

1565

TEXTO PARA DISCUSSÃO

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL E DESAFIOS FEDERATIVOS

Alexandre dos Santos Cunha

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL E DESAFIOS FEDERATIVOS*

Alexandre dos Santos Cunha**

*Este texto foi produzido no âmbito do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, mais especificamente como subsídio ao livro do eixo Infraestrutura Social e Urbana.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: H7, H70, H73, H77

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ATORES E FUNÇÕES NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO8

3 DESENHO INSTITUCIONAL E ARTICULAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..16

4 DESAFIOS FEDERATIVOS PARA O SETOR DE SANEAMENTO: UMA PROPOSTA
DE PAUTA DE PESQUISA22

REFERÊNCIAS 24

SINOPSE

Os serviços de saneamento básico, tanto em seu caráter de cadeia industrial para a provisão de bens públicos, quanto como rede de serviços públicos destinados à efetivação de direitos sociais, vêm passando por um substancial processo de transformação institucional desde a aprovação da nova Lei Nacional de Saneamento Básico, em 2007 (Lei Federal nº 11.445/2007, doravante denominada LNSB). Embora o saneamento básico não esteja expressamente previsto na Constituição Federal como um direito social, pode-se considerar que integra o conjunto de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais à “moradia adequada” e à “melhoria de todos os aspectos de higiene”, previstos nos Artigos 11.1 e 12.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Convenção de Nova York, de 19 de dezembro de 1966, internalizada pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgada pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992).

Para os serviços de saneamento básico, a edição de uma nova moldura institucional reveste-se de grande importância. Para as finalidades deste texto, considera-se saneamento básico a cadeia industrial e a rede de serviços públicos necessárias às atividades de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável, bem como coleta, afastamento, tratamento e despejo de esgoto sanitário. Embora gozem de uma moldura institucional comum, não serão objeto deste artigo os serviços públicos de limpeza urbana e destino de resíduos sólidos, nem os de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (LNSB, Artigo 3º).

ABSTRACTⁱ

Basic sanitation services have been undergoing substantial institutional change since the adoption of the new Brazilian National Sanitation Law, in 2007 (Federal Statute n. 11.445/2007, hereinafter LNSB [Lei Nacional de Saneamento Básico]), both as an industrial chain for the provision of public goods, and as a network of public services

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

for the realization of social rights. Although basic sanitation is not explicitly provided for in the Constitution as a social right, we can consider that it encompasses all services that are indispensable to the fulfillment of the social right to “adequate housing” and to the “improvement of all aspects of hygiene,” in accordance with Articles 11.1 and 12.2 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, adopted by the United Nations’ General Assembly on December 16, 1966, internalized in Brazil by Legislative Decree No. 226 of December 12, 1991, and promulgated by Decree No. 591 of July 6, 1992). In the specific case of basic sanitation, the issue of a new institutional frame is of great importance. For the purposes of this chapter, we shall define basic sanitation as the industrial chain and the network of public services necessary to the procurement, processing, supply and distribution of drinking water and the collection, removal, treatment and disposal of sewage. Although they enjoy a common institutional framework with those activities, this chapter will not deal with public street cleaning and the disposal of solid waste, nor with the drainage and management of urban rain water (LNSB, Article 3).

1 INTRODUÇÃO

Os serviços de saneamento básico, tanto em seu caráter de cadeia industrial para a provisão de bens públicos, quanto no sentido de rede de serviços públicos destinados à efetivação de direitos sociais,¹ vêm passando por um substancial processo de transformação institucional desde a aprovação da nova Lei Nacional de Saneamento Básico, em 2007 (Lei Federal nº 11.445/2007, doravante denominada LNSB).

Para os serviços de saneamento básico, a edição de uma nova moldura institucional reveste-se de grande importância.² O modelo anteriormente vigente, derivado do antigo Plano Nacional de Saneamento (Decreto-lei nº 949/1969, doravante denominado Planasa), encontrava-se em crise desde a edição da Lei Federal nº 6.528/1978, que alterou as regras de reajuste das tarifas de água e esgoto e gerou desequilíbrio econômico-financeiro aos operadores do setor. Quando da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e do Ministério do Interior (Minter), em 1990, a prerrogativa de regular esses serviços públicos não foi redistribuída a nenhuma outra agência estatal, tornando o Planasa acéfalo.

Com a edição da LNSB, os serviços de saneamento básico passam a contar com uma moldura organizacional e institucional clara, a partir da qual se torna possível não apenas a construção de políticas públicas consequentes, mas também a conformação de novos desenhos institucionais (GOODIN, 1996).

Com o abandono do modelo centralizador adotado pelo Planasa, um dos grandes desafios atuais ao desenvolvimento dos serviços de saneamento básico encontra-se na área dos arranjos institucionais interfederativos. Fortemente dependentes de recursos federais, em especial por meio de operações de crédito, esses serviços públicos

1. Embora o saneamento básico não esteja expressamente previsto na Constituição Federal como um direito social, pode-se considerar que integra o conjunto de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais à "moradia adequada" e à "melhoria de todos os aspectos de higiene", previstos nos Artigos 11.1 e 12.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Convenção de Nova York, de 19 de dezembro de 1966, internalizada pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgada pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992).

