

**FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ**

**Escola Nacional de Saúde Pública**  
área de Políticas Públicas e Saúde

**REFORMA DO ESTADO E A GESTÃO DO SANEAMENTO :**

**uma trajetória incompleta**

**Victor Zular Zveibil**

Orientador:

**Nilson do Rosário Costa**

**Rio de Janeiro**

**2003**

**Victor Zular Zveibil**

**REFORMA DO ESTADO E A GESTÃO DO SANEAMENTO :  
uma trajetória incompleta**

*Tese apresentada à Escola Nacional de  
Saúde Pública como conclusão do curso  
de Pós-Graduação em Saúde Pública  
para obtenção do título de Doutor em  
Ciências.*

**Orientador: Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa**

**Rio de Janeiro**

**2003**

**Victor Zular Zveibil**

**REFORMA DO ESTADO E A GESTÃO DO SANEAMENTO :  
uma trajetória incompleta**

*Tese apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública  
como conclusão do curso de Pós-Graduação em Saúde  
Pública para obtenção do título de Doutor em Ciências.*

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa - Orientador - ENSP/FIOCRUZ

---

Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi – Faculdade de Educação/USP

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Ana Lúcia Britto - PROURB/UFRJ

---

Prof. Dr. Gilberto Hochman - COC/FIOCRUZ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Judith Tiomny Fizon - ENSP/FIOCRUZ

---

Prof. Dr. Eduardo Carnos Scaletsky (suplente) - UFRRJ

---

Prof. Dr. Carlos Gadelha (suplente) - ENSP/FIOCRUZ

**Rio de Janeiro**

**2003**

*Para Lelê, companheira de prazer e de lutas,  
de debates acadêmicos - conteúdo e forma -  
primeira e última responsável por mais essa  
minha aventura.*

*Para Thaís e Tomás, pela capacidade de  
crescer e sobreviver, com alegria e  
competência, às teses de ambos os pais.*

## AGRADECIMENTOS

Nilson apostou desde o início na temática e no meu trabalho, foi orientador e professor instigante. A ele agradeço a visão crítica que me obrigou constantemente a buscar as respostas fora do lugar comum. Outros professores da ENSP/FIOCRUZ também me apoiaram, acrescentaram e desafiaram ajudando a amadurecer as bases para esta linha de estudo. Destaco especialmente os professores Gilberto, Mendes e Judith, mais próximos dos temas da reforma do Estado e do Saneamento. Não posso deixar de manifestar o prazer de ter participado e percorrido os variados temas das cadeiras ministradas por eles.

Aos amigos do IBAM agradeço a força e o incentivo para superar este desafio: Mara e Teresa Cristina batalharam para garantir o espaço institucional possível; Ana Lúcia, Ricardo, Nídia e Karin, companheiros de sempre, foram interlocutores imprescindíveis.

Alguns amigos tiveram especial contribuição para esse trabalho, pois pela trajetória acadêmica já percorrida, “me empurraram”, deram bons palpites e palpitarão com meus avanços. Refiro-me a Edu e Ana, Sérgio e Melissa. Tivemos excelentes momentos, muita cerveja e muito “papo de doutorando”. A vocês, muito obrigado.

Minha mãe, Raquel, mesmo à distância, esteve acompanhando de perto mais esse “desvio” na minha vida. A ela devo a sede de leitura e de conhecimento, o apoio para todas as andanças. Brigado, mãe.

Finalmente, agradeço à pequena família do Rio de Janeiro e à grande família de São Paulo, pela “torcida”.

E à Fundação CAPES, pelos subsídios.

## **RESUMO**

Esta tese busca aprofundar a investigação sobre as transformações das políticas públicas e das novas formas de gestão propostas para o setor saneamento, como parte da reforma do Estado concebida pelo governo brasileiro ao longo da década de 1990. Parte do cenário de globalização da economia, do ajuste fiscal e da disseminação e incorporação dos paradigmas dessa nova ordem mundial através das elites dirigentes no país, como molduras para o debate que polariza o posicionamento dos atores do setor saneamento frente às reformas propostas. Identifica as principais experiências internacionais de participação do setor privado no saneamento, colocadas como referenciais para as novas formas de gestão e apresenta o quadro geral da reforma do Estado no Brasil, com ênfase na criação de agências e marcos regulatórios. Aprofunda a análise dos principais textos produzidos no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, referencial para uma nova política nacional proposta para o setor, destacando os temas inovadores e polêmicos. Apresenta os números do setor, especificamente para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo-se coberturas e déficits, investimentos governamentais e privados, detalhando cada um dos programas disponibilizados no período. Aponta a clara redução de disponibilização de recursos governamentais ao setor público e a abertura de novas linhas indutoras da participação do setor privado no saneamento. Enfoca, por essa razão, com mais destaque, as experiências de concessões das empresas estaduais e municipais ao setor privado, buscando perceber sua abrangência e comparar alguns indicadores de resultados.

A reforma do Estado no setor saneamento é considerada incompleta por não ter sido capaz de institucionalizar, no período, as estruturas e o marco regulatório pretendido pelo executivo federal, bem como pelo número reduzido e pela fragilidade das experiências de novas formas de gestão induzidas pelos programas disponibilizados. O trabalho apresenta, por fim, sugestões e proposições na direção da institucionalização de nova Política para o setor Saneamento, considerando a necessidade de superação das polarizações entre os grupos de interesse e incorporando os aspectos positivos dos debates verificados ao longo da década.

## **PALAVRAS-CHAVE**

reforma do Estado; saneamento; políticas públicas

## **ABSTRACT**

*This thesis seeks to deepen the investigation about the transformations of public policy and the new forms of management proposed for the sanitation sector, as part of state reform conceived by the Brazilian government during the decade of the 1990s. Its point of departure is the scenario of economic globalization, fiscal adjustment, and dissemination and incorporation of paradigms of this new world order by the ruling elites of the country, viewed as frames for the debate that polarize the positioning of actors of the sanitation sector confronting the proposed reforms. This work identifies the main international experiences of participation of private capital in sanitation, established as examples to the new forms of management, and presents a general picture of state reform in Brazil, emphasizing the creation of agencies and regulatory benchmarks. It expands the analysis of principal texts produced in the sphere of the Program of Sanitation Sector Modernization (Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS), a model for a new national policy proposed for the sector, stressing controversial and innovative themes. The text presents statistical data of the sector, specifically for the water supply and sewage system, including funds and deficits, as well as governmental and private investments, detailing each one of the programs implemented in the period. It points out the clear reduction of governmental resources available to the public sector and the opening of new lines that promote participation of private capital in sanitation. For this reason, the thesis focuses mainly on the experiences of concessions of state and municipal enterprises to private capital, in order to achieve its range and compare some indicators of results.*

*The state reform in the sanitation sector is considered incomplete because, in this period, it has not been able to institutionalize the structures and the regulatory benchmarks aimed by the federal executive, as well as the reduced number and the fragility of the experiences of the new forms of management induced by the available programs.*

*Finally, the work presents suggestions and propositions directed to the institutionalization of a new policy for the sanitation sector. It takes into account the necessity to supercede the polarization between interested groups, and incorporates the positive aspects of the debates raised in this decade.*

## **KEY-WORDS**

*State reform, sanitation, public policy*

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	14
○ As especificidades do saneamento: temas fundamentais para o debate .....	17
○ Informação sobre a estrutura e conteúdo dos capítulos .....	35
<b>1. Globalização, reforma do Estado e o Setor Saneamento</b> .....	38
1.1 O cenário da globalização e das reformas de Estado .....	40
1.2 A experiência internacional de reformas no setor saneamento: modelos e mitos .....	48
1.3 A difusão e incorporação dos paradigmas .....	60
1.4 Reforma do Estado e reforma gerencial no Brasil .....	66
<b>2. O reatamento do cenário no setor saneamento – os modelos institucionais em debate</b> .....	77
2.1 As agendas de reforma do Estado e as especificidades do saneamento no Brasil: timings diferentes .....	78
2.2 Antecedentes: o PLANASA e o vazio institucional .....	81
2.3 As tentativas de formulação de Política Nacional de Saneamento na década de 1990.....	87
2.4 A gestão dos recursos hídricos e a criação da Agência Nacional de Águas .....	113
<b>3. A década de 1990 e os números do setor saneamento</b> .....	117
3.1 Considerações sobre os dados e suas fontes .....	119
3.2 Os déficits no saneamento .....	121
3.3 Programas federais e investimentos no setor .....	129
3.4 Programas estaduais com recursos das agências multilaterais .....	151
<b>4. Programas e experiências de concessões de água e esgoto ao setor privado</b> .....	154
4.1 Quadro geral da prestação dos serviços de água e esgoto/ esfera administrativa .....	155
4.2 Concessões ao setor privado: o que aconteceu na década .....	161
4.3 É possível comparar as formas de gestão? .....	178
<b>5. Conclusões e Proposições</b> .....	196
5.1 Breve síntese dos capítulos anteriores .....	196
5.2 Proposições para uma Política Nacional de Saneamento .....	204
<b>Bibliografia</b> .....	226
○ Fontes primárias, documentos e relatórios técnicos .....	233
○ Periódicos/artigos .....	235
○ Entrevistas ao autor .....	236
○ Páginas eletrônicas consultadas .....	236
<b>AnexoI – Base de cálculo dos indicadores utilizados</b> .....	237

## LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

### TABELAS

1.1	Abrangência das prestadoras de serviços privadas na França, segundo a população atendida.	57
1.2	Concessões de águas privatizadas na Europa Oriental.	59
3.1	Evolução da Cobertura dos Serviços de Abastecimento de Água no Brasil, por domicílios – 1970-2000.	121
3.2	Comparação entre população total e população atendida por sistemas de abastecimento de água, em 1989 e 2000.	122
3.3	Abastecimento de água: comparação dos incrementos 1989/2000.	122
3.4	Déficit em abastecimento de água – 2000.	123
3.5	Evolução da Cobertura dos Serviços Esgotamento Sanitário no Brasil, por domicílios – 1970/2000.	124
3.6	Comparação entre população total e população atendida por sistemas de esgotamento sanitário, em 1989 e 2000.	125
3.7	Esgotamento Sanitário: Comparação dos incrementos 1989/2000.	125
3.8	Déficit em sistemas de esgotamento sanitário – 2000.	126
3.9	Acesso aos serviços de saneamento, segundo a renda – 1992 e 1999.	127
3.10	Investimentos em água e esgotos, segundo a origem dos recursos, 1995/996.	129
3.11	Taxas médias de investimentos em saneamento, 1971/ 1999.	132
3.12	Investimentos em água e esgoto, através do FGTS e aportes locais, 1970/1998.	133
3.13	Programas Federais voltados para ampliação dos sistemas de saneamento, década de 1990.	134
3.14	Pro-saneamento: Contratações e Desembolsos entre 1995 e fev. 1999.	137
3.15	PASS-OGU: recursos do OGU autorizados e contratados.	141
3.16	PASS-OGU: recursos contratados por região.	142
3.17	Gastos do Ministério da Saúde no subprograma saneamento, 1993/1999.	143

3.18	Operações contratadas pelo BNDES a partir de 1998, com os governos estaduais para contrapartida a projetos de saneamento.	144
3.19	Programas federais voltados para o desenvolvimento institucional, década de 1990.	145
3.20	PMSS I - Componente investimentos: investimentos e resultados.	146
3.21	Principais programas financiados pelas agências multilaterais na área do desenvolvimento urbano, incluindo saneamento.	153
4.1	Municípios abastecidos e entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água, por esfera administrativa, segundo as grandes regiões – 2000.	156
4.2	Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário, por esfera administrativa das entidades, segundo as grandes regiões – 2000.	157
4.3	Operações contratadas pelo BNDES a partir de 1996, para financiamento a concessionárias privadas de serviços de água e esgoto.	175
4.4	Indicadores por prestador de serviços.	183
4.5	Índice de perdas de faturamento para empresas selecionadas.	191
4.6	Tarifa média praticada, por empresas selecionadas.	192
4.7	Despesas com o serviço por m <sup>3</sup> faturado para empresas selecionadas.	193
4.8	Índice de produtividade para empresas selecionadas.	194
5.1	Estimativa de investimentos necessários à universalização do saneamento.	201

## QUADROS

1.1	Transição na Reforma do Estado.	69
4.1	Concessões Municipais à iniciativa privada – 1990/1999.	168
5.1	Síntese dos investimentos direcionados ao saneamento, década de 1990.	201

## GRÁFICOS

3.1	- Taxas de investimentos em água e esgotos, 1972/2000.	132
4.1	- Entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água, por esfera administrativa, em %, ano 2000.	156
4.2	- Entidades prestadoras de serviços de abastecimento de esgotamento sanitário, por esfera administrativa, em %, ano 2000.	157
4.3	- Índice de perdas de faturamento por grupo de prestadores de serviços	186
4.4	- Tarifa média praticada por grupo de prestadores de serviços	187
4.5	- Despesas com o serviço x faturamento por grupo de prestadores	188
4.6	- Índice de produtividade por grupo de prestadores de serviços	189
4.7	- Índice de perdas de faturamento: 1995-2001	191
4.8	- Tarifa média praticada: 1995 – 2001	192
4.9	- Despesas com o serviço x faturamento: 1995 – 2001	193
4.10	- Índice de produtividade: 1995 - 2001	194

## SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
ABCON	Associação Brasileira de Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
ASEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos, Estado do Rio de Janeiro
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOT	Built, Operate & Transfer
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
ETE	Estação de Tratamento de esgotos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNS	Fundação Nacional de Saúde
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JBIC	The Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
MAS	Ministério de Ação Social
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OEMAS	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
OGU	Orçamento Geral da União
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Ações
SAAEs	Serviços Autônomos de Águas e Esgotos
SEDU	Secretaria Especial de Política Urbana da Presidência da República
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

*“É conhecida a estratégia de provocar uma infecção dosada para obter o antídoto. Por meio de um erro controlado nas funções tonais provocamos uma fermentação que, a depender do grau, fica entre a raiva e a vacina.*

*(...)Muitas vezes entramos em zonas de atrito ou até em mares tempestuosos. E, quer reajamos com um limbo de indecisões, quer nos lancemos numa luta temerária, quer nem percebamos a virose que nos consome, a nossa vida diária está repleta dessas tonalidades conflitantes”.*

Tom Zé, em Santagustin - *As funções tonais da harmonia tradicional* . Rio de Janeiro, 2002.

*“ The quality of state intervention in the economy depends on the quality of democracy. State reform should be guided by the goal of designing institutions that permit the society to pursue, under constitutional limitations, its collective goals, by enabling government intervention in the economy and subjecting governments to popular control”.*

Adam Przeworsky, em *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. New York, 1995.

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas no Brasil, na década de 1990, foram objeto de profundas transformações significando revisão de visões e posturas por parte do conjunto dos atores dos governos federal, estaduais e municipais, dos legislativos e da sociedade civil. Os processos implicaram novos arranjos, contradições e conflitos entre esses atores, com jogos explícitos e não explícitos de interesse que se manifestavam na renovação do aparato legal e das formas de gestão das políticas públicas, especialmente na relação dos setores público-privado.

Muitos dos conceitos disseminados no período, advindos com a opção pela inserção acelerada do país no movimento de globalização, colocavam em cheque princípios profundamente arraigados em diversos setores da sociedade civil, emergindo na década anterior da luta pela redemocratização que culminou com a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Para muitos, a constituição cidadã; para outros, vista como um entrave às transformações necessárias à modernização do Estado brasileiro. A reconquista das liberdades democráticas e de direitos sociais imputavam ao Estado um papel central na redução dos déficits de acesso a condições básicas de cidadania – caracterizada como a dívida social; ao mesmo tempo em que o cenário econômico e financeiro internacional reduzia a capacidade de investimento e gestão do Estado nessa direção e apontava novo desenho para a relação Estado-cidadão. Apesar de alguns aspectos convergentes, especialmente com relação à necessidade de instrumentos de transparência e controle social do Estado, as abordagens permaneceram conflitantes em seu viés ideológico e nas demandas por grupos de interesse. Prevaleceu o pensamento hegemônico neo-liberal, com o Estado

*“levando às últimas conseqüências um projeto de inserção internacional e transnacionalização radical do controle dos nossos centros de decisão e de nossas estruturas econômicas, com o apoio de uma aliança de poder estabelecida por nossas elites econômicas e políticas – que muitas vezes atuam como defensoras e porta-vozes de fortes interesses internacionais –, com base num diagnóstico prévio, fortemente influenciado por considerações de cunho ideológico”* (Fiori, 2001:01).

As transformações nas maneiras de conceber, gerir e implementar as políticas públicas ocorreram dentro de uma concepção de reforma do Estado, com ritmos e níveis de aprofundamento diferenciados, segundo os jogos de interesses e segundo a maior ou menor hegemonia de determinados atores e as características de cada setor.

Este trabalho tem por objetivo estudar e analisar tais processos de transformação e conflitos no campo das políticas de saneamento (aqui focadas em abastecimento de água e esgotamento sanitário), verificando como e em que limites foram incorporados os paradigmas da reforma do Estado ao setor e de que maneira esses conflitos se refletiram na expansão e melhoria da prestação dos serviços para a população.

Parte-se do pressuposto de que algumas das características intrínsecas desses dois campos do saneamento ambiental implicaram na impossibilidade de generalização da agenda de reforma de Estado, tal como ocorrido em outros setores de infra-estrutura, tendo-se uma percepção prévia de retração de investimentos e da ação governamental no setor, sem a esperada ascensão dos investimentos e da participação do setor privado.

Trata-se de uma agenda em processo de construção no período de estudo, cujas análises e avaliações específicas são poucas. Verificam-se debates sobre modelos e

tendências muitas vezes eivados de uma visão ideológica prévia, tornando as análises maniqueístas e carentes de dados e resultados.

O aprofundamento e conhecimento do cenário, dos dados do setor e dos conflitos enfrentados servirão de base para, ao final, permitir a formulação de propostas para a superação desses conflitos, visando a universalização do atendimento ao conjunto da população.

O período delimitado para estudo é a década de 1990, período de maior ebulição dessas transformações, que continuam conflituosas, neste início de século. Essa delimitação referencial permite a utilização de dados de fontes primárias que abrangem o período específico, como os Censos Demográficos de 1991 e 2000, as Pesquisas Nacionais de Saneamento Básico - PNSB de 1989 e 2000 ou os Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos do Sistema Nacional de Informações para o Saneamento – SNIS, desde 1995. Entretanto, sempre que disponíveis e importantes, alguns dados e informações ultrapassam esse período, chegando a 2002, uma vez que as características da década anterior se estendem até o final do segundo mandato Fernando Henrique Cardoso.

Minha inserção e interesse neste tema decorre da permanente atuação profissional e militância nos campos da gestão urbana e ambiental, com especial viés municipalista. Os desafios colocados aos municípios brasileiros frente às amplas demandas pela melhoria das condições urbanas, de saúde pública e ambientais, muitas vezes não são adequadamente enfrentados frente à ausência de políticas claras nos três níveis de governo, de programas adequados de financiamento e de sustentabilidade dos sistemas, além das perplexidades originadas na radicalização de posicionamentos sobre os modelos institucionais de gestão.

Desde a questão de competências constitucionais, passando pelas formas de gestão, até o perfil dos programas e as soluções tecnológicas a serem adotadas, todos os aspectos aqui tratados, espero, poderão ajudar a subsidiar os embates no setor e a ação de seus atores.

### **AS ESPECIFICIDADES DO SANEAMENTO: TEMAS FUNDAMENTAIS PARA O DEBATE**

São destacados, a seguir, alguns conceitos e temas fundamentais para a caracterização das especificidades do setor saneamento e sua diferenciação frente a outros setores, temas esses que conformam os posicionamentos nos debates e delimitam as abordagens e análises apresentadas ao longo do trabalho. Esses temas serão também retomados ao final, nas análises e proposições para nova política para o setor.

#### **O conceito de saneamento: política de saúde pública, infra-estrutura ou meio ambiente.**

Deve-se esclarecer, antes de tudo, o conceito de saneamento do qual estamos aqui tratando. A referência principal é a da visão mais ampla do **saneamento ambiental**, abrangendo os serviços e sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento dos efluentes, coleta e destinação final dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores, associados aos aspectos de saúde e do meio ambiente natural e construído. Entretanto, para fins da pesquisa aqui elaborada, o objeto se concentra no chamado saneamento básico - abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isto porque é sobre esses dois sistemas que se verificam os maiores conflitos de competências, que se refletem nos dilemas federativos de construção de políticas e se situam os principais debates sobre gestão e regulamentação. Por essa razão, tal opção

metodológica não deve ser vista como excludente da abordagem integrada do saneamento ambiental na perspectiva das suas interfaces com a saúde pública e com o meio ambiente.

O conceito de saneamento tem se transformado, desde o século XIX, em função da ampliação do conhecimento científico, das mudanças de paradigmas e mesmo da visão de saúde pública, bem estar da população e do indivíduo e, mais recentemente, da questão da sustentabilidade ambiental. Ou ainda, numa visão sócio-construtivista (Fourez, 1996), em função da hegemonia de determinados grupos, órgãos ou agências, na formulação e financiamento do setor.

Na vigência das teorias miasmáticas e contagionistas (Rosen, 1994), o enfrentamento das endemias implicava o arejamento e salubridade nos espaços das habitações, fábricas, edifícios públicos e, mais amplamente, nos quarteirões e cidade como um todo. São desse período a proliferação de grandes projetos de renovação e remodelação urbana, incluindo os aspectos de habitação, circulação, drenagem e destinação de resíduos sólidos e esgotos. O conceito de saneamento urbano é apresentado de forma abrangente, respondendo ao desafio da urbanização acelerada (especialmente na Inglaterra, França e Alemanha) e engloba todos os aspectos associados à implementação de infra-estrutura e prestação de serviços de abastecimento de água tratada, coleta e afastamento do lixo, afastamento dos esgotos, coleta e drenagem das águas pluviais, de maneira a evitar o mau-cheiro, pocilgas e ambientes propícios ao contágio, assim como a criação de parques e áreas verdes (Benevolo, 1982). Entretanto, vale ressaltar que as soluções para lixo e esgotos, além de águas pluviais, significava apenas seu afastamento, não se considerava – e não estava proposto como problema para a sociedade e governos – adequado destino final e tratamentos dos resíduos e efluentes.

Os avanços da ciência e da microbiologia Pasteuriana revelaram a causa microbiana de inúmeras doenças (Costa, 1986; Benchimol, 1999) e o estabelecimento do princípio da imunização antibacteriana e antitóxica. As novas formas de combate às epidemias, agora ambulatoriais, por vacinação, etc, ao contrário do que poderia ser sugerido, não significaram o refluxo dos amplos projetos de reurbanização e renovação urbana antes indicados. Por um lado, porque a proliferação de insetos transmissores implicava a erradicação das águas paradas e valas negras, espaços de reprodução desses insetos, exigindo mais obras; por outro, porque a própria imagem de urbanização, de transição para a ordem capitalista moderna e de integração social pressupunha tais exigências. No Rio de Janeiro, por exemplo, as grandes campanhas sanitárias promovidas sob a liderança de Oswaldo Cruz, que significavam o exercício dos novos instrumentais técnicos e organizativos da Saúde Pública fundados na medicina experimental (Costa, op.cit.), não inibiram e, ao contrário, correram em paralelo às intervenções urbanísticas de Pereira Passos no centro da cidade<sup>1</sup>. O conceito de saneamento das cidades, especialmente no Estado de São Paulo, desenvolvido por Emílio Ribas entre 1897 e 1918, envolvia obstrução de poços, drenagem de águas estagnadas, drenagem profunda do solo, retificação dos cursos d'água e construção de grandes docas, redução dos focos de criação de insetos e remoção do lixo. E é esse conceito que vai se associar aos trabalhos de vacinação e educação sanitária desenvolvidos nas campanhas de saneamento rural promovidas a partir da década de 10 (Hochman, 1998). Pode-se considerar, nesse período e na década seguinte, uma forte aproximação entre a visão e as ações de saúde pública e de saneamento.

Esta aproximação perdura conceitual e praticamente nas décadas de 30 a

---

<sup>1</sup> Sobre esse tema ver CHALHOUB, 1996 e CARVALHO, 1987.

50, dentro de um processo de profissionalização do médico sanitário e formação de quadros governamentais (Hochman e Fonseca, 1999). Este é um período em que se ampliam a distância entre a visão de saúde pública preventiva e a assistência médico-hospitalar, associada aos institutos de previdência e hospitais corporativos característicos da era Vargas. Pode-se entretanto observar que a reforma do Ministério de Educação e Saúde Pública proposta pelo Ministro Capanema em 1935 e que se manteve até 1953, instituiu 12 serviços nacionais centralizados, cada um deles voltado para uma endemia específica, entre os quais um – o Serviço Nacional de Águas e Esgotos – que traduzia a proximidade do tema do saneamento com a saúde pública. (Hochman e Fonseca, op. cit.)

O afastamento conceitual e prático entre as duas áreas se dará claramente a partir das grandes instituições criadas no final dos anos 60, já sob o regime militar, que se traduziram em organismos centralizadores de recursos, políticas e ações, com a fragmentação e especialização dos temas de atuação. A política nacional de saúde estava orientada para a prática médica curativa, individual, assistencial, em detrimento da saúde pública, preventiva e de interesse coletivo (Oliveira e Teixeira, 1986; Filho e Oliveira, 1990). O saneamento passou a ser tratado em grande escala, a partir de 1967, pelo Banco Nacional da Habitação – BNH, direcionando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS para a habitação e o saneamento através do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA (Fizson, 1990). As prioridades e critérios para alocação de recursos nenhum vínculo tinham com políticas locais, regionais ou gerais de saúde. O financiamento ao desenvolvimento urbano significava financiar unidades habitacionais do setor privado ou grandes conjuntos habitacionais através de cooperativas, com o sistema viário e a infra-estrutura urbana como parte do processo de ocupação do espaço urbano. Mas o foco do saneamento direcionou-se fundamentalmente para a questão do

abastecimento de água tratada, em qualidade e quantidade adequadas à demanda gerada pela urbanização acelerada. Ou para grandes projetos de drenagem associados a sistema viário, na maior parte dos casos, em avenidas de “fundo de vale”. A disponibilidade de água tratada era, e ainda é, uma prioridade do ponto de vista da saúde pública e, a despeito dos custos e estratégias e diferenças regionais, os patamares de atendimento se ampliaram significativamente, como se verá no capítulo 3.

Também deve ser lembrado que a noção de saneamento esteve muito associada a obras e ao interesse das empreiteiras em soluções em maior escala e tecnologias mais caras. Para o esgotamento sanitário, na maioria das vezes, os investimentos se limitaram à construção de redes e emissários, jogando o efluente líquido “in natura” nos rios, lagos e costas marítimas. Mesmo quando previstas as “ETEs” (estações de tratamento de esgotos), sua escala, altos custos de construção e operação inviabilizavam a realização da obra ou implicaram sua postergação. O lixo, por sua vez, era de competência exclusiva municipal e o máximo que o BNH financiou foi a aquisição de terrenos para “aterros sanitários” (que se transformaram em lixões), caminhões para empresas privadas e – o recurso mais desperdiçado – nas mágicas soluções das usinas de reciclagem e compostagem. Uma visão e uma ação, portanto, parcial e fragmentada, do ponto de vista da relação saúde pública/saneamento e do próprio saneamento. Nesse período, o conceito predominante era o do chamado saneamento básico, englobando abastecimento d’água e esgotamento sanitário; as agências multilaterais como o Banco Mundial ou PNUD se referiam muitas vezes à “água e saneamento”, usando saneamento como sinônimo de esgotamento sanitário.

Como se sabe, água tratada gera esgoto, urbanização gera resíduos sólidos, e por conseguinte a questão da poluição em geral e dos recursos hídricos, em

particular, passa a ser foco importante das agendas políticas e sociais. Já nesta década, por influência da conscientização da sociedade para as grandes questões do meio ambiente, constrói-se o conceito mais amplo de saneamento ambiental, talvez mais próximo do conceito original das campanhas de saneamento rural: engloba o abastecimento de água tratada; o esgotamento sanitário, o tratamento e o destino final dos efluentes; a coleta, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos urbanos – residenciais e industriais - a drenagem urbana e o controle de vetores (Bezerra, Fernandes, Zveibil e La Rovere, 2000). Cada um desses temas e serviços tem características diversas quanto à escala, tecnologias, custos e formas de cobrança dos usuários assim como esfera de competência para sua prestação, mas devem ser tratados em seu conjunto na perspectiva do planejamento e gestão urbana.

### **Saneamento – dever do Estado ou prestação de serviço**

A Constituição Federal, explicita a saúde (art. 6º e 196) e o meio ambiente equilibrado (art. 225) como direitos sociais e dever do Estado, sem especificar a questão do saneamento, que pode ser associada às anteriores.

As abordagens oriundas dos movimentos sociais e de diversas entidades atuantes no setor atribuem ao setor saneamento propriedades que potencializam uma dinâmica participativa na redefinição das relações entre o Estado e setores organizados da população entre as quais Cordeiro destaca:

*“a) o Saneamento como objeto de política pública (...) vista não como um campo de decisões administrativas com implicações técnico-burocráticas, mas como um espaço de expressão dos conflitos que são travados na luta pelo direito à cidade; b) o Saneamento como equipamento de consumo coletivo, como base importante da*

*diferenciação da qualidade de vida na cidade, como elemento de valorização da terra urbana, como materialidade da exclusão e segregação, e ponto básico de organização e reivindicação de setores da população de baixa renda” (Cordeiro, 1996 :12).*

Para essas correntes, *“a universalização dos serviços e controle da iniciativa privada são essencialmente opostos (...) a privatização das empresas de saneamento está associada à idéia de ameaça à soberania nacional” (Arretche, 1996:73).*

Em contraponto, setores governamentais e privados passaram a enfocar, ao longo da década de 1990, o abastecimento de água e esgotamento sanitário como prestação de serviços, cuja universalização estaria vinculada à sua viabilidade financeira.

