

SÉRIE MODERNIZAÇÃO  
DO SETOR SANEAMENTO

FUNDAMENTOS  
E PROPOSTA  
DE ORDENAMENTO  
INSTITUCIONAL

Ministerio do Planejamento e Orçamento  
Secretaria de Política Urbana



**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL

MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

José Serra

SECRETÁRIA DE POLÍTICA URBANA

Maria Emília Rocha Mello de Azevedo

DIRETORA DE SANEAMENTO DA SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA

Dílma Sell Pena Pereira

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Fernando Rezende

COORDENADORES DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

Dílma Sell Pena Pereira (até 30/03/95)

Luiz Antônio de Andrade Baltar (a partir de 30/03/95)

---

PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO - PMSS

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROJETO - UGP

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 4º andar, sala 420

Brasília - DF - CEP 70.076-900

SÉRIE MODERNIZAÇÃO  
DO SETOR SANEAMENTO

# FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL

Núcleo de Pesquisas em Informações  
Urbanas da Universidade de  
São Paulo - INFURB

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA  
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

BRASÍLIA - 1995

O Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) é dirigido pelo Comitê de Direção do Projeto (CDP), integrado por representantes da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e presidido pelo titular da Sepurb.

O PMSS é executado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), vinculada ao IPEA.

O Projeto é parcialmente financiado pelo Banco Mundial, através do Contrato de Empréstimo BIRD 3442-BR, e tem o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através do Projeto PNUD BRA/92/028.

\* Participaram da elaboração do presente trabalho Ricardo Toledo Silva (coordenador), Alaôr Caffé Alves, Alex Kenya Abiko, Jacqueline Low-Beer, Judith Tomny Flszon, Marcos Gorellk Ajzenberg, Nelson Luiz Rodrigues Nucci, Paul Israel Slinger, Paulo José Villela Lomar, Phillip Oliver Mary Gunn, Sadalla Domingos, Suell Ramos Schiffer e Tobias Jerzolimski.

Fundamentos e proposta de ordenamento  
Institucional./ Núcleo de Pesquisas  
em Informações Urbanas da Univer-  
sidade de São Paulo - INFURB.-Bra-  
sília ; Ministério do Planejamento e Orça-  
mento . Secretaria de Política Urbana /.  
IPEA, 1995 .

p. (Série Modernização do Setor Saneamento. 1)

1. Saneamento - Sistema de Informações  
2. Serviços de Saneamento - Brasil. I . INFURB  
II . Ministério do Planejamento e Orçamento. Secre-  
taria de Política Urbana . III . IPEA . IV . Série

CDD 352.6

SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	11
PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	25
INTRODUÇÃO.....	37
PARTE I	
FUNDAMENTOS DO	
ORDENAMENTO INSTITUCIONAL.....	41
1. SITUAÇÃO INSTITUCIONAL VIGENTE	
E BASES DO REORDENAMENTO.....	43
1.1. Principais problemas.....	47
1.2. Aspectos positivos a preservar.....	49
1.3. Princípios para o reordenamento.....	51
2. DESAFIOS DO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL.....	57
2.1. Reflexões sobre o conceito de necessidades	
básicas no saneamento.....	60
2.1.1. As dúvidas metodológicas.....	61
2.1.2. A opção pelo viés sanitarista.....	62
2.1.3. Encaminhamento básico - indicadores de essencialidade.....	66
2.1.4. Bases metodológicas para a construção de indicadores.....	67
2.1.5. Interações com o sistema de informações do saneamento.....	68
2.1.6. A absorção de tecnologias não convencionais.....	69
2.2. Reflexões sobre a eficiência em monopólios naturais.....	71
2.2.1. A crítica do monopólio natural público.....	71
2.2.2. Proposta de maximização da eficiência.....	73
2.2.3. Regulação, em vez de competição.....	76
3. ESTRUTURA DE REGULAÇÃO E CONTROLE.....	79
3.1. Flexibilização das competências .....	79

3.1.1. O transpasse do poder de regular a prestação dos serviços de saneamento e as competências comuns.....	81
3.1.2. Formas de iniciativa para o exercício da competência comum.....	84
3.1.3. Critérios para a definição do poder de regular a prestação dos serviços.....	88
3.2. Questões para o encaminhamento da transição para o novo modelo institucional.....	93
3.3. Requisitos fundamentais dos serviços de saneamento.....	98
3.4. Recorrência a ações complementares e supletivas.....	100
3.4.1. Fundamentos da ação complementar.....	100
3.4.2. Fundamentos da ação supletiva.....	102
3.4.3. Regulação e controle nas ações compartilhadas.....	104
3.5. Aspectos jurídicos da descentralização administrativa.....	105
3.5.1. A administração indireta na Constituição Federal de 1988.....	107
3.5.2. Entidades da administração indireta.....	108
3.6. Interações com direito econômico e defesa do consumidor.....	120
3.6.1. Participação dos usuários nos órgãos colegiados.....	120
3.6.2. Participação dos usuários no controle da prestação do serviço - garantias constitucionais.....	122
3.6.3. Direitos dos consumidores - aplicabilidade de algumas disposições gerais.....	124
3.6.4. Canais existentes para reclamações na estrutura de defesa do consumidor.....	125
3.6.5. A responsabilização sobre a prestação não adequada de serviços públicos.....	128
3.6.6. Interações com a estrutura de defesa econômica.....	129
3.6.7. Elementos para a ampliação do controle social .....	131

3.7. Funções do sistema de informações.....	132
3.8. Funções do sistema de apoio tecnológico.....	136
3.8.1. Normalização.....	136
3.8.2. Gerenciamento para a qualidade.....	139
3.8.3. Certificação de qualidade.....	140
3.8.4. Capacitação laboratorial e de recursos humanos.....	141

## PARTE II

CONCEPÇÃO E INSTRUMENTOS.....	143
-------------------------------	-----

4. PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL.....	145
---	-----

4.1. Bases da regulação dos serviços de utilidade pública.....	145
--	-----

4.2. Sistema de regulação e controle.....	154
---	-----

4.2.1. Separação entre titularidade e operacionalidade dos serviços.....	156
---	-----

4.2.2. Integração intra-setorial e inter-setorial.....	158
--	-----

4.2.3. Articulação intergovernamental.....	159
--	-----

4.2.4. Controle social.....	164
-----------------------------	-----

4.2.5. Instrumentos de fiscalização.....	166
--	-----

4.2.6. Normas de prestação de serviços.....	166
---	-----

4.2.7. Instrumentos de imposição da regulação.....	167
--	-----

4.2.8. Sistema de informações.....	168
------------------------------------	-----

4.2.9. Flexibilidade das formas de prestação do serviço.....	170
--	-----

4.2.10. Descentralização da prestação dos serviços.....	172
---	-----

4.3. Organização básica do Conasa.....	173
--	-----

4.3.1. Estrutura da autarquia.....	174
------------------------------------	-----

4.3.2. Composição e competências do plenário e do conselho de administração.....	175
---	-----

4.3.3. Composição e competências da diretoria executiva.....	176
--	-----

4.4. Entidades de prestação de serviços.....	180
4.4.1. Tipos de pessoas jurídicas.....	181
4.4.2. Alternativas de prestação e exercício da titularidade.....	194
4.4.3. Estratégia de implantação de um ordenamento flexível.....	219
5. INSTRUMENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS.....	223
5.1. Modelo de articulação intra e inter-setorial.....	223
5.1.1. Articulação e integração intra-setorial.....	225
5.1.2. Articulação e integração inter-setorial.....	227
5.2. Modelo institucional para a articulação e integração inter-setorial.....	228
5.2.1. Modelo de referência representativa.....	228
5.2.2. Modelo de referência participativa.....	229
5.3. Anteprojeto de lei complementar - Cooperação entre esferas de governo.....	232
5.4. Anteprojeto de lei ordinária - Articulação inter-setorial.....	240
5.5. Anteprojeto de lei ordinária - Criação do Conselho Nacional de Saneamento (Conasa).....	244
PARTE III	
ELEMENTOS ESTRATÉGICOS DE APOIO.....	259
6. ELEMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO SANEAMENTO BÁSICO E AMBIENTAL.....	261
6.1. Objetivos.....	261
6.2. Coordenação e articulação com os sistemas de informações complementares.....	264
6.2.1. Articulação com informações de outros setores.....	265
6.2.2. Articulação intra-setorial.....	267
6.3. Parâmetros de essencialidade.....	268

6.3.1. Bases para a conceituação dos serviços essenciais de saneamento.....	268
6.3.2. Atuação através de patamares estratégicos.....	270
6.3.3. Indicadores de essencialidade.....	273
6.4. Parâmetros de eficiência.....	278
6.5. Informação ao consumidor e controle social.....	279
6.5.1. Informações individuais constantes na conta.....	280
6.5.2. Informações individuais obtidas sob consulta.....	281
6.5.3. Divulgações de informações coletivas.....	282
6.5.4. Requisitos para o efetivo controle social da prestação dos serviços.....	284
6.6. Capacitação tecnológica para coleta e processamento de informações.....	285
6.6.1. Normalização técnica.....	286
6.6.2. Capacitação laboratorial.....	286
6.6.3. Capacitação de recursos humanos.....	288
7. ELEMENTOS PARA O GERENCIAMENTO DA TRANSIÇÃO.....	291
7.1. Termos de referência para a transição.....	292
7.1.1. A transição nas empresas estaduais.....	293
7.1.2. A retomada pelos municípios.....	298
7.1.3. As entidades de regulação e controle.....	301
7.1.4. Os aspectos trabalhistas.....	302
7.2. Elementos sobre a situação atual das CESBs.....	303
7.2.1. Indicadores de desempenho.....	303
7.2.2. Política tarifária.....	319
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	333



## SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

Os estudos que integram a *Série Modernização do Setor Saneamento* foram realizados no decorrer de 1994, abrangendo os principais temas de interesse do setor, no curto prazo, de modo a fornecer as bases para a discussão de uma nova política nacional de saneamento, na qual o elemento chave é o reordenamento institucional e financeiro.

Em função de terem sido realizados concomitantemente, houve grande integração das equipes encarregadas da elaboração dos diversos documentos, aprofundada mediante a realização de diversos seminários e a preparação de relatórios preliminares, distribuídos a todos os consultores e técnicos envolvidos com o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

O fluxo permanente de informações entre as equipes permitiu que todos tomassem conhecimento do andamento do conjunto dos trabalhos, o que se reflete na citação de dados e informações de um determinado estudo pelos demais. Apesar disso, nem sempre os pontos de vista e os dados utilizados são coincidentes, devido ao uso de informações de fontes e datas diversas. Além de refletir o clima de liberdade observado no desenvolvimento dos trabalhos, as eventuais divergências de opiniões registradas contribuem, na realidade, para estimular os debates.

Outro ponto a ressaltar é o fato de um mesmo tema ter sido abordado em vários documentos, como por exemplo a avaliação das políticas de saneamento adotadas no passado, dos níveis de cobertura dos serviços prestados à população e da necessidade de recursos para in-

vestimento no futuro. Pode-se observar que esse procedimento enriqueceu o conjunto dos estudos, já que as informações e os enfoques analíticos adotados nem sempre foram da mesma natureza.

É importante chamar a atenção do leitor para o fato de que, no período entre a conclusão dos trabalhos, no último trimestre de 1994, e a publicação da *Série*, no segundo semestre de 1995, importantes modificações ocorreram no país. Assim, diversas análises e considerações seriam, com certeza, diferentes, se realizadas no novo contexto político e institucional do país.

Dentre as principais mudanças que devem ser consideradas durante a leitura dos diversos volumes da *Série*, merecem destaque:

- A reorganização da Presidência da República e dos ministérios, através da Medida Provisória nº 813, de 01/01/95, que transferiu para o recém-criado Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) a competência para a formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano. No MPO, foi criada a Secretaria de Política Urbana, que assumiu as competências das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Áreas Metropolitanas, ambas do Ministério da Integração Regional, que foi extinto, e das Secretarias de Habitação e Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social, também extinto. Com essas alterações, o PMSS ficou vinculado à Secretaria de Política Urbana do MPO, através da sua Diretoria de Saneamento.
- O veto integral, pelo presidente da República (Mensagem nº 4 ao Senado Federal, de 04/01/95), ao Projeto de Lei nº 199, de 1993 (nº 53/91 na Câmara dos Deputados), que dis-

põe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

- A aprovação da Lei nº 8.987, de 13/02/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. A Lei diz, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias à sua legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços”. Os diversos capítulos da lei abordam as questões relativas ao pleno atendimento do usuário, bem como seus direitos e obrigações; política tarifária; licitação; cláusulas essenciais do contrato de concessão; encargos do poder concedente; encargos da concessionária; intervenção do poder concedente na concessão; extensão da concessão; e permissões.

- A Resolução nº 179, de 28/04/95, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aprovando o Programa de Saneamento (Pró-Saneamento), com o objetivo de “aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e apoiar ações de saneamento integrado para a população de baixa renda - alvo dos programas do FGTS, bem como a melhoria da eficiência e eficácia dos agentes prestadores de serviço”. Poderão ser mutuários do Pró-Saneamento os estados, municípios, Distrito Federal, concessionários estaduais e municipais de saneamento e órgãos autônomos municipais.

- A aprovação da Lei nº 9.074, de 07.07.95, estabelecendo normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos previstos na Lei nº 8.987, de 13.02.95.
- O início da contratação de novas operações de empréstimo pelo setor de saneamento com recursos do FGTS, interrompidas desde 1991, prevendo-se a aplicação de R\$ 652 milhões em 1995.
- A aprovação pela Câmara dos Deputados, nos meses de maio e junho, de diversas emendas constitucionais no campo da ordem econômica, sujeitas, ainda, à aprovação do Senado Federal.
- O êxito do Plano Real que, no decorrer de um ano após sua criação, contve a inflação acumulada em cerca de 35%, e a implantação da Medida Provisória nº 1.053, de 30/06/95, desindexando parcialmente a economia.

As mudanças citadas, em que possem seus efeitos sobre o setor, não alteram, na essência, a validade dos estudos realizados, cujos conteúdos são sintetizados a seguir.

### **Volume 1 - Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional**

Os estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas (Infurb), da Universidade de São Paulo (USP), começam abordando a situação atual, os desafios que se apresentam a partir das condições de inserção dos serviços de saneamento nas últimas décadas e as

bases jurídico-institucionais da estrutura de regulação e controle. Nesta etapa são analisados os fundamentos do ordenamento institucional e controle, remetendo-se a formalização para a parte seguinte.

A descrição detalhada do ordenamento proposto - espinha dorsal do trabalho - é então apresentada, ao lado das minutas dos instrumentos jurídico-institucionais necessários à sua implantação. Reforça-se a necessidade de separar com clareza as funções típicas de exercício da titularidade - a regulação, o controle e a coordenação executiva - da execução dos serviços.

Em relação às entidades de prestação dos serviços, foram avaliadas as potencialidades e condicionantes legais das várias formas possíveis de organização das pessoas de direito público e de direito privado, de acordo com a legislação em vigor.

A parte final é de caráter auxiliar, voltada ao apoio a possíveis ações futuras para o desenvolvimento da estrutura institucional proposta nas seções anteriores. Trata-se da implantação de um sistema de informações do saneamento e da administração da transição. Essas linhas de ação, absolutamente fundamentais para a eficácia do novo ordenamento, não poderiam ser objeto de um detalhamento maior antes da operação do órgão nacional. É a ele que competirá, com base em uma estrutura estável, implantá-las.

## **Volume 2 - Novo Modelo de Financiamento para o Setor Saneamento**

O esgotamento do modelo de financiamento do setor baseado nos princípios do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e do Planasa determinou a busca de novos instrumentos de sustentação dos investi-

mentos indispensáveis à universalização dos serviços, em consonância com os princípios que norteiam a reestruturação do atual modelo.

A equipe da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas utilizou a técnica de avaliar o passado como chave para a apresentação de proposta de um novo modelo de financiamento do setor. Assim, estudou os alcances e limites da autonomia tarifária a partir dos critérios utilizados nas décadas de 70 e 80; sua capacidade de sustentar os custos de operação e manutenção dos sistemas, bem como de remunerar os investimentos realizados; e os limites das tarifas como instrumento capaz de cumprir integralmente o objetivo de universalização do atendimento da demanda essencial. O capítulo conclui apontando a necessidade de instituir alguma forma de subsídio para a população pobre.

As possibilidades de financiar novos investimentos e subsidiar a população pobre com recursos fiscais oriundos dos três níveis de governo são abordadas mediante análise da evolução da carga tributária e da distribuição dos recursos fiscais entre a União, os estados e os municípios; dos ajustes na tributação após a promulgação da Constituição de 1988; das finanças públicas municipais; das condições financeiras do setor públicovis-à-vis a expansão necessária dos serviços de saneamento; e das especulações em torno de uma possível reforma tributária e seus efeitos sobre os investimentos sociais.

A principal fonte de recursos do setor é então considerada, estudando-se a evolução do FGTS, as alterações institucionais em curso sobre o Fundo, e sua capacidade futura de financiar investimentos em saneamento. As possibilidades de obtenção de financiamentos externos podem ser concretizadas no futuro, a exemplo do ocorrido no período 1970/1994, conforme enfocado em capítulo específico sobre o tema.

A proposta de um novo modelo de financiamento é apresentada, considerando-se as questões de autonomia tarifária e auto-financiamento, as possíveis fontes de financiamento, a concessão de subsídios para atender a demanda essencial da população carente e, finalmente, sugestões para a operacionalização do modelo e uma estimativa do montante de recursos que poderia ser direcionado para o atendimento das necessidades do setor nos próximos anos.

### **Volume 3 - Implicações e Desafios da Flexibilização Institucional na Prestação de Serviços de Saneamento**

O documento, de responsabilidade da Acqua-Plan Estudos, Projetos e Consultoria, aponta os desafios e implicações que envolvem a transição entre a situação atual e a implantação de um novo modelo institucional e financeiro para o setor saneamento. As propostas de flexibilização na prestação dos serviços procuram oferecer um desenho preliminar para encaminhar os entendimentos acerca da construção de uma nova fase para o setor, diante das importantes transformações sociais, políticas e econômicas que vêm ocorrendo no Brasil e no mundo e que, certamente, serão ainda mais acentuadas nesse final de milênio.

O estudo aborda os antecedentes e o estado atual da prestação dos serviços de saneamento e a quantidade de recursos financeiros necessários à universalização do atendimento nas diversas regiões do país. Em seguida, fornece o registro das bases de um novo modelo de gestão, para depois destacar e analisar as implicações e os desafios da flexibilização na prestação dos serviços.

A questão é explorada em diversos níveis, inclusive no âmbito das possíveis transformações a se processarem nos municípios e nas

companhias estaduais de saneamento básico, sem dúvida os pólos principais das mudanças decorrentes do processo de flexibilização.

O capítulo final é dedicado à apresentação de diretrizes estratégicas para a flexibilização, traçando as linhas básicas para a condução do processo de transição do setor, da situação atual ao estágio desejado.

### **Volume 4 - Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento**

O objetivo central do trabalho elaborado pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) é fornecer um diagnóstico das necessidades presentes e futuras na área de saneamento, com base na evolução do padrão demográfico do país. Assim, foram considerados a evolução recente e o déficit atual, e projetada a demanda prevista até o ano 2010, em relação aos serviços de saneamento básico, especificamente abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

A especificidade do estudo é representada pelo enfoque demográfico. Estabeleceu-se, em primeiro lugar, a evolução das necessidades à luz das mudanças ocorridas, tanto nos padrões demográficos como na oferta de serviços, para em seguida dimensionar as necessidades futuras, combinando estimativas do déficit atual com hipóteses diferenciadas de atendimento e projeções de população.

O trabalho traça, de início, um panorama geral das grandes tendências populacionais em curso (queda da fecundidade, transição urbana) e um retrato da situação do setor por região e tamanho de município, utilizando as informações da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE em 1989. Em seguida, avalia o perfil da demanda e das conseqüentes necessidades nos diferentes sub-setores de saneamen-

to, com base nas informações dos Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991, enfocando o país, as grandes regiões, os estados e capitais, as regiões metropolitanas e as cidades, segundo a classe de tamanho.

Um capítulo inteiro é dedicado ao dimensionamento dos custos necessários para atingir diferentes patamares de atendimento em cada um dos serviços básicos. Para tanto, são formuladas diferentes hipóteses do ponto de vista de engenharia sanitária e, a partir da estimativa de custos unitários e da projeção da população, projetados os custos de atendimento, em diferentes níveis, para os diversos tipos de cidades e para as regiões.

Finalizando, são apresentadas algumas reflexões sobre a situação atual, os problemas e perspectivas do setor, inclusive quanto aos níveis de renda da população e o acesso aos serviços de saneamento básico.

## **Volume 5 - Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**

Ficou a cargo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), através do Instituto de Economia do Setor Público (IESP), da Universidade de São Paulo, desenvolver um modelo de regulação para o setor.

A primeira parte do trabalho examina a tendência recente da regulação de serviços públicos no Brasil, enfocando os principais pontos da relação entre o poder concedente e o concessionário, que dão suporte à relação contratual. Dentro dessa perspectiva, realiza uma análise comparativa das leis de concessão dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Santa Catarina e do município de Limeira, bem como do Projeto de Lei nº 202-F, do Senado Federal (atual Lei nº 8.987/95), identificando os principais pontos de regulação para a concessão.

O passo seguinte é a apresentação de proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento, sob a expectativa de que o setor conhecerá, ao longo dos próximos anos, alterações significativas em seu ordenamento institucional e no sistema de financiamento. O trabalho contém, ainda, um modelo básico de contrato de concessão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com artigos comentados.

O Anexo I corresponde à minuta de projeto de lei que “dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e dá outras providências”, incorporando os termos do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 202-F, de 1991, do Senado Federal (atual Lei nº 8.987/95). O Anexo II contém minuta de projeto de lei complementar sobre o mesmo tema, em complementação ao Projeto de Lei nº 202-F (Lei nº 8.987/95).

### **Volume 6 - Análise Comparada da Legislação Internacional sobre Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**

Realizada pela empresa N.H. Consultoria e Planejamento Ltda., a pesquisa colheu subsídios em experiências internacionais, com o objetivo de auxiliar o PMSS na elaboração de um novo modelo institucional e na apresentação de propostas sobre regulação, tarifas, qualidade dos serviços, financiamento do investimento, formas de gestão, subsídios, atribuições de cada nível de governo, privatização e questões tecnológicas, ao lado de outros temas relevantes.

Após analisar a legislação e a experiência brasileira afeta ao setor - como o ordenamento constitucional, Código de Águas, Planasa e Sis-

tema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, dentre outros -, e os projetos de lei em andamento no Congresso que interessam ao saneamento básico, foram estudadas, em profundidade, as legislações da França, Espanha, Inglaterra, Chile, Argentina e Colômbia.

Foram avaliadas, especificamente, questões básicas da regulação do uso dos recursos hídricos, em geral, e do saneamento, em particular, com base, respectivamente, nas experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra.

No capítulo dedicado às conclusões e sugestões são abordados os problemas básicos a serem enfrentados, tanto de natureza institucional (planejamento governamental e formulação de políticas públicas, gerenciamento integrado de recursos hídricos, reforma do Estado, incluindo a reestruturação do setor estatal e a alternativa de privatização e regulação do setor), como os relativos à gestão (formas e modelos de gerenciamento), além das questões tecnológicas.

O volume é encerrado com a apresentação de uma agenda para a reforma do setor de saneamento do Brasil.

## **Volume 7 - Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro**

Este estudo abrange um diagnóstico do setor, envolvendo os componentes econômico e financeiro e as políticas públicas traçadas para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, e foi realizado pela equipe técnica da empresa Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento Ltda.

O trabalho inicia-se com a análise da dinâmica demográfica do país, da evolução dos níveis de cobertura dos serviços nas últimas décadas e das inter-relações entre o saneamento e a saúde da população.

Segue-se um alentado capítulo sobre as políticas públicas de saneamento básico, desde a criação do Planasa até o presente, enfatizando o contexto macroeconômico do período e apresentando, ao final, uma avaliação das políticas traçadas para o setor, a partir de 1968.

O financiamento das políticas de saneamento é focado de acordo com as principais fontes de recursos, como o FGTS, as transferências federais a fundo perdido, os aportes dos governos estaduais e os empréstimos externos.

A estimativa da necessidade de recursos para investimento com vistas a eliminar os déficits atuais e atender o crescimento da população é realizada para o período 1991-2011, o que permitiu cotejar tais projeções com a capacidade de financiamento do setor público dentro de cenários alternativos de crescimento da economia brasileira no período 1994/2004.

Por último, o trabalho apresenta um balanço entre as necessidades de recursos para investimento, a evolução do PIB projetado para 1994-2004 e as disponibilidades de recursos dos três níveis de governo.

### **Volume 8 - Aplicação do Método de Avaliação Contingente em Projetos de Abastecimento de Água**

O estudo de Diomira Maria C.P. Faria introduz uma metodologia de avaliação econômica para priorizar áreas objeto de intervenção com projetos de saneamento básico - o Método de Avaliação Contingente (MAC), atualmente adotado para estimar mudanças no bem-estar da população. As mudanças, ao serem traduzidas em valores monetários, permitem analisar a viabilidade sócio-econômica de projetos, como também construir indicadores que poderão nortear a tomada de decisões no setor.

O trabalho apresenta, inicialmente, o marco conceitual da metodologia. Em seguida, relata um estudo de caso desenvolvido para o Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos do Estado do Espírito Santo, co-financiado pelo Banco Mundial.

A autora fornece todos os detalhes para o planejamento e execução da pesquisa de campo (desenho e ajuste do questionário, realização de pesquisa piloto, estimativa do tamanho da amostra, etc) e descreve o emprego do MAC nas áreas a serem beneficiadas com melhorias nos sistemas de abastecimento de água da Grande Vitória e Guarapari.

Os capítulos finais enfocam a avaliação econômica do Programa feita pelo Banco Mundial, onde os benefícios foram estimados pelo MAC; o impacto do Programa na melhoria da saúde pública; uma análise crítica do método e um estudo da distribuição de renda e estratificação da demanda de água por categoria de renda. O questionário utilizado na pesquisa de campo é apresentado em anexo.

**Maria Emília Rocha Mello de Azevedo**  
Secretária de Política Urbana do MPO

**Fernando Rezende**  
Diretor executivo do IPEA



## PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

**O**s indicadores de comportamento do setor de saneamento, ao longo da última década, revelam dificuldades crescentes em relação à universalização da prestação dos serviços à população brasileira e até mesmo para a manutenção dos níveis de cobertura já alcançados.

O modelo institucional e financeiro criado no final dos anos 60 para a implementação dos serviços de saneamento no Brasil; responsável pela elevação dos índices de atendimento do setor, vem apresentando um prolongado processo de esgotamento, caracterizado por desequilíbrios de natureza institucional, financeira e empresarial, este último a nível operativo. Simultaneamente, graves dificuldades, como as que se relacionam a seguir, ainda persistem na oferta dos serviços:

- Nas áreas urbanas, 12% da população não possuem acesso a qualquer sistema de abastecimento de água tratada e 65% não dispõem de serviços de coleta de esgotos. No meio rural, somente 9,28% e 7,40% dos domicílios são atendidos, respectivamente, com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados (FIBGE, Censo de 1991).
- Segue em curso um significativo processo de poluição ambiental, devido à carência quase absoluta de tratamento de águas servidas e à disposição inadequada dos resíduos sólidos. Apenas 8% do esgoto produzido no país recebem tratamento.

- Vários sistemas metropolitanos de abastecimento de água apresentam-se saturados ou em vias de saturação.
- Há dificuldades e custos crescentes para obtenção de uma oferta adequada de recursos hídricos.

A consequência mais grave deste quadro é o risco de regressão nos índices de cobertura já verificados, inclusive o que se refere aos serviços de abastecimento de água tratada, tendo em vista não só a incapacidade de parcela dos prestadores dos serviços se automanterem como organizadores eficientes e viáveis, como também a impossibilidade de manutenção dos níveis de investimentos necessários para a prestação ampliada do atendimento.

A ausência de uma política de saneamento a partir da deterioração do Planasa, instituído em 1971, tem resultado em ações públicas desordenadas e desarticuladas, incapazes de promover o adequado equacionamento dos problemas relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no Brasil. Não menos grave é a situação dos demais ramos do saneamento ambiental, tradicionalmente órfãos de uma política nacional que apóie as ações municipais em áreas como resíduos sólidos e drenagem urbana, entre outras.

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.

## Concepção e objetivos

Constatada a precariedade das políticas públicas e dos serviços de saneamento no país, agravada pelo crescimento significativo da população, sobretudo na periferia das grandes cidades, o governo brasileiro, através da então Secretaria de Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social (SNS/MBES), concebeu o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

Iniciado em 1992, mediante cooperação entre a SNS/MBES e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e co-financiado pelo Banco Mundial, o Projeto tem por objetivo promover a modernização do setor de saneamento do Brasil e a retomada dos investimentos na área\*. O PMSS é gerido por um Comitê de Direção que, em janeiro de 1995, passou a ser presidido pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, que recebeu dos extintos MBES e Ministério da Integração Regional (MIR) a incumbência de encaminhar a solução das questões urbanas.

O Projeto é composto de duas linhas de ação complementares e interdependentes. A primeira é o Componente Institucional e visa, principalmente, desenvolver estudos aplicados para a reestruturação do setor saneamento, incluindo: a revisão dos atuais modelos institucionais e de financiamento do setor, com a definição de um novo modelo de regulação capaz de estimular um maior grau de competição entre os agentes promotores das atividades de saneamento; o desenvolvimento dos instrumentos institucionais (jurídicos, administrativos e técnicos) e o

---

\* Os estudos preliminares do PMSS foram conduzidos pela SNS ainda no âmbito do Ministério da Ação Social (MAS), em 1991, com o apoio do Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação (DNPA), do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

provimento dos equipamentos e consultorias técnicas necessárias à capacitação e à consolidação dos agentes federais envolvidos no setor; e a preparação de um projeto de gerenciamento de demanda por serviços de saneamento e reabilitação dos sistemas existentes.

A segunda linha de ação contempla um Componente de Investimentos e Modernização em três Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB's) - a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), a Empresa Baiana de Saneamento (Embasa) e a Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul (Sanesul), visando dotá-las, no prazo máximo de cinco anos, de condições técnico-financeiras que assegurem uma política saudável de financiamento dos investimentos. Os resultados deste componente deverão, também, complementar o componente institucional do PMSS e proporcionar um efeito demonstração para as demais CESB's.

Esta segunda linha de ação busca induzir as empresas de saneamento a atuar em bases empresariais, através de maior independência financeira, padrões eficientes e eficazes de atuação, e ampliação da autonomia e da responsabilidade de seus quadros dirigentes sobre os resultados gerenciais apresentados. O Projeto possui uma Unidade de Gerenciamento (UGP/PMSS), localizada no IPEA, que se encarrega de executar o Componente Institucional e supervisionar o desenvolvimento do Componente de Investimentos.

Para modernizar o setor saneamento é preciso, em linhas gerais, eliminar ineficiências e maximizar os processos de produção, distribuição e comercialização de serviços, com vistas a preparar as instituições do setor para responder adequadamente às seguintes necessidades: aumentar, a partir de esquemas técnico-econômico-financeiros auto-sustentáveis, a cobertura dos serviços em áreas urba-

nas e rurais; incorporar novas ações complementares e inadiáveis na área de saneamento ambiental, como tratamento de resíduos sólidos e líquidos, recuperação de áreas degradadas e drenagem; melhorar a qualidade dos serviços prestados à população; e modernizar práticas, processos e métodos de gestão.

Na presente etapa de desenvolvimento do Componente Institucional do PMSS destacam-se os estudos e pesquisas que embasarão a elaboração de novas propostas para o setor, consubstanciadas em:

- um novo marco institucional e regulatório, que permita disciplinar, de forma coerente e inovadora, as relações entre diferentes níveis de governo, as formas de intervenção do Estado e de participação do setor privado no desenvolvimento e exploração dos serviços de saneamento, em condições de eficiência crescente;
- um sistema de financiamento que assegure aos agentes prestadores de serviços de saneamento condições de auto-sustentação financeira e de geração interna de recursos, além da mobilização de recursos das mais variadas fontes para o financiamento de suas operações normais e de seus programas de expansão.

## **Componente Institucional**

Os estudos desenvolvidos por esse componente têm os seguintes objetivos:

- formulação de propostas para o estabelecimento de novo modelo regulatório do setor de águas e esgotos no Brasil, incluindo

plano de ação para reformulação institucional, minutas de propostas de legislação e regulamentação, e definição de funções e mecanismos nos níveis federal e estadual;

- avaliação e reformulação da programação de investimentos e modelo de financiamento do setor nos níveis federal, estadual e municipal, objetivando ampliar sua eficiência e assegurar a melhoria do auto-financiamento das companhias do setor;
- melhoria da capacidade institucional das entidades setoriais federais, estaduais e municipais, para cumprirem suas responsabilidades, estabelecidas no Projeto e nos mecanismos institucionais e políticas setoriais a serem propostos;
- melhoria da administração do setor quanto às técnicas de planejamento, comercialização e operação, incluindo redução de custos; e
- preparação de projetos de gerenciamento de demanda de água e reabilitação de sistemas.

A reestruturação do atual modelo institucional e financeiro do setor deverá atender os seguintes princípios norteadores:

**Autonomia e regulação** - A autonomia administrativa requer órgãos e entidades sólidos e bem preparados, bem como delegação de autoridade e estabelecimento de metas e controle dos resultados. A experiência recente no Brasil e em outros países em desenvolvimento mostra que um processo de regulação, estadual e ou federal, é condição fundamental para que estes aspectos possam ser exercitados. Evidencia, tam-

bém, que há fortes correlações entre a performance do setor e as características dos órgãos de regulação e controle ou da entidade governamental que orienta e avalia suas instituições. Neste sentido, 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, além da existência de entidades públicas capazes de exercer o controle sobre a prestação dos serviços.

**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 setor 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 as especificidades técnicas, de custos, de gerência e de operação dos seus componentes, e preservando-se a natureza essencial desses serviços.

**Autonomia financeira** - A autonomia financeira dos órgãos que atuam no setor constitui questão fundamental para a sua modernização. A experiência evidencia que o caminho a ser percorrido é a busca da geração de recursos internos, através de estrutura e níveis tarifários adequados, como fonte crescente de financiamento. Neste aspecto, o papel a ser exercido pelo Estado refere-se à criação de um sistema de financiamento para o setor e à equalização das

oportunidades de acesso da população pobre aos serviços, por meio da alocação de subsídios orientadamente dirigidos e transparentemente identificáveis.

**Atuação em bases empresariais** - O desafio da modernização do setor, inspirado, sobretudo, na adoção de estratégia empresarial de gestão, pressupõe:

- perseguir objetivos comerciais;
- seguir os padrões técnicos da contabilidade comercial;
- praticar preços de serviços, salários e outros compatíveis com os de mercado;
- adotar padrões de eficiência alcançados no mercado; e
- conhecer o custo real da prestação dos serviços.

Neste sentido, o trabalho de modernização do setor deverá colocar à disposição dos interessados todas as técnicas e métodos de gestão empresarial conhecidos, bem como explorar as opções conhecidas de processos de comercialização dos serviços, tendo como parâmetro as peculiaridades e potencialidades brasileiras, e buscando encontrar aquelas mais adequadas à nossa realidade.

**Participação do setor privado** - Essa participação será considerada no contexto geral da política de privatização da economia, tendo, como objetivo primordial, aumentar a eficiência operacional e a eficácia do setor. No entanto, essa participação na prestação de serviços públicos, como os de saneamento, tem especificidades, na medida em que somente ocorrerá por delegação do poder público (concessão ou

permissão), permanecendo o serviço sempre público. A participação do agente privado deve ser estudada e discutida como meio para se conseguir o objetivo referido e não como um fim em si mesma. Para viabilizar a abertura do setor saneamento ao capital privado, torna-se necessário:

- estabelecer procedimentos, critérios e normas que orientem e dêem transparência do processo ao governo e à sociedade;
- fortalecer das atuais administrações do setor para gerir e direcionar o processo; e
- regulamentar as exigências e condições para a prestação de serviços, por empresas que passarão a deter o poder de monopólio.

**Descentralização e papel do Estado** - Modernizar o setor saneamento significa compartilhar responsabilidades gerenciais e financeiras entre os níveis federal, estadual e municipal de governo e entre estes e o setor privado. O Estado 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.

**Ação integrada** - No cumprimento de seus objetivos, o governo, no âmbito da modernização do setor saneamento, manterá a orientação de integrar, tanto quanto possível, os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, com as ações de saúde e meio ambiente, particularmente mediante projetos especiais destinados ao atendimento dos segmentos de baixa renda, com vistas à melhoria geral do bem-estar da população. A concepção de soluções integradas, no entanto, não implica tratamento idêntico aos

componentes do setor, que deverão ser tratados a partir de suas especificidades técnicas, de custo, de comercialização e de gestão.

É importante destacar, ainda, que o PMSS é um projeto prioritário para o atual governo, que reconheceu sua importância no documento *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*, de Fernando Henrique Cardoso, 1994. As diretrizes governamentais para o setor contidas nesse documento coincidem com os objetivos e princípios norteadores do PMSS: revisão do papel das três esferas de governo na definição e implementação na política nacional de saneamento; descentralização da execução de programas; definição de critérios para concessão de serviços, possibilitando a parceria com agentes privados; estabelecimento de prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e do FGTS; incentivo à implantação de soluções intermunicipais e/ou interestaduais conjuntas, mediante planos regionais e integrados; estímulo à formação de consórcios municipais para solucionar problemas de interesse comum; incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos; e adoção de tecnologia de menor custo.

Além de coordenar a formulação de propostas para a modernização do setor, o PMSS, através de seu Componente Institucional, recebeu como novas incumbências, a partir de 1995: apoiar a estruturação técnica e administrativa da Sepurb e de sua Diretoria de Saneamento, em particular, bem como a realização de estudos e pesquisas pelo IPEA, visando subsidiar a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano; assistir tecnicamente os prestadores de serviços, com vistas à melhoria do atendimento à população através do apoio ao seu desenvolvimento institucional, de modo a habilitá-los a novos programas de investimentos; elaborar uma segunda fase do componente de investimentos do PMSS, objetivando atender um número substancialmente maior de companhias estaduais e

de órgãos autônomos municipais; e preparar a regulação necessária, a nível federal, para que os governos estaduais e municipais possam exercer um controle mais eficiente sobre a prestação de serviços, inclusive face à possibilidade de participação da iniciativa privada.

**Dilma Seli Pena Pereira**

Diretora de Saneamento da Sepurb/MPO

**Luiz Antonio de Andrade Baltar**

Coordenador da UGP/PMSS



**E**ste volume consolida os conteúdos dos relatórios *Fundamentos do Ordenamento Institucional* e *Proposta de Ordenamento Institucional*, apresentados pelo Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas, da Universidade de São Paulo, ao PMSS, como produtos do convênio firmado entre o Projeto PNUD BRA 92/028 e a Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), em 28 de fevereiro de 1994.

A Parte I contém os fundamentos do ordenamento institucional proposto e remete à segunda parte, sua formalização. Basicamente, são abordados a situação atual, os desafios que se apresentam a partir das condições de inserção dos serviços de saneamento nas últimas décadas e as bases jurídico-institucionais da estrutura de regulação e controle. As seções que compõem esta parte e as que delas decorrem foram desenvolvidas sob o princípio de observância estrita à Constituição em vigor, sem lançar mão de recurso a uma possível reforma constitucional.

A Parte II representa a espinha dorsal da proposta. Contém a descrição detalhada do ordenamento institucional e minutas dos instrumentos jurídico-institucionais necessários à sua implantação. Estão aí conceituados os princípios de um ordenamento institucional voltado à regulação, de acordo com os objetivos de descentralização e de flexibilização desde o início destacados pelo PMSS. Reforça-se, tanto na arquitetura do ordenamento, como nos instrumentos propostos para sua implantação, a necessidade de separar com clareza as funções típicas de exercício da titularidade - regulação, controle e coordenação executiva - da execução dos serviços. Além disso, caracterizam-se com a maior precisão possível as competências de regulação e controle, de maneira que não venham a ser confundidas com funções de assessoria ou de pura normatização. No que se refere às entidades de prestação dos serviços, foram avaliadas as potencialidades e condicionantes legais das

várias formas possíveis de organização das pessoas de direito público e de direito privado, de acordo com a legislação em vigor.

Os instrumentos jurídico-institucionais propostos na Parte II dividem-se em três, de acordo com os diferentes encaminhamentos que devem seguir. O que regula a cooperação intergovernamental, nos termos do artigo 23 da Constituição, é proposto sob a forma de anteprojeto de lei complementar, que é o tipo de instrumento adequado para esse fim. Os outros dois instrumentos tratam da integração inter-setorial e da criação do órgão federal de regulação e controle, e são propostos na forma de lei ordinária.

De caráter auxiliar, a Parte III abrange o apoio a possíveis ações futuras, que devem ter lugar tão logo seja implantada a estrutura institucional proposta nas seções anteriores. Trata-se da implementação de um sistema de informações do saneamento e da administração da transição. Essas linhas de ação, absolutamente fundamentais para a eficácia do novo ordenamento, não poderiam ser objeto de um detalhamento maior antes da operação do órgão nacional, ao qual compete implantá-las, com base em uma estrutura estável.

A equipe técnica vinculada ao Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo, responsável pelos estudos da Proposta de Ordenamento Institucional do PMSS, é composta pelos seguintes pesquisadores: *Alaôr Caffé Alves*, advogado, professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; *Alex Kenya Abiko*, engenheiro, professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; *Jacqueline Low-Beer*, arquiteta, consultora da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade); *Judith Tiomny Fiszon*, engenheira, professora da Fundação Escola Nacional de Saúde Pública (Fiocruz); *Marcos Gorelik Ajzenberg*, engenheiro, do quadro da Companhia de

Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp); *Nelson Luiz Rodrigues Nucci*, engenheiro, professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; *Paul Israel Singer*, economista, professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo; *Paulo José Villela Lomar*, advogado, assessor jurídico da Empresa Metropolitana de Planejamento do Estado de São Paulo; *Philip Oliver Mary Gunn*, arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; *Ricardo Toledo Silva*, arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (coordenador do grupo de pesquisa); *Sadalla Domingos*, engenheiro, professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; *Sueli Ramos Schiffer*, arquiteta, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; *Tobias Jerozolinski*, engenheiro, do quadro da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).



PARTE I

---

**FUNDAMENTOS  
DO ORDENAMENTO  
INSTITUCIONAL**



## 1. SITUAÇÃO INSTITUCIONAL VIGENTE E BASES DO REORDENAMENTO

A necessidade de um novo ordenamento institucional para o setor saneamento é determinada pela exaustão dos instrumentos originados no Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e até hoje vigentes. Várias apreciações já foram feitas nesse sentido, e não haveria razão para repetir, nesta proposta, um esforço analítico de historiar o Planasa.

É inegável que, nos anos de vigência plena daquele modelo, os padrões de cobertura e de qualidade dos serviços de abastecimento público de água e, em menor escala, de esgotamento sanitário, lograram um salto importante. O modelo institucional baseado nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) foi alavancado por uma canalização maciça de recursos, que eram acessíveis apenas mediante adesão ao sistema.

Os indicadores de cobertura dos serviços para a década de 1980 (Tabelas 1 e 2) mostraram uma razoável estabilidade - e até uma tendência de pequena melhora -, em relação às metas atingidas na primeira década de vigência do modelo, a despeito da redução dos fluxos de recursos destinados pelo sistema financeiro de saneamento. A cobertura de água para a população urbana estabilizou-se em torno de 80 a 85% na média nacional, e a de esgoto, entre 32 a 35%. Embora longe do ideal, esses índices foram muito melhores que os padrões pré-Planasa em fins da década de 1960, da ordem de 45% para água e 20% para esgoto, em média nacional (PMSS/Acquaplan, 1994).

Do ponto de vista operacional, a evolução das margens de despesa de exploração entre as companhias estaduais mostra, também, estabilidade ou alguma melhora no período (Tabela 3), principalmente

nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. As margens menores, no conceito de despesa de exploração sobre receita operacional, são as que refletem os serviços mais viáveis do ponto de vista operacional.

Esses indicadores, embora representem um argumento válido contra as generalizações a respeito da ineficiência intrínseca do Estado e de seus agentes, não devem ser tomados com excessivo otimismo. Com a retirada de controle sobre as tarifas, em 1988, e seu conseqüente aumento real, seria de se esperar que a relação entre despesa de exploração e receita operacional (DEX/RO) não se estabilizasse ou apresentasse pequena melhora, simplesmente, mas de fato se alterasse, no sentido de aumentar a proporção de investimentos. Esse quadro denota, então, uma imobilidade preocupante.

Se computados no custo dos serviços os encargos financeiros decorrentes do endividamento, é provável que o quadro de relativa estabilidade não se mantenha para qualquer dos serviços. Se, além disso, forem verificadas as condições de sustentabilidade técnica e operacional a médio e longo prazos, os efeitos retardados da crise de investimentos da década de 1980 certamente se farão notar.

O aumento nos índices de perdas, por exemplo, é generalizado e chama especial atenção nas áreas onde há elevada micromedição, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Ao contrário dos casos em que as deficiências de micromedição podem conduzir à identificação das perdas com a falta de contabilização, as perdas em áreas amplamente micromedidas são nitidamente associadas a um processo de deterioração da infra-estrutura e dos padrões de manutenção. Seu diagnóstico não é simples e efeitos semelhantes podem estar associados a causas distintas.

É notório, por exemplo, o efeito de segunda ordem da oferta insuficiente de água sobre o aumento das perdas físicas. As redes sujei-

tas a constantes interrupções no abastecimento sofrem uma deterioração acelerada, em virtude das pressões negativas e recargas, o que dá origem a um círculo vicioso de aumento de perdas e de escassez de oferta. Para um problema como este são de pouca utilidade os programas de ampliação da micromedição ou de melhoria gerencial. Sua solução não dispensará uma reestruturação dos sistemas de produção nem uma ação efetiva sobre a demanda, no sentido de incorporar a conservação da água como instrumento de ampliação da oferta relativa, em complementação à absoluta.

A degradação da qualidade dos serviços é um processo que acompanha o esgotamento do esquema financeiro e o esvaziamento da capacidade de coordenação do Estado, que atinge não só o saneamento mas a maioria das políticas públicas no Brasil. Esse processo, embora mais ou menos claro em suas linhas gerais, encerra desdobramentos específicos de difícil detecção e controle. No caso das políticas de saneamento e de habitação, a incorporação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Caixa Econômica Federal (CEF) tornou ainda mais profundos os efeitos da desestruturação. Aquele era o órgão que obrigava, de fato, o controle operacional sobre os programas financiados pelo SFS.

A degradação institucional mostra desdobramentos sobre as estruturas operacionais e a confiabilidade do serviço, e deteriora a autoconfiança das mesmas equipes técnicas que um dia demonstraram competência na superação dos obstáculos iniciais à consolidação do modelo. Quando as instâncias de prestação dos serviços são atingidas por essa crise de confiança, dificilmente há uma possibilidade de resgate da competência perdida no bojo do mesmo modelo institucional.

A história dos serviços de utilidade pública no Brasil e em outros países é caracterizada por um movimento de alternância entre modelos

estatizantes e privatizantes e entre soluções de gestão centralizada e descentralizada. A mudança de modelo parece impor-se, ao longo da história, mais como um catalisador de novas forças e de uma nova atitude do que por atributos objetivos que qualifiquem o novo modelo como superior ao precedente. Singer<sup>1</sup> aponta para os processos de estatização e centralização dos setores de eletricidade e de telecomunicações no Brasil dos anos 50 e 60, como exemplos enfáticos dessa mudança de atitude em favor de modelos que então se apresentavam como saídas para a profunda crise dos sistemas descentralizados e privados que os precediam. O mesmo é sugerido por Davis<sup>2</sup> em relação às recentes políticas de privatização britânicas, sobre as quais os seus próprios artífices, do Partido Conservador, reconhecem não ter havido uma racionalidade clara em favor da eficiência, mas toda uma *onda* de reformas voltadas a uma nova atitude da sociedade com respeito ao Estado, aos sindicatos e aos serviços públicos.

Não é possível estabelecer de antemão uma pauta de problemas específicos que devem ser enfrentados para a retomada de uma política eficaz de saneamento no Brasil. Mas o ordenamento institucional que se propõe deverá ser capaz de detectá-los e resolvê-los em toda a sua diversidade e complexidade. Seria ingênuo partir para uma agenda generalizada de ações na linha de capacitação e gestão sem prover instrumentos de detecção, análise e intervenção adequados para uma realidade heterogênea. Neste momento, mais do que o efeito catalisador de um novo modelo, as políticas públicas no Brasil ressentem-se da falta de

---

1 Paul Singer - Conferência no seminário internacional *Oferta de Infra-Estrutura e Política Urbana na Perspectiva de Privatização*. Anais. Infurb/USP, 1993.

2 Evan Davis, *idem*.

uma estrutura institucional estável, apta a abrigar a diversidade e a complexidade das demandas e das alternativas de oferta.

O ordenamento institucional que se propõe não pode ser uma mera antítese do Planasa, como se este representasse, sozinho, a incorporação de todas as mazelas do Estado autoritário, de seu sucessor e de sua desestruturação. É necessário partir de uma reflexão madura sobre a evolução dos serviços de saneamento no Brasil, ponderando os pontos positivos e negativos do ordenamento institucional vigente à luz das necessidades que a realidade de hoje impõe. Em que pese o quadro de dificuldades em que se insere o saneamento, há experiências positivas que devem ser preservadas e valorizadas, tanto no âmbito das companhias estaduais, como no dos serviços autônomos municipais, que se consolidaram a despeito de sua marginalização do sistema financeiro nacional.

### 1.1. Principais problemas

O principal problema do modelo vigente, onde predominam as companhias estaduais de saneamento básico no papel de principais prestadores de serviço, é a rigidez excessiva. Essa rigidez se traduz em uma série de outros problemas, entre os quais destacam-se:

- o duplo papel de regulador e regulado assumido na prática pelas CESBs, ao planejar, coordenar, definir padrões dos serviços e operá-los, na quase totalidade das ações estaduais e na maioria das ações municipais (entre os municípios operados);
- o caráter ambíguo de sua inserção como empresa (atividade econômica) ou como serviço público, a justificar a ineficácia no

atendimento social pela condição de empresa e, vice-versa, a ineficiência econômica pela condição de serviço essencial;

- pouca clareza nos critérios de aplicação dos subsídios cruzados e ausência de participação dos municípios nas grandes linhas de prioridades no âmbito de jurisdição das CESBs;
- ausência de critérios explícitos para a oferta de água no atacado e serviços de tratamento de esgotos em sistemas interligados, onde parte dos municípios é operada pela CESB e parte por órgãos municipais autônomos;
- ausência de controle social sobre as prioridades e ações das CESBs na escala dos serviços, uma vez que os municípios operados, que constituem os poderes concedentes, não detêm instrumentos de controle, e menos ainda, as comunidades de usuários;
- esgotamento das fontes de recursos que tornaram o modelo viável em sua concepção original;
- captação de empréstimos vinculada ao endividamento do Estado. Pouca flexibilidade para a busca de fontes alternativas de financiamento;
- vinculação a padrões tecnológicos normalizados, que tendem a não aproveitar as potencialidades locais (climáticas, urbanísticas e outras) e que freqüentemente são definidos pelos próprios fornecedores de insumos;

- baixa capacidade de absorver padrões tecnológicos não convencionais e de integrar sistemas comunitários (como fossas sépticas, redes coletoras de pequeno diâmetro e outras) ao conjunto das responsabilidades de prestação do serviço;
- ausência de instrumentos de integração com outros componentes do saneamento - resíduos sólidos, drenagem, educação e vigilância sanitária, controle de vetores - e com políticas afins com o saneamento.

## **1.2. Aspectos positivos a preservar**

Dentre os aspectos positivos do modelo excluem-se, de antemão, os efeitos da canalização maciça de recursos parafiscais promovida pelo Planasa. Esse fluxo ampliado poderia ter ocorrido no âmbito de diferentes desenhos institucionais, e os impactos de ampliação de oferta global certamente teriam tido lugar, com maior ou menor intensidade.

A aglutinação de serviços em escala estadual, associada a uma contabilização mais uniforme do desempenho, trouxe benefícios que dificilmente teriam sido obtidos em um modelo atomizado, dado o estágio de capacitação técnica da maioria dos municípios. Dentre os principais ganhos do modelo, no que se refere à formação de um ordenamento institucional estável, destacam-se:

- capacitação técnica das equipes, com a disseminação de procedimentos tecnológicos até então restritos apenas aos grandes centros para a maioria dos sistemas operados, mesmo de pequeno porte;

- domínio sobre sistemas interligados, especialmente nas conurbações onde foram integrados múltiplos serviços localizados. O manejo operacional possibilitou suprir carências importantes nos sistemas de distribuição de água, mediante redirecionamento de vazões entre diferentes setores de abastecimento, na ausência ou insuficiência de reservatórios;
- gerenciamento das grandes ofertas de água, permitindo o planejamento e o aproveitamento racional de mananciais em escala regional;
- gerenciamento de grandes complexos de tratamento de esgoto, a despeito desta capacitação ter sido poucas vezes aproveitada em favor de tecnologias menos custosas, como lagoas de estabilização, disposição no solo e outras que incorporassem condições climáticas e ambientais favoráveis;
- controle de qualidade da água, principalmente no que se refere à disseminação de parâmetros e procedimentos de monitoramento normalizados;
- medição e cobrança dos serviços prestados, especialmente no que se refere à incorporação de rotinas gerenciais, a despeito das deficiências de micromedição dos serviços;
- tecnologia de controle de perdas, que registrou avanços expressivos, a despeito da falta de instrumentos para implementar a maioria das medidas necessárias à sua efetivação;

- mobilização e organização dos agentes do saneamento, promovidas e estimuladas pela existência de uma estrutura sólida de ação oficial. Entidades como ABES, Assemae, Aesbe, Asfamas e sindicatos de trabalhadores da categoria, dificilmente teriam a oportunidade de assumir voz ativa na formulação de programas e linhas de ação do sistema e de se confrontarem e fortalecerem mutuamente na escala em que o fizeram, não fosse a aglutinação promovida pela estrutura oficial, tanto afirmativa como negativamente.

### 1.3. Princípios para o reordenamento

O ordenamento institucional em estudo assenta-se sobre os seguintes princípios básicos:

**a) Visão ampla do saneamento** em sua inserção regional, urbana e ambiental, que inclui os sistemas de abastecimento público de água, de esgotamento sanitário, de coleta e tratamento de resíduos sólidos, de drenagem urbana, de vigilância sanitária e outros de interesse para a saúde pública e a higiene ambiental.

**b) Valorização das instâncias locais e microrregionais como poderes concedentes**, distinguindo a titularidade da operacionalidade dos serviços e reconhecendo áreas de competência intermediária entre o estado e o município.

**c) Reconhecimento de uma faixa de interesse social estrito**, na qual a oferta dos serviços configura-se como condição essencial de saúde pública e saneamento ambiental, e cuja demanda deve ser

objeto de subsídios explícitos dirigidos aos que não podem pagar pelo custo total do serviço.