2. Para as finalidades deste artigo, considera-se saneamento básico a cadeia industrial e a rede de serviços públicos necessárias às atividades de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável, bem como coleta, afastamento, tratamento e despejo de esgoto sanitário. Embora gozem de uma moldura institucional comum, não serão objeto deste texto os serviços públicos de limpeza urbana e destino de resíduos sólidos, nem os de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (LNSB, Artigo 3º).

são normalmente prestados pelos estados-membros, pelos municípios ou por seus concessionários, públicos ou privados (MOTTA, 2004). Considerando-se a grande vinculação que deve existir entre as políticas de saneamento básico, as políticas nacionais e regionais de recursos hídricos e as políticas regionais e locais de desenvolvimento urbano e saúde pública, a articulação entre essas políticas públicas requer um grande esforço de cooperação entre a União, os estados-membros e os municípios.

No caso específico dos serviços de saneamento básico, a cooperação entre os entes federados é bastante prejudicada pela confusão existente entre os atores e as funções que estes desempenham na gestão do setor, tanto no debate técnico, quanto no debate político (seção 2). Uma compreensão adequada dessas diferentes funções, associada ao entendimento de que nenhum ator deve necessariamente exercer certa função, permite a proposição de uma série de novos desenhos institucionais para a prestação desses serviços públicos, o que amplia a possibilidade de uma adequada coordenação entre as políticas públicas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública (seção 3). Ao final, este artigo propõe uma pauta de pesquisa que enfrente as relações entre o desenvolvimento dos serviços de saneamento básico e a articulação interfederativa (seção 4).

2 ATORES E FUNÇÕES NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

A naturalização do modelo institucional estabelecido pelo antigo Planasa costuma gerar uma grande confusão sobre quais são os atores intervenientes e que funções estes desempenham ou devem necessariamente exercer na prestação dos serviços de saneamento básico, o que dificulta a compreensão da estrutura do setor e conduz a equívocos conceituais (COUTINHO *et al.*, 2006).

Se forem considerados em seu caráter de cadeia industrial para a provisão de bens públicos, os serviços de saneamento básico constituem um setor econômico potencialmente aberto à exploração pela iniciativa privada (Constituição Federal, Artigo 170). Por outro lado, enquanto rede de serviços públicos destinados à efetivação de direitos sociais, compete ao Estado prestar os serviços, ainda que por meio de concessionário ou permissionário privado (Constituição Federal, Artigo 175).

Nos termos da Constituição Federal, a União tem competência administrativa para estabelecer as diretrizes gerais do setor (Constituição Federal, Artigo 21, XX). Tanto a União quanto os estados-membros e os municípios devem promover programas de melhoria do saneamento básico (Constituição Federal, Artigo 23, IX). Compete ainda aos municípios legislar sobre os assuntos e organizar e prestar os serviços de interesse local (Constituição Federal, Artigo 30, I e V).

Consequentemente, são pelo menos quatro os atores intervenientes no setor de saneamento básico: as empresas privadas, a União, os estados-membros e os municípios, diretamente ou por meio de suas autarquias, empresas públicas e demais órgãos da administração pública indireta. Esses quatro atores podem desempenhar uma ou mais das seguintes funções necessárias à prestação de serviços de saneamento básico: o planejamento (subseção 2.1), a titularidade (subseção 2.2), a regulação e fiscalização (subseção 2.3), a operação (subseção 2.4) ou o financiamento (subseção 2.5).

2.1 PLANEJAMENTO

A função de planejamento dos serviços de saneamento básico engloba pelo menos duas vertentes: a do planejamento da cadeia industrial e a do planejamento do serviço público.

O planejamento da cadeia industrial para a provisão de bens públicos em saneamento básico é uma espécie de política industrial. Enquanto atividade econômica produtiva, compete à União planejar o setor (Constituição Federal, Artigo 174), ainda que os estados-membros (Constituição Federal, Artigo 23, V) e os municípios (Constituição Federal, Artigo 30, II) gozem da prerrogativa de editar legislação suplementar sobre o mesmo tema.

Já o planejamento dos serviços de saneamento básico é de competência do titular (LNSB, Artigo 19, § 1º). Nos termos da LNSB, os planos de saneamento básico deverão englobar: o diagnóstico da situação do setor e seus impactos nas condições de vida da população; as metas de curto, médio e longo prazo para que se obtenha a progressiva universalização dos serviços; os programas, projetos e ações necessárias para atingir esses objetivos e metas; e as ações para situações de emergência. Em geral, esse

tema é bastante negligenciado no debate político e acadêmico, o que é prejudicial ao desenvolvimento futuro do setor de saneamento básico.

2.2 TITULARIDADE

A titularidade de um serviço público nada mais é do que uma competência administrativo-constitucional. Ser titular significa ser o responsável pela prestação de um serviço público.

Ao titular dos serviços de saneamento básico incumbe prestar esse serviço público, que pode ser operado diretamente pela administração pública ou indiretamente por meio de um consórcio público ou de um concessionário, público ou privado. Compete ainda elaborar o plano de saneamento básico, providenciar a regulação e a fiscalização do setor, garantir a qualidade do atendimento à população e estabelecer mecanismos de controle social sobre a rede de serviços (LNSB, Artigo 9º).

