplada, todavia comportam-se de modo distinto com respeito aos demais princípios apontados. A preferência pelo município atende às considerações de descentralização e competitividade, mas não aos critérios de suficiência, garantia e seletividade, diferentemente do que se verifica quando a opção é por recursos públicos comandados pela União. No extremo inferior do Quadro, as alternativas relacionadas não ferem os quatro primeiros princípios listados, mas são inadequados do ponto de vista das necessidades de financiamento e das preocupações sociais.

É claro que as qualificações contidas no Quadro 1 referem-se à possibilidade de os distintos instrumentos financeiros atenderem aos princípios ali relacionados e não à sua aplicação efetiva a casos concretos (qualquer um poderia apontar exemplos de aplicação de recursos públicos em que o critério de seletividade não foi obedecido). Mas isso não altera a essência do argumento que está sendo desenvolvido. Este centra-se na impossibilidade de adotar-se uma alternativa institucional na qual a participação do setor público no financiamento das necessidades de investimento e de operação de serviços urbanos de interesse coletivo possa ser relegada a uma posição meramente coadjuvante. Assim, uma prévia definição dos marcos de financiamento poderá vir a ser, mais uma vez, a base para a redefinição do arcabouço institucional.

4.1 - Reestruturação Financeira: Principais Condicionantes

A definição de um novo modelo de financiamento para o setor saneamento deverá, obrigatoriamente, levar em consideração as limitações e os condicionantes que interferem nas decisões sobre esta reorganização.

Em primeiro lugar, cite-se a escala de intervenção que, frequentemente ultrapassa os limites dos municípios, em razão da metropolização, da abrangência dos mananciais, etc. Neste contexto, o conjunto de serviços urbanos passa a exigir soluções institucionais e financeiras que extrapolam o nível local. Obviamente, à medida que aumenta a escala de intervenção, as soluções dos problemas tornam-se mais complexas e, naturalmente, onerosas.

O progressivo empobrecimento da população brasileira tem impedido que um expressivo segmento desta tenha condições de arcar com uma tarifa compatível com as exigências de expansão, conservação e operação dos serviços de saneamento, em especial quando a situação exige soluções complexas e caras que, por sua vez também exige um esforço redobrado de controle e fiscalização. } d

Portanto, do ponto de vista de escala de intervenção e das exigências sociais e ambientais, a definição de um novo modelo institucional e financeiro está condicionada ao volume de recursos necessários para atender soluções distintas.

As notórias desigualdades da realidade brasileira devem ser levadas em conta nesse novo modelo institucional e financeiro. Tal modelo não deverá ser padronizado, no entanto, terá de respeitar as desigualdades regionais e as disparidades sociais. Deve-se abandonar a uniformidade das intervenções em favor de soluções mais adequadas a cada caso.

A possibilidade de participação do setor privado na oferta dos diversos serviços de saneamento, tanto na expansão desses serviços, quanto na elevação da eficiência operacional e financeira dos já existentes, deve ser examinada concretamente, dentro do contexto de reordenamento do setor, principalmente considerando a atual crise financeira.

Por último, qualquer que venha a ser a alternativa adotada para a reestruturação financeira do sistema de financiamento do setor, não se deve esquecer que deverá haver um processo de transição. O atual arcabouço institucional, operacional e financeiro, baseado fortemente nas companhias estaduais distintas entre si e altamente endividadas, precisa ser examinado com cuidado. Mais uma vez, deve ser levado em conta as diferenças de cada caso, que exigirão soluções distintas.

4.2 - Pré-requisitos para a reestruturação financeira

A proposta de um novo modelo financeiro para as políticas de saneamento, pautada nos princípios da descentralização, deverá ser precedida de alguns pré-requisitos:

- a) a descentralização implica o rompimento com o atual sistema baseado na centralidade financeira da União, que tem impedido a adoção de soluções diferenciadas para os diversos Estados da Federação;
- b) a interferência das autoridades públicas na fixação e no reajuste das tarifas deve ser eliminada, de modo a fomentar a competição na prestação dos serviços, abrindo espaço para a participação do setor privado;
- c) a política de saneamento deve ser integrada às demais políticas públicas, em especial à ambiental e urbana, as quais deverão desvincular-se da estrutura de financiamento setorializada, ligada a fundos e instituições financeiras específicos;

-
- d) o novo modelo de financiamento do setor saneamento deve evitar o centralismo, a setorialização e a predominância absoluta dos recursos públicos. Embora a participação de recursos fiscais continue sendo considerada relevante, a ampliação da participação de capitais privados e a elevação da parcela de receitas próprias nos recursos totais, especialmente através da política tarifária, são elementos importantes no novo modelo financeiro;
 - e) a política tarifária deverá ser mais realista e autônoma, gerando fluxos correntes que possam auxiliar projetos de expansão. As tarifas devem refletir a realidade de operação das empresas, num contexto de maior adequação entre custos e preços e maior autonomia de gestão.
 - f) é fundamental que se crie instâncias regulatórias fortes, tanto de caráter ambiental quanto de proteção aos consumidores, que estabeleçam limites à competição, evitando abusos do poder de mercado;
 - g) as fronteiras políticas nem sempre coincidem com os fatores geográficos. É essencial, no novo modelo financeiro/institucional, que se examinem as possibilidades de melhor aproveitamento e administração dos recursos de uma determinada bacia hidrográfica. Empresas regionais ou metropolitanas podem ser mais eficientes para desempenhar atividades de captação e tratamento que as empresas estaduais, assim como a eficiência na distribuição não está diretamente relacionada com a fronteira municipal. Uma empresa estadual não pode ser impedida de operar serviços em mais de um Estado ou em Municípios de outros Estados, desde que demonstre ter condições de fazê-lo de forma mais eficiente.