**d) Regulação articulada entre a União, os estados e os municípios, de acordo com as respectivas competências, de forma a compatibilizar as estruturas dos poderes concedentes e de prestação dos serviços com os objetivos das políticas públicas das quais os serviços são instrumentos (saúde, meio ambiente, desenvolvimento regional e urbano).**

**e) Estabilidade institucional, de forma que múltiplas alternativas de gestão e prestação dos serviços possam ser abrigadas no ordenamento institucional, de acordo com as especificidades de cada caso, sem que isso represente risco à observância dos requisitos fundamentais de universalidade, qualidade, economicidade e outros exigíveis dos serviços.**

**f) Transição administrada, de maneira que o processo de implantação do novo ordenamento não se transforme em um fator de agravamento das atuais condições de prestação dos serviços.**

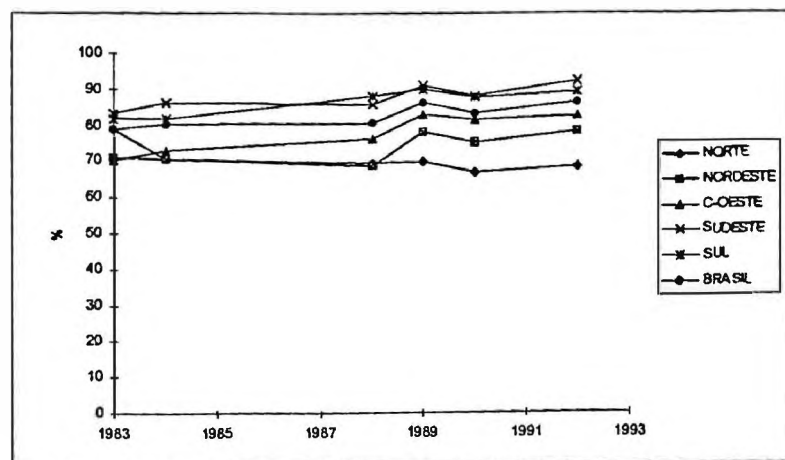
Tabela 1

Brasil e grandes regiões - Cobertura de abastecimento de água por população urbana - 1983/1992

Regiões/Brasil	1983	1984	1988	1989	1990	1992
Norte	78,7	70,4	69,24	69,72	66,61	68,31
Nordeste	70,9	70,4	68,81	78,12	74,96	77,88
Centro-Oeste	70,3	72,9	75,94	82,98	81,29	82,28
Sudeste	83,1	86,2	85,96	91,03	88,2	92,18
Sul	81,8	81,9	87,89	90,1	87,66	89,27
Brasil	78,8	80,4	80,62	86,22	83,3	86,24

Fonte: Cabes - Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária, Nº IX a XVII

Gráfico da Tabela 1



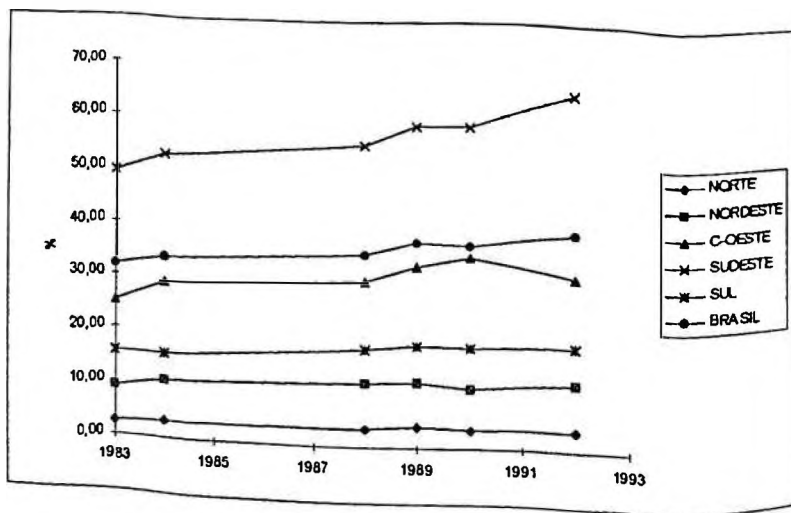
**Tabela 2**

**Brasil e grandes regiões - Cobertura de abastecimento de água por população urbana - 1983/1992**

Regiões/Brasil	1983	1984	1988	1989	1990	1992
Norte	2,50	3,20	3,46	3,93	3,48	3,72
Nordeste	9,20	10,60	11,75	11,90	10,90	12,36
Centro-Oeste	25,00	29,00	30,56	33,42	35,18	31,84
Sudeste	49,40	52,70	55,53	59,37	59,39	65,59
Sul	15,80	15,80	18,00	18,71	18,43	18,94
Brasil	31,90	33,80	35,55	37,81	37,33	39,94

Fonte: Cabes - Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária, N<sup>os</sup> IX a XV

**Gráfico da Tabela 2**



**Tabela 3**

**Companhias Estaduais de Saneamento - evolução das margens de despesas de exploração (dex) - 1983/1990**

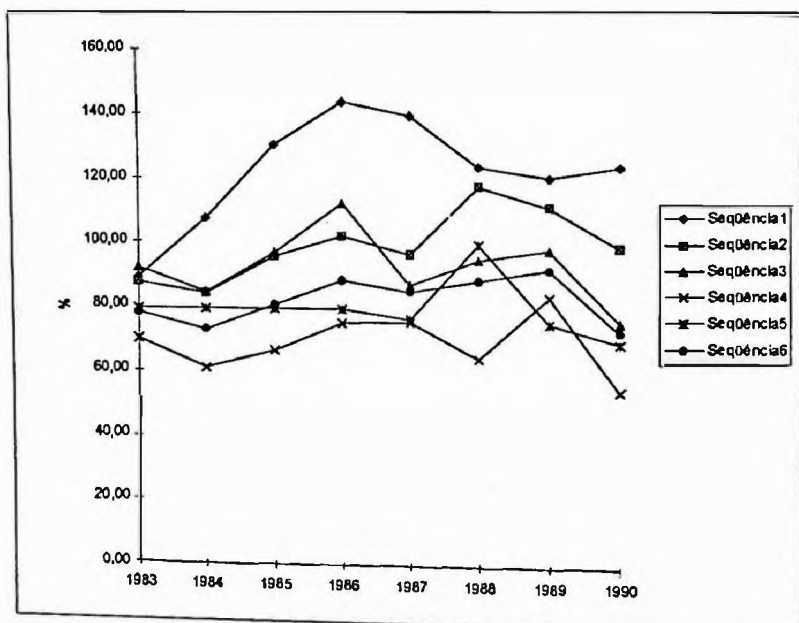
Cia Estadual	dex/ro 83	dex/ro 84	dex/ro 85	dex/ro 86	dex/ro 87	dex/ro 88	dex/ro 89	dex/ro 90
Caer	98,00	120,28	118,54	176,19	176,72	217,31	92,74	106,68
Caesa	168,90	178,27	414,64	283,06	301,73	123,60	176,44	366,87
Cosama	92,36	119,43	118,96	147,68	147,68	143,90	77,82	63,16
Cosampa	76,20	89,00	114,64	102,32	114,64	101,79	133,84	93,73
Sanacre	110,50	163,16	151,05	151,05	151,05	151,05	143,13	157,64
Caerd	103,70	108,33	119,00	285,79	143,26	119,88	157,64	338,24
R. Norte	89,08	107,41	129,96	143,46	139,16	123,03	119,81	123,25
Caema	132,60	123,86	125,19	127,98	210,10	143,43	207,75	137,62
Agespisa	74,70	86,28	93,89	101,69	94,93	105,78	211,48	111,36
Cagece	86,80	129,22	109,45	125,25	89,92	96,88	101,18	69,15
Caern	89,10	73,83	62,62	80,20	42,13	282,41	114,32	127,50
Composa	82,60	88,48	88,44	108,47	89,60	118,91	99,67	90,67
Cagepa	99,40	87,35	92,30	27,51	93,49	102,04	76,80	XXX
Casal	103,50	103,50	112,04	95,51	116,04	137,51	128,57	124,67
Deso	69,10	74,85	79,00	86,15	62,51	65,76	73,43	75,64
Embasa	78,20	53,00	99,19	116,18	97,93	90,06	86,04	82,19
R. Nordeste	87,16	84,02	95,41	101,86	96,33	117,31	110,84	98,25
Saneago	93,20	88,55	103,78	123,08	95,76	96,18	98,71	77,74
Sanemat	144,80	110,72	126,07	112,58	97,98	143,96	123,00	73,81
Sanesul	75,37	67,66	77,25	119,58	79,76	74,96	71,23	XXX
Caesb	75,80	75,83	85,50	92,66	72,53	72,15	99,88	72,10
R. Centro-Oeste	92,11	84,13	96,64	111,96	86,81	94,73	97,59	75,44
Copasa	83,60	61,75	69,23	69,23	85,02	66,50	161,56	59,03
Cesan	34,40	64,65	67,99	258,74	87,00	74,72	77,89	74,09
Cedae	80,21	72,06	81,96	81,99	83,31	74,37	78,87	70,80
Sabesp	61,30	53,85	56,27	61,78	66,37	57,42	51,67	41,31
R. Sudeste	69,58	60,65	66,21	75,08	75,45	64,30	82,91	54,18
Casan	100,00	99,08	100,00	100,00	106,35	100,06	66,91	67,54
Sanepar	74,00	74,00	74,00	74,00	73,23	115,65	66,91	59,65
Corsan	75,40	75,66	75,40	75,40	64,77	78,30	91,88	82,26
R. Sul	78,98	79,07	79,15	79,19	76,14	99,45	74,98	68,83
Brasil	77,66	72,93	80,53	88,19	84,57	88,17	91,68	72,47

Fonte: Cabes - Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária, N<sup>os</sup> IX a XVI

Notas: (1) Valores de incidência regional ponderados segundo população abastecida.

(2) Dados sobre Cagepa e Sanesul, 1990 desconsiderados devido a inconsistência estatística.

Gráfico da Tabela 3



## 2. DESAFIOS DO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL

O ordenamento institucional em estudo pressupõe vencer uma série de desafios, para que possa se constituir em alternativa válida ao modelo institucional vigente. Só uma perspectiva de resposta cabal às questões chave do impasse atual poderá superar o peso inercial da estrutura que ainda se mantém, apesar de despojada de suas principais bases de financiamento e controle. Esquemáticamente, esses desafios podem ser assim sintetizados:

- universalização do atendimento essencial;
- administração da transição;
- integração do saneamento básico, geral e ambiental;
- promoção de um ambiente produtivo;
- articulação supralocal dos serviços.

A universalização do atendimento essencial envolve, no âmbito do ordenamento institucional, dois problemas fundamentais: o estabelecimento de parâmetros objetivos que definam faixas de consumo essencial dos serviços, considerando a heterogeneidade das condições regionais e locais na prestação dos serviços e nas próprias manifestações de carência; e a aceitação de alternativas tecnológicas simplificadas que sejam lícitas para o atendimento essencial, embora não correspondam aos padrões correntes de prestação dos serviços.

A questão é de resolução complexa, e certamente não poderia ser esgotada no âmbito desta proposta de reordenamento institucional. Mas é possível encaminhar uma agenda de medidas a serem

tomadas pela autoridade reguladora e controladora, criada nos moldes previstos no ordenamento, com vistas a um domínio extensivo sobre esses indicadores e medidas. Na subseção 2.1, são desenvolvidos alguns conceitos básicos sobre a matéria, como fundamento para a elaboração dessa agenda.

A administração da transição é, certamente, o desafio mais importante do ponto de vista da efetivação do ordenamento proposto. O adequado encaminhamento das matérias doutrinárias e de viabilização econômica não seria suficiente para garantir, por si mesmo, o preenchimento dos objetivos do reordenamento. A atual estrutura de prestação dos serviços tem que ser valorizada e plenamente partícipe da transição, de modo que a passagem para um novo modelo não venha a se comprometer face a uma abrupta retirada dos melhores segmentos dos serviços do âmbito de ação integrada das companhias estaduais. Estas têm um papel importante a cumprir, tanto na etapa de transição, como responsáveis pela maioria dos serviços em operação, como na operacionalização do novo ordenamento, na qualidade de centros de excelência técnica e de apoio executivo dos estados. Esses papéis estão detalhados em outras partes deste relatório.

A questão da integração do saneamento básico, geral e ambiental corresponde a uma das premissas básicas do PMSS e dos termos de referência que orientam a proposta de reordenamento institucional em estudo. Considerando o nível de estagnação com que esses componentes foram tratados nas últimas décadas, seria temerário propor, de imediato, uma integração executiva desses serviços. Há problemas técnicos e institucionais muito grandes para uma integração imediata, potencializados pelas dificuldades intrínsecas à passagem

dos serviços de água e esgoto para um novo arcabouço institucional. Nesse sentido, o ordenamento em estudo, ao propor uma nítida diferenciação entre as linhas de regulação, controle, coordenação executiva e execução, permite que a integração se faça paulatinamente, a partir das instâncias mais gerais de regulação.

À medida que o modelo se consolide, a integração poderá ter lugar também nas ações de controle e de coordenação executiva, abrindo espaço para programas executivos integrados. Do ponto de vista da integração intersetorial, com as políticas e ações nas áreas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e outras, propõe-se a criação de câmaras técnicas temáticas, que possam aprofundar a discussão de matérias comuns em torno de especificações territoriais ou funcionais que envolvam diferentes setores. Os instrumentos de integração são abordados, neste relatório, quando se definem as competências das instâncias de regulação e controle.

O desafio da promoção de um ambiente produtivo também faz parte das premissas básicas do PMSS e envolve problemas complexos que extrapolam a proposta de ordenamento institucional em si mesma. Na subseção 2.2 são desenvolvidas algumas reflexões sobre a eficiência dos monopólios, visando instrumentos e posturas específicas que possam vir a ser incorporados no produto final de formalização do ordenamento. Estes serão pertinentes a um projeto de lei que venha a disciplinar a ação dos prestadores públicos e privados de serviços de saneamento, na qualidade de concessionários de um serviço público de titularidade privativa do poder público.

A articulação supralocal dos serviços, finalmente, passa a ser um desafio importante na medida em que se valorizam as instâncias municipais como poderes concedentes da prestação dos serviços de interes-

se local. O poder local articula-se com as instâncias estaduais e da União, em ações complementares e supletivas, consentâneas com a competência comum sobre o saneamento, estabelecida pela Constituição. Essa articulação é contemplada nos estudos jurídicos sobre a flexibilização das competências para regular os serviços, abordados na seção 3, que explicitam os limites fundamentais das competências comuns e concorrentes na regulação, no controle e na coordenação executiva dos serviços, à luz da doutrina jurídica.

## **2.1. Reflexões sobre o conceito de necessidades básicas no saneamento**

Os serviços de saneamento estão incluídos, universalmente, na categoria dos que mais contribuem para a melhoria da saúde e da qualidade de vida e do meio ambiente, o que consagra a necessidade de sua universalização. No Brasil, essa questão tem sido tratada como uma “dívida social”, que deve ser liquidada mediante maior oferta dos serviços. Esse discurso tem justificado a maioria dos investimentos, que nem sempre, no entanto, têm sido capazes de influir, favoravelmente, nos indicadores de saúde, de qualidade de vida e de qualidade ambiental, que estariam subjacentes a essa dívida.

As dimensões das necessidades de saneamento podem ser avaliadas sob diversos aspectos funcionais, que podem tornar a análise excessivamente normativa e conservadora. Nesta subseção procura-se superar essa restrição mediante uma abordagem que abrange os pontos de vista sanitário, social e político. Ressalva-se, entretanto, que essas inter-relações encontram limites estritos no precário conhecimento de sua variáveis, no campo da pesquisa, no Brasil.

### 2.1.1. As dúvidas metodológicas

O caminho a percorrer é perigoso, por não contar com estudos anteriores que o subsidiem. Não se pode sequer atribuir um conteúdo estrito à noção de necessidade. Além disso, a determinação de normas distributivas e até mesmo a opção por uma política distributiva estão sujeitas a questionamentos. E serão ainda mais criticadas se as necessidades consideradas essenciais forem definidas em relação à capacidade de uma sociedade satisfazê-las, e não em relação aos seus eventuais beneficiários. Como não cair em uma prática de atendimento “possível” que não seja uma ação disfarçada de distribuição da escassez?

Soma-se a essa questão básica a dificuldade provocada pela amplitude das variáveis envolvidas nos serviços de saneamento, que abrangem questões da saúde pública, demográficas, da engenharia, do comportamento humano, da análise institucional e financeira, do desenvolvimento urbano e regional, da educação, e outras, que podem se revelar pertinentes a diferentes contextos específicos. E, o que é pior, em todos podem contribuir para um conceito difuso e subjetivo de necessidades, que podem ser satisfeitas de formas diferentes, e representar encargos de peso bastante variável para a sociedade. A seleção de alguns aspectos, no entanto, é justificável não só pela tradição existente como também pela necessidade de definir prioridades na construção de uma política. Certamente, eleger a saúde pública como principal balizador é uma opção altamente justificável.

O que e como fazer para que as ações decorrentes de uma política de saneamento repercutam eficientemente no perfil saúde/doença da população? Como reduzir a incidência de doenças cujos dados são tão precários? Como decompor a qualidade de vida em

tópicos operacionalizáveis pela esfera do saneamento? Como, a partir desses tópicos, definir os patamares mínimos das demandas sanitárias essenciais? Como determinar as necessidades de indivíduos dadas as desigualdades sociais existentes? Como delimitar, numa sociedade excludente, como a brasileira, os bens e serviços necessários à manutenção do ser humano na sociedade?

### 2.1.2. A opção pelo viés sanitarista

A saúde, vista hoje como um reflexo das condições de vida, não restringe o problema sanitário ao âmbito da doença. A saúde pública, desde as grandes epidemias que se registraram nas primeiras grandes concentrações urbanas européias, tem reconhecido a inegável importância do abastecimento de água e do saneamento dentre o conjunto de intervenções necessárias para a melhoria do perfil epidemiológico da população.

O mais tradicional dos indicadores de saúde utilizados, que possui íntima relação com o saneamento, é o da mortalidade infantil, que vem apresentando uma tendência histórica de declínio desde 1935. Nas décadas de 50, 60 e 70, no Brasil, a elevada taxa de mortalidade infantil, decorrente em grande parte do conjunto de doenças infectoparasitárias, justificava uma constante demanda pelo incremento ou melhoria dos serviços de saneamento, especialmente os de água e esgotos.

O Planasa contribuiu muito para que se registrasse um grande aumento da cobertura dos serviços de água no país. Nilson e Duarte (1989) e outros analistas constatam a grande contribuição dessa política de investimentos para a queda da mortalidade infantil ao longo dos anos 70 e 80 e para atenuar o impacto da prolongada crise econômica

brasileira no perfil epidemiológico da população. O mesmo período marcou, também, a introdução de novas práticas nos serviços de saúde, especialmente no atendimento dos problemas relacionados às diarreias, como a terapia de reidratação oral, a campanha de aleitamento materno e a ampliação dos programas de imunização.

Esse conjunto de procedimentos provocou uma sensível redução dos óbitos decorrentes de doenças relacionadas ao saneamento. Como consequência, hoje, quando a mortalidade infantil encontra-se pouco abaixo de 60/1000, a introdução dos serviços de saneamento tem poucas possibilidades de influir nesse índice. Atualmente, as principais causas de óbitos estão relacionadas ao precário serviço de atendimento pré-natal e a outros problemas associados à baixa renda. Esse indicador, entretanto, ainda se encontra num patamar muito elevado, que precisa ser substancialmente reduzido. E o evento da morte, que representa o completo fracasso da saúde pública, não é o único a ser evitado.

Embora os registros de morte por essa causa tenham sido bastante reduzidos, as diarreias ainda permanecem presentes como um dos agravos mais frequentes, especialmente nos chamados bolsões de pobreza. Suas seqüelas maiores estão restritas ao quadro de desnutrição crônica e outros problemas que debilitam o indivíduo, mas não o levam diretamente à morte.

É amplamente reconhecido que a saúde reflete as condições de vida da população e que, nessa esfera, o saneamento ainda deixa muito a desejar. As precárias informações e estatísticas sobre a incidência de enfermidades relacionadas ao saneamento, e em especial as doenças infectoparasitárias no Brasil, vêm impedindo uma avaliação mais acurada das reais necessidades de melhorias no conjunto de ações sanitárias. Porém, existem indicadores para evidenciar quão sério ainda é o

problema. A elevada incidência de tracoma, os problemas enfrentados com a dengue, a cólera, a desnutrição e outros, mostram que ainda há muito por fazer nessa área. E que muitas dúvidas persistem a respeito da qualidade do que já foi feito.

A extrema insalubridade das favelas e dos assentamentos das periferia urbanas e da área rural provoca a maior parte dos casos das doenças citadas. Algumas atingem, indiscriminadamente, toda a população, como é o caso da dengue. Isso demonstra que a afirmação do professor Cynamon, de que “enquanto existir uma casa sem saneamento, toda uma área apresentará problemas de saúde pública”, ainda permanece como um desafio atual. Essa discussão, geralmente, acaba restringindo-se a considerações sobre as necessidades de água e esgotos. É inegável o impacto do abastecimento de água e da implantação dos esgotos na melhoria das condições de vida, e doenças como a dengue só serão efetivamente controladas quando o saneamento sair do discurso e for enfrentado de maneira ampliada.

A determinação das demandas diárias de consumo de água do indivíduo é o ponto de partida prático para a definição das necessidades básicas domésticas aqui enfocadas. É notável que a maioria dos serviços de saneamento, quando mostra seu desempenho, informe a cobertura alcançada pelos serviços, o volume aduzido e a média de consumo *per capita*. Poucos serviços registram separadamente o consumo doméstico de água e inexistem estudos sobre sua variação mensal e anual nas diversas regiões do país.

A influência, no consumo de água doméstico, do padrão da habitação, do clima, da pressão da água na rede de distribuição, a existência de controle de consumo e a periodicidade com que se tem água disponível são amplamente reconhecidas em teoria. Mas, na prática, são pouco

estudadas e praticamente desconhecidas no país. Estudos de Francisco Bicalho, citados por Saturnino de Brito, mostram, no início do século, uma variação de consumo individual entre 50 e 90 l/hab.dia. O mesmo Saturnino de Brito estimava em cerca de 77 l. o consumo diário de um ser humano em habitações normais.

Trabalhos mais recentes estimam valores que variam entre 85 e 200 l/hab.dia. Em Portugal, esses valores variavam de 71 a 154 l/hab.dia, em levantamentos realizados na década de 70. As necessidades fisiológicas humanas mínimas são de cerca de 2 l/hab. Quando o abastecimento é feito em uma torneira fora do domicílio, o consumo varia de 5 a 30 l/dia, de acordo com a distância entre a fonte e o local de uso. Nas habitações que possuem apenas uma única torneira, os consumos crescem de 40 a 60 l/hab dia.

A partir dessas poucas imagens percebe-se que existe uma grande variação no consumo, de acordo com outras condições de vida associadas. Entretanto, não existe um estudo específico sobre o patamar mínimo necessário para o suprimento domiciliar que permita a manutenção das condições básicas de saúde dos seus moradores e do meio que os cerca. E, no caso brasileiro, menos ainda, uma vez que este estudo demanda adequações às variadas condições climáticas, culturais, econômicas, habitacionais e outras ligadas à inserção e efetiva utilização dos serviços, que apresentam ampla diversidade ao longo do território nacional.

As condições de oferta de serviço existentes mostram que o consumo *per capita*, e não aquele exclusivamente individual, por estado, varia de pouco mais de 100 l/hab.dia a mais de 500 l/hab.dia, de acordo com informações obtidas no Cebes XVI. A grande maioria dos serviços apresenta ofertas médias pouco maiores do que 200 l/hab.dia. As

capitais são responsáveis por boa parcela do elevado valor dessas médias, mas fica evidente a existência de uma grande diversidade de capacidades de produção de água, já instaladas, nos estados brasileiros.

### **2.1.3. Encaminhamento básico - indicadores de essencialidade**

Levando-se em consideração a precariedade das estimativas disponíveis e as disponibilidades médias constatadas, é razoável estimar a necessidade mínima de 85 l/hab.dia como sendo aquela em que o indivíduo não apenas sobrevive, mas consegue garantir a sua higidez e a higiene de sua habitação e do meio em que vive. Em algumas localidades, esse número já é medianamente baixo, se comparado ao praticado pelo serviço de abastecimento existente. Para outros, é bastante elevado, e até mesmo difícil de ser alcançado a curto prazo, especialmente se aliado à necessidade de atingir a universalização do atendimento.

Esse índice, embora deva balizar os procedimentos, os objetivos e as metas dos serviços de saneamento, não pode ser considerado como norma. Para se elaborar uma orientação de caráter normativo, com bases científicas que garantam a manutenção da saúde, seria necessário desenvolver uma investigação multidisciplinar, que permitisse definir limites mínimos, aceitáveis socialmente, dos serviços, e que ainda está por ser feita. Essa investigação deve constituir uma prioridade do sistema nacional de regulação e controle que venha a se implantar sob o novo ordenamento institucional. Algumas bases metodológicas para o gerenciamento de uma investigação desse nível estão expostas a seguir.

#### 2.1.4. Bases metodológicas para a construção de indicadores

Como as realidades existentes no país diferem profundamente, talvez seja necessário pensar em patamares estratégicos, para se alcançar a universalização do atendimento essencial. Uma sugestão seria:

Situação atual	Primeiro patamar estratégico
Sem o serviço	Dar acesso ao serviço
Serviço intermitente	Fornecer um serviço regular
Serviço regular	Atingir a capacidade mínima de adução
Capacidade igual ou maior que a mínima	Verificar qualidade

Obs.: Todas as situações devem incluir programas que evitem desperdícios no consumo.

A sugestão de realizar modificações sucessivas até atingir um mínimo idealizado de serviço essencial talvez seja mais factível, restando definir prazos condicionados aos recursos que venham a ser destinados para essa empreitada. Os serviços de esgotos sanitários deverão seguir o mesmo procedimento dos patamares estratégicos no que tange ao afastamento do esgoto do domicílio, tratamento e destino final, respeitando as diversas tecnologias disponíveis, que não permitem uma definição, *a priori*, dos passos a serem seguidos.

A coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final de resíduos sólidos sofrem, ainda, uma carência de estudos capazes de forne-

cer subsídios. É consenso na área da saúde pública que a coleta, em países de clima como o nosso, deve ser feita a cada três dias. Entretanto, não existe um estudo regionalizado que inclua controle de vetores, condições da habitação e outros procedimentos, e que permita uma adequação maior entre a realidade e esse intervalo de coleta. Permanece válida a concepção de patamares estratégicos de atuação seguindo a ordem já descrita, na busca de um referencial voltado para o preenchimento dessa lacuna.

#### **2.1.5. Interações com o sistema de informações do saneamento**

A construção de um conjunto de indicadores básicos para acompanhar a evolução e o desempenho do atendimento essencial exige o aperfeiçoamento dos registros da oferta dos serviços. É importante, por isso, superar a inexistência de informações completas sobre a qualidade e quantidade de água ofertada. Nesse sentido, instituições geradoras de informação, como o IBGE, precisam ser mobilizadas para fornecer dados relacionados à qualidade da habitação e às instalações domiciliares de forma mais desagregada, para que os pontos críticos de carência dos serviços possam ser delineados e localizados com mais facilidade.

O Ministério da Saúde, da mesma forma, precisa ser acionado para articular os seus sistemas de informações com os dos estados e municípios, com vistas à implantação de um serviço permanente de dados em saúde. Este representaria um elemento essencial de orientação para a definição das prioridades locais, regionais e nacionais nas políticas de saneamento. Seria necessário associar a

esse sistema um trabalho conjunto dos serviços de saúde nas esferas municipal, estadual e federal, capaz de tornar disponíveis informações estatísticas sobre as morbidades vinculadas ao saneamento, que se apresentam ainda incipientes. Em paralelo, impõe-se a melhoria dos registros de estatísticas vitais.

Trata-se, portanto, de um esforço coordenado entre os sistemas de saúde pública e de saneamento, no sentido de tornar confiáveis e efetivamente utilizáveis as estatísticas de saúde como base para o estabelecimento de prioridades para o saneamento. Da forma como hoje se organizam essas bases de informações, o objetivo de elaborar pesquisas sobre necessidades de saneamento associadas aos indicadores de saúde não teria condições de ser alcançado. A elaboração dos relatórios anuais denominados *Situação da Salubridade Ambiental no Brasil*, da forma como conceituados no Projeto de Lei 199/93, seria factível apenas após o resgate da capacidade de levantar indicadores primários e de aferi-los, por parte dos órgãos de controle de diversos níveis que se interpõem até a abrangência nacional. A tentativa de fazê-lo antes de melhorar essas capacidades certamente resultaria em um documento inútil, que daria mera aparência de racionalidade a um sistema de informações viciado na origem.

#### **2.1.6. A absorção de tecnologias não convencionais**

O objetivo de universalização do atendimento essencial exige uma mudança de postura diante de alternativas tecnológicas não convencionais. Há vários exemplos de esforços, por parte de prestadores do serviço, no sentido de incorporar novas práticas de atendi-

mento, mas continua a prevalecer a falsa dicotomia que contrapõe serviço convencional para população de alta renda com serviço de baixo custo para população de baixa renda, que precisa ser superada. É preciso dissociar o conceito de tecnologia de baixo custo do atendimento de baixo padrão. Este último será tolerado apenas como uma estratégia para atingir, gradualmente, patamares mais elevados de atendimento, independentemente da tecnologia ser convencional ou não.

É muito amplo o espectro de tecnologias e sistemas não convencionais já implantados que podem passar a conviver com os sistemas convencionais, dentro de um mesmo serviço de saneamento. Muitos deles demandam estudos que permitam a adequação de suas rotinas de manutenção, operação e ampliação à prática corrente dos serviços. Mas o fato de que hoje não estejam incorporados às normas técnicas vigentes não pode justificar uma atitude de prévia negação à sua absorção plena pelos serviços. Nos módulos de apoio tecnológico coordenados pela autoridade nacional do saneamento, é essencial que se criem condições de efetiva incorporação de tecnologias não convencionais, sem o estigma que as associa, de forma preconceituosa, à baixa qualidade e baixa renda.

Há alternativas de procedimento não convencional que tendem a se aplicar exatamente sobre as áreas de maior renda com terrenos habitacionais maiores, como por exemplo os sistemas de fossas sépticas, operados e mantidos pelo prestador do serviço. Dentro do ordenamento institucional proposto, o exercício da regulação, do controle e da coordenação executiva por entidades distintas das que prestam os serviços poderá ser capitalizado a favor de uma ampliação do espectro de tecnologias aceitáveis na prestação dos serviços.

## 2.2. Reflexões sobre a eficiência em monopólios naturais\*

### 2.2.1. A crítica do monopólio natural público

Tudo indica que a empresa pública, que pela natureza de sua atividade goza de posição monopólica, sofre de excesso de objetivos e escassez de recursos institucionais para conciliá-los e alcançar um equilíbrio aceitável, que satisfaça os anseios da maioria. Esse tipo de empresa geralmente deve satisfazer determinadas necessidades - suprimento de energia, de comunicação, de água ou esgoto, etc. -, mas também espera-se que sirva de instrumento para reduzir a desigualdade entre cidadãos ou regiões, para promover a urbanização, a industrialização e vários outros fins, além de proporcionar aos seus empregados boas condições de trabalho. Sem falar dos objetivos informais, decorrentes do clientelismo e do favoritismo de grupos de pressão internos e externos à empresa.

A experiência internacional de cerca de 50 anos de empresa pública, dirigida por delegados de governos democráticos, eleitos por sufrágio universal, deu lugar a dois posicionamentos opostos: um de esquerda, que vê na empresa pública a quebra do monopólio do capital privado sobre os meios de produção e que, portanto, tende a ser extremamente indulgente, minimizando as suas falhas e encarando as críticas à mesma como inspiradas no preconceito de classe contra qualquer tentativa de produzir contra ou fora da lógica do mercado. E outro de direita, que realmente se inspira no liberalismo, mas foi capaz de apontar corretamente que a empresa pública, ao contrário de seu discurso, tende a ser

---

\* Texto de Paul Singer.

“privatizada” por interesses de grupos, sejam estes empresários, consumidores industriais de seus produtos, sejam empregados da própria empresa ou ainda consumidores domésticos, sem falar dos ministros da Fazenda que usam a empresa pública como meio de captar empréstimos externos e dos chefes de executivo, que se vangloriam das obras algumas vezes faraônicas que fazem as empresas públicas empreenderem.

Para corrigir as distorções da empresa pública, os teóricos à direita propõem submetê-la à disciplina do mercado, o que significa entregar a produção ao capital privado, ficando o estado concessionário com poderes de regulamentação da atividade. A empresa privada tem como única finalidade dar lucro máximo, o que corresponde ao interesse de seu proprietário. Como a lucratividade depende do volume de vendas, o interesse do proprietário coincide com o do consumidor, desde que este tenha escolha, isto é, desde que haja concorrência entre numerosos vendedores. Este não é o caso dos serviços de saneamento. Em nenhuma hipótese o usuário desses serviços pode ter opção de escolha entre vários fornecedores. Trata-se de *monopólio natural*, e não há como tergiversar a respeito. Em condições de monopólio, o interesse do capitalista não coincide com o do consumidor, a lucratividade não corresponde à chamada eficiência social.

O saneamento, além de ser monopólio natural, apresenta mais uma peculiaridade: representa um bem público, como ingrediente essencial da saúde pública. Se a comunidade quiser se proteger de doenças transmissíveis, é necessário que todos os seus membros tenham acesso ao saneamento, independentemente de sua capacidade ou disposição de pagar o custo dos serviços. Portanto, seu objetivo primordial é a universalidade do atendimento, o que contradiz a regra básica do mercado, a vigência da lei da oferta e da procura. A oferta tem que cobrir toda procura

ra, por menos solvável que seja. Isto significa que, ou se fornece o serviço gratuitamente ou cobra-se de acordo com a capacidade contributiva de cada classe de consumidor, os mais ricos pagando pelos mais pobres. Qualquer das hipóteses exclui a disciplina do mercado competitivo.

Nestas condições, não há como deixar de dar razão tanto à esquerda como à direita: não dá para entregar monopólios naturais à iniciativa privada, mas tampouco deve-se deixá-los a cargo de empresas públicas que tendem a ser privatizadas de fato. Eis o desafio a ser enfrentado: como instituir organizações supridoras de serviços de saneamento que sejam eficientes, econômicas, ecológicas, não em virtude de alguma direção excepcionalmente abnegada, mas em razão das regras de funcionamento.

### 2.2.2. Propostas de maximização da eficiência

Uma proposta de maximizar a eficiência do monopólio natural é submetê-lo a um "ambiente competitivo", seja entre diversos interessados privados pela concessão, seja pelo tipo de contrato que na Grã-Bretanha é chamado de *RPI-X*. "Em princípio, este sistema difere da regulação pelas tarifas, na medida em que introduz uma limitação da taxa de crescimento futuro dos preços de uma empresa, mas lhe permite conservar os ganhos se houver uma baixa dos custos. Assim ... a empresa tem todo interesse em aumentar sua eficácia e sua produtividade."<sup>3</sup> A idéia parece boa para subcontratantes de serviços específicos, que se comprometem a prestá-los em condições bem definidas e, por-

<sup>3</sup> Rees, Ray, *Théories économiques des privatisations: exemple de la Grande-Bretagne*, in Wright, Vincent (dir.) *Les privatisations en Europe. Programmes et problèmes*. Poitiers, Actes Sud, 1993.p. 67.

tanto, facilmente verificáveis. Ela encerra riscos consideráveis se for aplicada a concessionários de serviços complexos, prestados a uma clientela cativa, cujos interesses (alguns de longo prazo) podem correr risco pela ânsia de reduzir custos. A vantagem essencial do sistema *RPI-X* é estimular a economia de custos, desde que não se realize em detrimento da qualidade do serviço ou da sustentabilidade ambiental.

Outra preocupação suscitada pelo sistema *RPI-X* é a garantia de ganhos excessivos ao contratado por um longo período, em função de uma baixa de custos que pode ser alcançada mediante uma única inovação. Pode-se até imaginar a seguinte hipótese: o ganhador da concorrência já possui um método que reduz consideravelmente os custos do serviço que irá prestar, mas assina o contrato por um preço que corresponde a um custo convencional muito mais alto. Ao aplicar o novo método, o custo cai, mas todo benefício é apropriado pelo contratado privado, ao menos na duração do contrato. Para evitar que isso venha a acontecer, seria conveniente que o ganho decorrente de um aumento da eficiência fosse repartido entre o contratado e a empresa contratante, de modo que parte, ao menos, do ganho beneficie os consumidores do serviço.

É preciso criticar a idéia de que a competição entre vários postulantes pela concessão enseja um "ambiente competitivo" para um serviço que constitui um monopólio natural. Esta competição só ocorre quando se esgotam contratos de concessão, que em princípio devem ser de longa duração, para permitir ao concessionário amortizar boa parte de seus investimentos. Portanto, o efeito desse tipo de competição é muito limitado, sobretudo porque, uma vez encerrada a concorrência, o interesse do concessionário privado volta-se contra o do consumidor: interessa ao primeiro obter, em troca do serviço mais barato que puder

prestar, a maior remuneração possível.

Outra proposta de “ambiente competitivo” consiste na divisão do monopólio natural em múltiplas áreas de concessão, cada uma entregue a um capital privado diferente. Embora cada concessionário usufrua de um monopólio em sua área, a proposta sugere que possa haver competição entre eles à medida que o poder concedente e regulador da atividade seja o mesmo e que ele tenha condições de comparar os desempenhos dos concessionários. Referindo-se à privatização da British Gas Corporation, o mesmo Rees (1993, p. 65) argumenta que ela poderia ter sido dividida regionalmente e “se poderia ter organizado um sistema de regulação comparando as diferentes sociedades regionais, recompensando as que tivessem tido uma eficácia superior à média e penalizando aquelas cuja eficácia tivesse sido inferior”.

Também esta proposta tem como condição a fácil verificação da qualidade do serviço prestado, podendo, por isso, se aplicar com risco mais aceitável a subcontratados, para a execução de atividades simples, do que a concessionárias de um monopólio cuja atividade tem que atender a uma multiplicidade de objetivos. É muito grande a probabilidade de que alguns destes objetivos sejam sacrificados no altar da maior eficácia aparente. Além disso, as condições naturais e sociais em que se produzem os serviços de saneamento diferem entre as regiões, tornando a comparação dos desempenhos de concessionários, no mínimo, difícil. Serviços de água e de esgoto não proporcionam produtos homogêneos, cujos custos tendam ao mesmo nível. O que reforça a idéia de que os incentivos à eficiência, ao menos no caso do Brasil, se aplicam melhor a subcontratantes de serviços específicos, que por isso tendem a ser mais comparáveis.

### **2.2.3. Regulação, em vez de competição, como via para eficiência crescente**

Como foi exposto, diversas propostas tentam remediar o monopólio natural colocando-o num “ambiente competitivo”, mas esse tipo de competição não enseja a escolha do consumidor, e sim o julgamento de alguma entidade, que no caso só pode ser o poder concedente. Ora, isso já se sabia bem antes da atual onda de privatizações de empresas públicas. Estas não teriam as falhas que têm se o poder concedente as regulasse adequadamente, sobretudo se as concessionárias são empresas públicas, cujas diretorias são em tese subordinadas ao ministério ou outro órgão que detenha o poder concedente. Este tem o poder de intervir na concessionária pública a qualquer momento, substituindo sua direção, se for o caso, o que não pode fazer se a concessionária for privada.

A dificuldade é que as falhas da empresa pública não ocorrem, em geral, a despeito do poder concedente, mas sob a sua liderança ou, no mínimo, com sua cumplicidade. A “privatização” da empresa pública é obra conjunta dos que a dirigem e dos que designam sua direção e regulam e fiscalizam sua atividade. O que não evita contradições entre o ministério regulador e a empresa executora da atividade regulada. Essas contradições decorrem, em geral, de disputas por verbas, nas quais a direção da empresa se empenha em defesa da saúde financeira e da expansão da mesma, ao passo que o órgão regulador tenta instrumentalizar a empresa visando objetivos mais vastos, que consideram usos alternativos dos recursos públicos. Mas, o fato de o poder concedente e regulador ter, em geral, uma visão mais abrangente dos interesses em jogo, não lhe assegura mais espírito público do que aos dirigentes das concessionárias. Os políti-

cos que exercem esse poder não são piores nem melhores do que os que se encarregam da direção das empresas públicas.

O cerne da questão é que os que exercem uma ou outra dessas funções não têm incentivos para colocar os interesses dos consumidores e da sociedade em geral acima dos interesses dos grupos privados bem organizados. É que consumidores e a sociedade em geral quase nunca estão organizados - seus interesses são presumidos ou deduzidos, praticamente nunca são enunciados por algum porta-voz autorizado. É claro que demandas tangíveis, de grupos com poder de premiar e penalizar (sobretudo a nível de votos) acabam por prevalecer sobre interesses gerais, desprovidos de defensores concretos.

É necessário, portanto, contrabalançar a presença e pressão dos grupos particulares organizados e dos representantes dos consumidores e da sociedade em geral. Para tanto, é preciso que o organograma, tanto dos conselhos de saneamento quanto das entidades de saneamento nos três níveis (nacional, estadual e municipal), assegure a participação de representantes dos consumidores, eleitos em assembléias especialmente convocadas para este fim. Como é mais factível realizar essas assembléias com razoável representatividade em âmbito municipal, os eleitos neste nível poderiam escolher os representantes estaduais e, estes, os de nível nacional. Se algo nesta linha for instituído, é mais do que provável que se criem entidades de usuários de serviços de saneamento, ao menos nas principais municipalidades. Quanto à sociedade em geral, sua representação poderia ser exercida por representantes dos legislativos.

É preciso se preocupar em abrir também, ao nível das concessionárias, espaço para a participação de representantes dos consumidores. Uma alternativa seria instituir a figura do *ombudsman*, a ser eventualmente designado pelos legislativos. O fundamental é que os *lobbies*

sejam contrabalançados por alguém que reúna representatividade, motivação e competência. Representante ou *ombudsman*, o que importa é que se trate de alguém com pleno acesso às informações, entrosado com os representantes dos consumidores, e capaz de suscitar a intervenção da entidade ou do conselho quando, a seu juízo, ocorrer lesão aos interesses dos consumidores.

Convém insistir que essas idéias não substituem, mas complementam, de forma essencial, as propostas acima examinadas de assegurar o crescimento da eficiência dos serviços de saneamento. Se os conselhos e entidades de saneamento forem constituídos de forma a assegurar uma adequada representação de interesses, prevalecendo os mais gerais, é provável que a "privatização" informal da empresa pública possa ser evitada ou revertida, o que tornaria a privatização desnecessária e até mesmo contraproducente. Em seu lugar, a participação do capital privado seria assegurada mediante a subcontratação de serviços específicos, como a prática já vem mostrando.

### 3. ESTRUTURA DE REGULAÇÃO E CONTROLE

**E**sta seção trata de incumbências inerentes ao poder público, associadas ao exercício de sua titularidade sobre os serviços. A titularidade sobre os serviços de saneamento é comum às esferas da União, dos estados e dos municípios, nos termos da Constituição da República. Assim, o poder público competente para exercer a regulação e o controle dos serviços não é apenas uma dessas três esferas, mas todas elas, de acordo com um processo de cooperação cujas normas devem ser fixadas em lei complementar.

Nas subseções a seguir são discutidos os princípios e os instrumentos necessários à instituição desse processo, de modo a fundamentar a estrutura de regulação e controle do ordenamento institucional em estudo. Alternam-se abordagens jurídicas, que exploram os institutos disponíveis para o exercício da regulação e do controle em sua relação com os órgãos executores (3.1, 3.2 e 3.5), com abordagens técnicas, que procuram rebater os institutos jurídicos em uma estrutura decisória consentânea com o caráter peculiar dos serviços de saneamento no desenvolvimento urbano.

#### 3.1. Flexibilização das competências para regular a prestação dos serviços de saneamento\*

Com os objetivos de flexibilizar e tornar eficiente o sistema de prestação dos serviços de saneamento ambiental em todos os níveis e de buscar a integração intra e intersetorial, bem como de criar condi-

---

\* Texto de Alaor Calfé Alves.

ções para estimular parcerias com a esfera privada, procurou-se delinear alguns pontos preliminares referentes à concepção de sistema para a regulação do setor, como algo distinto da execução dos serviços correspondentes. Essa regulação pressupõe a plena mobilização do potencial disponível de competências comuns e concorrentes, inscritas no quadro constitucional vigente. O modelo apresentado define, no que se refere às atividades de regulação do setor de saneamento ambiental, as escalas micro e macro, nos planos das vertentes econômica e de qualidade, respectivamente.

A escala micro, tanto na vertente econômica (relação com o usuário, universalização de tarifas, subsídios, custos, etc.) quanto na de qualidade (qualidade dos serviços, como produto e processo, qualidade dos efluentes, sistemas de captação e tratamento, manutenção dos ativos, operação, etc.), perfaz o núcleo da competência direta para a regulação da prestação dos serviços, em relação imediata com os usuários, sob a responsabilidade daquele que detém a titularidade. Nesta escala, segundo o modelo, é que se articula o controle social e se definem as principais estratégias e instrumentos de capacitação técnica e gerencial dos serviços.

A escala macro, por outro lado, quer na vertente econômica (relação com o poder econômico e com os processos de desenvolvimento regional e urbano), quer na qualidade (relação com os cursos d'água das bacias, observadas as classificações pertinentes, grandes vazões, qualidade da água na captação e no retorno à bacia, equilíbrio ecológico, etc.), perfaz o quadro de competências reguladoras e executoras de políticas públicas regionais e ou nacionais, que reclamam a inserção articulada dos serviços como instrumentos das políticas mais amplas. Assim, a implementação dessas políticas está sob a responsabilidade de múltiplas agências normativas, de planejamento, de controle e executi-

vas de diferentes níveis de governo. Nesse sentido, podem-se ensaiar âmbitos crescentes de ação pública conforme a abrangência das temáticas envolvidas, como, por exemplo, a questão do saneamento inserida na dos recursos hídricos e esta na do meio ambiente.

Dentro de uma concepção mais flexível e descentralizada do sistema nacional de saneamento ambiental, cumpre verificar a possibilidade jurídica de haver ampla mobilidade do poder de regulação direta dos serviços desse sistema, no sentido do transpasse entre níveis governamentais diversos, objetivando a adequação dos mesmos às demandas extremamente diferenciadas de nossa realidade econômico-social. A par disso, convém também verificar as condições de possibilidade jurídico-institucional de integração entre agências públicas pertencentes a autonomias político-administrativas diferentes, observadas as bases constitucionais vigentes.

### **3.1.1. O transpasse do poder de regular a prestação dos serviços de saneamento e as competências comuns**

O transpasse do poder decisório de escala micro, referente à prestação dos serviços de saneamento ambiental, demarcado originariamente no campo de competência local, para o nível estadual (incluindo o regional) ou nacional, implica possibilidade jurídica de todos os níveis de governo tomarem a si a responsabilidade de promover medidas normativas e administrativas que se fizerem necessárias para o atendimento da demanda no setor, independentemente do interesse territorial específico em jogo. Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, IX, essa dinâmica tornou-se possível graças à inclusão expressa, no âmbito da competência comum (também chamada cumulativa ou paralela) da União,

dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, do poder e obrigação de promover a melhoria das condições de saneamento básico.

A competência comum atribui a todos os níveis governamentais, em situação de igualdade, a faculdade de legislar ou praticar determinados atos administrativos, no âmbito de uma mesma matéria, perfazendo um campo de atuação onde a competência é exercida cumulativamente, sem que possa haver exclusão recíproca (Constituição Federal, artigo 23). Entretanto, é preciso observar que essa competência, ainda que possa ser cumulativa em certas situações (serviços de saúde e ensino, por exemplo), não comporta, em outros casos, a prestação conjunta homogênea de dois ou mais agentes públicos de diferentes níveis de governo, em relação ao mesmo serviço público ou de utilidade pública, sob pena de se cometer irracionalidade na sua prestação, proibida por mandamento constitucional (artigo 175, parágrafo único, IV).

No caso do saneamento básico, por exemplo, não se pode repartir a mesma infra-estrutura para a prestação do serviço por mais de um agente simultaneamente. Para esse exercício conjunto, seria necessário implantar duas redes de infra-estrutura relativas ao mesmo serviço num mesmo âmbito territorial, o que seria, obviamente, um absurdo. Essa é a base do chamado "monopólio natural", que caracteriza normalmente esse tipo de prestação de serviço. Neste sentido, cumpre interpretar a competência comum, para o caso, como possibilidade de exercício de função complementar ou suplementar em relação aos serviços prestados ou a serem prestados.

Na realidade, a cumulatividade não se dá ao nível dos fatos, mas apenas da possibilidade institucional de dois ou mais poderes exercerem faculdades iguais, numa mesma esfera de ação. Assim, considerando os fatos, um nível de poder, através de sua respectiva agência, com-

plementa os serviços de outro nível, partilhando-os, ou os realiza totalmente quando não possam ser executados pelo outro nível. Isso significa, em última análise, que em relação ao saneamento ambiental, conforme o 23 da Constituição Federal, todas as instituições político-administrativas podem exercer competência comum, ainda que não cumulativa, ao admitir ação complementar ou supletiva na matéria, permitindo, assim, a implementação da dinâmica do modelo proposto no esquema preliminar do ordenamento institucional.

Essa interpretação pode ensejar, contudo, que haja uma prioridade do poder local para a prestação dos serviços de saneamento, ficando os demais níveis do governo na espera de situação crítica em termos de deficiência ou inadequação na referida prestação, apurada de algum modo. Registrada a situação crítica, passariam os níveis supralocais a regulá-la diretamente, excluindo ou diminuindo a intervenção do poder local na questão. Isto também ensejaria a interpretação de que, após o período crítico, a prestação deveria retornar ao poder originário, ou seja, ao poder municipal, como exigência de direito.

Entretanto, esta forma de entender o tema não tem respaldo constitucional, pois a redação do artigo 23 não autoriza tal interpretação. A Constituição não faz nenhuma alusão no sentido de tornar privilegiada esta ou aquela esfera de governo, no que se refere ao reconhecimento e distribuição de poderes administrativos de interesse comum. Nem mesmo a interpretação da reserva histórica ou da tradição na prestação desses serviços pelos municípios está positivamente autorizada. Apenas é argüível o direito já exercitado pelos municípios, na concessão dos serviços de saneamento à entidade concessionária vinculada ao estado, para efeito de se apurarem as responsabilidades já constituídas.

Entretanto, se não ocorre exigência constitucional, nada impede,

do ponto de vista jurídico, que, ao nível da negociação política e da situação concreta que se ofereça em cada caso singular, essa prática não possa ser acolhida. O exercício de tal prática, por si mesma, não ofenderia a letra da Constituição, visto que, se não a exige, também não a proíbe. Se não a proíbe, poderia até haver a disciplina legal dessa prática, mediante a edição de lei complementar fixando normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, exatamente como prevê o dispositivo constitucional do artigo 23, parágrafo único. Essa linha não significaria a exclusão de competências ou a limitação de autonomias, o que seria vedado, mas sim a regulação de seu exercício em ordem a ser compatível com os objetivos constitucionais. Assim, no presente caso, sugere-se a utilização desse potencial normativo, visando a inovação institucional do setor.

### **3.1.2. Formas de iniciativa para o exercício da competência comum**

Existem cinco formas possíveis de iniciativa para o exercício da competência comum:

- a) o poder público que chega primeiro garante sua prerrogativa no controle e fiscalização da prestação dos serviços, prevenindo sua posição como titular dos mesmos;
- b) o poder público de instância territorial mais abrangente, ao ter a pretensão de prestar os serviços, afasta o controle e a fiscalização da instância menos abrangente, tornando-se dele o titular;
- c) o poder público que estiver melhor aparelhado para o controle e a prestação adequada dos serviços garante sua prerrogativa em

prestá-los, tornando-se o titular deles e afastando o poder público nesse sentido ineficiente;

d) os poderes públicos concorrem ente si no controle e na prestação dos serviços, quando a natureza dos fatos assim o permitir, independentemente da eficiência comparativa;

e) os poderes públicos partilham, mediante o exercício de funções complementares e coordenadas, a titularidade na prestação dos serviços, controlando-os e fiscalizando-os em suas respectivas fases, etapas ou dimensões (local, microrregional, regional, estadual ou nacional).

Dentre essas formas de iniciativa no exercício da competência comum, as duas últimas podem defluir diretamente da interpretação do texto constitucional vigente, sem maiores problemas. A terceira, entretanto, exige, para justificá-la, a mediação dos conceitos normativos de "direitos do usuário" e de "adequabilidade dos serviços e reclamação dos usuários (artigo 37)", visto que a Constituição determina que os serviços públicos devem ser prestados observando-se os direitos dos usuários (artigo 175, parágrafo único, II) e a obrigação de mantê-los de forma adequada (idem, IV, artigo 37).

Entretanto, é preciso notar que essa mediação é suficiente para se determinar a eventual inadequação ocorrida ao nível do exercício da competência pelo poder concedente. Só mesmo em última instância é que se poderia argüir a falha no exercício da competência a partir de seus efeitos, ou seja, da inadequação na prestação dos serviços públicos. Se o concessionário, executor dos serviços de saneamento, não os estiver prestando adequadamente, haveria o dever de declaração de caducidade pelo poder concedente, no exercício de seu poder regulamentador e de controle, afastando o concessionário. Isso, portanto, não significaria o afastamento do poder concedente,

mas sim a substituição do eventual concessionário.

A questão somente seria considerada ao nível da competência se houvesse demonstração cabal, na instância judiciária, de que o poder concedente não poderia exercer com normal eficiência o poder de controle e fiscalização dos serviços a ele atribuídos e que, por isso, tais serviços não estariam sendo adequadamente prestados. Está claro que esta questão torna-se mais fácil de argumentar quando esses serviços são de competência comum, onde se pode alinhar uma instância alternativa, igualmente competente, para prestá-los.

Essa situação, normalmente, não deve ocorrer quando há uma nítida separação entre o poder concedente e o concessionário, visto que a prestação inadequada, geralmente nestes casos, poderia ser atribuída ao nível da execução e não do controle e fiscalização. A situação na qual o poder concedente é colocado sob suspeita somente pode acontecer quando o titular dos serviços é, a um só tempo, seu regulador, controlador e executor. De qualquer forma, o exercício alternativo do poder controlador e executor, substituindo-se, por consequência, o titular "incapaz", é figura de difícil configuração jurídica, ensejando mais uma intervenção do que uma substituição, o que resvala para a ofensa à autonomia da instituição política sancionada, situação proibida pela Constituição. Portanto, esta posição é absolutamente singular, devendo ser realizada sem ofensa constitucional, quando for o caso, mediante a cabal verificação dos fatos, através da mediação do Poder Judiciário.

A segunda forma exposta (b) pressupõe uma forma de competência concorrente excludente, levando-se em conta a presunção de que o poder público de mais ampla ação territorial é mais aparelhado para a prestação adequada dos serviços. Esse modo de interpretar só pode ser justificado quando houver mudança no regime técnico, ambi-

ental ou territorial na prestação dos serviços, como, por exemplo, a ampliação da base territorial da prestação dos serviços, exigindo, na fase que corresponder, a necessidade de tratá-los em outro nível governamental, mais abrangente. Assim, serviços tradicionalmente incluídos na órbita local, como a captação e tratamento da água, passaram a ser, em certas regiões, objeto de controle e fiscalização regional, de competência do estado, não podendo mais o poder local exercer com a eficiência desejável o referido controle (conforme os padrões sanitários ou de saúde pública preconizados pelos órgãos competentes do estado e da União).