Para esses grupos, *“privatização e política de tarifas reais são instrumentos de modernização do setor, que se encontram em significativas experiências de reforma no plano internacional, tentativas estas plenamente viáveis para o caso brasileiro” (Arretche, op.cit.: 75).*

Costa (1998) avalia que o novo cenário intelectual referenciado na reforma do Estado e na difusão da norma do mercado promove uma surpreendente reconceituação do saneamento como área social, ainda que pautado pela lógica de mercado e pela natureza empresarial de sua produção. Alerta, contudo, que a universalização do atendimento nas áreas de baixa renda exigiriam aporte de recursos a fundo perdido.

*“Neste sentido, a abertura para formas de investimento privado seria um mecanismo pelo qual poder-se-ia contornar a crônica escassez de recursos, mesmo que para o setor público restassem as fatias menos atraentes desse mercado (...) O mesmo critério – da viabilidade financeira – deveria ser aplicado à política tarifária: (...) uma política de tarifas realistas é condição necessária para o equilíbrio financeiro das empresas operadoras e a conseqüente possibilidade de manutenção*

*e expansão dos investimentos, sem a qual não é possível universalizar os serviços* (Arretche, idem: 75).

Conforme se verá adiante, essas posturas, ou as coalizões de interesse, antagônicas por princípio, foram um dos fatores que interferiram profundamente no resultado final das políticas e impediram ou postergaram a construção de uma política nacional de saneamento, ao longo da década, sendo que a superação desse antagonismo será condição *sine-qua-non* para o avanço no setor.

### **Competência e titularidade para gestão**

Este é um dos temas mais polêmicos e conflitantes, objeto de vetos à promulgação de uma política nacional de saneamento, segundo os grupos de interesse. Por essa razão, entre outras, o projeto de lei 4.147/2001 enviado pelo executivo ao Congresso Nacional formulando Política Nacional de Saneamento, recebeu vários substitutivos, não foi à plenária, e foi retirado da pauta de votações pelo novo governo.

A Constituição Federal indica que constitui responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover “*programas de construção de moradias e melhoria das condições de saneamento básico*” (art. 23, inciso IX); remete aos estados a possibilidade de instituir regiões metropolitanas para “*integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*” (art.25); e preserva a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art.30), entre os quais a jurisprudência inclui a gestão do saneamento básico.

Ou seja, o município é o poder concedente dos serviços de saneamento e, como tal, deve definir sua opção pela forma mais adequada de gestão e prestação dos serviços, se por administração direta, indireta, terceirização, concessão ao setor privado ou

à empresas estaduais públicas ou privadas, ou ainda o consorciamento com municípios que compartilhem o mesmo sistema ou bacia hidrográfica.

Diferentemente de outros setores, como energia ou telefonia, por exemplo, nos quais o poder concedente se concentrava no nível federal e para os quais foram criadas agências reguladoras com papel de regular e fiscalizar empresas estatais privatizadas – conforme será analisado ao longo deste estudo – o saneamento esteve, desde os anos 1970, majoritariamente a cargo de concessionárias estaduais, cuja prestação dos serviços era a elas concedida pelos municípios.

Ao mesmo tempo, conforme também se verá ao longo do trabalho, determinados setores buscam garantir a competência do nível estadual nos municípios conurbados ou que partilham os mesmos sistemas, buscando interpretações diferenciadas:

*“A crescente urbanização brasileira gerou uma série de aglomerações urbanas em que é necessário compartilhar infra-estruturas e serviços de saneamento básico, como em algumas das nossas regiões metropolitanas. Esta mesma urbanização gerou a ocupação do território em áreas de escassez de recursos hídricos, como no Norte de Minas Gerais e em grande parte da Região Nordeste. Da mesma forma, a prestação dos serviços de abastecimento de água nestas regiões exigiu a construção de infra-estrutura hídrica, como adutoras de água bruta e mesmo de água tratada. Pelo menos no que se refere aos aspectos técnicos, como exposto acima, não é possível definir que estes serviços são, na sua integralidade, de interesse local. Nestes casos, os serviços são de interesse não de um município, local, mas, antes, de todos os municípios envolvidos. Ou seja, existe um interesse comum a todos, convivendo com o interesse local de cada um. Como visto, a Constituição não atribui estes serviços à União. Se eles não podem, porventura, na sua integralidade, ser considerados de interesse local, a*

*sua competência poderia ser atribuída aos estados. Estes possuem competência remanescente sobre tudo aquilo que não lhes for vedado, portanto, a titularidade de serviços comuns ou regionais poderia recair sobre eles. Exatamente como ocorre, historicamente, com o transporte intermunicipal de passageiros”* (Abicalil, 2002 a:11).

A visão estadualizante, contudo, não foi hegemônica, nem mesmo no executivo federal, mantendo-se como objeto de controvérsias entre vários agentes governamentais estratégicos para o setor, como a SEPURB/SEDU e o BNDES.

### **A questão do monopólio natural**

As características dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, implantados através de redes e implicando obras de engenharia e ativos que não podem ser retirados após períodos de concessão, induzem a que sejam considerados como “monopólio natural”, uma vez que, na perspectiva de estímulo à concorrência para redução de custos ao consumidor/usuário, não cabe a implantação de sistemas paralelos ou concorrenciais. Em nenhuma hipótese o usuário desses serviços pode ter a opção de escolha entre vários fornecedores: *“Em condições de monopólio, o interesse do capitalista não coincide com o consumidor, a lucratividade não corresponde à chamada eficiência social”* (INFURB, 1995:71).

Por essa razão, entre outras, vários grupos de interesse são contrários à privatização no setor. Outros argumentam que ela é possível e que a sinalização para que o setor privado busque maior eficiência, com conseqüentes reduções de perdas, custos e tarifas para o usuário, deve se dar no momento da concorrência e através dos instrumentos de regulação.

*“Nos últimos anos, todos os monopólios naturais têm sido questionados. Quando públicos, pelas interferências políticas na gestão das empresas, pelas indefinições de fronteira entre produção e regulação, pela burocracia gerencial e captura de parcela significativa da renda monopolista pelos funcionários das empresas, etc.. Quando privados, pela ineficiência da regulação, principalmente decorrente da assimetria de informações, pelo abuso da posição monopólica e apropriação de renda excessiva, além do risco de captura dos reguladores pelas empresas” (Pereira, 1998 b:25).*

Ou seja, a possibilidade de coibir abusos de um setor monopólico implica em real capacidade do poder concedente para regular e fiscalizar o ente regulado e isso se refere tanto a empresas municipais privatizadas quanto a concessionárias públicas estaduais que recebam a concessão dos municípios; em paralelo os aspectos de transparência e o *accountability* passam a envolver o controle social tanto sobre regulador quanto sobre o regulado, superando as tradicionais relações de prestador de serviço/consumidor ou usuário.

Na busca de alternativas às características de monopólio natural, é importante refletir também sobre os aspectos, considerados aparentemente definitivos, como a verticalização dos sistemas, abrangendo o abastecimento de água desde a captação, adução e tratamento até a distribuição aos consumidores e o esgotamento sanitário, desde a coleta, às estações elevatórias e estações de tratamento e disposição final. É necessário observar as escalas dos sistemas e seu caráter unitário, função, muitas vezes, das opções tecnológicas adotadas.

No abastecimento de água, evidentemente, na maioria dos casos, trata-se de apenas um ou poucos pontos de captação, resultando em sistema unitário. Entretanto, para fins de operação e manutenção, o sistema pode ser subdividido em etapas. Já no caso do esgotamento sanitário, a tecnologia utilizada, os padrões das escalas de coleta e

tratamento, podem definir não um sistema único, mas sim diversos subsistemas autônomos, o que poderia configurar a oportunidade de formas de gestão múltiplas e concorrenciais – não no mesmo espaço territorial, mas nos padrões e custos dos serviços. Esse tema será retomado no próximo item, sobre as tecnologias x custos.

### **A universalização do atendimento, tecnologias, custos e tarifas**

A universalização de alguns serviços públicos, como telecomunicações e energia, por exemplo, estão diretamente associadas ao desenvolvimento tecnológico, que avança na direção do barateamento dos custos dos sistemas e aparelhos utilizados, permitindo ampliação do espectro de usuários e, conseqüentemente, reduzindo mais ainda os custos para o consumidor/usuário.

Diferentemente de outros sistemas de infra-estrutura, os serviços de saneamento exigem sua universalização, do ponto de vista da saúde pública e da preservação do meio ambiente, sendo nociva a concentração de serviços apenas em áreas privilegiadas da cidade ou seu acesso a consumidores capazes de arcar com os custos de tais serviços, Ou seja, devem atingir igualmente à toda a população, uma vez que os efeitos da ausência dos sistemas não se circunscrevem a determinado grupo ou bairro, afetando toda a comunidade.

É claro que a busca da universalização – meta básica de todos os programas de saneamento – estará associada aos recursos disponíveis para tal. Por sua vez, os custos dessa universalização, ademais da disponibilidade pura e simples de linhas de financiamento públicas ou de recursos privados, estarão diretamente associados à tecnologia a ser utilizada para implantação e manutenção dos sistemas, bem como à capacidade de pagamento dos usuários.

*“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”* (INFURB, op.cit.: 75)

Essas opções remetem, mais uma vez, ao debate sobre as escalas e tecnologias, especialmente no campo do esgotamento sanitário - coleta e tratamento - onde se configuram as maiores carências e os maiores custos para universalização.

Cordeiro (1996) defende que o caráter de rede inerente ao Saneamento *“tanto pode possibilitar a passagem da carência formulada no nível individual para o nível técnico como instaura um diálogo entre racionalidade técnica e o saber popular”* (op.cit.:12) e encaminha na direção de processos participativos nas concepções da gestão do saneamento, através dos quais pode-se chegar às soluções mais adequadas à cada realidade na equação do trinômio *tecnologia x custos x tarifas* (Zveibil, 1999).

A questão das escalas remete também aos sistemas integrados, que atendem a mais de um município, foco primordial das controvérsias sobre o poder concedente, já que alguns setores defendem a estadualização desses sistemas. Outros grupos apontam para avanços na direção da articulação inter-governamental (municípios, entre si; municípios/estado/sociedade civil), absorvendo os conceitos de gestão por bacias hidrográficas – direção preconizada pela Lei Nacional de Recursos Hídricos e pela Agência Nacional de Águas.

### **Estruturas de regulação e controle**

Araújo (1998) aprofunda a reflexão sobre o termo *regulação*, considerando vários círculos concêntricos. O primeiro abrangeria a formulação de políticas, a legislação pertinente, o contrato de concessão, o agente regulador propriamente dito e o concessionário. O segundo se refere ao ambiente geral, formado por outras leis, com impacto direto ou indireto sobre a qualidade dos serviços, por *policy-makers*, pela mídia, e pela opinião pública, contracenando com o primeiro círculo. Considera que o núcleo das dificuldades nesse campo é a dispersão do poder para a concessão dos serviços, constatando que, historicamente no país, poder concedente e concessionário se confundiam ou invertiam papéis, sendo que todas as organizações envolvidas eram públicas (p.84).

Talvez o maior consenso alcançado se refere à necessidade de separação das estruturas de regulação, controle e operação dos sistemas, em quaisquer dos níveis de governo que concedam seus serviços.

A controvérsia sobre a titularidade se rebate diretamente na definição do nível de governo responsável pela definição das condições para prestação, delegação e regulação dos serviços, aplicáveis a todos os prestadores, públicos e privados, foco importante do projeto de lei antes citado e que compõe o eixo principal da reforma do Estado para o setor saneamento. Ou seja, a reforma pretendida não poderia ser definida apenas sob a égide do governo federal e alguns estados; e a estrutura federativa tem reflexos na produção de resultados no processo de reformulação do aparelho estatal. Sobre esse tema, Abrúcio e Costa observam que:

*“Como as políticas sociais foram descentralizadas, se as estruturas governamentais sub-nacionais não forem profundamente reformuladas, todo o projeto de reforma do Estado perderá legitimidade social. É aqui*

*também que as novas formas de gestão e a democratização do Poder público se constituem em questões-chave da reforma do Estado” (1998:15).*

No caso do saneamento, a própria escala do controle social está em xeque, na medida em que o debate sobre a titularidade dos serviços recaia sobre municípios ou estados (Zveibil, 2002).

Conforme se verá, ao longo do trabalho, não se logrou, na esfera federal, criar estruturas e aparato legal de regulação e controle. Apenas alguns estados avançaram nessa direção, através da criação de agências reguladoras de serviços públicos concedidos, entre os quais o saneamento, porém sem especial foco no setor. Dos poucos municípios que concederam os serviços ao setor privado, não há ainda uma avaliação das estruturas criadas para regular essa relação, verificando-se conflitos permanentes nos processos.

### **Financiamento da expansão e operação dos sistemas, tarifas e subsídios**

No cenário de ajuste fiscal enfrentado na década em questão, superado o modelo baseado nos grandes investimentos do Estado através das concessionárias estaduais, o desafio colocado está na busca de novas formas de financiamento à expansão e manutenção dos sistemas, *vis-à-vis* a necessidade já debatida de sua universalização.

Nesse sentido, as estratégias preconizadas pelos defensores da reforma do Estado, as concessões ao setor privado seriam um caminho para i) garantir entrada de aporte de novos recursos, não governamentais e ii) maximização da eficiência das empresas operadoras de serviços, com conseqüente redução de custos e de tarifas para o consumidor.

Paradoxalmente, um dos primeiros estudos referenciais do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS apontava que:

*“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, por menos solvável que seja” (INFURB, 1995: 77).*

A superação desse impasse aponta para a discussão da utilização de subsídios cruzados. Originalmente, no modelo estadualizante do PLANASA, as concessionárias estaduais promoviam o cruzamento de subsídios entre cidades, através dos custos diferenciados dos sistemas *versus* tarifas padronizadas, o que ainda segue ocorrendo. Por um bom tempo, o Banco Mundial evitou o debate sobre a questão dos subsídios, na perspectiva do conceito do exercício de tarifas realistas, da prestação do serviço como mercadoria. Entretanto, mais recentemente, esse tema volta a ter destaque, vista a necessidade de universalização do atendimento, buscando-se agora formas de subsídios cruzados entre faixas de renda e patamares de consumo, ou do subsídio governamental direto ao consumidor.

### **Os atores do setor saneamento**

Os vários temas antes indicados remetem a complexos debates e posicionamentos bastante divergentes, segundo os atores do setor saneamento. Os principais atores que podem ser identificados como atuantes no setor, ao longo da década de 1990, são:

- Agentes governamentais, liderados pelo grupo vinculado à Unidade de Gestão de Projetos – UGP, patrocinada pelo Banco Mundial, através do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, reunindo a SEDU/PR, o IPEA e envolvendo também a CAIXA e o BNDES, responsáveis pela definição da política pública e do novo modelo para o setor e das linhas de financiamento;
- Concessionárias de Saneamento Básico – CESBs, representadas pela AESBE;
- Governos municipais ou os Serviços Autônomos de Águas e Esgotos, representados pelas entidades municipalistas e pela ASSEMAE;
- Empresas privadas voltadas para a operação dos serviços de saneamento, representadas pela ABCON;
- profissionais, consultores e empresas de equipamentos e engenharia, voltadas para planejamento, projeto, equipamentos e obras, representadas por várias entidades, como a ABES, ASFAMA, etc.;
- funcionários das concessionárias públicas de saneamento, representados pela Federação Nacional dos Urbanitários;
- universidades, centros de estudos e ONGs atuantes no tema, como a ENSP, o IBAM, o IDEC e a POLIS;
- movimentos sociais, interessados na universalização do atendimento, através do Fórum Nacional da Reforma Urbana e Movimento Nacional de Luta pela Moradia.

É interessante observar que várias coalizões diferentes são formadas a partir de determinados grupos de interesse, sendo que esses atores podem participar de diversas dessas coalizões vestindo, nas palavras de Borsoi (2003) “*vários diferentes chapéus*” segundo o tema em questão.

Conforme indica Jacobi, as instituições da sociedade civil não representam um “todo monolítico, caracterizando a maior complexidade da sociedade e trazendo à tona as diferenças entre as associações da sociedade civil e os grupos de interesse” (2000:18). As coalizões entre os grupos de interesse vão interferir no resultado final das políticas como comenta Pierson, ao sugerir que as transformações das políticas públicas sociais no viés das reformas de Estado, dependerão, em parte, da influência política de grupos anteriormente apoiadores do welfare state:

*“Those supporters include groups of beneficiaries, producer interests with a stake in either the provision of specific services or in a pattern of public intervention in the marketplace (e.g. labor unions), and public-interest organizations dedicated to advancing programs for the underprivileged and underrepresented. Although the strength of such groups is clearly one determinant of retrenchment outcomes, a government seeking cutbacks could be expected to try to weaken the political position of its potential opponents”* (Pierson, 1994:158).

No caso do saneamento, não se pode simplesmente separar os grupos caracterizando-os como governo e sociedade civil, ou como reformadores *versus* “clientela” da política setorial anterior, que usariam seu poder de veto buscando a manutenção das políticas do *welfare* (Pierson, op.cit.).

Melo (1989) demonstra que, desde a década anterior, a essa configuração complexa de interesses opera num quadro instável de alianças e coalizões setoriais onde uma extensa rede de associações e instituições joga um papel destacado. Na segunda metade da década de 1990, se organizou a Frente Nacional para o Saneamento, com as entidades da sociedade civil enfrentando as propostas governamentais da reforma do setor, estas calcadas nas concessões à iniciativa privada e na redução da competência municipal

como poder concedente pelos serviços de saneamento. Nessa frente se juntaram especialmente i) entidades municipalistas e estadualizantes; ii) representantes de interesses corporativos de funcionários das concessionárias e iii) entidades representativas dos movimentos por moradia e reforma urbana. Mas outros grupos de interesse também se aproximaram dessa frente como empresas fornecedoras de equipamentos; entidades representantes do setor privado com interesses na privatização (especialmente na escala municipal) e em obras, entre outras.

Sequer o setor privado interessado nas concessões pode ser visto como unitário, já que – conforme se verá no capítulo 4 – às empresas multinacionais de saneamento interessava a estadualização com a concessão dos serviços em maior escala e às menores empresas de engenharia brasileiras interessava a municipalização com potenciais concessões em escalas menores, compatíveis com suas capacidades de disputa de mercado.

Assim, sobre cada tema tratado, os arranjos e coalizões serão diferenciados. Ao longo deste trabalho será possível, em vários momentos, identificar as diferentes posturas entre esses atores e eventuais coalizões com objetivos determinados.

## **INFORMAÇÃO SOBRE A ESTRUTURA E CONTEÚDO DOS CAPÍTULOS**

O trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução:

### **O capítulo 1 - Globalização, reforma do Estado e o setor saneamento**

- apresenta o cenário mundial e nacional na década de 1990, que emoldura os debates e as diferentes concepções sobre o papel do Estado e seu rebatimento no setor do saneamento. Inicia-se com os debates sobre globalização e reforma do Estado informando os argumentos referenciais que acabarão por polarizar as posições dos atores do setor; em seguida

explicita-se um quadro das experiências internacionais de concessões e privatização no campo do abastecimento de água e esgotamento sanitário, no intuito de perceber as diferentes características das reformas em alguns países e identificar a real dimensão dessas experiências, disseminadas universalmente como a solução para o setor. A terceira parte enfrenta a questão da disseminação dos paradigmas da reforma do Estado, através das elites dirigentes e grupos de interesse, como indutoras das transformações das políticas públicas nacionais. Por fim, a última parte informa sobre o modelo de reforma do Estado adotado no Brasil, implicando novas formas de regulação e gestão, com a criação das *agências regulatórias*.

**O capítulo 2 - O rebatimento do cenário no setor saneamento; os modelos institucionais em debate** – aproxima o olhar sobre o campo do saneamento, em termos do modelo institucional proposto nos anos 1990. Aborda as características do setor que implicaram *timings* diferenciados, em relação a outros campos da infra-estrutura, para aprovação e implementação da proposta de reforma do Estado. Retoma brevemente o modelo anterior, do PLANASA, centralizado e estatizado, seguido da proposta de novo modelo para o setor gestado pelo conjunto de entidades da sociedade civil, no início da década de 1990. Aprofunda-se especialmente no Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS – parceria do governo brasileiro com o Banco Mundial, estudando os principais documentos produzidos em seu âmbito, que acabaram por embasar e nortear o novo modelo institucional e desenho de política pública proposto no período.

Os **capítulos 3 e 4** procuram desvendar o emaranhado de números apresentados para o setor, oriundos de diversas fontes, nem sempre compatíveis ou fidedignas: **O capítulo 3 – A década de 1990 e os números do setor saneamento** – concentra-se nos dados referentes à ampliação da cobertura ao longo do período e o déficit

dimensionado no ano 2000. Enumera também o conjunto de programas e linhas de financiamento governamentais, buscando dimensionar os recursos verdadeiramente disponibilizados, de maneira a permitir identificar os focos das políticas na década e avaliar seu alcance.

O **capítulo 4 - programas e experiências de concessão no setor saneamento no Brasil** – procura trazer elementos para percepção do real alcance das experiências de concessão ao setor privado já realizadas no país. Inicia-se com uma emulação da distribuição dos prestadores de serviço por esfera administrativa, nos movimentos de estadualização ou municipalização e suas características público ou privada, debruçando-se sobre os programas governamentais voltados para incorporação do setor privado na prestação dos serviços de água e esgotos. Ao final, é realizado um breve exercício de comparação entre indicadores disponibilizados pelo Sistema Nacional de Indicadores Sociais – SNIS no intuito de verificar resultados diferenciados segundo as formas de gestão, resultados que, podemos adiantar, ainda são bastante frágeis frente ao recente histórico de transformação das formas de gestão.

Por fim, o **último capítulo – conclusões e proposições** - retoma os pontos cruciais do debate apresentados nesta introdução e recupera as principais conclusões evidenciadas pelas pesquisas e levantamentos, procurando apontar indicações para a construção de nova política para o setor.

**CAPÍTULO 1**

**GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO**

**E O SETOR SANEAMENTO**

## **CAPÍTULO 1**

### **GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E O SETOR SANEAMENTO**

Este capítulo busca recuperar os grandes temas associados à globalização e Reforma do Estado que emolduram o cenário construído no país ao longo da década de 1990 e condicionam os debates no campo do saneamento. Considerando que esse período foi marcado por profundas transformações em termos das políticas públicas em quase todos os campos da ação governamental, implicando novas relações entre os setores público e privado e novas formas de gestão dos serviços e da infra-estrutura, o capítulo contextualiza essas transformações, indicando os aspectos principais dos debates correntes e criando a moldura conceitual sob a qual serão situados, percebidos e analisados os processos brasileiros.

Interessa, para o âmbito deste trabalho, usar como referência os argumentos-chave, trazidos dos modelos internacionais, que orientam as políticas e ações de governo e os debates com a sociedade nessa direção, buscando verificar seu rebatimento no processo brasileiro e, particularmente no caso do saneamento, nas experiências de novas formas de gestão.

O capítulo é dividido em quatro partes principais: a primeira descreve o cenário mundial de transformações nos papéis dos Estados segundo os paradigmas disseminados sob a égide do pensamento do neoliberalismo e da globalização, incorporando alguns dos principais aspectos do debate crítico que se estabelece na passagem do século XX para o século XXI.

A segunda parte enfoca as experiências internacionais de reforma do Estado especificamente no setor saneamento, procurando destacar os modelos paradigmáticos e suas características principais, no intuito de contextualizar também as proposições formuladas para o Brasil e apresentadas no capítulo seguinte. A pesquisa procura demarcar os limites das propostas privatizantes, disseminadas como soluções universais e hegemônicas, mostrando que essas transformações ocorreram de maneira concentrada na França e Reino Unido, espalhando-se em alguns outros países através da expansão de poucas multinacionais do setor, consolidadas justamente nesses dois países.

A terceira parte busca trazer as abordagens de alguns autores sobre as formas e os processos de disseminação e incorporação dos paradigmas, indicando algumas “pistas” que permitirão, adiante, analisar criticamente as proposições e estratégias construídas no Brasil, nesse período, para o setor saneamento.

Finalmente, a quarta parte concentra-se em uma descrição sucinta da proposta oficial da reforma do Estado brasileiro a partir dos anos 90, direcionando-se à questão da busca de marcos regulatórios, através da criação das chamadas agências regulatórias. Nesse quadro, não se verifica solução específica para a regulação do setor saneamento mas comenta-se a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, pelo seu papel na gestão dos recursos hídricos e, portanto, interface com o saneamento ambiental. No capítulo 2, porém, ficará explícita a constatação de que, apesar dessa interface, a ANA não é uma agência reguladora do setor saneamento.

## **1.1 O CENÁRIO DA GLOBALIZAÇÃO E DAS REFORMAS DE ESTADO**

O enquadramento e descrição do cenário da globalização e disseminação das reformas de Estado não podem ser feitos aqui sem uma concomitante visão crítica de

tal movimento. A despeito de aparentemente se tratar da disseminação de um receituário único, é necessário percebermos que ele parte de uma matriz referencial básica, mas vai adquirindo variações resultantes das diferentes bases locais e formas de aplicação. Essas variações e resultados – incluindo grande número de crises e ameaças à ordem financeira internacional – informam revisões e críticas aos modelos referenciais, flexibilizando e relativizando sua aplicação.

Este início de século XXI é um momento propício a tal reflexão, visto surgirem cada vez mais espaços, na academia e na mídia para a identificação das limitações, vantagens e malefícios desses processos “avassaladores”, em especial nos países emergentes e do terceiro mundo.

É importante ressaltar que estamos analisando um período onde a difusão dessa matriz era absolutamente hegemônica, onde, no mais das vezes, as críticas ao “modelo” eram vistas como resistência a uma globalização inexorável, cujos benefícios se fariam sentir em todos os países que lograssem implantá-lo adequadamente. As crises enfrentadas por diversos países, no período, eram avaliadas como resultantes da incapacidade desses países em levar a bom termo a adequação de suas estruturas e de sua economia à nova geopolítica global.

Devemos recorrer a Fiori para confirmar esta afirmativa. Este indica que, especialmente após a derrota do mundo socialista, “... *nenhuma idéia secular tenha alcançado, até hoje, uma hegemonia tão extensa e aplastante*” (2001: 75), qualificando-a, a partir da afirmação de Margareth Thatcher - “*there is no alternative*” - como o “*moderno dogmatismo*” (op.cit.: 75).

Vale a pena transcrever o trecho onde formula a trajetória desse “pensamento único”:

*“Para compreender a força das novas idéias é preciso distinguir, claramente, entre duas etapas de sua trajetória vitoriosa. Na primeira, a nova crença econômica liberal serviu como arma ideológica na ofensiva interna que conduziu Thatcher, Reagan e “as altas finanças” ao comando político-econômico do mundo anglo-saxão. Depois da vitória liberal-conservadora e do início das políticas desregulacionistas dos governos americano e inglês, o próprio processo da globalização financeira foi forçando – num segundo momento – os países mais fracos a um ajustamento econômico, que colocou seus governos sob o controle dos mercados financeiros. Nesta etapa é que as idéias neoliberais se universalizaram e se transformaram num verdadeiro “pensamento único”, ao conquistarem os espaços midiáticos e intelectuais dos países que foram se submetendo às novas regras impostas pelo eixo anglo-saxão. Nesses casos, o “pensamento único” já não cumpriu mais um papel importante na luta entre grupos de interesse, como ocorrera nos países centrais. Transformou-se, com rapidez, num consenso e numa política extremamente vantajosa para as elites cosmopolitas e internacionalizadas dos países que se integraram, de forma subordinada, à nova ordem econômica mundial, desregulada, financeirizada e liderada pelos anglo-saxões. Do ponto de vista dos desfavorecidos ou excluídos pela globalização, entretanto, como no caso da maior parte da população dos países do ex-mundo socialista, e de toda a América Latina, transformou-se na explicação oficial da rendição pura e simples dos seus governantes” (Fiori, 2001: 76).*

O modelo inglês de reforma imposto por Thatcher tem características emblemáticas, tais como: retração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, ausência do controle sobre os fluxos financeiros, desemprego massivo, imposição de uma nova legislação anti-sindical, corte de gastos sociais, e um amplo programa de privatização. Nos EUA, com Reagan, a prioridade neoliberal foi distinta da inglesa, e concentrou-se mais

na competição militar com a União Soviética, visando derrubar o regime comunista, e lançando-se numa corrida armamentista sem precedentes, com altíssimos gastos militares, e criando um enorme déficit público. A hegemonia dessa ideologia se expandiu consideravelmente por outros países, gerando um desmonte radical do Estado de Bem-Estar, e mostrando o alcance e o êxito dessas propostas (Anderson, 1995).

Uma leitura crítica da década de 90, período ainda recente, contabiliza momentos de muitas transformações nacionais e internacionais, arbitrados por blocos político-intelectuais seduzidos por uma “nova” sociedade global, com apostas para um projeto universal, inclusivo e homogeneizador. A palavra-síntese para diagnosticar e explicar as transformações dos sistemas econômicos e políticos do período é “globalização”, cuja linha interpretativa ocupa um lugar na hegemonia das idéias quanto à redução da soberania dos Estados nacionais. De fato, o mundo vive um processo acelerado de internacionalização, acompanhado de mudanças radicais do quadro geopolítico. Um recente exemplo é o que vem ocorrendo na Europa, cuja unificação já é fato concreto, instigando o imaginário sobre as conseqüências dessas novas bases territoriais, sociais e culturais, até então percebidas em suas diversidades milenares (Fiori, idem).