Definir quem é o titular dos serviços de saneamento básico tornou-se uma das questões mais extraordinariamente controversas do Direito Administrativo brasileiro contemporâneo. Essa função vem sendo historicamente exercida pelos municípios brasileiros, e a Constituição Federal de 1988 atribui-lhes explicitamente a titularidade sobre os serviços públicos de interesse local (Constituição Federal, Artigo 30, V), categoria na qual os serviços de saneamento básico poderiam ser enquadrados. Entretanto, durante o período de crise do Planasa, o tema tornou-se subitamente duvidoso. No centro do debate estava a questão da titularidade sobre os serviços de saneamento básico na cidade de São Paulo, que é bastante atípica e não encontra paralelo na realidade nacional.

No município de São Paulo, os serviços de saneamento básico eram prestados diretamente pelo poder público local até 1870, quando se fez a concessão a um operador privado, a Companhia de Água e Esgotos da Cantareira. Em 1892, o Estado de São Paulo encampou a operação dos serviços e passou a prestá-los diretamente (ROLNIK, 1997). Após sucessivas reorganizações administrativas, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), criada em 1973, passou a operar a rede, sem celebrar qualquer contrato de concessão com o município de São Paulo.

A defesa da frágil posição jurídica da SABESP mobilizou meios jurídicos e políticos consideráveis, que começaram a produzir teses em favor da titularidade estadual sobre os serviços de saneamento básico. A mais comum entre essas teses sustenta que a titularidade deve ser estadual sempre que a montagem da cadeia industrial necessária à operação ultrapasse as fronteiras de um único município, o que é relativamente frequente nas regiões metropolitanas (RMs) e no semiárido nordestino. Até o presente momento, a questão não está resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).³ Porém, ao celebrar um contrato de concessão com o município de São Paulo em 2009, a SABESP passou a reconhecer tacitamente a titularidade municipal.

O debate sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico tornou-se o catalisador em torno do qual se articularam múltiplos interesses contrários à aprovação de uma nova moldura institucional para o setor. Catapultada à categoria de questão-chave, sem a qual não se poderia avançar na regulamentação dos serviços, a dúvida sobre a titularidade emperrou diversas tentativas de aprovação de uma nova LNSB ao longo dos anos 1990 e 2000 (COUTINHO *et al.*, 2006).

Inflado artificialmente por vários interesses jurídicos, políticos e econômicos divergentes, o problema da definição sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico sempre foi uma falsa questão. Primeiro, porque é possível avançar na regulamentação do setor sem enfrentar diretamente a questão da titularidade. A nova LNSB, por exemplo, ignora por completo o tema, referindo-se simplesmente ao “exercício da titularidade”, sem qualquer preocupação em nomear o ator que desempenha essa função. Segundo, porque a titularidade é uma função bastante menos importante do que aparenta ser. Mesmo que a LNSB aparentemente vincule as figuras do titular, do planejador e do regulador, essas três funções são autônomas e podem ser exercidas por atores distintos. É perfeitamente aceitável, no modelo adotado pela LNSB, que um ente da federação entregue a prestação dos serviços de saneamento básico a um ou mais operadores e delegue as funções de planejamento, regulação e fiscalização a outras organizações. No limite, o titular pode ser apenas um organizador do serviço público, sem quaisquer atribuições diretas sobre a sua operação, planejamento, regulação e fiscalização. Aliás, este era o padrão estabelecido pelo antigo Planasa.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077-3, de 29 de março de 1999. Embora discuta o caso do município de Juazeiro, a ADIN 2077-3 é o *leading case* (precedente judicial mais antigo e importante) nos debates sobre o tema.

2.3 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Da mesma forma que a função de planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento básico englobam pelo menos duas vertentes: a regulação e a fiscalização da cadeia industrial, com o objetivo de proteger a livre concorrência entre os operadores e os direitos do consumidor em geral; e a regulação e a fiscalização do serviço público, de modo a garantir o cumprimento do plano de saneamento básico, o equilíbrio econômico-financeiro do operador e a qualidade dos serviços de saneamento básico em especial.

A regulação da cadeia industrial para a provisão de bens públicos em saneamento básico é de competência da União, encontrando-se inserida nos sistemas nacionais de defesa da concorrência (Lei federal nº 8.884/1994) e de proteção ao consumidor (Lei federal nº 8.078/1990). Já a regulação e a fiscalização dos serviços públicos, em especial do cumprimento do plano de saneamento básico e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos operadores, são de competência do titular, a quem incumbe “prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização” (LNSB, Artigo 9º, I).

Em vários aspectos, as regras da nova LNSB reproduzem certa confusão entre titularidade, regulação e fiscalização. Se o ente federado que presta diretamente os serviços de saneamento básico não tem a obrigação de conceber *ex ante* um sistema de regulação e fiscalização, então a norma está partindo do pressuposto de que titularidade, regulação e fiscalização são funcionalmente superpostas, tornando-se autônomas apenas por exceção.