Ocorre, aqui, uma questão singular no que se refere à possibilidade jurídica de os municípios acordarem entre si, através de consórcio intermunicipal, a montagem de uma entidade jurídica pública para prover o exercício do controle, fiscalização e até mesmo execução dos serviços. Ao se projetar a titularidade desses serviços a uma entidade pública supramunicipal (autarquia intermunicipal), constituída mediante autorização legislativa dos municípios envolvidos, sob o pretexto do interesse comum, não se poderia considerá-la inconstitucional, visto que, na eventual ausência da iniciativa do poder adequado para o tratamento daqueles serviços, que são de caráter comum (e não privativo ou exclusivo), não se poderia condenar o poder ou poderes públicos solertes na sua provisão.

O que seguramente não poderia ocorrer, sob flagrante inconstitucionalidade, é o afastamento da competência do poder público do nível adequado para a respectiva prestação, no caso o regional (o estado), quanto à titularidade de tais serviços, a pretexto de que já estão sendo providos pela entidade consorciada (autarquia intermunicipal). Assim, na hipótese de que venha a ser constituída tal entidade, esta teria de, inexoravelmente, dar lugar ao poder público competente para o provi-

mento dos assuntos regionais - o estado, quando este assumisse, conforme seu dever, sua regulação, controle e fiscalização.

Na verdade, somente o estado é competente para o exercício das chamadas funções públicas de interesse comum, previstas no artigo 25, 3<sup>o</sup>, da Constituição Federal, mediante a edição de lei complementar, instituindo regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Isso, naturalmente, sem excluir a participação dos municípios nos processos de decisão e normatização da entidade regional, da qual deverão fazer parte. Em última instância, esse modo de proceder significaria, na verdade, o exercício da competência comum, na modalidade inscrita na forma da alínea "e", ou seja, na forma de prestação compartilhada e complementar.

A primeira forma ("a") tem por objetivo assegurar os direitos do poder público que tradicionalmente vem prestando os serviços de saneamento, no caso, os municípios, especialmente no que respeita às suas relações com os concessionários, pressupondo, contudo, apenas prerrogativa, mas não exclusividade. Isso quer dizer que se não houver, da parte do município, manutenção de controle adequado dos serviços de saneamento ambiental, ou se não forem assegurados os direitos dos usuários, nos termos do que foi comentado na forma definida na alínea "c", tais serviços poderão ter sua realocação institucional.

### **3.1.3. Critérios para a definição do poder de regular a prestação dos serviços**

Os critérios mais sólidos para a definição da competência de regular e controlar a prestação dos serviços de saneamento ambiental, no que diz respeito à identificação do nível mais apropriado para realizá-

la, são, ao que tudo indica, os que justificam a situação descrita na alínea "c". Na verdade, esses critérios podem ser aplicáveis a todas as situações de iniciativa para o exercício da competência comum, com exceção da referida na alínea "d". Esta última representa o limite mais aberto de aplicação da mencionada competência comum, de pouca relevância, entretanto, para a questão em estudo.

Desse modo, os critérios que envolvem a obrigação de manter serviço adequado e a fixação dos direitos dos usuários podem nortear a distribuição das competências relacionadas com a regulação e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental, entre diferentes níveis governamentais, numa escala ascendente, a partir do município, conforme os princípios da descentralização e flexibilização do processo de regulação referido. Está claro que os critérios mencionados não servirão para selecionar diretamente a distribuição das competências em si mesmas, pois, se por um lado estas já estão definidas e distribuídas conforme disposições constitucionais (competência comum), por outro eles dizem respeito imediato à prestação dos serviços, ao nível da execução, e não de sua regulação e controle. Tais critérios servirão, apenas de forma indireta, para o julgamento funcional da eficácia e adequabilidade da regulação e dos controles da entidade política encarregada, quando a falha neste sentido vier a interferir cabalmente na prestação dos serviços do setor.

O ponto mais singular e delicado desse processo é o que diz respeito à autoridade que julgaria a aplicação desses critérios e a avaliação dos resultados. Esta questão comporta duas linhas de conduta: uma de referência nitidamente política, dimensionada em nível administrativo, numa instância institucionalizada e colegiada com poderes de negociação, deliberativos e regulamentares. Outra, de caráter impo-

sitivo, exigindo a presença do Poder Judiciário para diminuir os conflitos de interpretação. Obviamente, as duas linhas não são excludentes.

Do ponto de vista administrativo, múltiplas questões podem ser suscitadas em relação ao assunto, o que enseja um equacionamento institucional onde o estado e o município, de algum modo, devem submeter suas pretensões em torno da regulação e controle da prestação dos serviços de saneamento ambiental a algum tipo de conselho regional integrado, onde haja obrigatoriamente, a par da presença de órgãos públicos envolvidos, a participação de representante de usuários, operadores privados, produtores de insumos e da comunidade especializada, com vistas a objetivar os julgamentos a respeito.

É preciso notar que toda esta questão refere-se a operação supletiva ou complementar em direção à linha descendente de interesses, visto que o maior pode tomar conta do menor, mas não este do maior. De certa forma, o estado pode cuidar dos interesses locais, no que respeita à matéria de interesse comum, na ausência ou deficiência do poder local. Mas o município, por si só, não tem condições de cuidar dos interesses regionais quando faltam meios ou existam falhas neste nível. Em condições excepcionais, como já foi dito, é possível admitir que o conjunto dos municípios regionais venha a prover, mediante entidade intermunicipal, a solução dos problemas regionais, mas de forma supletiva ao estado, enquanto este não assumir o exercício de sua natural competência neste nível (regional). Por outro lado, pode ocorrer ausência tanto do poder local como do regional, na solução das questões regionais emergentes. Nesta hipótese, entra o poder maior, ou seja, a União, com fundamento no primeiro argumento.

Cumprido observar que as questões enquadradas em matéria de competência comum, mas enfocadas de modo a poderem ser tratadas

somente em determinado nível político-administrativo em razão da dimensão ou natureza do serviço correspondente, escapam, nessa mesma medida, da competência comum para ingressarem em competência privativa do nível pertinente. Assim, por exemplo, o controle da poluição é de competência comum (artigo 23, VI, da Constituição Federal), possuindo todos os níveis de governo a faculdade de exercê-lo. Porém, o controle a nível regional é de competência do estado, que possui jurisdição sobre as situações que ultrapassam os limites dos municípios envolvidos. É assim que da mesma forma, no âmbito do saneamento ambiental, embora de competência de todos os níveis de governo, a especificidade do interesse regional ilide a competência dos municípios a respeito, como certamente ocorre em regiões metropolitanas, no se refere à captação, tratamento e adução a grosso da água para o abastecimento metropolitano ou o tratamento e disposição final dos esgotos na região.

Essas considerações são importantes para descrever os limites do transpasse relativo à regulação da prestação dos serviços de saneamento ambiental. Esse tipo de competência cobre as possibilidades de prestação dos serviços de utilidade pública do saneamento, incluindo as ações complementares ou supletivas correspondentes. Isto significa que, em relação à melhoria das condições de saneamento básico, o estado ou a União podem, sem ofender a autonomia municipal, prover medidas destinadas a completar ou a suprir os serviços de saneamento ambiental, atendendo adequadamente a população a que se destinam. Não se trata, como já se observou, de consagrar a possibilidade de duplicação na prestação do serviço, mas de mantê-lo em padrão adequado, conforme exigência constitucional (artigo 175, parágrafo único, IV), considerando os princípios de universalidade, eficiência, integração, direito de acesso, isonomia, modicidade

de, continuidade e regularidade dos serviços públicos.

Em não raras ocasiões, torna-se imprescindível a partilha de responsabilidades entre entes públicos de níveis governamentais diferentes na regulação, controle e prestação dos serviços de saneamento ambiental de nível local, bem como a cooperação e até mesmo a assunção desses serviços pelo estado, ou mesmo pela União, objetivando concretizar os princípios indicados e exigidos pela Constituição Federal. Isso, naturalmente, deve ocorrer, com maior razão, em função das grandes diferenças entre os municípios brasileiros quanto ao potencial econômico-social, administrativo, técnico e financeiro, para responderem adequadamente às demandas de suas respectivas comunidades. Daí a importância operacional da competência paralela ou comum, com vistas à flexibilização no que se refere à responsabilidade dos poderes públicos na regulação, controle e prestação de serviços de saneamento ambiental, objetivando a universalização e adequação social exigidas.

Deve-se observar que as justificativas para suprir deficiências na regulação, controle e prestação desses serviços nem sempre se identificam com os motivos para a sua prestação racional. Assim, por exemplo, em determinados municípios, o controle e a execução direta dos serviços de saneamento básico, especialmente a captação, tratamento e abastecimento de água para uso coletivo, a coleta e tratamento de esgotos domésticos e a disposição final de resíduos sólidos, não são realizados adequadamente, por falta de recursos financeiros ou técnicos. Em outros, o que conta não é a adequabilidade específica do serviço, mas a dinâmica regional, que exige um tratamento normativo ou prestação em nível supralocal, como no caso das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

### 3.2. Questões para o encaminhamento da transição para o novo modelo institucional\*

É preciso considerar o problema do conflito que pode aflorar entre o estado e o município no que respeita ao concurso de ações destinadas a disciplinar a prestação dos serviços de saneamento numa mesma localidade. Enquanto o município pode prestá-lo adequadamente, é possível o exercício cumulativo do estado na mesma questão? Se a competência é comum, o estado poderia exercer sua faculdade, concorrendo com o município na outorga de concessões ou permissões dos serviços de saneamento básico? Poderia o estado excluir o município da prestação desses serviços, justificando que já os presta à população local? Poderia o município excluir a regulação da prestação dos serviços pelo estado, quando não tem capacidade material para fazê-lo?

Estas questões podem começar a ser respondidas, pelo menos em parte, tendo como referência o controle dos ativos relacionados com a prestação dos serviços. Na verdade, em face da situação constitucional anterior, quando os serviços de saneamento eram inequivocamente de interesse local, a questão não se apresentava de maneira aguda. Exatamente em razão dessa situação, aos municípios cabia a titularidade plena dos serviços, motivo pelo qual eles representavam o poder concedente, ficando, por isso, sub-rogados no controle jurídico do patrimônio social ou ativo, do setor saneamento, implantado em seus respectivos territórios. Normalmente, os atos de concessão demarcam a situação jurídica dos ativos, perfazendo sua acumulação como patrimônio social da coletividade servida, obtido através da capitalização de

\* Texto de Alair Caffé Alves.

parte da tarifa cobrada. A natureza dessa situação define a impossibilidade de se exercer concorrência entre entidades prestadoras dos serviços de saneamento básico, especialmente os de água e esgotos sanitários, numa mesma área, caracterizando-se o chamado monopólio natural.

As questões citadas, entretanto, referem-se especificamente ao problema jurídico relativo às ações de transição para o novo modelo proposto. Dizem respeito, particularmente, ao problema da situação jurídica das concessões atualmente existentes, especialmente quanto à relação entre as companhias estaduais concessionárias dos serviços de saneamento básico, que envolvem diretamente recursos hídricos (água e esgoto), e os municípios, na qualidade de poder concedente. Esta última questão deverá ser examinada especialmente em relação ao seu reflexo sobre o problema das competências comuns exaradas na Constituição Federal.

De acordo com os atuais dispositivos constitucionais, como já foi visto, os serviços de saneamento básico comportam ser gerenciados por quaisquer das três esferas de poder da República, observadas determinadas condições resultantes da natureza do serviço (monopólio natural) e das circunstâncias institucionais que demarcam âmbitos de atuação privativos, como, por exemplo, o envolvimento do interesse regional específico, que não pode ser atendido pelo município isoladamente, ou do interesse local, quando o serviço está efetiva e adequadamente sendo realizado neste nível. Como já foi abordado, o estado ou a União podem, sem ofender a autonomia municipal, prover medidas destinadas a completar ou a suprir os serviços de saneamento ambiental, atendendo adequadamente a população a que se destinam.

Neste plano, não há campo fértil para o aparecimento de conflitos, a não ser, eventualmente, os decorrentes da coordenação entre as ações regionais e locais, ou da composição e cumprimento dos acordos

financeiros para a prestação dos serviços complementares. Assim, por exemplo, nos municípios em que não são prestados tais serviços, o estado pode supri-los, em todas as suas fases, sem maiores dificuldades jurídicas, devendo regulá-los inteiramente. Da mesma forma, ao estado não está vedado realizar parte dos serviços e deles ser titular, quando os mesmos demandam um equacionamento regional, como a captação, tratamento e adução a grosso da água em uma região metropolitana. Isso, naturalmente, poderá ser também realizado fora de regiões metropolitanas, quando as fases originárias somente podem ser efetivadas a nível regional, através de um grupo de municípios.

Permanece, entretanto, a questão: o estado pode empreender essas mesmas fases (captação, tratamento e adução maciça) em municípios isolados, aos quais ficaria apenas a responsabilidade da função capilar? Aqui, há duas possibilidades:

- o município não realiza o serviço, e neste caso cai-se na hipótese da competência supletiva do estado; ou
- o município admite acordar com o estado essa tarefa, exercendo a competência complementar.

Neste último caso, verifica-se que a competência sobre a mesma matéria é comum, mas poderá ser exercida de forma complementar, nos termos de acordo firmado com os municípios. Torna-se claro que, se o município isolado não realizar o acordo (mediante negociações políticas) para a complementação, não resta outra via senão a discussão judicial do caso, com base na prova de que os serviços não são ou não poderão ser prestados de forma adequada aos usuários sob sua regulação, controle ou gerenciamento direto. Isto é, eles não teriam capacida-

de de exercício da competência, fato difícil de se caracterizar, do ponto de vista jurídico. Nesta hipótese, somente resta, efetivamente, este argumento, pois se, de outro modo, tais serviços são ou podem ser realizados de forma adequada sob a regulamentação e controle do município, não há porque admitir a intervenção do estado no assunto. A figura seria semelhante à do menor que tem capacidade jurídica, mas não pode exercê-la, demandando a respectiva representação ou a tutela. Isto não tem cabimento no âmbito do Direito Público.

Outra questão é relativa à possibilidade jurídica de todo serviço de saneamento básico, compreendendo todas as fases, inclusive a distribuição domiciliar da água ou a captação domiciliar dos esgotos, ser objeto de regulamentação e controle do estado, em caso de municípios isolados. Naturalmente, essa questão envolve a possibilidade de o município gerenciar, mediante regulamentação e controle, a prestação adequada dos serviços, visto que, em caso contrário, o estado poderia e deveria fazê-lo, no exercício da competência comum, em seu caráter supletivo. Se o município, podendo prestar estes serviços, não o faz, investindo recursos locais em outras prioridades, a situação poderia configurar falta grave, visto que ao poder público é vedado deixar de exercer o poder-dever de sua competência, destinado a assegurar serviços essenciais aos seus cidadãos. Entretanto, há, a respeito, exemplos históricos, especialmente nas capitais dos estados.

Não raras vezes, o município recusa-se a exercer essa competência, especialmente quando já está sendo realizada por outro nível governamental (não do ponto de vista da mera execução, por via de concessão, mas de regulamentação e controle). Porém, esse procedimento só é lícito quando a competência pode ser exercida por outro nível de governo, como no caso da competência comum. Por

outro lado, o estado não poderia renunciar a prestá-la, visto não poder eliminar sua atribuição constitucional para esse efeito.

A questão, nesta hipótese, coloca-se de forma mais aguda e conflituosa, quando o estado já exerce a competência plena, e o município deseja retomar os serviços, sob o pretexto de que já tem condições para executá-los de forma adequada, reassumindo-os. Naturalmente, esta situação é mais comum quando os serviços já passaram pela fase crítica dos investimentos de infra-estrutura, configurando condições operacionais e de manutenção favoráveis em termos de benefícios sociais e econômicos.

A fase crítica, entretanto, também pode advir, posteriormente, em função da mudança de escala no que se refere à qualidade e dimensão da demanda. Isso significa que há diferentes atitudes e comportamentos dos municípios em face do estado, em relação às diversas reivindicações institucionais no exercício da competência, conforme os serviços de saneamento exijam maior ou menor aporte de capital para sua implantação, operação, manutenção e ampliação da cobertura. Esta situação é mutável e dinâmica, e demanda posições flexíveis no que respeita à formulação das políticas do estado e dos municípios no setor.

Atualmente as companhias de saneamento têm hegemonia na prestação dos serviços, na posição de concessionárias. Como concessionárias, essas companhias não têm tido maiores dificuldades na execução dos serviços, na medida em que, pelo seu porte e influência regional ou macrorregional, não sofrem interferência significativa dos respectivos poderes concedentes municipais na formulação das políticas correspondentes. Agem como se fossem também titulares dos serviços, regulando-os conforme as injunções regionais.

É evidente que o município, como poder concedente, tem a prerrogativa jurídica da regulação unilateral e do controle dos serviços (a cha-

mada lei do serviço), objetivando melhores condições e modicidade na sua prestação. Entretanto, dadas a situação de monopólio natural e as dificuldades técnicas e operacionais que o município teria na encampação desses serviços, já que inexistente significativa concorrência entre empresas de saneamento para o embate comparativo que pudesse alimentar um processo adequado aos seus interesses, o poder local não tem a força necessária para o pleno exercício de sua competência no setor.

Cria-se, neste caso, um impasse, uma vez que o município tem o poder jurídico para lastrear possível intervenção, mas não tem o poder de fato (político e técnico) para efetivar o poder jurídico, dando-lhe eficácia. Esta situação só pode ser prevenida, de forma apropriada, mediante uma política de descentralização do setor, prevista em lei complementar, armada com instrumentos de negociação eficaz, com base em critérios objetivos que permitam assegurar, a todos os níveis de governo envolvidos, uma justa satisfação dos interesses correspondentes, objetivando a racionalização na prestação desses serviços.

### **3.3. Requisitos fundamentais dos serviços de saneamento**

A Constituição de 1988 estabelece, no artigo 175, que os serviços públicos, prestados diretamente pelo poder público ou em regime de concessão ou permissão, devem atender aos direitos dos usuários (inc. II) e observar manutenção adequada (inc. IV), de acordo com a lei. O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados, substitutivo ao de nº 179, do Senado Federal,<sup>4</sup> reconhece como adequado o serviço, em geral, que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, generalidade, atualidade e cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (artigo 6<sup>º</sup>).

Já o Projeto de Lei 199/93, da Câmara dos Deputados,<sup>5</sup> considera o saneamento, em particular, como o conjunto de ações sócio-econômicas que têm por objetivo alcançar medidas crescentes de salubridade ambiental, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida tanto nos centros urbanos como nas comunidades rurais (artigo 1º, parágrafo único, I). Entende a salubridade ambiental como o estado de higidez em que vive a população, tanto no que se refere à capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias e epidemias veiculadas no meio ambiente, como no tocante a seu potencial de promover o aproveitamento das condições mesológicas favoráveis ao pleno gozo da saúde e do bem-estar (artigo 1º, parágrafo único, II).

Da combinação entre esses preceitos é possível agrupar e isolar quatro grandes linhas de exigências que constituiriam os requisitos fundamentais dos serviços de saneamento, do ponto de vista dos usuários. São elas:

- a universalidade do atendimento em nível essencial, mediante cobertura física adequada e combinação de subsídios e tarifas que permitam acesso por parte da demanda não solvável (em correspondência às condições de generalidade de acesso e de modicidade das tarifas, com vistas à universalização do atendimento essencial);
- a qualidade do serviço, avaliada de modo objetivo e estrito, ou seja, quanto às condições de regularidade e eficiência;

---

<sup>4</sup> Dispõe sobre o regime de concessões da prestação de serviços públicos, previsto no artigo 175 da Constituição Federal.

<sup>5</sup> Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

- o atendimento aos requisitos de uso racional dos recursos naturais, incluindo a conservação da água de abastecimento público (em correspondência ao aperfeiçoamento das condições mesológicas, mediante a preservação de um recurso reconhecidamente cada vez mais escasso);
- a adequada conservação e manutenção dos ativos, tendo em vista preservar as condições de prestação dos serviços a médio e longo prazos (em correspondência às condições de continuidade, a médio e longo prazos).

Esses requisitos constituem referências centrais de regulação e controle para as três esferas de poder público, de acordo com suas competências. Eles envolvem a necessidade de um referencial unificado de padrões de qualidade e de atendimento essencial, que deverá servir tanto para as ações de regulação e controle como para as de assistência técnica e capacitação.

### **3.4. Recorrência a ações complementares e supletivas**

#### **3.4.1. Fundamentos da ação complementar**

A titularidade sobre os serviços públicos de interesse local pertence, nos termos da Constituição de 1988, aos municípios. Este é o caso das partes dos serviços de saneamento que correspondem à sua relação final e direta com os usuários residenciais. O mesmo não se aplica sempre à relação com os grandes usuários industriais ou co-

merciais e à produção das capacidades básicas dos serviços.

Um primeiro critério de partilha entre as competências dos municípios e dos estados e entre estas e as da União é o da complementaridade de funções, cujos principais aspectos jurídicos foram discutidos na subsecção 3.1. Neste caso, a ação da instância de poder público mais abrangente ocorre em virtude do carácter mais amplo da função complementar (por exemplo, a captação e reservação de grandes vazões, tratamento e disposição final de efluentes ou de resíduos sólidos, etc.), cuja escala não seria compatível com a jurisdição da esfera de menor abrangência territorial.

Não é possível estabelecer uma base técnica rígida para esse partilhamento. Em alguns casos, as condições tecnológicas e económicas serão favoráveis à internalização dessas funções na jurisdição menos abrangente e, em outros, poderá ser indispensável seu tratamento em escala mais ampla que a da prestação final do serviço. Em linhas gerais, esse raciocínio conduz à definição de que a titularidade típica de poder concedente dos serviços nas relações finais com os usuários residenciais é municipal. Nas relações com grandes usuários e na produção de capacidades básicas, poderá ser municipal ou não, dependendo das condições de conexão tecnológica e económica com sistemas de abrangência territorial mais ampla.

Ainda na linha da partilha de competências complementares, é possível que a própria distribuição final venha a ser objeto de uma titularidade de jurisdição mais ampla que a municipal. Isso é cabível sempre que a racionalidade de operação do serviço vier a ser maior no âmbito de um conjunto de municípios do que em cada um deles isoladamente, como é o caso dos serviços públicos de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Nestes

casos, a titularidade municipal sobre os serviços de interesse local fica transferida para a entidade mais abrangente.

Em qualquer dos casos, a recorrência à ação complementar ocorre fundamentalmente a partir de uma racionalidade tecnológica e administrativa, e não em razão de uma incapacidade do município em prestar o serviço adequado. No que se refere a grandes consumidores e à formação de capacidade básica, poderá haver uma extrapolação do caráter local dos serviços, o que, naturalmente, torna ineficaz a competência local para resolvê-los. E, no caso da articulação intermunicipal, visando a racionalização de serviços comuns, trata-se do reconhecimento das vantagens de uma agregação territorial mais ampla que não envolve, por princípio, falha da gestão local.

### **3.4.2. Fundamentos da ação supletiva**

A ação supletiva, diferentemente da complementar, tem lugar sobre serviços que deveriam, em princípio, ser objeto de gestão local. Associa-se, a esse tipo de ação, algum nível de falha do titular do serviço em prestá-lo adequadamente ou em exercer seu poder concedente. Admite-se como adequadamente prestados, para fins de fundamentar a ação supletiva, os serviços que cumprem os requisitos básicos definidos no item 3.3.

As falhas associam-se, fundamentalmente, a quatro processos:

- descompasso entre a demanda planejada e a demanda real, com estrangulamento da oferta (geral ou localizada);
- não realização dos investimentos previstos em melhoria operacional, expansão da oferta e outros;

- ineficiência (técnica, econômica, administrativa) na operação dos serviços;
- inadequação ou degradação da infra-estrutura física.

Esses processos podem se combinar e dar origem a várias manifestações particulares de falhas. Mas, de maneira geral, elas estão associadas a um ou mais deles. Evidentemente, há casos em que as manifestações de falhas no serviço acontecem em caráter excepcional e temporário, não justificando ação supletiva de outra esfera do poder público. Isto se dá tanto no âmbito da prestação por órgãos da administração direta ou indireta, como no da concessão a terceiros. Neste último, a manifestação temporária de falha pode corresponder ao tempo necessário para que o poder concedente municipal faça valer seus instrumentos de regulação e controle.

Quando, no entanto, as falhas relativas aos requisitos fundamentais do serviço manifestam-se de maneira continuada, caracteriza-se uma situação crônica de deficiência. Esta não pode ser simplesmente imputada ao concessionário, uma vez que a permanência na situação de desatendimento caracteriza problema do titular do serviço no exercício de sua titularidade. E, em se tratando de serviço público essencial, de competência comum, é natural que uma situação de deficiência crônica enseje o concurso da ação supletiva.

Conforme analisado nos estudos jurídicos da seção 3.1, são muito raros os casos em que a ação supletiva de uma entidade da federação (a maior) venha a se exercer contra a vontade de outro (a menor), mesmo em face de falhas na prestação do serviço. Mas há uma série de situações em que a ação supletiva pode ter lugar mediante acordo entre os poderes públicos, a bem do serviço. Ela difere da ação complemen-

tar por envolver serviço que em princípio estaria abrigado na esfera municipal, mas assemelha-se a ela por implicar partilha de titularidade, que será proporcional à magnitude da ação supletiva e consentânea com seu caráter específico.

Nem sempre a cooperação entre duas instituições do poder público implica partilha de titularidade. É normal e desejável que a União e o estado promovam programas de capacitação técnica, de melhoria operacional, de assistência técnica e outros, em benefício dos municípios, sem que isso implique partilha de titularidade nos serviços locais. Mas, quando a ação supletiva tem lugar em uma situação de deficiência crônica, envolvendo risco à saúde pública ou ao meio ambiente, a esfera que suplementa assume sua quota de titularidade. Sua ação não se reveste apenas do caráter de ajuda à comunidade carente, mas de co-responsabilidade, fundada na competência comum sobre a prestação de serviço essencial. E essa co-responsabilidade está presente mesmo quando a ação ocorre mediante acordo.

### **3.4.3. Regulação e controle nas ações compartilhadas**

O caráter das ações complementares e supletivas determina a necessidade de uma estrutura de regulação e controle que permita o efetivo exercício de titularidades compartilhadas entre as três esferas do poder público. Dada a heterogeneidade das condições de prestação do serviço e das necessidades regionais e locais com respeito aos padrões de atendimento exigíveis, é de se prever que a titularidade poderá ser exercida segundo diversos arranjos de partilha e cooperação entre as esferas competentes.

Este é um fundamento importante para a estrutura de regulação e controle do novo ordenamento institucional, que para ser estável deverá abrigar as formas possíveis de co-responsabilidade entre as entidades da federação. Para isso, é necessário que os órgãos que venham a compor a estrutura de regulação e controle estejam plenamente capacitados, de fato e de direito, para exercer a titularidade. Nesse sentido, é necessário que as figuras jurídicas que venham a compor essa estrutura sejam pessoas de direito público, legitimamente capazes de agir em nome do poder público.

Isso não exclui o necessário controle social dessa estrutura, a ser exercido mediante efetiva representação dos diferentes agentes sociais que prestam e que utilizam os serviços de saneamento. O que fica descartado, em face da singularidade das relações entre os serviços e seus poderes concedentes, determinada tanto pela distribuição de competências como pelas características tecnológicas dos serviços, é a hipótese de se regular e controlar a prestação a partir de pessoas privadas, mesmo que investidas de ampla representatividade social.

### **3.5. Aspectos jurídicos da descentralização administrativa\***

A descentralização consiste na transferência de atribuições de uma pessoa jurídica para outra. Do ponto de vista jurídico-administrativo, difere da desconcentração, que implica apenas uma distribuição de competências no âmbito da pessoa jurídica, pressupondo uma organização hierárquica. A desconcentração configura relações de coordena-

---

\* Texto de Paulo J. V. Lomar.

ção e subordinação entre órgãos da mesma pessoa jurídica, cuja figura central, a nível das pessoas jurídicas públicas integrantes da federação brasileira, é o chefe do Poder Executivo: presidente, governador ou prefeito. A descentralização, ao contrário, pressupõe a existência de duas pessoas jurídicas distintas, havendo, uma em relação à outra, relações de vinculação não hierárquica, política e de controle.

Existe uma descentralização política e outra administrativa. A primeira, inerente ao sistema federativo, foi consolidada na Constituição Federal, que distribuiu competências entre os níveis de governo, todas pessoas jurídicas públicas com capacidade legislativa própria segundo os termos constitucionais. As atividades de cada um deles (União, estados federados, Distrito Federal e municípios) não constituem delegação ou concessão do Governo Federal. Todos são titulares dessas atividades, de maneira originária. A descentralização administrativa ocorre quando qualquer dos níveis do governo cria outra pessoa jurídica, sem capacidade legislativa, vinculada ao ente político que a tenha criado, dotada da capacidade de auto-administrar-se para a realização das atribuições e objetivos que lhe tenham sido outorgados, mediante lei, pela pessoa jurídica criadora.

Existem duas modalidades de descentralização administrativa: territorial ou geográfica e por serviços ou funcional. No primeiro caso, tem-se a capacidade administrativa genérica, vinculada a um território geograficamente delimitado. No segundo, atribui-se à pessoa jurídica criada a titularidade ou a execução de determinado serviço público. Em geral, as duas modalidades se tangenciam, dado que, de um lado, os serviços ou funções se realizam num território determinado que, conforme o caso, pode até coincidir ou ultrapassar as fronteiras nacionais e, de outro, no primeiro caso, na área geográfica de atuação delimitada, a pessoa jurídica criada pode ser incumbida de um ou alguns serviços ou funções públicas.

A descentralização por serviços pressupõe que estes pertençam à pessoa jurídica criadora e somente pode ocorrer mediante lei, aprovada pelo Poder Legislativo, que institua autarquias ou fundações governamentais ou autorize a criação de sociedades de economia mista ou de empresas públicas. Nesta modalidade, podem ser descentralizadas a titularidade e a execução de serviço público, com relativa autonomia estabelecida nos termos da lei e com sujeição a controle ou tutela, nos limites da lei, para que não se desvie dos fins traçados. Este controle deve ser efetuado nos termos da lei, para assegurar certa margem de independência, sem o que não se justificaria sua criação.

Existe, ainda, a descentralização por cooperação, quando a pessoa jurídica pública titular de determinado serviço público transfere a outra pessoa jurídica pública ou privada, mediante contrato administrativo ou ato unilateral, a sua execução, sujeitando-a, entretanto, à tutela do nível de governo titular. Neste caso, a descentralização não pode ser feita por lei, pois a Constituição Federal exige contrato ou ato administrativo (artigo 175), porque pretende manter nas mãos do Poder Executivo a disponibilidade sobre o serviço, o que não ocorre quando a descentralização se faz mediante lei.

### **3.5.1. A administração indireta na Constituição Federal de 1988**

A Constituição de 1988 estabeleceu diversas disposições gerais aplicáveis à administração pública em todos os níveis de governo. Com o objetivo de evidenciar a incidência dessas disposições sobre todas as entidades públicas, o legislador constituinte exagerou na linguagem, colocando as fundações fora da administração indireta. Esta confusão

terminológica existente na Constituição Federal, no entanto, não exclui as fundações da sujeição a essas disposições gerais. Ao contrário, reafirma que também às fundações essas disposições são aplicáveis.

Assim, ao lado das fundações instituídas e mantidas pelo poder público, estão incluídas as autarquias, as empresas públicas e sociedades de economia mista, sejam estas últimas empresas prestadoras de serviços públicos ou realizadoras de atividades econômicas compreendidas no âmbito da iniciativa privada. Em síntese, a expressão administração indireta é usada na Constituição "para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico".<sup>6</sup>

### **3.5.2. Entidades da administração indireta**

Preliminarmente, importa distinguir as características peculiares das pessoas jurídicas privadas das públicas. As primeiras têm origem na vontade das pessoas particulares, finalidade de interesse particular individual ou de grupos, liberdade de fixar, modificar ou desistir de prosseguir com seus próprios objetivos, inclusive, de se extinguir, inexistência de prerrogativas de autoridade, e sujeita à fiscalização do poder público. As pessoas jurídicas públicas caracterizam-se por nascerem da vontade do Estado, visarem objetivos de interesse coletivo, inexistência de liberdade na determinação ou modificação dos seus fins e obrigação de cumpri-los, impossibilidade de extinção por decisão própria, subordinação ao controle popular e do Estado, e por disporem usualmente de prerrogativas de autoridade.

---

<sup>6</sup> Piello, Maria Sylvia Zanella di. *Idem*, op. cit., p. 319.

No entanto, uma pessoa jurídica privada, quando surge, possui quase todas as características das pessoas públicas. Neste caso, as diferenças principais residem no regime jurídico próprio do direito administrativo, inerente às pessoas jurídicas públicas, tais como a sujeição aos princípios constitucionais relativos à realização de procedimento licitatório, faculdade de modificação e de rescisão unilateral de contrato, impenhorabilidade de seus bens, imunidade tributária, auto-executoriedade de seus atos administrativos, etc. As pessoas jurídicas privadas criadas pelo poder público regem-se pelo direito privado, desde que não exista norma de direito público dispondo em contrário. Em outras palavras, seu regime jurídico é misto, em decorrência do fato de o Estado ter utilizado o direito privado apenas como meio para o alcance de finalidade de interesse público. Sendo este indisponível, devendo sempre prevalecer o interesse coletivo sobre o particular, seria absurdo usar unicamente o direito privado.

Em conseqüência, muitas são as normas comuns às entidades da administração indireta estabelecidas na Constituição Federal. Primeiramente, cabe lembrar a exigência de criação com base em autorização legal. Os incisos XIX e XX do artigo 37, respectivamente, prescrevem que somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública, e que depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.

Em seguida, todas as entidades da administração indireta estão sujeitas à fiscalização e ao controle do Poder Legislativo (artigo 49, inciso X). O artigo 70 determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração

indireta, referente à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo controle interno do Poder Executivo. E o artigo 71 acrescenta que, na sua tarefa de realizar o controle externo, o Congresso Nacional será auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, inclusive sobre as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal. Portanto, este preceito constitucional alcança também as empresas de que a União participe, mesmo em posição minoritária.

O controle interno no âmbito do Poder Executivo constitui exigência expressamente prevista no artigo 74 da Constituição, com a finalidade de:

- avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Como se pode constatar, o controle não se restringe apenas aos aspectos de legalidade, mas alcança o mérito operacional, ou seja, a eficácia e a eficiência da ação governamental. Nesse âmbito,

o preceito constitucional da economicidade, previsto no artigo 70, adquire real importância na medida em que significa o máximo de resultados com o mínimo de despesas.

Também no campo das finanças públicas, existem disposições comuns às entidades da administração indireta. O artigo 163 da Constituição Federal prescreve que lei complementar disporá sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização das instituições financeiras; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas daquelas voltadas ao desenvolvimento regional.

No inciso VII do artigo 52, atribui-se ao Senado Federal competência para dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal. Determinou-se, ainda, no parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 88, a inclusão dos orçamentos fiscal e de seguridade social das entidades da administração indireta, inclusive fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, na lei orçamentária anual. Remeteu-se, também, para lei complementar (parágrafo 9º do artigo 165), estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial das entidades da administração indireta, bem como condições para instituição e funcionamento dos fundos.

Os servidores públicos das entidades da administração indireta também subordinam-se a diversas normas constitucionais. Conforme o

artigo 39, os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios estão subordinados a regime jurídico único e planos de carreira. Este preceito abrange, portanto, apenas os servidores pertencentes às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo 1º do artigo 173 preceitua que a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que exploram atividades econômicas sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, de modo que a relação jurídica com seus empregados será regida pelas normas da legislação trabalhista vigente.

Entretanto, o inciso II do artigo 37 da mesma Constituição derroga parcialmente as normas da legislação trabalhista ao fixar que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração. No mesmo artigo, os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros (natos ou naturalizados) que preencham os requisitos estabelecidos em lei; assegura-se o direito de greve; veda-se a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, inclusive nas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público, e garante-se a irredutibilidade de vencimentos.

Finalmente, ainda em relação aos servidores, há que considerar o disposto no artigo 169, parágrafo único, segundo o qual a concessão de qualquer vantagem ou remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorren-

tes, e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

No âmbito federal, ainda vigora o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com as modificações sofridas ao longo do tempo através de leis posteriores. Importa, pois, para o presente estudo, a análise de alguns de seus principais preceitos. Seu artigo 4º determina que a administração federal compreende:

- a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios;
- a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; e fundações públicas.

O artigo 5º fixa a definição legal, para a administração federal, de cada uma das modalidades de entidades situadas no campo da administração indireta. Assim, segundo esta norma:

• *autarquia* - é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para se melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

• *empresa pública* - é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o

Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

• *sociedade de economia mista* - é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta;

• *fundação pública* - é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

A definição correspondente à sociedade de economia mista incorpora as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e a relativa à fundação pública, as modificações efetuadas pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Quanto a esta última, o parágrafo 3º do mesmo artigo 5º prescreve que ela adquire personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações.

### 3.5.2.1. Autarquia

Doutrinariamente, autarquia é pessoa jurídica que assume funções típicas do poder público buscando a satisfação de interesses coletivos sob

um regime jurídico de direito público, mais precisamente de direito administrativo. Segundo o professor Celso Antonio Bandeira de Mello:

"Tratando-se de satisfação pública, pertinente à coletividade em sua expressão jurídico-institucional - responsável, pois, tanto pela guarda dos interesses do todo como pela garantia dos interesses das partes -, em princípio o regime normativo que regula a matéria se informa no postulado da obrigatoriedade da constituição e desenvolvimento das relações que a explicitam. Da mesma forma, acolhe o princípio da supremacia e autoridade, de plano, conferida aos atos dos órgãos que representam o interesse público. A indisponibilidade dos bens objeto das relações desta ordem é a regra geral, pois devem se circunscrever à realização das finalidades legalmente previstas que delimitam antecipadamente seus objetivos.

Por tudo isto, o regime de direito público se caracteriza pela autoridade dos agentes encarregados do interesse público, pela presunção de legitimidade dos atos que o expressam, pela adscrição à finalidade legal em que escoram, pela obrigatoriedade das determinações em seu nome exaradas pelos poderes competentes, pela superioridade sobre o interesse privado, etc.

Portanto, fundamentalmente, regime de direito público é o que encampa estes princípios, instrumentando a coletividade para a defesa de seus interesses, através do conjunto de normas que definem uma situação jurídica especial e privilegiada, tendo em vista a salvaguarda deles e sua forma de realização.

A autarquia é titular de interesses configurados como públicos, isto é, de interesses submetidos a um regime especial de proteção jurídica, marcado pelos característicos apontados." <sup>7</sup>

Nessas condições, a autarquia age sobre os particulares, pessoas físicas e jurídicas, valendo-se de prerrogativas de autoridade, próprias do poder público, para a concretização do bem coletivo. Difere dos níveis de governo apenas por não ter Poder Legislativo e, portanto, por não ter a capacidade de fazer leis. Seu regime jurídico administrativo pode ser sintetizado em dois princípios fundamentais: o da supremacia do interesse coletivo sobre o particular ou privado e o da indisponibilidade dos interesses públicos.<sup>8</sup>

As características principais da autarquia consistem em sua criação por força de lei, personalidade jurídica própria (capacidade de ser titular de direitos e obrigações próprios, sujeição plena ao regime jurídico público administrativo, capacidade de auto-administração, mas não de auto-normação legislativa), especialização de objetivos e atribuições para a prestação de serviços e ou funções públicas específicas e, por fim, sujeição ao controle administrativo ou tutela de legalidade, legitimidade e operacional ou de resultados.

### 3.5.2.2. Fundação

Quanto à fundação, doutrinariamente, existem divergências e polêmicas que se acirram a partir da Constituição de 1988, que distinguiu, nominalmente, a fundação da administração indireta, aparentando pretender reservar-lhe regime jurídico distinto das demais entidades usualmente compreendidas no conceito de administração indi-

---

<sup>7</sup> Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 1968, p. 237 e 328.

<sup>8</sup> *Idem*, op. cit., p. 292.

reta. De fato, exame percuciente do texto constitucional revela que o legislador constituinte pretendeu, na verdade, enfatizar sua sujeição ao regime jurídico público delineado na Constituição. Duas correntes se formaram. De um lado, os que defendem a natureza privatística de todas as fundações instituídas pelo poder público e, de outro, os que admitem fundações de direito público e fundações de direito privado, sendo a primeira uma espécie de autarquia.<sup>9</sup>

A fundação distingue-se da associação ou corporação por não se configurar como uma reunião de pessoas que se agrupam com o objetivo de propugnar pelos próprios interesses comuns. É um patrimônio juridicamente personalizado, para servir a fins de utilidade pública, alcançando terceiros. A fundação pública pode possuir regime jurídico-administrativo próprio ou se subordinar a regime jurídico privado previsto no Código Civil, quando ficará sujeita a outras normas jurídicas parcialmente derogatórias do regime privado, especialmente aquelas estabelecidas na Constituição Federal.

No âmbito federal, apesar da definição de fundação adotada no inciso IV do art. 5º do Decreto-Lei nº 200/1967, a lei federal que instituir fundação poderá lhe impor regime jurídico de direito público, fazendo com que não vigore, nesta hipótese específica, a definição do inciso IV do art. 5º do Decreto Lei nº 200/67.<sup>10</sup> Fundação é "o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da administração pública, nos limites da lei."<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Pietro, Maria Sylvia Zanella di, *idem*, op. cit., p. 319.

<sup>10 e 11</sup> *idem*, op. cit., p. 320.

Na fundação privada, o papel do instituidor exaure-se com a sua criação, passando a criatura, a partir deste momento, a ter vida independente da de seu criador: as modificações estatutárias são efetuadas por decisão de seus administradores. Tal não ocorre na fundação governamental, pois é o interesse público que exige sua criação. Em função de qualquer alteração no conteúdo desse interesse, pode ser efetuada alteração na lei de sua criação ou mesmo sua revogação. Assim, a fundação instituída pelo poder público será sempre instrumento de sua ação.

“O que é importante assinalar é que, quando a administração pública cria fundação de direito privado, ela se submete ao direito comum em tudo aquilo que não for expressamente derogado por normas de direito público, podendo essas normas derogatórias constarem da própria Constituição, de leis ordinárias e complementares federais e da própria lei singular, também federal, que instituiu a entidade.”<sup>12</sup>

### 3.5.2.3. Empresa pública

É a entidade cuja criação ou extinção é autorizada por lei, dotada de personalidade jurídica de direito privado com a finalidade de exploração de atividade econômica ou de prestação de serviço público, vinculada ao controle estatal e aos fins especificados na lei. A empresa pode surgir, com base em lei específica, da transformação de órgãos ou de autarquias, da desapropriação de ações de sociedade anônima já constituída.

Por estar vinculada aos objetivos sociais fixados em lei, não pode a sociedade, por vontade própria, usar seu patrimônio para finalida-

---

<sup>12</sup> Idem, op. cit., p. 326.

des diversas. No entanto, como esclarece o inciso III do art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67, a empresa pública caracteriza-se principalmente por possuir capital exclusivo da União (ou do nível de governo que a tenha criado), podendo em sua instituição revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

#### 3.5.2.4. Sociedade de economia mista

A sociedade de economia mista, ao contrário da empresa pública, estrutura-se sob a forma de sociedade anônima, sendo sempre sociedade comercial. A empresa pública pode ser estruturada sob qualquer das formas admitidas no direito civil ou comercial, ou ainda sob forma nova, inédita, delineada na lei de sua instituição. A propósito, esclarece a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“A rigor, os conceitos do Decreto-Lei nº 200 somente são aplicáveis na esfera federal, já que ele se limita a estabelecer normas sobre a organização da administração federal; e, realmente, ele dispõe dessa forma. Ocorre que as características mencionadas nos referidos conceitos, com algumas ressalvas, são reconhecidas pela doutrina como próprias desses tipos de entidades; apenas esse aspecto, concernente à forma de organização, parece decorrer de opção do governo federal, podendo-se, então, argumentar que estados e municípios não se sujeitam a essa exigência.”<sup>13</sup>

O capital na sociedade de economia mista é majoritariamente público, enquanto na empresa pública é exclusivamente público. A lei

<sup>13</sup> *Idem*, *op. cit.*, p. 333 e 334.

das sociedades anônimas possui um capítulo dedicado exclusivamente às sociedades de economia mista. Não se admite a estruturação destas sob qualquer outra forma societária que não a sociedade anônima.

Entretanto, não bastam a forma de sociedade anônima e a condição de acionista majoritário do poder público para que a sociedade seja considerada de economia mista. É indispensável que este participe efetivamente de sua gestão e faça dela um instrumento de sua atuação.

### **3.6. Interações com direito econômico e defesa do consumidor**

Pode-se admitir dois canais disjuntos de controle social do saneamento ambiental. O primeiro refere-se à participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle. Assegura-se, assim que os usuários, através de representantes legítimos, participem do processo de decisão em questões como prioridades, normas, informações sobre carências regionais e padrões técnicos diferenciados, entre outras.

Outra forma de controle social, distinta da anterior, ocorre quando os usuários assumem o papel típico de consumidores, como tal, com direito a receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade. Nesta seção, discutem-se os instrumentos e as condições de inserção dos usuários nessas duas formas de controle social sobre a prestação dos serviços.

#### **3.6.1. Participação dos usuários nos órgãos colegiados**

Em relação ao controle social nos órgãos normativos e deliberati-

vos, é necessário prever e estabelecer não só a proporcionalidade mas, principalmente, os canais capazes de representar com legitimidade a comunidade usuária dos serviços. Essa tarefa apresenta significativa dificuldade, principalmente em se tratando de órgãos federais. Requer, simultaneamente, a qualificação das entidades formalmente constituídas de usuários, que poderiam se habilitar para eleger participantes, e a sua distribuição por regiões ou estados, dependendo do órgão específico.

A nível estadual, também não são poucas as dificuldades para garantir uma adequada representatividade dos usuários nos órgãos decisórios, que pressupõe uma definição de critérios para uma efetiva participação de representantes dos municípios e ou microrregiões e das regiões metropolitanas. No âmbito municipal, a escolha dos representantes dos usuários deve ficar a cargo das respectivas entidades de representação, ou do conjunto da comunidade, no caso de municípios pequenos sem organizações formalizadas de usuários. É neste nível que se afigura mais adequado o exercício do controle social, no que se refere à participação dos usuários finais dos serviços.

A participação da comunidade através de representantes junto à administração municipal é prevista na Constituição Federal. O artigo 29, inciso X, indica, entre os princípios a serem atendidos nas leis orgânicas municipais, a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". Desta forma, ao se prever a participação popular no processo de planejamento municipal, abre-se espaço para que os projetos prioritários possam ser estabelecidos em consonância com as necessidades da população local. O saneamento ambiental, dadas as suas características de componente essencial preventivo da saúde pública, certamente constará entre os itens mais importantes de controle social no âmbito das políticas municipais.

No Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispõe, entre outros itens, sobre a participação da comunidade na gestão deste sistema. Representantes dos usuários, ainda que não especificados, são incluídos entre os membros do Conselho de Saúde, que tem caráter permanente e deliberativo, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde (artigo 1º, II, 4º). Instituto semelhante deve ser previsto na formação dos órgãos colegiados que venham a compor o sistema de saneamento, especialmente a nível local. É oportuno, inclusive, verificar a pertinência da unificação dos colegiados locais afetos a políticas de saúde e saneamento, dada a mútua aderência entre as matérias.

### **3.6.2. A participação dos usuários no controle da prestação do serviço - garantias constitucionais**

A Constituição brasileira, no artigo 5º, assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso do poder. Acrescenta, reforçando ainda mais incisivamente os direitos individuais, que: "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência".

A Constituição exige, ainda, que conste da lei orgânica municipal o preceito da "iniciativa popular de projeto de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado" (artigo 29, XI). Garante-

se, desta forma, um canal de participação para que determinadas necessidades da comunidade, ou pleitos de segmentos de usuários, possam ser reivindicados junto ao governo local.

No nível federal, a Constituição estabelece que o Congresso Nacional e suas casas terão comissões permanentes e temporárias, às quais, em razão das matérias de sua competência, cabe “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” e “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” (artigo 58, 2º, II/IV), o que assegura direito de participação ao longo do processo legislativo de criação e regulamentação do ordenamento institucional em estudo.

Na seção relativa à fiscalização contábil, financeira e orçamentária do capítulo referente ao Poder Legislativo, a Carta de 88 determina que qualquer cidadão ou associação “é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (artigo 74, 2º). Ao se referir especificamente à prestação dos serviços públicos, o artigo 175 estabelece que a lei disporá sobre os “direitos do consumidor” (inciso II) e “a obrigação de manter serviço adequado” (inciso IV).

Ao abordar a administração pública, a Constituição dispõe que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social...” (artigo 37, parágrafo 1º). Especifica, ainda, no parágrafo 2º, que as reclamações relativas aos serviços públicos serão disciplinadas em lei. Esse preceito abre a oportunidade para a elaboração de uma “lei de reclamações”, específica para os serviços, como item prioritário do ordenamento institucional do saneamento, tão logo seja implantado. Essa norma e os demais instrumentos decorrentes deverão comple-

mentar, de forma específica, as disposições gerais que regulamentam os direitos dos consumidores em relação aos serviços de saneamento.

### **3.6.3. Direitos dos consumidores - aplicabilidade de algumas disposições gerais**

A Lei nº 8.078, de 11/09/90, dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor e cria a Política Nacional de Relações de Consumo, objetivando, entre outros itens, “a racionalização e melhoria dos serviços públicos” (artigo 4, VII). No artigo 22, o Código estabelece que “os órgãos públicos, por si ou suas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.

Ao estabelecer os direitos básicos do consumidor, o Código determina, no artigo 6, X, que se assegure a “adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”. No mesmo artigo, os incisos II e III destacam como direitos do consumidor a “educação e divulgação sobre o consumo adequado de produtos e serviços” e a “informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço”. O Código do Consumidor proíbe, ao fornecedor de produtos ou serviços, “prevaler-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços” (artigo 39, IV).

Pode-se deduzir, dos dispositivos legais citados, que tanto a Constituição Federal (artigo 37), como o Código de Defesa do Consumidor claramente relacionam o direito de receber serviços adequados, públicos ou não, à necessidade do usuário ser devidamente informado sobre

as características dos serviços prestados, de forma a permitir uma correta avaliação da prestação efetiva do serviço. Isso confere uma dimensão peculiar ao sistema de informações do saneamento que, mais do que um instrumento de gestão da própria estrutura institucional do setor, configura-se como parte dos direitos dos usuários. Essa tarefa não é simples no âmbito do saneamento, uma vez que muitos dos atributos dos serviços não se traduzem em especificações de fácil entendimento do usuário comum. Mas é necessário empreender esforços nesse sentido.

### **3.6.4. Canais existentes para reclamações na estrutura de defesa do consumidor**

A lei que instituiu o Código do Consumidor criou, também, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), que pressupõe uma composição de órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios (artigo 105). Ao Departamento Nacional de Direito Econômico, vinculado ao Ministério da Justiça, coube a coordenação da política do Sistema Nacional. Na prática, as funções de defesa do consumidor têm sido assumidas, predominantemente, pelos órgãos públicos vinculados aos estados. Cabe ressaltar que esta prática difere da tradição internacional, na qual os órgãos de defesa do consumidor são, na maioria, de caráter privado.

No Brasil, os principais canais de reclamação dos usuários são, hoje, as Coordenadorias de Proteção e Defesa do Consumidor (Procons), vinculadas às Secretarias da Justiça e da Defesa da Cidadania, o Departamento Estadual de Polícia do Consumidor (Decon) e, em menor escala, a Curadoria de Defesa do Consumidor, que trata somente de causas de interesse difuso ou coletivo, com vítimas. De âmbito esta-

dual, o Procon conta, além do órgão central, com as Divisões de Ação Regional, localizadas no interior e voltadas para o atendimento operacional e suporte técnico das distintas regiões estaduais. Essas divisões atuam, ainda, no sentido de estabelecer convênios com as prefeituras, para a instituição de Procons municipais.

Quase todas as capitais do país já contam com essa coordenadoria, mas ainda é pouco expressivo o número de entidades municipais conveniadas, se considerado o país como um todo. O estado de São Paulo apresenta o maior número de convênios com prefeituras, possuindo, atualmente, 244 Procons municipais. O Procon atende reclamações de consumidores e usuários respaldadas nos dispositivos da Constituição Federal, do Código de Defesa do Consumidor e da legislação em torno do abuso do poder econômico. Os procedimentos regulares do órgão pressupõem averiguação da queixa e estabelecimento de multas, indenizações ou obrigatoriedade de reparos, conforme o caso, ou encaminhamento para instituições com competência legal para fiscalizar e punir as agressões aos consumidores.

Por se tratar de uma delegacia, o Decon, que tem a função de apurar e coibir crimes contra a economia popular, atua apenas nos casos em que os danos causados ao consumidor requerem ações penais, e pode ser acionado tanto pelo usuário como pelo Ministério Público, ou órgãos governamentais, entre os quais o Procon. Nas questões referentes ao setor do saneamento básico, o usuário, em geral, recorre ao Procon, quando acredita que não poderá solucionar sua queixa nas próprias prestadoras do serviço. Estas podem ser as empresas concessionárias ou a administração municipal, conforme a especificidade da operadora do serviço ou a natureza do problema.

Em São Paulo, e na maioria das cidades de maior porte, constam,

da lista telefônica, os telefones emergenciais a serem contactados em caso de falta de água, problemas relacionados a esgotamento sanitário ou poluição e danos ao consumidor, entre outros. Quando se trata de problema de falta de água ou reclamações relativas ao esgotamento sanitário, o usuário pode se dirigir, em primeira instância, ao prestador do serviço. As queixas relativas ao não recolhimento de lixo e inundações são dirigidas às prefeituras municipais ou às administradoras regionais da prefeitura, quando existirem.

No âmbito dos Procons, as reclamações relativas à prestação de serviços públicos têm sido muito freqüentes, destacando-se, no caso do estado de São Paulo, as relacionadas ao sistema de abastecimento de água, que ocupam o primeiro lugar na lista geral de reclamações. O Procon paulista deve, por lei, publicar anualmente no Diário Oficial do estado, o cadastro de fornecedores acionados. A lista divulgada em março de 1994, referente ao período anual imediatamente anterior, registra expressivo número de queixas relativas ao setor do saneamento. A análise das redações envolvendo prestadoras de serviços de saneamento, em especial de abastecimento de água, revela que os problemas atingem todos os itens passíveis de queixa, o que não é usual entre os demais serviços ou produtos de mercado.

Além de atender as reclamações dos usuários, o Procon tem atuado junto às comunidades, divulgando os direitos dos consumidores e orientando quanto aos procedimentos de reivindicação e reparação. O Procon-SP distribui gratuitamente publicações destinadas a informar o consumidor sobre os produtos e serviços específicos e os mecanismos de proteção desses direitos. Entre elas, destaca-se a cartilha "Como constituir uma associação civil de defesa do consumidor", onde se esclarece que a defesa dos interesses e direitos dos consumidores pode ser exer-

cida em juízo, individualmente, ou a nível coletivo (artigo 81).

A defesa coletiva é prevista no artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal, que determina que “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados, judicial ou extrajudicialmente”. A função de informar atribuída ao Procon, desta forma, é de fundamental importância para que as associações de defesa do consumidor sejam corretas e legalmente constituídas.

### **3.6.5. A responsabilização sobre a prestação não adequada de serviços públicos**

O Código de Defesa do Consumidor obriga as pessoas jurídicas a repararem os danos causados nos casos de descumprimento total ou parcial da prestação adequada de serviços, nas formas previstas no artigo 22, parágrafo único. Ao definir as responsabilidades pela adequada prestação de serviços, o artigo 14 expressa que “o fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos”.