Castells (1999) reafirma esse tema descrevendo a remodelação da sociedade, nesse final do segundo milênio, a partir de profundas modificações na geopolítica global, num processo de organização em redes, emergindo uma nova forma de Estado – o ‘Estado Rede’, que responde tanto aos desafios da era da informação, como também à crise estrutural dos Estados nacionais. O funcionamento em rede é um privilégio da era da informação, podendo ser o principal instrumento do qual os cidadãos dispõem para manter o controle de seus valores e interesses. Portanto, o ‘Estado Nação’, pré-Reforma, centralizador, com sua crise estrutural, não é mais adequado política e

tecnicamente ao processo de mudança social e tecnológica: *“hay que pasar de un estado decretador a un estado negociador, de un estado controlador a un estado interventor”* (Castells, 1998:12). Este autor define a globalização como o processo segundo o qual atividades decisivas - a economia, os meios de comunicação, a tecnologia - funcionam como unidades em tempo real no planeta, sendo a base dessa globalização, usando uma linguagem universal e digital, a partir do crescimento de redes interativas. Para ele, o ‘Estado Rede’ é a forma conceitual que contempla uma adequação aos novos problemas da gestão política, fortalecendo os argumentos para a constituição de um sistema econômico articulado globalmente, que deve seguir os princípios da flexibilidade organizacional, da participação cidadã, da transparência administrativa e da modernização tecnológica.

Fiori classifica a abordagem de Castells como “ingênua”, considerando que as regiões atrasadas do planeta não participam dessa corrida tecnológica, que o acesso às redes nesses países ainda é muito limitado e elitizado, *“porque a maioria ainda não dispõe da infra-estrutura necessária para o funcionamento da nova economia”* (Fiori, *ibidem*: 52).

Os relatórios dos organismos internacionais (ONU, BIRD, BID) vêm advertindo para a concentração de riqueza e renda pessoal em todo o mundo, mesmo nos países desenvolvidos, criando uma massa crescente de “excluídos”, o que vem sendo reiterado por vários autores, os quais alertam para as contradições da globalização. Ao final da década ou no início do novo milênio, as sucessivas crises dos países emergentes, aceleradas pelo descontrole do fluxo de capitais especulativos, permitem novamente iluminar o pensamento crítico sobre os processos de globalização e os preceitos simétricos difundidos internacionalmente. Já estão fundamentadas críticas de estudiosos sobre o fato

do modelo neoliberal não responder aos países emergentes consoante às expectativas, não detendo o empobrecimento, o desemprego e o mal estar social (Santos, 2002).

Já neste momento, Jeffrey Sachs, é enfaticamente crítico ao dizer que:

*“A globalização está sob mais pressão do que nunca. Suas tensões se manifestam por toda a parte...Para os defensores dos mercados abertos e do livre comércio, isso coloca grandes desafios. Por que a globalização corre risco? Por que seus benefícios parecem concentrar-se em tão poucos lugares? É possível alcançar uma globalização mais equilibrada?...O governo americano faz de conta que a maioria dos problemas dos países pobres é de responsabilidade deles próprios... Já está mais do que na hora de encararmos as complexidades da globalização seriamente. A ideologia de estilo tamanho único, bom para todos do Consenso de Washington já acabou” (2002:B5).*

Fiori (ibidem) nos ensina que o chamado Consenso de Washington é uma expressão disseminada a partir da publicação de John Williamson<sup>2</sup>, o qual apresenta a síntese do conjunto de idéias e políticas econômicas defendidas pelas principais burocracias econômicas norte-americanas e organismos multilaterais sediados em Washington. Condensa o receituário neoliberal experimentado pelos países centrais indicando-o como referência para as crises econômicas dos países periféricos ao capitalismo, que acabavam por ser as exigências básicas para renegociação das dívidas externas e readmissão no sistema financeiro internacional. Em síntese, o receituário divide-se em três capítulos, correspondentes a:

---

<sup>2</sup> Williamson, J: *Latin American Adjustment: "How Much Has Happened?"*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1990, pp. 7-17.

- políticas macro-econômicas, recomendando austeridade fiscal e disciplina monetária, com exigência de programas de corte de gastos e implementação de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais;
- reformas micro-econômicas, voltadas a desregular e abrir os mercados dos países da periferia ao “jogo global”, expondo as empresas à competição internacional e sem políticas de proteção e subsídio. O objetivo era desonerar o capital para aumentar sua competitividade;
- reformas estruturais e institucionais que se propunham: a desregulamentação dos mercados financeiros e do trabalho; a privatização das empresas e dos serviços públicos; a abertura comercial e a garantia do direito de propriedade dos estrangeiros, sobretudo nas zonas de fronteira tecnológica e dos novos serviços.

Está claro hoje, até mesmo pelos diversos discursos e reclamos do Presidente Fernando Henrique Cardoso à comunidade internacional, que Europa e Estados Unidos mantiveram, em paralelo a essa plataforma como máxima, amplos subsídios a setores de interesse de economias nacionais, derrubando a competitividade de países periféricos.

Mais crítico ainda, Joseph E. Stiglitz (2002a, 2002b, 2002c), prêmio Nobel de economia em 2001 e que foi economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial, lança uma pesada nuvem sobre os discursos e as estratégias operadas pelas instituições multilaterais, especialmente o FMI e o governo americano, indicando que a globalização prejudicou os países mais pobres e que as regras difundidas devem ser assimiladas de maneira diferenciada e adequada a cada país. Ele indica que os interesses financeiros e de mercado dos Estados Unidos refletiam-se nas políticas desses organismos.

Especialmente em relação ao Fundo Monetário Internacional, ele aponta a perda da coerência intelectual e afirma:

*“A mudança de mandato e objetivos, apesar de ter sido silenciosa, não foi sutil: de servir a interesses econômicos globais, passou-se a servir aos interesses das finanças globais. A liberalização do mercado de capitais pode não ter contribuído com a estabilidade econômica global, mas abriu mercados novos e vastos para Wall Street”* (Stiglitz, 2002a: 254).

Na crítica que faz ao Consenso de Washington, desde 1997, Stiglitz não acredita que os mecanismos de mercado possam resolver, automaticamente, os problemas do crescimento econômico e da distribuição equitativa de riqueza, além da *“forma descontrolada dos processos de privatização, que acabaram substituindo o Estado por novos monopólios privados; e a obsessão do velho consenso com os problemas da inflação”* (Fiori, ibidem: 89).

Finalmente, Milton Santos (2000) formula um pensamento construtivo, apontando na direção da superação do antagonismo dos discursos antes indicados, vislumbrando a possibilidade de se alcançar uma síntese positiva aos países do terceiro mundo e em desenvolvimento, dentro do processo de globalização:

*“Devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser, uma outra globalização”* (Santos, op.cit.: 18).

Na prática, se trataria da focalização e priorização das questões sociais, sobrepondo-se ao viés puramente econômico, nas agendas dos Estados e dos debates internacionais.

## **1.2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE REFORMAS NO SANEAMENTO - MODELOS E MITOS**

A difusão internacional da reforma do Estado traz novos modelos de gestão como referência e, muitas vezes como paradigmas, que tendem a direcionar a proposição das políticas públicas nos países periféricos. Os debates sobre esses modelos são, geralmente, eivados de carga ideológica e de interesses indutores da aplicação dos modelos, sem a devida adequação aos cenários locais.

Os modelos inglês e francês foram disseminados como referenciais para a América Latina, passando, através da mídia e de grupos de interesse na privatização, a idéia de saída única para a crise do setor. Mas, mesmo com o destaque dado a esses dois modelos, é importante frisar que *“a experiência internacional de regulação no setor é bastante limitada, pela baixa participação privada na maioria dos países”* (Turolla, 2002). Essa afirmativa também é confirmada por Hall e Goudriaan, que, em 1997, indicam que a privatização no saneamento não é tão extensa quanto propalada. Em estudo sobre a privatização da água e energia na Europa, apontam que, na Europa Ocidental, apenas França e Reino Unido têm sistemas de saneamento predominantemente privatizados, suprimindo a maior parte da população, e a Espanha em cerca de um terço. Na Itália há um pequeno número de sistemas concedidos a companhias total ou parcialmente pertencentes a grupos franceses. Apesar de uma nova legislação que aponta na direção da privatização, esta não se ampliou significativamente, ao menos no período 1992/1997.

Na Europa Oriental, a principal característica da transição dos países, no desmonte dos antigos regimes políticos, onde água e esgoto eram de responsabilidade de Agências estatais regionais, é a descentralização e municipalização dos sistemas de saneamento. A privatização tem se limitado a dois países: Hungria e República Checa, num total de 10 sistemas, observando-se mais dois casos na Polônia.

Em quase todos os casos, a companhia é de propriedade parcial da municipalidade e, em oito deles, o principal acionista privado é a francesa Lyonnaise Des Eaux.

Em estudos sobre a Austrália e Nova Zelândia, onde se procederam processos de reforma do setor público significativas e profundas, com avaliações de consideráveis sucessos, apontam-se acúmulos financeiros resultantes da privatização de empresas públicas desde 1985 a 1997, mas não se encontram quaisquer referências específicas à privatização ou concessão no setor saneamento (Haaligan, 1997, Carvalho, 1997). O que possibilita depreender que se estas ocorreram, não se constituíram em um movimento significativo nesses países.

Nos Estados Unidos os sistemas se caracterizam *“por serem basicamente públicos e operados de forma descentralizada, predominantemente em nível municipal”* (NH, 1995: 221). A participação privada só começa a se modificar recentemente, com a pressão para disputa do mercado americano principalmente pelas empresas francesas, tema que será abordado mais adiante.

Isso se deve a duas características: a primeira, por não haver regulação que permitisse a separação entre as atividades de gestão dos serviços e a propriedade dos ativos; a segunda porque as empresas públicas tiveram acesso privilegiado ao mercado de capitais, com vantagens fiscais no levantamento de fundos (NH, op.cit.).

Na verdade, o foco principal da regulação, descentralizada para os estados nas décadas de 1960 e 1970, através das *Public Utilities Comissions*, volta-se primordialmente para a visão do planejamento e gerenciamento integrado dos recursos hídricos e da qualidade da água. 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.

Lembrando serem os Estados Unidos o país de maior tradição reguladora, os estudos do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS indicam 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*” (INFURB-Brasília, 1995:153).

As experiências inglesa e francesa são as mais emblemáticas, pela sua abrangência e pela consolidação dos modelos nesses países, dando origem a inúmeros trabalhos e análises sobre as mesmas.

No caso da Inglaterra, o modelo é gestado na metade da década de 1980, sob o signo das reformas imprimidas por Margareth Thatcher. Porém a base para sua transformação já havia sido preparada desde a década anterior: em 1973 haviam sido criadas dez autoridades de água por bacias hidrográficas (*River Water Authorities*), sendo nove na Inglaterra e uma no País de Gales. Desmobilizando os sistemas anteriores, locais e fragmentados, essas autoridades passaram a centralizar regionalmente as funções de planejamento e controle do uso da água em suas bacias, sem qualquer compensação financeira aos municípios, que apenas passaram a participar na gestão dessas autoridades de bacia (Turolla, op.cit).

Essas empresas/ autoridades de bacias foram transformadas, em 1989, em companhias privadas de interesse público, através da abertura de capital e venda de ações, com receita revertida para o governo central. Elas passam a ter a propriedade dos ativos e também a responsabilidade pela gestão dos sistemas, separando-se o papel regulador. (Britto, 1998).

O modelo inglês exerce a regulação sobre as empresas em dois âmbitos: o primeiro, sobre a qualidade e operação dos sistemas, através da *Environment Agency* e da *Drinking Water Inspectorate*. O segundo, nos aspectos econômicos, sobre as tarifas (para as quais é estabelecido um limite máximo para todas as operadoras, revisitos a cada cinco anos- *price caps*), defesa do consumidor, criação de incentivos à eficiência e competitividade das companhias, exercido pelo *Office of Water Services*.

Aparentemente, a maior motivação para essa reforma do setor era a crescente demanda por investimentos, tendo em vista a necessidade de elevação dos padrões de qualidade de atendimento introduzidos pela comunidade europeia (Tavares, 1999; Turolla, idem).

Segundo Tavares, baseado em estudo realizado em 1997 sobre o primeiro ciclo regulatório (1989-1984):

*“... o objetivo das privatizações de elevar os investimentos e a eficiência do setor foi apenas parcialmente alcançado. Se por um lado os investimentos cresceram consideravelmente, por outro lado a combinação de price caps e yardstick<sup>3</sup> competition não foi suficiente para gerar informações adequadas para o controle e monitoramento do*

---

<sup>3</sup> *Yardstick competition*: competição por parâmetros de comparação, em que o desempenho das empresas é monitorado e a eficiência incentivada, tomando por base os indicadores de desempenho das demais empresas do setor (Tavares, 1999, item 4)

*desempenho das empresas, incentivar a eficiência alocativa e controlar o comportamento oportunista” (Tavares, op.cit.: 4).*

Britto (op.cit.) destaca que, na Inglaterra, a lucratividade das empresas independe de produtividade, sendo garantida pelas tarifas praticadas, que têm sido atualizadas anualmente com um fator  $K$  acima da taxa nacional de inflação, o que, além de cobrir custos e investimentos previstos, proporcionou margens de lucro bastante significativas.

O modelo francês, por seu turno, destaca-se pela sua flexibilidade e pela descentralização da regulação. Não é um modelo gestado sob a pressão das reformas associadas à globalização, mas sim construído ao longo de quase todo o século 20, a partir de experiências locais: a primeira concessão de serviços de água foi estabelecida no final dos anos 20, multiplicando-se a partir da década de 50, com 31% da participação privada na produção da água, 60% em 1980 e 75% nos anos 90 (Turolla, *ibidem*).

Ao contrário da Inglaterra, as municipalidades detêm a competência para administrar os serviços de água e esgotamento sanitário e o fazem de variadas maneiras, através de administração direta, sob a forma de serviços autônomos com orçamentos separados ou ainda em diversas combinações de modelos gerenciais com a participação do setor privado. Na maioria dos casos, os municípios mantêm a propriedade dos ativos e transferem sua administração para empresas privadas.

Vale observar que a característica da descentralização francesa difere bastante da brasileira. A França é um país unitário, dividido em 99 departamentos, cujos governadores (*prefect*) são nomeados e representam o governo central. Estes têm forte influência sobre a administração das municipalidades (estas dirigidas por prefeitos eleitos localmente), mas que possuem corpos técnicos capacitados pelo governo central.

Conforme observa o relatório da NH,

*“no sistema francês de administração pública e na revisão do papel do governo na órbita econômica e dos serviços públicos, o grande objetivo da reforma do Estado é a melhoria da eficiência da gestão, muito mais do que a busca de um modelo concorrencial que pudesse substituir a ação coordenadora do governo (op.cit.: 171).*

Britto (ibidem) confirma essa tese, mostrando que, ao contrário da Inglaterra, para melhorar a margem de lucro, as empresas precisam investir em produtividade.

A regulação sobre uso e qualidade da água é exercida no nível central, pelos Ministérios do Meio Ambiente e Saúde Pública, respectivamente. No nível regional atuam as Agências de bacias hidrográficas, no controle e fiscalização, e também os *prefects* dos departamentos.

De acordo a Tavares:

*“... os preços dos serviços são determinados por contrato municipal e o processo é essencialmente político e baseado em tradição. O município assume a responsabilidade econômica por fatores imprevistos, tais como condições macroeconômicas ou das taxas de câmbio e, em contrapartida, o operador assume os riscos de operação, como cobertura da inadimplência dos usuários e volume faturado, por exemplo” (idem:4).*

Porém, as regras para fixação de tarifas são definidas pelo Ministério da Economia e Finanças.

Na América do Sul, a experiência mais radical em termos de reforma do Estado e privatização no setor saneamento ocorreu na Argentina. Em 1989 o governo Menen, no âmbito de seu programa de reformas econômicas e institucionais propunha a

abertura econômica, a desregulamentação dos mercados e um amplo programa de privatização. Para o saneamento, a lei nº 23.696, de 1989, que definiu as linhas básicas da reforma do Estado, indicou:

- Inclusão da estatal Obras Sanitarias de la Nación – OSN, responsável pelos serviços de água e esgotos da Região Metropolitana de Buenos Aires entre as primeiras a serem privatizadas;
- Criação de ente regulador para o setor, com participação dos três níveis de governo;
- Transferência de serviços para as municipalidades;
- Criação de sistema de concessões para exploração comercial e serviços de distribuição de saneamento (NH, idem: 91)

Em 1992 foi criado o marco regulatório e um órgão regulador independente – o Ente Tripartite de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) com a função de regulação e controle da qualidade dos serviços; proteção dos consumidores; fiscalização do cumprimento das cláusulas da concessão e supervisão dos planos de expansão e revisão tarifária.

É importante destacar que, no caso argentino, a participação do setor privado restringiu-se às etapas de distribuição e comercialização dos serviços de saneamento. Também deve ser notado que a concessão da OSN foi realizada de maneira integral em toda a Região Metropolitana, para uma única empresa, transferindo-se o monopólio estatal para um monopólio privado.

A concessão foi firmada por um prazo de 30 anos, com o consórcio Águas Argentinas, liderado pela empresa francesa Lyonnaise des Eaux (que também lidera as concessões em Córdoba e Santa Fé).

O trabalho de Tavares, já citado, indica estudo de 1996 (Crampes e Estache), avaliando positivamente o impacto da privatização. Segundo esse estudo,

*“Entre maio de 1993 e dezembro de 1995, por exemplo, houve aumento de 26 % na capacidade de produção; o índice de perdas sofreu redução de 25%; a oferta dos serviços cresceu em 10% (sem aumento de produção); houve redução de preços; os serviços de esgotamento sanitário cresceram 8%; e a produtividade dos trabalhadores melhorou significativamente. Por outro lado, diversos problemas foram detectados nos primeiros anos da concessão, dentre os quais destacam-se: a) precariedade de informações sobre o real estado da infra-estrutura, gerando a necessidade de revisão das tarifas acertadas no contrato de concessão<sup>4</sup>; b) manutenção de um complexo sistema de subsídios cruzados, gerando distorções alocativas; e c) limitações da capacidade regulatória da ETOSS, por escassez de recursos humanos e organizacionais e baixa articulação com outros órgãos e atores do setor” (Tavares, ibidem: 4).*

Britto (ibidem), por seu turno, indica que os que são contra a privatização, *“alegam que a ETOSS não tem conseguido controlar o funcionamento da empresa concessionária dos serviços, e que tem liberado aumentos de tarifas sem justificativa plausível”* (p.190), e que a Águas Argentinas estaria desenvolvendo um ritmo de investimentos inferior ou estabelecido no contrato.

Essas avaliações devem ser vistas com cuidados, uma vez que foi feita sobre um período muito curto da experiência argentina. As crises posteriores em que mergulhou o país, sem dúvida configuram um cenário bastante frágil para as propostas de investimentos das concessionárias e capacidade de recuperação de custos através de tarifas

---

<sup>4</sup> Esse aspecto contradiz a afirmação anterior sobre redução de preços; além disso é discutível a questão do não conhecimento prévio das condições da infra-estrutura, por um consórcio que disputaria a concessão.

pagas pela população empobrecida. Além disso, vários estudos apontam a rapidez dos processos de privatização levados a efeito pelo Governo Menen sem o devido amadurecimento dos instrumentos e entes regulatórios.

Resta enfocar o tema no Chile, uma vez que esse país implementou reformas bastante profundas em vários campos da administração pública, antes mesmo dos demais vizinhos latino-americanos. No campo do saneamento, o principal movimento chileno ocorreu, entre 1988 e 1990, na direção de abrir o capital das Companhias regionais de Água e Saneamento, transformando-as em sociedades anônimas, mas cujo capital permanece quase totalmente controlado pela Companhia de Desenvolvimento do Governo Central (CORFO) (NH, *idem*). Como é sabido, o governo chileno mantém uma estrutura bastante centralizada de gestão e financiamento e, especialmente no saneamento, há pouca participação dos governos locais e comunidades. Até meados da década de 1990, a participação do setor privado se restringia a contratos por serviços, à exceção de pequenos sistemas privados para áreas de alta renda. O governo recém começava a considerar a possibilidade de participação privada em contratos tipo BOT (*Build, Operate and Transfer*) e BOO (*Build, Own e Operate*) (NH, *ibidem*).

Em síntese, este item voltado para as experiências internacionais em novas formas de gestão do saneamento, buscou verificar o real alcance desses novos modelos. Verifica-se que os dois modelos de maior destaque, ou paradigmáticos, são o inglês, que concentra em uma Agência central o papel de regulação, privatizando empresas regionais de saneamento e o francês, mais associado às competências locais para gerir os serviços, com empresas privadas voltadas para a operação.

Pode-se também observar que esses modelos só se ampliaram, de fato, em escala nacional, nas próprias Inglaterra e França, o que permitiu a esses países consolidar a

liderança de suas empresas, como multinacionais, na busca de mercados da América do Norte, do Sul e Europa Oriental. Mas que, especialmente na Europa ocidental esses modelos não se disseminaram tanto quanto o discurso hegemônico da privatização tenta aparentar, a não ser parcialmente em alguns países como Espanha, mantendo-se ainda o saneamento como atribuição precípua dos Estados Nacionais, em formas mais ou menos descentralizadas.

O modelo francês, apesar de inicialmente calcado na multiplicação de prestadores de serviço e no estímulo à competição, acabou por permitir sua concentração em apenas cinco grandes grupos privados no setor, que atendem a 80% da população francesa:

**Tab. 1.1**  
**Abrangência das prestadoras de serviços privadas na França, segundo a população atendida**

<b>empresa</b>	<b>Nº de habitantes atendidos (em milhões)</b>
CGE - Compagnie Generale des Eaux	19,9
LED – Lyonnaise des Eaux	9,1
SAUR- Societé d'Aménagement Urbain et Rurale	4,8
SOGE	2,7
SDEI	1,7

Fonte: NH , 1995: 152

Pode-se observar que as Compagnie Generale des Eaux e Lyonnaise des Eaux dominam 76% do mercado. E são as mesmas empresas que buscam ampliar seu alcance, dominando mercados de outros países.

Essa observação deve nos levar a uma reflexão sobre a replicação dos modelos e das “novas formas de gestão” no saneamento aplicadas no Brasil. Turolla nos informa que:

*“As grandes empresas de saneamento francesas operam em estreita ligação com as lideranças dos governos locais e centrais e até mesmo, sendo notórios os casos de corrupção e colusão na competição pelos*

*contratos e na operação dos serviços. A forte associação entre as próprias empresas pode ser exemplificada por um leilão de concessão em uma comuna relatado por The Economist (1997), no qual o valor de cinco das seis ofertas secretas variou em apenas 0,1%.(...) Além disso, o modelo permitiu a criação de algumas das maiores empresas multinacionais de saneamento básico hoje existentes (ibidem: 9).*

De fato, a Cia. General des Eaux e a Lyonnaise des Eaux-Dumez S.A. ampliaram seus domínios em várias partes do mundo. Nos Estados Unidos estão operando em todo o país, “desde Newark, New Jersey, passando por Pickville, Kentucky, até Burbank, Califórnia”, nos informa NH, reproduzindo artigo de E.S. Browning em artigo publicado no Wall Street Journal e republicado na Gazeta Mercantil de 4/3/94: “(...) Elas estão reduzindo as taxas pagas pelos governos municipais, produzindo nos concorrentes norte- americanos um verdadeiro ataque de nervos.” (ibidem: 175).

Há vários escândalos associados à potencial corrupção de prefeitos franceses pela Lyonnaise des Eaux, inclusive na própria Lyon, o que tem levado a um debate mais amplo, na França, sobre a ampliação das formas de regulação e controle social sobre a gestão do saneamento. O grupo Vivendi Universal, do qual faz parte a Generale des Eaux, enfrenta agora ações e investigações formais e criminais na França e Estados Unidos, relativas a seus papéis nos mercados acionários.

Já verificamos que, na Argentina, a mesma Lyonnaise des Aux domina o mercado, com as concessões da grande Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé. A tabela 1.2 acrescenta alguns dados sobre a participação das empresas francesas na Europa Oriental:

**Tab. 1.2**  
**Concessões de águas privatizadas na Europa Oriental (maio de 1997)**

País	Cidade	Multinacional participante da Companhia	% da Companhia detida pela Multinacional
República Tcheca	Brno	Lyonnaise des Eaux	47
	Ostrava	Lyonnaise des Eaux	34
	Karlsbad	Lyonnaise des Eaux	44
	Northbohemia	Hyder	35,6
	Southembhoemia	Anglian Water	34
Hungria	Pilsen	Generale des Eaux	98
	Kaposvar	Lyonnaise des Eaux	35
	Szeged	Lyonnaise des Eaux	49
	Pecs	Lyonnaise des Eaux	48
	Budapest	Lyonnaise des Eaux/RWE	25
Polônia	Gdansk	SAUR	51
	Poznan	Lyonnaise des Eaux	sem informação

Fonte: Adaptado de Hall e Goudriaan, 1997, dados do PSPRU<sup>5</sup>

Considerando essa forte presença de determinadas empresas, especialmente francesas, mas também inglesas, na ampliação de seus mercados de atuação, não é de se estranhar que sejam exatamente esses dois modelos os mais disseminados mundialmente, junto aos debates sobre a reforma do Estado, no setor saneamento.

É, no mínimo, curioso registrar como, desde os primeiros debates, com vistas à proposição de legislação e regulamentação visando a privatização do saneamento, associados à criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos – ASEP do Estado do Rio de Janeiro, apesar de se tratarem de debates internos à administração (e fechados ao público), estiveram presentes as maiores empresas multinacionais do setor: *Lyonnayse des Eaux, Generale des Eaux e Thames Water*.

Essas observações sobre a predominância dos mesmos grupos de investimento na participação em concorrências e licitações em cada setor, assim como as tendências à padronização dos modelos de gestão e regulamentação, vêm confirmar a tese

<sup>5</sup> PSPRU – Unidade de Pesquisa Sobre Privatização dos Serviços Públicos

de Fiori sobre a substituição do Estado por novos monopólios privados.

Apenas recentemente começa-se a perceber, estudar e analisar os resultados mais amplos das políticas implementadas nas últimas décadas em várias partes do mundo. Destacam-se as especificidades dos processos de reforma do Estado, o perfil da ação do capital e do setor privado e os resultados efetivos dos modelos de gestão em escalas nacional e local. Inglaterra revê seu modelo de concessões e amplia a tributação sobre as empresas estatais privatizadas, reconhecendo privilégios e impactos negativos para a sociedade; França percebe o domínio de grandes corporações e o uso de corrupção para garantir a privatização de sistemas, levando casos exemplares à justiça. Na América Latina, os modelos em implementação no Chile, Argentina e Brasil, apresentam especificidades e características diferenciadas, a começar pela capacidade dos Estados nacionais para exercer o papel de regulação, pelo conceito de descentralização ou pelo prévio papel municípios na gestão de serviços públicos. As sucessivas crises enfrentadas pelos países ainda “periféricos” nos processos de globalização, colocam em xeque o modelo disseminado.

### **1.3 A DIFUSÃO E INCORPORAÇÃO DOS PARADIGMAS**

Os movimentos de globalização da economia, democratização dos Estados Nacionais e descentralização das políticas, privatização dos serviços públicos e das empresas estatais são parte de um mesmo quadro mundial que se explicita de maneira aparentemente semelhante, mas com resultados extremamente diferenciados de país para país, de setor para setor. A velocidade de abertura para os mercados externos, a capacidade e velocidade de adaptação dos processos de produção do país, o perfil e prioridade de financiamentos, o estágio de democratização e controle sociais pré-existentes, assim como os perfis de base socio-econômica e distribuição de renda, entre outros inúmeros fatores,

certamente implicam resultados diferenciados, mormente se referidos aos diferentes grupos sociais atingidos.

Vários autores têm trabalhado o tema da Reforma do Estado, identificando as matrizes e os argumentos que as orientam e definem. As agendas das *reformas* incorporam e difundem temas cruciais para a implementação e gestão dos serviços urbanos, como a desregulamentação e novas regulações, a privatização ou o *accountability*.

A percepção de como esses temas são ou foram assimilados pelos formuladores das políticas e programas de financiamento, no nível nacional, ou pelos gestores, no nível local, poderá informar o caráter mais indutivo/coercitivo, via financiamentos ou de convencimento, via “conexões” entre as elites, das reformas pretendidas para o setor saneamento.

Esses conceitos são componentes da matriz difundida no Brasil, ao longo da década de 90, especialmente pelo Banco Mundial, no sentido de orientação à formulação de políticas públicas.

Costa ao analisar a Agenda para a Reforma do setor Saúde no Brasil, aponta a “*particular habilidade das organizações internacionais em mudar crenças substantivas em políticas*” (1996: 14), construindo uma hegemonia de novas crenças e valores referentes à função do estado, sobre economia, entre as elites nacionais. Considera o condicionamento dos debates sobre as políticas governamentais na área social pelo “ajuste estrutural” orientado para o mercado, em função da difusão desses paradigmas por forças internacionais e domésticas, incluindo o FMI, o Banco Mundial, os governo dos países avançados, economistas e setores empresarial e financeiro.

Barbara Stallings (1992) discute os mecanismos e condições em que operam as variáveis internacionais, identificando as pressões do mercado, as conexões entre as elites dos países do 3º e 1º mundo e a “alavancagem” (uso do poder coercitivo). Explora os fatores indutores das mudanças nos países periféricos, no período de 70 a 90, considerando que, na década de 70, prevalecia o poder indutivo de variáveis externas, com foco nas agências multilaterais (FMI/BIRD). Já na década de 80, os diferentes países definem diferentes *timings* em seus processos, relativizando a influência externa. Aponta os mecanismos e condições que operam as variáveis internacionais, destacando as pressões do mercado, com o fim do ciclo expansivo dos anos 70; as conexões ou vínculos entre os agentes nacionais e os grupos internacionais; e o uso do poder coercitivo. Dois processos são sugeridos por Ikenberry & Kupchan (1990) para essa coerção, quais sejam o incentivo material para políticas específicas e as mudanças nas crenças substantivas das elites.