Essa confusão deriva de uma concepção bastante equivocada sobre o sentido da regulação dos serviços públicos. Nos termos da LNSB, as estruturas regulatórias são meros instrumentos de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de programa ou de concessão. Inexistindo separação entre titular e operador, não é necessário qualquer mecanismo de regulação e fiscalização que garanta o cumprimento do plano de saneamento básico e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do operador. Desse modo, não se obriga o poder público a qualquer institucionalidade capaz de enfrentar o problema da inconsistência temporal entre o plano de saneamento básico, o equilíbrio econômico-financeiro do operador e o calendário político-eleitoral. Ao reduzir a função de regulação à atividade de fiscalização do cumprimento dos

contratos de programa ou de concessão, a LNSB acaba perdendo a oportunidade de universalizar as estruturas regulatórias, o que incentivaria o planejamento de longo prazo.

Além de equivocada em seu sentido, a concepção de regulação dos serviços públicos presente na LNSB também se encontra eivada de alguns preconceitos ideológicos bastante incompreensíveis. É o caso da norma que estabelece que a função de regulação deva ser exercida por um ente autônomo e com independência decisória (LNSB, Artigo 21, I), praticamente impondo o modelo de agências reguladoras. Dessa forma, a LNSB exclui expressamente a adoção de outros arranjos institucionais, como a regulação direta pelo poder público, por contrato ou por processo.

Considerando-se que a titularidade dos serviços de saneamento básico em princípio é municipal, a utilização compulsória do modelo de agências reguladoras pode obrigar a criação e manutenção de mais de 5 mil órgãos de regulação. Além de extremamente oneroso para o poder público, esse milagre da multiplicação das agências reguladoras provavelmente esbarraria na impossibilidade de encontrarem-se quadros técnicos qualificados a operá-las em todo território nacional. Consciente desse problema, a LNSB autoriza expressamente os titulares a delegar a função de regulação e fiscalização, em favor de uma entidade reguladora estadual ou consorciada (LNSB, Artigo 22, § 1º).

Ainda que a LNSB contenha equívocos na questão da regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, a nova moldura institucional tem alguns méritos importantes. No que diz respeito à composição da tarifa dos serviços públicos, um dos aspectos centrais de qualquer atividade regulatória, as regras que obrigam os operadores a manter absoluta transparência contábil (LNSB, Artigo 18), inclusive no que diz respeito à estrutura de subsídios tarifários e não tarifários (LNSB, Artigo 11, § 2º, IV, “e”; Artigo 23, IX; Artigo 29, § 2º; Artigo 31; Artigo 39, parágrafo único), representam um nítido avanço na direção da produção sistematizada de informações essenciais ao planejamento de políticas públicas, ao controle social dos serviços públicos e à defesa dos direitos dos consumidores.

2.4 OPERAÇÃO

A função de operação dos serviços de saneamento básico envolve a provisão e manutenção da cadeia industrial e a oferta efetiva dos serviços públicos. O operador pode ser o próprio titular (prestação direta) ou um terceiro (prestação por meio de terceiros).

A prestação direta pode ocorrer por meio da própria administração pública ou de entes operadores descentralizados, tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou de economia mista vinculadas ao ente federado que detém a titularidade. Nesse caso, a figura do titular confunde-se com a do operador, e não há necessidade legal de conceber-se uma estrutura regulatória.

Todavia, a LNSB permite que o titular entregue a operação dos serviços de saneamento básico a terceiros. É lícito que a administração pública, por meio de um processo licitatório e da consequente celebração de um contrato de concessão, entregue a operação, no todo ou em parte, a um concessionário, público ou privado. Entretanto, apenas será válida a concessão precedida da elaboração de um plano de saneamento básico e da instalação de um órgão regulador (LNSB, Artigo 11).

O titular pode estabelecer um ente operador descentralizado para prestar diretamente os serviços de saneamento básico, mas não poderá entregar a operação a órgãos da administração pública indireta ou empresas de economia mista instituídas por outros entes federados. Uma autarquia federal ou uma companhia estadual de saneamento básico não poderão prestar serviços de saneamento básico em determinado município, senão por meio de contrato de concessão.⁴ Mesmo os consórcios públicos formados exclusivamente entre municípios para prestar regionalmente os serviços de saneamento básico não poderão operar, senão por meio de um contrato de programa. Logo, o consorciamento também requer a formulação prévia de um plano de saneamento básico e a instituição de um órgão regulador.

Em virtude do seu caráter de cadeia industrial e rede de serviços públicos, é possível desmembrar a operação dos serviços de saneamento básico, entregando cada rede de serviços ou etapa da cadeia a um operador diferente. Quem presta os serviços

4. A operação associada ou cooperativada destinada ao provimento dos serviços de saneamento básico num determinado condomínio, ou localidade de pequeno porte e baixa renda, dispensa licitação e pode ser formalizada por meio de convênio, permissão ou termo de parceria (LNSB, Artigo 10, § 1º).

de água não necessariamente deve prover os serviços de esgoto. Mesmo a operação da rede de distribuição de água pode dar-se independentemente do controle das atividades de captação, tratamento e adução da água bruta.