Entre as sanções administrativas previstas no artigo 56 para as infrações das normas de defesa do consumidor, sem prejuízo das ações de natureza civil e penal, indicam-se multas, suspensão de fornecimento de produtos ou serviços, intervenção administrativa e, particularmente relevante para os serviços públicos, a revogação de concessão ou permissão de uso. O parágrafo 1º estabelece que a “pena de cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual”. O artigo 59, pará-

gralo 2º, por sua vez, determina que “a pena de intervenção administrativa será aplicada sempre que as circunstâncias, de fato, desaconselharem a cassação de licença, a interdição ou suspensão de atividade”.

Cabe ressaltar que são consideradas circunstâncias agravantes, para os crimes tipificados no Código de Defesa do Consumidor, os atos lesivos praticados em operações que envolvam produtos ou serviços essenciais (artigo 76,V). A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e ao consumidor, entre outros itens, prevê que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (artigo 3º). Não é necessário que o concessionário seja acionado pelo poder concedente para responder às suas obrigações de adequada prestação do serviço redamadas pelo usuário. E isso não exclui, por outro lado, que o poder concedente, no papel de titular do serviço, também seja acionado.

Esses instrumentos sancionatórios são importantes na estrutura de ordenamento institucional em estudo, uma vez que garante ao usuário do serviço a obrigatoriedade de resposta, por parte do prestador do serviços, às suas queixas. É importante lembrar que a abertura desses canais de exercício dos direitos dos usuários torna ainda mais oportuna e prioritária a promulgação de uma lei que trate especificamente das redamações no âmbito dos serviços de saneamento.

### **3.6.6. Interações com a estrutura de defesa econômica**

A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e dispõe sobre a repressão a infrações contra a ordem econômica, atribuindo compe-

tência ao plenário do Conselho para “instruir o público sobre as formas de infração da ordem econômica” (artigo 7º, XVIII). Atribui, ainda, a mesma competência à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, aliada à de instruir quanto aos modos de prevenção e repressão das infrações da ordem econômica (artigo 14, XV).

Mais do que um instrumento para a defesa individual dos consumidores, esse sistema provê meios eficazes para o controle do abuso econômico por parte dos diversos agentes que fornecem bens e serviços necessários ao saneamento. São conhecidas as tendências à formação de cartéis e oligopólios nessa área, em decorrência das altas concentrações de capital e do elevado nível de especialização de alguns de seus componentes. Além das características de monopólio natural dos serviços como um todo, a infra-estrutura de saneamento envolve diversos insumos produzidos por meio de monopólios e oligopólios. É o caso dos tubos e conexões de ferro fundido, dos hidrômetros, de equipamentos de manutenção das redes e outros.

Dentro de uma perspectiva de flexibilização, em que a operação dos serviços pode ser outorgada a agentes privados, é importante que os órgãos públicos de regulação e controle possam contar com a colaboração de uma estrutura eficaz de vigilância da ordem econômica. A ação de grupos econômicos que, de forma conjugada, detenham a concessão de serviços e o mercado de insumos, pode levar a esquemas sofisticados de abuso econômico, que não podem ser controlados apenas com as salvaguardas específicas da regulação setorial do saneamento. Daí, a importância de uma articulação efetiva entre o ordenamento institucional do saneamento, que se forma, e a estrutura de controle do poder econômico, recentemente fortalecida.

A articulação entre o sistema de regulação e controle do sanea-

mento e a estrutura de defesa econômica não deve se restringir à acolhida de suas disposições e instrumentos. A exemplo do que ocorre em relação ao sistema de defesa de consumidor, deve-se buscar uma colaboração efetiva, na qual se complemente a ação típica da defesa econômica com instrumentos eficazes para conter as formas específicas de abuso econômico na construção da infra-estrutura e na prestação dos serviços de saneamento.

### 3.6.7. Elementos para a ampliação do controle social do saneamento

Avaliando-se a legislação nacional pertinente à defesa do consumidor, torna-se claro que as deficiências existentes quanto a um maior e mais efetivo controle social dos usuários não podem ser atribuídas a uma carência de instrumentos legais adequados. Tudo indica que a lacuna essencial está na inexistência de campanhas públicas de esclarecimento sobre os direitos do usuário, referentes aos serviços públicos ou aos produtos e serviços em geral, e sobre os deveres que os usuários devem cumprir, de contribuir para o controle social do atendimento das políticas e ações públicas.

Não basta, no entanto, ampliar o sistema de divulgação. Torna-se de extrema relevância precisar que instrumentos e meios de informações estarão sendo fornecidos aos usuários para que o controle social seja factível. Há que se considerar que a imensa maioria da população brasileira não só apresenta nível baixo de escolaridade como não está vinculada a associações de classe, de bairro, ou outras. No que se refere à especificidade do recebimento de prestação adequada de serviços de saneamento ambiental, a par das informações relativas à qualificação e

quantificação dos serviços, deve-se prever que as tarifas ou tributos pagos sejam expressos de forma transparente e de fácil compreensão a todos os usuários, inclusive os de baixa ou nenhuma instrução.

Cabe prever campanhas educativas, veiculadas, por exemplo, na mídia televisiva, com visual e linguagem adequados, indicando os direitos do usuário e os canais e procedimentos para queixas contra serviços públicos inadequados. A estrutura atual dos Procons e Decons parece ser adequada para órgãos receptores de reclamações dos usuários de serviços de saneamento, particularmente considerando-se as divisões regionais e os convênios municipais dos primeiros. Ressalva-se, contudo, que a atuação desses órgãos ainda é limitada, e que é preciso vencer os obstáculos que entavam a desejada generalização do exercício dos direitos dos consumidores.

Por isso, e por força das relações típicas do poder público com os agentes que venham a prestar serviços públicos, o sistema de defesa do consumidor deve ser entendido como um importante elemento auxiliar no exercício da regulação e do controle dos serviços. Mas, em nenhuma hipótese, pode ser tomado como substituto da estrutura setorial de regulação e controle, responsável pela prestação de serviços essenciais que compete, constitucionalmente, ao poder público.

### **3.7. Funções do sistema de informações**

O sistema de informações do saneamento deve ser estruturado de forma a cobrir as duas principais vertentes de indicadores relativos aos serviços: a demanda, caracterizando qualitativa e quantitativamente as necessidades de serviços, e a oferta, qualificando e

quantificando os níveis de prestação dos serviços no país. As finalidades do sistema são múltiplas:

- definir as carências e as coberturas do serviço em nível essencial, como parâmetro de universalidade de atendimento;
- identificar os padrões de qualidade dos serviços prestados e mapear as necessidades de melhoria técnica e operacional;
- identificar os padrões de eficiência operacional dos serviços prestados;
- subsidiar, com as informações tratadas, os órgãos de regulação, controle e coordenação executiva da estrutura institucional;
- subsidiar o estabelecimento de prioridades.

Para cumprir essas funções, o sistema deverá fixar critérios unificados de coleta e processamento de informações, o que passa pela normalização dos procedimentos de avaliação. A utilização de parâmetros unificados é particularmente difícil quando se leva em conta a heterogeneidade de capacitação tecnológica e gerencial no país, inclusive no que se refere à capacidade de medir.

Um exemplo dessa dificuldade pode ser extraído das planilhas de caracterização técnica dos serviços, obrigatória nas solicitações de empréstimos dirigidas à CEF, que ainda obedecem ao modelo da Cosan/BNH. Sugere-se que uma amostra representativa de pedidos de financiamento de diversas regiões do país, de diferentes portes de serviço e funções específicas para as quais se dirigiu a solicitação (ampliação da rede, setorização,

tratamento de esgotos, etc.), seja analisada em profundidade, com verificação de campo acerca dos parâmetros técnicos e operacionais declarados.

Nossa hipótese, que não se confunde com suspeição ética em relação aos solicitantes (que, no caso de realização da pesquisa, devem ter suas identidades preservadas), é de que a maioria dos parâmetros declarados não corresponde à realidade. Ela se baseia em evidências de que a maior parte dos serviços não dispunha nem tinha acesso a instrumentos de verificação adequados para o nível de sofisticação exigido na caracterização técnica e operacional dos serviços. Isso leva ao paradoxo de que, na busca de um sistema ideal, perde-se a confiabilidade de todo o sistema, já que as distorções de alguns dos indicadores contaminam os demais.

A estrutura do sistema de informações deve ser moldada a partir de uma infra-estrutura mínima de capacitação técnica e gerencial e de licenciamento laboratorial, de maneira que os parâmetros colhidos sejam efetivamente confiáveis. Essa implantação deve ser gradual, no que se refere aos tipos de parâmetros e à abrangência territorial. Recomenda-se, nesse sentido, que seja iniciada a partir de experiências piloto em regiões onde se disponha de infra-estrutura adequada para medir e para criticar os resultados das medidas. Mas é fundamental que a experiência piloto seja limitada no tempo e no escopo, devido ao risco de se recair em um processo semelhante ao do modelo anterior: a experiência vai se consolidando e sofisticando na área da intervenção piloto e perde, definitivamente, a possibilidade de generalização.

Para a implantação de um processo como esse, é recomendável uma efetiva parceria com entidades representativas dos setores, em especial ABES, Aesbe e Assemae. Elas poderão, em conjunto com a estrutura pública de controle, traçar a estratégia de ação territorial e de seleção

básica de indicadores, assim como trabalhar junto aos associados, no sentido de detectar as principais dificuldades de informação. Trabalho importante nesse sentido já vem sendo feito pela ABES, na organização dos Catálogos Brasileiros de Engenharia Sanitária e Ambiental (Cabes).

Algumas das tabelas mostradas neste relatório baseiam-se nos Cabes, que constituem praticamente as únicas fontes de dados setoriais sistematizáveis. Não obstante, há problemas na emissão das informações brutas, conforme pode se verificar em alguns indicadores com clara inconsistência estatística. É o caso, por exemplo, da relação entre despesa de exploração sobre receita operacional declarada pela Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (Cagepa) e pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (Sanesu!), no Cabes 1991 (base 1990), de respectivamente 1269,17 e 288,34, que provavelmente encerram alguma disparidade de critério nas épocas de apuração dos dois parâmetros (DEX e RO), o que, em contexto de elevada inflação, distorce muito o resultado.

Em menor escala, podem ser verificadas, também, algumas possíveis inconsistências nas tabelas relativas à cobertura do serviço, cujas variações, em alguns períodos, corresponderiam a magnitudes absolutas, na prática pouco prováveis. Isso não invalida o uso das informações nos grandes agregados regionais, posto que os erros tendem a ser diluídos no conjunto. Muito menos invalida os Cabes, que constituem as únicas fontes sistemáticas disponíveis.

Qualquer que seja a causa das inconsistências, o fato é que elas se identificam com nossa preocupação central, no sentido de que há dificuldades de construção dos indicadores brutos, em sua origem de apuração. E isso só pode ser resolvido, a nosso juízo, a partir de uma efetiva capacitação na origem da coleta. Esta é a orientação metodoló-

gica que deve balizar a estruturação do sistema de informações do saneamento. Em palavras simples, trata-se de perguntar, primeiro, o que podemos informar e o que precisamos fazer para aumentar a nossa capacidade de informar, antes de estabelecer um sistema ideal de processamento e disseminação.

### **3.8. Funções do sistema de apoio tecnológico**

O sistema de apoio tecnológico deve ser constituído pelos seguintes elementos:

- normalização;
- gerenciamento para a qualidade;
- certificação da qualidade;
- pesquisa tecnológica;
- capacitação laboratorial;
- capacitação de recursos humanos.

Eles são articulados entre si, e a opção por uma determinada linha de controle de qualidade, se vinculada ao processo ou ao produto final do serviço, condiciona as demais. São importantes, também, os reflexos dessa opção sobre a estrutura de regulação e controle dos serviços.

#### **3.8.1. Normalização**

A normalização é a função que fixa as características que um produto ou processo deve apresentar para ser considerado adequado ao uso. É um dado de referência que resulta de uma escolha coletiva e que

pode ser expresso em institutos de aplicação compulsória (leis, normas administrativas) ou em normas técnicas de caráter não obrigatório.

A partir da vigência da Lei de Defesa do Consumidor, as normas técnicas da ABNT, que são emitidas por uma instituição privada, passaram a ser obrigatórias. De acordo com o artigo 39, VIII, é vedado ao fornecedor comercializar produtos ou serviços que estejam em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes e, na falta destas, as expedidas pela ABNT ou por outra instituição credenciada no Conmetro. Esse dispositivo se estende não só aos serviços, no caso do saneamento, como também - com maior frequência - aos produtos e serviços intermediários que formam a sua infra-estrutura. Nesse sentido é fundamental a articulação do sistema regulador e controlador do saneamento com as entidades normativas, no sentido de normalizar produtos e técnicas não convencionais que podem apresentar níveis de qualidade satisfatório, a menor custo.

No que se refere à qualidade do serviço, destaca-se a norma de padrões de potabilidade da água, fixada mediante a Portaria nº 36/90, do Ministério da Saúde. Esta portaria avoca ao Ministério da Saúde a competência de exercer o controle sobre o cumprimento da norma, o que deixa antever uma área fulcral de articulação institucional a ser contemplada no ordenamento em estudo. A par disso, a norma fixa parâmetros de qualidade química, organoléptica, bacteriológica e radioativa, cuja avaliação poucos laboratórios estão capacitados a proceder. Seria oportuno que esses parâmetros fossem revistos à luz de algumas avaliações de campo que permitissem calibrar os procedimentos de acordo com a realidade da capacitação laboratorial disponível.

Em relação aos mananciais, a Resolução 18/86, do Conselho

Nacional do Meio Ambiente (Conama), estabelece uma classificação ampla de águas, com validade nacional, que qualifica - dentre outros parâmetros - a qualidade exigível dos efluentes lançados. Mais uma vez, é necessário calibrar as capacidades laboratoriais de acordo com as normas e, ao mesmo tempo, seus parâmetros específicos com relação à capacidade efetivamente disponível no âmbito de jurisdição da norma, ou seja, o nacional. Na linha da proposta defendida na subseção anterior, é necessário que o parâmetro normalizado em escala nacional seja pautado pela capacidade encontrável na maioria das regiões, e não apenas nos centros de excelência. Estes têm um papel importante a cumprir na capacitação e credenciamento de outros laboratórios, mas sem a ilusão de que todos possam vir a se tornar centros de excelência.

Dentro do esforço de reordenamento institucional, no âmbito da capacitação laboratorial, é necessário definir critérios claros de cadastramento, simplificar o acesso aos centros de excelência e evitar tensões institucionais. No estado de São Paulo, por exemplo, o controle de potabilidade da água é afeto ao Instituto Adolfo Lutz, autarquia estadual, enquanto o controle de parâmetros de qualidade ambiental cabe à Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), empresa estadual de economia mista.

É necessário, também, promover a articulação com as estruturas de saúde e de meio ambiente, no âmbito do saneamento, de maneira que os diferentes agentes possam se beneficiar dessas capacitações com eficácia e sem complicações de duplicação burocrática. Os atributos de qualidade dos serviços de saneamento não se resumem, obviamente, à qualidade da água. Mas esta é, talvez, o exemplo mais enfático de um tipo específico de controle sobre a qualidade final do

produto, que difere de outras formas que se definem na estratégia de gerenciamento para a qualidade.

### 3.8.2. Gerenciamento para a qualidade

Esta é a função que fixa o conjunto de meios para se obter qualidade, entendida como adequação ao uso. Implica reconhecer, em cada contexto, as necessidades objetivas dos usuários, que não são as mesmas em todas as regiões e localidades. Um serviço como o saneamento interage diretamente com as condições climáticas e outras do meio físico natural, e por isso seria inaplicável um conceito rígido de qualidade.

O gerenciamento da qualidade é um conceito que tem sido largamente empregado nos setores de produção industrial e que, em seus princípios básicos, pode ser transposto para os serviços de saneamento. Trata-se da trilogia do planejamento, controle e melhoramento da qualidade. Suas definições sumárias são:

- planejamento da qualidade - desenvolvimento de produtos e processos para atender as necessidades específicas dos clientes;
- controle da qualidade - função de que se utiliza o produtor no sentido de atender, de forma continuada, as especificações fixadas para um determinado produto (é o que mais se tem aplicado como conceito de garantia de qualidade no abastecimento de água);
- melhoramento da qualidade - maneira de elevar o desempenho, confundindo-se com o conceito de inovação.

O gerenciamento da qualidade é um processo que depende de aprendizado e de consolidação por etapas, sendo, por isso, necessária

uma capacitação gradual. De pouco adiantaria o sistema institucional do saneamento estabelecer programas de qualidade e que introduzissem, de imediato, sofisticados conceitos de qualidade total, antes de se consolidarem as etapas preliminares de uma cultura de qualidade. Mais uma vez, é preciso respeitar a heterogeneidade dos serviços quanto aos problemas específicos que devem ser enfrentados e quanto à sua real receptividade à inovação.

### 3.8.3. Certificação da qualidade

É a função de que se vale o consumidor ou seu representante para certificar-se de que um produto ou processo possui os atributos suficientes para satisfazer suas necessidades. Pode ser de dois tipos: mediante inspeção no recebimento ou através da confiança que se estabelece quando o produto segue especificações predeterminadas em seu processo, que tendem a garantir sua qualidade final. A primeira, mais próxima do processo tradicional de controle de qualidade da água de abastecimento e de outros componentes dos serviços de saneamento, trata-se da avaliação *ex-post*, no momento da entrega do serviço.

A certificação pelo controle de padrões de produção envolve uma análise de mérito sobre o processo produtivo, e é a que tem condições de garantir continuidade ao padrão de qualidade. Nos vários ramos da produção industrial, ela se associa às normas da série ISO 9000 e são exigíveis para todos os produtos que circulem no mercado internacional. Na mesma linha, desenvolvem-se normas de qualidade ambiental na série ISO 14000, que de forma análoga às da série 9000 entram no mérito dos processos envolvidos, neste caso com atenção à preservação dos recursos ambientais.

É patente a adequação desse conceito para os serviços de saneamento, especialmente em uma perspectiva de flexibilização, em que diversas variáveis de prestação do serviço podem ser admitidas. As relações entre a qualidade do serviço e o processo são muito fortes e consentâneas com a função de regulação e controle que competem aos poderes concedentes nos casos de concessão. A vinculação com a preservação ambiental, no ainda incipiente sistema ISO 14000, abre espaço para a necessária articulação institucional entre o ordenamento institucional do saneamento e o do meio ambiente.

### **3.8.4. Capacitação laboratorial e de recursos humanos**

Como suporte a esse sistema, a capacitação laboratorial e de recursos humanos assume papel fundamental. Trabalhos da OMS e da EPA revelam que a maioria dos dados obtidos em laboratórios latino-americanos são inconsistentes e não confiáveis. A capacitação laboratorial deve envolver, na perspectiva de um suporte efetivo à melhora de qualidade, não só a metodologia de ensaios mas também - e principalmente - a confiabilidade de seus resultados. Nesse sentido, impõe-se a implantação de programas interlaboratoriais, com a finalidade de aperfeiçoar os métodos de ensaio e aferir os procedimentos adotados.

A capacitação de recursos humanos deve ser integrada a esses programas interlaboratoriais, de maneira a se trabalhar os mesmos temas de aperfeiçoamento. Os resultados de análises devem ser cruzados entre diferentes centros de avaliação, para que se estabeleça sua consistência e se corrijam as falhas no processo de avaliação, que quase sempre envolvem deficiências na capacitação do pessoal técnico.



PARTE II

---

# CONCEPÇÃO E INSTRUMENTOS



## 4. PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL

### 4.1. Bases da regulação dos serviços de utilidade pública

A gestão descentralizada, a concessão a operadores privados e o conceito de regulação de serviços de utilidade pública não são, de forma alguma, novos no Brasil. Desde as primeiras empresas privadas de uma fase ainda incipiente da prestação dos serviços, como a Companhia City de Esgotos do Rio de Janeiro ou a Companhia Cantareira de Águas de São Paulo, até o modelo de oferta por empresas estatais, que hoje dá mostras de esgotamento, a infra-estrutura pública no Brasil passou por diferentes fases e modelos de ordenamento institucional. A exemplo de outros casos em todo o mundo, a primeira fase de oferta privada caracterizava-se por sua incipiência e pela ineficácia ou inexistência de regulação. E a base territorial dos serviços, em seus primórdios, era essencialmente local.

No quadro de crise que hoje se afigura, a descentralização e o envolvimento do capital privado são evocados como componentes de um ordenamento institucional moderno, que se libertaria das amarras de um Estado pesado e ineficiente. No entanto, a exaustão dos antigos arranjos institucionais, fundados exatamente na base territorial local e na prevalência dos capitais privados, e que não conseguiram atingir as metas necessárias para atendimento da demanda, exige uma reflexão inicial, sem pretensões de um retrospecto histórico. O objetivo é identificar, com a clareza possível, o que diferencia as propostas atuais de arquitetura dos sistemas de regulação de serviços de utilidade pública daquelas que já se mostraram ineficazes.

São notórios os estudos e propostas formuladas pelo professor Anhaja Mello no início da década de 30, visando um sistema institucional de regulação (Mello, 1933, 1940), inspirado no sistema norte-americano. Sabiamente, ele procurava uma aproximação maior com a experiência norte-americana e não com a européia, como era mais comum entre os meios acadêmicos da época, pela maior afinidade com os processos de formação urbana e de inserção específica dos serviços no território. Havia muito pouco em comum entre as necessidades brasileiras de prover infra-estrutura em uma rede urbana emergente e as européias, voltadas para a melhoria de aglomerações urbanas já consolidadas.

Dentre as experiências internacionais, a norte-americana era, certamente, a mais consolidada no que se refere à separação entre regulação e execução. Essa experiência acumulava-se em um processo contínuo, desde a segunda metade do século XIX. Mas não era a única no que se refere ao exercício da regulação estatal. A Grã-Bretanha também conta com um sistema de regulação que se origina no século XIX, ainda que a separação entre funções de regulação e executivas não tenha sido tão uniforme e contínua como a dos EUA.

Na relativamente recente história das redes de infra-estrutura pública contemporâneas,<sup>14</sup> que tem suas origens aproximadamente em 1820, pode-se afirmar que as experiências mais antigas referentes à regulação dos serviços concentra-se nos países anglo-saxônicos. Isto não significa que outros países, particularmente entre os mais ricos, não tenham tido uma evolução marcante. Na década de 30, a Alemanha, por exemplo, era o segundo produtor mundial de energia elétrica.

---

<sup>14</sup> Entendidas como sistemas hierarquizados, estruturados sobre bases tecnológicas, operacionais e administrativas específicas.

ca, com cerca de 12500 Mw de capacidade instalada, seguida pela França, com aproximadamente 7000 Mw. Mas a maciça presença do Estado na provisão dos serviços, nesses casos, não permite caracterizar a ação reguladora em separado da ação executiva.

De maneira geral, a evolução dos serviços de utilidade pública entre os países que já contavam com aglomerações urbanas de algum porte no século XIX segue um encadeamento inicial em duas fases lógicas, ainda que com diferenças marcantes de cronologia. Uma é a fase incipiente de provisão privada praticamente desregulada, quando os serviços de utilidade pública ainda constituíam uma novidade e não se cogitava, em nenhum foro político ou social, reconhecer a universalidade de cobertura como um direito.

A outra é a fase de municipalização, em que os serviços passam a ser ofertados fundamentalmente pelos poderes públicos locais, a partir de um reconhecimento de essencialidade, especialmente no que se refere ao saneamento. Não se trata, ainda, de reconhecer a universalidade como um direito, mas da constatação de que o abandono sanitário das populações que não podem pagar pelo serviço resulta em ameaça às próprias elites. Esta é a principal alavanca do processo de regulação e municipalização dos serviços nas grandes cidades inglesas no fim do século XIX.

Essa fase evolui, invariavelmente, para um estágio de crise da oferta local, em função da maior complexidade e da magnitude que os serviços assumem. Ao contrário da maioria das atividades econômicas correntes, os serviços de utilidade pública não apresentam uma função uniformemente crescente de economia de escala. À medida que se expandem, os sistemas devem superar barreiras para atingir patamares de oferta que vão exigir concentrações cada vez maiores de investimentos

e de capacidade gerencial. Além disso, a expansão territorial das redes e a necessidade de interconectar capacidades de diferentes origens fazem com que a compatibilização tecnológica entre sistemas se torne cada vez mais complexa, contribuindo para a crise da oferta local.

Essas tendências, como já referido, são movimentos lógicos, para a maioria dos serviços e dos países, nas fases iniciais de evolução. Por isso mesmo, seria temerário estabelecer uma correlação entre elas e uma periodização precisa, que vai ser muito diferente de país para país e de serviço para serviço. As passagens entre diferentes fases de ordenamento e gestão dos serviços acontecem em função de crises dos modelos vigentes e, a partir da crise da oferta local, há diferenciações marcantes entre as possíveis evoluções.

No caso britânico, a fase da oferta privada incipiente, fracamente regulada, durou até, aproximadamente, 1860, cedendo lugar, até o fim da Primeira Guerra Mundial, a um modelo de gestão municipalizada regulada (Foreman-Peck e Millward, 1994). A partir dessa fase, evoluiu para um sistema de coordenação nacional no período entre guerras, especialmente nos setores de eletricidade e transporte ferroviário, e depois para um modelo de nacionalização (inclusive da execução) após a Segunda Guerra Mundial (Foreman-Peck e Millward, op. cit.). Foi apenas na década de 80, sob o governo Thatcher, que o Estado britânico voltou a separar as funções de regulação e de provisão, no bojo de uma política radical de privatização da vertente executiva.

No caso americano, as crises viriam a ser solucionadas mais pela via do reforço e aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação do que por alterações no domínio direto da provisão dos serviços. A crise da fase mais localizada de oferta, que também acontece no final dos anos 20, coincide com a política do New Deal, que procurava superar os

efeitos da depressão econômica mediante grandes projetos de desenvolvimento regional. É notório, dentre eles, o caso do Tennessee Valley Authority, no qual foram executadas, de forma pioneira, obras de aproveitamento múltiplo de recursos hídricos.

Não obstante os maciços investimentos estatais que então se realizaram na infra-estrutura pública, o modelo institucional da regulação separada da execução foi mantido e reforçado. O legado do New Deal na regulação americana permanece até hoje em três grandes linhas do sistema regulador daquele país (Goldinger e Kervin, 1990): a da regulação econômica, que deixou pelo menos oito agências federais que permanecem até hoje ou que permaneceram até muito recentemente, quando da "desregulação" do governo Reagan; a linha do bem-estar social, que lançou as bases para os programas maciços de expansão de benefícios na década de 60 e regulações posteriores, na de 70; e a dos instrumentos de controle social sobre os próprios órgãos de regulação, que posteriormente se consolidaram no Administrative Procedure Act, de 1946.<sup>15</sup>

Como foi enfaticamente destacado pelo professor Anhaia Mello em seus estudos daquela época, o modelo americano de regulação es-

<sup>15</sup> Federal Power Commission (FPC), substituindo a até então *ex-officio* Water Power Commission; Federal Home Loan Bank Board (FHLBB); Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC); Farm Credit Administration (FCA); Securities and Exchange Commission (SEC); National Labor Relations Board (NLRB); U.S. Maritime Commission, posteriormente transformada na Federal Maritime Commission (FMC) e Civil Aeronautics Authority, mais tarde substituída pelo Civil Aeronautics Board (CAB). Mantinha-se e reforçava-se o papel das agências já existentes, como a Interstate Commerce Commission (ICC), que regulava uma série de políticas setoriais de interesse supra-estadual, dentre as quais o transporte ferroviário e rodoviário. Uma das mais importantes agências de regulação posteriores ao New Deal é a Environmental Protection Agency (EPA), que tem relação direta com o conteúdo do ordenamento institucional em estudo no PMSS. Para uma perspectiva mais completa sobre os órgãos de regulação pós-New Deal e especialmente sobre as medidas de desregulação do governo Reagan, ver Swann (1988).

tava em crise que, em grande parte, devia-se à limitação dos poderes dos órgãos reguladores no sentido de impor a efetiva observância das normas. Até então, a imposição da regulação ocorria predominantemente por via judicial e, não raro, era decidida, em última instância, pela Suprema Corte. Faltavam, às comissões de serviços de utilidade pública (Public Utilities Commissions), instaladas em 48 dos 49 estados americanos, instrumentos que as tirassem de uma atitude meramente reativa. Nas palavras do professor Anhaia Mello, “regulamentação assim é uma farsa, e nada regulamenta” (Mello, 1933:69).

No caso britânico, a crise da primeira fase de regulação (até aproximadamente 1870) também decorre da falta de mecanismos para garantir sua efetiva observância. As companhias britânicas de gás e de água, nessa fase, estariam sujeitas a uma legislação central de diretrizes gerais, que autorizava as autoridades locais a implantá-las e executá-las. Como não havia instrumentos de monitoramento, a regulação foi, na prática, ineficaz (Foreman-Peck e Millward, op. cit.:43).

Por ocasião dos estudos de Anhaia Mello, os serviços de utilidade pública no Brasil encontravam-se em parte imersos na crise da fase de prestação privada, praticamente desregulada, e em parte na crise de oferta local. Essas duas fases lógicas coexistiam a um só tempo, entre serviços e regiões diferenciadas. Era também evidente a ineficácia dos incipientes instrumentos de regulação, como no caso do setor elétrico, em que o descontrole sobre as atividades da maior operadora privada - a Light - deu origem a importantes reformas institucionais no setor durante as duas décadas subsequentes. São marcantes, nessa linha, o processo de promulgação do Código das Águas, em 1934 e, mais tarde, os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Light, que se estenderam de 1943 a 1949.

No caso do saneamento, a dispersão era maior, e as reformas mais profundas só vieram a ter início muito mais tarde, em fins da década de 60, apesar de importantes estudos e movimentos na direção da institucionalização terem sido realizados desde fins da década de 40. Técnicos do Serviço Especial de Saúde Pública do Ministério da Saúde defendiam a criação de divisões ou seções de higiene ou saúde pública em todos os estados da federação, salientando que mesmo os serviços mais consolidados, como o do então Distrito Federal, sofriam as conseqüências negativas de planos e soluções parciais, que acarretavam sérios problemas operacionais, manutenção precária e baixa eficiência (Ferreira, 1947).

Miranda e Tabosa (1948) e Philipovsky e Montanari (1948) já trabalhavam as bases de uma autarquização dos serviços em nível municipal, no âmbito de atuação do Serviço de Saúde Pública (Sesp), como uma saída institucional para romper o impasse do estrangulamento financeiro, uma vez que a receita operacional dos órgãos autárquicos poderia ser internalizada pelos serviços. O corpo técnico do Sesp era bastante atualizado com respeito ao padrão da engenharia sanitária no mundo, e contribuía ativamente para a formação de quadros tecnicamente capacitados (Silva e Morais, 1948).

Mas a crise dos serviços descentralizados e privados dos anos 30 e 40 resolveu-se, no Brasil, pela via do envolvimento direto do Estado em sua provisão, e não pela alternativa de um sistema de regulação independente. É provável que esta tenha sido a única alternativa possível de superar o descontrole e a completa dispersão técnica e gerencial que caracterizaram a exaustão do modelo primitivo de oferta privada e localmente baseada. A realidade do exercício das funções públicas e do praticamente inexistente controle social sobre essas ações na vigência do modelo de provisão estatal nestes 60 anos, permitem hoje afirmar,

com segurança, que a sociedade brasileira não estaria preparada, à época da crise dos anos 30, para evoluir na direção de um processo de regulação análogo ao norte-americano.

Aquele processo, conforme já apontava Anhaia Mello, vinculava-se a um amadurecimento das instituições democráticas, que outorgariam a entidades independentes de regulação pública a legitimidade e os poderes necessários para fazer com que a regulação fosse efetivamente observada. Essa era a essência da crise do sistema regulador americano de então, resolvida mediante a ampliação do controle social e a criação de instrumentos extrajudiciais de controle no âmbito de atuação dos reguladores, em harmonia com ações estatais de vulto, que permitiriam um salto qualitativo nas relações entre Estado, sociedade e prestação de serviços de utilidade pública. Essa via, que hoje certamente causaria perplexidade entre as vertentes que advogam o Estado mínimo, era plenamente justificada a partir das raízes mais profundas do Estado liberal americano, fundadas na doutrina de Jefferson, como nesta referência ao New Deal:

“...Todos estes elementos de tradição democrática derivam da fórmula Jeffersoniana do direito de todos os homens à vida, à liberdade e à busca da felicidade, uma fórmula que, nas condições da moderna sociedade industrial, precisa incluir o direito de todos os homens a obter, do fruto de seu trabalho uma vida decente. (...) O objetivo do Estado precisa ser mais que a mera restrição: ele precisa incluir para todos os homens, mulheres e crianças, a oportunidade de atingir um sustento mais abundante.” (Roosevelt, in Wiltse, 1935:262. Tradução livre).

Estas são as raízes doutrinárias de uma reformulação do sistema regulador, que abriu as portas para o exercício de um efetivo controle

sócial sobre todos os segmentos da atividade econômica e, em particular, sobre os serviços de utilidade pública. Como contrapartida ao estabelecimento de regras claras e controles eficazes, o sistema regulador americano abriu frentes para o envolvimento privado na provisão de serviços públicos muito antes das reformas britânicas dos anos 80. À privatização de Thatcher dos anos 80 correspondeu, nos Estados Unidos, um movimento de "desregulação", de inspiração igualmente conservadora, no governo Reagan.

Sem aprofundar uma análise que fugiria ao escopo destas reflexões, convém lembrar que essa desregulação jamais atingiu a amplitude pretendida, e que teve algumas conseqüências notoriamente desastrosas, como a quebra do sistema nacional de financiamento habitacional (Davis, 1990; Florida, 1986). É de se notar, também, que a atual administração federal americana tem determinado várias medidas para a recomposição do sistema regulador, especialmente no âmbito das políticas sociais.

Voltando ao caso brasileiro e ao momento em que se impõe o reordenamento institucional de setores novamente em crise, o principal desafio que se afigura é o de formular instrumentos que permitam a efetiva regulação, pela sociedade, dos serviços de utilidade pública. Essa regulação, como visto nestas breves reflexões sobre a gênese dos arranjos institucionais, não é suficiente se associada a uma postura meramente normativa. Ela se mostrou ineficaz nos primórdios da institucionalização dos serviços, e nada justificaria sua simples recondução, muito menos em nome da modernidade.

O conceito de uma estrutura institucional de regulação supõe revisão profunda dos instrumentos de exercício do poder estatal e do controlo social. Ela não pode se limitar à simples imposição de encolhimento e atribuição formal de competências reguladoras a instituições originalmente

estruturadas para operar o Estado provedor, hoje exaurido. O Estado regulador democrático exige instrumentos eficazes de controle e de coordenação executiva, de modo que sejam efetivamente observadas as normas de conduta e as prioridades definidas para os diferentes setores.

Isso não se resume ao respeito aos direitos de consumidores, que se articulam na esfera individual de cada usuário em sua relação com o serviço, mas no controle social sobre o conjunto da oferta, independentemente de os operadores finais serem pessoas públicas ou privadas. No caso do saneamento, a competência comum da União, dos estados e dos municípios, e sua estreita vinculação com outros setores da regulação pública, fazem com que a concepção de uma nova arquitetura institucional não se limite à estrutura interna de um órgão setorial em uma esfera de governo. Ela envolve instrumentos vitais de articulação inter-setorial e intergovernamental e amplas franquias de controle social.

## 4.2. Sistema de regulação e controle

São elementos fundamentais dentro da estrutura institucional de regulação e controle:

- a separação nítida entre a titularidade e a operacionalidade dos serviços;
- a integração intra-setorial e inter-setorial;
- a articulação intergovernamental;
- o controle social;
- a existência de normas claras sobre essencialidade, qualidade, sobre o aproveitamento de recursos naturais, desempenho operacional, controle econômico e outras matérias que estejam rela-

cionadas com a prestação dos serviços;

- os instrumentos de fiscalização;
- o poder de obrigar o cumprimento da regulação, por todos os agentes;
- o livre fluxo de informações sobre o saneamento e sobre os serviços;
- a flexibilidade das formas de prestação dos serviços;
- a descentralização da prestação dos serviços.

Essa estrutura é coordenada por um órgão autárquico nacional, denominado Conselho Nacional de Saneamento (Conasa), que reúne em sua estrutura um colegiado de ampla representatividade e uma linha operativa suficiente para exercer as funções que lhe competem. Este órgão constitui a instância administrativa máxima de regulação, controle e coordenação executiva do saneamento em todo o território nacional.

A formulação da presente proposta é sempre inspirada nos princípios de racionalidade e de aproveitamento das capacidades já existentes, tendo em vista evitar o inchamento das estruturas de controle. No entanto, esta preocupação não pode justificar o exagero de se conceber estruturas a tal ponto "leves" que se venham a constituir, na prática, em meros órgãos de assessoria, e não de regulação e controle.

Evocando novamente o exemplo norte-americano, na condição de país de maior tradição reguladora, convém lembrar que sua estrutura atual de regulação e controle, em que pesem os atos de "desregulação" do governo Reagan, de nenhuma maneira poderia ser classificada como "leve". O sistema federal de regulação ambiental, coordenado pela Environmental Protection Agency (EPA), e que inclui os serviços de saneamento, constitui uma estrutura capilarizada com amplos poderes de

controle, de intervenção emergencial e de imposição de sanções.

Dados do Federal Regulatory Directory, de 1990, informam que naquele ano a estrutura de regulação ambiental federal contava com 19.441 funcionários e com um orçamento anual de US\$4,185 bilhões. Naquele ano, o governo federal americano empregava, segundo a mesma fonte, 109.011 funcionários permanentes, em dedicação exclusiva, nas agências reguladoras federais, que envolveram custos administrativos consolidados de US\$11,260 bilhões. Não foram obtidos, na documentação trabalhada neste módulo, dados consolidados sobre as comissões estaduais e municipais de regulação de serviços públicos que, em conjunto com os órgãos federais setoriais, formam o sistema de regulação americano.

Mesmo considerando-se a magnitude de população e de PIB, o peso da estrutura reguladora daquele país é bastante grande. A menção a esses dados não significa, obviamente, que se esteja procurando conceber um modelo análogo para o Brasil. Mas é um alerta no sentido de que o conceito de Estado regulador não é sinônimo de Estado mínimo, entre os países desenvolvidos e com larga tradição democrática.

Nas seções que se seguem são abordados, de forma sintética, os elementos vitais da estrutura de regulação e controle e, ao final, as características principais de organização do Conasa. Os fluxos entre as diferentes funções envolvidas em âmbito nacional são esquematizados no Quadro 1 deste capítulo.

#### **4.2.1. Separação entre titularidade e operacionalidade dos serviços**

A separação entre a titularidade e a operacionalidade dos serviços é a base do sistema de regulação. Os serviços de utilidade pública

encerram o duplo caráter de serviço público essencial, de competência do Estado, e de atividade econômica, uma vez que têm uma capacidade efetiva de gerar receita. O poder público é o titular dos serviços, a quem compete prestá-los. No entanto, as tarefas executivas podem ser transferidas a terceiros, sejam entidades públicas ou privadas, mantendo-se a titularidade no poder público.

Quando os serviços são prestados diretamente pelo Estado, mesmo que através de órgãos descentralizados ou entidades governamentais de direito privado, não existe uma separação nítida entre o exercício da titularidade e a prestação propriamente dita. Não raro, os prestadores são as mesmas pessoas que emitem suas normas de desempenho, estabelecem suas prioridades e avaliam seus resultados. A par das distorções que o acúmulo dessas funções tende a gerar, com reflexos na eficiência e na eficácia dos serviços, define-se um quadro bastante exíguo e rígido de alternativas gerenciais possíveis. O órgão executor passa a concentrar poderes que não lhe foram legitimamente outorgados - e que, em muitos casos, nem poderiam - e a sociedade fica despojada de seus direitos de controle sobre o serviço.

Esse direito é resgatado, na estrutura de regulação, mediante a formação de órgãos reguladores independentes dos prestadores finais dos serviços, sejam eles estatais ou privados. A regulação é uma competência inalienável do poder público, como parte central do exercício da titularidade. Por isso, ela não poderia ser exercida por entidade de direito privado. Isso exclui, também, as empresas estatais e as sociedades de economia mista, que embora pertençam ao Estado não podem exercer, em seu nome, o poder público. As dimensões jurídicas desses conceitos são desenvolvidas nas seções 3.1 e 3.5. da Parte I - Fundamentos do Ordenamento Institucional.

#### 4.2.2. Integração intra-setorial e inter-setorial

A eficácia das ações do saneamento depende, na maior parte dos casos, de sua integração com outras ações e condições. De pouco adianta, por exemplo, ofertar água tratada em quantidade abundante em uma comunidade desprovida de serviços adequados de esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e drenagem. Esse exemplo, já quase anedótico pelo número de vezes que é repetido, e pelo maciço consenso que encontra entre os técnicos do saneamento, infelizmente ainda é uma expressão da realidade em muitos assentamentos de população pobre no país.

Como esse, há vários outros que, para serem superados, dependem de ações decisivas de integração intra e inter-setorial. É chamada intra-setorial a integração entre componentes do saneamento básico e ambiental, como abastecimento público de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação de resíduos sólidos, drenagem, controle de vetores, vigilância sanitária e educação sanitária. É chamada inter-setorial a integração entre componentes do saneamento e de outras políticas e ações públicas com forte interação com o saneamento, como gerenciamento de recursos hídricos, uso e ocupação do solo urbano e rural, controle ambiental, saúde pública e outras.

Do ponto de vista intra-setorial, é muito difícil que se viabilize uma integração operacional a curto prazo. Os serviços são prestados mediante rotinas operacionais muito diferentes e freqüentemente se vinculam a distintas esferas de poder público titular. Além disso, a separação imposta pelos sistemas financeiros oficiais, estruturados em bases subsetorializadas, exacerbou o distanciamento. Foram se cristalizando critérios específicos de eficiência, de eficácia, de gestão, de remunera-

ção e de avaliação que hoje tornam pouco realista uma perspectiva de integração operacional imediata.

Isto não impede, entretanto, que os objetos desses serviços sejam paulatinamente integrados no plano da regulação e do controle, inicialmente no plano das diretrizes gerais, dos grandes objetivos e, principalmente, da priorização com vistas ao atendimento essencial. Na medida em que o conceito de atendimento essencial venha a se traduzir em linhas privilegiadas de crédito oficial, as necessidades de atendimento devem ser consideradas para o conjunto dos componentes do saneamento. Os recursos subsidiados para financiamento do atendimento essencial são definidos pelos componentes em função de sua essencialidade relativa em cada intervenção, e não a partir de uma destinação predefinida por componente. Esse conceito é melhor detalhado na seção 6.3.

No que se refere à integração inter-setorial, esta não pode ser resolvida no âmbito da estrutura institucional do saneamento. Neste caso, impõe-se a articulação horizontal, para a qual deverão formar-se câmaras técnicas temáticas. Esse instrumento é conceituado, no plano jurídico-institucional, nas seções iniciais do capítulo 4. Como elemento de apoio à integração inter-setorial, têm papel fundamental as entidades de controle social. Se estas se formarem em uma perspectiva inter-setorial - especialmente nas esferas municipal e estadual -, haverá um duplo fortalecimento do controle social e da integração inter-setorial.

#### 4.2.3. Articulação intergovernamental

O sistema de regulação e controle é estruturado a partir do reconhecimento das competências comuns da União, dos estados e dos municípios com relação ao saneamento básico e ambiental. A relação

entre competências de natureza reguladora - nesta incluído o exercício do controle e da coordenação -, e de natureza executiva, é variável segundo a amplitude territorial da esfera de governo considerada. Na esfera federal predominam as competências reguladoras, enquanto na esfera estadual há um equilíbrio entre as duas principais naturezas de competências e, na esfera municipal, há uma predominância das executivas.

A par das competências reguladoras típicas de cada esfera, as relações intergovernamentais na prestação dos serviços e no exercício de sua titularidade ocorrem basicamente segundo duas formas de ação:

- ações complementares, quando as fases de prestação do serviço correspondem a ações ou efeitos que abrangem distintas jurisdições de poder público;
- ações supletivas, quando o poder público titular do serviço está incapacitado para exercer sua titularidade e esta venha a ser exercida supletivamente pela esfera mais abrangente.

Estas formas de relação intergovernamental estão conceituadas nas seções 3.1 e 3.4 da Parte I e definidas, na forma de instrumento jurídico-institucional, na seção 5.3 desta publicação.

No fluxo de relações esquematizado no Quadro 1 são apontadas linhas de delegação de funções, válidas entre os reguladores de diferentes esferas de governo. É previsto que o exercício do controle e da fiscalização sobre a regulação nacional venha a ser, em sua grande maioria, delegado aos órgãos estaduais de regulação e às entidades credenciadas. Na implantação da estrutura reguladora nacional será evitada, sempre que possível, a sua capilarização na forma de delegacias regionais ou locais, em nome da racionalidade administrativa.

#### 4.2.3.1. Elementos para a articulação inter-setorial com o sistema de recursos hídricos

Por constituir-se área de articulação básica, destaca-se a relação específica entre o ordenamento proposto e aquele em implantação na área de recursos hídricos. É de se notar que a maior parte dos sistemas reguladores, na experiência estrangeira, constitui estruturas unificadas de saneamento e recursos hídricos.

Para ilustrar o potencial desta articulação, optou-se por analisar a proposta de organização do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (Singreh), que, a exemplo do que acontece no setor saneamento, também se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

##### 1. As características básicas do Singreh

O projeto de lei federal nº 2.249, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Singreh, foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo em novembro de 1991. O relator deste projeto na Câmara Federal, deputado Fábio Feldman, apresentou proposta de substitutivo em julho de 1993, com realização de audiência pública em setembro de 1993. Basicamente, o substitutivo em tramitação propõe:

- a criação de um colegiado nacional, composto de um comitê intersetorial e três comitês de regiões hidrográficas (Bacia Amazônica, Bacias Nordesteiras e Bacia do Prata). A composição do comitê intersetorial seria de 12 representantes das áreas de planejamento e utilização de recursos hídricos do Executivo federal e 12 representantes de organizações da sociedade com atuação de

âmbito nacional nesta questão. Os comitês de regiões hidrográficas, por sua vez, seriam compostos de cinco representantes dos setores federais citados, um representante - num total de 11 -, de cada estado abrangido pela região hidrográfica, e representantes, sem definição de limite numérico, para os comitês de bacia;

- a criação de uma secretaria executiva, para apoio técnico, administrativo e financeiro ao colegiado;
- a possibilidade de criação de comitês de bacias hidrográficas e de seus braços executivos, as agências de bacia, em qualquer bacia com superfície maior que 100 quilômetros quadrados, população acima de 750.000 habitantes e conflitos manifestos entre os diversos usos da água. Ressalte-se que a iniciativa de criação dos comitês seria extensiva ao setor público, aos usuários ou às organizações sociais (com proporção de votos preestabelecidos entre poder público e usuários/sociedade), enquanto as agências de bacia deveriam se organizar, preferencialmente, segundo empresa pública.

Desta forma, a prevalecer a visão deste substitutivo, o Singreh incentiva a criação de comitês e agências de bacia, podendo originar uma estrutura de grande capilaridade ao nível do país.

## **2. Características prováveis da Câmara Técnica Temática de Articulação com o Sistema de Recursos Hídricos**

O entendimento das relações entre saneamento e recursos hídricos passa pela constatação de sua completa e total interdependência,

principalmente ao se considerarem comunidades próximas, que estarão indissociavelmente ligadas pelas forma e grau de utilização dos corpos d'água existentes. Desta forma, a instância inicial, menos abrangente geograficamente, de identificação dos conflitos e complementaridades entre saneamento e recursos hídricos, é claramente intermunicipal e/ou regional, porém não necessariamente atingindo a instância estadual.

O Singreh proposto, ao constatar as peculiaridades do caráter regional, no tocante à utilização dos recursos hídricos, procura flexibilizar as possibilidades de criação dos comitês e agências de bacia. Ao mesmo tempo, reconhece a necessidade de participação dos usuários e, portanto, do setor saneamento, criando condições para discussão e inserção das questões relativas aos sistemas de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos naquele foro.

Desta forma, as características de uma câmara técnica temática de articulação com recursos hídricos, no âmbito do ordenamento institucional do setor saneamento, teria, à semelhança, que prover tal possibilidade de diálogo. Uma primeira dificuldade ocorre pelo caráter dicotômico da atual organização do setor saneamento, que ou é estadualizada ou municipalizada. Praticamente inexistem prestadores de serviços de saneamento ao nível intermunicipal e/ou regional. Este aspecto cria grandes dificuldades de organização de câmaras técnicas, pelo número excessivo de representantes locais, tanto ao nível municipal como de usuários.

O encaminhamento de solução para esta questão seria abrir a possibilidade de organizar câmaras temáticas de saneamento/recursos hídricos, de caráter regional, organizadas por bacias hidrográficas, que teriam competência consultiva para as instâncias reguladoras e executivas do setor saneamento. A competência consultiva poderia, por exemplo, ser exercitada ao nível de programas de médio e longo prazos,

objetivando subsidiar a definição do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias, nos termos dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal. Outras competências também poderiam ser cogitadas, como:

- opinar sobre conflitos regionais de uso da água, com explicitação das diversas posições;
- opinar sobre as relações entre os custos da água bruta e as tarifas do setor saneamento;
- opinar sobre seqüenciamento de obras e drenagem urbana;
- propor programas comuns de conservação da água;
- identificar e propor prioridades de obras na bacia.

Essas colaborações seriam encaminhadas, inicialmente, ao órgão estadual de controle, ao qual caberia sua análise e eventual encaminhamento à instância nacional.

#### **4.2.4. Controle social**

O controle social no sistema de regulação e controle é exercido em todos os níveis em que este se articula. No entanto, devido à abrangência de cada uma das esferas de poder público envolvidas, as formas de representação são distintas.

Na esfera federal, o controle social do Conasa é garantido na composição do plenário do colegiado, que prevê representação paritária de integrantes de órgãos de governo e da sociedade civil organizada. Internamente à representação social, é estabelecido, também, um critério de paridade entre produtores e consumidores. Em que pesem as precauções no sentido de garantir representatividade,

é preciso ter presente que a representação de usuários em escala nacional é sempre falha, uma vez que a relação direta com o serviço prestado se dá em escala local.

Na esfera estadual, é previsto um controle social análogo ao nacional junto ao órgão estadual de regulação, cuja existência e efetividade deverão ser incentivadas pela regulação nacional. Não compete à estrutura nacional de regulação e controle impor formas de organização interna aos órgãos de regulação e controle dos estados e municípios. Mas a existência e efetividade do controle social poderão ser impostos como condição para o acesso a recursos federais.

Na esfera municipal, o controle social é certamente o mais representativo da comunidade de usuários, por se dar no local de prestação dos serviços. Dada a enorme diversidade de porte e de condições econômicas e administrativas dos municípios brasileiros, seria descabido um modelo único de formação dos instrumentos de representação. No entanto, o órgão nacional de regulação, no exercício de suas atribuições normativas, poderá propor diretrizes gerais com a finalidade específica de garantir a efetividade da representação social local.

É meta desejável na estruturação das instâncias de controle social dos serviços, em especial nas esferas estadual e municipal, que estas venham a ter um caráter multissetorial, abrangendo não apenas o saneamento mas o conjunto dos serviços de utilidade pública. A exemplo das *Public Utilities Commissions* americanas, essas instâncias certamente terão mais eficácia no objetivo de controle social dos vários serviços do que a somatória de comissões setoriais isoladas. Além disso, seu trabalho poderá ser um elemento decisivo de ganho de racionalidade supra-setorial, o que é sempre um desafio na máquina administrativa, excessivamente compartimentada.

#### **4.2.5. Instrumentos de fiscalização**

A fiscalização dos serviços regulados deve abranger todos os objetos de regulação, o que pressupõe dimensões operacionais, econômicas, de qualidade, de integração intra e inter-setorial e outras, que respeitam os objetivos do saneamento como política pública. Em nome da racionalidade administrativa, prevê-se um sistema de convênios e credenciamentos que permita aos reguladores exercer a fiscalização a partir de controles e monitoramentos indiretos. Isso é particularmente importante para o órgão de regulação nacional, uma vez que sua capilarização em unidades de fiscalização seria excessivamente onerosa e de difícil operacionalização.

Prevê-se que, em sua maioria, as ações de fiscalização de serviços e análise de planos e projetos, no que se refere à observância da regulação pertinente, venha a ser feita mediante delegação a órgãos estaduais. Além disso, o órgão promoverá o credenciamento de entidades técnicas habilitadas a verificar e avaliar serviços, planos e projetos, sob o ponto de vista da regulação nacional. Apesar dos mecanismos de delegação, de convênio e de credenciamento, a responsabilidade final pelo ato de fiscalização continua afeta ao regulador.

#### **4.2.6. Normas de prestação dos serviços**

O exercício da regulação depende, como pré-condição e em qualquer esfera, da existência de normas claras sobre os objetos regulados. Na proposta de ordenamento agora descrita, as entidades reguladoras das diferentes esferas de poder público deverão trabalhar tanto sobre anteprojetos de lei para encaminhamento ao legislativo, como sobre

atos administrativos a serem baixados em seus âmbitos de competência.

Constituem objeto de trabalhos normativos do órgão regulador, de acordo com sua esfera de competência, dentre outros:

- os parâmetros e critérios de essencialidade dos serviços;
- os parâmetros e critérios de qualidade dos serviços;
- as medidas de conservação dos recursos naturais, em especial da água de abastecimento público;
- os indicadores e critérios de avaliação do desempenho operacional dos serviços;
- o disciplinamento econômico dos serviços, particularizando, no que couber, a legislação de defesa da ordem econômica;
- os regimes de concessão, permissão, autorização e outros;
- as formas de contabilização de receitas e despesas de operação, de investimentos, de pessoal, de custos financeiros e outros;
- a política tarifária, incluindo as formas de destinação de subsídios aos usuários pobres, os limites e as bases de cálculo admissíveis;
- os critérios para acesso a recursos subsidiados para atendimento essencial;
- os elementos de aprovação de projetos;
- a caracterização de infrações à regulação vigente;
- a fixação de medidas punitivas a infrações.

### 4.2.7. Instrumentos de imposição da regulação

Todos os agentes envolvidos na prestação dos serviços de saneamento são obrigados a observar a regulação. São agentes envolvidos não só os prestadores finais, mas todos os órgãos estatais e privados

com função de regulação, controle, fiscalização, coordenação, financiamento, apoio técnico, monitoramento e outras funções que integram o exercício da titularidade e da execução dos serviços.

Para que a regulação seja efetivamente observada, os órgãos de regulação e controle, de acordo com suas esferas de competência, deverão impor sanções aos infratores, sem prejuízo da eventual abertura de processo judicial. Evidentemente, as sanções apenas poderão ser impostas depois que forem baixadas as normas, caracterizadas as infrações e definidas as penalidades, o que constitui objeto das tarefas normativas do órgão.

Os órgãos de regulação e controle, ainda que não sejam executores diretos de repasses de recursos para planos e projetos do setor, devem notificar, aos órgãos de financiamento, quaisquer irregularidades ou infrações verificadas em serviços ou em planos de investimentos que se beneficiem ou solicitem o benefício de recursos públicos. Estes, por sua vez, determinarão, em caráter extrajudicial, a suspensão de repasses ou financiamentos concedidos a programas ou projetos que não estejam conformes com as normas vigentes. Este é um procedimento preventivo, que deve estar muito bem ajustado entre o regulador e o operador financeiro oficial, e que não exclui a adoção de outras medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

#### 4.2.8. Sistema de informações

O sistema de informações é um elemento estratégico da estrutura de regulação e controle, assim como é condição fundamental da flexibilização das formas de prestação do serviço.