Jan-Erik Lane (1997) debate o padrão das reformas em economias desenvolvidas, identificando as novas funções de Estado, em um cenário de superação do *welfare* e de orientação ao mercado. O Estado deixa de ser provedor e prevalece o esquema desregulação, privatização, orientação ao mercado. Nesse esquema, as funções de estado passam a se concentrar menos na alocação e redistribuição de investimentos, e mais na regulação sobre o setor privado e sobre o próprio Estado.

A desregulação tem como contraponto a necessidade da criação de mecanismos de controle sobre o Estado, introduzindo o conceito do *accountability*. Conforme indica Przeworski (1994), uma forma de alcançar condições para efetivas intervenções do Estado nos processos de reformas é que os governos estejam preparados para controlar as ações econômicas do setor privado e que os cidadãos estejam preparados para controlar os governos.

Melo e Costa (1995) se referem, ao analisar a produção da literatura sobre o tema, às *“pré-condições para que as reformas econômicas possam ser bem sucedidas e que se instale um círculo virtuoso entre democratização e retomada do crescimento”*, dando ênfase à visão de Haggard & Kauffman de que *“este sucesso depende fundamentalmente do timing do processo de democratização vis-à-vis o processo de reformas”* (p.157).

Em 1997 o Banco Mundial produziu o relatório “O Estado em um mundo em transformação”, documento importante pelo esforço de reunir diversas linhas teóricas e analisar e apontar soluções para as crises enfrentadas pelos diferentes países diante do processo de globalização. Joseph Stiglitz é um dos diretores gerais da equipe que produziu o trabalho.

O documento alerta que

*“... a globalização é uma ameaça aos Estados fracos ou governados de forma inconstante. Mas também abre o caminho para que os Estados eficientes e disciplinados promovam o desenvolvimento e o bem-estar econômico e aguça a necessidade de cooperação internacional na busca de ação coletiva global”* (Banco Mundial, 1997: 12).

O relatório tem, portanto, seu foco voltado para a eficiência do Estado na provisão de bens e serviços e para o estabelecimento de normas e consolidação de instituições que garantam o bom funcionamento dos mercados. Indica o novo papel desse Estado, não mais como provedor e promotor direto do desenvolvimento, mas como *“parceiro, catalisador e facilitador”* do desenvolvimento econômico e social. É importante observar que o documento rompe, claramente, com a proposta liberal do Estado mínimo,

buscando o conceito de Estado efetivo para o desenvolvimento econômico e social, sendo que este deve “*complementar os mercados, e não substituí-los*” (op.cit.: 18).

Em linhas gerais, propõe ampliar e melhorar a capacidade do Estado para “*realizar e promover ações coletivas de maneira eficiente*” (idem: 3) apresentando duas estratégias, quais sejam: a) ajustar a função do Estado à sua capacidade e, em seguida, b) aumentar a capacidade do Estado revigorando a instituição pública.

Destaca que o ajuste do papel dos Estados à sua capacidade é um processo dinâmico no qual, “*... à medida que a capacidade institucional se desenvolve, os estados podem assumir iniciativas coletivas mais difíceis e utilizar instrumentos de ação coletiva mas de difícil gestão...*” (ibidem: 42).

Para ajustar as funções do Estado à sua capacidade, recomenda opções que devem ser ajustadas às circunstâncias de cada país e indica cinco tarefas primordiais, a saber:

- Formar uma base jurídica;
- Manter políticas não distorcionistas, inclusive a estabilidade macro-econômica;
- Investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura;
- Proteger os grupos vulneráveis e
- Proteger o meio ambiente.

Indica que as políticas e programas públicos “*devem, não só gerar crescimento, mas também assegurar que sejam compartilhados os benefícios do crescimento fomentado pelo mercado, particularmente por meio de investimentos em serviços básicos de educação e saúde*” (ibidem: 4).

Para aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas, recomenda:

- a criação de normas e restrições efetivas (divisão do poder entre executivo, legislativo e judiciário, poder central e autoridades provinciais e locais), de maneira a poder controlar a ação arbitrária do Estado;
- sujeitar o Estado a maior concorrência, seja na função pública (através de quadros de servidores capazes e motivados ), seja na maior concorrência na provisão de bens e serviços públicos, eliminando os monopólios estatais na busca de melhor desempenho dos serviços prestados.

É importante destacar algumas recomendações e conteúdos indicados pelo relatório, que poderão nos dar “pistas” relativas a eventuais insucessos na implementação das reformas em políticas setoriais, como a do saneamento:

**Maior aproximação entre o Estado e o público**

*Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham com eles na decisão e implementação das políticas. Quando lhes faltam mecanismos de escuta, os governos não são sensíveis aos interesses da população, especialmente das minorias e dos pobres, que geralmente lutam para se fazer ouvir nos corredores do poder. E nem mesmo o governo mais bem intencionado conseguirá satisfazer eficientemente as necessidades coletivas se não souber quais são essas necessidades.*

**Dando voz ao povo**

*Uma parceria requer que a voz dos pobres e dos grupos marginalizados seja levada ao próprio centro do processo de formulação de políticas. Em muitos países há tanta desigualdade na distribuição da voz quanto na da renda. Há a necessidade vital de mais informações e maior transparência para que haja um debate público bem informado e para aumentar o crédito e a confiança popular no Estado, quer na fixação de prioridades de gastos, quer na elaboração de programas de assistência social, quer na gestão dos recursos florestais e outros recursos.*

Fonte: Banco Mundial, 1997: 11

De acordo a Valeriano Costa (1988), pelo aspecto político, o documento apresenta um enfoque inovador frente à cartilha difundida até aquele momento, colocando o Estado novamente como “ator de primeira linha no cenário das transformações do mundo contemporâneo” (1998: 6).

Essa análise se concentra na tensão entre a ênfase no fortalecimento institucional do setor público e “as recomendações no sentido da democratização da administração pública, tanto no sentido da transparência como no de participação do

*cidadão em esferas de decisão pública*” (Costa, V. op.cit.: 7). Considerando a diferente e dinâmica correlação de forças, com uma “*pluralidade de atores individuais e coletivos cujas opções estratégicas e ações táticas se desenvolvem em contextos marcados por fortes assimetrias de informações e heterogeneidade de interesses*” (idem: 10), ele concluirá que, nos limites do cenário apresentado pelo Banco Mundial nesse relatório, a reforma do Estado dificilmente resultará de um balanceamento ideal entre medidas de fortalecimento e de flexibilização do setor público.

O autor citado destaca ainda as diferenças estruturais entre os países industrializados e países em desenvolvimento e os diferentes contextos nos quais se desenvolvem os processos de reforma institucional e administrativa. Ressalta que a questão do “ajuste estrutural” formulado para todos os países, indiscriminadamente, tem sentido totalmente oposto entre os países que tiveram o *Welfare State* consolidado e os países em desenvolvimento.

#### **1.4 REFORMA DO ESTADO E REFORMA GERENCIAL NO BRASIL**

O movimento de reforma gerencial – administrativa é parte e resultado do movimento mais amplo da reforma do Estado. Porém, para fins didáticos e às vezes ideológicos, alguns autores buscam tratá-los de maneira independente.

A reforma do Estado, nos seus componentes liberalização do comércio, privatização de empresas e desregulamentação, estariam mais associadas à necessidade de ajuste fiscal dos países endividados, portanto, de caráter conjuntural (Coutinho, 2002; Bresser Pereira a, 1998).

Mas, de qualquer forma, a marca e a herança desse contexto, contribuíram para a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia, tendo como tarefa prioritária

a reflexão sobre os aspectos políticos voltados para a governabilidade, entendida como a capacidade efetiva dos governos para transformarem suas políticas em realidade.

Já não se trata de associar esse movimento à tese neoliberal do Estado mínimo, os próprios líderes desses processos no Brasil buscam rejeitar essa abordagem. Bresser Pereira, Ministro para a reforma do Estado em 1998 afirma que:

*“As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão importante que se torna irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal”* (Bresser Pereira, 1998 a ou b: 23).

O (ex) Presidente Fernando Henrique Cardoso procurou explicar que:

*“Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo seu rumo”* (Cardoso, 1998:15).

Bresser Pereira completa:

*“A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais”* (Bresser Pereira, op.cit.: 23).

Associados a essas motivações, o tema da reforma gerencial faz emergir também a questão da publicização do Estado, do combate à apropriação privada ou o

“patrimonialismo” do Estado por grupos de interesse e do estabelecimento de arenas e mecanismos de controle e participação da sociedade:

*“À medida que (...) a reforma do Estado ganhava nova prioridade, (...) as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial”* (Bresser Pereira, idem: 25).

Trata-se da forma de defender o Estado enquanto *res publica*, significando “coisa pública”, fundamental nas democracias modernas, onde se explicitam não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os direitos públicos, exercidos pela sociedade através da participação e controle na administração pública. Esse ponto assinala a condição de cidadania, onde os sujeitos sociais exercem criticamente a promoção e defesa dos interesses públicos (Rebello, 2002).

Habermas (1984) definiu a esfera pública como uma zona para discurso ou debate, desenvolvendo um conceito de “público” que privilegia funções de análise e crítica para gerar o controle social, visando a participação cidadã, onde não há homogeneidade de idéias, mas sim uma arena pública de debate. Esse modelo amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os discursos comunicativos. Já vislumbrou, entretanto, um dos problemas cruciais no processo democrático, que é a disponibilização e descentralização das informações para a sociedade. Cidadãos conscientes, solidários, participativos e éticos, constituem a libertação dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado, e das imposições econômicas do mercado. A esfera pública deverá ser a instância geradora de decisões coletivas, transcendendo os interesses privados. A referência a esse autor é oportuna na medida em que ele aponta a passagem

histórica do Estado que domina o saber e intervém - o Estado “sabe” - para uma esfera pública diferenciada, que tem no cidadão voz, escolhas e decisões (Burke, 2001; Vieira, 1999 b).

Essa abordagem poderia ser reforçada ao utilizar-se os conceitos desenvolvidos por Offe (1986) sobre o movimento do estado em atribuir *status público* aos grupos de interesse. De acordo a este, o capitalismo será mais bem sucedido quanto melhor permitir (e controlar) a existência de arenas (ou redes de concertação neocorporativas que competem pela captura dos recursos públicos ou do mercado). Nessas arenas os participantes limitariam a atuação de atores “extra-oficiais”. Mas o Estado também pode implementar reformas “extra-arenas” (ou passando ao largo de processos de legitimação) baseando-se na “boa performance da economia”. Já no caso brasileiro, essa legitimação para reformas ocorreu, evidentemente, através dos resultados eleitorais de 1989, 1994 e 1998, amplamente favoráveis a esse discurso.

O quadro a seguir, auto-explicativo, sistematiza e resume as premissas mais importantes no desenvolvimento da reforma do Estado.

**Quadro 1.1**  
**Transição na Reforma do Estado**

O Estado	SÉCULO XX		SÉCULO XXI
<b>Forma de execução</b>	<b>Estado Social Burocrático</b> Centralizador	▶	<b>Estado Social de Mercado</b> Descentralizador e Desregulador (Agências Regulatórias)
<b>Processo decisório</b>	<b>Democracia Representativa</b> O Estado “sabe” Domínio dos <i>expertises</i>	▶	<b>Democracia Participativa</b> O cidadão/usuário tem “voz” Domínio dos <i>managers</i>
<b>Organização</b>	<b>Estado Nação</b> Nacionalismo	▶	<b>Estado Rede</b> Lógica da globalização

Fontes: REBELLO, Leda, 2002; adaptado de ALMEIDA, Celia, 1996 e PIMENTA, Carlos, 1998.

Partindo-se da análise anterior, é possível compreender a implantação das políticas de regulação, a adoção de novas formas de gestão, e a nova relação Estado/mercado/sociedade, onde o Estado reduz sua participação direta em alguns setores. Com esse redirecionamento das funções do Estado, criou-se um controle específico, regulatório, a partir de um conjunto de leis e normas.

A reforma regulatória teve início nos Estados Unidos na década de 70, atingindo os setores das telecomunicações e das linhas aéreas, expandindo-se para os países europeus. As soluções britânicas de reforma tornaram-se exemplares, com a adoção do modelo de regulação por agência, com ênfase na eficiência e na competição. O modelo regulatório adotado no Brasil segue a experiência internacional, considerando as especificidades dos mercados ou serviços, combinando estratégias que visam induzir a condutas responsáveis e persuasivas (Ribeiro, 2001).

Ayres & Braithwaite (1992) falam de um “jogo regulatório” entre o agente regulador, as empresas, e os consumidores, que inclui três pressupostos:

1. Todos os atores envolvidos devem ter acesso às mesmas informações;
2. Os diversos grupos devem ter assento igualmente à mesa de negociações;
3. Todos devem ter o mesmo poder de denúncia.

Dois conceitos, colhidos dos debates internacionais, têm sido apontados como centrais para respaldar teoricamente a reforma estatal: “*governance*” e “*accountability*”. O conceito de *governance* refere-se à qualidade da matriz institucional, e à maneira pela qual o poder é exercido, dando garantias à sociedade do cumprimento das

regras formais e informais; o *accountability* é definido como mecanismos de responsabilização sobre as decisões e escolhas (North, 1990, Przeworski, 1994).

A crise do Estado brasileiro pode ser sintetizada como uma “crise de governance e de accountability”, ou seja, uma crise de desempenho, um “desencantamento endêmico” com o Estado, em expressão cunhada por Evans et al. (1995).

Por seu turno, Nunes destaca a importância da reforma regulatória como marco da reforma do Estado brasileiro, associada à reforma administrativa. Indica que:

*“Os entes reguladores deveriam promover e garantir a competitividade do respectivo mercado, garantir o direito de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular o investimento privado, buscar qualidade e segurança dos serviços a menores custos possíveis para o usuário, garantir remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço, dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviço e finalmente prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviço”* (1999: 18).

No Brasil, a proposta de reforma do Estado numa visão dita como realista e atual de reconstrução tentou levar em conta a persistência dos aspectos patrimonialistas e burocráticos que permanecem na cultura organizacional. A presença do Estado como o centro de um quadro de crise, teve como “pano de fundo” três argumentos básicos: por um lado, o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, acrescido pela dívida externa; por outro, o próprio desenho institucional, desarticulado administrativamente, com baixa capacidade de planejamento; por fim, a conseqüente busca de um novo modelo, transitando da cultura tutelar para a configuração de Estado “essencial”.

Rebello (2002) sintetiza o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995) mostrando que este traçou um desenho com base em experiências internacionais, priorizando a implantação do modelo gerencial, com foco em quatro setores considerados como demandadores de ajustes:

- Núcleo estratégico – corresponde ao governo em sentido lato (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra seu cumprimento. Os ajustes seriam: aumento da efetividade, modernização da administração, implementação da cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho e nos contratos de gestão;
- Atividades exclusivas do Estado – é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar (arrecadação de impostos, previdência social, polícia, trânsito). Os ajustes seriam: criação de agências autônomas administradas segundo contrato de gestão, viabilização do controle social das mesmas;
- Serviços não exclusivos – corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas são controladas por atuarem com direitos humanos fundamentais ou por serem economicamente relevantes, não podendo gerar lucros (universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa). Os ajuste seriam: transformação das Fundações em Organizações Sociais (entidades de direito privado, sem fins lucrativos, com dotação orçamentária) através de um programa de “publicização” ;
- Produção de bens e serviços para o mercado – corresponde à área de atuação das empresas, voltadas para o lucro. Os ajustes seriam: continuidade ao processo de

privatização, reorganização e fortalecimento dos órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.

Os projetos básicos decorrentes do Plano Diretor, propositivos, que serviram de escopo para a reforma desses setores, foram:

- Projeto da Avaliação Estrutural, que examinou de forma global a estrutura do governo;
- Projeto das Organizações Sociais, para os serviços não exclusivos, com o programa de publicização, transformando as fundações públicas em entidades de direito privado;
- Projeto das Agências Autônomas, para as atividades exclusivas, onde têm sido elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas.

As Agências Executivas são um modelo de organização de grande autonomia, reguladas politicamente mediante um instrumento denominado contrato de gestão, que estabelece os objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como indicadores que permitirão mensurar seu desempenho no compromisso pactuado no contrato. Estão também sujeitas a controle social, e tem o principal foco no cliente. No que diz respeito ao modelo de gestão, as agências vêm implementando suas ações orientadas para resultados, comprometidas com a missão institucional (Martins, 1999).

O Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado pelo Decreto nº. 1738, de 8 de dezembro de 1996, recomendou providências para a construção do marco legal dos entes reguladores, propondo a formulação de uma política regulatória que desse consistência e coerência às propostas de governo, criando as agências para regularem por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados.

Segundo o CRE (BRASIL, 1996), os princípios observados na criação dessas entidades foram:

- Autonomia e independência decisória do ente regulador;
- Ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador (procedimentos, decisões, relatórios de atividades, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei);
- Celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores e investidores;
- Participação dos consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas;

E os objetivos da função regulatória, foram assim definidos:

- Promover e garantir a competitividade do respectivo mercado;
- Garantir os direitos dos consumidores dos serviços;
- Estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços;
- Buscar a qualidade dos serviços ao menor custo possível para os consumidores;
- Dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras dos serviços;
- Prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços.

Dentro desse enfoque, as relações entre Estado e mercado foram submetidas a uma política específica, com funções regulatórias das condutas, buscando uma maior convergência entre os diversos interesses envolvidos, favorecendo arranjos institucionais, com base em inovações organizacionais, criando para isso as agências autônomas para atividades exclusivas, cujo foco de atuação está na regulação das relações entre os diversos atores do mercado: consumidores, prestadores e empresas.

As atividades regulatórias incluem leis, portarias, regulamentos formais e informais. Esse “novo poder” monitora e autoriza o funcionamento das atividades consideradas de relevância pública, e tem o arbítrio para estruturar preços, e intervir na qualidade dos serviços. Com funções assim complexas, podem ocorrer superposições de competências com outros órgãos, gerando conflitos, e demandando um enorme trabalho de ajuste. Pode-se citar como exemplo, as entidades de defesa do consumidor, os PROCONs, que freqüentemente encaminham críticas às decisões deliberadas pelas agências.

A política pública regulatória abrange três dimensões:

- A regulação econômica, que intervém diretamente nas decisões de setores econômicos (formação de preços, competição, “saúde” financeira);
- A regulação social, que intervém na provisão de bens públicos e na proteção do interesse público;
- A regulação administrativa, que intervém nos mecanismos burocráticos, eliminando formalidades desnecessárias, simplificando as necessárias, e promovendo a transparência.

Devem ser políticas de “soma positiva”, o que significa que a expectativa é de que todos os setores afetados sejam ganhadores pelo bem público gerado, mesmo que a solução não seja unânime, mas na impossibilidade de ampla maioria política, seja a segunda “melhor” alternativa (Majone, 1996).

O modelo regulatório foi inicialmente implantado no país a partir de 1996, com a primeira agência reguladora criada, relacionada ao setor de energia elétrica, a Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL (criada pela Lei 9427 de 26/12/1996. A seguir, foram criadas a de telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL (pela Lei 9472 de 16/07/1997), a de petróleo, Agência Nacional de Petróleo-

ANP (pela Lei 9478 de 06/08/1997), e as duas agências do setor saúde: vigilância sanitária, Agência Nacional de Vigilância Sanitária–ANVISA (criada pela Lei 9782 de 26/01/1999), e saúde suplementar, Agência Nacional de Saúde Suplementar–ANS (criada pela Lei 9961 de 28/01/2000). E mais recentemente, a das águas, Agência Nacional das Águas–ANA (criada pela Lei 9984 de 17/07/00).

As agências são ainda entidades híbridas, com a identidade ainda precária: meio Estado, meio sociedade, um “quarto poder” emergente, mas estreitamente voltadas para a ética e para o direito (Nunes, op.cit.). A proposta reformatória do Estado preconizou uma estrutura mais ágil e resolutiva para decisões, maior condição para implementação das leis e políticas, substituindo-se a gestão burocrática pela gestão gerencial.

Finalizando este tema, e voltando a focalizar a questão do saneamento, devemos observar que a Agência Nacional de Águas, ANA não é uma agência regulatória específica do setor saneamento, no sentido da gestão dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário mas tem importantes interfaces e interferências com os mesmos. O papel da ANA, assim como as propostas de regulação no campo do saneamento e das estruturas correspondentes serão apresentadas e analisadas no capítulo 2.

## **CAPÍTULO 2**

### **O REBATIMENTO DO CENÁRIO NO SETOR SANEAMENTO – os modelos institucionais em debate**

## **CAPÍTULO 2**

### **O REBATIMENTO DO CENÁRIO NO SETOR SANEAMENTO – os modelos institucionais em debate**

Este capítulo apresenta um balanço geral das transformações institucionais, das proposições e dos impasses à implementação de uma Política Nacional de Saneamento, propugnada ao longo dos anos 90 e construída sob a égide do cenário descrito no capítulo anterior.

#### **2.1 AS AGENDAS DE REFORMA DO ESTADO E AS ESPECIFICIDADES DO SANEAMENTO NO BRASIL: *TIMMINGS* DIFERENTES**

No caso brasileiro, na tendência avassaladora da simples transposição de modelos externos, função do esgotamento da capacidade de investimento governamental, das imposições dos organismos internacionais visando os ajustes da economia, e dos compromissos políticos assumidos de maneira associada à “imagem de modernidade”, metas e prazos atropelaram processos de Reforma do Estado, com resultados que não encontram a adequada base ou maturação no próprio Estado, para que exerça seu papel de formulador, gestor e fiscalizador, da sociedade civil, na consolidação dos mecanismos de controle e defesa do cidadão/consumidor e do próprio setor privado. Este último, objeto principal na busca de capitais, frente a um amplíssimo leque de oportunidades de investimentos, direciona-os para as opções mais vantajosas e seguras, eventualmente preterindo outras de maior prioridade social.

O caso brasileiro é peculiar, ao menos entre os países do terceiro mundo e, em especial, os latino-americanos, por trazer, desde antes da nova tendência mundial,

uma história federativa, consagrada na Constituição Federal de 1988 e consubstanciada em autonomia, recursos e competências específicas para os municípios. A redemocratização do Estado brasileiro reforçou e consolidou essa tendência no bojo da busca da recuperação ou construção de canais de cidadania, vislumbrando o município como ente mais próximo do cidadão.

Essas características e avanços, entretanto, não são concomitantes ou simétricos, em todos os campos das políticas públicas. A própria Constituição Federal permite perceber as diferenças dos arranjos entre os agentes, em cada setor: se no setor saúde, esta traduz um determinado nível de amadurecimento dos debates e da busca de um modelo - no caso, o SUS - no setor saneamento explicita-se o vazio resultante, naquele momento, da falência do modelo centralizado anterior e da ausência de modelo alternativo.

As transformações no caso do setor saneamento, não acompanharam, em ritmo e resultados, as demais reformas ocorridas no âmbito das políticas públicas e das formas de gestão dos serviços em outros campos. Para o setor elétrico e de energia, por exemplo, foi estabelecido um programa em escala nacional, compreendendo divisões de competências para geração, transmissão e distribuição, uma agenda, política e modelagem de privatizações com metas e prazos, criação de agência reguladora, enfim, os vários componentes de uma estratégia previamente definida e acordada entre os agentes do setor. Já no campo do saneamento, sem os acordos necessários entre a burocracia estatal e os agentes do setor, é tarefa complexa identificar claramente as estratégias propostas e seus resultados. Tentativas de estabelecimento de legislação, de modelos e marcos regulatórios necessários a processos de privatização, foram delineadas pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS, parceria do Governo Federal com o Banco Mundial. A questão que será colocada adiante se volta para os conteúdos e os avanços reais efetivados

no âmbito desse Programa, não apenas em termos de experiências pontuais, mas sim da consolidação das políticas por ele preconizadas.

Várias hipóteses podem ser buscadas para justificar as diferenças de *timing* na construção das políticas e agendas de reforma para o saneamento. Entre elas, os conflitos federativos, de competência e titularidade dos serviços, o esvaziamento dos principais grupos e agências formuladoras das políticas urbanas dentro da elite dirigente (Zveibil, 2002), ou ainda, como há pouco nos referimos, o restrito interesse privado em um campo bastante conflituado, frente a outras oportunidades de alocação do capital e de financiamento com maiores garantias de rentabilidade.

Importa aqui observar as influências e o rebatimento do cenário de reforma do Estado anteriormente descrito no setor saneamento. A década de 90, estendendo-se até 2002, período focal deste estudo, é especialmente complexa para esse setor, função de um vazio institucional continuado na escala federal e de profundos conflitos inerentes ao campo do saneamento, que envolvem as questões de competência para a prestação dos serviços, de financiamento, de capacidade institucional para a gestão, interesses corporativos, entre vários outros. Apresentamos a seguir uma pequena síntese retrospectiva para, em seguida, indicar e aprofundar o conhecimento sobre as propostas trazidas para o setor, através do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, propostas essas que, seja pelo próprio patrocínio do Banco Mundial, seja pela articulação internacional das equipes técnicas que o formularam (Stallings, 1992) refletem e incorporam grande parte das premissas disseminadas sob a égide das reformas de Estado.

## 2.2 ANTECEDENTES: O PLANASA E O VAZIO INSTITUCIONAL

As políticas e investimentos em saneamento foram, a partir de 1967 e durante os anos do regime militar, capitaneadas de forma centralizada pelo Governo Federal através do Banco Nacional de Habitação – BNH. Para tanto foram constituídos o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento e o Sistema Financeiro de Saneamento – SFS, bem como criadas, em cada Estado, empresas públicas, concessionárias dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Não cabe no escopo deste trabalho aprofundar análise e a crítica sobre esse modelo institucional e financeiro sobre o qual muito já foi escrito <sup>6</sup>. A experiência do PLANASA já foi exaustivamente estudada e avaliada e não é nosso objeto. Contudo, devem ser destacadas algumas características do modelo construído nas décadas anteriores no sentido da compreensão dos impasses colocados pela nova ordem mundial ao caráter estatizante e centralizador desse sistema, assim como das complexidades inerentes ao seu desmonte e proposição de novas abordagens.

Em função da existência de uma única empresa estadual de saneamento, controlando todos os recursos vinculados a saneamento, esperava-se obter economias de

---

<sup>6</sup> Sobre o PLANASA ver, entre outros: FISZON, J.T., 1990. A Política Nacional de Saneamento (1968-84) o caso do PLANASA. *Dissertação de mestrado*. Rio de Janeiro, depto. de Ciências Sociais, ENSP/FIOCRUZ ; ACQUA-PLAN, Projetos e Consultoria, 1955. Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento: implicações e desafios. In: *Série Modernização do Setor Saneamento*, 3. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA; BRITTO, Ana Lúcia, 2001. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro.

escala que permitissem reduzir os custos e assegurar, ainda, a efetivação do subsídio cruzado, através do qual os municípios com maiores recursos subsidiassem os municípios mais pobres.

Ao mesmo tempo, foi criado em cada estado um Fundo de Financiamento para Água e Esgotos (FAE) através de convênio entre o Ministério do Interior, o BNH e os governos estaduais.

Em 1975, foi apresentado um programa para nova fase, baseado na mobilização do apoio dos governos estaduais, na manutenção de tarifas realistas e na ampliação dos aportes de recursos a fundo perdido, visando diluir os compromissos financeiros de estados e municípios e pretendiam atingir os seguintes objetivos:

- atender com água potável, até 1980, mais de 80% da população urbana, em pelo menos 80% das cidades brasileiras;
- atender, até 1980, as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte com serviços adequados de esgotos sanitários;
- atender, “na medida do possível”, com serviços de esgotos mais simples, cidades e vilas de menor porte.

Tinha-se também em vista a adoção de medidas que assegurassem às empresas estaduais, gestão administrativa eficiente. O documento do Ministério do Interior que apresentava essas propostas acrescentava que se pretendia submeter ao Congresso um projeto de lei estabelecendo o Sistema Nacional de Saneamento. Esse projeto estabeleceria a competência da União para:

- fixar critérios e padrões de qualidade da água;
- fixar normas gerais para o estabelecimento de tarifas para água e esgotos;

- financiar a construção de serviços de água e esgotos; e
- estabelecer um mecanismo de coordenação e controle.

Aos estados seriam atribuídas as funções de :

- elaborar o plano global de atendimento a todos os municípios para a construção de serviços de água e esgotos;
- manter as companhias estaduais de saneamento responsáveis pela execução e operação dos sistemas;
- fixar e cobrança de tarifas de acordo com as normas e critérios estabelecidos pela União.

Aos municípios se admitia atribuir a função de operar, *excepcionalmente* (grifo meu), serviços de águas e esgotos, enquanto não se processasse a transferência dos serviços para o estado, ou não se completasse a respectiva concessão à companhia estadual.

Propunha-se ainda reduzir as tarifas de água e esgotos para as populações de baixa renda, inclusive mediante a eliminação da contribuição para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que incidia sobre essa tarifa.

Ou seja, tratava-se de amplo e ambicioso programa envolvendo os aspectos de investimento, gestão, regulação, eficiência operacional e resultados ambientais, fundados em concepção de forte papel do Estado e da concentração dos recursos.

Enquanto o cenário financeiro apresentou-se satisfatório à acumulação de recursos necessária ao FGTS e aos investimentos pelas concessionárias estaduais, essa superposição de funções pelo BNH não foi especialmente contestada.