Embora essa separação das redes e dos elos da cadeia não ocorra com frequência no Brasil, é possível que em certas circunstâncias a necessidade de compartilhar investimentos e as economias de escala obtidas em virtude da desverticalização justifiquem as deseconomias de escopo e os custos regulatórios delas resultantes. Um conjunto de pequenos municípios, que dificilmente seriam capazes de realizar individualmente os vultosos investimentos necessários à construção de uma represa, adutora, estação de tratamento de água, coletora ou estação de tratamento de esgoto, podem em alguns casos compartilhar esses equipamentos, ganhando a escala necessária para torná-los economicamente viáveis. O mesmo raciocínio vale para coparticipação no alto custo de contratação de técnicos especializados, sobretudo engenheiros sanitários.

2.5 FINANCIAMENTO

Nos estudos sobre o setor de saneamento básico, é normal que a análise sobre a função de financiamento concentre-se na disponibilidade de recursos orçamentários e não orçamentários para investimento, em especial por meio de operações de crédito aos operadores (MOTTA, 2004). Entretanto, a principal fonte de financiamento para o provimento desses serviços públicos não é o orçamento governamental, mas a tarifa cobrada aos tomadores. São os recursos arrecadados por meio da tarifa que cobrem os custos operacionais do sistema e remuneram os empréstimos obtidos junto às organizações de fomento, com a finalidade de ampliar a rede de serviços.

Por essa razão, qualquer discussão sobre o financiamento dos serviços de saneamento básico deve partir de um debate amplo sobre a sua estrutura tarifária, a política de subsídios e os critérios contábeis aplicáveis à determinação dos custos operacionais e à amortização dos investimentos (TUROLLA, 2002). Nesse aspecto, a LNSB representou um avanço significativo, ao estabelecer regras claras sobre a fixação da tarifa, a política de subsídios, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos operadores e a remuneração de seus investimentos (LNSB, Artigos 29 a 42). Contudo, a LNSB não é clara no que diz respeito ao exercício das competências tarifárias em circunstâncias nas quais a pessoa do titular confunda-se com a do operador, inexistindo um órgão regulador autônomo.

A tarifa é a principal fonte de financiamento dos serviços de saneamento básico, mas não a única. Na medida em que a promoção de programas de saneamento básico é uma obrigação da União, dos estados-membros e dos municípios (Constituição Federal, Artigo 23, IX), os três níveis de governo devem participar ativamente do financiamento do setor, disponibilizando recursos orçamentários ou não orçamentários para investimento. Ao mesmo tempo, trata-se de uma área totalmente aberta à participação das empresas privadas, que podem atuar livremente como agentes financeiros dos operadores. Da mesma forma, os operadores do setor podem beneficiar-se muito dos instrumentos oferecidos pelo mercado de capitais, captando recursos diretamente dos investidores privados interessados em aplicações de longo prazo. Porém, apenas quatro operadores encontram-se presentemente listados na BM&FBovespa: a SABESP, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais, a Companhia de Saneamento do Paraná e a Sanesalto Saneamento S.A. de São Paulo.

3 DESENHO INSTITUCIONAL E ARTICULAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A separação entre os atores intervenientes e as funções que estes exercem ou podem desempenhar na prestação dos serviços de saneamento básico, além de revestir-se de importância conceitual e didática, é bastante instrumental na construção de alternativas de desenho institucional e de articulação entre as políticas de recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública. Entretanto, como a naturalização do modelo institucional estabelecido pelo antigo Planasa costuma gerar uma grande confusão entre atores e funções, uma breve descrição de seu desenho institucional goza de utilidade analítica e exemplificativa (subseção 3.1). Em seguida, exploram-se as novas possibilidades de modelagem institucional, abertas pela LNSB, tanto na prestação dos serviços (subseção 3.2), quanto na articulação entre as políticas (subseção 3.3).

3.1 O DESENHO INSTITUCIONAL DO PLANASA

Concebido durante a ditadura militar, em um cenário de planejamento tecnocrático, centralização política e modernização autoritária, o Planasa não era exatamente um modelo de institucionalidade democrática. Como a União não tem a titularidade e não goza de poderes regulamentares amplos sobre os serviços de saneamento básico, o governo federal adotou uma bem-sucedida estratégia de indução. Detentora dos vultosos recursos oriundos do recém-criado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a União

condicionou a oferta de crédito para investimentos na área de saneamento básico à adesão a um desenho institucional predeterminado e bastante diferente do prevalente até então.

Em linhas gerais, o padrão imposto pelo Planasa seguia as seguintes linhas: os recursos federais, captados por meio do FGTS, depositados no Fundo de Água e Esgoto (FAE) e geridos pelo BNH, seriam disponibilizados somente a empresas públicas estaduais que prestassem os serviços regionalmente. Qualquer estado-membro que desejasse aderir ao plano deveria criar uma companhia estadual de saneamento básico (CESB), a qual atuaria como operadora pública e concessionária dos municípios. Consequentemente, os municípios que quisessem receber os investimentos originários do governo federal deveriam não apenas oferecer contrapartidas financeiras, mas também entregar a operação desses serviços públicos a uma CESB.

De modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do assim denominado Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), mantendo as companhias estaduais solventes e garantindo uma adequada remuneração ao FAE, a função de regulação dos serviços de saneamento básico, em especial a fixação da tarifa, era delegada ao governo federal, que a exerceria por meio do Minter. Este também prestava assistência técnica às CESBs e auxiliava no planejamento do setor, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).

Considerando-se a separação entre atores e funções proposta na seção anterior, o desenho institucional imposto pelo Planasa pode ser representado da seguinte forma:

TABELA 1
Atores e funções no Planasa

Função	Ator
Planejamento	União (Serfhau) e estado (CESB)
Titularidade	Município
Regulação e fiscalização	União (Minter)
Operação	Estado (CESB)
Financiamento	União (BNH), estado (CESB), município (contrapartida financeira) e usuário (tarifa)

Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se o quadro acima, fica evidente que o Planasa despia os municípios de qualquer função na prestação dos serviços de saneamento básico. Celebrando contratos de concessão por adesão, por meio dos quais se submetiam integralmente ao plano, os municípios aderentes entregavam todas as suas competências administrativas à União e aos estados-membros. Ainda assim, a possibilidade de acessar os fartos recursos disponibilizados pelo SFS induziu quase 75% dos municípios a aderir ao plano e entregar a operação dos serviços de água e esgoto às respectivas CESBs.

Em sua origem, o modelo imposto pelo Planasa era bastante centralizador, mas atribuía muitos poderes à União, gerando certo equilíbrio entre o governo federal e as CESBs. Durante o período de crise do Planasa, com a extinção do Serfhou (1974), do BNH (1986) e do Minter (1990), os estados-membros adquiriram progressivamente poderes cada vez mais amplos, ocupando o espaço abandonado pela União. Assim, de atores quase irrelevantes no período imediatamente anterior à edição do Planasa, os estados-membros tornaram-se extraordinariamente importantes.

3.2 OUTRAS POSSIBILIDADES DE DESENHO INSTITUCIONAL: O CONSORCIAMENTO

A paulatina ampliação dos poderes e da atuação dos estados-membros na prestação dos serviços de saneamento básico, associada à exclusão quase completa dos municípios do processo decisório ou da obtenção de empréstimos no âmbito do SFS, encontra-se no cerne de um dos mais importantes conflitos de interesse no âmbito do setor: a disputa entre os estadualistas e os municipalistas. Basicamente, podem ser denominados estadualistas os defensores da operação regionalizada por meio das CESBs. Em contrapartida, chama-se de municipalistas os que advogam a operação em nível local, através dos próprios municípios ou de órgãos da sua administração pública indireta.

A partir da edição da Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei federal nº 8.987/1995) e da criação do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), durante o governo Fernando Henrique Cardoso, adicionou-se ao conflito um novo grupo de interesse: os privatistas. Sustentando que os serviços de saneamento básico devem ser entregues a operadores privados, os privatistas contrapõem-se tanto aos municipalistas quanto aos estadualistas, na medida em que esses normalmente apoiam a prestação dos serviços por meio de operadores públicos. Entretanto, o ingresso dos privatistas na arena decisória provocou a formação de alianças de lado a lado. Tanto os

privatistas quanto os estadualistas são patrocinadores da operação capitalista comercial, enquanto os municipalistas costumam ocupar-se preferencialmente de temas como os do empoderamento da administração pública local, do controle social dos serviços públicos e da efetivação dos direitos sociais da população. Por outro lado, os privatistas e os municipalistas são aliados tradicionais na defesa da operação em nível local, enquanto os estadualistas advogam a operação regionalizada dos serviços (COUTINHO *et al.*, 2006).

Durante os debates que resultaram na adoção da nova LNSB, estadualistas, municipalistas e privatistas travaram uma disputa acirrada sobre qual deveria ser o novo modelo dominante para o setor de saneamento básico. Em certo sentido, nenhum desses grupos ideológicos compreendeu a mais importante contribuição histórica resultante da experiência do Planasa: que a adoção de um padrão uniforme é contraproducente num país com a diversidade cultural, econômica, geográfica, política e social do Brasil. Felizmente, nenhum dos interesses conseguiu prevalecer, e a LNSB declinou da imposição de um desenho institucional único, limitando-se a estabelecer as regras para a articulação entre atores e funções, independentemente do arranjo institucional escolhido.

Nesse sentido, a LNSB encontra-se na contramão do protótipo de planejamento tecnocrático, centralização política e modernização autoritária prevalente no antigo Planasa. Na medida em que os titulares recuperem o poder decisório, com o vencimento progressivo dos contratos de concessão celebrados no âmbito do Planasa, tornam-se possíveis novas experiências de gestão dos serviços de saneamento básico, que resultem em institucionalidades mais adequadas ao regime democrático e à descentralização do poder político. Uma vez superados os conflitos ideológicos entre os diferentes grupos de interesse, é possível que os atores compreendam que cada localidade ou grupo de usuários demanda um arranjo institucional diferente, dos quais resultará um mosaico de distintas soluções, que podem harmonizar operação pública ou privada, regionalizada ou em nível local.