São objetivos fundamentais do sistema de informações:

- caracterizar a demanda qualificada por serviços de saneamento, distinguindo as faixas de atendimento social estrito daquelas que constituem demanda para condições de conforto e de insumo para a produção;
- caracterizar as condições operacionais de prestação dos serviços, de forma a permitir a comparação, com base em indicadores unificados, do desempenho de serviços prestados, segundo diferentes condições com respeito à inserção regional e local, rotina gerencial, estruturação tecnológica e outras variáveis relevantes na caracterização de formas específicas de prestação;
- promover o amplo acesso de informações sobre o saneamento e sobre as condições e resultados de prestação dos serviços para todos os agentes reguladores, controladores, financeiros, de apoio técnico, prestadores dos serviços e usuários.

Para o preenchimento desses objetivos são necessárias ações de coordenação, articulação e capacitação que permitam um fluxo de informações confiáveis e comparáveis entre si por toda a rede. O primeiro passo é a definição da arquitetura do sistema, que será capilarizado em níveis regional e local. Isso exige uma capacitação homogênea nas bases de geração das informações, o que implica grande esforço de preparação dessas bases, permeando o sistema desde o âmbito nacional até o local.

A esse processo de capacitação das bases geradoras associa-se o desenvolvimento de parâmetros específicos de essencialidade, que são relativizados conforme as condições peculiares de inserção regional e local. A associação entre a unificação de indicadores e o reconheci-

to de peculiaridades regionais e locais torna bastante complexas a concepção e a gestão do sistema, o que justifica seu tratamento privilegiado no âmbito das funções estratégicas da estrutura de regulação e controle.

Em relação aos indicadores básicos de demografia, condições habitacionais, renda familiar, cobertura básica de serviços e outros dados fundamentais à caracterização da demanda, recomenda-se que todo o sistema seja articulado com o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É inconcebível que sistemas setoriais de informação não sejam articulados com o sistema central de estatística do país.

Para a caracterização das condições de oferta, no que se refere a indicadores de eficiência dos serviços, o desenvolvimento do sistema deverá assentar-se em ampla articulação com as entidades representativas do setor, como a ABES, a Aesbe, a Assemae e os sindicatos de trabalhadores. É de se destacar que a única fonte sistemática de informações de desempenho hoje disponível é a produzida pela ABES, através dos Catálogos Brasileiros de Engenharia Sanitária (Cabes). Por isso, qualquer trabalho de revisão e aperfeiçoamento da base de indicadores deverá contemplar a harmonização com esta fonte. Se essa diretriz não for observada, perde-se a possibilidade de avaliação crítica ao longo do tempo, por meio de séries históricas.

Os elementos fundamentais para a estruturação do sistema de informações estão contidos no capítulo 6.

#### **4.2.9. Flexibilidade das formas de prestação dos serviços**

A separação entre o exercício da titularidade e a operação dos serviços permite que se amplie bastante o espectro de alternativas possíveis de gestão dos serviços. Em um sistema bem regulado e controla-

da, qualquer entidade que venha a prestar o serviço submete-se às mesmas regras básicas que preservam seu caráter público. A partir desse princípio, permite-se que o titular do serviço determine as alternativas gerenciais mais eficazes para a prestação dos serviços, lançando mão de capacidades disponíveis em sua própria esfera de governo, em outras esferas ou entre agentes privados. Nada impede, também, que este promova a combinação dessas capacidades em *mixes* que se mostrem mais convenientes para o preenchimento dos objetivos de prestação do serviço em seu território.

Nesses termos, é plenamente justificável que municípios venham a aderir ou a confirmar sua adesão ao sistema operacional das companhias estaduais. O que muda, em essência, é a postura do poder concedente (o município) com relação à concessionária - a companhia estadual. De uma situação ambígua de exercício de poderes e funções típicos de titular dos serviços que têm sido assumidos pelas concessionárias estaduais - como por exemplo a fixação de tarifas -, a nova relação entre concedente e concessionário, baseada em um arcabouço jurídico-institucional mais preciso, certamente trará benefícios para ambas as partes.

A par desse novo relacionamento, o ordenamento institucional proposto abre a possibilidade de vários outros arranjos, como concessões a empresas regionais, a empresas privadas ou ao simples resgate, pelo município, da operação direta dos serviços. No entanto, tão importante quanto a ampliação do espectro de alternativas é a administração da transição, a partir de um modelo que foi estruturado sobre a interconexão operacional e financeira dos serviços em escala estadual. A administração dessa transição tem por objetivo garantir que a diversificação de alternativas de gestão e o processo de passagem para

elas, em nenhuma hipótese venha a implicar descontinuidade ou agravamento da prestação de serviços hoje operados pelas empresas estaduais. Isso se aplica tanto para os serviços diretamente envolvidos na mudança de regime de gestão, como para os que podem ser afetados pelo abrupto desligamento de uma unidade superavitária, no âmbito de um sistema interconectado.

Recomenda-se que uma das primeiras funções do órgão nacional de saneamento seja traçar estratégias e alternativas e criar programas compensatórios para viabilizar a transição no âmbito das alternativas possibilitadas pelo novo ordenamento institucional. No capítulo 7 são apresentados elementos para subsidiar essa linha de ação.

#### **4.2.10. Descentralização da prestação dos serviços**

Os serviços de saneamento são de competência municipal sempre que as ações envolvidas na sua prestação e em seus efeitos sejam adstritas aos limites do território municipal. Isso não os torna isentos, no entanto, da obrigatoriedade de serem prestados de acordo com a legislação nacional e estadual vigente, que será objeto de fiscalização, direta ou por delegação, das esferas competentes.

Não é sempre, entretanto, que os serviços se caracterizam em uma dimensão estritamente local. Nos casos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o interesse regional pode determinar uma coordenação comum, abrindo espaço para ações de caráter complementar nos termos definidos na seção 4.2.3.

A competência comum, por outro lado, abre espaço para a ação supletiva e para a cooperação entre o município e as esferas estadual e federal. Não poderia ser de outra maneira, pois, na condi-

ção de serviço essencial à saúde pública, o saneamento torna-se objeto de ação recorrente do poder público nas três esferas.

A articulação e o exercício efetivo dessas competências não tiram o caráter de estímulo à descentralização desta proposta de ordenamento. Ao contrário, ao tornar mais claras e previsíveis as situações em que ocorre o exercício legítimo da competência mais abrangente, reforça-se o espaço institucional dos municípios.

### 4.3. Organização básica do Conasa

O Conselho Nacional de Saneamento deverá, na condição de órgão autárquico, vincular-se ao ministério responsável pelas políticas de desenvolvimento urbano e regional e respectivas políticas setoriais de interesse. Ele constitui a instância administrativa máxima de regulação, controle e coordenação executiva das ações e políticas de saneamento básico e ambiental, com jurisdição em todo o território nacional.

A autarquia é formada por um colegiado superior - de caráter consultivo e deliberativo sobre o mérito das políticas setoriais afetas ao saneamento básico e ambiental -, por um conselho de administração, por uma diretoria executiva apoiada técnica e administrativamente por corpo técnico estável, e por uma procuradoria.

O Conasa tem como objetivo coordenar a Política Nacional de Saneamento e a estrutura governamental de regulação e controle dos serviços de saneamento, em nível nacional, de acordo com as competências comuns estabelecidas no artigo 23 da Constituição Federal. A sua estrutura e as suas competências são definidas no anteprojeto de lei proposto na seção 5.5, de acordo com o previsto no PLC 199/93, em tramitação no Congresso Nacional. Esse instrumento foi desenvolvido

na forma de lei específica de criação da autarquia.

Nas seções que se seguem são descritos, com mais detalhes, alguns elementos do anteprojeto de lei, com vistas ao esclarecimento e à orientação para uma possível regulamentação do órgão depois de sua criação.

#### **4.3.1. Estrutura da autarquia**

A autarquia é formada por um conselho pleno, com denominação idêntica à da própria autarquia, por um conselho de administração e por uma diretoria executiva subdividida em áreas de competência específica, com apoio técnico e operacional de um quadro técnico estável. Junta-se à autarquia uma procuradoria do Conasa, que deverá representar o órgão de regulação na Justiça.

Em relação ao previsto no PLC 199/93, essa estrutura inova nos seguintes aspectos:

- pela natureza autárquica do órgão, que passa a constituir pessoa de direito público distinta da administração pública federal centralizada, e que por isso terá os atributos de independência e de vinculação exclusiva de seus meios a objetivos previamente definidos;
- pela criação de uma instância intermediária de controle interno - o conselho de administração -, como forma de tornar mais presente a representação do colegiado no dia-a-dia do órgão regulador, e de tornar mais ágil o processo decisório;

- pela descentralização das operações de repasse de recursos e créditos, que serão mobilizadas através de instituições financeiras oficiais, sem que isso implique perda de controle sobre os critérios de aplicação e sobre medidas de imposição da observância desses critérios;
- pelo reforço da linha operativa, no exercício das competências do órgão, que passa a estruturar-se em torno de uma diretoria executiva, com apoio técnico e administrativo estável, e não mais por uma secretaria executiva;
- pela inclusão de uma procuradoria, tendo em vista que o Conasa poderá aplicar, no exercício de suas funções reguladoras, sanções administrativas que poderão ser contestadas em juízo, e que as rotinas de delegação e credenciamento de terceiros para o exercício de funções capilarizadas exigirão atenção sistemática no que se refere à sua estrita legalidade.

### **4.3.2. Composição e competências do plenário e do Conselho de Administração**

De maneira geral, é mantida a composição prevista no PLC 199/93 para o plenário do Conasa. O Conselho de Administração (CA), por sua vez, formará um subconjunto do plenário, mantendo-se as mesmas regras gerais de paridade. O CA será formado por oito membros e mais o diretor presidente da linha executiva do Conasa, que o presidirá. Os oito integrantes do CA, eleitos pelo plenário do Conasa, entre seus integrantes, deverão ser assim distribuídos:

- quatro representantes de órgãos da administração pública;
- quatro representantes da sociedade civil organizada, sendo dois entre produtores e prestadores de serviços e dois entre usuários.

O CA terá como funções básicas fiscalizar os atos da diretoria executiva, de acordo com as leis e normas administrativas vigentes, e orientá-la, em caráter preventivo, na tomada de decisões sobre matérias que deverão ser discutidas em plenário. O CA não vai substituir o plenário, mas vai atuar como elo de ligação entre este e a diretoria executiva, especialmente sobre matérias mais controversas, que fujam da rotina do órgão e exijam decisões urgentes. A íntegra das competências do plenário e do conselho de administração encontra-se no anteprojeto de lei constante da seção 5.5.

#### **4.3.3. Composição e competências da Diretoria Executiva**

No anteprojeto de lei da seção 5.5, a composição da diretoria executiva é prevista de maneira genérica, propondo-se uma estrutura básica composta pelo diretor presidente, três diretorias de áreas fim e uma diretoria administrativa. As competências estão detalhadas para o conjunto da diretoria executiva, remetendo-se a definição do organograma funcional do órgão para o regulamento da lei.

A título ilustrativo, como subsídio para a regulamentação, são a seguir apontadas algumas linhas de ação estratégica e possíveis designações das diretorias de áreas fim, em concordância com o conjunto de competências atribuídas, no anteprojeto proposto, à diretoria executiva.

## I - Linhas de ação da Diretoria Executiva

- *Administração da transição* - Voltada para o estudo e a proposição de medidas relativas à transição da situação institucional atual para um sistema descentralizado e flexível, incluindo programas especiais de apoio a companhias estaduais e órgãos municipais autônomos em processo de negociação.

## II - Linhas de ação da Diretoria de Políticas Setoriais

- *Planejamento* - Destinado ao estudo e proposição de programas e ações específicos, de caráter setorial ou multi-setorial, de abrangência nacional ou regional, consentâneos com os objetivos permanentes e metas prioritárias definidas na Política Nacional de Saneamento e em seus instrumentos. Inclui o estudo de diretrizes e prioridades para a aplicação de recursos das fontes federais unificadas (recursos fiscais e patrimoniais).

- *Articulação intra-setorial* - Estudo e proposição de instrumentos de compatibilização entre os programas de abastecimento público de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição de resíduos sólidos, drenagem urbana, educação sanitária, vigilância sanitária, controle de vetores e outras afins com o saneamento básico e ambiental, assim como ao estudo e proposição de instrumentos de controle social multifuncional - os conselhos regionais e locais de controle dos serviços de utilidade pública.

- *Articulação inter-setorial* - Estudo e desenvolvimento de instru-

mentos de compatibilização das políticas e programas de saneamento básico e ambiental com as políticas e programas das áreas de saúde pública, recursos hídricos, meio ambiente e outras que guardem relação com as matérias de competência específica do Conasa, em colaboração com as câmaras técnicas temáticas.

- *Normatização e legislação* - Estudo e desenvolvimento de normas administrativas e projetos de lei relativos às competências de regulação, controle e coordenação executiva das políticas e programas de saneamento básico e ambiental.

### III - Linhas de ação da Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Informações

- *Coordenação do Sistema de Informações do Saneamento* - Coordenação e operação, em escala nacional, do Sistema de Informações do Saneamento, em articulação com as bases estaduais e municipais e com o IBGE. Inclui a operação e emissão de relatórios sobre indicadores de salubridade, assim como a franquia de informações relativas a oferta, demanda e desempenho operacional dos serviços de saneamento no país.
- *Desenvolvimento tecnológico e laboratorial* - Proposição de normas de qualidade dos serviços e respectivos critérios de avaliação, e coordenação de programas de capacitação, aferição e cadastramento de entidades que venham a exercer, em nome dos reguladores, tarefas de monitoramento e avaliação técnica dos serviços.

- *Treinamento* - Coordenação, em escala nacional, de programas de capacitação técnica e gerencial de prestadores de serviço de saneamento básico e ambiental, voltados para os objetivos básicos de flexibilização e descentralização das ações executivas de prestação dos serviços.
- *Conservação da água* - Coordenação, em escala nacional, de programas de conservação da água de abastecimento público, incluindo ações de controle da oferta e da demanda.

#### IV - Linhas de ação da Diretoria de Controle e Fiscalização

- *Controle de projetos* - Proposição de normas e procedimentos para enquadramento de projetos e planos de saneamento básico e ambiental nas prioridades da Política Nacional de Saneamento, assim como coordenação de programas de capacitação, aferição e cadastramento de entidades que venham a exercer, em nome dos reguladores, tarefas de análise e avaliação técnica de programas e projetos. Responsável, também, pela análise direta de programas e projetos que pleiteiem créditos oriundos de fontes da União, em caráter excepcional, tendo em vista instruir processo administrativo.
- *Controle técnico dos serviços* - Proposição de normas e procedimentos para controle técnico de serviços existentes, com base em critérios de qualidade, atendimento essencial, conservação ambiental e preservação da infra-estrutura, definidos na legislação e nas normas expedidas pelo plenário do Cona-

sa, com vistas à aplicação, pelos órgãos descentralizados, conveniados ou cadastrados. Responsável, também, pela fiscalização direta de serviços que tenham se beneficiado de créditos oriundos de fontes da União, em caráter excepcional, tendo em vista instruir processo administrativo.

- *Controle econômico dos serviços* - Proposição de normas e procedimentos para controle econômico dos serviços, especialmente no que se refere às concessões, permissões, autorizações e contratos de prestação de serviços, à luz dos princípios constitucionais relativos aos serviços públicos e à ordem econômica. Esta linha de ação supõe articulação com as normas e procedimentos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, assim como a mobilização daquela estrutura para efeito de fiscalização e controle.
- *Defesa do consumidor* - Proposição de normas específicas e instrumentos de defesa do consumidor relacionados aos serviços de saneamento básico e ambiental, incluindo disposições específicas de política tarifária. Esta linha de ação supõe articulação com as normas e procedimentos dos sistemas nacional e estaduais de defesa dos consumidores, assim como a mobilização daquela estrutura para efeito de fiscalização e controle.

#### 4.4. Entidades de prestação dos serviços

As formas de prestação dos serviços tornam tangíveis os objetivos de flexibilidade e de estabilidade institucional do ordenamento proposto. Tão importantes como as alternativas de prestação em si

mesmas são as relações que se estabelecem entre cada uma delas e o exercício da titularidade sobre os serviços.

A titularidade é exercida pelos poderes concedentes e pelos reguladores, cada um em sua esfera de competências, como apontado na seção 3. Mas cada forma de prestação enseja uma relação específica entre regulador e regulado, que envolve competências distintas dos pontos de vista territorial e funcional.

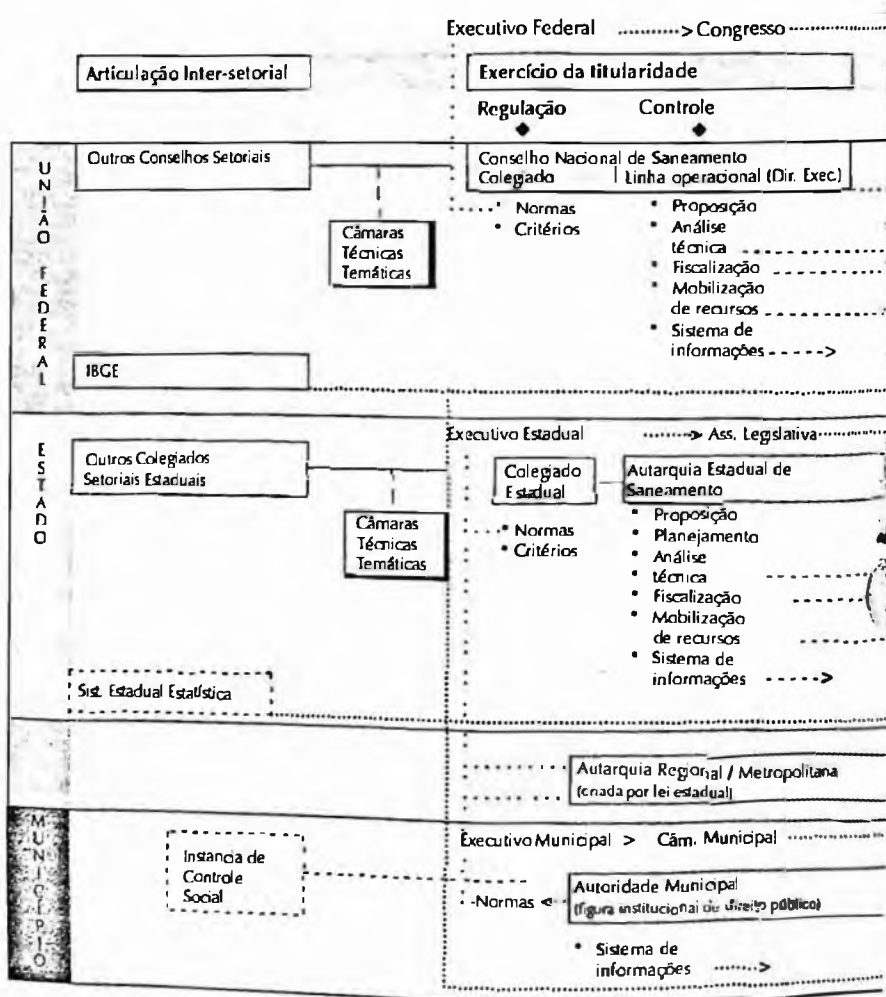
São de particular interesse as alternativas de estrutura institucional aplicáveis na gestão supramunicipal dos serviços, uma vez que essas relações ocorrem sobre unidades territoriais que não coincidem com as jurisdições de governo que formam a federação brasileira. A arquitetura institucional, nesses casos, requer um arranjo que venha a contemplar tanto a racionalidade da organização dos serviços de interesse comum como as competências e autonomias das esferas de governo envolvidas.

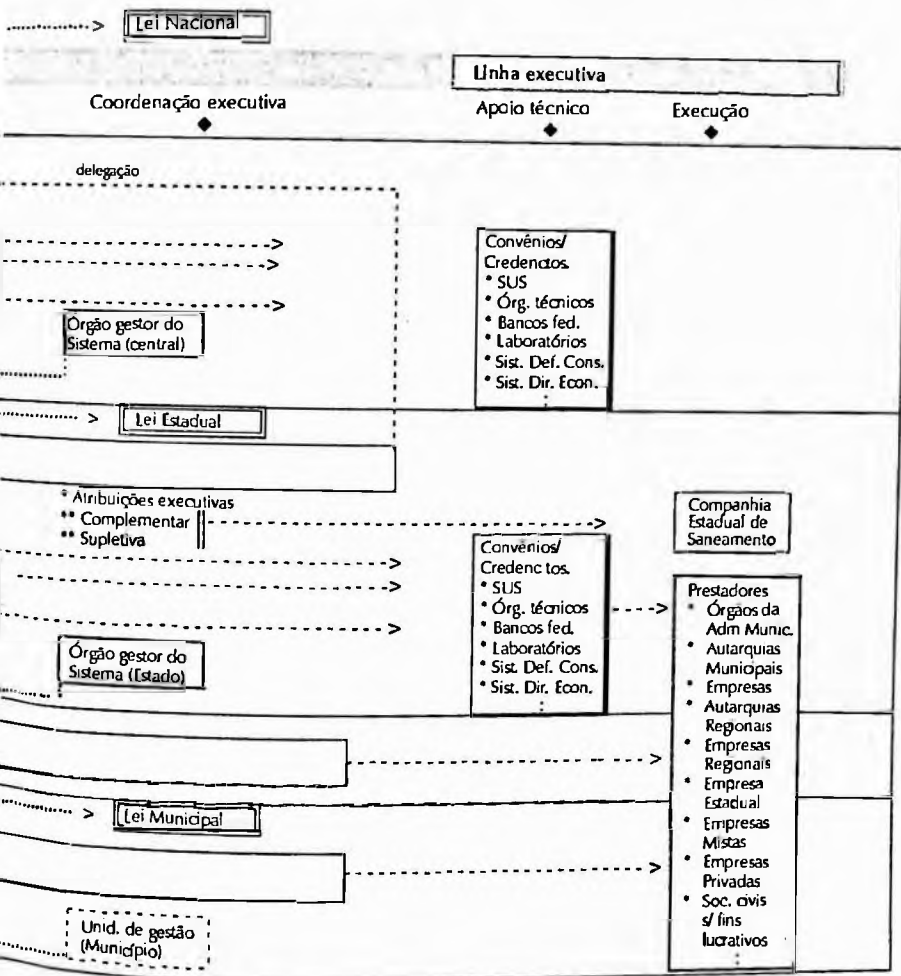
Nesta seção, as figuras jurídicas são inicialmente tratadas à parte das formas específicas de prestação dos serviços, de maneira a qualificar as pessoas e eliminar redundâncias antes de entrar com as variáveis de funcionalidade e abrangência no território. Quando, depois, combinam-se essas variáveis com os tipos de pessoas jurídicas, obtém-se o espectro de alternativas possíveis de acordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes.

### 4.4.1. Tipos de pessoas jurídicas

São vários os tipos de pessoas jurídicas aptas a prestar serviços de utilidade pública como os de saneamento. Esses serviços são uma incumbência do Estado (nas esferas da União, dos estados e dos municí-

**Quadro I**  
Proposta básica de ordenamento institucional





pios) e podem ser prestados direta ou indiretamente, mediante permissão ou concessão, de acordo com o artigo 175 da Constituição Federal.

A prestação é considerada direta, conforme Meirelles<sup>16</sup> e Gasparini<sup>17</sup>, quando é realizada pelos órgãos que compõem o aparelho administrativo do Estado sem qualquer intermediação entre a administração pública e o beneficiário final. É indireta a prestação realizada mediante pessoa jurídica de direito público ou privado que não a própria administração direta.

Nesta subseção são analisados os tipos de pessoas jurídicas que podem prestar serviços de saneamento e indicadas suas principais características, finalidades, prerrogativas e responsabilidades. São distintos os níveis de desconcentração e descentralização associados a cada uma delas. No Quadro 2 estão resumidas as principais características.

#### 4.4.1.1. Órgãos da administração direta

Os serviços diretamente prestados são aqueles realizados por secretarias, departamentos e repartições da administração direta. A personalidade jurídica desses órgãos confunde-se com a da esfera de poder público que os acolhe.

As secretarias, departamentos e repartições da administração direta constituem, conforme já comentado nos estudos jurídicos da seção 3, instrumentos de desconcentração do poder. Sua criação e extinção são definidas no bojo dos atos de organização e reforma da administração. Esses órgãos mantêm as prerrogativas próprias do poder público e,

---

<sup>16</sup> Meirelles, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1957.

<sup>17</sup> Gasparini, Diógenes, *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1993.

por isso, são instâncias que podem abrigar tanto o exercício da titularidade como a prestação dos serviços.

Nas esferas da União e dos estados membro são praticamente inexistentes os serviços de utilidade pública prestados pela administração direta. No âmbito dos municípios, entretanto, há muitos casos em que essa forma de prestação é a mais racional, sobretudo entre os de menor porte. Para eles, a descentralização pode representar mais um ônus, devido à complicação da estrutura administrativa, do que um instrumento de racionalidade.

Não há autonomia financeira ou patrimonial entre os órgãos da administração direta. Os investimentos e o custeio dos serviços são advindos de recursos orçamentários e as receitas operacionais são recolhidas ao caixa único do Tesouro da esfera de governo a que pertence o órgão. As obrigações relativas a financiamentos, fornecimentos e outras são sempre assumidas pelo Tesouro, não havendo contabilidade independente do órgão prestador do serviço.

#### **4.4.1.2. Administração indireta - pessoas de direito público**

São órgãos integrantes da administração indireta do Estado as autarquias e as fundações públicas de direito público. Estas últimas não se confundem com as fundações públicas de direito privado, que pertencem à categoria de entidades estatais. Na prática, as fundações de direito público não se distinguem das autarquias, e o reconhecimento de sua personalidade jurídica é assunto polêmico entre os juristas. Conforme abordado no item 3.5.2, para alguns autores a figura jurídica da fundação de direito público é absolutamente identificada com a das autarquias.

As autarquias constituem a modalidade de descentralização administrativa mais próxima do poder público. Suas atribuições e características são descritas no item 3.5.2.1. Deve-se destacar que, ao se constituírem em pessoas de direito público, as autarquias podem exercer a titularidade dos serviços, em nome da instância de governo que as acolhem. À semelhança das formas de prestação direta, podem acumular o exercício da titularidade com a prestação do serviço, o que não é possível para as pessoas de direito privado, mesmo que pertencentes ao Estado.

As autarquias formam patrimônio próprio e auferem receitas operacionais. Podem levantar empréstimos oferecendo o patrimônio em garantia, ressalvadas as restrições fixadas em lei e as prerrogativas típicas dos serviços de utilidade pública referentes à proteção de seu patrimônio, a bem da prestação do serviço. Sua criação deve ser objeto de uma lei específica, mesmo que venha a resultar de transformação de um órgão da administração direta.

A esta lei deve-se seguir um decreto do Executivo que vai instituir a autarquia, para “afetar os meios necessários ao efetivo funcionamento de um ser que juridicamente ganhou existência com a lei criadora”.<sup>18</sup> No desempenho da atividade econômica, a autarquia criada e instituída depende ainda, além dos meios materiais, de formalidades como registros no CGC-MF, estadual, e no CCM, como recorda Gasparini (op. cit.).

Como pessoas de direito público afetas a uma esfera definida do Estado, as autarquias são sujeitas a tutela ou controle da administração pública. A tutela pode ser preventiva, quando exercida antes do ato autárquico, ou repressiva, quando posterior. Esta última expressa-se por revogação, modificação ou invalidação do ato autárquico por razões de

---

<sup>18</sup> Bandeira de Mello in Gasparini, op. cit.

legalidade ou de mérito que, a juízo da administração pública, sejam contrários a seu interesse. É importante ter presente que esse controle ou tutela não se exercita em função de recursos que tenham sido interpostos por terceiros, com vistas à reforma do ato autárquico:

“A tutela é imposta no interesse da administração pública, não no interesse dos que se relacionam com a autarquia. Os recursos para os insatisfeitos são os previstos em lei e que se perfazem no próprio interior da autarquia. Fora disso, devem recorrer, os que se sentirem lesados em seus direitos, ao Poder Judiciário”.<sup>19</sup>

A autarquia não tem, em princípio, na condição de prestador do serviço, instrumentos de controle social diferenciados em relação a outras formas institucionais de direito privado. Na condição de titular, entretanto, quando se venha a estruturar como órgão de regulação e controle do serviço, a autarquia poderá contar com instrumentos de controle social em sua própria estrutura. Este é o papel dos conselhos administrativos previstos nas autarquias de regulação e controle descritas na seção 3.

Diante das demais alternativas de descentralização e de concessão que se foram definindo ao longo da história da administração pública no Brasil, as autarquias não se mostram vantajosas como órgãos de prestação dos serviços, particularmente nos casos em que exercem simultaneamente a titularidade do serviço.

### **4.4.1.3. Entidades governamentais de direito privado**

São entidades governamentais de direito privado as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas de

---

<sup>19</sup> Gasparini, op. cit., p. 246.

direito privado. Embora possuam diferenças objetivas quanto à integração do capital (exclusivamente público no caso das empresas públicas e das fundações) e quanto à afetação do patrimônio (no caso das fundações), elas têm mostrado um perfil muito semelhante quando se trata da prestação de serviços públicos.

De fato, as companhias estaduais de saneamento são estruturadas como sociedades de economia mista (S.A.), embora seu capital seja exclusivamente estatal. O mesmo ocorre com outras companhias estatais de serviços de utilidade pública, como as concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica, de gás encanado e outras.

As diferenças entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista se fazem presentes com mais clareza quando a atividade envolvida é de natureza econômica. É o caso, por exemplo, dos bancos comerciais federais e estaduais, que são, de fato, sociedades de economia mista, com ações negociadas em bolsa. Mas isso não impede que as companhias de prestação de serviços públicos possam vir a ter participação efetiva de capital privado. Por isso, essas duas figuras são tratadas distintamente.

No que se refere às fundações públicas de direito privado, as diferenças em relação à empresa pública são muito pequenas, mesmo em uma perspectiva de flexibilização. Na prática, elas podem ser encaradas como um caso particular de empresa pública, atrelada a uma forma específica de controle - através do Ministério Público - e a uma afetação de patrimônio pública das fundações. No mais, considerando as prerrogativas que são inerentes ao tipo de serviço prestado, pouco diferem das primeiras.

Todas as três modalidades de entidades governamentais de direito privado aqui descritas, independentemente da esfera de governo a

que se vinculem, submetem-se à obrigatoriedade de concurso público para a investidura de servidores, estabelecida pelos artigos 37 e 38 da Constituição. Este é mais um elemento de aproximação entre elas e impõe, indistintamente, uma limitação a seus dirigentes no que se refere à renovação de quadros.

### **4.4.1.3.1. Empresa pública**

A empresa pública é pessoa jurídica de direito privado criada pelo Estado, voltada à exploração de atividade econômica necessária ao relevante interesse coletivo. Seus principais atributos e limitações estão descritos no item 3.5.2.3. Embora seja criada, instituída e capitalizada exclusivamente na esfera estatal, é regida pelo direito privado. Por isso, não tem as prerrogativas de titularidade que são próprias às pessoas de direito público, mas podem ter prerrogativas especiais estabelecidas pela esfera de poder público que as acolhe.

Os atos emanados da direção das empresas públicas, independentemente das prerrogativas que lhes tenham sido outorgadas pelo poder público, não se confundem com o exercício da titularidade e não têm, por isso, eficácia sobre os demais prestadores de serviço que em caráter supletivo ou complementar estejam atuando na mesma área. Exceção pode ocorrer no caso de delegação expressa do poder concedente para a organização do serviço em uma determinada área.

Sua criação deve ser autorizada por lei específica, que determinará suas finalidades e forma societária. O mesmo ocorre com a transformação de outros tipos de pessoa jurídica em empresa, e da empresa pública em qualquer outra modalidade de órgão da administração indireta, bem como com as eventuais privatizações.

#### **4.4.1.3.2. Sociedade de economia mista**

A sociedade de economia mista difere da empresa pública essencialmente por admitir a participação privada na formação de seu capital. Essa participação, no entanto, não se tem verificado, na prática, entre a maioria das concessionárias de serviços de utilidade pública.

A exemplo das empresas públicas, a criação e a extinção das sociedades de economia mista dependem de lei autorizativa específica. Sua participação em empresas privadas depende de autorização legislativa e a administração pública, por meio de seus órgãos ou de entidades da administração indireta, deterá a maioria das ações com direito a voto.

Os contratos de fornecimento de bens ou serviços firmados pela sociedade de economia mista devem ser objeto de licitação prévia. O controle sobre as contas das sociedades de economia mista é exercido tanto pela instância da administração pública a que se vincula como pelo Tribunal de Contas relacionado à esfera de governo a que pertence.

#### **4.4.1.4. Entidades privadas**

As entidades privadas que prestam serviços públicos ou auxiliam sua prestação podem ser empresas comerciais, com fins lucrativos, ou fundações e associações sem fins lucrativos. A exploração comercial dos serviços, mediante contrato, é facultada apenas às primeiras, sob o compromisso de oferecer as garantias fixadas por lei e de se sujeitar ao controle do poder concedente e das demais esferas do poder público com titularidade sobre o serviço.

A ação das entidades sem fins lucrativos, por seu caráter altruístico, não se caracteriza como uma exploração comercial em sentido estrito.

to. Por isso, pode não se revestir, na prática, das mesmas garantias e obrigações a que se sujeitam as empresas.

#### **4.4.1.4.1. Empresas privadas**

As empresas privadas para a prestação de serviços públicos são criadas, regidas e extintas pelos mesmos instrumentos do direito civil e comercial a que se submetem as empresas de bens e serviços em geral. Não há uma legislação, nem mesmo projeto de lei específico, para empresas privadas de serviços de utilidade pública, como no caso de outros países.<sup>20</sup>

Quando prestam serviço de utilidade pública, as empresas privadas o fazem por delegação do titular do serviço, que é sempre o poder público. A elas são repassadas prerrogativas inerentes à natureza do serviço, entre as quais a da proteção ao patrimônio vinculado à prestação do serviço, que não poderá ser liquidado em caso de falência ou concordata.

Em virtude dessas prerrogativas especiais, as empresas privadas prestadoras de serviços de utilidade pública estão sujeitas a controle permanente da parte do poder concedente, mesmo no que respeita aos meios que utiliza para alcançar os fins estabelecidos em contrato. A regulação e o controle, desta forma, não poderão abranger apenas os resultados finais da prestação do serviço, e terão que entrar no mérito dos processos empregados.

Essa é a contrapartida das prerrogativas que os prestadores privados recebem, em condição de igualdade com as entidades governa-

---

<sup>20</sup> Por exemplo, o Proyecto de Ley de Regimen de Servicios Públicos Domiciliarios, da República da Colômbia.

mentais. Isso é lógico, porque se as prerrogativas são concedidas em nome da natureza essencial do serviço, o poder concedente precisa dispor de meios para controlar as condições de continuidade da prestação. Considerando que os efeitos mais deletérios decorrentes da inadequada operação e manutenção dos serviços se manifestam a médio e longo prazos, é fundamental que esse controle se exerça de forma sistemática e preventiva.

Já as obrigações relativas à qualidade final do serviço podem ser reclamadas tanto pelo poder concedente como pelos usuários, valendo-se de seus direitos de consumidores. O fato de a empresa privada ser regulada e controlada pelo poder público não a exime de atender às demandas dos usuários. O artigo 37 da Constituição e a legislação de direitos do consumidor (ver 3.6.4) respaldam as reclamações relativas à prestação dos serviços, sem que para isso seja obrigatória a mediação do poder concedente. Por outro lado, o exercício do direito dos consumidores sobre o prestador não exime o poder concedente da responsabilidade sobre a prestação, à qual não pode renunciar.

#### **4.4.4.2. Entidades privadas sem fins lucrativos**

A fundação privada e a sociedade civil sem fins lucrativos são as figuras jurídicas a que correspondem, de maneira geral, as entidades privadas sem fins lucrativos. Quando de reconhecida utilidade pública, são habilitadas a receber recursos orçamentários do Estado, para emprego em rubricas de interesse social. Sob a égide dessas figuras podem se abrigar tanto entidades de pequeno porte, com finalidades limitadas e reduzida abrangência territorial, como organizações bem estruturadas e de grande expressão econômica. É o caso, por exemplo, do Liceu de

Artes e Ofícios de São Paulo, um dos três grandes fornecedores de hidrômetros para as companhias de saneamento de todo o país.

Essas grandes estruturas, tanto no caso das fundações (ver 3.5.2.2), como das associações civis, sujeitam-se a um controle regular de parte dos órgãos de fiscalização do Estado (inclusive do Ministério Público, no caso das fundações), e não há, a princípio, impedimentos para que se habilitem como prestadores de serviços de saneamento. Elas podem oferecer garantias análogas às das demais entidades prestadoras de serviço e serem reguladas da mesma forma pelos poderes concedentes e demais esferas de regulação. Têm, como principal vantagem, a imunidade relativa a impostos sobre patrimônio e renda, à semelhança das fundações e autarquias públicas. Mas, como estas, não poderiam auferir lucros sobre os serviços.

A constituição desse tipo de figura jurídica tende a se identificar, com maior frequência, no âmbito dos serviços de saneamento, com as associações e cooperativas de moradores. Elas envolvem comunidades de baixa renda, não cobertas pela oferta regular de serviços, que mobilizam recursos próprios e de doações para suprir suas necessidades básicas. Em muitos casos, são assistidas tecnicamente por organizações não governamentais (ONCs), também constituídas como entidades privadas sem fins lucrativos.

A inserção dessas organizações na estrutura formal de prestação dos serviços já é mais complexa que a anterior, por envolver uma série de contradições inerentes à sua origem e formação. Sua relação com o poder concedente e com os agentes por ele formalmente investidos de competência envolve ambigüidades que devem ser superadas. Como agentes de controle social e de avaliação e divulgação, as entidades privadas sem fins lucrativos inserem-se melhor no ordenamento insti-

tucional do saneamento. Isso vale tanto para as associações comunitárias e ONGs que atuam em cada segmento do serviço, como para as grandes organizações nacionais e regionais, como a ABES, a Aesbe e a Assemae.

#### **4.4.2. Alternativas de prestação e exercício da titularidade**

Nesta seção são abordadas as alternativas de prestação de serviços decorrentes das figuras jurídicas analisadas na seção precedente, em sua relação peculiar com os diferentes níveis de titularidade a que se vinculam os serviços de saneamento. Dessa relação definem-se as formas específicas de entidades prestadoras de serviço, caracterizadas não só por suas pessoas jurídicas, como pelas inserções funcional e territorial.

Por esse critério, que combina tipo de pessoa jurídica com funções e abrangência territorial, definem-se os seguintes tipos de prestadores de serviço:

- órgão da administração direta (municipal);
- autarquia municipal;
- empresa municipal;
- autarquia intermunicipal;
- empresa intermunicipal;
- empresa estadual;
- empresa privada;
- cooperativa ou associação comunitária.

É certo que, pela combinação lógica das figuras jurídicas estudadas na seção anterior com as várias alternativas de inserção funcional e territorial, é possível identificar muitas outras alternativas: fundações

municipais, autarquias estaduais, fundações privadas, etc. Estas, no entanto, não foram consideradas, ou por serem muito semelhantes, na prática, a alguma alternativa listada (como é o caso das fundações públicas de direito público em relação às autarquias ou das fundações de direito privado em relação às empresas públicas); por estarem, na prática, em desuso (como órgãos prestadores de serviços de saneamento da administração direta ou autárquica estadual, substituídos pelas CESBs); ou por constituírem caso particular ou designação alternativa de uma categoria listada (como a cooperativa ou o consórcio intermunicipal, enquadrados nas personalidades de autarquia ou de empresa intermunicipal).

#### **4.4.2.1. Órgãos da administração pública direta (municipal)**

Esta alternativa é a mais tradicional em relação à maior parte dos serviços públicos de interesse local, especialmente nas cidades de pequeno porte. Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são administrados de forma semelhante aos de limpeza urbana e de drenagem, não havendo qualquer nível de descentralização com respeito ao conjunto da administração.

A titularidade e a execução do serviço concentram-se, nesse caso, em uma mesma instância administrativa. O controle social nesse tipo de arranjo deve ser exercido de forma integrada sobre o conjunto das políticas municipais, e não de forma isolada para as ações de saneamento, já que estas não correspondem a uma estrutura institucional específica. Os serviços de saneamento prestados dessa forma apresentam um bom potencial de integração intercomponentes (como resíduos sólidos, drenagem, água, esgoto, etc.). São limitados, porém, pela grande rigidez da rotina administrativa do serviço público, o que torna essa

## Quadro 2

### Prestadores de serviço - Tipos de pessoas jurídicas

Principais Características	Administração Direta	Administração Descentralizada
	Órgãos da Administração Direta	Autarquia
Conceito/ definição	órgãos e repartições da Adm Pública regime estatal desconcentrado	órgão autônomo criado por lei
Personalidade jurídica	a mesma da Administração que acolhe o órgão	própria
Regime jurídico	direito público	direito público
Composição societária/ designação de diretoria	não tem/ nomeação do Executivo	não tem/ nomeação do Executivo
Fins	organização, exploração, concessão do serviço	organização, exploração, concessão do serviço
Criação/ extinção	lei de organização da Administração Pública	lei específica
Patrimônio	mantido na Administração Direta	próprio, inalienável
Regime trabalhista	estatutário	estatutário ou CLT concurso obrigatório
Prerrogativas	titularidade do serviço, em nome da Administração	titularidade do serviço transferida pela Administração
Controles	os da Administração Pública	tutela e controle ordinário da Administração Pública
Responsabilidade s/ serviço	confundem-se com as da Administração Pública	transferida da Administração
Receita	exclusivamente orçamentária	orçamentária e operacional
Capital	estatal	estatal

## FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL

	Entidades Governamentais de Direito Privado	
<b>Fundação Pública - Dir Públ</b>	<b>Empresa Pública</b>	<b>Soc de Economia Mista</b>
órgão autónomo criado por lei	sociedade mercantil-industrial para cumprir função pública relevante	sociedade mercantil-industrial para cumprir função pública relevante
própria	própria	própria
direito público	direito privado	direito privado
não tem/ nomeação do Executivo	sócios exclusivamente estatais/ nomeação Executivo + Conselho	sociedade anónima/ nomeação Executivo + Conselho
organização, exploração, concessão do serviço	exploração do serviço	exploração do serviço
lei específica	autorizada por lei específica	autorizada por lei específica
próprio, inalienável afetado à finalidade específica	próprio, alienável, e proteção especial em razão da prestação de serviço público	próprio, alienável, e proteção especial em razão da prestação de serviço público
estatutário ou CLT concurso obrigatório	CLT concurso obrigatório	CLT concurso obrigatório
titularidade do serviço transferida pela Administração	titularidade não transferida. Prerrogativas estabelecidas no ato de criação	titularidade não transferida. Prerrogativas estabelecidas no ato de criação
tutela e controle ordinário da Administração Pública	adm - órgão adm a que se vincula financeiro - idem, mais Tribunal de Contas	adm: órgão adm a que se vincula
transferida da Administração	direta sobre prestação - transferida do poder concedente	direta sobre prestação - transferida do poder concedente
orçamentária e operacional	repasse da Administração, mais receita operacional	repasse da Administração, mais receita operacional
estatal	estatal	capital estatal e privado

(continua)

**Quadro 2**  
**Prestadores de serviço - Tipos de pessoas jurídicas**

Principais	Ent. Gov. Direito Privado	Entidades Privadas
Características	Fundação Pública - Dir Priv	Empresa Privada
Conceito/ definição	entidade sem fins lucrativos, destinada a cumprir serviço de interesse público	sociedade mercantil-industrial de prestação de serviço
Personalidade jurídica	própria	própria
Regime jurídico	direito privado	direito privado
Composição societária/ designação de diretoria	não tem composição societária/ nomeação Executivo + Conselho	sociedade anônima ou limitada/ assembléia de acionistas
Fins	prestação do serviço s/ auferir lucro	exploração do serviço
Criação/ extinção	autorizada por lei específica	ato constitutivo civil ou comercial
Patrimônio	próprio, alienável, com proteç especial razão da prestação de serviço público	próprio, alienável, e proteç especial em razão da prestação de serviço público
Regime trabalhista	CLT concurso obrigatório	CLT
Prerrogativas	titularidade não transferida. Prerrogativas estabelecidas no ato de criação	titularidade não transferida. Prerrogativas inerentes ao serviço
Controles	interno - do Conselho Curador externo - Ministério Público s/ serviço - do poder concedente	s/ serviço - do poder concedente comercial - do poder concedente outros - fiscal, dir econômico
Responsabilidade s/ serviço	direta sobre prestação - transferida do poder concedente	direta sobre prestação - transferida do poder concedente
Receita	repasse da Administração, mais receita operacional	receita operacional
Capital	estatal	capital privado

(continuação)

<b>Fundação Privada</b>	<b>Soc Civil Sem Fins Lucrativos</b>
entidade sem fins lucrativos, destinada a cumprir serviço de interesse público	entidade sem fins lucrativos, destinada a cumprir serviço de interesse público
própria	própria
direito privado	direito privado
não tem composição societária/ diretoria eleita pelo Conselho Curador	peçoas físicas e jurídicas que criam/ con forme estatutos
serviço ou atividades auxiliares sem auferir lucro	serviço ou atividades auxiliares em caráter complementar ou supletivo
ato constitutivo civil	ato constitutivo civil
próprio, alienável, e proteç especial em razão da prestação de serviço público	próprio, alienável, e proteç especial em razão da prestação de serviço público
CLT	CLT
titularidade não transferida. Prerrogativas inerentes ao serviço	titularidade não transferida. Prerrogativas inerentes ao serviço
interno - do Conselho Curador externo - da Curadoria das Fundações s/ serviço - do poder concedente	s/ serviço - do poder concedente
direta sobre prestação - transferida do poder concedente	do poder concedente, não se transfere
receita operacional, doações	receita operacional, doações

alternativa desejável apenas para os municípios de menor porte que possuam capacitação técnica adequada em seu quadro.

Observada a condição de pequeno porte e constatada a carência de quadro técnico, é sempre possível suprir esta última através de assistência e capacitação. Mas, no caso de se afigurarem problemas típicos de escala, a solução é partir para alguma forma de descentralização. Não obstante essa observação de caráter geral, há casos de municípios que mantêm a prestação direta para grandes concentrações de população - como por exemplo São Bernardo do Campo -, sem perda de eficiência em relação a outras modalidades administrativas.

A par da rigidez da rotina administrativa, o grande problema da prestação direta está na vulnerabilidade institucional. Isso é tanto mais sério quanto maior for o esforço empenhado na capacitação técnica dos quadros, que, por pertencerem a uma linha administrativa diretamente subordinada ao poder político, são ameaçados de desestruturação a cada mudança de governo.

#### **4.4.2.2. Autarquia municipal**

Esta é a forma de prestação mais comum entre os municípios cujos serviços não foram concedidos às companhias estaduais. A exemplo do caso anterior, as autarquias são órgãos que concentram a titularidade e a operacionalidade do serviço. Mas, neste caso, há uma compartimentação funcional definida e uma descentralização administrativa com respeito ao conjunto dos serviços de interesse local.

A rotina administrativa das autarquias é bastante pesada e sujeita aos procedimentos de direito público. Por essa linha, não há grandes diferenças em relação à administração direta. A vantagem está na singu-

laridade do tratamento conferido ao serviço e na vinculação de todos os seus meios - inclusive patrimoniais - à finalidade específica. Isso a torna menos vulnerável às flutuações conjunturais de curto prazo e lhe confere uma estabilidade institucional maior que na administração direta. Seus quadros técnicos são mais estáveis e a autarquia pode formar uma massa crítica que não se desmonta com tanta facilidade no caso de reformas administrativas de mudança de governo.

O exercício simultâneo da titularidade e da prestação do serviço, no caso das autarquias, é um elemento de enfraquecimento do controle social. Quando essa concentração ocorre no âmbito da administração direta, existe pelo menos a presença virtual do controle popular sobre o poder político e a gestão municipal, em seu conjunto. Mas quando ela é deslocada para uma instância descentralizada, tende a promover o fortalecimento corporativo dos que exercem as funções simultâneas de titularidade e prestação, em detrimento do controle social.

Por isso, é recomendável que as autarquias que combinam o exercício da titularidade com a prestação incluam órgãos próprios de controle social em suas estruturas, com direito a voz e voto sobre as matérias atinentes àquele exercício. Ao ter outorgada a titularidade do serviço, a autarquia pode conceder a operação do serviço a terceiros, assumindo a função de poder concedente.

### **4.4.2.3. Empresa municipal**

A empresa municipal, que pode assumir as formas de empresa pública ou sociedade de economia mista, constitui estrutura específica de prestação dos serviços, sem a prerrogativa de exercício da titularidade. Não pode, portanto, subestabelecer a concessão. A empresa mu-

nicipal mantém as características da autarquia, no que se refere à estabilidade institucional e formação de capacitação técnica. Sua rotina administrativa, embora um pouco mais leve por se reger pelo direito privado, é atrelada aos procedimentos da administração pública no que se refere à aquisição de bens e serviços e à contratação e dispensa de funcionários, o que possibilita maior controle sobre o uso dos recursos públicos.

A relação entre a empresa municipal e o poder concedente dos serviços, também municipal, é simplificada pelo fato de ambos estarem afetos, quase sempre, à mesma esfera de poder público. Por estarem necessariamente deslocados, uma vez que a empresa não exerce a titularidade, o controle social é mais aberto. Este sempre se beneficia da separação entre atividades reguladoras e controladoras das executivas, pois pode adotar critérios de priorização e alocação mais claros e objetivos do que quando se misturam com argumentos operacionais.

É possível à empresa municipal prestar serviço em jurisdição distinta daquela que a institui e controla. Isso é comum em bairros limítrofes de municípios conurbados e também com respeito a funções específicas para as quais uma empresa está melhor qualificada do que a de seu vizinho (por exemplo, tratamento de água). Neste caso, o serviço executado fora dos limites da jurisdição principal tem como poder concedente o poder público da outra jurisdição e a ele se submete.

#### **4.4.2.4. Autarquia intermunicipal**

A autarquia intermunicipal criada por lei estadual assume o poder concedente sobre os serviços de interesse comum da região que abrange. Ela se identifica, nos termos do artigo 25, 3º, da Constituição da República, com as figuras de região metropolitana, aglomeração ur-

bana ou microrregião. Esta é a figura jurídica, de caráter idealmente multifuncional, que exercerá, em nome do estado membro e dos municípios que compõem a unidade regional, a coordenação - e a titularidade - dos serviços públicos de interesse comum.

Este caráter multifuncional não precisa ser entendido como de abrangência sobre todos os serviços comuns da região em uma mesma autarquia, mas para o conjunto de serviços afins para os quais é racional a coordenação naquela agregação territorial. Isso abre espaço para a inclusão dos serviços de drenagem urbana, limpeza pública e outros, em conjunto com os de água e esgoto, o que começa a lhes conferir um caráter integrado.

A Constituição paulista prevê, no capítulo II (artigos 152 a 158), instrumentos de representação que asseguram o controle partilhado, entre o estado e os municípios, da instância decisória regional. Isso não caracteriza, naturalmente, uma instância intermediária de poder autônomo, uma vez que a federação brasileira compõe-se apenas da União, dos estados e dos municípios. Trata-se de uma instância administrativa autárquica, controlada paritariamente pelos municípios e pelo estado, criada e disciplinada por lei complementar estadual.

Em função de seu caráter administrativo e de sua competência para o exercício do poder concedente, é recomendável que essa autarquia regional não seja prestadora dos serviços. Dessa maneira, ela poderá ter um controle social efetivo, neste caso ainda mais indispensável que nas autarquias diretamente identificadas com uma esfera de poder público. O prestador do serviço poderá ser tanto uma pessoa jurídica de caráter regional, como de maior ou menor abrangência territorial. Em qualquer hipótese, estaria assegurada a coordenação regional do serviço.

Para o exercício eficaz da coordenação regional é necessário que os serviços existentes na área que corresponde à jurisdição que se forma passem por um processo de adaptação à nova realidade. É muito provável que na mesma área convivam as mais diferentes formas de prestação - empresa municipal, prestação direta, autarquia, concessão - e isso exige, na perspectiva de coordenação comum, uma etapa de adaptação e padronização básica de procedimentos técnicos, operacionais e gerenciais.

Independentemente da criação de uma autarquia com o caráter regional descrito, pode ser instituída autarquia intermunicipal com finalidade exclusivamente executiva. Nesse caso, cada município integrante do pacto intermunicipal que criou a autarquia deverá lhe conceder a prestação do serviço, mantida a titularidade em cada um deles. Para a instituição desse tipo de autarquia não seria necessária lei complementar estadual, uma vez que, por se manter a titularidade em cada um dos municípios, não há a coordenação de serviços comuns, constitucionalmente vinculada ao poder público estadual. Em caráter provisório e na ausência de ação estadual, essa autarquia poderá exercer parte da titularidade dos serviços. No entanto, poderá ser afastada, pelo estado, das funções típicas de titular, tão logo este organize a coordenação regional que lhe compete (ver 3.1.2).

#### **4.4.2.5. Empresa intermunicipal**

A empresa intermunicipal, sob a forma de empresa pública ou de sociedade de economia mista, configura-se como uma entidade executiva de caráter intergovernamental que não tem competência para exercer o poder concedente. Não pode, portanto, subestabelecer conces-

são de serviço. Sua direção, de acordo com os estatutos que forem estabelecidos, poderá ser vinculada tanto a uma instância regional como a um conjunto de municípios que a tenham criado em consórcio.

A concessão do serviço a empresa intermunicipal ou regional poderá ser outorgada por cada município integrante ou pela autarquia regional, quando houver. Pode, ainda, no que consistir competência típica do estado (como grandes sistemas de produção de água ou tratamento de esgotos), dele receber a concessão para executar o serviço.

A empresa intermunicipal ou regional poderá ter como sócia a companhia estadual de saneamento, com participação proporcional a seus investimentos nos municípios operados por elas, que venham a integrar a sociedade. O controle pertencerá, no caso de uma S.A., ao acionista ou conjunto de acionistas que detiver a maioria das ações ordinárias com direito a voto. É evidente, nesses termos, que o processo de formação de companhias intermunicipais ou regionais entre municípios operados pelas CESBs envolve uma importante negociação política, com vistas ao acordo entre as partes.

#### **4.4.2.6. Empresa estadual**

As empresas estaduais, conhecidas como companhias estaduais de saneamento, detêm, hoje, a maioria das concessões para prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. Elas exploram os serviços mediante contratos de concessão autorizados por leis municipais. As estruturas das companhias estaduais, formadas como sólidas pessoas de direito privado vinculadas à esfera estadual, são mais expressivas que a maioria das estruturas de administração municipal que abrigam seus poderes concedentes. Isso configura um quadro

de submissão dos poderes concedentes aos concessionários, ainda mais quando se tem em mente o clima político da época em que foi implantado esse ordenamento.

Trata-se de uma variante do caso clássico de captura do regulador pelo regulado, com a particularidade de que o regulado vincula-se a esfera de governo mais abrangente e estruturada que o regulador. Como não poderia deixar de ser, essa assimetria gerou enormes distorções e tensões. Estas passaram a se manifestar com crescente insistência à medida que a ordem política foi retomando a normalidade e que o grande impulsor do modelo - o Sistema Financeiro do Saneamento - mostra sua exaustão.