Apoiado nesse modelo, o setor privado cresceu sobremaneira, seja pelas firmas consultoras, contratadas para elaborar planos e projetos, seja pelas empresas de construção civil, contratadas para execução das obras, seja das empresas produtoras dos

materiais. Através das articulações entre essas empresas com o BNH, concessionárias e prefeituras, formou-se importante *lobby* dentro da burocracia federal, realimentando o próprio modelo (Britto, 2001; Marques, 1998).

Neste ponto poder-se-ia imaginar que esse *lobby* detinha a capacidade de ditar normas e soluções técnicas, escalas e formas de intervenção no saneamento, com conseqüente implicação nos custos de implementação e manutenção dos sistemas. Se a maioria dos autores imputa ao PLANASA ao menos o mérito de haver ampliado os sistemas de abastecimento de água em todo o país, caberia perguntar se a busca da universalização do atendimento não teria sido lograda com sistemas mais adequados e menos dispendiosos<sup>7</sup>.

Sobre o controle social vale citar Britto, que ressalta

*“a total impermeabilidade desta estrutura de regulação ao controle social, e ao controle daqueles que seriam os titulares dos serviços, os municípios. O controle social de fato não existia, pois no regime autoritário os mecanismos democráticos foram suprimidos, as estruturas da administração direta não eram abertas a qualquer forma de participação ou controle da população”* (Britto, op.cit.: 1085).

Quanto aos municípios, esteve explícito que as linhas de financiamento para o setor foram direcionadas exclusivamente às concessionárias estaduais, excluindo-os, portanto, como tradicionais gestores e operadores da grande maioria dos sistemas existentes até então. Na ausência de financiamento, restou a estes apenas a alternativa de conceder seus serviços a essas empresas, por prazos médios de 20 anos, desmontando e desmobilizando suas estruturas próprias de gerenciamento.

---

<sup>7</sup> Um caso paradigmático dessa correlação de interesses, no debate sobre soluções técnicas, escalas e custos dos sistemas, foi a luta pela definição dos sistemas de esgotamento sanitário para a Grande São Paulo,

Os municípios que concederam os serviços às concessionárias estaduais, perderam o controle sobre a execução dos serviços e dos aspectos básicos de uma política de saneamento, quais sejam a definição de prioridades para investimentos, das soluções técnicas adequadas e da política tarifária.

Mantiveram-se com serviços autônomos um número próximo de 900 municípios, a grande maioria de pequeno porte, com serviços operados com apoio da antiga Fundação SESP. Outros poucos municípios de maior porte lograram manter seus serviços independentes do Sistema PLANASA, tornando-se referenciais da possibilidade de gestão autônoma nessa escala.

Importa destacar que, a despeito do significativo crescimento dos índices de cobertura – especialmente do abastecimento e distribuição de água tratada – no país, ao longo da década de 70, o modelo PLANASA passou a apresentar sinais de seu esgotamento já no início dos anos 80. A principal fonte de recursos que lhe dava sustentação – o FGTS – foi tendo reduzida sua capacidade de investimentos. Essa redução era resultante da menor arrecadação em função dos efeitos da recessão sobre a massa salarial contribuinte, do alto nível de inadimplência dos tomadores (destacam-se as Concessionárias Estaduais) e da própria deterioração do valor da moeda nacional.

Colocado em xeque esse modelo e também todo o Sistema Financeiro da Habitação, o próprio BNH foi extinto em 1986 e a Caixa Econômica Federal assumiu as funções de financiamento, agora com restrições orçamentárias muito maiores. Porém a estrutura formulada sob a égide do PLANASA permanece inalterada, com as 27

---

ocorrido ao final da década de 1970, onde se opunham os defensores do chamado “SANEGRA” aos defensores da chamada “Solução Integrada”.

Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs prestando serviços em quase 70% dos municípios brasileiros (Tavares, 1999).

Ao mesmo tempo, no processo nacional Constituinte consolidou-se a tendência de descentralização das políticas públicas, incluindo-se o saneamento. A Constituição Federal de 1988 aponta na direção da competência municipal para a gestão dos serviços de saneamento, mas deixa brechas ou ambigüidades acerca dos papéis de estados e União.

Esse destaque à municipalização da gestão correspondia, conforme destaca Britto

*“à conjunção de duas forças: (i) a vontade dos novos governos municipais eleitos democraticamente de inovar nesse domínio, tornando-se mais autônomos com relação ao governo federal e mesmo aos governos estaduais, (ii) à pressão dos movimentos populares no sentido de reivindicar o acesso a serviços eficientes para todos”* (idem: 1088).

A esses fatores, podemos acrescentar a redução do fluxo de recursos para investimentos disponibilizados através das concessionárias estaduais e a falta de transparência e diálogo entre estas e os municípios aos quais serviam, na definição das prioridades para alocação de recursos e custos de tarifas.

Na verdade, a crise do PLANASA e a Constituição Federal de 1988 criaram importante demanda para a regulamentação do setor de saneamento ao longo da década estudada, incluindo, segundo Turolla (2002), a questão difusa da titularidade; o gerenciamento dos recursos hídricos; as concessões e permissões de serviços públicos.

## **2.3 AS TENTATIVAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO, NA DÉCADA DE 1990**

A partir da extinção do BNH caracterizou-se o vazio institucional do setor, com várias transferências e superposição de ações entre ministérios e secretarias.

Em 1990, a Secretaria Nacional de Saneamento vinculava-se ao recém criado Ministério da Ação Social – MAS que, logo em seguida, transformou-se em Ministério do Bem-estar Social – MBES. No período 1992/94, a alocação de recursos para saneamento superpôs-se entre o MBES, Ministério da Saúde e Ministério da Integração Regional.

No primeiro governo FHC, foi criada a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, ligada ao Ministério de Planejamento e Orçamento, mas que, no segundo mandato, passou a se constituir na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano- SEDU/PR, vinculada diretamente à Presidência da República.

Nenhuma dessas localizações no organograma federal garantiu o destaque e a decisão de apontar a devida ênfase à formulação de política nacional para o saneamento, a garantia de definição de linhas e fontes adequadas de financiamento e dos instrumentos necessários à sua implementação.

### **2.3.1 A iniciativa da sociedade: O PLC 199**

Entretanto, importante tentativa para estruturação de política nacional e regulação para o setor foi sendo construída ainda no final da década de 1980 e início dos anos 90. Capitaneados pela ABES e pela ASSEMAE, os diferentes atores do setor do saneamento e da sociedade civil debateram e formularam um projeto de lei para o setor. Este projeto, conhecido por PLC 199, trazia avanços conceituais ao incorporar a visão do

saneamento ambiental como integradora de várias políticas. Reconhecia que a Constituição de 1988 trazia a clara referência ao município como o nível de governo competente para a gestão dos serviços de saneamento, entre aqueles caracteristicamente de competência local, refletindo as propostas de descentralização das políticas.

Ao mesmo tempo, segundo avaliação de Arretche, o projeto

*“mantém equívocos do PLANASA, especialmente quanto aos seus instrumentos centralizados, refletidos em propostas como a do Sistema Nacional de Saneamento, Plano Nacional de Saneamento e Fundo Nacional de Saneamento. Esses instrumentos, embora representem um avanço em relação ao atual estágio de marasmo e indefinição em que se encontra a política nacional de saneamento, podem ser uma faca de dois gumes no sentido de uma recentralização, se forem aplicados numa perspectiva de gestão central do governo federal. (...) Na verdade, a dicotomia entre centralização e descentralização é falsa, pois sempre haverá um mix adequado de ações combinadas entre os distintos níveis de governo no que tange aos programas de saneamento, desde que haja uma equilibrada divisão de competências”* (1995:138).

Um aspecto intrigante desse processo de elaboração do PLC 199, construído pelos agentes do setor, é a questão da atribuição de *status* público aos grupos de interesse, segundo as concepções de Claus Offe. Conforme propõe,

*“As políticas que conferem status aos grupos de interesse atribuem a eles certas funções semipúblicas ou públicas e regulam o tipo e o raio de ação de suas atividades, sob as condições das estruturas sociais e econômicas capitalistas avançadas, fatores muito mais importantes que afetam a mudança em curso no sistema de representação de interesses do que os fatores relacionados a mudanças de orientação ideológicas ou de estruturas de oportunidades sócio-econômicas”* (1995: 225).

Para Offe, os grupos de interesse são funcionais ao capitalismo, na medida que os grupos se “auto-limitam”, ou seja, o movimento do Estado em atribuir *status* público aos grupos de interesse significa melhor controle, na medida em que os próprios participantes limitam as arenas, com barreiras de entrada, criando um sistema de redução de conflitos:

*“tanto no caso da racionalidade política quanto da política econômica, a característica comum da segunda alternativa respectiva (o lado da oferta da economia), é estabelecer parâmetros institucionais e/ou físicos e econômicos que garantam que os problemas a serem enfrentados não excedam o raio de ação dos recursos disponíveis e das estratégias de resolução do problema”* (op.cit: 228).

Talvez essa abordagem nos ajude a compreender algumas das razões pelas quais, conforme se verá adiante, o Governo Federal e o Programa de Modernização do Setor Saneamento não lograram institucionalizar as políticas e instrumentos necessários para o setor: após aprovação na Câmara (julho de 1993) e no Senado (dezembro de 1994), o PLC 199 foi integralmente vetado como um dos primeiros atos do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Ora, se verificamos que a construção desse projeto de lei envolveu grande articulação dos agentes do setor e também da burocracia federal (ainda que em um cenário de fragilidade institucional) com os representantes legislativos, seu veto constituiu-se em forte rompimento dessa aliança.

Em primeiro plano, esse veto indicava uma clara sinalização da equipe econômica para a prioridade a ser dada ao ajuste fiscal, determinado pelos organismos multilaterais, evitando-se qualquer vinculação de receitas a programas específicos. Em

segundo plano, estaria a gestão das novas propostas desenvolvidas pelo PMSS, que implicariam um novo rearranjo nos posicionamentos e interesses dos mesmos grupos.

### **2.3.2 O Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS**

O impulso principal para a tentativa de formulação de novo modelo e política governamental para o setor foi dado através da criação do Programa de Modernização do Setor Saneamento, a partir de 1993. Trata-se de uma parceria entre o Banco Mundial e o Governo brasileiro, liderada, em seu início, pela Secretaria de Política Urbana – SEPURB, do Ministério do Planejamento e Orçamento, transmutada posteriormente em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, com o apoio do IPEA.

Esse programa buscou trazer para a área do saneamento, os conceitos associados à Reforma do Estado, de eficiência, transparência, sustentabilidade financeira, flexibilização da prestação dos serviços através da redução do papel do setor público e atração do interesse privado para a exploração dos serviços, refletindo as diretrizes orientadoras do Plano Diretor da Reforma do Estado (apresentado no capítulo 1 - item 1.4) e as posições do Banco Mundial sobre o tema.

Costa confirma que *“A superagenda formulada para o setor corresponde de fato a crenças técnicas largamente difundidas pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial...”* (1998:85). De acordo à informação oficial:

*“O PMSS constitui-se em um instrumento da Política Nacional de Saneamento visando a contribuir para o reordenamento, a eficiência e a eficácia dos serviços de saneamento. O PMSS financia investimentos em expansão e melhorias operacionais nos sistemas de água e esgotos,*

*bem como o desenvolvimento institucional, por meio de prestadores de serviços, repassando recursos nas mesmas condições do financiamento internacional firmado com o Banco Mundial. O Programa também financia, a fundo perdido para os estados e os municípios beneficiários, estudos para a reformulação da prestação dos serviços e para o estabelecimento de instrumentos para a regulação da prestação dos serviços” ([www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)).*

A primeira fase do **PMSS**, que se iniciou em 1993, encerrou-se em 30 de junho de 2000. Essa etapa contou com recursos da ordem de US\$ 500 milhões, sendo US\$ 250 milhões financiados pelo Banco Mundial e US\$ 250 milhões de contrapartida nacional. Nessa fase o Projeto executou dois componentes:

(i) o componente institucional, que objetivou a realização de reordenamento institucional do setor saneamento, com elaboração de proposta de legislação federal sobre a prestação dos serviços de saneamento e apoio aos estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, além dos Municípios de Angra dos Reis e Recife, na proposição de instrumentos de regulação e controle;

(ii) o componente de investimentos, que foi executado pelas companhias de saneamento dos Estados da Bahia, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, respectivamente EMBASA, SANESUL e CASAN.

Importante parcela dos recursos e esforços do PMSS se voltaram, portanto, para a componente institucional, cujos objetivos básicos eram i) desenvolver um novo modelo para a gestão do setor, incluindo todo o aparato jurídico-legal necessário à sua adequação à essa nova abordagem; ii) apoiar estados na criação de instrumentos e

estruturas de regulação e controle, ao mesmo tempo que modelar e preparar as concessionárias de saneamento desses estados para a privatização.

Nessa perspectiva, foram encomendados a diferentes centros de pesquisa universitários e empresas, uma série de pesquisas e estudos específicos, visando subsidiar a formulação de política para o setor. Dos vários produtos, interessam especialmente :

- Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional;
- Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento;
- Saneamento: Modernização e Parceria com o Setor Privado.
- Sistema Nacional de Informações para o Saneamento - SNIS

Utilizaremos neste capítulo os três primeiros produtos, destacando os principais conceitos, argumentos e as principais abordagens, que configuram a proposta geral do novo modelo e da Política Nacional de Saneamento. O último produto, o SNIS, será apresentado com maiores detalhes e utilizado no capítulo 4, comparando indicadores específicos dos serviços de saneamento.

As principais características enumeradas para orientar a construção do novo modelo para a gestão do setor saneamento incluíam:

- Superação do centralismo e das formas padronizadas (e padronizantes) do PLANASA;
- Combinação de descentralização e autonomia dos municípios (poder concedente, segundo a C.F. de 1988) com articulação e integração dos diversos agentes públicos e privados;
- Articulação de diferentes níveis de governo e variadas formas e fontes de recursos para a resolução de questões comuns de saneamento, exigindo mais do que os recursos locais;

- Flexibilidade nas formas de organização e financiamento, *“de modo a abrigar um número amplo de alternativas para os investimentos e a exploração dos serviços de saneamento, tanto pelo setor público como pela iniciativa privada”* (Acqua-plan, 1995: 125);
- Clara separação entre as funções de regulação e de gestão (a serem exercidas pelo setor público) e a função de prestação do serviço ( que pode ser prestada pela administração pública direta ou indireta, ou através de concessão à empresa pública ou privada);
- Necessidade de universalização do atendimento, considerado como obrigação do Estado e vinculado ao conceito de oferta essencial – oferta de serviço indispensável à vida e à salubridade ambiental.
- Inclusão de dispositivos de controle social, a ser exercido tanto sobre os prestadores de serviço, públicos e privados, quanto sobre o próprio governo, nas funções de regulação e gestão.

### O reordenamento institucional

Para a questão do reordenamento institucional, alguns princípios básicos (conceitualmente indiscutíveis, aceitos por todos os agentes do setor), são enumerados como orientação às proposições elaboradas:

- Visão ampla do saneamento, em sua inserção regional, urbana e ambiental;
- Valorização das instâncias locais e microrregionais como poderes concedentes e reconhecendo áreas de competência intermediária entre estado e município (a referência aqui é aos consórcios ou comitês de bacias);

- Reconhecimento de uma faixa de interesse social estrito, abrindo-se a possibilidade de subsídios explícitos à população de baixa renda no sentido de garantir a oferta de serviços como condição essencial de saúde pública e saneamento ambiental;
- Regulação articulada entre a União, os estados e os municípios, de acordo às respectivas competências;
- Estabilidade institucional, permitindo múltiplas alternativas de gestão e prestação de serviços;
- Transição administrada do processo de implantação do novo ordenamento, evitando conflitos que agravem o cenário de prestação dos serviços .

O PMSS, como se verá adiante, preconiza a regulação nos três níveis de governo: federal, estados e municípios. Destacando a separação entre as funções de regulação e gestão, obrigatoriamente públicas, da prestação do serviço, indica que os vários níveis de governo, segundo suas competências, devem “cumprir o direito-dever de assegurar os serviços de saneamento à população, estabelecendo as políticas públicas correspondentes, definindo as regras e normas para reger o setor, e controlando a prestação dos serviços” (Acqua-plan, idem: 126). Também aponta para a possibilidade de regulação e gestão na escala de bacias hidrográficas, experiência que começa a ser efetivada a partir das ações da Agência Nacional de Águas – ANA.

Especificamente para o nível federal, uma das diretrizes estratégicas para a flexibilização dos serviços de saneamento é a criação da entidade nacional de saneamento:

*“O processo de mudança do setor precisa ser efetivamente liderado a partir da União. Para esse fim, é necessário criar uma nova estrutura que possa reunir os meios de atuação atualmente dispersos na*

*administração federal, preferencialmente sob a forma de uma autarquia nacional de saneamento, na qual funcionaria um conselho nacional, ditando as políticas para o setor e direcionando as ações de mudança”* (Acqua-Plan, idem:186).

Vale aqui observar que não está indicada a criação de uma Agência regulatória, nos padrões que foram definidos para outros setores. Há uma clara preocupação em poder unificar políticas e programas de governo para o saneamento, dispersos em vários organismos federais, bem como ter um órgão capaz de sinalizar e orientar aos demais níveis de governo na direção da regulação/gestão e flexibilização dos modelos de operação:

*“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. 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. (Acqua-Plan, ibidem:186).*

No campo do saneamento, de fato não foi criada agência reguladora em escala nacional, poucos estados têm se preocupado em criá-las, e, quando isso ocorre, trata-se de entidade reguladora ao mesmo tempo de vários serviços públicos concedidos. E ainda, em várias das experiências de concessões municipais ao setor privado, esse ente regulador sequer foi implementado.

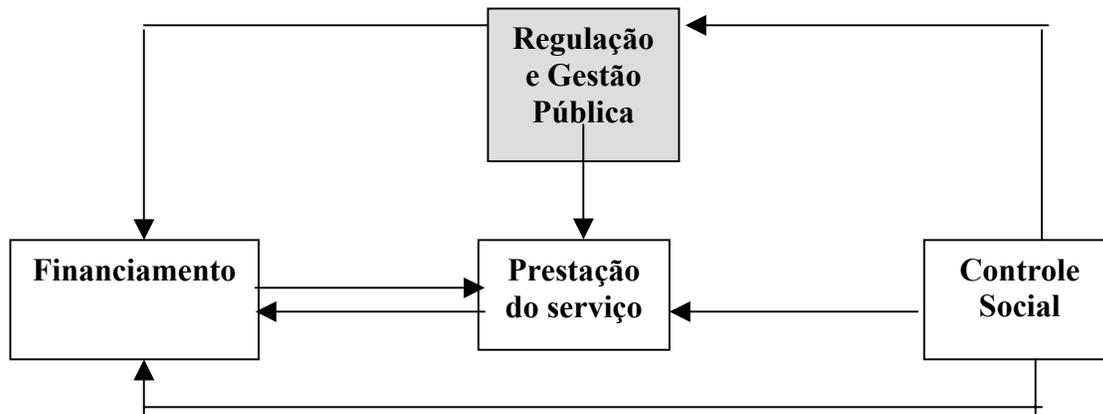
### Estrutura institucional

As propostas de ordenamento institucional (Infurb, 1995; Acqua-plan, ibidem) esboçam um modelo de funcionamento para o setor, com funções claramente diferenciadas:

- **Função regulação e gestão:** obrigatoriamente exercida pelo Estado, em seus vários níveis – União, estados e municípios, segundo suas respectivas competências, com a importante a indicação de que é na estruturação e exercício dessa função que o Estado desenvolve a capacidade de governo.
- **Função financiamento:** envolve a questão dos recursos para financiamento dos investimentos, o custeio e a remuneração da prestação dos serviços. Explicita-se, nesse aspecto, que essa função não é exclusivamente pública, *“podendo e devendo dela participar os agentes privados, quer como usuários-pagadores, quer como investidores ou financiadores do setor”* (Acqua-plan, ibidem: 127). Destaca-se a questão das tarifas e subsídios, a serem estabelecidos através de regulamentação específica.
- **Função prestação do serviço:** reforça-se aqui a separação da função de prestação do serviço – a ser exercido pelo setor público ou privado, da de regulação. Mesmo quando prestados por empresas públicas ou órgãos da administração direta e indireta, eles devem ser regulados e controlados pelo setor público.
- **Função controle social:** necessidade de instituir controles pela sociedade e pelos usuários dos serviços de saneamento, garantindo a transparência nas ações das demais funções indicadas.

O esquema a seguir, sintetiza essas relações entre funções:

### Estrutura das relações entre os níveis de governo



(Fonte:(Aqua-plan, 1995, p.127)

O modelo preconizado indica como suas bases, a regulação e a gestão local dos serviços, numa estruturação de baixo para cima, tendo como referencial o atendimento prioritário das necessidades básicas da saúde pública e da salubridade ambiental. A operação desse modelo implica a existência de estruturas públicas de regulação e gestão em cada nível de governo.

A gestão local corresponde ao campo de ação e de poder dos municípios, nível no qual *“devem ser resolvidos os problemas de saneamento. Apenas nos casos em que o poder local não dispuser das condições necessárias para o tratamento e resolução dessas questões, ou quando estiverem envolvidos interesses de outras localidades, é que deverão ser demandados os níveis seguintes de governo”* (Acqua-plan, ibidem:128).

O acesso a recursos orçamentários públicos em níveis sucessivos de governo deve se restringir à universalização do atendimento do saneamento, limitado às necessidades essenciais à saúde pública e à salubridade ambiental. Níveis de atendimento superiores a este, onde os serviços de saneamento constituam um bem de mercado, devem ser resolvidos como qualquer outro investimento competitivo.

A questão da flexibilização das formas de gestão é tema central para o PMSS, preconizando diferentes configurações das relações entre os agentes públicos e privados e entre as dimensões de gestão e capital, na busca de parcerias com o setor privado que garantam os recursos “para universalizar a cobertura dos serviços em níveis compatíveis com o atendimento das necessidades essenciais da população” e permitam desenvolver “formas inovadoras de gestão na prestação desses serviços que garantam, pela eficácia e eficiência, economicidade e qualidade em todos os atos projetivos, consultivos, produtivos e administrativos dos sistemas de saneamento”. (Acqua-plan, ibidem: 150). O grifo é meu, destacando premissas que carecem ser avaliadas nos processos de privatização já efetivados.

Entre as formas preconizadas para flexibilização da gestão, inclui-se desde aquelas em que o operador, seja público ou privado, contrata ou terceiriza a execução de atividades ligadas às funções de gerência e operação de partes do sistema, até aquelas formas (como franquia, cessão em comodato ou tipos de concessões para gerência), em que se transfere a gestão de um sistema como um todo, ou de algumas suas partes, a agentes privados, empresas ou não (caso, por exemplo, de um condomínio, associação comunitária, etc).

Observe-se a ambigüidade: antes deixando claro que a gestão é inalienável do estado e aqui abrindo a possibilidade da gestão do sistema como um todo a agentes privados.

Na perspectiva da flexibilização para captação de recursos, são apresentadas propostas que incluem:

- a participação dos usuários nas expansões do sistema mediante a assunção, total ou parcial, dos custos dos investimentos;

- construção direta pelos usuários e comunidades, sob a forma de condomínio e outras, de segmentos do sistema e sua posterior entrega ao operador;
- aporte de recursos de capitais, mediante mecanismos do mercado de capitais, como compra de ações, debêntures e outras;
- compra de ativos da empresa por capitais privados, associado a operações de *leaseback*; construção e financiamento de ativos a longo prazo; etc.

Por fim, são arroladas as hipóteses para novas formas de gestão que conjugam operação e investimentos, quais sejam, as concessões para exploração dos serviços. Considerando os possíveis arranjos quanto às responsabilidades e direitos dos concessionários e dos concedentes, pode-se chegar à privatização plena dos serviços, quando a propriedade e a responsabilidade pelos investimentos nos ativos do sistema e a gestão da operação são totalmente assumidas pelo concessionário privado.

As propostas de participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento, nas quais se transferem a propriedade dos ativos, são divididas em dois grupos. No caso em que os ativos permanecem como propriedade pública, as opções são i) contratos de prestação de serviços; ii) gestão terceirizada e concessão. Quando os ativos fossem transferidos à iniciativa privada, as opções seriam: i) temporariamente, na forma de *BOT (Built, Operate and Transfer)*; ii) permanentemente, com transferencial total de ativos (MPO, 1997: 33).

Os textos, contudo, fazem ressalvas conceituais importantes:

*“Note-se, no entanto, que mesmo nesses casos o uso da expressão privatização, em seu sentido amplo, parece descabido, na medida em que um serviço concedido é sempre um serviço público, não podendo o concessionário, em nenhuma hipótese, deixar de se subordinar à*

*regulação e às normas de gestão estabelecidas pelo poder público oncedente” (Acqua-plan, ibidem: 153),*

E alertas:

*“A concessão integral de serviços públicos a operadores privados (...) exige do poder concedente uma expressiva capacidade de planejamento, previsão e controle. Essa capacidade é indispensável para o equilíbrio das relações entre o concedente e o concessionário, para se garantir o interesse público envolvido e, ao mesmo tempo, assegurar a atratividade da atividade do operador privado” (MPO,op.cit.: 34).*

### Prestação dos serviços e sua remuneração

Os documentos do PMSS explicitam sua abordagem da natureza econômica da prestação dos serviços de saneamento e apontam a necessidade de remuneração adequada dos investimentos e dos custos operacionais, assegurando o equilíbrio financeiro dos sistemas e sua exploração como bem de mercado. Nessa perspectiva, adotando os modelos postulados pelo Banco Mundial, o setor privado desempenharia papel fundamental, uma vez que seria o agente capaz de enfrentar as exigências de racionalidade econômica e eficácia.

Na verdade, a solução da equação da permanente tensão entre a abordagem do saneamento como bem social (ambiental e de saúde pública) e bem de mercado é apontada na direção do Estado: *“o pressuposto do modelo de gestão é de que o Estado, em seus vários níveis, atue deliberadamente para assegurar o atendimento de saneamento essencial, como bem de saúde, deixando aos mecanismos de mercado a resolução dos demais atendimentos” (Acqua-plan, ibidem: 134).* Ou seja, caberia ao Estado assegurar o acesso aos padrões mínimos exigidos em termos de saúde pública e em termos

ambientais, para a população sem condições de arcar com esses custos, remetendo ao setor privado a prestação dos serviços aos usos residenciais acima dos padrões mínimos e aos demais usos.

### Política Nacional de Saneamento

Finalmente, é importante verificar que, com base no conjunto dos estudos formulados no âmbito do PMSS, foi desenhada uma Política Nacional de Saneamento, disseminada em documento do Ministério do Planejamento e Orçamento em 1997. Contudo, essa política não chegou a ser apresentada, à época, em forma de lei. Os debates para a aprovação da Lei Nacional de Saneamento, conforme se verá adiante, seguem sem perspectiva de solução, uma vez que vários agentes do setor e representantes legislativos contestam princípios propugnados pelo PMSS, seja nos aspectos relativos ao poder concedente, seja com relação à flexibilização da gestão ou ainda quanto ao papel do Estado no financiamento dos sistemas.

Independentemente da aprovação ou não da lei, a atuação do Governo Federal no campo do saneamento – excetuando-se as linhas e programa SEDU/CAIXA, na utilização de recursos disponíveis através do OGU, ou programas específicos financiados pelas agências multilaterais – deu continuidade à aplicação dos princípios definidos nessa política. Isso pode ser observado especificamente através da componente de investimentos do PMSS, de sua continuidade<sup>8</sup> e da linha disponibilizada pelo BNDES.

---

<sup>8</sup> Informações sobre a continuidade do PMSS são apresentadas no capítulo 3.

### 2.3.3 Comentários Gerais sobre o PMSS

São expostos, a seguir, alguns comentários sobre aspectos especialmente polêmicos relativos ao PMSS, sua forma de atuação e proposições, iluminando pontos essenciais que caracterizam o debate no setor, vários deles já apontados na introdução deste trabalho.

#### A articulação governo-sociedade, a legitimação da Política de Saneamento e seus programas

A impossibilidade de ter transformado, após quase uma década de trabalhos, as propostas de Política para o setor em legislação nacional e as dificuldades na estruturação governamental nessa direção, são indicadores da forte cisão entre os atores do setor, da radicalização de conflitos sobre paradigmas cruciais para a definição de políticas e da incapacidade do PMSS em construir uma proposta mitigadora desses conflitos.

Conforme indica Costa, a estabilidade institucional no período PLANASA teria favorecido, entre outros aspectos, “(...) a mobilização e a organização setorial por intermédio de atribuição de status público às organizações de interesse que incidem sobre a área, como as entidades Abes, Assemae, Aesbe, Aafamas e sindicatos de trabalhadores” (1998: 83). Apontamos também, no início do item 2.3, essa mesma característica no processo de elaboração do PLC 199, seu veto logo ao início do governo Fernando Henrique Cardoso, contraposto à formulação de nova política através do PMSS. Essa formulação abandonou, portanto, a arena anteriormente estabelecida e passou a ser conduzida de maneira “insulada” por um conjunto de economistas vinculados ao IPEA – o domínio dos *expertises* no processo decisório - excluindo as “*entidades representativas do setor do processo de agenda-setting*”. Na superagenda formulada, “*as especificidades*

*setoriais ou institucionais são subsumidas à proposição lógica sobre a maior eficiência alocativa do mercado, vis-a-vis ao setor público” (Costa, op.cit.: 85).*

De fato, a despeito das fortes diferenças de concepções sobre aspectos específicos da política, pelas diversas entidades do setor (destaque-se os interesses, a princípio antagônicos da AESBE e da ASSEMAE com relação à titularidade dos serviços), o PMSS não logrou estabelecer novas arenas capazes de legitimar, junto à sociedade e o legislativo, suas propostas. Ao contrário, acabou por gerar forte reação que conduziu à criação da Frente Nacional pelo Saneamento, congregada por várias entidades do setor, que contestaram conceitos e princípios fundamentais do PMSS e se mobilizaram para obstruir a aprovação dos projetos de lei formulados dentro do Programa.