Um dos laboratórios mais importantes para a formulação de novos desenhos institucionais no setor de saneamento básico são os consórcios públicos. De acordo com os últimos dados disponíveis da pesquisa de municípios (MUNIC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005 o número de

municípios participantes em alguma modalidade de consórcio público na área de saneamento básico era de 343, com especial concentração em cidades com menos de 10 mil habitantes situadas na região Sul (LINHARES *et al.*, 2010).

O consorciamento possibilita aos municípios, aos estados-membros e à União a construção de arranjos institucionais nos quais as relações de poder se processam de modo mais horizontal, sem a verticalização e a hierarquia presentes nos modelos em cadeia de comando e controle, dos quais o Planasa era um exemplo bastante típico. Por meio dos consórcios públicos, os entes federados podem cooperar em torno dos seus interesses comuns, sem que um deva necessariamente submeter-se ao outro.

Um dos campos nos quais o consorciamento revela-se mais promissor é o da regulação e da fiscalização. Considerando o alto custo das atividades de regulação, e a pequena oferta de quadros técnicos qualificados na área de saneamento básico, a formação de consórcios públicos de regulação pode ser uma alternativa importante para que os pequenos e médios municípios instalem órgãos de regulação, sem a necessidade de aderir às agências reguladoras estaduais, prevenindo possíveis conflitos de interesse com as CESBs, ao mesmo tempo em que se reduzem os riscos de captura da agência pelos interesses políticos locais. O consorciamento também pode ser um instrumento muito valioso para a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico em áreas nas quais há economias de escala significativas, como as de assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento (P&D), operação de redes de distribuição integradas, adução e tratamento de água e afastamento e tratamento de esgoto.

3.3 A ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO, RECURSOS HÍDRICOS, DESENVOLVIMENTO URBANO E SAÚDE PÚBLICA

Os consórcios públicos também podem ser um instrumento importante para a coordenação entre as políticas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública. Entretanto, a cooperação nessas áreas depende muito mais do aprimoramento dos mecanismos de planejamento governamental do que da formação de novas organizações estatais.

Da mesma forma que nas discussões sobre a questão das relações interfederativas na prestação de serviços públicos, é relativamente comum que o debate sobre a coordenação entre políticas públicas resulte em propostas de subordinação de uma

política a outra. Isso é especialmente frequente no que diz respeito às relações entre as políticas de recursos hídricos e saneamento básico. Partindo da experiência inglesa, autores como Turolla (2002) defendem explicitamente a ampliação dos poderes regulatórios da Agência Nacional de Águas (ANA), propondo que as políticas de recursos hídricos passem a condicionar as de saneamento básico.

É verdade que os serviços de saneamento básico geram externalidades significativas no que diz respeito ao regime hídrico, alterando o volume e a qualidade da água disponível para outros setores da economia e vice-versa. Contudo, apesar de a cadeia industrial do saneamento básico utilizar a água como principal matéria-prima, não existe uma superposição entre as duas áreas. A água também é a principal matéria-prima da agricultura, e não se imagina que a política de recursos hídricos deva subordinar a política agrícola. De fato, as interfaces entre o saneamento básico e os recursos hídricos estão bastante bem regulamentadas pela Lei de Águas (Lei federal nº 9.433/1997). Tanto a captação de água bruta quanto o despejo de esgoto sanitário dependem de outorga do ente responsável pela gestão dos recursos hídricos (Lei de Águas, Artigo 12; LNSB, Artigo 4º, parágrafo único). Portanto, já existem instituições capazes de internalizar no operador dos serviços de saneamento básico as decisões tomadas pela ANA, pelos órgãos reguladores estaduais e pelos comitês de bacia, na garantia do uso racional da água e na proteção ao meio ambiente. Logo, seria provavelmente de pouca utilidade qualquer reconstrução do desenho institucional do setor de saneamento básico, com a finalidade de condicioná-lo ao sistema de gestão dos recursos hídricos (COUTINHO *et al.*, 2006).

A questão da coordenação entre as políticas de desenvolvimento urbano e saneamento básico é mais complexa, já que ainda não existem instituições aptas a mediar a articulação entre essas áreas. Neste caso, será necessário avançar significativamente na construção de mecanismos de planejamento governamental, permitindo a convergência entre os planos diretores de desenvolvimento urbano e os planos de saneamento básico. A LNSB preocupa-se explicitamente em vincular o plano de saneamento básico ao plano da bacia hidrográfica (LNSB, Artigo 19, § 3º) e ao ciclo orçamentário, fixando a sua duração em quatro anos e impondo a revisão no exercício imediatamente anterior ao da elaboração do Plano Plurianual (LNSB, Artigo 19, § 4º). Não houve a mesma preocupação em inseri-lo no ciclo do planejamento urbano e no calendário de elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano, o que seria fortemente desejável.

Uma possível solução institucional para melhorar a coordenação entre as políticas de desenvolvimento urbano e saneamento básico seria o estabelecimento de participações cruzadas nos órgãos colegiados de gestão dos respectivos setores. Na medida em que os gestores da área urbana participem das estruturas de controle social dos serviços de saneamento básico (LNSB, Artigo 47) e vice-versa, pode-se produzir maior aproximação entre as duas áreas. Idealmente, o poder público deveria estabelecer a obrigatoriedade de consulta recíproca na elaboração dos relativos planos, atribuindo a um terceiro ente a responsabilidade de mediar eventuais conflitos.