Diversos municípios têm mobilizado esforços para a retomada da operação dos serviços, o que lhes é facultado, na condição de poderes concedentes. Essa retomada envolve, no entanto, duas vertentes de dificuldades: uma de natureza jurídica e econômica e outra de natureza tecnológica e social. A primeira decorre do fato de que os contratos de concessão estão vigentes e que os investimentos realizados pelas CESBs ainda não foram amortizados. A retomada implicaria, portanto, um ressarcimento a favor da concessionária, correspondente ao valor residual desses investimentos. Os critérios para avaliar a magnitude do valor residual são vários e bastante controversos, não interessando, por ora, discutir seu mérito.

A segunda vertente de dificuldades, na nossa avaliação mais importante que a anterior, diz respeito à integridade dos serviços existentes, referente à estrutura tecnológica e à estratégia atual de atendimento social no âmbito de atuação das companhias estaduais. As CESBs têm suas estratégias tecnológica e social fundadas na premissa de uma agregação territorial ampla, no limite de abran-

gência estadual. Independentemente do juízo de valor que se possa fazer a respeito, essa visão de abrangência territorial foi um elemento estruturante do ordenamento institucional do Planasa, e sobre ele se assentavam os princípios de operação interligada e de subsídio cruzado que conformariam a racionalidade tecnológica e social ao modelo.

Essa racionalidade foi a pedra angular de todos os sistemas estaduais formados sob a égide do Planasa, e que permite manter o equilíbrio, ainda que precário, dos sistemas hoje em operação. Nessa perspectiva, um processo mal administrado de retorno dos serviços operados pelas companhias estaduais aos municípios envolve um grande risco de comprometer o equilíbrio existente e de envolver enormes perdas sociais e tecnológicas na transição. Isso se deve, essencialmente, ao fato de que os municípios que mais pressionam pela retomada dos serviços são aqueles que abrigam os sistemas mais viáveis dos pontos de vista tecnológico e econômico.

Um desligamento abrupto traria, como consequência imediata, a ruptura do equilíbrio tecnológico e operacional dos conjuntos que hoje configuram as áreas operadas pelas CESBs, sem que estas tenham a menor condição de manter o serviço para seus remanescentes menos aparelhados e menos viáveis do ponto de vista econômico. Como efeito de segunda ordem de uma ruptura como essa, assinala-se a desestruturação de centros de capacidade técnica e gerencial que, embora não ideais, em muitos estados formam os melhores ou os únicos disponíveis.

As companhias estaduais de saneamento constituem estruturas adequadas para desempenhar os seguintes papéis de importância fundamental no novo ordenamento institucional proposto:

- como centros de desenvolvimento, capacitação e apoio tecnológico;
- como braço executivo do estado nas ações complementares e supletivas de sua competência. Dentre as primeiras, destacam-se os sistemas de produção de água em grosso, para destinação no atacado aos municípios, e os grandes sistemas de tratamento de esgotos, também de abrangência supramunicipal;
- como opção para a prestação dos serviços em escala local nos municípios que assim o desejarem;
- como participante no capital e nas ações executivas das companhias regionais ou intermunicipais de saneamento, criadas nos termos do item precedente;
- como reserva técnica a ser acionada pelo estado e pelos municípios sempre que necessário exercer a intervenção, a encampação ou outro direito ou dever típico de poder concedente, em sua relação com concessionários privados.

Aplica-se, com vistas a esses objetivos, um processo de transição negociada, no qual as funções mais capilarizadas de prestação dos serviços tendem a ser efetivamente retomadas pelos municípios. Isso é consentâneo com as competências típicas dos municípios no saneamento, dado o interesse local dessas funções. Ao mesmo tempo, são preservados e aperfeiçoados, no âmbito estadual, seus instrumentos de ação executiva, com vistas ao cumpri-

mento de sua parte na competência comum sobre a prestação dos serviços de saneamento.

#### 4.4.2.7. Empresa privada

A concessão dos serviços a empresas privadas, em um ambiente de flexibilização institucional, constitui solução possível e recomendável em muitos casos. Ela passa a ser possível na medida em que se venha a criar uma estrutura específica de regulação e de exercício do poder concedente separada da operacionalização dos serviços. E é recomendável quando o nível de degradação do serviço passa a comprometer a capacidade de rearticulação técnica e gerencial da estrutura existente.

Esse comprometimento torna-se evidente quando o sistema perde a capacidade de transformar novos aportes de receita em ganhos proporcionais de eficiência e eficácia. Isso ocorre, em geral, pela conjugação de dois processos básicos de degradação e descontrole: a deterioração da infraestrutura e inadequação dos instrumentos operacionais, a ponto de as perdas de eficiência consumirem os novos aportes; e o corporativismo exacerbado no órgão prestador, que ultrapassa os limites da justa reivindicação trabalhista e passa a conferir maior prioridade à remuneração de seus integrantes que às finalidades do serviço, a despeito de sua degradação.

O envolvimento de empresas privadas na prestação do serviço pode se dar mediante diferentes alternativas de comprometimento com investimentos e com a rotina operacional. No documento *Alternativas de Envolvimento Privado*, integrante do relatório preliminar de andamento dos trabalhos do Infurb-USP, são avaliadas as alternativas específicas de envolvimento privado na prestação de serviços de saneamento, com base em experiências estrangeiras recentes. Observa-se que essas

experiências são elementos de análise mais importantes para efeito da proposta de novo ordenamento institucional do que as antigas concessões privadas de serviços no Brasil, como a Companhia City de Esgotos (Rio de Janeiro) ou a Companhia Cantareira (São Paulo). Em que pese a indiscutível importância histórica, essas experiências não têm atualidade em relação à variedade de entidades governamentais e privadas que se incorporaram à ação estatal no Brasil e à separação entre aportes de recursos orçamentários e receitas operacionais dos serviços.

Naquele estudo são avaliados seis grupos de alternativas de envolvimento privado, dos quais os mais comuns e prováveis de se concretizarem a curto prazo na prestação de serviços de saneamento no Brasil, são:

- a contratação de serviços especializados, em perspectiva ampliada com respeito à já existente, contemplando inclusive atividades fim dos sistemas, na gestão de unidades operacionais;
- as parcerias, especialmente no que se refere à ampliação de escopo dos serviços sobre modalidades ainda não exploradas;
- as várias modalidades de concessão, envolvendo diferentes arranjos de posse de novos ativos que se venham a integrar para a recuperação da infra-estrutura existente e para a ampliação da oferta dos serviços.

As alternativas correspondentes a cada um desses grupos são identificadas com requisitos específicos, transcritos do Relatório Preliminar (a seguir), que definem a sua aplicabilidade em diferentes condições:

### **“Contratação**

- o custo oferecido pela contratada deve ser inferior ao da operação direta do serviço pela contratante;
- os ativos e condições operacionais dos serviços conexos ao contratado devem ser satisfatórios, de maneira a não comprometer o resultado final do serviço contratado;
- a contratante deve ter condições de retomar o serviço contratado em caso de falha/rescisão da contratada;
- deve haver um sistema objetivo e inequívoco de avaliação de qualidade dos serviços contratados, estabelecido antes da contratação.

### **Parceria**

- o objeto de parceria deve ser claramente definido, preferencialmente fora do escopo corrente dos serviços atribuídos ao operador principal ou sobre áreas de expansão vinculadas a um empreendimento específico;
- deve ser criada uma empresa de parceria<sup>21</sup> com escopo coerente com o do(s) projeto(s) de parceria;
- o operador principal assume o papel de regulador direto da empresa de parceria, em harmonia com os requisitos da regulação que ele mesmo deve observar, ou o regulador público assume diretamente a regulação da empresa de parceria;
- a propriedade da empresa de parceria deve ser claramente acordada entre as partes, de maneira que a retirada de uma delas possa ser objetivamente avaliada e sua participação eventualmente

---

<sup>21</sup> Neste caso recai-se, necessariamente, na figura jurídica da sociedade de economia mista, dado que há uma associação entre capitais públicos e privados.

redirecionada a um outro parceiro;

- a responsabilidade de prestação dos serviços em parceria é da empresa de parceria e não pode ser repassada ao sistema operacional corrente da parte estatal, em caso de falha da parte privada.

### **Concessão**

- o objeto da concessão deve ser claramente definido quanto a atividade(s) específica(s) e/ou área geográfica específica;
- devem ser estabelecidos planos de investimentos de longo prazo e critérios de avaliação de valor residual para transferência, ao fim do período de concessão (para os investimentos realizados nos últimos anos da concessão);
- os planos de investimentos devem ser resguardados de abuso do poder econômico envolvido na fusão de encargos operacionais com investimentos de ampliação ou reposição da base física, mediante garantias ao concedente de monitorar, avaliar e intervir separadamente nos componentes de operação e de investimento;
- deve ser realizado inventário detalhado e qualificado dos ativos existentes antes da concessão;
- as condições mínimas de manutenção corrente dos ativos e respectivos procedimentos de monitoramento durante a vigência da concessão devem ser clara e previamente estabelecidas em contrato, para prevenir efeitos retardados de deterioração após o término da concessão;
- o concedente deve reter poderes residuais para casos de falha, incluindo investidura legal e contratual para apontar nova administração;

- deve se estabelecer, antes da contratação, um sistema objetivo e inequívoco de avaliação de qualidade dos serviços concedidos."

No caso das concessões, um dos requisitos mais importantes e difíceis de atender é a necessidade de conhecimento aprofundado dos ativos existentes antes do contrato de concessão. Essa condição é essencial para que se possa avaliar e controlar o efetivo aporte de novos investimentos necessários para a recuperação e ampliação da capacidade instalada.

Esse controle, por sua vez, é pré-requisito para a avaliação objetiva das condições de manutenção e operação dos serviços concedidos. O poder concedente deve ter meios para impedir que a melhoria de desempenho econômico do serviço operado pela empresa privada seja obtida às expensas da dilapidação dos ativos. Na mesma linha, é essencial que os contratos de concessão separem claramente as remunerações correspondentes aos investimentos realizados na infra-estrutura daquelas referentes a serviços de operação.

Não se trata de interferir na rotina da concessionária. O controle de investimentos é absolutamente necessário como contrapartida às prerrogativas que o operador privado recebe em função da natureza pública do serviço prestado. E, como no âmbito dos serviços concedidos à operação privada não se aplicam os procedimentos administrativos do serviço público - entre eles o da licitação obrigatória de obras e serviços contratados<sup>22</sup> -, o poder concedente precisa fiscalizar a realiza-

<sup>22</sup> A contratação de obras e serviços especializados não deve ser confundida com a subconcessão do serviço, que é vedada.

ção de investimentos de acordo com os objetivos do serviço.

A seguir, são transcritas algumas das conclusões do estudo apresentado no Relatório Preliminar, pertinentes à inserção específica das empresas privadas na prestação dos serviços:

“a) As alternativas de envolvimento privado apresentam diferenças marcantes em relação à transferência de domínio sobre a gestão e os ativos. É preciso ter claro, antes de se deslazar um processo de ampliação do envolvimento privado, quais são os objetivos pretendidos: se uma transferência de funções operacionais, uma abertura a investimentos privados, ou uma combinação de ambos, e sobre que partes do serviço, funcional e geograficamente, devem-se concentrar.

b) A abrangência e a complexidade da regulação estatal crescem com o grau de envolvimento privado, segundo:

- o número e a importância estratégica das funções transferidas;
- a abrangência geográfica das funções transferidas;
- o prazo de transferência das funções;
- as dificuldades técnicas que possam decorrer da rescisão.

c) A par das medidas prévias de saneamento financeiro e operacional, as opções que envolvem uma regulação mais complexa e abrangente são as que necessitam de maior tempo de preparação de instrumentos regulatórios e institucionais. O preparo de uma concessão ampla pode levar um a dois anos e consumir muitos recursos. Mais, ainda, se a alternativa for um processo de privatização plena. Por outro lado, a tentativa de queimar etapas nesse processo quase certamente resulta desastrosa, pois tende a promover a captura do regulador pelo regulado.

d) A adoção gradual de alternativas com envolvimento privado crescente permite preparar o caminho de maneira mais segura e avaliar com clareza as vantagens e problemas do envolvimento privado, assim como a eficácia do sistema institucional e normativo de regulação.

e) As diferentes subalternativas de contratação parecem ser as mais adequadas para iniciar esse processo. Podem, eventualmente, ser combinadas com contratos de compra de obra pronta (*turnkey*), o que permite uma entrada de capitais privados para investimento a curto prazo.

f) As subalternativas de franquia não parecem apresentar maior interesse para o caso brasileiro. Elas exigem um trabalho de preparação prévia e consolidação dos instrumentos de regulação e controle, em profundidade equivalente ao exigido para concessão ampla. Por outro lado, oferecem muito pouco a mais que as alternativas de contratação, e talvez sejam mais adequadas em contexto onde existam sinais flagrantes de atraso tecnológico e gerencial, causando falhas nos sistemas existentes. No caso brasileiro, o desenvolvimento tecnológico e gerencial das CESBs e dos serviços municipais autônomos tem sido, de maneira geral, satisfatório e os maiores problemas de hoje dizem respeito ao desinvestimento e à exaustão de um ordenamento centralizado.

g) As parcerias podem ser uma boa alternativa para os sistemas de maior porte e mais desenvolvidos operacionalmente, tendo em vista a exploração de áreas ainda não contempladas no escopo atual. Mas não parecem ser adequadas para promover a reabilitação ou a melhoria de serviços existentes, em seu escopo principal, devido à dissolução de responsabilidades finais em um esquema difuso de co-participação institucional.

h) Em qualquer das alternativas de gestão e de domínio sobre os ativos físicos, é essencial que as responsabilidades sobre a prestação do serviço sejam claramente identificadas e que seus dirigentes sejam imputáveis em casos de falhas.

i) As alternativas de concessão apresentam vantagens em relação às de contratação, no que se refere a um maior aporte de capitais privados em ampliação e reposição. Mas, devido aos prazos maiores exigidos e à própria característica integradora de responsabilidades sobre operação e investimentos, são vulneráveis à prática de ganhos por privilégio no fornecimento, em prejuízo da melhoria de eficiência do serviço. Por isso, é importante que o sistema de regulação e o ordenamento institucional separem com clareza os componentes de operação e de investimento, sujeitando estes últimos a avaliações e revisões periódicas, inclusive mediante novas licitações em separado.”

Merece destaque particular o caso das chamadas empresas de parceria, na qual o Estado detém participação acionária minoritária, e que não diferem juridicamente das empresas privadas em geral, para efeitos de regulação e controle. As empresas de parceria não podem ser enquadradas na categoria de entidades governamentais, uma vez que o domínio sobre suas constituição, direção e funcionamento não é estatal. O Estado apenas deve autorizar, por lei, que uma entidade governamental sob sua esfera participe do capital da empresa de parceria.

Convém enfatizar a conveniência de que as empresas de parceria sejam voltadas para escopo distinto daquele para o qual foram criados seus sócios estatais. Essa advertência é válida especialmente para os casos em que possa haver convivência entre a nova

empresa de parceria e o antigo prestador estatal, sobre sistemas interligados. O convívio entre a empresa de parceria e seu sócio estatal em um mesmo escopo funcional e em uma mesma jurisdição de controle tende a gerar problemas de controle muito grandes no que concerne à distinção de encargos específicos na prestação dos serviços, à posse dos ativos, aos compromissos trabalhistas e a outras matérias que se prestam à diluição de responsabilidades e haveres entre as duas instâncias.

#### **4.4.2.8. Cooperativa ou associação comunitária**

As cooperativas e associações comunitárias têm tido uma presença crescente na provisão de serviços de saneamento em áreas não cobertas pela oferta formal. O novo ordenamento institucional precisa reconhecer essa realidade e, ao mesmo tempo, deve entender que as organizações comunitárias e cooperativas privadas não podem ser incluídas como se fossem prestadores regulares. Sua absorção indiscriminada pode contribuir para uma situação de descontrole sobre as condições de qualidade dos serviços como um todo, o que é inadmissível sob todos os pontos de vista.

Criadas como elementos de compensação das lacunas de um serviço que incumbe constitucionalmente ao poder público, essas organizações têm, naturalmente, uma atitude negativa em relação ao sistema do qual seus integrantes foram excluídos. Por isso, qualquer exigência que o representante do poder público venha a fazer sobre os serviços que a comunidade implantou à custa de seu próprio sacrifício tende a ser mal recebida e questionada, do ponto de vista ético. Por outro lado, a acolhida do serviço comunitário no sistema de res-

responsabilidade do poder público é importante não só para a comunidade diretamente envolvida como para as que com ela partilham um mesmo complexo sanitário e ambiental.

O poder público, ou o agente que em seu nome presta os serviços na jurisdição, deve executar as melhorias necessárias no sistema comunitário, para que este possa ser acolhido e operado sob sua responsabilidade. Neste caso, diferentemente dos demais, não existe outorga de responsabilidade técnica do poder concedente para o agente executor - a organização comunitária. Ao contrário, existe a acolhida de um sistema, até então não reconhecido, para seu âmbito de responsabilidade. Isto se faz por meio de um ato de autorização, e não de um contrato de concessão. No que concerne aos sistemas existentes, o processo de acolhida não deve envolver maiores problemas. Trata-se de uma situação de fato, na qual, naturalmente, o titular do serviço abre mão de alguns dos requisitos, em nome da essencialidade.

O maior problema está no reconhecimento do órgão comunitário como parte dos prestadores de serviço de uma jurisdição qualquer, que implica acolhida prévia de sistemas com padrão tecnológico e de qualidade do serviço normalmente não aceito dos prestadores públicos e privados correntes. Isso é problemático com relação à isonomia dos diferentes agentes que prestam serviço na jurisdição, e aos próprios usuários do serviço de padrão mais baixo. Pesquisas anteriores<sup>23</sup> mostram que os moradores de assentamentos precários tendem a ser benevolentes para com as deficiências dos equipamentos e serviços que resultam de seus próprios esforços, sem a inter-

---

<sup>23</sup> IPT - Estudo e desenvolvimento de unidade hidráulico-sanitária. IPT, BNH/DEPEA, 1981.

venção dos agentes que formalmente deveriam tê-los suprido. Porém, quando o bem ou serviço é suprido com o concurso do Estado ou de quem o representa, a expectativa é de que ele tenha padrão equivalente ao da cidade “normal”.

Configuram-se como elementos necessários à inserção e reconhecimento das entidades comunitárias:

- que a acolhida do sistema físico comunitário seja mediada por uma adaptação técnica de emergência, que permita sua operação em padrões aceitáveis dos pontos de vista sanitário e ambiental;
- que os serviços sejam admitidos apenas mediante autorização, e não outorgados mediante contrato de concessão;
- que o operador formalmente instituído na jurisdição assuma responsabilidade efetiva sobre a operação, a manutenção e supervisão do sistema comunitário;
- que o órgão comunitário seja efetivamente formado pela comunidade interessada, e que em nenhuma hipótese esteja servindo de escudo para a comercialização de serviços sub-normais;
- que seja caracterizado o caráter emergencial desse tipo de ação e de sua acolhida, obrigando-se o poder público ou o agente que em seu nome presta o serviço, a integrar o sistema nos padrões tecnológicos e de qualidade aceitos na jurisdição, o mais rapidamente possível.

#### **4.4.3. Estratégia de implantação de um ordenamento flexível**

A implantação de um ordenamento institucional flexível, que acolha opções de prestação de serviço tão variadas como as descritas na seção precedente, deve ser feita gradualmente. A estabilidade do ordenamento é tão importante quanto sua flexibilidade. E esta somente é atingida quando os agentes têm a segurança de que suas peculiaridades são reconhecidas e o processo de mudança não implica sua anulação.

Nesse sentido, configura-se uma estratégia de implantação do ordenamento que consiste, basicamente, dos seguintes passos:

- criação e instituição da autarquia nacional de saneamento;
- implantação do sistema de informações do saneamento, com programas preliminares de estabelecimento de parâmetros de essencialidade (critérios regionais), parâmetros de qualidade (em articulação com a capacitação laboratorial e sua melhoria) e padronização de informações operacionais;
- implantação de um programa de capacitação técnica e laboratorial conforme os objetivos de capacitação de órgãos de regulação e controle, em separado das instâncias de prestação dos serviços;
- concepção de uma política de transição, com a criação de instrumentos eficazes no apoio à reinserção das companhias estaduais, nos termos do item 4.2.6;

- criação de instrumentos de colaboração permanente com as estruturas de defesa do consumidor e de defesa econômica;
- elaboração de projetos de lei relativos ao funcionamento das câmaras técnicas intersetoriais; à criação e funcionamento das empresas privadas de prestação de serviços públicos (em função das prerrogativas específicas que as distinguem das empresas correntes de bens e serviços); e às reclamações sobre serviços públicos, complementando a legislação de defesa do consumidor, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.



## 5. INSTRUMENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

### 5.1. Modelo da articulação intra e inter-setorial

A execução de políticas públicas pressupõe o adequado equacionamento da estrutura institucional de produção e reprodução normativa e de critérios norteadores da ação executiva, incluindo o processo de planejamento e de controles pertinentes. A estrutura deve ser suficientemente flexível, de modo a absorver, dentro de um certo período, os impactos decorrentes das mudanças da realidade físico-natural, econômica, política e social, que são de natureza complexa, envolvendo múltiplos fatores que devem ser considerados pelos órgãos de decisão dos sistemas que promovem as políticas públicas.

Isto significa que, ao nível do conhecimento, do planejamento e da tomada de decisão normativa e dos critérios orientadores da ação, bem como das decisões sobre recursos financeiros, as questões das políticas públicas devem ser analisadas e consideradas sempre de conformidade com a perspectiva holística. Esta perspectiva compreende informações multilaterais e o processamento interpretativo global, visando a ação integrada do poder público, tanto intra como inter-institucionalmente, e também articulada com o setor privado, em regime de controle externo ou de parceria.

Assim, o planejamento, as normas e critérios gerais, as decisões sobre investimentos e o controle estratégico dos resultados devem ser realizados no plano do exercício da titularidade dos serviços públicos (no âmbito regulamentar), onde o caráter de autoridade sobreleva ao caráter setorial executivo das políticas públicas emergentes desses serviços.

Na linha executiva, a questão adscrive-se ao nível das operações técnico-executivas, onde as decisões são especificamente setoriais e de caráter especializado quanto aos aspectos técnicos destas operações, não devendo sobrepor-se àquelas de nível mais abrangente estabelecidas no âmbito normativo e de controle geral do sistema (âmbito regulamentar).

Infelizmente, as entidades setoriais normalmente monopolizam os processos de arrecadação direta dos recursos financeiros oriundos de suas próprias atividades e dominam o respectivo campo técnico-operacional. Desta forma, com o poder que adquirem e o conseqüente movimento corporativista, impõem seu ponto de vista unilateral na definição das políticas do setor, sem considerar a dinâmica global das ações públicas que influenciam não só a realidade do setor mas também a de outros setores afins, com os quais geralmente guardam certa distância.

Este processo faz inverter os canais de poder das decisões da ação pública, induzindo a que os responsáveis pela execução de atividades e serviços públicos passem a ser os reais decisores de todo o processo estratégico do setor, impondo-se até mesmo àqueles que detêm o controle formal das correspondentes titularidades, com imensos prejuízos para os usuários dessas atividades e serviços. Isto leva a sérias conseqüências, em razão das inevitáveis distorções que ocorrem no plano das decisões estratégicas, impedindo a atuação dos verdadeiros agentes de comando mais abrangente, e provocando perda de legitimidade, ineficiência e ineficácia dos serviços do próprio setor e dos demais setores afins que adotem o mesmo modelo.

Tal modelo decorrente de um visão predominantemente setorial dos serviços públicos não deflui apenas da inércia de um comportamento burocrático existente há décadas. Ele está também vinculado às tendências que dificultam ativamente o processo de instauração de maior

racionalidade na condução das políticas públicas, representadas pelas forças tradicionais da administração pública e dos interesses econômicos em jogo, em relação às demandas exigidas pelo setor quanto à alimentação construtiva de seus elementos básicos.

São dois os objetivos básicos a serem perseguidos com vistas a induzir formas mais racionais, do ponto de vista global e estratégico, para a condução das políticas públicas dos diferentes setores ligados ao controle do meio ambiente, à utilização adequada dos recursos naturais, especialmente os recursos hídricos, às condições de saúde pública e saneamento ambiental.

### 5.1.1. Articulação e integração intra-setorial

Um objetivo, que diz respeito mais à articulação intra-setorial, é o de estruturar um sistema de autoridade que coordene de forma integrada, efetiva e responsável, as relações de decisão, do geral para o particular, do normativo para o executivo, do planejamento estratégico para o planejamento setorial, do controlador para o controlado.

A forma integrada dessa coordenação deverá ser obtida com a aplicação do princípio da participação ou representação legítima de base, dos diferentes agentes públicos e privados, bem como dos respectivos usuários, envolvidos nos processos de regulação e execução dos serviços do setor e dos setores afins. Este princípio asseguraria a atuação descentralizada e representativa ou participativa dos agentes da base ou da periferia do sistema, incorporando o princípio da autonomia relativa no processo de decisão estratégica para o setor e evitando o centralismo autoritário.

A efetividade da coordenação requer a adoção de políticas compatíveis com a realidade pragmática, e pode ser alcançada tanto

através da criação de um eficaz sistema normativo-legal, que defina as responsabilidades quanto às conseqüências dos atos dos agentes envolvidos, quanto mediante a manipulação monopolizada de recursos, pelos órgãos ou entidades reguladores do sistema, para se obter a inclinação dos agentes executivos às normas e diretrizes fixadas para o setor. Naturalmente, não há exclusão dos sistemas de autoridade efetivada por meios hierárquicos e normativos ou por meios financeiros, podendo haver um balanceio estratégico entre eles, conforme a oportunidade e conveniência consideradas na montagem do sistema.

A responsabilidade no processo de coordenação do sistema de autoridade apontado é representada pelas conseqüências definidas juridicamente, ao se vincular o resultado das ações claramente identificadas, dos agentes públicos ou privados associados, com um sistema de premiação ou punição a ser efetivamente aplicado. É nítido, aqui, o caráter hierárquico ou de controle externo do sistema formal de autoridade. A condição dessa aplicação é que tal resultado decorra do exercício ou da possibilidade de exercício de atribuições, entendidas como funções públicas, isto é, como poder-dever, e definidas em face de programas ou objetivos estabelecidos de conformidade com as normas e diretrizes fixadas pelo sistema regulamentar do setor.

Naturalmente, a efetividade da autoridade pode ser maior ou menor conforme o nível de eficácia da responsabilidade estruturada através do sistema, tanto do ponto de vista da extensão e características normativo-legais definidas e conformadas pelo direito positivo, quanto do processo efetivamente realizado na manipulação monopolizada dos recursos financeiros do sistema, igualmente caracterizado pelos instrumentos institucionais disponíveis.

### 5.1.2. Articulação e integração inter-setorial

As condições apontadas serão mais eficazes na medida em que o sistema se estruture de forma integrada, e a interconexão das autoridades setoriais se realize não apenas de modo formal, calcado no tradicional princípio representativo-institucional, mas também de maneira a se considerar o conteúdo temático que expresse os múltiplos interesses envolvidos, públicos e privados, com a aplicação do princípio participativo-institucional na conformação material e multi-linear daquele mesmo conteúdo.

Do ponto de vista inter-setorial, no plano do aproveitamento racional e controle dos recursos ambientais, a grande dificuldade é representada pelo relativo isolamento recíproco dos vários setores responsáveis pelas respectivos gerenciamentos, especialmente na área dos recursos hídricos. A dinâmica da relativa separação setorial neste particular, cujos fatores já foram essencialmente apontados, é reforçada pela análise e avaliação da realidade dos recursos ambientais e hídricos, de conformidade com critérios unilineares vinculados ao respectivo poder institucional, definido segundo as atribuições de cada entidade ou órgão operante no setor.

Geralmente, este cenário é agravado porque os agentes executivos passam a ser, conforme sua força econômica ou técnica relativas, os detentores das decisões estratégicas do setor, ou mesmo dos setores afins, ficando os níveis legítimos de atuação normativa e de controle subcaracterizados neste sentido, representando, não raro, apenas uma instância formal, sem influência efetiva na gestão dos serviços do setor. Assim, a tendência é submeter a realidade dos recursos ambientais - incluindo o aproveitamento e controle dos recursos hídricos, compre-

endendo, neste caso, o saneamento básico e ambiental - a um tratamento onde o fator institucional passa a ser primordial, recortando a realidade em tantas visões quantas são as entidades gerenciadoras do sistema.

Neste caso, não há outra solução senão a de se definirem regras para se conseguir a articulação dos vários planos, programas e projetos "por fora", ou seja, por uma atitude de aproximação de elementos já existentes e aprovados segundo a política de cada setor ou subsetor, onde as resistências e conflitos são intermináveis, seja por conta de visões diferenciadas quanto à avaliação de prioridades, seja em razão da falta de sincronia na elaboração desses planos, programas e projetos.

## **5.2. Modelo institucional para a articulação e integração inter-setorial**

### **5.2.1. Modelo de referência representativa**

O primeiro caminho para se obter a articulação desejável é exatamente o de caráter tradicional, onde a formalidade setorial e institucional se sobrepõe ao conteúdo e especificidade temáticas daquilo que se pretende articular ou integrar. Neste caso, a realidade continua submetida à grade institucional, devendo ser recortada conforme as condições de competência e a força relativa das entidades envolvidas. Geralmente, isso é obtido mediante o mecanismo de representação singular dos órgãos ou entidades que tenham algum interesse na temática a ser avaliada e decidida, em órgãos ou entidades colegiadas ou conselhos que venham a examinar a questão. Normalmente, nestes colegiados ou conselhos, o órgão ou entidade representada não tem o voto decisivo,

ficando assegurada apenas a instância política de influência, nem sempre confiável, tendo em vista os interesses setoriais em jogo.

### 5.2.2. Modelo de referência participativa

A outra forma para a consecução mais orgânica da articulação inter-setorial, no nível federal ou no estadual, é aquela representada pela aplicação do princípio da participação recíproca no processo de elaboração das políticas, diretrizes, planos, programas e projetos, sob o ângulo temático - e não meramente representativo-formal -, onde o exame do conteúdo sobreleva com mais força a mera faculdade de decidir, pelo voto singular, a questão. Isto, naturalmente, supõe um suporte institucional estável e adequado para a integração das deliberações dos órgãos ou entidades colegiadas de determinados setores ou subsectores com as de outros setores ou subsectores afins, em virtude da existência de conexões substanciais dos temas ou matérias vinculadas às atribuições de cada um deles.

Este mecanismo compreende, assim, a condição temática, que passa a ser o elemento de articulação e integração das decisões de diferentes setores ou subsectores - representados em sua face regulamentar e de controle por órgãos colegiados ou conselhos -, ligados à matéria ambiental, de recursos hídricos, de saúde e de saneamento básico e ambiental, dentro do princípio participativo na elaboração de políticas públicas e estratégias pertinentes. É uma solução que fica a meio caminho entre a adoção de decisões setoriais solitárias para depois empreender unilinear e mecanicamente, "por fora", sua articulação intersetorial, e a solução ideal, que compreenderia a unidade máxima de decisão a partir de um organismo de comando totalmente unificado, de impossível consecução.

Para a concretização institucional deste modelo, o conselho ou órgão colegiado do setor saneamento poderá instituir câmaras técnicas temáticas, provisórias ou permanentes, formadas por conselheiros ou por membros da comunidade técnica, indicados por aquele conselho e por outros conselhos envolvidos na questão temática a que se refere a câmara. Esta forma compreende o desdobramento do conselho de saneamento em duas instâncias de decisão:

- Uma instância, de caráter predominantemente político, com eficácia externa sobre os demais órgãos de hierarquia subalterna do sistema, comporia o plenário principal, formada por membros representativos e originários de diferentes órgãos ou entidades públicas e privadas ligadas ao setor e de diferentes níveis de governo, convocados segundo critérios políticos e territoriais. Tal instância superior teria como objetivo principal baixar, no âmbito de sua competência expressa, deliberações de caráter normativo e definir políticas, diretrizes, critérios, padrões ou parâmetros a serem seguidos pelos diferentes órgãos e entidades do setor. Estabelecer critérios de distribuição de recursos financeiros e deliberar sobre essa matéria também estaria entre suas atribuições.
- A outra instância, de caráter predominantemente técnico, com tarefas temáticas definidas, subalterna ao plenário, formada por membros do próprio conselho e membros indicados por outros conselhos afins ou cujos interesses viessem a se incluir na referida temática, bem como de membros técnicos de formação especializada, indicados pelos diferentes conselhos envolvidos, em caráter provisório ou permanente. Esta instância técnico-temática,

criada em caráter temporário ou permanente, organizada conforme norma apropriada, visaria realizar estudos, análises, avaliações e proposições de interesse temático, bem como subsidiar e propor formas e medidas destinadas a harmonizar e integrar as normas, diretrizes, critérios, padrões ou parâmetros objeto de deliberações dos diferentes conselhos envolvidos.

É muito importante fixar o poder de iniciativa para a criação das câmaras técnicas temáticas ou sua ativação específica, se já estiverem constituídas, conforme o reconhecimento do caráter interseccional de determinado assunto a ser tratado pelo plenário do conselho. Isto quer dizer que, em determinada matéria a ser apreciada, se houver o reconhecimento de algum tipo de conexão essencial com as matérias objeto da competência de outros conselhos afins, o conselho a enviará para o parecer da câmara técnica temática, criada para esse fim ou já existente, tomando, quando for o caso, todas as medidas constitutivas da referida câmara, conforme o modelo acima aduzido. O mencionado parecer será objeto de apreciação pelo plenário dos diferentes conselhos envolvidos.

A iniciativa em pauta também deverá ser objeto de deliberação do conselho quando, por representação de seus membros, houver o reconhecimento justificado de que a matéria a ser apreciada por outro conselho é de seu peculiar interesse e que, portanto, poderá sugerir a criação ou participar de câmara técnica temática correspondente. Haverá, também, a possibilidade, conforme a complexidade da matéria objeto de estudo ou desenvolvimento temático, de reunir câmaras temáticas técnicas de diferentes conselhos, em caráter temporário ou permanente, desde que se delibere a respeito.

De grande valia para a eficácia do modelo é estabelecer, na medida do possível, a adoção legal em caráter compulsório desse mecanismo básico, por todos os conselhos afins, objetivando alcançar a participação recíproca na articulação e integração técnico-temática apontada. Tal processo definiria, igualmente, nos diferentes níveis governamentais, uma melhor posição dos mecanismos de regulação e controle em face dos diferentes agentes responsáveis pela operação executiva dos serviços do setor.

### **5.3. Anteprojeto de lei complementar federal - Cooperação entre esferas de governo**

Dispõe sobre a cooperação entre a União, estado federado, Distrito Federal e município, no âmbito das competências comuns em matéria de saneamento ambiental, e as condições de seu exercício.

O Presidente da República Federativa do Brasil.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1º - As relações entre os níveis de governo da federação brasileira na promoção do saneamento ambiental reger-se-ão pelas disposições desta lei e serão baseadas nos seguintes princípios fundamentais:

I - atendimento prioritário à totalidade da população brasileira dentro de padrões destinados a assegurar a salubridade ambiental in-

dispensável à saúde humana e aos seres vivos;

II - flexibilidade na adoção de métodos, técnicas e processos na gestão dos serviços de saneamento ambiental, para atendimento das peculiaridades regionais e locais;

III - integração entre as políticas urbana, rural, de recursos hídricos, meio ambiente, educação e saúde para o saneamento ambiental;

IV - integração entre as ações destinadas ao abastecimento público de água, esgotamento sanitário, manejo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, controle de vetores de doenças transmissíveis, drenagem e controle sanitário do uso e ocupação do solo;

V - redução da geração de resíduos sólidos, estímulo à produção e uso de material reciclável e tratamento diversificado compatível com a natureza e as características peculiares de cada tipo de resíduo;

VI - descentralização administrativa, observadas as normas e padrões nacionais de saneamento ambiental;

VII - estímulo permanente à redução de custos, sem prejuízo da preservação da boa qualidade dos serviços públicos de saneamento ambiental;

VIII - redução máxima do desperdício de recursos naturais e outros de qualquer natureza, em todas as etapas dos serviços de saneamento, especialmente no consumo de água, conforme as condições de sua disponibilidade e qualidade;

IX - promoção de um sistema integrado de informações estatísticas e outras similares de interesse para o saneamento ambiental, e garantia dos direitos dos destinatários dos serviços;

X - implantação de um sistema de apoio à modernização tecnológica, à realização de pesquisas e à adoção de alternativas inovadoras;

XI - garantia de continuidade na prestação dos serviços de sa-

neamento;

XII - garantia de participação da população no planejamento, no processo de tomada de decisões e na fiscalização dos serviços de saneamento ambiental, nos termos da legislação pertinente;

XIII - execução dos serviços de saneamento ambiental de modo adequado, seguro e eficaz, como direito do consumidor.

§1º - Para cumprimento do disposto no inciso I deste artigo, deverão ser estabelecidos parâmetros e critérios (determinando faixas de atendimento essencial e prioritário.

§2º - Para o atendimento do disposto no inciso XII deste artigo, o poder público manterá atualizado o respectivo sistema de informações relativo ao saneamento ambiental e promoverá, periodicamente, ampla divulgação, através da imprensa falada e escrita de larga difusão, dos dados técnicos, administrativos, econômicos, financeiros e sociais relativos ao saneamento ambiental e respectivos serviços.

Art. 2º - O município regulará e prestará os serviços públicos de saneamento de interesse local.

§1º - Consideram-se de interesse local os serviços municipais de saneamento cujas ações e efeitos se limitem apenas ao seu território.

§2º - O município prestará os serviços a que se refere este artigo, direta ou indiretamente, separando sempre, no que couber, o órgão ou a entidade reguladora da executora.

Art. 3º - O estado federado regulará e prestará os serviços estadu-

ais de saneamento ambiental cujas ações e efeitos afetem a população de dois ou mais municípios de seu território, especialmente nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

§1º - Os serviços de saneamento de competência estadual poderão se restringir a algumas de suas fases que atinjam dois ou mais municípios, nos termos da legislação estadual, e serão prestados em articulação com os municípios que operem as outras fases.

§2º - Excepcional e temporariamente, em caso de impossibilidade de prestação dos serviços de saneamento pelo município, o estado federado, nos termos da legislação estadual, assumirá supletivamente a titularidade dos referidos serviços, por prazo determinado.

§3º- O estado federado, na hipótese do parágrafo anterior, realizará os investimentos necessários e preparará tecnicamente os servidores municipais para assunção dos serviços locais de saneamento pelo município em condições adequadas, conforme os padrões nacionais, após o prazo fixado na lei estadual.

§4º - O estado federado prestará os serviços a que se refere este artigo, direta ou indiretamente, separando sempre o órgão ou a entidade pública reguladora da executora, podendo prestá-los em cooperação com os municípios.

§5º- Nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o controle sanitário do uso e ocupação do solo será efetuado nos termos da legislação urbanística e ambiental.

Art. 4º- O Distrito Federal regulará e prestará os serviços de saneamento ambiental de acordo com as disposições do artigo 3º desta lei.

Art. 5º - A União regulará, controlará e coordenará os serviços de

saneamento ambiental em âmbito nacional, em cooperação com os estados federados e o Distrito Federal.

§1º - A União implantará programas de cooperação técnica destinados à melhoria da qualificação profissional de servidores estaduais e municipais, com vistas à modernização dos serviços de saneamento.

§2º - A cooperação financeira federal destinar-se-á, particularmente, ao atendimento do disposto no inciso I do art. 1º desta lei complementar, obedecida a ordem de prioridade estabelecida segundo o critério populacional, desde que comprovada a impossibilidade da destinação, onde couber, de recursos estaduais e municipais.

§3º - A União assumirá a titularidade supletiva da prestação de serviços de saneamento ambiental de competência estadual ou municipal, em caráter excepcional e provisório, com base em prévia autorização legislativa federal, desde que demonstrada a impossibilidade de o respectivo estado federado ou município prestá-lo adequadamente.

§4º - Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a União realizará os investimentos necessários e preparará tecnicamente os servidores municipais ou estaduais, conforme o caso, para assunção dos serviços pelo nível de governo correspondente após o prazo fixado em lei.

Art. 6º - Os estados, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 1º desta lei, especialmente nos seus incisos I, II, III, IV, XII e XIII, deverão criar os respectivos conselhos estaduais de saneamento ambiental como órgãos colegiados deliberativos e normativos destinados a, considerando as peculiaridades regionais, compatibilizar a política estadual de saneamento à política nacional de saneamento ambiental.

Parágrafo Único - Os estados poderão, também, simultanea ou alternativamente, criar conselhos regionais de saneamento ambiental em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, conforme o caso, para melhor atender suas peculiaridades.

Art. 7º - O Distrito Federal e os municípios criarão os respectivos conselhos distrital e municipais de saneamento ambiental, como órgãos colegiados deliberativos e normativos destinados a, atendendo às peculiaridades locais, compatibilizar a política distrital e municipal de saneamento ambiental à política nacional de saneamento ambiental.

Art. 8º - Os conselhos estaduais, regionais, distrital e municipais terão, no mínimo, as seguintes atribuições:

I - formular, conforme o caso, a correspondente política estadual, regional, distrital e municipal de saneamento ambiental;

II - aprovar resoluções estabelecendo normas e padrões técnicos, prioridades, diretrizes e critérios, respectivamente, de âmbito estadual, regional, distrital e municipal, para atendimento das peculiaridades regionais e locais;

III - aprovar resoluções disciplinando a aplicação dos recursos financeiros do respectivo nível de governo ou de entidades de sua administração indireta no financiamento ou na implementação de planos, programas e projetos destinados ao saneamento ambiental;

IV - apreciar projetos de leis relativos ao saneamento ambiental, bem como os respectivos anteprojetos e propostas de alterações;

V - requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas e privadas, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício de suas funções;

VI - determinar a todas as entidades públicas e privadas as providências necessárias ao saneamento ambiental;

VII - criar, no que couber, câmaras técnicas temáticas destinadas ao estudo de matérias específicas e à harmonização de planos, programas e projetos;

VIII - zelar pelo cumprimento das leis, de seus regulamentos e do respectivo regimento interno;

IX - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Parágrafo Único - Os órgãos colegiados a que se refere este artigo deverão promover a compatibilização de suas deliberações e normas com aquelas adotadas por outros órgãos colegiados, especialmente de características multissetoriais como os das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e outros similares, aos quais poderão ser incorporados se esta for a solução mais conveniente.

Art. 9º - Os conselhos estaduais, regionais, distrital e municipais serão integrados por representantes do poder público e de segmentos organizados da sociedade civil, nos termos da correspondente lei estadual, distrital ou municipal de sua criação, assegurada a participação paritária destes em relação ao conjunto daqueles e abrangendo os respectivos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta.

§1º - No conjunto dos representantes de segmentos organizados da sociedade civil estarão incluídos paritariamente, no que couber, representantes dos prestadores privados de serviços de saneamento ambiental e de insumos, de um lado, e dos usuários, de outro.

§2º - A participação nos órgãos colegiados estaduais, regionais,

distrital e municipais é considerada de relevante interesse público, vedado o recebimento de qualquer tipo de remuneração ou pagamento em razão da condição de membro de qualquer dos órgãos colegiados estaduais, regionais, distrital e municipais aos quais se refere esta lei.

Art. 10 - As companhias estaduais de saneamento existentes poderão ter ampliado seu âmbito territorial de atuação, devendo, mediante licitação, competir com outras entidades públicas ou privadas para a prestação de serviços de saneamento ambiental.

Parágrafo Único - A prestação dos serviços públicos de saneamento será realizada de preferência por empresas nacionais, permitidos consórcios ou associações com empresas estrangeiras, sob controle daquelas.

Art. 11 - É vedado à União, aos estados e a entidades da respectiva administração indireta transferir ou repassar recursos financeiros, no que couber, a estados, Distrito Federal e municípios, bem como a entidades da respectiva administração indireta, que não cumpram, total ou parcialmente, a política nacional de saneamento ambiental, tanto no financiamento da elaboração ou da implantação de planos, programas e projetos e na execução de obras, quanto no gerenciamento, operação ou manutenção dos serviços correspondentes.

Art. 12 - Os contratos e despesas de qualquer natureza destinados à elaboração ou à implantação de planos, programas e projetos, bem como à execução de obras, que contrariem as normas, padrões, diretrizes e prioridades da política nacional de saneamento ambiental, são nulos de pleno direito.

Art. 13 - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

#### **5.4. Anteprojeto de lei ordinária - Articulação intersetorial**

Dispõe sobre a articulação e integração do Conselho Nacional de Saneamento (Conasa) com os conselhos dos demais setores afins.

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - O Conselho Nacional de Saneamento (Conasa) deverá empreender esforços e utilizar todos os meios institucionais, técnicos e administrativos disponíveis para a consecução da adequada articulação, coordenação e integração, no âmbito federal, das deliberações do Conasa com as de outros conselhos setoriais afins, com os quais mantenha conexões no que respeita a matérias temáticas de interesse comum.

§1º - Para atender aos objetivos estabelecidos neste artigo, o Conasa poderá, nos termos desta lei, da regulamentação atinente e mediante convênios, manter relações com os conselhos estaduais de saneamento ou com outros conselhos setoriais afins nesse nível de governo.

§2º - Para se atingir os objetivos deste artigo e quando houver interesse específico comum sobre a matéria a ser tratada, o Conasa poderá, também, através de instrumentos adequados, manter, nos termos desta lei

eda regulamentação pertinente, o relacionamento com os entes locais vinculados à regulação ou execução dos serviços de saneamento municipal.

Art. 2º - O Conselho Nacional de Saneamento (Conasa), com vistas a atingir os objetivos fixados no artigo anterior, instituirá, quando necessárias e nos termos e condições da regulamentação que estabelecer, Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), provisórias ou permanentes, cujos membros, conselheiros ou não, serão indicados pelo Conasa e pelos respectivos conselhos setoriais envolvidos no exame da temática comum.

Art. 3º - As Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), vinculadas ao plenário do Conasa, observarão as normas internas que vierem a estabelecer, conforme a regulamentação daquele Conselho, e terão as seguintes atribuições:

I - realizar estudos, análises, avaliações e proposições de interesse temático que lhes forem solicitados pelo Conasa;

II - subsidiar e propor, ao Conasa e aos demais conselhos setoriais afins, nos termos dos respectivos regulamentos, formas e medidas destinadas a harmonizar e integrar as normas, diretrizes, critérios, padrões ou parâmetros objeto de deliberações dos diferentes conselhos participantes nas respectivas Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs);

III - fazer sugestões e propor medidas ao Conasa e aos conselhos setoriais afins representados nas respectivas Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), no sentido de articular e coordenar a realização e implementação dos diferentes planos, programas e projetos relacionados com a linha executiva de cada setor;

IV - estabelecer as normas regulamentares de seu funcionamento, observadas as fixadas pelo Conasa.

Art. 4º - Os membros das Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), quando não conselheiros, poderão ser indicados entre pessoas especializadas pertencentes à comunidade técnica, afeitas à questão temática a que se refere a respectiva câmara, convidadas ou convocadas junto ao setor público ou contratadas para este fim, nos termos de seu regulamento.

§1º - Nas respectivas Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs) deverá ser assegurada, na proporção fixada em seu regulamento, a participação de técnicos representativos do setor privado, no que respeita à matéria a ser considerada tematicamente.

§2º - Os membros das Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), conselheiros ou não, serão indicados por tempo determinado ou indeterminado, podendo ser afastados motivadamente, sempre a critério do Conasa e dos Conselhos afins que participam das respectivas câmaras, conforme seu regulamento.

§3º - Os membros das Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), ou seus representantes, poderão participar, sem direito a voto, de reuniões do plenário do Conasa ou dos conselhos setoriais envolvidos, quando por estes convocados, para exposição e esclarecimentos sobre matéria em exame temático.

§4º - Para a participação nas Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), será previsto, conforme e nos limites fixados por regulamento, pagamento de pró-labore para as reuniões correspondentes, e pagamento por serviços prestados quando os respectivos membros se dedicarem aos trabalhos por tempo parcial ou integral.

§5º - Na hipótese de convocação de membros pertencentes a quadros de entidades públicas ou empresas governamentais, estes receberão apenas o pagamento pró-labore mencionado no parágrafo anterior.

Art. 5º - Toda vez que houver o reconhecimento de que uma determinada matéria, a ser apreciada pelo Conasa, envolve algum tipo de conexão essencial com as matérias objeto de competência de outros conselhos setoriais afins, em nível federal, o Conasa a enviará para o parecer da respectiva Câmara Técnica Temática (CATT), criada para esse fim ou já existente, sem prejuízo da apreciação desse parecer por parte de todos os demais conselhos setoriais afins envolvidos.

§1º - Fica assegurada ao Conasa e aos demais conselhos setoriais afins interessados a iniciativa de criar ou participar reciprocamente de Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), ou similares, conforme justificativa apresentada, com este propósito, ao plenário do conselho gestor da respectiva Câmara Técnica Temática (CATT).

§2º - O Conasa poderá, em face da complexidade da matéria objeto de estudo ou desenvolvimento temático, autorizar a reunião conjunta de Câmaras Técnicas Temáticas (CATTs), ou similares, de diferentes conselhos setoriais afins, em caráter temporário ou permanente.

§3º - As câmaras técnicas temáticas vinculadas ao Conasa poderão, nos termos do parágrafo anterior e justificadamente, realizar reuniões conjuntas, em caráter temporário ou permanente, desde que o plenário não delibere de forma contrária.

§4º - Aplica-se, quando couber e de forma justificada, a disposição do *caput* deste artigo, no que respeita a matérias temáticas de inte-

resse comum, e às relações entre o Conasa e os demais conselhos setoriais afins de nível estadual.

Art. 6º - O Conasa tomará, através de sua diretoria executiva, todas as medidas indispensáveis à implementação das câmaras técnicas temáticas a ele vinculadas, bem como ao desenvolvimento regular dos trabalhos durante sua vigência.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de sua publicação.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

## **5.5. Anteprojeto de lei ordinária - Criação do Conasa**

Cria o Conselho Nacional de Saneamento Ambiental (Conasa) e dá outras providências.

O Presidente da República Federativa do Brasil.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - O Conselho Nacional de Saneamento Ambiental (Conasa) tem por objetivo assegurar prioritariamente o acesso universal e igualitário à salubridade ambiental a todos no território nacional.

§1º - Considera-se salubridade ambiental o conjunto de condições propícias à saúde capaz de reduzir o risco de doenças e outros agravos, inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias e epidemias veiculadas pelo ambiente natural e cultural, abrangendo o aperfeiçoamento das condições ambientais favoráveis ao pleno gozo da saúde e bem-estar.

§2º - Considera-se saneamento ambiental o conjunto de ações públicas e privadas destinadas a melhorar a salubridade ambiental por meio do abastecimento de água potável, manejo, tratamento e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, controle sanitário do uso e ocupação do solo, drenagem urbana e rural, controle de vetores de doenças transmissíveis e outros serviços e obras conexos, destinados a melhorar as condições ambientais favoráveis à preservação e promoção da saúde humana e dos demais seres vivos.

Art. 2º - A salubridade ambiental, indispensável à saúde e à melhoria da qualidade de vida, constitui direito de todos, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de promovê-la e preservá-la mediante ação articulada e eficaz de natureza econômica, social, ambiental, sanitária, educacional e gerencial.

Art. 3º - A ação articulada da União, dos estados federados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como das entidades da respectiva administração indireta, obedecerá aos seguintes princípios fundamentais:

I - atendimento prioritário à totalidade da população brasileira dentro de padrões destinados a assegurar a salubridade ambiental;

II - flexibilidade na adoção de métodos, técnicas e processos e na gestão dos serviços de saneamento ambiental para atendimento das

peculiaridades regionais e locais;

III - integração entre as políticas urbana, rural, de recursos hídricos, meio ambiente e saúde para o saneamento ambiental;

IV - integração entre as ações destinadas ao abastecimento público de água, esgotamento sanitário, manejo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, controle de vetores de doenças transmissíveis, drenagem e controle sanitário do uso e ocupação do solo;

V - redução da geração de resíduos sólidos, estímulo à produção e uso de material reciclável e tratamento diversificado compatível com a natureza e as características peculiares de cada tipo de resíduo;

VI - descentralização administrativa, observadas as normas e padrões nacionais de saneamento ambiental;

VII - estímulo permanente à redução de custos, sem prejuízo da preservação da boa qualidade dos serviços públicos de saneamento ambiental;

VIII - redução máxima do desperdício de recursos naturais e outros de qualquer natureza, em todas as etapas dos serviços de saneamento, especialmente no consumo de água, conforme as condições de sua disponibilidade e qualidade;

IX - promoção de um sistema integrado de informações estatísticas e outras similares de interesse para o saneamento ambiental, e garantia dos direitos dos destinatários dos serviços;

X - implantação de um sistema de apoio à modernização tecnológica, à realização de pesquisas e à adoção de alternativas inovadoras;

XI - garantia de continuidade na prestação dos serviços de saneamento;

XII - garantia de participação da população no planejamento, no processo de tomada de decisões e na fiscalização dos serviços de sane-

amento ambiental, nos termos da legislação aplicável, bem como de acesso às informações pertinentes.

XIII - serviços de saneamento ambiental adequados, eficazes e seguros como direito do consumidor.

§1º - Para cumprimento do disposto no inciso I deste artigo, deverão ser fixados parâmetros e critérios determinando faixas de atendimento essencial e prioritário, obedecida a ordem estabelecida segundo o critério populacional.

§2º - Para concretização do disposto no inciso XII deste artigo, o poder público manterá atualizado o respectivo sistema de informações relativo ao saneamento ambiental e promoverá, periodicamente, ampla divulgação, através da imprensa falada e escrita de larga difusão, dos dados técnicos, administrativos, econômicos, financeiros e sociais relativos ao saneamento ambiental e respectivos serviços.

Art. 4º - Fica criado o Conselho Nacional de Saneamento Ambiental (Conasa) como autarquia federal com jurisdição em todo o território nacional, vinculada ao Ministério ....., com sede e foro no Distrito Federal e as seguintes atribuições:

- I - formular a política nacional de saneamento ambiental;
- II - regular, coordenar, monitorar e fiscalizar os serviços, bem como o cumprimento das normas e padrões nacionais de saneamento ambiental;
- III - promover programas de cooperação técnica destinados à melhoria da qualificação profissional de servidores estaduais e municipais, com vistas à modernização dos serviços de saneamento ambiental;
- IV - estabelecer normas e fiscalizar a aplicação de recursos finan-

ceiros públicos no saneamento ambiental;

V - assumir, excepcional e provisoriamente, a titularidade relativa à prestação de serviços estaduais e municipais de saneamento ambiental, nos casos de comprovada impossibilidade de prestação dos referidos serviços;

VI - organizar e manter atualizado o sistema nacional de informações sobre saneamento ambiental.

Parágrafo Único - Os recursos financeiros da União dirigidos ao saneamento ambiental destinar-se-ão, particularmente, ao atendimento do disposto no artigo 1º desta lei, obedecida a ordem de prioridade estabelecida segundo o critério populacional, nos casos de comprovada impossibilidade de destinação de recursos estaduais e municipais.

Art. 5º - São órgãos da autarquia criada nos termos do artigo anterior:

I - Conselho Nacional de Saneamento Ambiental, como órgão deliberativo superior;

II - Conselho de Administração;

III - Diretoria Executiva.