Uma estratégia importante do PMSS foi a articulação com a ANA, no seu papel de gestora dos recursos hídricos, para formulação e encaminhamento do projeto de lei para o setor.

Vários projetos de lei sobre o tema foram encaminhados ao Congresso Nacional, mas seu nível de prioridade ante o ritmo das votações não permitia vislumbrar qualquer solução de curto prazo. No mês de fevereiro de 2001, o executivo federal encaminhou em caráter de urgência à Câmara o projeto de sua autoria que contraria a proposta anterior do deputado Adolfo Marinho e que confere aos estados a competência pela gestão do saneamento, sempre que se tratar de sistemas e bacias hidrográficas que atinjam mais de um município. Esse projeto foi recentemente retirado da pauta do Congresso Nacional, por solicitação do novo Ministério das Cidades e inicia-se agora novo movimento para a institucionalização de Política Nacional de Saneamento, através da aprovação de projeto de lei correspondente.

### A questão da titularidade dos serviços

A proposta do PMSS parte de uma crítica ao Planasa, com relação ao modelo institucional implementado através das CESBs. Entretanto, seu foco principal de atuação, na componente de investimentos, está voltado para essas mesmas empresas, no sentido de torná-las mais eficientes, rentáveis e atrativas ao capital privado. A mesma ênfase não é dada à descentralização rumo à escala municipal e à trajetória dos SAAES, apesar do Programa apoiar também a reestruturação dos sistemas e das formas de gestão na escala local.

Esgotados os prazos das concessões dadas (obrigatoriamente) por um grande número de municípios às Concessionárias Estaduais, durante a vigência do PLANASA, muitos deles, já no início da década de 90, procuraram recuperar seu poder concedente e sua capacidade de gestão dos serviços de saneamento. A complexidade desse processo de retomada e os entraves ao financiamento aos municípios foram fatores limitantes desse movimento. Mesmo assim, podem ser verificadas experiências significativas de recuperação do poder concedente pelos municípios, com aprimoramento de autarquias municipais de água e esgoto, terceirização ou privatização de serviços (todo ou parte dos sistemas) ou ainda renegociação da concessão com a Empresa estadual, redefinindo prioridades, soluções e tarifas.

Porém, os conflitos quanto à titularidade dos serviços permanecem e assumem a ordem do dia nos debates do setor. A visão da competência municipal para a gestão de um serviço de interesse local é contestada na perspectiva constitucional de que os serviços de uso comum a mais de um município passam a ser de responsabilidade dos estados.

Não se trata aqui simplesmente do debate entre as titularidades e nível de governo adequado para a gestão. O que está em jogo é a escala dos sistemas e as possibilidades de privatização dos mesmos. É evidente que interessa mais às grandes empresas de saneamento privadas que começam a disputar o mercado brasileiro a perspectiva da concessão de uma grande empresa estadual, mesmo que subdividida, que reúna a concessão de vários municípios e um amplo universo de consumidores. Também coerentemente às políticas de Reforma do Estado, seria mais fácil aos agentes financeiros nacionais e internacionais induzir a privatização de um número limitado de empresas estaduais. Como indica Valderez Caetano, “*os números são de encher os olhos: um faturamento anual de R\$ 10 bilhões*” (Informe Econômico – JB, 22/01/2001). Menos interessante e num processo mais lento, seriam concessões pulverizadas em diversos municípios e regiões, nada garantindo a opção local pela concessão ao setor privado. (Zveibil, 2002)

Entretanto, esse não é o ponto de vista de um conjunto de entidades do setor. Secretários de Recursos Hídricos ou mesmo as Concessionárias Estaduais, assim como os sindicatos do setor, defendem a estadualização, mas não necessariamente a privatização dos sistemas. Essas entidades, reunidas no Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, assim como representações de Prefeitos contestam a titularidade estadual proposta e buscam garantir a interpretação constitucional de serviço de interesse local. Mais ainda, algumas são radicalmente contra a privatização dos serviços, o que envolve alguns argumentos adiante indicados.

### A flexibilização das formas de gestão

Como já foi visto, o PMSS, em seus estudos, avalia o cenário nacional e das transformações globais, estuda os modelos internacionais e propõe linhas claras de ação, com propostas flexíveis que permitiriam transitar entre os conflitos de competência e variados arranjos institucionais público-privado, atendendo as variadas posições ideológicas e da sociedade.

O documento que elabora tais propostas justifica que, nesse quadro de mudanças no papel do Estado, a flexibilização dos serviços de saneamento constitui uma das alternativas para ampliar a capacidade de investimento e gestão dos serviços. Mas aponta de antemão que para isso *“é necessário vencer outro condicionante básico, que é o de romper com os paradigmas ainda presentes, do modelo Planasa”* (Acqua-plan, ibidem: 155). Esses paradigmas associam uma forte presença do Estado, tanto como financiador exclusivo dos investimentos, quanto como prestador principal, quando não exclusivo dos serviços. Segundo o estudo, as conseqüências desse paradigma são a centralização e a dependência de recursos públicos; a presença predominante, quando não exclusiva das companhias estaduais de saneamento como prestadora de serviços; e, por conseqüência da centralização, uma excessiva rigidez nos padrões tecnológicos e operacionais do setor.

O estudo se preocupa com o corporativismo das companhias estaduais de saneamento, tanto quanto com os corporativismos municipalistas e cita ainda a ligação do corporativismo dos fornecedores com o corporativismo político: *“Em muitos casos, esses corporativismos se associam numa trama de interesses comuns, colocando lado a lado*

*grupos naturalmente distantes, quando não adversários entre si*” (Acqua-plan, ibidem.: 156)<sup>9</sup>.

Indica que os antigos paradigmas e corporativismos só poderão ser alterados, se o próprio Estado assumir a liderança e a responsabilidade pelo processo de mudança usando da vontade política para superar restrições como as legais e as patrimoniais (debate sobre a propriedade dos ativos entre concessionárias e municípios) que, entre outras, praticamente inviabilizam a flexibilização na prestação dos serviços.

Se, por um lado, o PMSS preconizou a flexibilidade das formas de gestão, permitindo a concomitância de modelos geridos pelos municípios e /ou estados, privatizando ou não as empresas operadoras dos serviços, por outro, as várias ações da componente institucional indicaram a concessão como o caminho praticamente único. Essa indução de modelo não foi explicitada formalmente, mas induzida através dos meios de financiamento disponíveis, seja nos próprios apoios PMSS, seja nos programas de financiamento do BNDES às empresas concessionárias (informações detalhadas sobre esse tema encontram-se no capítulo 3).

Além disso, os editais de privatização indicam, entre os pré-requisitos, a exigência de comprovada experiência no setor saneamento. Tendo em vista que o setor privado brasileiro pouco atuou na operação dos serviços, essa exigência naturalmente elimina interessados sem parceria com grupos estrangeiros.

Evitando as abordagens maniqueístas, defensoras ou antagônicas das concessões ao setor privado, o fundamental é garantir a flexibilidade capaz de permitir

---

<sup>9</sup> Sobre esse assunto pode-se indicar MARQUES, Eduardo César, 1988. *Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na produção da Infra-estrutura Urbana no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, depto. de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP.

vários desenhos institucionais e diferentes formas de gestão (preconizadas nos próprios estudos do PMSS), evitando a tão desgastada fórmula de uma única solução para situações tão diferenciadas e apostando no federalismo como forma de cooperação entre governos do mesmo e de diferentes níveis.

A remuneração dos serviços: a visão da racionalidade econômica x a questão social e ambiental.

Segundo o estudo da Acqua-plan,

*“A questão da resolução do conflito entre a racionalidade econômica e o atendimento das necessidades do saneamento da população financeiramente incapacitada de arcar com os custos dos serviços requer, no modelo de gestão, uma engenharia institucional e financeira própria, marcada, entre outros fatores, por uma clara distinção entre o acesso ao saneamento como bem de saúde, enquanto obrigação do Estado, visando ao bem-estar social, e o acesso ao saneamento como bem de mercado, para consumo individual, ou como insumo para atividades econômicas”* (ibidem: 134).

O estudo ressalva que ao falar em mercado não se refere, automaticamente, à atuação do setor privado. Considera que, mesmo quando o estado prestar esses serviços através de sua estrutura, o atendimento em níveis superiores à demanda essencial deverá ser integralmente pago (custos, investimentos, remuneração) pelos usuários, a preços de mercado .

Essa concepção rompe com os paradigmas do PLANASA, ao defender que o setor pode ser pautado pela lógica de mercado e pela natureza empresarial de sua produção. Fica evidente que a resposta às demandas das áreas de baixa renda teriam que ser

respondidas, mais uma vez, através da disponibilização de recursos do Estado, a fundo perdido (Costa, *idem*).

Para vários agentes do setor, predomina a preocupação de que a privatização não garante, por si só, a necessária universalização do atendimento, podendo significar a outorga das áreas privilegiadas, com garantia do retorno financeiro em termos de taxas e tarifas, “*podendo afetar as camadas mais pobres da população*” (Kátya Nasuaseni Calmon, IPEA – JB, 14/01/2001) e relegar, da mesma maneira, ao poder público, a responsabilidade pelo atendimento a esse grupo. Afinal, trata-se, no caso do saneamento, segundo a C.F., de um dever do Estado, porém, mais do que isso, do ponto de vista do meio ambiente ou do saneamento ambiental passa a ser um bem de todos, indivisível.

Mas o PMSS não indica qualquer possibilidade de utilização de subsídios cruzados (mesmo porque este tema, durante muitos anos, foi “tabu”, segundo a orientação do Banco Mundial). Na direção contrária, Costa destaca a solução proposta por Sulamis Dain:

*“A equação de financiamento do saneamento pode autonomizar-se dos recursos fiscais, e consolidar um padrão de financiamento baseado em tarifas e crédito, não necessariamente estratificando condições iniciais de fragilidade financeira dos contribuintes e/ou a dependência dos agentes em recursos estatais. A diversidade de suas clientela e serviços propicia a cobrança de tarifas médias recuperadoras de custos e graus diversos de liberdade (por região e por agentes) para promover alguma redistribuição virtuosa de renda entre grupos de consumidores pela administração de subsídios cruzados. Usualmente, mesmo considerando carências populacionais, tanto de renda como de acesso a serviços, uma vez superados os gastos iniciais de investimentos relativos à*

*universalização dos serviços para estes segmentos populacionais, é possível caminhar para a plena mercantilização dos serviços” (Costa, ibidem: 81).*

Em síntese, subsídios cruzados internos a cada sistema, com tarifas diferenciadas por faixas de renda e tipos de uso, mas considerando, como base, o aporte de investimentos do Estado nas áreas de baixa renda.

Ora, se considerarmos que, conforme indicam os índices da PNSB/IBGE (ver capítulo 3), as áreas com população com maiores faixas de renda, já dispõem de serviços de saneamento (investimentos do Estado), e são essas áreas que interessam ao setor privado como garantia de retorno dos custos dos serviços; se considerarmos que significativa parcela dos investimentos das empresas concessionárias privadas são financiados pelo próprio Estado em condições não acessíveis aos municípios (BNDES e CAIXA), pode-se concluir que a respostas às demandas pela expansão do setor seguirá financiada pelo Estado.

#### As estruturas de regulação e as condições para gestão

Os estudos do PMSS apontam o desafio de formular instrumentos que permitam a efetiva regulação, pela sociedade, dos serviços de utilidade pública. Indicam que

*“O conceito de uma estrutura institucional de regulação supõe revisão profunda dos instrumentos de exercício do poder estatal e do controle 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”. (Infurb, 1995: 153-155).*

O documento aponta que 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 o setor, não se resumindo 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. (Infurb, op.cit.)

As propostas de separação das funções de gestão e operação e os vários arranjos possíveis, anteriormente mencionados, implicam consistência e competência das estruturas de regulação nos vários níveis de governo.

Coincidindo com os aspectos de controle social focados pelo PMSS, as entidades do setor defendem a competência local para a gestão dos sistemas também numa perspectiva de democratização dessa gestão e controle social sobre os serviços. Por outro lado, considerando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como monopólio natural, com características tipicamente de uma função pública, e, portanto, da necessidade de regular e fiscalizar empresas fortíssimas, que concentram em poucas mãos o mercado mundial, emergem as preocupações com a fragilidade dos municípios, como concedentes, em cumprir os papéis de regulação e gestão.

Pode-se afirmar, sem receio, que mesmo nos casos em que a modelagem e os instrumentos de regulação foram apoiados pela CAIXA e BNDES, com processos mais amplos de discussão junto aos órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão do saneamento, esses papéis dificilmente terão sido incorporados em sua ampla abrangência.

De acordo a Mello, analisando quatro editais de concessão,

*“A atividade de regulação é exercida de modo diferente para cada uma das concessões. No caso das concessões de Limeira e Petrópolis, a antiga concessionária estadual foi nomeada para fazer o serviço de regulação, inclusive a aprovação de revisões e atualização de tarifas, sem nenhuma modificação estrutural significativa, demonstrando a pouca atenção que mereceu a questão até o momento no Brasil. Em Limeira, o regulador é o SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, e em Petrópolis, a CAEMPE – Companhia de Água e Esgoto do Município de Petrópolis<sup>10</sup>. No caso dos balneários fluminenses, o governo estadual criou uma agência reguladora que não é especializada em água, como seria desejável” (2001:15).*

Ou seja, organismos que não conhecem de fato os problemas de operação do sistema, dificilmente têm a capacidade de regular e fiscalizar satisfatoriamente. E o que dizer da transparência para as entidades de consumidores?

Outro aspecto da regulação se volta para a escala dos sistemas e o nível em que devem ser regulados. Os sistemas de saneamento – abastecimento de água, esgotamento sanitário e mesmo limpeza urbana e destino final de resíduos sólidos – adquirem características específicas de divisibilidade ou de indivisibilidade segundo as condições locais, de concepção e de tecnologia adotada. E, em vários casos, exigem soluções conjuntas entre municípios ou entre esses e os estados. Em outros, se circunscrevem à escala municipal. Independentemente da solução institucional e legal propugnada em nível nacional, é evidente que a cooperação intergovernamental é fator básico para a busca e implementação de soluções em várias escalas. Apesar da falta de tradição cooperativa entre municípios e entre estes e os estados, pode-se observar a multiplicação de experiências nessa direção em várias das políticas públicas, seja por um

---

<sup>10</sup> No caso da CAEMPE, contesta-se inclusive seu direito em promover a concessão do serviço a terceiros

desenho federal negociado e assumido institucionalmente em escala nacional - como no caso do Sistema Único de Saúde – SUS - seja por arranjos locais e regionais autônomos – como no caso dos Consórcios Intermunicipais, especialmente os voltados para gestão do lixo e do meio ambiente. A recém-criada Agência Nacional de Águas – ANA aposta nessa direção ao apontar o caminho da gestão dos recursos hídricos através de agências gestoras de bacias hidrográficas. (Zveibil, op.cit.).

Essas são, portanto, algumas das questões que tensionam as proposições formuladas pelo PMSS, impedindo a aprovação e implementação de projeto de Lei de Política Nacional de Saneamento compartilhado pelos agentes do setor.

#### **2.4 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA**

Ao mesmo tempo em que os debates e os embates sobre novos modelos de gestão do saneamento impediam a institucionalização de legislação e políticas para o setor, no campo dos recursos hídricos essa institucionalização aconteceu, sob a liderança do Ministério do Meio Ambiente.

Em 1997 foram instituídos o Sistema e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), a chamada Lei das Águas, que disciplina o uso dos recursos hídricos no Brasil.

O grande avanço dessa legislação, inspirada no modelo francês, aponta no sentido da gestão dos recursos hídricos de maneira integrada, por bacias hidrográficas, introduzindo também o conceito da outorga dos direitos de uso da água aos comitês de bacias e pela cobrança do uso da água. O objetivo básico é o de “*potencializar os meios*

*que induzirão os agentes econômicos e todos os cidadãos a uma conduta de racionalidade em face do uso do patrimônio natural” (MMA, 2002: 5).*

No campo dos recursos hídricos, fica claro, ao menos em tese, a concepção de reforma do Estado que propugna a separação das atividades de formulação de políticas da sua implementação: manteve-se a Secretaria de Recursos Hídricos como formuladora das políticas, como integrante do Núcleo Estratégico do Ministério do Meio Ambiente e propôs-se a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, como órgão responsável pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A ANA é uma autarquia sob regime especial com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada em junho de 2000. Suas principais atribuições são:

- outorgar o direito de uso de recursos hídricos em corpos d’água da União;
- fiscalizar os usos dos recursos hídricos nos corpos d’água da União;
- implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos da União;
- arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- planejar e promover ações destinadas a prevenir e minimizar os efeitos de secas e inundações;
- definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos;
- estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica. (MMA, op.cit.: 11)

Tendo em vista essas atribuições, fica evidente a interface do papel gestor da ANA, referente ao uso das águas e reservatórios, com a área de geração de energia

elétrica, assim como com a área que aqui nos interessa, do saneamento – abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ainda assim, ao contrário do que alguns autores afirmam, a ANA não é uma agência regulatória do setor saneamento, pois em absoluto não trata dos temas expostos anteriormente, como o da elaboração dos modelos para o setor.

Sua interface tem a ver i) com a questão da cobrança pelo uso da água, cujos valores e formas de imputação são definidos pelos Comitês de bacias; ii) com o estímulo à ampliação dos sistemas de tratamento de esgotos pelas prefeituras e agentes privados, evitando a poluição dos cursos d'água.

A ANA interfere na questão do gerenciamento da demanda para usos agrícolas, industriais ou urbanos, ou nos aspectos da poluição dos rios quando a ação exigida tiver que ser pactuada no âmbito da bacia hidrográfica, abrangendo mais de um estado.

A cobrança pelo uso dos rios está prevista na Lei 9.433. A ANA tem como missão fornecer todo o suporte técnico para a cobrança mas, de acordo com a Lei, é o comitê de bacia que decide sobre o valor, como e quando cobrar e sobre a aplicação dos recursos que devem retornar para a própria bacia.

No campo do esgotamento sanitário, com vistas a evitar a poluição dos cursos d'água, a ANA está cumprindo um papel indutor através de uma linha de recursos que remunera *a posteriori* prestadores de serviço, públicos ou privados, que invistam em sistemas de tratamento de esgotos. O programa não financia obras nem equipamentos, mas paga pelos resultados do investimento, ou seja, pelo volume de esgoto tratado:

*” O Programa Nacional de Despoluição das Bacias Hidrográficas - PRODES - foi proposto pela ANA em março de 2001. Além de reduzir os níveis de poluição, tem o objetivo de induzir a implantação de sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, mediante a constituição de Comitês de Bacias Hidrográficas e das Agências de Bacia e a cobrança pelo uso da água. Somente são aceitos os empreendimentos que cumpram esses requisitos. O programa tem um mecanismo inédito no país: a ANA paga pelo esgoto tratado. Recebem o estímulo financeiro os prestadores de serviço que investirem na construção e operação de Estações de Tratamento de Esgotos - ETE, em bacias hidrográficas com elevado grau de poluição hídrica. Por intermédio da ANA, o governo federal firma um contrato diretamente com o prestador de serviço, entidade pública ou privada, garantindo a contribuição financeira por um período determinado, a contar da entrada em operação da estação de tratamento. O valor pago representa até 50% do custo do investimento” ([www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br)).*

Ainda de acordo à página eletrônica da ANA, na linha do PRODES, em dezembro de 2002, sete empreendimentos estavam habilitados, dos quais seis já contratados, sendo cinco na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em São Paulo, e um na bacia do rio Paraíba do Sul, em Volta Redonda (RJ). O custo total das estações é de R\$ 34,2 milhões. Assim que começarem a funcionar, os prestadores de serviço receberão da ANA R\$ 14 milhões. Outros onze empreendimentos estavam em fase de contratação e trinta e seis, em análise para habilitação.

**CAPÍTULO 3**

**A DÉCADA DE 1990 E OS NÚMEROS DO SETOR  
SANEAMENTO**

## **CAPÍTULO 3**

### **A DÉCADA DE 1990 E OS NÚMEROS DO SETOR SANEAMENTO**

Este capítulo busca reunir e analisar os dados básicos referentes à expansão e déficit dos serviços de saneamento no país, bem como os números disponíveis sobre o financiamento do setor. Os dados apresentados são analisados no sentido de permitir melhor percepção da relação entre investimentos e expansão do atendimento, no período abordado por este trabalho, caracterizando os focos das políticas e programas ou sua ausência ou fragilidade, além de possibilitar também o delineamento dos esforços necessários à universalização do atendimento e enfrentamento do passivo ambiental.

São inicialmente expostos e comentados os números absolutos e as porcentagens de incremento nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na década de 1990, bem como os déficits em cada sistema, sua distribuição regional e por faixas de renda. Em seguida são indicados os programas federais disponibilizados para o setor durante o mesmo período, destacando-se suas características, abrangência, fontes de financiamentos e valores disponibilizados. Acrescenta-se breve comentário sobre os programas estaduais financiados por agências bi e multi-laterais.

Os dados apresentados eventualmente ultrapassam a década de 1990, foco deste trabalho, estendendo-se até 2001 ou 2002, quando possível ou necessário, uma vez que as políticas e muitos dos programas gestados na década passada, seguiram com a mesma abordagem até os primeiros dois anos desta década.

### 3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DADOS E SUAS FONTES

Os principais números referentes ao incremento e déficits dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são apresentados a seguir, a partir de tabelas e gráficos produzidos pelo autor ou reproduzidos de várias fontes. As fontes primárias dos dados são a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, de 1989 e 2000, e os censos demográficos e PNAD desses períodos. É importante observar que as PNSB de 1989 e 2000 têm como foco a prestação dos serviços pelos municípios e não apresentam nenhuma tabela ou quadro relacionando esses serviços com a população atendida. Assim, foi necessário utilizar as diferentes fontes citadas para relacionar tais dados. O período entre as duas PNSB corresponde praticamente ao período focal deste estudo, abrangendo um período de 11 anos. A primeira PNSB foi editada em 1992, com dados levantados em 1989, a segunda PNSB, bastante mais elaborada e aprofundada, foi divulgada em 2002, com dados de 2000. Apesar de várias críticas das entidades atuantes no setor saneamento quanto à qualidade e consistência dos dados levantados, especialmente os relativos a resíduos sólidos (o que levou o IBGE a promover profunda revisão com alteração de resultados) considera-se esta uma fonte importante do setor, exatamente por ter seu foco especialmente voltado para esse campo. Outra fonte primária importante é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, desenvolvido desde 1995 pela SEDU, como componente do PMSS. Essa fonte será apresentada em detalhes como referencial fundamental para o capítulo 4.

São utilizadas também fontes secundárias, como o Caderno Especial da Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO, que analisa os resultados principais da PNSB e análises produzidas pelo IPEA/PMSS. É mister, no entanto, destacar

o cuidado na montagem e leitura dos números os quais podem destacar aspectos ou ênfases diferenciadas, segundo os interesses de quem os expõem. Algumas fontes ou autores utilizam dados da população total, rural e urbana, alguns concentram-se apenas na urbana, outros focam os números de domicílios e assim, torna-se difícil comparar os dados. Abicalil (2002), por exemplo, utiliza como fontes os censos demográficos, com números referentes às ligações domiciliares, números esses que conflitam com a PNSB. Esta, por seu turno, já adianta as potenciais diferenças que poderão ser observadas:

*“Estes resultados naturalmente evidenciam um certo grau de diferença em relação aos obtidos nas pesquisas domiciliares, inclusive no Censo 2000. Tais diferenças se devem ao entendimento do morador sobre a natureza dos serviços disponíveis em seu próprio domicílio e, em grande medida, pelo fato de as características domiciliares serem investigadas apenas nos domicílios particulares permanentes ocupados, o que significa dizer que 9 milhões de domicílios classificados como fechados, vagos ou de uso ocasional e onde não são encontrados moradores não respondem ao questionário. Neste sentido, as informações do Censo 2000, referentes aos domicílios particulares permanentes ocupados, revelam que, em 77,8% dos mesmos, os moradores informaram dispor do serviço de abastecimento de água por rede geral” (IBGE – PNSB, 2000:32)*

Ainda como exemplo, no caso do esgotamento sanitário, os censos demográficos ao se basearem na resposta do morador, podem incorrer em erro, pois muitas vezes este informa dispor de rede de esgotamento sanitário, quando na verdade seus efluentes são direcionados, inadequadamente, às redes de drenagem de águas pluviais.

Procura-se assim, neste capítulo, municiar as análises com dados de várias fontes, de maneira a garantir a confirmação das tendências percebidas.

## 3.2 Os DÉFICITS NO SANEAMENTO

### 3.2.1 Abastecimento de Água

De um modo geral, os resultados dos censos demográficos e da PNSB mostram, ao mesmo tempo, melhorias impressionantes e déficits significativos. Conforme já explicitado no capítulo 2, o grande salto na ampliação dos sistemas de abastecimento de água ocorreu durante a vigência do PLANASA.

A tabela 3.1 demonstra ser notável o período 1970/1990, quando o país teve um incremento populacional de 113% e logrou elevar o nível de abastecimento de água dos **domicílios urbanos** ligados a redes de distribuição de 60,5 % para 86,3% nesse mesmo intervalo. Já na década de 1990, foco deste trabalho, o crescimento populacional foi de 19.17 % em 10 anos e a cobertura de sistemas de redes de abastecimento de água passou dos 86,3% para 89,8%, ou seja, um crescimento bastante menor, em termos percentuais.

**Tabela 3.1**  
**Evolução da Cobertura dos Serviços de Abastecimento de Água no Brasil**  
**por domicílios – 1970-2000, %**

Sistemas	Domicílios/tipo	1970	1980	1990	2000
Abastecimento de água (rede de distribuição)	Urbanos	60,5	79,2	86,3	89,8
	Rurais	2,6	5,0	9,3	18,1

Fonte: adaptado de Abicalil, 2002 a.

As tabelas 3.2 e 3.3 indicam que já se partia, em 1989, de um patamar de 69,16 % da **população total** do país atendida por redes públicas de abastecimento de água. Em 2000, atinge-se 81,45 % da população total. Ou seja, há uma variação positiva de apenas 12% no total da população atendida. Porém, considerando-se o crescimento populacional no período, de 19%, esses 12% de incremento na disponibilização do serviço

para a população correspondem à incorporação de perto de 40 milhões de pessoas, um crescimento bastante significativo, em números absolutos.

**Tabela 3.2**  
**Comparação entre população total e população atendida por sistemas de abastecimento de água, em 1989 e 2000.**

regiões	1989			2000		
	População total (a)	População abastecida (b)	%	População total (a)	População abastecida (b)	%
Norte	9.464.800	4.267.740	45.09	12.893.561	7.262.124	56.32
Nordeste	41.253.000	19.129.901	46.37	47.693.253	32.999.734	69.19
Sudeste	60.958.000	54.345.496	89.15	72.297.351	67.217.214	92.97
Sul	21.627.700	15.287.683	70.68	25.089.783	21.641.543	86.25
Centro-oeste	9.003.100	5.399.357	59.97	11.616.745	9.017.405	77.62
<b>Brasil</b>	<b>142.306.600</b>	<b>98.430.137</b>	<b>69.16</b>	<b>169.590.693</b>	<b>138.138.020</b>	<b>81.45</b>

Fontes: IBGE – Censos demográficos 1990, 2000 (a) PNSB 1989, 2000 (b).

**Tabela 3.3**  
**Abastecimento de água: Comparação dos incrementos 1989/2000**

regiões	Incremento populacional no período	Expansão dos serviços	
	%	Incremento na porcentagem da população total atendida	Incremento no número de habitantes atendidos no período (%)
Norte	36.22	11.23	70.16
Nordeste	15.61	22.82	72.50
Sudeste	18.60	3.82	23.68
Sul	16.00	15.57	41.56
Centro-oeste	29.03	17.65	67.00
<b>Brasil</b>	<b>19.17</b>	<b>12.29</b>	<b>40.34</b>

Fontes: IBGE – PNSB 1989, 2000; Censos demográficos 1990, 2000.

Considerados esses dados, portanto, os déficits estimados para o setor são de 18,55% da população total ou 22,18% do número total de domicílios do país. Ou seja, a despeito dos grandes investimentos no período PLANASA e do incremento na década de 90, ainda se verifica um déficit de abastecimento de água na faixa de 10 milhões de domicílios ou 34 milhões de habitantes.

**Tabela 3.4**  
**Déficit em abastecimento de água – 2000**

regiões	População			Domicílios		
	TOTAIS	População sem abastecimento	%	Nº total de domicílios (milhões)	Déficit em nº de domicílios (milhões)	Déficit %
Norte	12.893.561	5.631.437	43,68	2,80	1,4	51,99
Nordeste	47.693.253	14.693.519	30,81	11,40	3,8	33,61
Sudeste	72.297.351	5.080.137	7,03	20,22	2,3	11,67
Sul	25.089.783	3.448.240	6,72	7,20	1,4	19,94
Centro-oeste	11.616.745	2.599.340	22,38	3,15	0,8	26,81
<b>Brasil</b>	<b>169.590.693</b>	<b>31.452.673</b>	<b>18,55</b>	<b>44,79</b>	<b>9,93</b>	<b>22,18</b>

Fontes: IBGE - Censo demográfico, 2000; Abicalil, 2002 a.