5- A QUESTÃO TARIFÁRIA

Os serviços de saneamento são produzidos por monopólios, o que tem levado os governos à estatização dessas atividades ou à regulamentação de suas tarifas, a fim de evitar a ação livre dos monopólios.

A prática tarifária no Brasil nem sempre tem obedecido a critérios econômicos ou técnicos. Muitas vezes a fixação de tarifas se faz por motivos políticos, ao invés de econômicos, distorcendo a função desses preços. Outra manipulação desvirtuada das tarifas tem sido resultado da crise macroeconômica. Os serviços públicos em geral vinham sendo usados como instrumento de controle da inflação, por meio da manutenção das tarifas abaixo do valor real. Esta é uma das principais razões da deterioração financeira atualmente vivida pelas empresas de saneamento.

A necessidade de critérios econômicos na determinação das tarifas, aliada ao consenso existente sobre a progressiva redução da ação do Estado no setor, demonstram a necessidade de se estabelecerem tarifas realistas, com vistas ao

equilíbrio financeiro das empresas de saneamento e à alocação eficiente dos recursos. As regras de tarifação devem ser flexíveis, de forma a contemplar especificidades regionais e sociais.

De acordo com o documento de Rezende e Bruginski, no qual baseia-se este capítulo, "normas gerais devem ser fixadas em lei, ficando a cargo dos estados e municípios adotar o modelo institucional e as regras específicas mais condizentes com suas respectivas necessidades (...). A descentralização das atribuições normativas no campo tarifário é ponto pacífico. O que é objeto de controvérsia é o grau de liberdade que as empresas podem desfrutar na fixação da tarifa. Tratando-se de um serviço coletivo, de grande interesse social, a plena liberdade tarifária é desaconselhável, por envolver grandes riscos de limitar o acesso e estimular a concentração. Entre a plena liberdade e a absoluta rigidez há limites que precisam ser traçados com maior precisão."

No estabelecimento de tarifas, devem ser observadas algumas regras básicas:

- a) as tarifas devem objetivar cobrir os custos totais da empresa e promover a alocação eficiente dos recursos; e
- b) a ação reguladora do Estado deverá ser exercida em dois níveis: ao governo estadual caberia estabelecer critérios para a diferenciação do preço de venda da água a empresas distribuidoras (operações no atacado), conforme o uso, o tipo de consumidor e a região a ser atendida. Ao governo municipal ficaria reservada a atribuição de controlar a tarifa cobrada do usuário (operações no varejo), permitindo maior identificação e atendimento ao usuário de baixa renda.

Essas formas de regulamentação de tarifas, envolvendo as instâncias estadual e municipal, podem ficar limitadas pela restrição orçamentária dos Estados e Municípios, diante do ônus decorrente da necessidade de subsidiar o consumo das populações mais pobres. Neste caso, entretanto, as vantagens da flexibilidade das normas permitem a adoção de alternativas mais condizentes com as especificidades de cada caso.

ANEXO I

QUADRO I

Alternativas de Financiamento e Princípios da Política de Saneamento

Fontes de Financiamento	Princípios	Autonomia	Flexibilidade	Descentralização	Competitividade	Suficiência/Garantia	Seletividade
Orçamento Público	União	Reduzida	Nula	Nula	Nula	Moderada	Plena
	Estados	Reduzida	Nula	Moderada	Reduzida	Reduzida	Moderada
	Municípios	Reduzida	Nula	Plena	Moderada	Reduzida	Reduzida
Fundos Públicos Vinculados	União	Reduzida	Nula	Nula	Nula	Moderada/Plena	Plena
	Estados	Reduzida	Nula	Moderada	Reduzida	Reduzida/Plena	Moderada
	Municípios	Moderada	Reduzida	Plena	Moderada	Reduzida/Plena	Reduzida
Poupança Compulsória	União	Reduzida	Nula	Nula	Nula	Moderada/Plena	Moderada
	Estados	Reduzida	Nula	Moderada	Reduzida	Reduzida/Plena	Moderada
	Municípios	Moderada	Reduzida	Plena	Moderada	Reduzida/Plena	Reduzida
Empréstimos Públicos Externos	Públicos	Reduzida	Reduzida	Moderada	Reduzida	Reduzida	Nula
	Privados	Moderada	Plena	Plena	Reduzida	Nula	
Incentivos Fiscais (Deduções, Abatimentos, Créditos)	União	Moderada	Moderada	Plena	Plena	Reduzida/Plena	Moderada
	Estados	Moderada	Moderada	Plena	Plena	Reduzida/Plena	Reduzida
	Municípios	Moderada	Moderada	Plena	Plena	Reduzida/Plena	Reduzida
Tarifas, Títulos de Capitalização (Ações, Debentures)		Plena	Moderada	Plena	Plena	Moderada/Plena	Reduzida
		Plena	Plena	Moderada	Plena	Reduzida	Nula

FONTE: "Linhas Gerais de uma Proposta de Reestruturação do Financiamento da Política de Saneamento", de autoria de Fernando Rezende e Tomás Bruginski de Paula. Setembro de 1993.