Entretanto, no campo da coordenação entre as políticas de saúde pública e saneamento básico os avanços são ainda menos significativos. Embora os serviços de saneamento básico contribuam decisivamente na determinação dos níveis de morbidade (MORAIS; REGO, 2009), a saúde pública é uma grande ausente na LNSB, exceto pela imposição de que os planos de saneamento básico devam partir de um diagnóstico baseado em indicadores sanitários e epidemiológicos (LNSB, Artigo 19, I). Desde a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) (Lei federal nº 8.080/1990), o setor de saúde pública vem acumulando experiência em temas como os do planejamento integrado de ações, da descentralização político-administrativa, da articulação interfederativa e do controle social das políticas. Uma aproximação maior entre os gestores dos setores de saúde pública e saneamento básico poderia permitir o compartilhamento desses conhecimentos acumulados, em benefício de uma melhor articulação entre ambas as políticas públicas.

4 DESAFIOS FEDERATIVOS PARA O SETOR DE SANEAMENTO: UMA PROPOSTA DE PAUTA DE PESQUISA

Diferentemente do Planasa, a LNSB não impõe um desenho institucional único para o setor de saneamento básico. Por essa razão, mais do que implantada, a nova institucionalidade precisa ser construída, por meio da produção de arranjos institucionais interfederativos inovadores e capazes de coordenar os esforços do poder público em prol da prestação de serviços universais e de qualidade.

Entretanto, desenhar instituições requer o acesso a informações e a produção de conhecimentos que não estão atualmente disponíveis. Ações gerenciais, decisões

políticas e iniciativas públicas são muito importantes, mas requerem um substancial incremento das atividades de pesquisa e desenvolvimento na área.

Em primeiro lugar, faz-se necessário voltar a produzir conhecimento sobre planejamento em saneamento básico. Pouco se sabe sobre a cadeia industrial do setor e as possibilidades de adoção de uma política industrial específica, a qual poderia contribuir sobremaneira para a redução dos custos e a melhoria do desempenho dos operadores. Mesmo os estudos sobre o planejamento dos serviços de saneamento básico são muito restritos. Quase quatro anos após a promulgação da LNSB, existe uma quantidade expressiva de planos regionais e locais de saneamento básico. Logo, é possível efetuar análises comparativas e de resultados, descrevendo experiências exitosas em arranjos institucionais inovadores e na coordenação entre políticas públicas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública.

Em segundo lugar, deve-se avançar nos estudos sobre regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, avaliando o trabalho que vem sendo desenvolvido pelas agências reguladoras existentes. Aproveitando as novas regras de transparência contábil impostas pela LNSB, também se torna viável a realização de análises pormenorizadas sobre a estrutura tarifária e os subsídios tarifários e não tarifários efetivamente praticados pelos operadores, em especial as CESBs. A produção de conhecimentos nesse campo é essencial para que os governantes possam tomar decisões qualificadas e informadas sobre a conveniência da adoção de diferentes arranjos institucionais.

Em terceiro lugar, é importante compreender claramente quais são efetivamente os gargalos que impedem o adequado financiamento dos investimentos no setor de saneamento básico, para destravar o mercado de crédito, em especial os recursos disponíveis em fundos federais. Um estudo mais amplo sobre as dificuldades impostas aos operadores em seu ingresso no mercado de capitais também é relevante, pela possibilidade de abrir uma nova fonte de financiamento de longo prazo a um custo baixo.

Por fim, é preciso produzir conhecimento sobre os novos modelos de desenho institucional já em funcionamento, em especial as experiências resultantes da retomada da operação pelo poder público local, da desverticalização da operação, do consorciamento em saneamento básico, da concessão a operadores privados e da

contratação de empresas privadas para a prestação de serviços específicos ao operador público. Em todos esses casos, há uma carência grande de informações, o que prejudica substancialmente a elaboração de projeções das consequências e de cenários prospectivos resultantes da implantação de novos arranjos institucionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-lei nº 949**, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 6.528**, de 11 de maio de 1978. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 8.884**, de 11 de junho de 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 9.443**, de 14 de março de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Lei federal nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 13 mai. 2010.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077-3**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acessado em: 13 mai. 2010.

COUTINHO, D. R. *et al.* Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos DireitoGV**, v. 2, p. 1-74, São Paulo, FGV, 2006.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: GOODIN, R. E. (Org.). **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 1-53.

LINHARES, P. de T. F. S. *et al.* Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. **Brasil em Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010.

MORAIS, M. da P.; REGO, P. A. Acesso a saneamento básico e habitação no Brasil: principais resultados da PNAD 2007. *In*: CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Situação social brasileira 2007**. Brasília: Ipea, 2009. p. 181-208.

MOTTA, R. S. da. **Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Nota técnica, n. 5).

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Convenção de Nova York, 19 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.dhnet.org.br> Acessado em: 13 mai. 2010.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, 1997.

TUROLLA, F. de A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 922).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Miriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