Art. 6º - Compete ao Plenário do Conselho Nacional de Saneamento Ambiental:

I - zelar pela observância desta lei e seu regulamento e do regimento interno do Conselho;

II - aprovar resoluções normativas, estabelecendo padrões técnicos

cos, prioridades, diretrizes e critérios de âmbito nacional, relativos aos serviços de saneamento ambiental;

III - aprovar resoluções normativas, disciplinando a aplicação de recursos financeiros da União e de entidades de sua administração indireta no financiamento ou na implementação de planos, programas e projetos destinados ao saneamento ambiental, inclusive no que concerne às condições de acesso e de liberação, em conformidade com o disposto em legislação;

IV - apreciar propostas de projetos de lei relativos ao saneamento ambiental e matérias conexas em todos os seus aspectos;

V - requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício de suas funções;

VI - determinar a todas as entidades públicas e privadas as providências necessárias ao saneamento ambiental;

VII - criar câmaras técnicas temáticas para articulação com outros conselhos nacionais, fixação de normas e diretrizes de interesse recíproco, bem como harmonização de planos, programas e projetos;

VIII - decidir em grau de recurso, como última instância administrativa, quaisquer questões relativas ao saneamento ambiental, inclusive nos casos de imposição de penalidades;

IX - aprovar o quadro de pessoal da autarquia;

X - elaborar e aprovar a proposta orçamentária da autarquia;

XI - compor lista tríplice para preenchimento do cargo de diretor presidente do Conasa, pelo presidente da República;

XII - eleger oito de seus membros para compor o Conselho de Administração, observadas as disposições pertinentes desta lei;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Parágrafo Único - As matérias mencionadas nos incisos IV, V, VI e VII deste artigo poderão ser delegadas, total ou parcialmente, ao Conselho de Administração ou à Diretoria Executiva do Conasa.

Art. 7º - Compete ao Conselho de Administração:

I - orientar a ação administrativa da autarquia, mediante o estabelecimento de normas internas e outras deliberações;

II - deliberar sobre as matérias que lhe forem delegadas pelo Conasa;

III - fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva;

IV - aprovar, mediante proposta da Diretoria, a estrutura organizacional da autarquia e o regulamento de licitações e contratos;

V - apreciar, em primeira instância, o quadro de pessoal da autarquia e as propostas de sua alteração, bem como a proposta orçamentária;

VI - aprovar a escolha dos diretores executivos, bem como os ocupantes de cargos de confiança da autarquia, indicados pelo diretor presidente;

VII - examinar quaisquer papéis e documentos e requisitar informações e esclarecimentos à Diretoria Executiva;

VIII - deliberar sobre os casos omissos nas normas administrativas vigentes, recomendando providências preventivas ou provisórias até sua apreciação pelo Plenário do Conasa;

Art. 8º - Compete à Diretoria Executiva:

I - cumprir a lei, o regulamento da autarquia e as deliberações e normas aprovadas pelo Plenário do Conasa e pelo Conselho de Administração;

II - preparar propostas de projeto de lei de interesse do saneamento ambiental;

III - elaborar propostas de normas, critérios e padrões técnicos e financeiros destinados a disciplinar a aplicação dos recursos financeiros da União e das entidades de sua administração indireta no saneamento ambiental, inclusive no que concerne às regras de acesso e de liberação de recursos;

IV - propor critérios e parâmetros nacionais, regionais e locais de oferta universal e de qualidade básica dos serviços de saneamento ambiental e de conservação ambiental, inclusive relativos à economia de água no abastecimento público;

V - elaborar propostas de normas e padrões específicos de qualidade e de desempenho exigíveis dos serviços de saneamento ambiental apoiados pela União, em consonância com os padrões exigidos pelas autoridades de saúde pública;

VI - organizar e manter atualizado um sistema nacional de informações sobre saneamento ambiental, em colaboração com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais de interesse para o sistema;

VII - implantar programas de capacitação e aperfeiçoamento profissional técnico e laboratorial consentâneos com os padrões nacionais de qualidade e atendimento, inclusive de assistência técnica e treinamento de servidores estaduais e municipais;

VIII - gerenciar, em casos excepcionais, a titularidade sobre serviços de saneamento ambiental de que a União seja incumbida em caráter complementar ou supletivo, nos termos da lei federal;

IX - coordenar o Programa Nacional de Conservação de Água de Abastecimento Público e definir estratégias de utilização racional de recursos hídricos, em articulação com os órgãos e entidades públicos afins;

X - fiscalizar a concessão de recursos federais para o saneamento ambiental;

XI - notificar agentes financeiros públicos para a não concessão de financiamentos destinados à elaboração ou à implementação de planos, programas e projetos que contrariem as diretrizes e prioridades nacionais de saneamento ambiental estabelecidas pelo Conasa, bem como o nos casos de nulidade de financiamentos eventualmente concedidos;

XII - fiscalizar os serviços de saneamento ambiental, especialmente no que concerne ao atendimento das normas, padrões, prioridades e diretrizes nacionais;

XIII - impor as penalidades previstas na legislação relativa ao saneamento ambiental;

XIV - determinar à Procuradoria do Conasa as providências jurídico-administrativas e judiciais cabíveis

XV - coordenar, nos termos do estatuto do Conasa, a execução dos serviços da autarquia;

XVI - prestar todo apoio logístico necessário ao bom funcionamento do Plenário do Conasa e do Conselho de Administração;

XVII - exercer outras funções que lhe forem delegadas pelo Plenário do Conasa.

Parágrafo Único - Em função do disposto no inciso VI deste artigo, a Diretoria Executiva divulgará bianualmente relatório sobre a situação do saneamento ambiental no Brasil, devendo estados, Distrito Federal e municípios e entidades da respectiva administração indireta fornecer, em tempo hábil, todas as informações solicitadas para a sua elaboração.

Art. 9º - Compete à Procuradoria do Conasa:

- I - prestar assessoria jurídica à autarquia e defendê-la em juízo;
- II - promover a execução judicial das decisões da autarquia;
- III - promover as medidas judiciais e extrajudiciais adequadas, visando o cumprimento da lei no interesse do saneamento ambiental;
- IV - desincumbir-se de outras tarefas jurídicas que lhe forem determinadas pelos órgãos do Conasa.

Art. 10 - Compete ao diretor presidente do Conasa representá-lo em juízo ou fora dele.

Art. 11 - O Plenário do Conasa, assegurada a participação paritária de segmentos organizados da sociedade civil, representando isonomicamente produtores de insumos e de serviços, de um lado, e consumidores dos serviços de saneamento ambiental, de outro, em relação ao conjunto dos representantes do poder público nos níveis federal, estadual e municipal, abrangendo os respectivos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, será presidido pelo ministro ....., e composto pelos seguintes membros:

I - Ministros de Estado e secretários do Poder Executivo federal, cujas atividades se relacionem com o saneamento, a proteção ambiental, a gestão dos recursos hídricos, o desenvolvimento urbano e rural, a educação, a saúde pública, a repressão ao abuso do poder econômico, a defesa do consumidor, o desenvolvimento científico e tecnológico, o planejamento estratégico e a gestão financeira da União;

II - dirigentes de órgãos e entidades federais, cujas atividades se relacionem com as matérias mencionadas no inciso anterior;

III - cinco representantes, sendo um de cada uma das regiões

Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, escolhidos pelo respectivo colegiado, formado pelos secretários estaduais responsáveis pelo saneamento ambiental nas referidas regiões;

IV - cinco representantes, sendo um de cada uma das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, escolhidos pelo respectivo colegiado, formado pelos dirigentes municipais responsáveis pelo saneamento ambiental nas referidas regiões;

V - representantes de segmentos da sociedade civil, por meio de suas entidades de âmbito nacional, compreendendo:

a) usuários ou consumidores dos serviços públicos de saneamento ambiental;

b) operadores de serviços públicos de saneamento ambiental;

c) trabalhadores na atividade de saneamento ambiental, nos meios urbano e rural;

d) empresas de consultoria, construção civil, fabricação e comercialização de produtos industriais e outros insumos necessários ao saneamento ambiental;

e) entidades civis, não governamentais, sem fins lucrativos, dedicadas ao saneamento ambiental.

§1º - Consideram-se colaboradores do Conasa as universidades e demais órgãos e entidades, públicas e privadas, que exerçam atividades direcionadas para o desenvolvimento científico e tecnológico em saneamento ambiental, nos termos do regulamento desta lei.

§2º - O presidente do Conselho de Administração, o diretor presidente e o procurador geral do Conasa, bem como os coordenadores das câmaras técnicas temáticas, têm direito a voz no Plenário do Cona-

sa, sem direito a voto.

§3º - O Plenário do Conasa reunir-se-á ordinariamente, pelo menos, três vezes por ano.

§4º - As sessões extraordinárias do Plenário do Conasa serão convocadas por seu presidente sempre que for necessária a deliberação urgente sobre matéria privativa do órgão superior da autarquia.

Art. 12 - Os mandatos dos membros do Plenário do Conasa representantes de órgãos e entidades governamentais será coincidente com o exercício das respectivas funções nesses órgãos e entidades, e os dos demais conselheiros serão de dois anos, enquanto vigorar a representação da respectiva instituição, permitida a recondução por mais uma vez.

Parágrafo Único - A perda de mandato será automática, sempre que cessar o vínculo do conselheiro com a instituição que representa e não comparecer a três sessões consecutivas ou seis intercaladas, sem justificativa aceita pelo Plenário.

Art. 13 - O Conselho de Administração do Conasa será composto por oito conselheiros e pelo diretor presidente do Conasa, assegurada a paridade de representação, nos termos estabelecidos no artigo 11 desta lei.

Art. 14 - Os membros da Diretoria Executiva deverão ser profissionais qualificados, de reconhecido saber técnico-científico e experiência administrativa nas matérias integrantes do setor do Conasa sob sua direção.

Art. 15 - Os cargos da Diretoria Executiva são de dedicação exclusiva, sendo vedado aos seus membros:

I - receber quaisquer outras importâncias, além da remuneração própria de seu cargo e respectivas gratificações, a qualquer título e sob quaisquer pretextos, tais como honorários, comissões, custas, reembolsos e outras de natureza similar;

II - participar, na forma de acionista ou quotista controlador, diretor, administrador, conselheiro, consultor, gerente, preposto ou mandatário de empresas sob a forma de sociedade civil ou comercial de qualquer espécie;

III - emitir parecer ou laudo sobre matéria compreendida em sua área de atuação ou especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa;

IV - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre o conteúdo de processos administrativos ou judiciais em tramitação, relacionados com matérias de competência do Conasa, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças judiciais ou administrativas, ressalvadas as críticas, nos autos, em livros ou revistas, ou no exercício do magistério, de natureza técnica ou científica.

Art. 16 - O pessoal da autarquia será contratado, mediante prévio concurso público, sob o regime jurídico previsto na Constituição de 1988.

§1º - Os procuradores do Conasa serão admitidos mediante concurso público de títulos e provas e subordinados ao regime estatutário dos membros da Advocacia Geral da União.

Art. 17 - O procurador geral do Conasa será indicado pelo ministro da Justiça e nomeado pelo presidente da República, dentre brasileiros de ilibada reputação e notório conhecimento jurídico, ficando subordinado ao diretor presidente do Conasa.

Parágrafo Único - O procurador geral participará das reuniões do Plenário e do Conselho de Administração do Conasa, sem direito a voto.

Art. 18 - O procurador geral da República, ouvido o Conselho Superior, designará membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, officiar nos assuntos afetos ao Conasa e tomar as providências adequadas com vistas à proteção dos interesses sociais e do consumidor em matéria de saneamento ambiental.

Parágrafo Único - Os órgãos do Conasa poderão requerer ao Ministério Público Federal que, no âmbito de suas atribuições, tome as providências jurídicas cabíveis, nos termos da lei, nos casos que forem considerados pertinentes.

Art. 19 - Os contratos e despesas de qualquer natureza destinados à elaboração ou à implantação de planos, programas e projetos, bem como à execução de obras, que contrariem as normas, padrões, diretrizes e prioridades da política nacional de saneamento ambiental, são nulos de pleno direito.

Art. 20 - É vedado à União e a entidades de sua administração indireta transferir ou repassar recursos financeiros a estados ou municípios, bem como a entidades da respectiva administração indireta, que não cumpram a política nacional de saneamento ambiental em todos os seus aspectos, tanto no financiamento da elaboração ou implantação de planos, programas e projetos, e na execução de obras, quanto no gerenciamento, operação ou manutenção dos serviços correspondentes.

Art. 21 - O Poder Executivo, no prazo de sessenta dias, enviará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre o quadro de pessoal da nova autarquia, bem como sobre a natureza e remuneração dos cargos de direção executiva, dos conselheiros e do procurador geral do Conasa.

Art. 22 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PARTE III

---

**ELEMENTOS  
ESTRATÉGICOS  
DE APOIO**



## 6. ELEMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO SANEAMENTO BÁSICO E AMBIENTAL

### 6.1. Objetivos

A proposta de um novo desenho funcional e institucional para o saneamento, baseado na flexibilização das formas de prestação dos serviços, na regulação articulada entre as três esferas de governo, no reconhecimento da existência de uma faixa de interesse social estrito (demanda essencial) e, finalmente, na necessidade de ampliar as formas de controle social sobre os serviços, implica um papel relevante do sistema de informação como elemento privilegiado na consecução das metas delineadas.

A informação é fundamental em todas as etapas e para todas as funções relativas ao setor, da definição de prioridades ao controle social da prestação do serviço, assim como na integração de ações do saneamento com setores afins (energia, recursos hídricos, saúde, meio ambiente). O ordenamento institucional proposto para o saneamento admite como pressuposto a necessidade de se definir uma linha de atuação capaz de vencer o desafio de priorizar o saneamento essencial, face a ampla gama de realidades e desigualdades quanto ao nível e qualidade da prestação dos serviços intra-setorialmente, o que não poderá ser alcançado sem o suporte da informação.

Considerando que o Sistema de Informações do Saneamento deve suprir informações acerca do conjunto dos serviços, quais sejam, os de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, coleta e destinação de resíduos sólidos, drenagem e controle de vetores, propõe-se a definição de patamares estratégicos para estes

serviços. Esses patamares devem ser regionalizados e periodicamente revistos em função dos resultados alcançados e do avanço dos indicadores regionais.

O Sistema de Informações do Saneamento tem como premissas a transparência e o fluxo constante de informações, objetivando alinhar a operação do sistema e subsidiar as decisões de planejamento, regulação e controle social nas várias instâncias. Deve ser estruturado de forma a atender as duas principais vertentes de indicadores relativos aos serviços: a da demanda, caracterizando qualitativa e quantitativamente as necessidades por serviços, e a da oferta, qualificando e quantificando os níveis de prestação dos serviços.

As finalidades do sistema de informações são múltiplas, destacando-se:

- definir as carências e coberturas do serviço em nível essencial, como parâmetro de universalidade de atendimento;
- identificar os padrões de qualidade dos serviços prestados e mapear as necessidades de melhoria técnica e operacional;
- identificar os padrões de eficiência operacional dos serviços prestados;
- subsidiar, com as informações processadas, os órgãos de regulação, controle e coordenação executiva da estrutura institucional;
- subsidiar as decisões sobre financiamento, em particular no âmbito do atendimento da demanda social;
- subsidiar o estabelecimento de prioridades;
- possibilitar o controle social da prestação dos serviços por parte dos usuários;
- subsidiar o planejamento integrado intra e intersetorial.

Para cumprir essas funções, o sistema deverá fixar critérios unificados de coleta e processamento de informações, o que envolve a normatização dessas operações e dos procedimentos de avaliação. A diversidade regional do país, tanto em relação ao meio físico quanto ao desenvolvimento social e econômico, tem motivado distintas soluções técnicas de prestação de serviços em saneamento ambiental. Isto implica estruturar um sistema de indicadores que ao mesmo tempo supere as diversidades regionais e garanta a comparabilidade entre os mesmos.

A utilização de parâmetros unificados tem ainda, como desafio, superar a heterogeneidade de capacitação tecnológica e gerencial do país, especialmente no que se refere à capacidade de medir. A estrutura do sistema de informações deve ser moldada, em nome da confiabilidade, a partir de uma infra-estrutura adequada de capacitação técnica e gerencial e de licenciamento laboratorial, de maneira que os parâmetros colhidos sejam, efetivamente, representativos da realidade. Essa implantação pode ser gradual em relação aos tipos de parâmetros e à sua abrangência territorial, observando-se uma cronologia definida para sua completa implementação, de modo a impedir que uma experiência localizada se consolide e sofisticue, perdendo definitivamente a possibilidade de generalização.

Reconhece-se, pelo exposto, as dificuldades de construção de indicadores adequados para o setor do saneamento. Tal desafio só pode ser resolvido a partir de uma efetiva capacitação, na origem, da coleta das informações, e da articulação, a nível nacional, com entidades já consolidadas nessa área. Esta é a orientação metodológica que deve balizar a estruturação do sistema de informações do saneamento e que orienta o quadro referencial que se segue.

## 6.2. Coordenação e articulação com os sistemas de informações complementares

O Sistema de Informações do Saneamento deve gerar informações básicas originadas e processadas no âmbito do próprio sistema e, simultaneamente, recorrer a uma rede de instituições envolvidas direta ou indiretamente com o setor. As informações provenientes daquelas bases de dados deverão ser selecionadas e formatadas de modo a permitir a elaboração de indicadores específicos e sua articulação com aquelas produzidas no próprio sistema setorial. Tal integração permitirá a formação de um conjunto de indicadores oriundos de informações cruzadas intersetorialmente, de modo a contextualizar os indicadores específicos do saneamento com aqueles relativos às condições sócio-econômicas das comunidades atendidas.

A necessidade de integração entre distintos fornecedores de informações afetas ao setor saneamento confere ao órgão coordenador geral do sistema a tarefa de articular, compatibilizar e homogeneizar as diversas bases (territoriais, temporais, de arquivamento, etc.), as metodologias (de coleta, análise e tratamento dos dados, indicadores e variáveis) atualmente em uso e aquelas a serem criadas.

Destacam-se como fornecedores de informações complementares ao saneamento (e, ao mesmo tempo, usuários), os organismos federais, estaduais e municipais nas áreas de saúde (Datusus), saneamento, recursos hídricos e meio ambiente, os institutos de pesquisa e tecnologia e, com um papel relevante, os organismos de estatística e informações da União (IBGE) e estaduais.

A diversidade de fornecedores e usuários pressupõe a administração integrada de dados e bases compartilhadas, de modo a permitir

a estruturação de bases relacionais e flexíveis. Com esta finalidade, o esquema proposto para o Sistema de Informações do Saneamento supõe que a coordenação funcional geral seja realizada pelo IBGE, de forma sistêmica. O IBGE é o maior produtor de dados estatísticos do país e, como coordenador do Sistema Estatístico Nacional, deve articular os demais organismos e agentes envolvidos.

A coordenação setorial do sistema, abrangendo os dados específicos do saneamento, deverá estar abrigada no Conselho Nacional do Saneamento. Nesta autarquia serão definidas, em conjunto com a coordenação geral (IBGE), as políticas gerais de informação, a seleção das bases de dados, as formas de padronização, metodologias e tratamento das referidas bases, bem como a determinação dos indicadores e variáveis que serão utilizados pelo sistema.

Cabe aos órgãos reguladores estaduais, regionais e locais a função de tratamento, consistência, e disseminação das informações medidas e geradas pelos prestadores dos serviços de saneamento, em consonância com as diretrizes fixadas na instância de coordenação geral do Sistema (Conasa/IBGE).

### **6.2.1. Articulação com informações de outros setores**

Como exemplo das informações obtidas de fontes secundárias, relevantes para uma avaliação complementar dos indicadores típicos do saneamento, é possível citar:

- Cadastros de políticas, programas e ações nas áreas de integração - saúde pública, recursos hídricos, energia, meio ambiente, ciência e tecnologia.

- Cadastros de sistemas tecnológicos voltados para o desenvolvimento de tecnologias diferenciadas e/ou não convencionais, para água, esgoto, drenagem, tratamento de lixo, e outros.
- Estatísticas vitais - nascimentos e óbitos por faixas etárias e sexo, causas de morte, taxas de mortalidade e fecundidade.
- Demografia - população por municípios e distritos censitários, por faixas etárias, sexo e famílias, e totais, por faixas de renda, densidades, estimativas e projeções.
- Renda *per capita* e familiar, distribuição de faixas de renda dos diferentes segmentos e setores de atividade, acesso a serviços básicos.
- Infra-estrutura - condições gerais dos domicílios, nível de atendimento dos serviços, nível de cobertura, de atendimento, número de ligações.
- Finanças públicas - receitas arrecadadas pela administração, segundo fontes e categorias econômicas, investimentos, e despesas, conforme a natureza, capacidade de poupança e endividamento.
- Habitação - caracterização e tipologia dos domicílios, padrões habitacionais e indicadores.
- Meio ambiente - legislação ambiental, parâmetros de conservação ambiental e lançamento de efluentes.

- Recursos hídricos - delimitação de bacias hidrográficas, aproveitamento multissetorial.
- Saúde - dados sobre epidemiologia e endemias, morbidades, mortalidade, etc.

### 6.2.2. Articulação intra-setorial

A elaboração de um sistema de informações do saneamento não pode prescindir de uma efetiva parceria com entidades representativas do setor, em especial a ABES, Aesbe e Assemae, para que se defina, em conjunto com a coordenação geral e setorial, a seleção básica de indicadores. Essas entidades podem, ainda, contribuir no sentido de detectar as principais dificuldades de informação, regionalizando-as, se for o caso, através de trabalho junto aos associados. Esta elaboração permitirá configurar, de forma segura, a oferta.

Pelo lado da demanda, afigura-se uma cooperação fundamental, com vistas a disponibilizar trabalho conjunto dos serviços de saúde nas esferas municipal, estadual e federal, que torne disponíveis informações estatísticas sobre as morbidades associáveis ao saneamento, que ainda se apresentam incipientes. Em paralelo, impõe-se a melhoria dos registros de estatísticas vitais.

Para tal, seria importante que o Ministério da Saúde iniciasse uma discussão conjunta sobre os seus sistemas de informação, articulados com os dos estados e dos municípios, com vistas à implantação de um serviço permanente de informação em saúde. Este seria elemento essencial de orientação para definição das prioridades locais, regionais e nacionais nas políticas de saneamento.

Trata-se, portanto, de um esforço coordenado entre os sistemas de saúde pública e de saneamento, no sentido de tornar confiáveis e efetivamente utilizáveis as estatísticas de saúde como base para o estabelecimento de prioridades para o saneamento. Da forma como hoje se organizam essas bases de informações, o objetivo de elaborar inquéritos sobre necessidades de saneamento associadas aos indicadores de saúde não teria condições de ser alcançado.

A elaboração dos relatórios anuais denominados *Situação da Salubridade Ambiental no Brasil*, da forma como conceituados no Projeto de Lei 199/93, seria factível somente após o resgate da capacidade de levantar indicadores primários e de aferi-los, por parte dos órgãos de controle de diversos níveis que se interpõem até a abrangência nacional. A tentativa de elaborá-los antes de melhorar essas capacidades certamente resultaria em um documento pouco confiável.

### **6.3. Parâmetros de essencialidade**

#### **6.3.1. Bases para a conceituação dos serviços essenciais de saneamento**

O primeiro desafio a ser enfrentado na universalização do atendimento essencial envolve o estabelecimento de parâmetros objetivos, que definam faixas de consumo essencial dos serviços, considerando a heterogeneidade das condições regionais e locais na prestação dos serviços e nas próprias manifestações de carência. Esses parâmetros induzirão ao financiamento preferencial para o serviço de saneamento essencial e, conseqüentemente, à definição de uma tarifa privilegiada para esse patamar básico.

O estabelecimento desses indicadores de essencialidade exige uma grande flexibilidade de concepção, uma vez que envolve a interligação dos serviços de água, esgotos, lixo e drenagem com o quadro de saúde pública existente. Na perspectiva de maturação do conceito de essencialidade, associado com diferentes componentes de saneamento, a destinação de recursos para atendimento essencial estará vinculada ao que for essencial na referência de conjunto água, esgoto, lixo e drenagem, e não a um serviço específico.

O assunto é de resolução complexa, e certamente não poderia ser esgotado no âmbito deste trabalho. Neste escopo, é possível encaminhar uma agenda de medidas a serem tomadas pela autoridade reguladora e controladora, criada nos moldes previstos no ordenamento institucional, com vistas a um domínio extensivo desses indicadores e medidas. O fato de não se contar com estudos anteriores que subsidiem a definição de parâmetros de essencialidade representa séria dificuldade. Não se pode, sequer, atribuir um conteúdo estrito à noção de necessidade. Além disso, a determinação de normas distributivas, e até mesmo a opção por uma política distributiva, estão sujeitas a questionamentos.

Soma-se, ainda, a amplitude das variáveis relativas aos serviços de saneamento. Elas envolvem questões da saúde pública, demográficas, da engenharia, do comportamento humano, da análise institucional e financeira, do desenvolvimento urbano e regional, da educação, e outras, que se podem mostrar pertinentes a diferentes contextos específicos. E, o que é pior, a cada uma delas pode-se associar um conceito difuso e subjetivo de necessidades, que podem ser satisfeitas de maneiras muito diferentes, e representar encargos de peso bastante variável para a sociedade.

Entretanto, a necessidade de eleger alguns aspectos é justificável, tendo em vista definir prioridades locais dentro de uma política abrangente

de saneamento ambiental. Ao eleger a saúde pública como principal balizador das dimensões das necessidades de saneamento podemos cair em diversos aspectos funcionais que podem restringir a análise a uma dimensão excessivamente normativa e conservadora. Esta restrição deve ser parcialmente superada mediante uma abordagem abrangente incluindo os pontos de vista sanitário, social e político. Ressalva-se que essas interrelações encontram limites estritos no precário estado da arte em que se encontra o conhecimento das variáveis, no campo da pesquisa, no Brasil.

### **6.3.2. Atuação através de patamares estratégicos**

Os parâmetros objetivos devem ser associados a patamares estratégicos de ação, que assegurem uma flexibilidade capaz de suprir a diversidade existente. Neste sentido, os quatro serviços associados ao saneamento básico - água, esgoto, drenagem e lixo -, devem apresentar parâmetros provisórios e patamares estratégicos adaptáveis a qualquer região, prevendo-se revisões periódicas decorrentes de resultados de estudos de avaliações específicos.

Esse patamares foram concebidos de forma a priorizar as condições sanitárias dos domicílios e do ambiente que os cerca, relegando-se a um momento posterior a preocupação com os problemas mais amplos, de ordem ambiental. Objetiva-se, desta forma, modificar o quadro gerador das doenças diretamente relacionadas à precariedade dos serviços.

#### **6.3.2.1. Abastecimento de água**

Até que se obtenham resultados regionalizados de pesquisa que venha a tratar da definição de consumo essencial de água, fica estabele-

cido o volume de adução de 80 l/hab.dia de água tratada. Esse índice, embora deva balizar os procedimentos, objetivos e metas dos serviços de saneamento, não pode ser considerado como norma.

Para se elaborar uma orientação de carácter normativo, com bases científicas que garantam a manutenção da saúde, será necessário desenvolver uma investigação multidisciplinar, que permita definir limites mínimos, aceitáveis socialmente, dos serviços, que ainda está por ser feita. Essa investigação deve constituir uma prioridade do sistema nacional de regulação e controle a ser implantado sob o novo ordenamento institucional.

Para se alcançar a universalização do serviço de abastecimento de água essencial, os patamares estratégicos de ação devem ser balizados da seguinte forma:

Situação atual	Primeiro patamar estratégico
Sem o serviço	Dar acesso ao serviço
Serviço intermitente	Regularizar o serviço
Serviço irregular	Atingir a capacidade mínima de adução
Adução igual ou maior que a mínima	Verificar a qualidade da água

Obs.: Todas as situações devem incluir programas que evitem desperdícios no consumo.

Esta sugestão de modificações sucessivas até se atingir um mínimo idealizado de serviço essencial parece mais factível, restando definir prazos condicionados aos recursos que venham a ser destinados para essa empreitada.

### 6.3.2.2. Esgotamento sanitário

Os serviços de esgotamento sanitário viriam, dentro dessa mesma concepção, como uma decorrência da situação dos serviços de abastecimento.

Situação atual	Primeiro patamar estratégico
Sem o serviço	Providenciar o afastamento dos esgotos do domicílio
Esgotos afastados do domicílio	Prover de tratamento e destinação adequados

Evidentemente, os patamares estratégicos envolverão um maior, ou menor, número de etapas em estreita dependência com a solução tecnológica adotada para o sistema concebido. Um exemplo freqüente é o da presença de esgotos nas redes de águas pluviais, gerando uma íntima interface esgotos/drenagem.

### 6.3.2.3. Resíduos sólidos

Para o caso dos resíduos sólidos, é ainda mais difícil visualizar os patamares estratégicos, que serão estreitamente dependentes do padrão de ocupação e do clima existente na região. Entretanto, é possível tentar iniciar um processo a partir da seguinte concepção:

Situação atual	Primeiro patamar estratégico
Sem o serviço de coleta	Implantar serviço de coleta
Serviço de coleta insuficiente	Regularizar serviço de coleta
Serviço de coleta inadequada	Implementar disposição final

#### 6.3.2.4. Drenagem

A questão da drenagem passa pelo mesmo procedimento, podendo ser delineada da seguinte forma:

Situação atual	Primeiro patamar estratégico
Sem o serviço de coleta	Implantar serviço de coleta

#### 6.3.3. Indicadores de essencialidade

Para estruturar a construção de novos parâmetros para as faixas de serviço essencial de saneamento, torna-se inevitável levantar questões como:

- como fazer para que as ações decorrentes de uma política de saneamento repercutam eficientemente no perfil saúde/doença da população;
- como reduzir a incidência de doenças cujos dados são precários;
- como decompor a qualidade de vida em tópicos operacionais;

záveis pela esfera do saneamento;

- como definir os patamares mínimos das demandas sanitárias essenciais;
- como determinar as necessidades de indivíduos, dadas as desigualdades sociais existentes;
- como delimitar, numa sociedade excludente como a brasileira, os bens e serviços necessários à manutenção do ser humano na sociedade.

A saúde, vista hoje como um reflexo das condições de vida, não restringe a questão sanitária ao âmbito da doença. A saúde pública, desde as epidemias que se registraram nas primeiras grandes concentrações urbanas européias, tem reconhecido a inegável importância do abastecimento de água e do saneamento dentre o conjunto de intervenções necessárias para a melhoria do perfil epidemiológico da população.

Ao privilegiar os aspectos relacionados à saúde pública, devemos deixar claro que outros problemas, como os relacionados ao saneamento ambiental, passam a fazer parte de patamares estratégicos futuros, não podendo ser ignorados os compromissos com esses aspectos. Isso decorre da evidência de que os serviços públicos de saneamento implicam redução de uma série de agravos, ao melhorar as condições de vida na habitação e seus arredores. Uma vez satisfeitas essas condições, surgem novos patamares, com exigências mais amplas relacionadas a o meio.

### **6.3.3.1. Indicadores relacionados à demanda por serviços**

Na esfera do saneamento, é essencial iniciar um levantamento de dados que permitam balizar o serviço efetivamente oferecido à popula-

ção. As informações sobre a cobertura dos serviços e o cálculo do abastecimento *per capita*, tradicionalmente utilizados, não se constituem em informações completas sobre o serviço que está realmente sendo ofertado aos domicílios.

Para se levantar as demandas pelo serviço essencial, tornam-se importantes informações como:

- Número de domicílios atendidos por faixa de volume de abastecimento mensal - esse dado, que pode ser obtido através de macromedições, possibilita maior aproximação do real serviço prestado aos domicílios e das carências quanto à produção de água e no sistema de distribuição, para que se possa garantir um serviço de abastecimento igual, ou superior, à faixa de essencialidade concebida.
- Cobertura dos serviços por faixa de consumo de água e de esgotamento sanitário, visando uma avaliação mais qualificada do serviço.
- Número de domicílios atendidos por frequência da coleta de resíduos sólidos semanal.
- Número de domicílios situados em área sujeita a inundações.
- Qualidade da água aduzida.
- Concentração de elementos químicos adicionados à água com finalidades profiláticas, como fluor e iodo.

Evidentemente, uma série de outras informações é fundamental para auxiliar a avaliação dos serviços por parte da demanda essencial. Para isso, deverá se promover uma ampla discussão sobre as informações necessárias e aquelas possíveis frente à realidade dos serviços existentes.

### **6.3.3.2. Indicadores relacionados à saúde pública**

O mais tradicional dos indicadores de saúde utilizado, e que possui íntima relação com o saneamento, é o de mortalidade infantil, que vem apresentando uma tendência histórica de declínio desde 1935. Nas décadas de 50, 60 e 70, no Brasil, o elevado índice de mortalidade infantil, decorrente, em grande parte, do conjunto de doenças infecto-parasitárias, justificava uma constante demanda pelo incremento ou melhoria dos serviços de saneamento, especialmente de água e esgotos.

Face às grandes modificações ocorridas no perfil de morbi-mortalidade, aliadas às novas diretrizes e procedimentos dos serviços de saúde, que se capacitaram para a redução dos índices de doenças e de mortalidade, torna-se importante incorporar um conjunto de novas informações em saúde, para identificar os pontos críticos de demanda por serviços de saneamento.

Será necessário utilizar o maior número possível de informações, com vistas à construção de indicadores de essencialidade. Desta forma, as informações provenientes do SUS serão extremamente valiosas, como por exemplo sobre:

- mortalidade infantil tardia, por causas;
- mortalidade em menores de 5 anos;

- desnutrição moderada/grave em menores de 5 anos;
- epidemias e surtos epidêmicos relacionados ao saneamento, como cólera, dengue, etc.
- endemias que podem ser minimizadas, como a esquistossomose;
- incidência de agravos diretamente relacionados à falta de higiene, como o tracoma, entre outros.

### 6.3.3.3. Construção dos indicadores de essencialidade

As informações de saúde pública deverão ser cruzadas com os dados dos serviços de saneamento, para que se possa construir um conjunto de indicadores de essencialidade em saneamento. À esse conjunto deve se somar uma pesquisa qualitativa, tanto junto aos serviços de saúde quanto de saneamento, que permita a configuração e qualificação de um quadro mais próximo das diversidades regionais e microrregionais existentes no país.

Os métodos de análise dos projetos deverão relativizar as prioridades em função do conjunto de necessidades, e não de cada item e serviço isoladamente. É primordial vencer o duplo desafio de ampliar o sistema de informações e, paralelamente, montar um sistema de análise dos múltiplos fatores, que delineie um novo processo de priorização contemplando água, esgoto, lixo e drenagem num mesmo patamar de avaliação hierárquica e incorporando a concepção da melhoria das condições sanitárias através de patamares estratégicos.

Alguns indicadores, por serem disponíveis tanto na área da saúde como dos serviços de saneamento, permitirão delinear uma atuação privilegiada até que se obtenha os resultados de uma investigação mais ampla.

## 6.4. Parâmetros de eficiência

Os indicadores de desempenho destinados a indicar a eficiência dos prestadores de serviço de saneamento básico foram instituídos pelo BNH, através do Planasa, como elementos de comparação entre as diversas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Esses indicadores são há 17 anos divulgados sistematicamente pelos Catálogos Brasileiros de Engenharia Sanitária e Ambiental (Cabes), publicados pela ABES.

Manter a coleta e divulgação dos mesmos indicadores já consagrados nos Cabes é fundamental para uma avaliação contínua da evolução da cobertura e serviços prestados pelo setor. É preciso, no entanto, introduzir testes cruzados de consistência desses indicadores, permitindo que se identifiquem eventuais erros na origem dos fornecimentos dos dados, ou mesmo em sua transcrição. É o caso, por exemplo, das relações entre despesa de exploração sobre receita operacional declaradas pela Cagepa e pela Sanesul, divulgadas no Cabes 1991 (base 1990), como sendo 1269,17 e 288,34, respectivamente, e que provavelmente encerram alguma disparidade de critério, tendo em vista as épocas de apuração dos dois parâmetros (DEX e RO), dentro de um contexto de elevada inflação, que distorce muito o resultado.

Ainda que séries históricas permitam uma avaliação da evolução da qualidade dos serviços prestados, caberia introduzir indicadores adicionais, particularmente no que se refere a resíduos sólidos, meio ambiente e saúde pública. O Cabes tem trazido dados gerais quantitativos dos sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários, tanto econômico-financeiros como de atendimento, assim como alguns indicadores operacionais. Este esforço deveria ser complementado para o conjunto do saneamento ambiental.

Além disso, é necessário organizar dados referentes à qualidade da água e dos efluentes de qualquer fonte poluidora, que são lançados nos corpos de água. Estes dados são importantes para uma avaliação dos serviços prestados pelos órgãos públicos e pelas concessionárias. É preciso, ainda, evoluir no sentido da simplificação e crítica de alguns indicadores clássicos de desempenho, visando a melhor gestão e controle da prestação dos serviços. Podem ser citados, a respeito, exemplos relacionados a índices de cobertura, atendimento das demandas por faixase padrão do serviço ofertado.

Torna-se fundamental, particularmente face a uma possível simplificação dos indicadores finais, capacitar as prestadoras dos serviços a medir adequadamente na origem. Programas de capacitação devem ser implementados a partir de uma metodologia comum às diversas regiões, padronizando-se, inclusive, os equipamentos de medidas.

### 6.5. Informação ao consumidor e controle social

As informações ao consumidor, na área de saneamento, têm como primeiro objetivo possibilitar a análise sistemática da evolução das condições de atendimento à população, contribuindo para a adoção de medidas corretivas necessárias. O sistema de informações ao consumidor deve atender a dois canais distintos de controle social do saneamento básico e ambiental. O primeiro refere-se à participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle. O segundo vincula-se à relação entre a prestação de serviços e os usuários, quando estes assumem o papel típico de consumidores.

A Constituição Federal, ao se referir especificamente à prestação

dos serviços públicos, determina, no artigo 175, inciso IV, a obrigatoriedade de manter serviço adequado. O Código de Defesa do Consumidor, legislando complementarmente, estabelece, no artigo 22, que “os órgãos públicos, por si ou suas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. No mesmo artigo, os incisos II e III destacam como direitos do consumidor a “educação e divulgação sobre o consumo adequado de produtos e serviços” e a “informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de qualidade, características, composição, qualidade e preço”.

Assegura-se, legalmente, o direito do consumidor a receber serviços de saneamento básico e ambiental, prestados segundo padrões adequados de qualidade, e, também, à informação. Reconhece-se que, para exercer o papel de controlador social dos serviços recebidos, quer como representante em um colegiado, quer individualmente, o usuário necessita de informações claras, precisas e suficientes.

Isto confere uma dimensão peculiar ao sistema de informações do saneamento, que mais do que um instrumento de gestão da própria estrutura institucional do setor, configura-se como parte dos direitos dos usuários. Esse direito deve abranger informações individuais e coletivas, conforme a natureza do item específico do serviço prestado. Requer, ainda, que as informações sejam de fácil compreensão ao usuário comum

#### **6.5.1. Informações individuais constantes na conta**

O conjunto de informações que constam da conta individual dos usuários deve cumprir os objetivos de esclarecer sobre o consumo indi-

vidual e de abrir canais para informações adicionais e eventuais reclamações. É necessário:

- especificar o serviço e o tipo de pagamento (taxa ou tributo);
- consumo: quantidade consumida no mês e histórica (últimos seis ou mais meses); ou padrão de consumo, caso o serviço não seja micromedido;
- tarifa: valor pago no mês e histórico (últimos seis ou mais meses);
- tarifas diferenciadas entre despesas de investimento e operacional;
- indicação de faixa de tarifa, quando couber;
- divulgação de telefone de emergência e endereços de órgãos responsáveis pelos serviços de reparos e recebimento de queixas;
- divulgação de telefone e endereço para obtenção de informações adicionais.

### 6.5.2. Informações individuais obtidas sob consulta

O conjunto de informações para os usuários deve ficar disponível para consultas individuais, sendo o acesso amplamente divulgado e garantido a todos, sem exceção. É fundamental que se mantenha a disponibilidade, preferencialmente no órgão regulador, das seguintes informações, no mínimo:

- qualidade dos serviços recebidos: indicadores relativos aos serviços prestados atualmente e histórico (por exemplo, tipo e quantidade de agentes químicos usados no tratamento de água);
- quem é o órgão regulador local e que outras instâncias de regulação e controle existem a níveis estadual e federal;
- indicadores de desempenho das prestadoras locais de serviços;
- informação sobre indicadores de saúde que possam estar afetos à qualidade de prestação dos serviços (por exemplo, mortalidade e morbidade infantil, óbitos, doenças específicas, etc.).

### 6.5.3. Divulgação de informações coletivas

A divulgação periódica e obrigatória, para os usuários e entidades civis e técnicas, dos resultados de desempenho das prestadoras de serviço e das verificações laboratoriais da qualidade do serviço prestado, comparadas com os parâmetros das normas e padrões técnicos, é uma forma de garantir o controle da sociedade e da comunidade sobre as atividades de saneamento desenvolvidas por órgãos públicos e concessionárias.

As informações de interesse da comunidade nas duas vertentes citadas devem ser veiculadas através de jornais, revistas, publicações próprias municipais ou por zonas de atendimento, ou meios de comunicação como rádio e televisão, dependendo do caso. O objetivo da divulgação é garantir que o usuário conheça seus direitos e deveres enquanto consumidor, bem como os canais para exercer um controle social e participar do processo decisório de prioridades, no âmbito da

especificidade dos serviços de saneamento básico e ambiental.

A divulgação de informações deve contemplar:

- futuros investimentos - prioridades da administração pública no setor de saneamento, qualificação da obra, valor do investimento, demanda a ser atendida;
- publicação de indicadores de desempenho das prestadoras de serviço de saneamento, isolada e comparativamente às demais prestadoras regionais (por exemplo, porcentagem de demanda essencial e total atendida, volume produzido ou coletado, perdas, custos, investimentos realizados no período, etc.);
- as tarifas pagas pelos usuários comparadas a outras prestadoras de serviço idêntico;
- os meios de acesso às avaliações da prestação dos serviços realizadas pelo poder concedente ou pelo órgão regulador afeto;
- informações sobre utilização de recursos subsidiados.

O setor saneamento deverá manter um informativo semelhante ao publicado pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), que divulga semestralmente o nível de satisfação e insatisfação do usuário em relação aos serviços de transportes públicos. Este levantamento é executado por uma empresa especializada em pesquisa de opinião, e as informações permitem a análise crítica e a melhoria dos serviços prestados pelos órgãos públicos.

#### 6.5.4. Requisitos para o efetivo controle social da prestação dos serviços

O sistema de informações proposto deve ser complementado por um conjunto de ações do poder público, destinadas a garantir um efetivo controle social das prestações de serviços de saneamento básico e ambiental. Dentre elas, destacam-se:

- gerar as informações necessárias no sentido de facilitar a criação de associações de usuários, para que as prioridades de investimentos no setor ou reclamações em torno da prestação dos serviços possam ter um canal legal de representação;
- auxiliar juridicamente na constituição e atuação das associações de usuários (por exemplo, instruir a documentação legal necessária, estatuto, regulamento, formas de participação, eleições internas, direitos e deveres dos membros e dos representantes eleitos);
- criar documentos de divulgação dos direitos e deveres dos usuários, enquanto consumidores de serviços de saneamento;
- criar material explicativo sobre o uso adequado dos serviços de saneamento (por exemplo, consumo de água, forma de embalar o lixo, etc.);
- divulgar que órgãos representam canais de consultas sobre os serviços de saneamento, capazes de atender aos usuários e as próprias prestadoras dos serviços que forneceram as informações;

- divulgar amplamente os canais de reclamações do consumidor, utilizando, sempre que possível, o canal já existente;
- garantir acesso dos usuários ao sistema de informações nacional, estadual e municipal, sobre a prestação dos serviços de saneamento;
- *propor* mecanismos e formas de representatividade das associações dos usuários junto aos órgãos colegiados do sistema institucional de regulação e controle dos serviços de saneamento.

### 6.6. Capacitação tecnológica para coleta e processamento das informações

As características da prestação dos serviços de saneamento, na maioria dos casos, só podem ser obtidas controlando-se o processo de prestação dos serviços. Isto transforma a medição e o controle do desempenho em processos essenciais para que se obtenha, e se mantenha, a qualidade do serviço. Requer, ainda, que os requisitos dos serviços de saneamento sejam claramente definidos, no que se refere às características observáveis e sujeitas à avaliação dos usuários.

A normalização é a função que fixa as características que um produto ou processo deve apresentar para ser considerado adequado ao uso. Configura-se como um dado de referência, resultado de uma escolha coletiva, podendo ser expresso através de uma lei, decreto ou regulamento com uso compulsório, ou de uma norma técnica. No caso brasileiro, é realizada através das normas da ABNT, ainda que agências específicas também possuam suas normas técnicas, como a Cetesb, de São Paulo, que tem 530 títulos.

### 6.6.1. Normalização técnica

O sistema de informações do saneamento deve possibilitar o acesso do usuário, individual ou institucional, ao conjunto atualizado de leis, decretos, portarias, resoluções, regulamentos, e normas técnicas, tanto federais como estaduais e municipais. O Comitê Brasileiro de Construção Civil (Cobracon), da ABNT, estabelece os requisitos referentes à qualidade da água e seus efluentes, e publica anualmente a relação atualizada das normas técnicas. A Cetesb registra e cataloga num banco de dados os padrões de controle de poluição e qualidade da água aceitos e recomendados pelas organizações nacionais e internacionais de saúde pública. Da mesma forma, as normas técnicas do setor de saneamento também poderiam ser publicadas em coletâneas.

Antes facultativas, as normas técnicas da ABNT tornaram-se obrigatórias a partir da Lei de Defesa do Consumidor, que no artigo 39, item VIII, proíbe ao fornecedor colocar no mercado qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se não existirem normas específicas, pela ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conmetro.

### 6.6.2. Capacitação laboratorial

O cumprimento desta lei tem enfrentado entraves, particularmente no que tange à capacitação laboratorial que possibilite a fiscalização da sua plena aplicação. Como exemplo podem-se citar as normas e os padrões de potabilidade da água destinada ao consumo humano, a serem observados em todo o território nacional, fixados pela Portaria nº 36, de 19 de janeiro de 1990. De acordo com a portaria, cabe ao Minis-

tério da Saúde, em articulação com as autoridades sanitárias dos estados e do Distrito Federal, exercer a fiscalização e o controle do cumprimento dessas normas e padrões, que deveriam ser obrigatoriamente observados dentro de dois anos a contar da data de sua publicação, ocorrida em 19 de janeiro de 1992.

No entanto, até hoje nem todas as verificações têm sido feitas, devido à incapacidade dos laboratórios, o que tem gerado críticas relacionadas com a própria quantidade de ensaios e os parâmetros adotados pela portaria. A importância da capacitação laboratorial é, inclusive, de âmbito intersetorial, requerendo articulação com os órgãos afetos ao controle dos recursos hídricos. Inclui-se, nesse caso, a aplicação da Resolução 20, de 18 de junho de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que classifica as águas doces, salobras e salinas do território nacional e qualifica os efluentes, apontando o nível de qualidade a ser alcançado e atribuindo a verificação dos parâmetros aos órgãos estaduais de controle ambiental.

Na edição de junho de 94 do *Cabes*, a seção Apoio Logístico é dedicada às atividades das associações nacionais, entidades internacionais, bibliotecas, centros de informação e às entidades e empresas que vêm investindo nas áreas de recursos humanos, tecnologia e pesquisa, publicações periódicas ou não, e produção de filmes e audiovisuais. As informações são coletadas através de questionários específicos, também publicados.

Seria oportuno, nessa linha, um questionário específico para o levantamento da capacitação laboratorial das instituições de pesquisa, das empresas e autarquias prestadoras de serviços de saneamento, dos órgãos públicos e das empresas de consultoria. Os pontos fundamentais desse levantamento seriam a relação de equipamentos disponíveis, a

capacitação dos recursos humanos envolvidos e os ensaios que o laboratório está capacitado a executar.

Os ensaios precisarão conter a descrição dos métodos utilizados e a definição da especificação ou padrão que devem atender. É importante que haja informações a respeito do processo de aferição do laboratório e de seus equipamentos e que se esclareça se o laboratório é de referência (e que órgão o referenciou), se é credenciado (e que órgão o credenciou), e se integra alguma rede, participando de programas interlaboratoriais.

### **6.6.3. Capacitação de recursos humanos**

A capacitação de recursos humanos exige a implantação de programas de treinamento específicos para cada necessidade, além dos programas usuais em cursos de graduação, pós-graduação, especialização e atualização. Os programas à distância, estágios, seminários, visitas técnicas, cursos de curta duração, são formas alternativas de treinamento, e podem ser combinados com cartilhas, vídeos e outros meios não convencionais.

O Cabes apresenta, na seção Apoio Logístico, uma relação de instituições que oferecem programas de desenvolvimento de recursos humanos. No entanto, não se identificou nenhum programa específico de conscientização para a qualidade ou de gestão da qualidade. A gestão da qualidade é a função que fixa o conjunto de maneiras de se obter qualidade, entendida como adequação ao uso, isto é, características de produto que respondam às necessidades dos usuários e ausência de deficiências.

A gestão da qualidade tem sido uma metodologia cada vez mais empregada pelos setores industriais, e já está começando a ser também

utilizada pelos setores de prestação de serviços. O treinamento é uma forma de iniciar a implantação da gestão da qualidade nas prestadoras de serviços de saneamento. Esta implantação deve ser feita de forma adequada ao porte e à capacitação tecnológica de cada uma delas, constituindo-se em sistemas evolutivos e adaptados a cada tipo de necessidade e problema existente.

As informações sobre a capacitação de recursos humanos devem auxiliar pessoas e empresas a identificar os programas de treinamento disponíveis, em relação a objetivos, conteúdos, locais, horários, duração, custos, bolsas de estudo oferecidas. Algumas instituições têm a possibilidade de oferecer programas de treinamento adaptados às necessidades de cada empresa.



## 7. ELEMENTOS PARA O GERENCIAMENTO DA TRANSIÇÃO

Os elementos organizados neste capítulo objetivam servir de base para a ação da entidade federal que deverá assumir as responsabilidades da promoção do saneamento, no que se refere ao gerenciamento da transição. Para isso, será necessário aprofundar os estudos relacionados com a etapa de transição e propor um elenco de alternativas de soluções técnicas e economicamente satisfatórias, que possam ser adotadas no sentido de facilitar, acelerar, antecipar e consolidar o novo arranjo do setor de saneamento. Nessas alternativas deverão estar incluídas a adaptação dos distintos níveis de governo às suas novas atribuições, em especial as que se destinam ao exercício da regulação e controle, e a adequação das companhias estaduais às novas exigências e condicionantes.

Considera-se essencial o monitoramento da etapa de transição entre a situação vigente e a situação proposta e fundamental, para o seu sucesso, as análises prévias e propostas de solução para os problemas e impasses que puderem ser antecipadamente previstos. Compete, indiscutivelmente, à União liderar o processo de monitoramento, acompanhamento, apoio, indução e eventual correção de rumos, com a indispensável participação dos estados e dos municípios em sua implementação. Compete, ainda, à esfera federal, prover apoio técnico e financeiro para os processos de transição, como parte de suas responsabilidades residuais sobre o modelo institucional precedente.

Os elementos organizados neste capítulo, em apoio a uma política de transição, são divididos em duas seções:

- **Termos de referência para a transição** - tratando de uma agenda dos principais problemas que deverão ser equacionados no âmbito da estratégia de transição a ser definida pelo órgão federal de regulação e controle do saneamento.
- **Elementos sobre a situação atual das CESBs** - com base nas fontes de informação disponíveis (essencialmente, os Cabes).

A ênfase conferida à situação das companhias estaduais justifica-se pelo fato de serem, estas, os principais agentes do saneamento no modelo institucional precedente, e de continuarem tendo esse papel até agora. E, naturalmente, é sobre a relação entre esses agentes e os municípios operados que se concentram os passos mais sensíveis e complexos do processo de transição.

### 7.1. Termos de referência para a transição

A implementação do novo ordenamento institucional deverá se caracterizar por um período de transição, correspondente à adaptação do esquema atual de promoção e prestação dos serviços de saneamento àquele idealizado pelo PMSS. Neste sentido, distinguem-se três áreas de transição, que deverão exigir atenção e acompanhamento mais próximos - as empresas estaduais, na sua transformação para o desempenho das novas funções; a retomada dos serviços pelos municípios; e a conformação das entidades de regulação e controle a nível estadual.

Nas discussões registradas durante a elaboração da proposta de reordenamento institucional do setor de saneamento, coordenada pela SNS/YPEA, foram detectados alguns problemas que poderão vir a dificultar

tar a adoção de soluções mais adequadas às diferentes situações, caso não sejam previamente analisados, delimitados, configurados em suas reais dimensões e, finalmente, estabelecidas as alternativas de resolução.

Assim, os aspectos levantados a seguir necessariamente deverão ser objeto das preocupações da entidade envolvida e dos estudos que vierem a ser elaborados, e devem ser entendidos como escopo mínimo de abordagem, não excluindo outros que vierem a se caracterizar como fundamentais para o sucesso da proposição. Sugere-se, também, que os estudos sejam elaborados com o envolvimento amplo dos órgãos representativos do setor e da sociedade e dos agentes diretamente interessados, mantendo-se, desta forma, o caráter participativo do trabalho.

### 7.1.1. A transição nas empresas estaduais

Apesar das empresas estaduais terem sido criadas e estruturadas segundo um modelo centralizador e uniforme, as diferentes realidades sociais, políticas, econômicas, institucionais e técnicas fizeram com que, ao longo dos anos, elas viessem a se diferenciar, principalmente após a extinção do BNH, tanto no que diz respeito à sua estrutura organizacional, quanto à capacitação técnica, qualidade dos serviços prestados e custos incorridos.

Assim, torna-se necessário que em todas as análises sejam consideradas e respeitadas as particularidades e culturas locais e regionais, além do estágio de desenvolvimento local relativo ao assunto em estudo. Deverão ser analisadas, principalmente, as empresas que apresentaram alguma inovação significativa em relação à sua adequação à nova realidade político-institucional que vem se desenhando nos últimos anos, em especial as relacionadas com os aspectos a seguir abordados.

### 7.1.1.1. A relação empresa x município

As transformações ocorridas no relacionamento dos três níveis de poder executivo a partir da Constituição de 1988, que atribuiu maior autonomia e poder à esfera municipal, exigiu por parte das empresas estaduais uma mudança de postura em relação aos municípios que lhes concederam a concessão da prestação dos serviços de água e esgotos. Neste sentido, deverão ser analisadas as mudanças ocorridas nas empresas objetivando melhorar o relacionamento com os poderes locais, cujas reivindicações, num passado recente, eram praticamente ignoradas.

Deverão ser sugeridos elencos de ações e instrumentos que possam modernizar o relacionamento em questão, tanto no que diz respeito à introdução de mecanismos destinados a captar as solicitações e anseios da comunidade e poder político, quanto à sua participação no planejamento, projeto, execução e equacionamento financeiro dos empreendimentos.

### 7.1.1.2. Contratos de concessão

Os contratos de concessão vigentes, concebidos num cenário político-institucional totalmente distinto do atual, já não correspondem à distribuição real de responsabilidades e encargos determinada pela Constituição de 1988.

A existência de processos em andamento destinados a retomar os serviços por alguns municípios e a proximidade do término dos prazos de concessão de outros, acabarão resultando em proposições de contratos de concessão mais justos e adequados à realidade atual, atribuindo maior poder ao concedente e maiores obrigações, direitos e garantias ao concessionário.

Uma postura mais moderna das empresas em relação ao poder concedente implica a necessidade de analisar a introdução de alterações nos contratos vigentes, que possam tornar esse relacionamento mais adequado às novas disposições legais relacionadas com a prestação de serviços públicos.