Esses números se traduzem principalmente na população rural do país e, no caso da população urbana, se concentram nos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, observando-se disparidades regionais, resultantes tanto das características mais urbanas do Sul e Sudeste, quanto do direcionamento histórico dos investimentos e ainda, da própria capacidade de estados e municípios os viabilizarem, nessas duas regiões. Nesse sentido, vale observar que os maiores incrementos no atendimento ocorreram justamente nas regiões Norte e Nordeste, de um lado, porque os números já partiam de um patamar bastante baixo, no qual qualquer incremento tem significado percentual elevado; em segundo lugar porque traduzem esforços de direcionamento exatamente para as regiões historicamente desfavorecidas pelos investimentos. É importante observar que, apesar de serem as regiões Norte e Centro-oeste aquelas que reúnem menor população, são exatamente as que têm apresentado maiores taxas de crescimento populacional (tab.3.3). Ao mesmo tempo, os números indicam especial esforço na redução dos déficits na região Nordeste, no período, mas deve-se observar também que essa região, assim como a região Norte, apresentam taxas de urbanização (8,5% para a região Nordeste e 10,8 para a região Norte) superiores à média nacional (5,6%) na década de 1990 (Abicalil, 2002a:6).

É importante registrar que não se está fazendo aqui qualquer consideração sobre a qualidade dos sistemas, desde o tratamento e qualidade da água distribuída, até a situação das redes, intermitência da disponibilidade da água ou perdas. Trata-se somente da disponibilização de sistemas de distribuição de água encanada.

### 3.2.2 Esgotamento Sanitário

No caso do esgotamento sanitário, parte-se de um patamar bastante mais precário, em 1989. Como já apontado no capítulo 2, os investimentos do PLANASA concentraram-se nos sistemas de abastecimento de água, direcionando poucos recursos para o esgotamento sanitário, por sinal sistema mais complexo e de mais altos custos. Entre 1970 e 1990 a porcentagem do número de domicílios atendidos por redes de coleta amplia-se de 22,2% para 47,9% em todo o país, ou seja, 25,7% em 20 anos, devendo-se considerar o incremento de população como apontado no caso do abastecimento de água. Na década de 1990, essa porcentagem amplia-se para 56% dos domicílios, com aumento de 8% em 10 anos. Em contrapartida, há uma redução constante do número de fossas sépticas em todo o país. Mesmo no meio rural, há significativa redução delas no período 1990/2000, fato que mereceria uma investigação mais acurada, pois as fossas sépticas são, na maioria dos casos no meio rural e mesmo em áreas urbanas com baixa densidade e lençol freático mais profundo, uma solução adequada para o esgotamento sanitário.

**Tabela 3.5**  
**Evolução da Cobertura dos Serviços Esgotamento Sanitário no Brasil - %**

Sistemas	Domicílios/tipo	1970	1980	1990	2000
Esgotamento sanitário	Urbanos				
	rede de coleta	22,2	37,0	47,9	56,0
	fossas sépticas	25,3	22,9	20,9	16,0
	Rurais				
	rede de coleta	0,45	1,4	3,7	3,3
	fossas sépticas	3,2	7,2	14,4	9,6

Fonte: adaptado de Abicalil, 2002a.

Em termos **populacionais**, entre 1989 e 2000 verifica-se que os habitantes atendidos por redes ou fossas sépticas passam de 28% para 42%, num incremento de quase 14%. Considerando-se o crescimento da população no período, verifica-se uma expansão dos serviços ou a ampliação do número de habitantes atendidos em 75%.

**Tabela 3.6**  
**Comparação entre população total e população atendida por sistemas de esgotamento sanitário\*, em 1989 e 2000.**

Regiões	1989			2000		
	População total	População atendida	%	População total	População atendida	%
Norte	9.464.800	292.546	3.09	12.893.561	395.048	3.06
Nordeste	41.253.000	2.898.216	7.02	47.693.253	9.161.461	19.2
Sudeste	60.958.000	30.131.857	49.43	72.297.351	50.527.539	69.88
Sul	21.627.700	5.042.906	23.31	25.089.783	7.033.348	28.03
Centro-oeste	9.003.100	2.093.978	23.25	11.616.745	3.826.671	32.94
<b>Brasil</b>	<b>142.306.600</b>	<b>40.459.503</b>	<b>28.43</b>	<b>169.590.693</b>	<b>70.944.068</b>	<b>41.83</b>

Fontes: IBGE – PNSB 1989, 2000; Censos demográficos 1990, 2000.

\*inclui-se aqui a disponibilidade de rede coletora de esgoto ou fossa séptica

**Tabela 3.7**  
**Esgotamento Sanitário: Comparação dos incrementos 1989/2000.**

Regiões	Incremento populacional	expansão do serviço	
	%	Incremento na população total atendida (%)	Incremento no número de habitantes atendidos no período (%)
Norte	36.22	- 0.3	35.03
Nordeste	15.61	12.18	216.10
Sudeste	18.60	20.45	67.67
Sul	16.00	4.72	39.47
Centro-oeste	29.03	9.69	82.74
<b>Brasil</b>	<b>19.17</b>	<b>13.41</b>	<b>75.34</b>

Fontes: IBGE – PNSB 1989, 2000; Censos demográficos 1990, 2000.

O déficit em sistemas de esgotamento sanitário atinge, de acordo à tabela 3.8, um número próximo de 60% da população<sup>11</sup>. Este déficit se distribui de maneira

<sup>11</sup> segundo a PNAD 2001 esse déficit é de 33,2% da população, pois esta pesquisa considera, *corretamente*, a fossa séptica como solução adequada de esgotamento sanitário

diferente que o abastecimento de água, já que apenas na região sudeste atinge-se um patamar próximo de 70 % de atendimento ou déficit próximo de 30%. Em todas as demais regiões, o déficit é superior a 65%, configurando-se o caso extremo da região Norte, com déficit de 97%, ou seja, praticamente inexistem sistemas de esgotamento sanitário justamente na região de maior reserva hídrica do planeta e com as maiores taxas de crescimento urbano. Na verdade, há uma redução percentual de 0,3% no total da população atendida, considerando-se o crescimento desta, no período 1990/2000. (tab. 3.6).

**Tabela 3.8**  
**Déficit em sistemas de esgotamento sanitário - 2000**

Regiões	População			Domicílios		
	totais	Sem Sistemas de esgotamento sanitário	%	Nº total de domicílios (milhões)	Déficit em nº de domicílios (milhões)	Déficit %
Norte	12.893.561	12.498.513	96.94	2,80	1,80	64,38
Nordeste	47.693.253	38.531.792	80.80	11,40	7,07	62,05
Sudeste	72.297.351	21.769.812	30.12	20,22	3,57	17,67
Sul	25.089.783	18.056.435	71.97	7,20	2,60	36,22
Centro-oeste	11.616.745	7.790.074	67.06	3,15	1,86	59,21
<b>Brasil</b>	<b>169.590.693</b>	<b>98.646.626</b>	<b>58.17</b>	<b>44,79</b>	<b>16,93</b>	<b>37,80</b>

Fontes: IBGE – PNSB 1989, 2000; Censos demográficos 1990, 2000; Abicalil (2002a).

### 3.2.3 A distribuição segundo a renda da população

Outro recorte importante para a análise dos déficits de acesso aos serviços de saneamento básico se refere à renda da população. A tabela 3.9 demonstra a diferença de acesso aos serviços de saneamento, incluindo abastecimento de água, rede coletora de esgotamento sanitário e coleta de lixo, estratificando entre os 40% mais pobres e os 10% mais ricos.

**Tabela 3.9**  
**Acesso aos serviços de saneamento, segundo a renda – 1992 e 1999**

Regiões	Acesso aos serviços de saneamento		
	anos	40% mais pobres	10% mais ricos
Norte	1992	6,6	30,6
	1999	5,8	23,4
Nordeste	1992	7,4	42,9
	1999	11,5	53,6
Centro-oeste	1992	17,9	59,3
	1999	22,6	60,4
Sudeste	1992	52,9	91,3
	1999	66,7	93,7
Sul	1992	22,8	60,6
	1999	30,9	70,6
<b>Brasil</b>	<b>1992</b>	<b>26,3</b>	<b>76,5</b>
	<b>1999</b>	<b>32,3</b>	<b>80,1</b>

Fontes: Abicalil (2002), com base em IBGE, Indicadores Sociais, PNAD.

Os maiores déficits na disponibilidade dos serviços se concentram no segmento que reúne os 40% mais pobres. As maiores disparidades se verificam no Nordeste, chegando a uma diferença de seis vezes entre os padrões de atendimento nos dois grupos focados. Em 1992, o atendimento aos 10% mais ricos era 6 vezes maior do que para os 40% mais pobres; em 1999 essa diferença reduziu-se para 5 vezes. Na escala nacional a diferença é de 2,5 vezes. Poder-se-ia imaginar uma relação direta entre a renda e a capacidade desta população custear os serviços oferecidos. Entretanto, segundo informações censitárias, essa variável é condicionada pelo nível de desenvolvimento sócio-econômico da região atendida: *“nas áreas mais desenvolvidas do país o acesso aos serviços independe, em grande parte, da renda do chefe do domicílio; entretanto, o contrário ocorre em regiões de menor desenvolvimento econômico”* (IBAM, 1997: 43, citando estudos do PMSS). Por essa razão, nas regiões sudeste e sul essa relação aparece como menos iníqua, com variação de 1,4 e 2,28 respectivamente, entre os dois grupos focados.

### 3.2.4 Tratamento dos efluentes

Associado à questão das redes de esgotamento sanitário, está a questão do tratamento e destinação final dos efluentes.

O tratamento de esgoto atinge pouco mais de 20% da população e 10% do total do esgoto produzido (SEDU, 2000). Considerando os dados da PNSB, a revista BIO analisa que

*“Embora nestes últimos 11 anos tenha havido um incremento no percentual de esgoto tratado no país, os valores continuam muito aquém do necessário. Somente em 1.111 municípios, do total de 5.507<sup>12</sup>, (...) existe tratamento dos volumes coletados. Dos 14,57 milhões de metros cúbicos **coletados** (grifo meu) diariamente, 35%, ou seja, 5,14 milhões de metros cúbicos são tratados” (BIO, 2002:30).*

Esses números dão uma noção da dimensão do impacto do lançamento *in natura* dos efluentes nos rios, mares e lagoas, configurando talvez o maior problema ambiental brasileiro, além daqueles ligados à saúde pública.

Um olhar mais cuidadoso sobre as características de cada região poderá evidenciar que o menor déficit percentual está na região Sudeste, que concentra as maiores populações urbanas do país e implica maior impacto ambiental, pelo despejo de maior quantidade de efluentes nos cursos d'água, com poluição e comprometimento dos recursos hídricos. Ao contrário, o maior déficit percentual refere-se à região Norte, com menor população absoluta, sendo esta mais dispersa territorialmente e, portanto, com menor impacto nos recursos hídricos, abundantes na região.

---

<sup>12</sup> existentes à época da pesquisa

### 3.3 PROGRAMAS FEDERAIS E OS INVESTIMENTOS NO SETOR

Os programas e investimentos federais no período 1990-2000 traduzem, por um lado, a descontinuidade e fragilidade institucionais verificadas para o setor de saneamento, já comentadas no capítulo 2, e por outro lado, os esforços de direcionamento a uma nova concepção da política e da gestão correspondentes à visão de reforma do Estado. Verificaremos, ao longo deste item, que na verdade ocorreu retração de investimentos no setor, disponibilizando-se, ao final da década, linhas indutoras da privatização dos serviços.

As ações dessa área estiveram, no período, espalhadas em vários órgãos do governo federal, entre estes o Ministério da Saúde, o IBAMA, o Ministério da Integração Regional (até 1995), o Ministério de Planejamento e Orçamento, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e, com atuação em pesquisas e levantamentos do meio ambiente, o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Os investimentos foram decrescentes ao longo da década: de 1992 ao final de 1995 os financiamentos aos municípios e empresas municipais com recursos do FGTS estiveram fechados, em função dos valores já comprometidos desde o Governo Collor: não foram feitos novos contratos à conta desses recursos, e os desembolsos verificados correspondem à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes.

**Tabela 3.10**  
**Investimentos em água e esgotos, segundo a origem dos recursos, 1995-1996**  
**(em R\$ mil de dezembro de 1996)**

<b>Origem dos recursos</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Orçamento Fiscal e Seguridade Social	238.933	178.270	519.417
FGTS	435.282	171.848	169.192
Totais	719.215	350.118	688.609

Fonte: adaptada de Calmon (1998) com base em: IPEA/DIPOCS – SIAFI/SIDOR

Na tabela 3.10 verifica-se, a preços constantes, o encurtamento dos recursos do FGTS para fins de saneamento no período 1994/1996. De 1996 a 98 teriam sido aplicados perto de 3 bilhões de reais, ou R\$ 1 bilhão/ano segundo a ex-diretora de Saneamento da SEPURB (Pereira, 1999). Entretanto, há grande distância entre os valores alocados, os valores contratados e os efetivamente desembolsados, conforme demonstram as tabelas referentes ao Pró-Saneamento e ao PASS, apresentadas adiante, nos itens correspondentes a esses programas. Na verdade, o valor total alocado pelos programas federais com FGTS no período não ultrapassa R\$ 1,4 bilhões, incluídas nesse valor as contrapartidas locais.

A partir de 1998 esse quadro se agravou, pois a principal fonte financiadora dos programas de financiamento foi suspensa em função da concentração do foco da política econômica na resolução dos efeitos das crises de países emergentes que afetaram o Brasil e da própria crise brasileira de 1999. Os dois programas de ajuste fiscal do governo federal iniciados em 1997 e em 1998 produziram uma redução da oferta de fundos federais para saneamento.

A Resolução nº 2.444, de 24/11/1997, do Conselho Monetário Nacional (CMN), suspendeu o Pró-Saneamento, significando que a principal possibilidade de acesso a recursos para programas e projetos na área de saneamento pelos municípios se tornou inacessível, restando apenas os recursos do orçamento geral da União, acessíveis através de emendas de parlamentares dentro dos programas disponibilizados pela SEDU/Caixa Econômica Federal. Posteriormente, a Resolução nº 2.521/1998, acertada com o Fundo Monetário Internacional, estabeleceu o contingenciamento de crédito ao setor público. Essa resolução,

*“(...) tratando da contenção da dívida pública, por meio da redefinição das regras e limites para o contingenciamento do crédito ao setor público(...), entre outras conseqüências , suspendeu desde a ata de sua edição as contratações de novas operações de financiamento de empreendimentos de habitação, saneamento e infra-estrutura por órgãos públicos, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.” (Montenegro, 1999).*

Em seguida, a Resolução nº 2.653/1999 consolidou e definiu as regras para esse contingenciamento. A prática do contingenciamento orçamentário com vistas à obtenção de superávit fiscal implicou em que os valores de fato desembolsados passaram a representar apenas pequena parte dos totais alocados nos programas e mesmo dos valores contratados. Como resultado, a contratação de novos projetos foi praticamente suspensa nos últimos anos da década de 1990.

Mesmo considerando os recursos do BNDES para o financiamento ao setor privado na concessão de empresas municipais, até julho de 1999 teriam sido direcionados apenas por volta de R\$ 40 milhões a cinco das operadoras privadas (JB, 18/7/99), atingindo um universo de população pouco significativo, da ordem de 3, 6 milhões de habitantes, especialmente se verificado que essas privatizações não abrangem o total das populações dos municípios. Como se verá adiante, recursos do PMSS foram destinados à preparação de Empresas Estaduais de Saneamento para venda ao setor privado. Segundo o próprio BNDES, há uma sensível redução dos investimentos federais no setor, passando de 0,34% PIB , na década de 1970 para 0,28% do PIB, na década de 1980 e 0,13% do PIB, na década de 1990 (PERRONE, 1999).

Analisando a década de 1990 ano a ano, Abicalil (2002a) confirma os dados antes apresentados, destacando que o pior momento foi o período 1990-1994; a partir de 1995

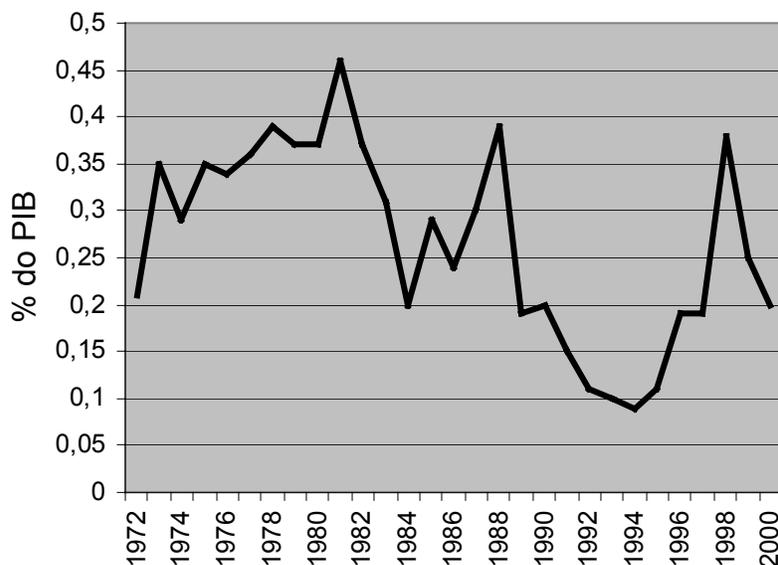
“houve o início da reversão da tendência de queda dos investimentos no setor, sendo que em 1998 os investimentos realizados alcançaram 0,38% do PIB. Entretanto, as expectativas se frustraram a partir de 1999, com as medidas de contenção da crise fiscal e as restrições de crédito ao setor público. Em relação a 1998, os investimentos caíram 41%, mantendo-se estáveis em 2000, com uma taxa de 0,25 % do PIB” (p.127). Essa pequena melhoria não altera o quadro de investimentos na década, que passa então a ter a média de 0,16% do PIB, ao ano.

**Tabela 3.11**  
**Taxas médias de investimentos em saneamento, 1971/ 1999**  
**(preços constantes de 1980)**

período	% do PIB
1971-1979	0,34
1980-1989	0,28
1990-1997	0,13
1990-1994	0,10
1995-1997	0,18
1998	0,38
1999	0,25
1990-1999	0,16

Fonte: adaptada de Abicalil (1998, 2002), PMSS e SEPURB

**gráfico 3.1**  
**Taxas de investimentos em água e esgotos**  
**1972- 2000**



Fonte: Abicalil, PMSS e SEPURB

Outra confirmação de ter sido a década de 1990 a que apresenta a pior média de investimentos desde o início do PLANASA, é mostrada na tabela 3.12 abaixo:

**Tabela 3. 12**  
**Investimentos em água e esgoto, através do FGTS e aportes locais, 1970/1998**  
**(R\$ bilhões, valores de 1999)**

Período/programa	água	esgoto	Total
1970/89 – PLANASA	7,4	3,9	11,3
1990/1994 – PRONURB	2,4	1,0	3,4
1995/1998 – Pró-Saneamento	0,8	0,6	1,4
TOTAL	10,6	5,5	16,1

Fontes: Parlatore, 2000; Pena & Abicalil (1998)

De acordo a Turolla (2002), “*as políticas públicas relativas ao saneamento na década de 1990 apresentaram um padrão comum, caracterizado pela ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços. Essas características foram intensificadas nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*” (p.14). A ênfase na modernização a que se refere Turolla é consubstanciada pelos estudos do PMSS, já estudadas no capítulo 2, e pelas ações e investimentos do Programa, que serão apresentadas adiante. A *ampliação marginal da cobertura* é verificada através dos vários programas disponibilizados no nível federal, a maioria com recursos do OGU – emendas parlamentares e do FGTS, cujo fluxo de recursos foi interrompido ao longo da década.

Na mesma linha, Calmon (1998) divide, para fins de análise, os programas federais em dois grupos, um que engloba os **programas destinados à ampliação do saneamento** à toda a população, especialmente os segmentos de baixa renda e o segundo agrupando **os programas voltados para a reestruturação do setor**.

Seguindo esta proposta de agrupamento, são indicados, a seguir, os principais programas federais para o saneamento disponibilizados no período.

### 3.3.1 Programas de investimento na ampliação do saneamento

A tabela a seguir apresenta uma síntese dos programas federais voltados para a ampliação da cobertura dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ao longo da década de 1990, suas características e investimentos totais.

**Tabela 3.13**

**Programas Federais voltados para ampliação dos sistemas de saneamento, década de 1990.**

Programa	Período	Fontes de financiamento	Beneficiários	Valor total alocado (R\$ milhões)
I. PRONURB	1990/1994	FGTS /contrapartidas	População urbana, prioridade baixa renda	3.400,00
II. PROSANEAR I	1988/1997	BIRD/FGTS/contrapartidas	Projetos piloto/áreas de favelas	4,5
III. PRÓ-SANEAMENTO	1995/ ----	FGTS/ contrapartidas	Áreas urbanas, famílias com renda até 12 s.m.	1.625,3*
IV. PROSEGE	1992/1999	BID/contrapartidas	Esgoto, áreas metropolitanas, famílias até 7 s.m.	525,0
V. PASS	1996/ ----	OGU/contrapartidas	Municípios do Comunidade Solidária e PRMI	824,3
VI. Min. Saúde – FUNASA	Toda a década	OGU/ contrapartidas	Municípios de pequeno porte	1.067,8**
VII. BNDES	1995/1997	FAT	Contrapartidas de programas estaduais com recursos externos	248,2
<b>TOTAL</b>				<b>7.694,8*</b>

Fontes: SEDU, Calmon (1998), IPEA e BNDES, adaptada de Turolla (2002)

\* valores realizados

\*\* inclui apoio técnico e investimentos.

#### I. PRONURB – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos – 1990/1994.

Destinado à população urbana, priorizando a baixa renda, o programa corresponde aos esforços de criar novas linhas substitutivas ao sistema PLANASA. Lançado ao final da década de 1980, início de 1990, absorveu os recursos do FGTS destinados ao saneamento, com contrapartidas dos tomadores. Apesar de explicitar a intenção de caracterizar o fim do PLANASA, pouco diferia deste a não ser por abrir, pela primeira vez, a possibilidade de financiamento a municípios e SAAEs.

Pode-se considerar este o principal investimento federal no período que vai até 1994. Isso porque, ao longo do Governo Collor foram comprometidos recursos do FGTS em montantes superiores ao permitido para o período, ou seja, em 1991 e 1992 as contratações de empréstimos lastreados em recursos do FGTS excederam a disponibilidade do período. Entre 1992 e 1994 foi necessário honrar os desembolsos compromissados anteriormente, ao mesmo tempo em que a arrecadação líquida de recursos do FGTS se reduziu. Assim, até 1995, os financiamentos aos municípios e empresas municipais voltaram a estar fechados. Entre 1990 e 1994 foram efetivamente contratados com recursos do FGTS R\$ 3,4 bilhões, sendo que, entre 1990 e maio de 1991 já haviam sido contratados CR\$ 95,72 bilhões de cruzeiros correspondendo a 82,8% da contratação total de projetos no período. (MAS, 1991; SEDU, 1999).

## II. PROSANEAR – Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda – 1988/1997.

O programa veio sendo gestado desde o início dos anos 1980, com experiências-piloto, na perspectiva de contrapor-se à lógica consolidada pelo modelo PLANASA, da centralização institucional, política e financeira e do usos de tecnologias convencionais, com alto custo. O PROSANEAR propunha projetos baseados em tecnologias apropriadas combinadas com metodologias de participação comunitária para atender à população de baixa renda. Com recursos do Banco Mundial e contrapartida do Governo federal, estados (concessionárias) e municípios, o PROSANEAR-I iniciou-se em 1988 e prosseguiu até 1997, priorizando um conjunto de experiências com três critérios: prioritariamente favelas localizadas em cidades com mais de 50 mil habitantes, com as famílias ganhando menos de três salários mínimos e pelo menos 40% ganhando menos de um salário mínimo; e concordância dos usuários com o pagamento de tarifas de água e

esgoto estipuladas pelas companhias de saneamento (IBAM, 1997). Foi absorvido, posteriormente, como uma das modalidades do Pró-Saneamento. Entre 1990 e 1991 utilizou CR\$ 1,09 bilhões ou, em valores de fevereiro de 2002, R\$ 4,5 milhões, o que corresponde apenas a 1% do total dos recursos do FGTS direcionado para o saneamento no período, o que indica o caráter experimental dos projetos (MAS,op.cit.; SEDU, op.cit.)<sup>13</sup>. Entre 1995 e 1998, já como parte do Pró-saneamento, foram investidos R\$ 271,56 milhões (Calmon, 1998).

### III. PRÓ-SANEAMENTO -1995/...

O Programa foi concebido para ser direcionado ao atendimento de famílias com rendimentos até 12 salários mínimos. Tendo absorvido o PROSANEAR, nesta modalidade direcionou-se a famílias com renda até 3 salários mínimos. Os focos principais são o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, mas se aplica também à drenagem urbana, resíduos sólidos urbanos e melhoria da eficiência dos prestadores de serviço. Em sua concepção original era voltado unicamente para o atendimento a organismos públicos (estados, concessionárias, municípios, empresas municipais e SAAEs). A partir de 1997, como se verá adiante, passou a financiar também as empresas de saneamento privatizadas.

Como utiliza recursos do FGTS<sup>14</sup>, os tomadores ou mutuários – devem demonstrar capacidade de pagamento e endividamento atestados pela CEF, pelo Banco

---

<sup>13</sup> não estão incluídos nesse valor os recursos do BIRD e das contrapartidas estaduais e locais.

<sup>14</sup> “O montante de recursos do FGTS destinado às novas contratações em cada exercício leva em conta a disponibilidade de recursos líquidos para novas aplicações, obtidos pela diferença entre o fluxo de entrada, acrescido das disponibilidades iniciais, e o fluxo de saída, deduzidas as reservas autorizadas pelo Conselho Curador do FGTS, nos moldes da Resolução CCFGTS nº 246/96 — Anexo I, com 40% dos recursos sendo destinados a investimentos em saneamento básico e infraestrutura e 60%, à área de habitação popular. A distribuição dos recursos nas unidades da Federação é definida por critérios técnicos, com base nas variáveis: arrecadação bruta das contas vinculadas ao FGTS, população urbana e déficit de serviços de água e esgoto, com as ponderações de 17, 30 e 53, respectivamente. Para o período 1997-1999, a alocação dos

Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional, esta uma condição básica para participação no programa. A contrapartida exigida é de 10% a 20%, conforme a modalidade.

Conforme indicam as avaliações do IPEA, com base nos dados da SEPURB, entre 1995 e 1998, o PRÓ-SANEAMENTO configurou-se como o principal instrumento da Política Nacional de Saneamento, não só pelo grande volume dos recursos envolvidos (68,5% dos recursos investidos no período), como pelo alcance social das obras (58,6% das famílias beneficiadas e 69,0% dos empregos gerados). Até outubro de 1998 haviam sido contratados, no âmbito do PRÓ-SANEAMENTO, investimentos da ordem de R\$ 3,6 bilhões, sendo R\$2,66 bilhões por meio de empréstimos com base nos recursos do FGTS dos anos 1995-98, e o restante, aporte de contrapartida de estados, municípios e prestadoras de serviços. Esses investimentos deveriam contribuir para o atendimento a 3,7 milhões de famílias e a gerar 713.031 novos empregos, uma vez realizadas as obras previstas. Tais resultados superariam largamente as metas estabelecidas para o programa.

**Tabela 3. 14**  
**Pro-saneamento:**  
**Contratações e Desembolsos entre 1995 e fev. 1999**  
**(R\$ milhões)**

ANO	Orçamento Contratação	Valor contratado	Desembolso realizado
1995	895.547	82.159	0
1996	1.603.938	744.904	127.073
1997	1.492.184	573.079	432.377
1998	459.366	928.000	951.082
1999	Sem informação	263.000	93.802
2000	Sem informação	21.000	Sem informação
TOTAL	-	2.953.461	1.625.334*

Fontes: SEDU, 1999; Turolla 2001.

\* considera o valor total contratado em 2000

---

*recursos em termos regionais apresentou as seguintes características: 6,32% para a região Norte; 28,31% para o Nordeste; 41,17% para o Sudeste; 15, 31% para o Sul; e 8,89% para o Centro-Oeste". (CALMON, 1998:19)*

Entretanto, desde o início do programa, até outubro de 1998, o montante desembolsado dos empréstimos correspondeu a apenas 58% do valor contratado no período. Dos 1.202 empreendimentos financiados somente 229 haviam sido concluídos, sendo que 592 encontravam-se em andamento, 13 estavam paralisados, 317 ainda não haviam sido iniciados e 48 não informaram o estágio das obras. As obras concluídas propiciaram o atendimento efetivo a 448,6 mil famílias, o que representa apenas 22,43% do total previsto.

Destaca-se ainda, na análise, a forte concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste, considerando-se que o único recurso que a maioria dos estados e municípios das regiões mais pobres do Norte, Nordeste e Centro-Oeste dispõem é o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Dessa forma, por não terem capacidade de atender aos pré-requisitos impostos pelo programa, estados e municípios dessas regiões acabaram sendo desclassificados na fase de análise de sua capacidade de pagamento.

Em outubro de 1997, o Conselho Curador do FGTS aprovou nova linha de financiamento voltada para as empresas privadas de saneamento, o FCP-SAN (ver adiante). Dos 10 representantes no Conselho, apenas três votaram contra a proposta do governo, justamente as três centrais sindicais – CUT, CGT e Força Sindical. Esses grupos, os municípios com serviços autônomos e a ASSEMAE previam que, com a aprovação desse projeto, *“os municípios e as companhias estaduais de saneamento serão preteridos de obter recursos do FGTS, pelas dificuldades de se adequarem ao trâmite burocrático, comprovar capacidade de pagamento, se capacitarem e apresentarem projetos competitivos”* (Saneamento e Municípios, 1997; Dieter Wartchow, presidente da ASSEMAE).