### **7.1.1.3. A relação com os usuários**

As leis e projetos de lei mais recentes de proteção e defesa dos direitos dos consumidores exigem, por parte das empresas de saneamento, uma mudança efetiva nas suas formas de atuação, visando incorporar em suas rotinas a cultura do respeito aos usuários e aos consumidores em geral.

Desta forma, deverão ser relacionados os mecanismos e procedimentos, já introduzidos nas empresas ou passíveis de implementação, destinados a melhorar a qualidade dos serviços prestados, facilitando aos usuários a formulação de reclamações, minimizando os prazos de atendimento às suas reivindicações, melhorando o relacionamento do quadro de funcionários com a população em geral, garantindo a qualidade da água distribuída, melhorando os procedimentos comerciais, facilitando o pagamento das faturas, solucionando prontamente erros de leitura de consumo e, na dúvida, beneficiando o consumidor.

### **7.1.1.4. O controle de custos**

*De acordo com o cenário que se desenha para o futuro, é de se supor que os usuários e a sociedade em geral passem a exigir maior transparência das empresas públicas, com o objetivo de garantir a prestação do melhor serviço pelo menor custo. Assim, deverão ser propostos*

instrumentos e mecanismos destinados a possibilitar o acompanhamento e controle dos custos operacionais e de investimentos, bem como de parâmetros destinados a comprovar a qualidade dos produtos ofertados e dos serviços prestados.

#### 7.1.1.5. A atuação empresarial

Não é possível imaginar a implementação de um arranjo institucional e financeiro mais moderno destinado a universalizar o atendimento, sem que sejam substancialmente reduzidos os custos operacionais praticados pelas empresas, o que implica revisão do quadro de funcionários e da política salarial - discutida e negociada com os sindicatos-, aumento da produtividade, controle e redução dos custos dos investimentos, diminuição da ingerência política nefasta e criação de condições para competir em igualdade de condições, com o setor privado, em licitações de concessão da prestação dos serviços de saneamento.

Uma eventual mudança na estrutura organizacional das empresas, para delegar maior autonomia aos serviços locais, vinculada à prática de tarifas que reflitam os custos envolvidos e à capacidade de pagamento da comunidade, provavelmente inviabilizaria a prestação dos serviços na maioria dos municípios, mantidas as atuais estruturas de custos.

É fundamental, para a própria sobrevivência das empresas, uma maior profissionalização e independência do quadro diretivo, um maior domínio e conhecimento sobre os custos, e uma gradativa desconcentração gerencial, financeira e administrativa, buscando alternativas de parcerias sadias e vantajosas com o setor privado. Assim, deverão ser sugeridas alternativas de estruturas organizacionais que venham a considerar os aspectos enfocados e que possam se adaptar às especificidades locais e regionais.

Deverão ser avaliadas as vantagens, desvantagens, oportunidade e pré-requisitos das formas de organização passíveis de serem implementadas, dentre as quais merecerão análise as alternativas consideradas no trabalho desenvolvido pela Associação dos Profissionais Universitários da Sabesp (APU), a seguir transcritas:

“ a) Companhias reformuladas, correspondendo à manutenção da empresa estadual com controle majoritário do governo do estado, reorganizada e gerida por unidades de negócio descentralizadas, que administrariam suas receitas, despesas e investimentos.

b) Sociedade *holding*, consistindo na formação de empresas regionais com a participação do estado e municípios, subsidiária de uma empresa *holding*, que manteria o controle acionário dessa organização. O governo do estado manteria o comando através do domínio da maioria das ações da *holding*, enquanto as empresas regionais seriam totalmente descentralizadas, técnica e financeiramente.

c) Consórcios municipais, constituídos pela união de vários municípios, com o objetivo de executarem obras, serviços ou atividades de interesse comum, através de prévio acordo e envolvimento do governo estadual.

d) Empresas regionais, constituídas com participação do estado e dos municípios envolvidos, em proporções negociadas, e que teriam autonomia de gestão técnica e financeira.”

### **7.1.2. A retomada pelos municípios**

Os recentes processos de retomada dos serviços de água e esgotos por prefeituras municipais - como Diadema e Natal -, externalizam, de alguma forma, a insatisfação dos usuários em relação à qualidade dos serviços prestados. Essas iniciativas, apesar do eventual caráter político, representam um sinal de alerta ao comodismo que se verifica na maioria das companhias estaduais.

A permanecer o quadro atual, é bastante provável que se presencie a multiplicação dessas iniciativas, pela simples necessidade e desejo de se encontrar uma solução para a prestação satisfatória dos serviços de água e esgotos, em especial nos municípios com melhores condições econômicas e administrativas.

Torna-se, então, fundamental para que a transição se processe com a desejada tranquilidade, que se estudem cuidadosamente as melhores alternativas que possibilitem o retorno dos serviços aos poderes concedentes. Em contrapartida, as iniciativas no âmbito das companhias estaduais, delineadas no item anterior, de melhoria dos serviços prestados e diminuição de custos, atuarão no sentido de eliminar a insatisfação dos usuários e garantir a continuidade do exercício da prestação dos serviços.

#### **7.1.2.1. A caducidade dos contratos**

A caducidade dos contratos vigentes entre as empresas estaduais e os municípios por elas operados possibilita, em princípio, a retomada dos serviços pelos mesmos. Entretanto, esses contratos, refletindo o período em que foram concebidos, incorporam cláusulas destinadas a dificultar a retomada dos serviços. Assim, deverão ser analisados os principais empe-

cilhos para a efetivação desta alternativa, teoricamente possível e interessante do ponto de vista econômico e social, e propostas as alternativas mais adequadas para a solução dos impasses que poderão se configurar.

### 7.1.2.2. O endividamento das empresas

Um dos grandes entraves à saída de municípios das companhias reside na obrigatoriedade deles ressarcirem as empresas pelos investimentos realizados em seus territórios. Parcela significativa dos investimentos foi realizada com financiamentos do BNH/CEF, utilizando recursos do FGTS e, em alguns casos, de organismos internacionais, o que originou o quadro atual de endividamento das empresas. A princípio, a transferência da responsabilidade e pela quitação dos débitos existentes, correspondentes aos investimentos realizados nos municípios e ainda não amortizados, parece ser uma solução viável, porém são muitos os problemas a serem considerados.

Entre os aspectos que poderão levar a discussões intermináveis encontram-se aqueles relacionados com os questionamentos das soluções técnicas adotadas, da sua adequação às reais necessidades locais e, principalmente, quanto aos custos efetivamente incorridos. Por outro lado, não é possível ignorar a existência dos débitos pendentes junto às instituições financeiras. A simples transferência dos mesmos ao estado não corresponde à solução mais justa, pois implica inclusão até da população dos municípios não atendidos no pagamento por investimentos que não lhes dizem respeito.

Evidentemente, a solução envolve uma negociação, com ativa participação do governo federal. Este é o responsável tanto pela implantação do modelo de investimentos que originou os endividamentos,

como pela utilização de controles tarifários que dificultaram a cobrança de tarifas condizentes com os custos operacionais e de investimentos, inviabilizando o pagamento integral das parcelas de amortização dos financiamentos. É necessário que se proponham critérios técnicos claros de apropriação e rateio dos investimentos realizados, bem como de distribuição das responsabilidades sobre os mesmos, para possibilitar a solução desse impasse.

#### **7.1.2.3. O patrimônio das empresas**

Outro problema relacionado com o retorno dos serviços aos municípios envolve a questão do patrimônio. À época da incorporação, exigiu-se que o patrimônio então existente fosse transferido pelo município à companhia estadual, em troca de ações correspondentes à sua avaliação. É necessário estudarem-se as alternativas jurídicas e economicamente aceitáveis para propiciar uma solução e viabilizar uma eventual retomada dos serviços.

No conceito atual de concessão, expresso na Constituição de 1988 e no Projeto de Lei 202-F, do Senado Federal, o patrimônio permanece com o poder concedente, que apenas concede os direitos de exploração, utilização e ampliação do patrimônio, em contrapartida com o dever de preservação. Ao final da concessão, esses direitos simplesmente retornam ao concedente.

#### **7.1.2.4. O subsídio intermunicipal**

É através do subsídio cruzado entre os municípios que as empresas estaduais viabilizam a prestação de serviços em municípios onde

a tarifa real superaria a capacidade de pagamento da população face aos custos locais. Isto é conseguido cobrando-se praticamente a mesma tarifa de todos os municípios operados pela empresa, isto é, tarifas mais baixas nos locais onde os custos são mais elevados do que em outros. A saída de um município superavitário poderia interferir profundamente no equilíbrio financeiro da empresa, o que levaria a inviabilizar a prestação dos serviços.

Deverão ser estudados mecanismos para superação desse problema, passando pela explicitação dos subsídios e pelo estabelecimento de critérios que permitam incorporar a participação financeira dos municípios, estados e União, respeitadas as respectivas responsabilidades e capacidades. Uma alternativa é a criação de tributo incidente sobre as tarifas pagas pelos maiores consumidores, que formaria um fundo público (possivelmente de âmbito estadual) para a compensação de equilíbrios inter-regionais e interlocais.

### **7.1.3. As entidades de regulação e controle**

A execução das atividades de regulação e controle competirá a organismos que deverão ser criados nos três níveis de governo, destacando-se as entidades de nível estadual, que deverão estar estruturadas para exercer a titularidade e o respectivo controle em escala supralocal, com vistas à garantia da saúde pública e do saneamento ambiental. Deverão, também, estar capacitados para suprir as deficiências municipais quanto ao exercício das atribuições de regulação e controle sob sua responsabilidade.

Competirá, preferencialmente, às entidades municipais, controlar o cumprimento das cláusulas contratuais tipicamente locais, como

execução de obras, preservação do patrimônio, atendimento ao usuário e cumprimento de metas estabelecidas, entre outras.

Na medida em que se definam as normas legais de operação de cada uma das instâncias de regulação, nos termos de lei federal que venha a disciplinar as formas de cooperação entre a União, os estados e os municípios no exercício da competência comum, será necessário analisar as alternativas existentes em cada estado para viabilizar a constituição e implementação da respectiva entidade.

Neste processo, deverá se buscar a forma mais adequada para utilizar a capacidade técnica disponível na administração direta e indireta dos estados, aproveitando, nas atividades a serem desempenhadas pelos órgãos de regulação e controle, a capacitação técnica relacionada com as atividades de planejamento e controle, acumulada nas companhias estaduais.

A conveniência de adoção, para essas entidades, de estruturas de caráter predominantemente gerencial e não executivo, com a contratação da maioria dos serviços necessários junto às empresas e instituições existentes no mercado, também deverá ser objeto de avaliação e encaminhamento.

#### **7.1.4. Os aspectos trabalhistas**

Os aspectos relacionados com problemas trabalhistas merecem uma análise específica, dado o seu envolvimento em todas as proposições que considerem mudanças institucionais. Na transição das empresas estaduais, a redução de custos implica relocação de pessoal, redução do quadro de funcionários, alteração de políticas salariais - adequando-as às realidades regionais-, e obtenção de incrementos de eficiência e produtividade.

A retomada dos serviços pelos municípios passa, também, pelo equacionamento e solução dos problemas relacionados com a absorção da mão-de-obra existente, vinculada à empresa de saneamento, e na sua adequação à nova situação. Na constituição dos organismos de controle estadual, a utilização de funcionários das empresas estaduais e da administração direta também deverá apresentar algum grau de dificuldade.

Assim, pretende-se analisar e apreciar todos os aspectos relacionados com os direitos trabalhistas dos funcionários e outros condicionantes, nas diferentes situações, e propor as mais diversas formas de equacionamento da questão, procurando sempre envolver os sindicatos na discussão. Neste sentido, deverão ser analisadas as vantagens e desvantagens, e estimados os custos envolvidos das alternativas passíveis de implementação, inclusive de estímulos à aposentadoria antecipada e à terceirização pelos próprios funcionários.

## **7.2. Elementos sobre a situação atual das CESBs**

### **7.2.1. Indicadores de desempenho**

O reordenamento do setor de saneamento básico no Brasil deverá contemplar o desenvolvimento de um sistema de indicadores que ofereça condições objetivas para o bom funcionamento dos modelos de regulação, gestão e financiamento, que vierem a ser adotados dentro do novo modelo institucional do setor. O poder público, através de uma regulação e de um arranjo institucional adequados, deve utilizar esse sistema de indicadores para criar condições objetivas que conduzam à transparência do mercado prestador dos serviços de saneamento básico, no que se refere ao conhecimento dos custos de exploração,

padrões de qualidade, índices de produtividade e outros, capazes de possibilitar análises comparativas entre os vários agentes, estimulando a busca permanente de melhores padrões de eficiência.

Os indicadores de desempenho indicam a eficiência dos prestadores de serviço de saneamento básico. Seu estabelecimento remonta aos tempos do Planasa, quando o BNH os instituiu para ter elementos de comparação entre as diversas CESBs. Sua importância torna-se redobrada num cenário onde se procura competitividade entre os diversos prestadores de serviço de saneamento básico, pois esses indicadores poderão servir para comparar eficiência e qualidade entre os concorrentes aos serviços. Os indicadores, por exemplo, poderão testar a eficiência da iniciativa privada, em comparação com os índices mantidos pelo setor estatal.

A vantagem de continuar usando os indicadores criados pelo Planasa é que já se conta com uma série histórica de 14 anos, que consta dos Cabes, publicados pela ABES. Seu acompanhamento pode trazer muitas luzes sobre o papel desempenhado pela administração e gerência das CESBs, como se mostra a seguir, a partir das informações fornecidas pelo catálogo mais recente - o Cabes XVII.

Registra-se, como exemplo de indicadores de desempenho:

- margem da despesa de exploração
- número de ligações por empregado
- índice de perdas
- consumo médio por ligação
- Consumo médio por economia
- tempo médio para o atendimento de pedido de ligação
- tempo médio para o atendimento de reclamações dos consumidores.

### 7.2.1.1. Indicadores econômicos

Há dois tipos de indicadores econômicos: os relativos às tarifas cobradas pelos serviços e os referentes aos custos da prestação dos mesmos. Indicadores econômicos ganham particular importância em épocas de estabilidade da moeda, quando comparações de preços e custos tornam-se totalmente transparentes. No campo tarifário, o indicador mais significativo é a tarifa média por metro cúbico, valor que nas teorias econômicas mais recentes deve ficar próximo ao custo médio marginal de longo prazo, para que a prestação do serviço seja economicamente viável.

No campo dos custos, os indicadores mais utilizados são os de custo por unidade fornecida de serviço (custo por metro cúbico de água tratada e por metro cúbico de esgoto coletado), elementos fundamentais para o cálculo dos custos marginais. Além desses, são de grande importância os custos médios por habitante dos sistemas de saneamento básico, que representam os investimentos *per capita* necessários à implantação e manutenção de um sistema de saneamento básico.

### 7.2.1.2. Avaliação das CESBs a partir dos indicadores informados pelo Cabes XVII

O universo das CESBs é extremamente diversificado, como se pode constatar pela análise da Tabela 4, onde as 27 companhias estaduais existentes estão ordenadas em ordem decrescente do faturamento médio anual, no período de 1990 a 1992. Os valores listados estão expressos em milhões de dólares. As duas primeiras colunas representam, respectivamente, o faturamento e a arrecadação médios

do período 1990 a 1992. A terceira coluna representa a relação entre esses dois valores, medindo a eficiência arrecadadora da CESB.<sup>24</sup>

Analisando a Tabela 4, observa-se o seguinte:

- Há cinco companhias de grande porte, com arrecadação anual superior a 100 milhões de dólares.
- A seguir, vêm nove companhias de porte médio superior, com arrecadação entre 40 e 100 milhões de dólares.
- O terceiro grupo é constituído por nove companhias de porte médio inferior, com arrecadação entre 10 e 40 milhões de dólares.
- Finalmente, vêm quatro companhias de pequeno porte, com arrecadação anual inferior a 10 milhões de dólares.

A variação no porte das CESBs, superior a 1/1000, é, portanto, um argumento chave na demonstração de que o modelo não deve ser único para todo o país.

Analisando a relação arrecadação/faturamento, verifica-se que:

- Quatro companhias apresentam índices superiores a 80%.
- Dez companhias apresentam índices entre 70% e 80%.
- Nove companhias apresentam índices entre 60% e 70%.
- Quatro companhias apresentam índices inferiores a 60%.

Comparando as colunas do Tabela 4, verifica-se que não existe qualquer relação entre o porte da companhia e a eficiência na arrecadação.

---

<sup>24</sup> No caso de Tocantins, como se trata de uma companhia nova, foram utilizados os dados de 1992, em vez das médias do período citado.

**Tabela 4**

**CESBs - Faturamento e arrecadação por estado**

(Em US\$ milhões)

Estado	Faturamento <sup>(1)</sup>	Arrecadação <sup>(1)</sup>	Relação A/F
São Paulo	1.326,05	958,18	72%
Rio de Janeiro	601,38	426,45	71%
Minas Gerais	269,16	209,46	78%
Paraná	218,36	174,97	80%
Rio Grande do Sul	216,20	174,56	81%
Pernambuco	144,08	91,19	63%
Distrito Federal	111,29	90,61	81%
Bahia	121,06	82,67	68%
Goiás	100,07	74,35	74%
Santa Catarina	91,29	66,34	73%
Tocantins	87,63	54,77	63%
Espírito Santo	67,23	50,12	75%
Ceará	56,95	42,01	74%
Mato Grosso do Sul	54,01	40,45	75%
Paraíba	46,63	29,73	64%
Amazonas	51,43	28,43	55%
Mato Grosso	45,01	27,68	62%
Pará	47,35	24,93	53%
Maranhão	32,56	23,70	73%
Sergipe	30,81	20,31	66%
Piauí	28,14	19,51	69%
Alagoas	29,90	17,80	60%
Rio Grande do Norte	22,83	17,69	77%
Rondônia	10,72	9,26	86%
Roraima	5,28	2,44	46%
Acre	1,01	0,65	64%
Amapá	0,44	0,26	59%

Fonte: Cabes - Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária, N<sup>os</sup> IX a XVII

<sup>(1)</sup> Média do período 1990/1992

Nas tabelas a seguir, foram selecionados os principais indicadores de desempenho informados pelos Cabes, objetivando-se um corte temporal e regional do desempenho dessas empresas no período recente.

As Tabelas 5 e 6 apresentam as CESBs listadas em função crescente da margem da despesa operacional, que é a relação entre despesa de exploração e receita operacional, indicador que melhor sintetiza o desempenho operacional, econômico e financeiro da empresa. Foram utilizados os dados relativos a cinco anos, de 1988 a 1992, constantes dos Cabes XIV a XVII. Nessas tabelas, o universo de comparação das CESBs foi reduzido a 22 empresas, devido a algumas incongruências detectadas nos catálogos.

Analisando a Tabela 5<sup>25</sup>, no que se refere aos dados de 1992, observa-se que:

- Apenas quatro companhias apresentam valores aceitáveis, na faixa de 50% a 60%.
- A maior parte das companhias (10) apresenta valores elevados, entre 70% e 90%.
- Um número grande de companhias (oito) apresenta valores superiores a 100%, que denotam inviabilidade econômico-financeira da empresa.<sup>26</sup>

Em termos de evolução, os dados também são negativos, no período 1991/92:

---

<sup>25</sup> O valor tomado como média do Brasil corresponde à mediana do conjunto.

<sup>26</sup> Isso acontece apesar de as tarifas estarem liberadas, como se discute a seguir, no item "Política tarifária".

**Tabela 5**

**CESBs - Margem da defesa operacional, por Estado - 1988/1992**

Estados	Dex / Receita Operacional				
	%				
	1988	1989	1990	1991	1992
São Paulo	57	52	41	53	53
Amazonas	144	78	63	58	59
Paraná	116	67	60	61	59
Minas Gerais	66	162	59	69	61
Rio Grande do Sul	78	92	82	72	70
Pernambuco	119	100	91	71	72
Mato Grosso do Sul	75	71	nd	63	74
Goiás	96	99	78	66	75
Rio de Janeiro	74	79	71	78	76
Mato Grosso	144	123	74	73	78
Roraima	217	93	107	117	78
Santa Catarina	100	67	68	73	81
Espírito santo	75	78	74	65	83
Sergipe	66	73	76	82	89
Rio Grande do Norte	282	114	127	117	102
Distrito Federal	72	100	72	138	118
Maranhão	143	208	138	108	125
Paraíba	102	77	nd	110	125
Bahia	90	86	82	112	127
Alagoas	138	129	125	207	133
Pará	102	134	94	148	189
Rondônia	120	158	338	200	357
Brasil	101	93	77	76	80

Fonte: Cabes (1988 a 1992)

Tabela 6

CESBs - Margem da despesa operacional por região  
1988/1992

Estados	Dex / Receita Operacional				
	%				
	1988	1989	1990	1991	1992
Amazonas	144	78	63	58	59
Roraima	217	93	107	117	78
Pará	102	134	94	148	189
Rondônia	120	158	338	200	357
Norte	132	114	101	133	134
Pernambuco	119	100	91	71	72
Sergipe	66	73	76	82	89
Rio Grande do Norte	282	114	127	117	102
Paraíba	102	77	nd	110	125
Maranhão	143	208	138	108	125
Bahia	90	86	82	112	127
Alagoas	138	129	125	207	133
Nordeste	119	100	108	110	125
Mato Grosso do Sul	75	71	nd	63	74
Coiás	96	99	78	66	75
Mato Grosso	144	123	74	73	78
Distrito Federal	72	100	72	138	118
Centro-Oeste	86	100	74	70	77
São Paulo	57	52	41	53	53
Minas Gerais	66	162	59	69	61
Rio de Janeiro	74	79	71	78	76
Espírito Santo	75	78	74	65	83
Sudeste	70	79	65	67	69
Paraná	116	67	60	61	59
Rio Grande do Sul	78	92	82	72	70
Santa Catarina	100	67	68	73	81
Sul	100	67	68	72	70
Brasil	101	96	77	76	80

Fonte: Cebes (1988 a 1992)

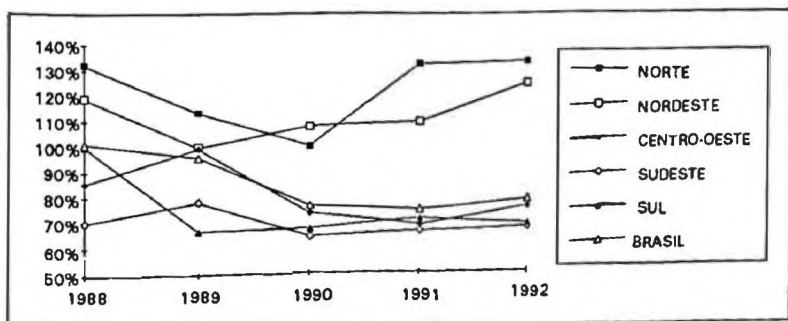
nd - Dado não disponível ou eliminado por incongruência do ponto de vista estatístico.

- 50% das companhias (11) aumentaram a margem.
- 14% das companhias (três) mantiveram margens estáveis.
- Apenas 36% das companhias (oito) evoluíram positivamente, diminuindo sua margem de forma significativa.
- Em termos da média nacional, a margem aumentou 4%, de 76% para 80%, o que indica queda no período 1991/92.

A Tabela 6 repete a análise anterior, agora do ponto de vista regional. O Gráfico 4 apresenta as tendências regionais no período 1988-1992.

#### Gráfico 4

Margem da despesa operacional por região



Fonte: Cages (1988 a 1992)

O Gráfico 4 mostra:

- Acentuada deterioração das margens das Regiões Norte e Nordeste, a partir de 1990, com valores na faixa de 120% a 130%, que denotam inviabilidade econômica.

- Valores próximos à média nacional na Região Centro-Oeste, na faixa de 80%.
- Valores melhores que a média nacional nas Regiões Sul e Sudeste, na faixa de 70%.
- Nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, há uma preocupante tendência de aumento da margem, no período 1990 a 1992.

A Tabela 7 apresenta as CESBs listadas em função decrescente da relação entre número de ligações e número de empregados, valor que é usado internacionalmente como medida da produtividade da mão-de-obra das empresas de saneamento básico. Para o ano de 1992, registra-se:

- Duas companhias apresentam valores destacados, na faixa de 300 ligações/empregado.
- Quatro companhias apresentam valores superiores à média, entre 220 e 250 ligações/ empregado.
- Dez companhias apresentam valores em torno da média, entre 170 e 210 ligações/ empregado.
- Cinco companhias apresentam valores inferiores à média, entre 120 e 150 ligações/ empregado.
- Uma companhia apresenta valor abaixo de 100 ligações/ empregado.
- A evolução média é positiva no período 1991/92, passando de 182 para 193 ligações/ empregado.

A Tabela 8 apresenta a análise anterior regionalizada. O número de empregados por ligação em cada região consta do Gráfico 5.

**Tabela 7**  
**CESBs - Número de ligações por empregado,**  
**segundo os estados - 1991/1992**

Estados	Lig / Empreg	
	1991	1992
Paraná	284	301
São Paulo	304	296
Minas Gerais	246	242
Rio Grande do Sul	221	234
Pernambuco	219	228
Mato Grosso do Sul	214	219
Santa Catarina	188	204
Bahia	184	204
Rio Grande do Norte	187	199
Espírito Santo	186	197
Paraíba	184	196
Sergipe	168	190
Alagoas	170	178
Pará	180	177
Rio de Janeiro	166	173
Amazonas	159	169
Mato Grosso	155	148
Mato Grosso	128	147
Distrito Federal	147	147
Goiás	147	132
Roraima	126	132
Roraima	118	124
Maranhão	118	124
Rondônia	82	92
<b>Brasil</b>	<b>182</b>	<b>193</b>

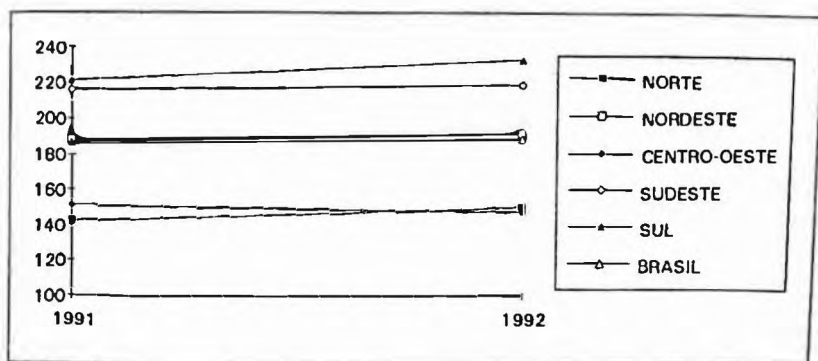
Fonte: Cabes (1991/1992)

**Tabela 8**  
**CESBs - Número de ligações por empregado**  
**por estados e regiões - 1991/1992**

Estado/Regiões/Brasil	Lig / Empreg	
	1991	1992
Pará	180	177
Amazonas	159	169
Roraima	126	132
Rondônia	82	92
<b>Norte</b>	<b>143</b>	<b>151</b>
Pernambuco	219	228
Bahia	184	204
Rio Grande do Norte	187	199
Paraíba	184	196
Sergipe	168	190
Alagoas	170	178
Maranhão	118	124
<b>Nordeste</b>	<b>184</b>	<b>196</b>
Mato Grosso do Sul	214	219
Mato Grosso	155	148
Distrito Federal	128	147
Goiás	147	147
<b>Centro-Oeste</b>	<b>151</b>	<b>148</b>
São Paulo	304	296
Minas Gerais	246	242
Espírito Santo	186	197
Rio de Janeiro	166	173
<b>Sudeste</b>	<b>216</b>	<b>220</b>
Paraná	284	301
Rio Grande do Sul	221	234
Santa Catarina	188	204
<b>Sul</b>	<b>221</b>	<b>234</b>
<b>Brasil</b>	<b>182</b>	<b>193</b>

Fonte: Cebes (1991/1992)

**Gráfico 5**  
**Número de ligações por empregado segundo regiões -**  
**1991/1992**



Fonte: CABES (1991/1992)

Analisando-se o Gráfico 5, verifica-se que:

- Os melhores índices, superiores à média, estão nas Regiões Sul e Sudeste.
- A Região Nordeste tem índices próximos à média nacional.
- As Regiões Norte e Centro-Oeste têm os piores índices.
- Todas as regiões apresentam evolução positiva, com melhoria de produtividade, no período 1991 a 1992.

A Tabela 9 apresenta as CESBs listadas em função crescente do índice de perdas, que mede a relação volume produzido menos volume faturado sobre o volume total produzido, valor que é usado internacionalmente como padrão do desempenho operacional das empresas de saneamento básico.

**Tabela 9**  
**CESBs - Índice de perdas - 1991/1992**

Estados	Perdas %	
	1991	1992
Distrito Federal	28	27
Paraná	27	29
Minas Gerais	30	30
Espírito Santo	29	31
Goiás	32	33
Sergipe	38	34
São Paulo	32	36
Santa Catarina	35	36
Rio Grande do Norte	41	40
Alagoas	32	41
Rio Grande do Sul	30	43
Rio de Janeiro	47	47
Paraíba	47	50
Mato Grosso do Sul	46	52
Pernambuco	47	53
Bahia	50	54
Mato Grosso	58	54
Pará	58	57
Roraima	56	58
Rondônia	53	62
Amazonas	60	65
Maranhão	61	69
Brasil	44	45

Fonte: Cebes (1991/1992)

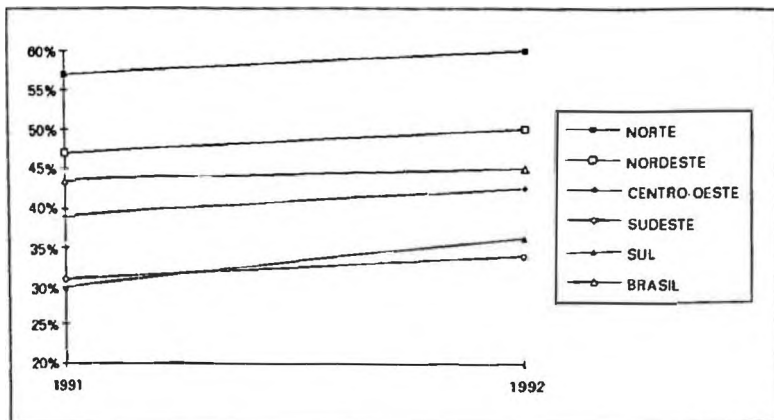
**Tabela 10**

**CESBs - Índice de perdas regionalizado - 1991/1992**

Estados/Regiões	Perdas %	
	1991	1992
Pará	58	57
Roraima	56	58
Rondônia	53	62
Amazonas	60	65
<b>Norte</b>	<b>57</b>	<b>60</b>
Sergipe	38	34
Rio Grande do Norte	41	40
Alagoas	32	41
Paraíba	47	50
Pernambuco	47	53
Bahia	50	54
Maranhão	61	69
<b>Nordeste</b>	<b>47</b>	<b>50</b>
Distrito Federal	28	27
Goiás	32	33
Mato Grosso do Sul	46	52
Mato Grosso	58	54
<b>Centro-Oeste</b>	<b>39</b>	<b>43</b>
Minas Gerais	30	30
Espírito Santo	29	31
São Paulo	32	36
Rio de Janeiro	47	47
<b>Sudeste</b>	<b>31</b>	<b>34</b>
Paraná	27	29
Santa Catarina	35	36
Rio Grande do Sul	30	43
<b>Sul</b>	<b>30</b>	<b>36</b>
<b>Brasil</b>	<b>44</b>	<b>45</b>

## Gráfico 6

CEBs - índices de perdas por região - 1991/1992



Fonte: CABES (1991/1992).

Analisando-se o Gráfico 6, verifica-se que:

- Os melhores índices estão nas Regiões Sul e Sudeste, na faixa de 30% a 35%.
- Em seguida, vem a Região Centro-Oeste, com índices na faixa de 40%, inferiores à média brasileira.
- Em quarto lugar, vem a Região Nordeste, com índices na faixa de 45% a 50%, superiores à média brasileira.
- Os piores índices estão na Região Norte, na faixa de 55% a 60%.
- Os índices de perda das Regiões Sul e Sudeste, ainda que sejam os melhores no Brasil, correspondem a baixo padrão de qualidade em termos de desempenho internacional.

- Todas as regiões mostram deterioração de desempenho nesse indicador, no período 1991 a 1992.

Concluindo e realizando uma avaliação geral dos quadros analisados, verifica-se que apenas duas companhias, dentre as 22 pesquisadas, apresentam desempenhos de liderança nos três indicadores analisados. Ambas, aliás, pertencem ao grupo das empresas maiores. Os quadros mostram, de maneira geral, deterioração do desempenho das companhias, o que deve estar ligado à ausência de um órgão regulador e fiscalizador, que monitore esses indicadores.

Na análise regional, as Regiões Norte e Nordeste apresentam indicadores piores que a média nacional; a Região Centro-Oeste apresenta indicadores próximos à média nacional; as Regiões Sul e Sudeste apresentam indicadores melhores que a média nacional.

### **7.2.2. Política tarifária**

#### **7.2.2.1. Antecedentes**

O histórico da política tarifária no Brasil pode ser dividido em quatro períodos. O primeiro, de estruturação do Planasa, abrange de 1968 a 1978. Caracterizou-se pela organização das CESBs e pela construção de novos sistemas de saneamento básico, principalmente de abastecimento de água. As tarifas, nesse período inicial, eram mantidas em níveis irrealistas, como consequência das políticas locais, estaduais e municipais, onde o saneamento básico era geralmente subsidiado.

A questão tarifária relativa ao setor, até o advento da legislação tarifária de 1978, era enfrentada de forma isolada, sem qualquer siste-

matização de procedimentos, tanto no que diz respeito à base de custos adotada quanto à política de reajustes periódicos. De um lado, as empresas estaduais desenvolviam estudos para a estruturação e fixação das tarifas, e de outro, o Ministério da Fazenda, através do Conselho Interministerial de Preços (CIP), apreciava os pedidos de reajustes tarifários relativos aos estados onde havia algum problema localizado ou que representavam peso significativo nos índices de inflação.

É importante ressaltar que o modelo então vigente para as empresas públicas no Brasil consistia na realização dos investimentos através de endividamento, ou do aporte de recursos a fundo perdido, enquanto se mantinham as tarifas em níveis extremamente irrealistas e subsidiados. No setor de saneamento, os abundantes recursos, provenientes do FCTS, financiavam os programas de expansão da oferta, principalmente dos serviços de abastecimento de água, através do endividamento dos estados e das companhias estaduais. Não existia qualquer preocupação com a geração de excedentes tarifários destinados à realização de investimentos. Como regra geral, os níveis tarifários praticados resultavam em déficits operacionais, que eram cobertos pelos governos estaduais.

O segundo período, de consolidação do Planasa, foi de 1978 a 1983. Os vultosos investimentos iniciais do Programa entraram em amortização e deviam começar a ser pagos. Subitamente, as CESBs viram-se às voltas com enormes e gravosos serviços da dívida. Nesse quadro, tornou-se propícia a introdução da legislação tarifária, datada de 1978, mas que tardou a ser aplicada, e que caracterizava-se pela cobrança do serviço pelo custo, em regime de eficiência.

Com o encerramento das grandes obras para suprir o elevado déficit inicial de abastecimento de água, tornou-se premente a necessidade de se disciplinar a política tarifária, de modo a promover um ali-

nhamento das tarifas capaz de garantir os retornos dos grandes financiamentos contraídos para esse fim. Foi nesse contexto que surgiu, em 1978, a legislação tarifária do setor, consagrando o princípio do serviço pelo custo em regime de eficiência e estabelecendo as condições para a prática de uma taxa de retorno regulamentada para cada empresa, de modo a se compatibilizar os critérios de fixação de tarifas com a viabilização financeira das CESBs.

A legislação tarifária, em princípio, garantia a prática de tarifas que produzissem uma receita operacional igual ao custo dos serviços, definido como a soma das seguintes parcelas:

- Despesas de exploração, que representavam os custos operacionais, administrativos e comerciais relativos à prestação dos serviços de água e esgoto.
- Depreciação, provisões para devedores duvidosos e amortização de despesas, cuja cobrança dos usuários destinava-se à geração de recursos para a realização dos investimentos de reposição dos sistemas e instalações em serviço.
- Remuneração do investimento reconhecido, cujos recursos resultantes garantiriam a realização dos investimentos para a expansão dos sistemas, visando atender ao crescimento da demanda e outros gastos relativos ao crescimento do capital de giro.

A operacionalização dessa política tarifária, conforme previa a legislação, deveria passar por dois estágios, caracterizados pelo nível da remuneração do investimento a ser perseguido dentro de cada exercí-

cio. No primeiro, face a grande disparidade existente entre os níveis tarifários praticados pelas diversas empresas, dever-se-ia buscar, para todas elas, em um prazo de cinco anos (1978-1983), a consecução de um patamar mínimo de viabilidade financeira, representado por uma remuneração do investimento reconhecido pelo menos igual ao serviço da dívida. A partir desse momento, se entraria no segundo estágio, no qual existiria uma taxa de remuneração autorizada para cada empresa, limitada ao teto de 12%, que seria determinada em função das necessidades financeiras em relação a recursos para financiar o seu programa de expansão.

A sistemática prevista para a aprovação das tarifas das CESBs consistia no seguinte:

- As CESBs preparavam os estudos contendo a estruturação e os valores, bem como as propostas tarifárias anuais, e os submetiam à apreciação do então Ministério do Interior (Minter), através do Banco Nacional de Habitação (BNH).
- O Minter/BNH realizava as análises técnicas dos estudos e propostas tarifárias e as encaminhava ao Ministério da Fazenda, para o parecer final.
- O Ministério da Fazenda autorizava a aplicação das tarifas.

O terceiro período, denominado de desmonte do regime militar, foi de 1983 a 1988. Caracterizou-se pelo declínio do governo autoritário, a nível federal, confrontado pelos governos estaduais democraticamente eleitos, com reflexos no Planasa, quando os estados contestaram a autoridade do BNH, o que provocou uma inadimplência generalizada em relação ao serviço da dívida e uma desobediência crescente em relação à legislação tarifária. Com inflação, desemprego e inadimplência, o próprio

FGTS entrou em crise, desestabilizando os recursos do setor de saneamento básico. As tarifas eram contidas pelo Ministério da Fazenda, para evitar a aceleração da inflação, o que, afinal, se mostrou um esforço inútil.

Em 1983, o governo federal transferiu para os estados a responsabilidade pela fixação e reajuste das tarifas de água e esgoto. Entretanto, os princípios estabelecidos na legislação, vinculados aos níveis tarifários mínimos a serem praticados, inclusive os relativos às condições mínimas de viabilidade financeira estabelecidas nas disposições transitórias, somente foram observados pelas CESBs quando da elaboração das propostas tarifárias, e negociados com o BNH. O tratamento da questão pelo Ministério da Fazenda, no entanto, obedecia, exclusivamente, aos objetivos de controle da inflação, e ignorava a grande defasagem tarifária existente em praticamente todas as CESBs, mantendo as tarifas em níveis muito abaixo dos custos definidos pela legislação.

O quarto período, de desregulamentação tarifária, vai de 1988 até a presente data. Caracteriza-se pela fixação livre das tarifas a nível estadual, pelos governos estaduais ou pelas próprias CESBs. Após a extinção do BNH, a legislação tarifária foi revogada e a Constituição de 1988 transferiu aos próprios estados a responsabilidade pela fixação das tarifas. Nesse vácuo de poder e responsável, e em um quadro de aguda aceleração inflacionária, algumas CESBs conseguiram fixar tarifas quase livremente, sem qualquer tipo de regulamentação ou controle externo.

As tarifas sofriam aumentos constantes em termos reais, em função de custos crescentes na exploração dos serviços, por ineficiência ou por aumento dos preços reais dos insumos; necessidade de autofinanciamento dos investimentos, com a queda dos recursos do FGTS e aumento da disponibilidade de recursos próprios; e verificação intuitiva, pelos políticos e administradores, de crescente disposição de pagar pe-

los serviços de saneamento básico, por parte da população. Esse processo foi permeado de avanços e retrocessos, até que em maio de 1991, através da Portaria 401, o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento formalizou a transferência, para o poder concedente, da responsabilidade pelo controle das tarifas dos serviços de água e esgoto.

No âmbito das CESBs, essa responsabilidade coube aos governos estaduais. Alguns deles assumiram uma política tarifária voltada para o equilíbrio econômico-financeiro da Companhia, incluindo a geração de excedentes para financiar os investimentos. Entretanto, como não havia uma preocupação com a definição de critérios para o repasse dos custos dos serviços, predominaram os aspectos meramente financeiros, e a prática tarifária, na maioria dos casos, pautou-se da seguinte forma:

- O referencial de custos teve papel secundário no processo de fixação das tarifas e/ou definição de reajustes.
- Frequentemente, as estruturas tarifárias foram manipuladas com objetivos políticos, através da prática de reajustes tarifários diferenciados, por faixa de consumo ou tipo de consumidor.
- A vinculação das tarifas com o poder aquisitivo da população vem sendo feita de forma intuitiva e sem critérios explícitos.

Em outros estados, os governos não tiveram tal determinação política e continuaram praticando tarifas irrealistas. Em nome de políticas sociais de cunho duvidoso, às vezes demagógicas, não havia transparência nos subsídios praticados. Subsídios cruzados, entre classes sociais, entre regiões e entre categorias, tornaram-se de difícil avaliação.

Em época de inflação acelerada, com reajustes mensais de tarifas, estas, muitas vezes, foram fixadas em função das necessidades de caixa

das CESBs. As despesas, com o descontrole da gestão, foram aumentando em termos reais, criando o ciclo vicioso de aumento de despesas e aumento de tarifas. Tal ineficiência econômica só era possível em tempos de aceleração inflacionária, onde aumentos reais ficavam mascarados.

Quanto às tarifas municipais, eram, geralmente, menores que as estaduais. Entretanto, note-se que várias tarifas municipais ficavam atreladas às estaduais, em termos proporcionais, o que devia significar índices semelhantes de ineficiência.

#### **7.2.2.2. Situação atual**

Atualmente, as tarifas praticadas pelas CESBs estão desniveladas e não obedecem a critérios uniformes, principalmente no que se refere à definição dos custos dos serviços a serem repassados e à política de subsídios, cruzados e diretos, adotada.

No contexto da reorganização geral do setor de saneamento no Brasil, é indispensável que haja uma revisão da legislação tarifária, visando dotar o poder público de instrumentos reguladores, capazes de promover o desenvolvimento e a descentralização da gestão e execução dos serviços, de forma a atender à desejada universalização através de critérios sociais, garantindo, ao mesmo tempo, condições de viabilização econômico-financeira às organizações públicas ou privadas responsáveis pela prestação dos serviços.

A idéia é que, no âmbito federal, haja alguma regulação visando compensar disparidades regionais, mas o maior peso deverá concentrar-se nos estados, que deverão assumir maiores responsabilidades na definição e implementação da política tarifária pretendida. Um corte na situação atual revela o desnivelamento tarifário entre as diversas CESBs.

**Tabela 11**  
**CESBs - Tarifas médias - 1991/1992**

(Em US\$ M3)

Estados	Anos	
	1991	1992
Rio Grande do Sul	0,79	1,07
Amazonas	0,79	1,02
São Paulo	0,68	0,82
Mato Grosso do Sul	0,69	0,67
Santa Catarina	0,60	0,64
Paraná	0,53	0,63
Bahia	0,52	0,58
Pernambuco	0,55	0,55
Pará	0,30	0,54
Mato Grosso	0,64	0,53
Goiás	0,46	0,51
Distrito Federal	0,43	0,50
Roraima	0,67	0,48
Sergipe	0,50	0,47
Minas Gerais	0,38	0,46
Espírito Santo	0,46	0,44
Paraíba	0,47	0,43
Rio de Janeiro	0,35	0,42
Alagoas	0,47	0,40
Maranhão	0,46	0,36
Rio Grande do Norte	0,25	0,32
Rondônia	0,41	0,12
<b>Brasil</b>	<b>0,49</b>	<b>0,51</b>

Fonte: Cabes (1991/1992)

Isso pode ser constatado na Tabela 11, apresentado a seguir, onde estão listadas as tarifas médias unitárias, em dólares por metro cúbico de água produzida, das diversas CESBs.

Os valores da Tabela 11 mostram a grande dispersão das tarifas das CESBs. Entre os extremos, a variação é de quase nove vezes. Mesmo eliminando os valores máximo e mínimo, a variação ainda é de mais de três vezes. A concentração maior fica na faixa entre 40 e 60 centavos de dólar por metro cúbico, onde se encontram 13 companhias. Acima de 60 centavos de dólar, há seis companhias; abaixo de 40 centavos, há três. As médias mostram um pequeno aumento, no período 1991/92.

As tarifas atuais, em geral, não atendem a nenhum preceito legal. Há, portanto, necessidade da elaboração de legislação, com novo regulamento tarifário, para que o setor, que se caracteriza como monopólio natural, tenha algum tipo de controle nesse campo.

A Tabela 12 mostra a situação das tarifas regionalmente.

Analisando-se o Gráfico 7, observa-se que:

- As tarifas médias mais altas estão na Região Sul, na faixa de US\$ 0,65/m<sup>3</sup>.
- As tarifas médias das Regiões Norte e Centro-Oeste estão próximas à média brasileira, de US\$ 0,50/m<sup>3</sup>.
- As tarifas médias mais baixas estão nas Regiões Sudeste e Nordeste, na faixa de US\$ 0,45/m<sup>3</sup>.

Os custos dos serviços encontram-se totalmente descaracterizados pela dispersão dos preços reais, em consequência do demorado período de aceleração inflacionária aguda. Isso pode ser constatado na Tabela 13, apresentada a seguir, onde estão listados custos médios unitários, em

**Tabela 12**  
**CESBs - Tarifas médias regionais - 1991/1992**

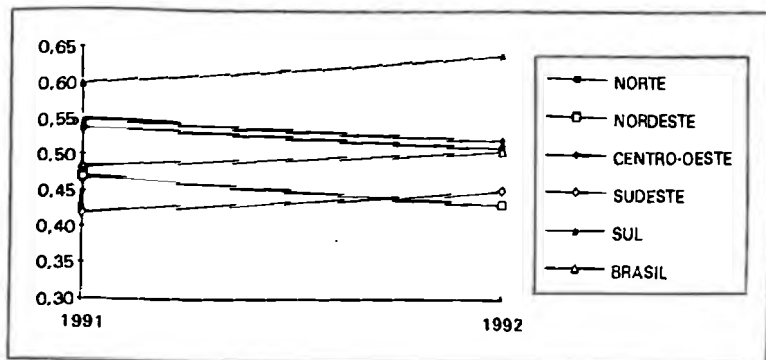
(Em US\$/M3)

Estados/Regiões	Anos	
	1991	1992
Amazonas	0,79	1,02
Pará	0,30	0,54
Roraima	0,67	0,48
Rondônia	0,41	0,12
Norte	0,54	0,51
Bahia	0,52	0,58
Pernambuco	0,55	0,55
Sergipe	0,50	0,47
Paraíba	0,47	0,43
Alagoas	0,47	0,40
Maranhão	0,46	0,36
Rio Grande do Norte	0,25	0,32
Nordeste	0,47	0,43
Mato Grosso do Sul	0,69	0,67
Mato Grosso	0,64	0,53
Goiás	0,46	0,51
Distrito Federal	0,43	0,50
Centro-Oeste	0,55	0,52
São Paulo	0,68	0,82
Minas Gerais	0,38	0,46
Espírito Santo	0,46	0,44
Rio de Janeiro	0,35	0,42
Sudeste	0,42	0,45
Rio Grande do Sul	0,79	1,07
Santa Catarina	0,60	0,64
Paraná	0,53	0,63
Sul	0,60	0,64
Brasil	0,49	0,51

Fonte: Cabes (1991/1992)

## Gráfico 7

Tarifas médias por região (US\$/m<sup>3</sup>) - 1991/1992



Fonte: CABES (1991/1992).

dólares por metro cúbico de água produzida, das diversas CESBs.

Analisando-se a Tabela 13, nota-se que, comparativamente à Tabela 11, existe grande dispersão dos custos médios unitários. Entre os extremos, a variação é de 3,6 vezes. Mesmo eliminando os valores extremos, a variação ainda é de 2,3 vezes. A concentração maior fica na faixa de 35 a 55 centavos de dólar por metro cúbico produzido, onde se encontram 14 companhias. Acima de 55 centavos de dólar, há cinco companhias; abaixo de 35 centavos de dólar, há três companhias. As médias mostram estabilidade no período 1991/92.

Comparando-se as listagens das Tabelas 11 e 13, embora os valores sejam próximos, as ordenações não apresentam qualquer semelhança, o que permite supor que a tarifa média é geralmente fixada algo acima do custo médio.

A Tabela 14 apresenta os custos médios regionais.

**Tabela 13**  
**CESBs - custos unitários médios - (1991/1992)**

Estados	Anos	
	1991	1992
Minas Gerais	0,26	0,28
Rio Grande do Norte	0,30	0,32
Rio de Janeiro	0,27	0,32
Espírito Santo	0,30	0,36
Paraná	0,32	0,37
Goiás	0,30	0,38
Roraima	0,79	0,38
Pernambuco	0,39	0,39
Mato Grosso	0,47	0,41
Sergipe	0,41	0,42
Rondônia	0,81	0,42
São Paulo	0,36	0,44
Maranhão	0,50	0,45
Mato Grosso do Sul	0,44	0,50
Santa Catarina	0,44	0,52
Alagoas	0,97	0,53
Paraíba	0,10	0,54
Distrito Federal	0,59	0,59
Amazonas	0,46	0,60
Bahia	0,58	0,73
Rio Grande do Sul	0,57	0,75
Pará	0,44	1,02
<b>Brasil</b>	<b>0,44</b>	<b>0,45</b>

Fonte: Cebes (1991/1992)

**Tabela 14**

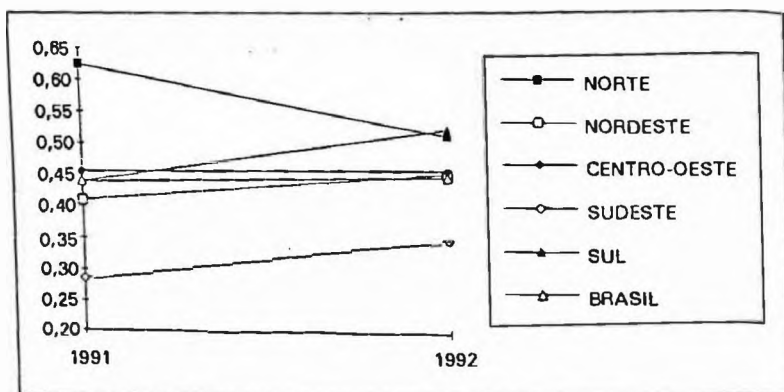
**CESBs - Custos unitários médios regionais - 1991/1992**

Estados	Anos	
	1991	1992
Roraima	0,79	0,38
Rondônia	0,81	0,42
Amazonas	0,46	0,60
Pará	0,44	1,02
<b>Norte</b>	<b>0,63</b>	<b>0,51</b>
Rio Grande do Norte	0,30	0,32
Pernambuco	0,39	0,39
Sergipe	0,41	0,42
Maranhão	0,50	0,45
Alagoas	0,97	0,53
Paraíba	0,10	0,54
Bahia	0,58	0,73
<b>Nordeste</b>	<b>0,41</b>	<b>0,45</b>
Goiás	0,30	0,38
Mato Grosso	0,47	0,41
Mato Grosso do Sul	0,44	0,50
Distrito Federal	0,59	0,59
<b>Centro-Oeste</b>	<b>0,46</b>	<b>0,46</b>
Minas Gerais	0,26	0,28
Rio de Janeiro	0,27	0,32
Espírito Santo	0,30	0,36
São Paulo	0,36	0,44
<b>Sudeste</b>	<b>0,29</b>	<b>0,34</b>
Paraná	0,32	0,37
Santa Catarina	0,44	0,52
Rio Grande do Sul	0,57	0,75
<b>Sul</b>	<b>0,44</b>	<b>0,52</b>
<b>Brasil</b>	<b>0,44</b>	<b>0,45</b>

Fonte: Cebes (1991/1992)

### Gráfico 8

CESEs - Custos médios unitários por região  
(US\$/m<sup>3</sup>) - 1991/1992



Fonte: CABES (1991/1992).

Analisando-se o Gráfico 8, verifica-se que:

- Os custos médios mais altos estão nas Regiões Norte e Sul, na faixa de US\$ 0,55/m<sup>3</sup>.
- Os custos médios das Regiões Nordeste e Centro-Oeste estão próximos à média brasileira, na faixa de US\$ 0,45/m<sup>3</sup>.
- Os custos médios mais baixos estão na Região Sudeste, na faixa de US\$ 0,35/m<sup>3</sup>.
- Houve acentuada convergência de custos, no período 1991 a 1992.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, N.R.; DUARTE, C.M.R.; (1989) - *Notas para avaliação de políticas sociais: a tendência da mortalidade infantil nas últimas décadas.* Dados - Revista de Ciências Sociais 32(2): 241-255.

DAVIS, L.J.(1990)- Chronicle of a debacle foretold: how deregulation begat the S&L scandal. *Harper's Magazine.* Sep.:50-66.

DELMAR, C. e MENENDEZ, A. (1986) - *Infrastructure financing in the United States. Issues and Mechanisms.* Department of Urban Studies and Planning. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Mass.

FERREIRA, A.B.G. (1947) - O problema da água potável em várias regiões do Brasil. *Revista do Serviço Especial de Saúde Pública.* 1:1, pp 1039-1058.

FLORIDA, R. L. (1986) - The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research.*Vol. 10 nr. 2.

FOREMAN-PECK, J.; MILLWARD, R. (1994) - *Public and private ownership of British industry 1820-1990.* Clarendon Press. Oxford.

GOLDINGER, C.; KERVIN, N. (1990) - History and growth of regulation. In *Federal Regulatory Directory.* Washington.

INFURB-USP - Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo (1994) - *Fundamentos do Ordenamento*

Institucional. *Projeto de Modernização do Setor Saneamento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Saneamento do MBES. Mimeografado.

KAY, J.; MAYER, C.; THOMPSON, D., edit. (1989) - *Privatisation and regulation: the UK experience*. Oxford University Press. London.

MELLO, L.A. (1933) - *Novos subsídios para a regulamentação dos serviços de utilidade pública*. Gráfica das Escolas Profissionais Salesianas. São Paulo.

MELLO, L.A. (1940) - *O problema econômico dos serviços de utilidade pública*. Gráfica da Prefeitura do Municípios de São Paulo. São Paulo.

MIRANDA, G.; TABOSA, W. (1948) - Alguns aspectos dos serviços de saneamento na Amazônia. *Revista do Serviço Especial de Saúde Pública*. 2:2, pp 689 - 697.

MONTANARI, F.W.; PHILIPPOWSKY, C.L. (1948) - Problemas de administração de serviços de abastecimento de água em pequenas comunidades. *Revista do Serviço Especial de Saúde Pública*. 2:3, pp 699 - 712.

SILVA, O.J.; MORAES, N.A. (1948) - Contribuição do Serviço Especial de Saúde Pública e do Instituto de Assuntos Interamericanos à formação de técnicos. *Revista do Serviço Especial de Saúde Pública*. 1:3.

SWANN, D. (1988) - *The retreat of the state. Deregulation and privatisation in the UK and US*. Harvester - Wheatsheaf. Hertfordshire.

WILTSE, C.M. (1935) - *The Jeffersonian tradition in American democracy*.  
The University of North Carolina Press. Chapel Hill.





***ipea***