De fato, segundo estimativa da CEF, para os projetos analisados durante o ano de 1997, era crítica a situação financeira dos agentes promotores dos empreendimentos, sendo que 77% dos estados, 75% dos municípios, 45% das companhias estaduais de saneamento e 34% dos órgãos autônomos municipais não possuíam capacidade de pagamento, fato que atesta a gravidade do problema. (Calmon, op.cit: 20-24). Conforme antes indicado, os programas de ajuste fiscal implicaram numa redução da oferta de fundos federais para o saneamento, implicando no contingenciamento de recursos, a partir de 1998.

Como já foi visto, a Resolução nº 2.444, de 24/11/1997, do Conselho Monetário Nacional (CMN), suspendeu o Pró-Saneamento. Posteriormente, a Resolução nº 2.521/1998 estabeleceu o contingenciamento de crédito ao setor público, e a Resolução nº 2.653/1999 consolidou e definiu as regras para esse contingenciamento. A contratação e novos projetos foi praticamente suspensa nos últimos anos da década de 1990 e o investimento médio anual, que foi de R\$ 1,3 bilhão no período 1995/1998, caiu para R\$ 263 milhões, em 1999, e para cerca de R\$ 21 milhões em 2000. As Resoluções nº 2.800 e 2.801 de 2001 do CMN flexibilizaram o crédito ao setor público.

Já em 1998, dos R\$ 1.160 milhões previstos no Plano de contratações do FGTS para investimentos em saneamento, apenas 80% (R\$ 928 milhões) seriam destinados ao Pro-saneamento. Os restantes R\$ 232 milhões foram direcionados ao PCP/SAN, fortalecendo a modalidade de concessão de serviços ao setor privado.

Apesar dessas limitações, o Pró-Saneamento foi incluído na estratégia do Programa Brasil em Ação e seguiu fazendo parte da carteira de programas disponibilizados pela SEDU/CAIXA.

IV. PROSEGE - Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento – 1992/1999.

O programa foi implementado em 1992, aprimorado a partir de 1995 e encerrado em 1999. O foco principal era nos sistemas de esgotamento sanitário em municípios de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades médias de todo o país, visando beneficiar população com renda familiar até sete salários-mínimos. Através de critérios pré-definidos, entre eles a existência prévia de rede de abastecimento de água, foram selecionados e financiados 218 projetos distribuídos por 185 municípios. Baseava-se em empréstimo de U\$ 350 milhões junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com U\$ 150 milhões de contrapartida da União, de estados e municípios, num total de U\$ 500 milhões. Originalmente, o Programa concebido tinha alcance limitado e prazo de execução de dois anos, ou seja, previsto para ser encerrado em 1993. O atraso de quase cinco anos na conclusão do PROSEGE *“implicou períodos de paralisação de obras e descrédito do programa junto aos agentes promotores, durante as diversas fases de sua implementação”* (Calmon, idem:35).

Ao final dos sete anos, aplicou praticamente todos os recursos previstos, sendo R\$ 430 milhões em custos diretos de obras e permitiu a construção de 6 mil quilômetros de redes de esgotos, número superior à projeção inicial. Segundo a análise do IPEA (Calmon, ibidem), apesar de ter alcançado metas superiores às originalmente previstas, nos aspectos físicos e de população atendida, os atrasos nos dispêndios implicaram adiamento do início da amortização do empréstimo do BID e conseqüente pagamento extra de juros e comissão de crédito, que somavam, até final de 1997, U\$13,5 milhões.

V. PASS – OGU - Programa de Ação Social em Saneamento - 1996/...

O PASS foi instituído em maio de 1996 pela SEPURB- MPO, com recursos do Orçamento Geral da União. Seu foco é voltado para as áreas de maior concentração de pobreza nas grandes cidades e nos municípios de pequeno e médio porte, priorizando aqueles relacionados nos programas Comunidade Solidária e de Redução da Mortalidade na Infância e com investimentos na ampliação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e também resíduos sólidos.

De acordo às estimativas da SEDU, foram contratados recursos da ordem de R\$ 758 milhões utilizando-se os recursos do OGU, com contrapartidas de R\$ 174 milhões, o que totaliza R\$ 932,4 milhões.

**Tabela 3.15**  
**PASS-OGU: recursos do OGU autorizados e contratados \***

Item	1996	1997	1998 <sup>(2)</sup>	1996 a out. 1998
Recursos alocados OGU (R\$ milhões)	395,4	520,1	511,0	1.426,5
Nº de contratos firmados	876	2.401	996	4.273
Recursos contratados (R\$ milhões)	220,9	390,4	147,0	758,3
Recursos de contrapartida (R\$ milhões)	43,2	94,4	36,5	174,1
Total do investimento (R\$ milhões)	264,1	484,8	183,5	932,4
Recursos liberados (R\$ milhões)	218,2	255,7	17,4	491,3
Famílias beneficiadas	492.123	936.276	338.919	1.767.318
Empregos gerados	52.218	99.877	29.528	181.623

Fontes: transcrita de Calmon (1998).

\*posição em outubro de 1998

Este programa tem especial interesse justamente por utilizar recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União, e com projetos encaminhados a partir de emendas parlamentares. Essas características acabam por se traduzir em i) pulverização de recursos em pequenas obras, que não garantem as expansões e universalizações necessárias aos sistemas; ii) espaço para clientelismo, nas indicações e priorização dos projetos financiados; iii) pouco avanço da capacidade técnica dos municípios em elaborar e gerir os projetos apresentados, no mais das vezes encaminhados à CEF/SEPURB de maneira

bastante precária; iv) desvio da finalidade original, com redução de contratos voltados para os programas Comunidade Solidária e PRMI.<sup>15</sup>

Por outro lado a tabela de recursos contratados por região demonstra claramente o direcionamento destes para a Região Nordeste (45 %), onde se encontram os maiores déficits em abastecimento de água e esgotamento sanitário. Já as Regiões Norte e Centro-oeste, também com grandes déficits, foram mais focadas no primeiro ano do programa, mas nos anos subseqüentes e no total acabaram por ser menos aquinhoadas.

**Tabela 3. 16**  
**PASS-OGU: recursos contratados por região**  
**(posição em outubro de 1998, valores em R\$ milhões)**

Item	1996	1997	1998 <sup>(2)</sup>	1996 a out. 1998	%
Centro-Oeste	33,7	35,9	19,5	89,1	12
Nordeste	95,6	167,3	75,4	338,3	45
Norte	55,1	52,5	7,6	95,2	13
Sudeste	32,6	100,2	34,9	167,7	22
Sul	23,9	34,5	9,6	68,0	8
<b>Total</b>	<b>228,9</b>	<b>390,4</b>	<b>147,0</b>	<b>758,3</b>	<b>100</b>

Tabela transcrita de Calmon (1998). Fontes: SEDU/MPO

## VI. Programas da FUNASA - Saneamento Básico

A FUNASA tem longa tradição em programas de investimentos e também no apoio ao gerenciamento de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, especialmente em pequenos municípios e distritos, tradição essa herdada da antiga Fundação SESP, que atuava em grande número de municípios do interior do país. Em geral, essa atuação e os investimentos são pautados por critérios epidemiológicos e de indicadores sociais. Os projetos de abastecimento de água e de saneamento geral, mais os

<sup>15</sup> Dos 4273 contratos firmados entre maio de 1996 e outubro de 1998, apenas 1788 ou 42% o foram com municípios do Comunidade Solidária e do PRMI, correspondendo a 45% do volume dos recursos do OGU contratados (Calmon, ibidem.: 29-30, tab. 10 e 11).

sistemas de esgotamento sanitário, administrados pelo Ministério da Saúde, são financiados com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

A tabela abaixo informa o volume de recursos gastos pelo Ministério da Saúde, principalmente através da FUNASA nos sub-programas de saneamento e seu percentual sobre o valor total, no período de 1993 a 1999. Verifica-se um gasto total de R\$ 1.165,30 milhões para os sete anos, correspondentes a 0,83 do volume total de gastos do Ministério da Saúde ou uma média anual de R\$ 166,47 milhões ou 0,92% no período. Deve-se observar que esses valores não correspondem necessariamente a investimentos, pois incluem também custeio.

**Tabela 3.17**  
**Gastos do Ministério da Saúde no subprograma saneamento, 1993/1999**  
**(em R\$ milhões de Dez. 99)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	total
a) Gasto do Subprograma Saneamento	49,2	83,8	88,5	77,1	195,7	304,1	366,9	1.165,30
b) Gasto total dos subprogramas	15.385,4	15.598,7	22.298,9	19.350,8	23.233,1	21.169,5	21.791,1	138.827,5
% (a/b)	0,32	0,54	0,40	0,40	0,84	1,44	1,68	0,83

Fontes: PIOLA (2001), com base no SIAFI/SIDOR

## VII. BNDES – Financiamento para saneamento

Entre 1995 e 1997 as normas do BACEN permitiam ao BNDES financiar os governos estaduais financiar as contrapartidas a programas com financiamento garantido através dos organismos multilaterais. Nesse período, conforme demonstra a tabela 3.18, foram efetivamente desembolsados R\$ 248,2 milhões em projetos voltados para o saneamento e a despoluição dos recursos hídricos.

**Tabela 3. 18**  
**Operações contratadas pelo BNDES a partir de 1996, com os governos estaduais para contrapartida a projetos de saneamento.**

Estado	Sigla do projeto	Valor da operação (R\$ milhões)	Valor desembolsado (R\$ milhões)
Bahia	Baía de Todos os Santos	19,2	20,7
Bahia	PMSS	67,9	70,3
Ceará	PROGERIRH	124,8	16,4
Ceará	PROURB	52,3	57,0
Ceará	SANEAR	41,1	43,3
Espírito Santo	PEPE	115,0	115
Pará	Bacia do Una	27,5	29,0
<b>TOTAL</b>		<b>447,8</b>	<b>248,2</b>

Fonte: BNDES, área de Desenvolvimento Social e Urbano

Não se pode deixar de observar a concentração de recursos e projetos apoiados nos estados da Bahia e Ceará, que poderia ser indicativa da forte influência da bancada desses estados no governo Fernando Henrique.

A partir de 1998, limitados os financiamentos aos governos pelas resoluções do BACEN, a área de desenvolvimento social e urbano do BNDES passa a disponibilizar recursos para financiamento às concessões de empresas de saneamento ao setor privado, conforme se verá adiante, no PROPAR e com mais detalhes no capítulo 4.

### **3.3.2 Programas de desenvolvimento institucional para o setor saneamento**

Um segundo grupo de programas federais são voltados para a modernização e para o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento, entretanto, alguns desses programas disponibilizam também investimentos para infraestrutura, como mostra a tabela a seguir:

**Tabela 3.19**  
**Programas Federais voltados para o desenvolvimento institucional**  
**Década de 1990.**

<b>Programa</b>	<b>Período</b>	<b>Fontes de financiamento</b>	<b>Objetivos</b>
<b>I. PMSS I</b>	1993/1999	BIRD	Componente institucional
		BIRD e contrapart.	Componente investimentos
<b>II. PMSS II</b>	1998/2004	BIRD e contrapart.	Financiamento às Concessionárias Estaduais, des. institucional
<b>III. PNCDA</b>	1997/ .....	OGU e contrapart.	Estudo sobre uso racional da água
<b>IV. PROSAB</b>	1996/ .....	Finep, CNPq, Capes	Pesquisa em tecnologias
<b>V. FCP/SAN</b>	1998/.....	FGTS e contrap.	Financiamento a concessionários privados
<b>VI. PROPAR</b>	1998/ ....	BNDES	Financiamento de consultoria a Estados e municípios para parceria público-privada

Fontes: Turolla (2002), SEDU (1999, 2), Calmon (1998) e IPEA.

#### I. PMSS I - Programa de Modernização do Setor de Saneamento -1993/2000.

A primeira etapa do PMSS foi concluída no ano 2000 e

*“(...) procurou induzir a reforma do setor mediante ações institucionais em âmbito nacional por meio de estudos e de assistência técnica dada a estados e a municípios, bem como mediante a realização de investimentos e de ações de desenvolvimento empresarial nas companhias estaduais dos estados de Santa Catarina, Bahia e Mato Grosso do Sul” (Turolla, op.cit.:16).*

O conteúdo principal desses estudos já foi apresentado no capítulo 2.

Neste capítulo importa destacar os investimentos realizados no intuito de implementar ações de desenvolvimento institucional e transformações nas formas de gestão de concessionárias estaduais, resultando em investimentos na expansão dos sistemas de

abastecimento d'água e esgotamento sanitário e tornando-as atrativas para potencial privatização.

Os recursos e a assistência técnica foram direcionados a três concessionárias estaduais, a saber: CASAN (Santa Catarina), EMBASA (Bahia) e SANESUL (Mato Grosso do Sul). O total de recursos aplicados no componente de Investimentos foi de U\$ 486 milhões, financiados pelo BIRD com contrapartida dos estados, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 3. 20**  
**PMSS I - Componente investimentos: investimentos e resultados**

CONCES- SIONÁRIA	INVESTIMENTOS (U\$ milhões)			AMPLIAÇÃO DA COBERTURA	
	BIRD	Contrapartida	total	água	Esgoto
CASAN	68	73	141	5,4% (de 83,1% para 88,5%)	0,9% (de 6,3% para 7,2%)
EMBASA	121	136	257	5,2% (de 78,0% para 83,2%)	2,4% (de 10,5% para 12,9%)
SANESUL	43	45	88	6,0% (de 90,9% para 96,9 %)	2,2% (de 9,2% para 11,4%)
<b>TOTAIS</b>	232	254	486	Média 5,53%	Média 1,83%

Fontes: SEDU(1999, 2); Calmon (1998)

Observa-se que 52 % dos recursos correspondem à contrapartida dos Estados/Concessionárias, cuja capacidade de investimentos foi ampliada com a melhoria de indicadores de gestão, especialmente com redução das perdas. Por outro lado, o investimento através de empréstimo do BIRD soma apenas U\$ 232 milhões, que devem ser acrescentados ao conjunto de investimentos federais. De acordo à SEDU, foram financiados investimentos em obras em grande número de cidades, inclusive nas capitais dos três estados, beneficiando um número em torno de 1,5 milhões de pessoas. Também foram direcionados recursos não reembolsáveis para a modelagem de concessões, a maior

parte delas não aplicadas. Por exemplo, para a CEDAE – RJ, foram elaborados três estudos visando sua concessão, o que não ocorreu.

## II. PMSS II – 2000 / ...

Uma segunda fase do Programa - PMSS II – iniciou-se em 2000; envolve recursos da ordem de US\$ 300 milhões, dos quais US\$ 150 milhões com empréstimo do Banco Mundial, US\$ 93,5 milhões com empréstimo do The Japan Bank for International Cooperation (JBIC) e US\$ 56,5 milhões de contrapartida dos prestadores de serviços. A página eletrônica do Programa informa que:

*“Além de manter seus objetivos no campo intitucional, o PMSS II destina-se, também, à ampliação da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na perspectiva da universalização com autosustentação e gestão empresarial, em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como para os municípios dessas regiões com população urbana superior a 75 mil habitantes” ([www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)).*

Em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que veda a transferência de recursos da União para os entes federados, o arranjo institucional do Projeto foi reformulado para lograr viabilizar a implementação de seus Componentes de Investimentos. Nessa reformulação são envolvidos, além da União, a CAIXA e o BNDES, antes apenas agentes financeiros, agora mutuários. Dessa maneira, o programa foi subdividido em:

- Componente Institucional (“Reforma Institucional e Regulação” e “Gerenciamento e Promoção”): UNIÃO, por intermédio da SEDU/PR, empréstimo de US\$ 25 milhões, mais US\$ 1 milhão de contrapartida; e

- Componente de Investimentos:
  - financiamento a prestadores públicos: CAIXA, empréstimo de US\$ 75 milhões, mais US\$ 50 milhões de contrapartida por parte dos prestadores de serviços;e
  - financiamento a prestadores privados: BNDES, empréstimo de US\$ 30 milhões, mais US\$ 30 milhões de contrapartida dos prestadores de serviços.

A operação de crédito com o JBIC (The Japan Bank for International Cooperation), no valor de US\$ 77 milhões, prevista no arranjo original, apesar de mantida, deixou de ser considerada como co-financiamento à operação do BIRD e passa a compor os recursos de contrapartida dos prestadores de serviços.

### III. PNCDA - Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água . 1997/...

Coordenado também pela SEDU, o programa tem como foco o combate ao desperdício de água. Para tanto, patrocinou uma série de estudos e publicações elaboradas por universidades e centros de pesquisa voltadas para o uso racional de água e o aumento da eficiência dos sistemas em operação, identificando ações e instrumentos prioritários que podem ser incorporados a financiamentos por outros programas existentes.

### IV. PROSAB - Programa de Pesquisa em Saneamento Básico – 1996/...

Trata-se de uma linha de pesquisas em tecnologia para o saneamento, com especial ênfase em tecnologias de baixo custo. É coordenado pela FINEP, com apoio financeiro de CNPq e CAPES. Possui um conselho formado por representantes de várias instituições de pesquisa, que define prioridades, seleciona propostas e projetos e publica seus resultados. Os trabalhos são desenvolvidos por universidades e centros de pesquisa e disseminados nesse âmbito.

V. FCP-SAN. - Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento. 1998/...

O objetivo do programa é financiar as concessionárias privadas de saneamento na implantação de novos sistemas ou reabilitação, ampliação ou melhoria de sistemas existentes. Utiliza o FGTS como fonte de recursos, associada à contrapartida das empresas, independentemente dos recursos serem próprios ou de terceiros (CAIXA, 2002).

Segundo Turolla, essa linha pretende

*“criar atratividade nessa área para investidores privados, tais como bancos de investimento e fundos de pensão, permitindo a captação de recursos adicionais no próprio mercado. Entre os objetivos adicionais do projeto está criação de competição pelos recursos do FGTS de forma que estimule a eficiência dos operadores e a estruturação futura de um mercado de recebíveis de saneamento, do qual o FGTS poderá participar como investidor”* (idem:16).

O programa é gerido pela SEDU, tendo a CAIXA como agente operador, visto gerenciar a aplicação do FGTS. Seriam enquadráveis como investimento a elaboração de estudos e projetos técnicos; aquisição de materiais e equipamentos; obras e serviços; mas também atividades de desenvolvimento operacional visando o aumento da eficiência dos prestadores de serviço, obras e ações complementares para viabilização dos empreendimentos, como acessos e ações de preservação ambiental. Entretanto, em função das restrições ao uso do FGTS, ao que consta, apenas uma operação foi realizada, através do BNDES, sendo este banco o tomador dos empréstimos do FGTS e passando a deter parte das ações da empresa financiada (município de Fortaleza – CE, desembolso de R\$ 34,9 milhões).

VI. PROPAR - Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento. 1998/...

O programa visa financiar estados e municípios para que possam contratar consultoria técnica para a elaboração e a implantação de modelos de parceria público-privada na operação de sistemas de saneamento. O Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizou, em novembro de 1998, a CAIXA e o BNDES a emprestarem até R\$ 30 milhões, cada um, considerando que os processos de privatização não estavam ocorrendo no ritmo esperado “*por falta de pessoal especializado para planejar a venda*” ([www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)).

Mas o programa foi assumindo características distintas e ampliando-se na direção do financiamento à implantação de infra-estrutura, utilizando-se de parte dos recursos disponibilizados para o financiamento ao desenvolvimento social e urbano que, em sua maior parcela, é destinado ao setor de transportes. Por um lado, a demanda por consultoria para modelagem das concessões das empresas ao setor privado foi pequena, uma vez que vários grupos desse setor se disponibilizavam a “viabilizar” ou elaborar esse produto ou ainda pela disponibilidade de apoio do PMSS a este quesito. Apenas no caso das modelagens de venda de ações da SANEPAR e SABESP, o BNDES atuou mais diretamente. Por outro lado, foi aberta a possibilidade de essas duas concessionárias estaduais, bem como algumas outras empresas municipais ou SAAEs, com autonomia e salubridade financeira, candidatarem-se às linhas tradicionalmente disponibilizadas pelo BNDES para infra-estrutura. Essa carteira não é subdividida tematicamente e tem amplos recursos disponíveis às empresas para projetos urbanos, de transporte e infra-estrutura, desde que com garantias de remuneração.

Os financiamentos referentes à SABESP e SANEPAR e às concessionárias privadas serão tratados no capítulo 4, especialmente voltado para as concessões. Importa aqui ressaltar que algumas empresas municipais, ou SAAEs, reconhecidamente bem administrados e com capacidade de endividamento segundo as resoluções do BACEN e do Senado Federal, lograram captar recursos junto ao BNDES, como Uberlândia e Porto Alegre.

### **3.4 PROGRAMAS ESTADUAIS COM RECURSOS DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS**

Não se pode deixar de citar o importante conjunto de programas financiados diretamente aos Governos Estaduais e, em alguns casos, aos municípios, pelos bancos multilaterais (BID e BIRD) e outras agências bilaterais, como a JICA, por exemplo. Trata-se de uma soma de recursos considerável, cujos empréstimos dependem sempre de aprovação do Conselho Monetário Nacional – CMN e passam a compor o montante geral das dívidas interna e externa.

Um primeiro conjunto de programas tem como foco a questão ambiental, com a despoluição de recursos hídricos, nos quais a prioridade, evidentemente, é a implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos. Enquadram-se nesse conjunto o Programa de Despoluição da Bacia da Baía da Guanabara – RJ; o Baía Viva, na Baía de Todos os Santos – BA; os programas de despoluição do rio Tietê – SP e do Guaíba – PA, apenas para citar os principais. Em todos eles pode-se identificar um componente de desenvolvimento institucional – geralmente financiado com recursos das contrapartidas estaduais – cujo foco é ampliar a capacidade gerencial nos municípios envolvidos, para as questões de cadastros e cobrança de taxas/tarifas e manutenção dos sistemas.

Um segundo conjunto de programas financiado com recursos internacionais ocorreu ao longo da década de 1990 com programas voltados para o Desenvolvimento Urbano. Vários estados como Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará e Minas Gerais, os aplicaram, com recursos do BIRD e contrapartida dos próprios estados e dos municípios tomadores, sendo o saneamento uma das rubricas importantes para financiamento.

Poderiam ser considerados ainda os programas voltados para o gerenciamento de recursos hídricos que, logicamente, têm profunda interface com o objeto deste trabalho.

Não é demais observar que, de maneira geral, nos programas de obras e investimentos em redes e estações de tratamento, não houve correspondência proporcional em termos de garantir avanços e modernização da gestão dos sistemas. Os programas embutiam componentes voltadas para o desenvolvimento institucional, porém com recursos bastante limitados e previstos como contrapartida dos governos estaduais e municipais, cujo alcance não foi devidamente avaliado. Assim, emanadas das mesmas fontes – os bancos multilaterais – sinalizações diferentes eram utilizadas: uma através do PMSS, na direção da de novas formas de gestão e de parcerias com o setor privado e outra através de recursos de financiamento, com ampliação das dívidas de estados e municípios, para ampliação de sistemas através do Estado.

A tabela 3.21 apresenta, sem a pretensão de esgotá-los, uma síntese dos principais programas financiados pelo BIRD e BID, voltados para o desenvolvimento municipal e o saneamento, ao longo da década de 1990. Apenas os programas ali relacionados, atingem a cifra de U\$ 4.085 milhões, sem considerar as contrapartidas estaduais. Apesar desses programas não serem considerados no âmbito federal como parte

de política ou ações dessa esfera, com certeza tiveram relevante papel na ampliação da infra-estrutura de saneamento no período.

**Tabela 3.21**

**Principais programas financiados pelas agências internacionais na área do desenvolvimento urbano, incluindo saneamento (em US\$ milhões)**

Programas	Estado	Agência financiadora	Valor total do financiamento (US\$)
SOMMA	MG	BIRD	333
PRODESAN	ES	BIRD	308
Projeto de Desenvolvimento Municipal	RJ	BIRD	100
PEDU	PR	BIRD	100
PROURB	CE	BIRD	140
Bacia de Guarapiranga	SP	BIRD	606
Saneam. Baía de Todos os Santos	BA	BID	440
Saneamento e vias – Belém	PA	BID	210
Saneamento Básico	DF	BID	260
Saneamento Básico	GO	BID	95
Nova Baixada	RJ	BID	300
Despoluição da Baía de Guanabara	RJ	BID	793
Despoluição do rio Tietê	SP	BID	400
<b>TOTAL</b>			<b>2949</b>

Fontes: [www.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org); [www.redebrasil.org.br](http://www.redebrasil.org.br)

Seroa da Motta (1999) observa que esses programas e projetos ambientais, não pertencem a uma agenda previamente articulada e coerente, com prioridades clara e consistentemente definidas. Há institucionalmente um desperdício de recursos, muito embora estes estejam sempre renovados por esses organismos internacionais: *“A falta de uma agenda nacional explícita e acordada para o meio ambiente, faz com que os funcionários do governo da área ambiental sejam presas fáceis dos financiamentos generosos destas agendas multilaterais, o que, de fato, estabeleceu uma agenda-sombra do meio ambiente no Brasil”* (p.15). Pode-se acrescentar que, no caso de muitos estados, esses projetos e programas se constituem na política de saneamento e meio ambiente e não em parte dela.

**CAPÍTULO 4**

**PROGRAMAS E EXPERIÊNCIAS DE CONCESSÃO DE  
ÁGUA E ESGOTOS AO SETOR PRIVADO**

## **CAPÍTULO 4**

### **PROGRAMAS E EXPERIÊNCIAS DE CONCESSÃO DE ÁGUA E ESGOTOS AO SETOR PRIVADO**

Este capítulo se dedica a examinar o quadro geral de experiências de concessão de autarquias municipais e empresas estaduais de saneamento ao setor privado, no período focal deste estudo, a década de 1990, no intuito de perceber a real dimensão desse movimento, seu alcance e verificar se é possível identificar resultados tangíveis quanto às características dos serviços prestados, com a transformação das formas de gestão. Nessa direção, é apresentado inicialmente um quadro geral da distribuição dos prestadores de serviço, por esfera administrativa; em seguida aprofunda-se a informação sobre o movimento de concessões ao setor privado nas esferas estaduais e municipais. Ao final apresenta-se, a título de exercício, alguns quadros comparativos das experiências de gestão pelas Concessionárias Estaduais - CESBs, pelas autarquias municipais e pelo setor privado.

#### **4.1 QUADRO GERAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO POR ESFERA ADMINISTRATIVA**

As tabelas 4.1 e 4.2, extraídas da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000, apresentam a distribuição das entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotos, segundo as esferas administrativas, públicas e privada. Os números podem ser contestados, já que há evidente distorção na quantidade de entidades particulares na região Norte e, portanto, no total do país, de acordo às fontes específicas relativas aos processos de concessões apresentadas adiante. Para corrigir essa distorção serão utilizados dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS 2000

(veja box adiante), que traz informações mais consistentes sobre o conjunto das Concessionárias Estaduais e sobre as empresas municipais privatizadas. Já sobre as autarquias municipais, participaram do SNIS 2000 apenas 187, número que não atinge 10% do total do universo destas. Assim, para essas entidades serão utilizados da ASSEMAE e do Censo Demográfico de 2000.

**Tabela 4.1**

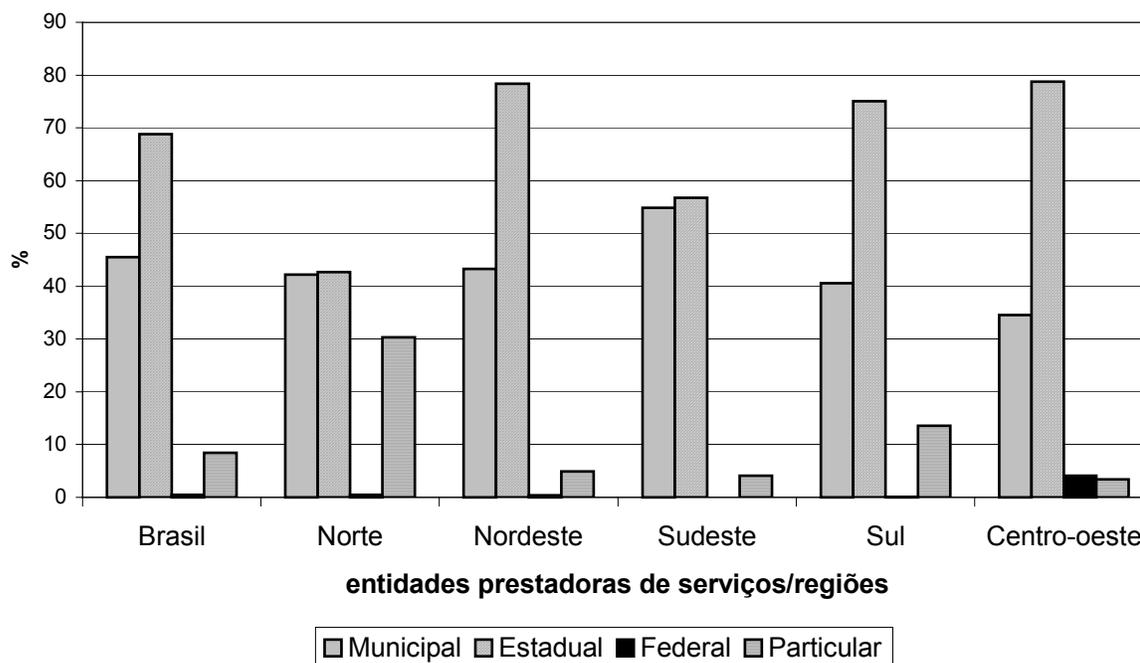
**Municípios abastecidos e entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água, por esfera administrativa, segundo as grandes regiões - 2000**

Grandes Regiões	Municípios abastecidos	Entidades prestadoras de serviço de abastecimento de água, por esfera administrativa (%)			
		Municipal	Estadual	Federal	Particular
<b>Brasil</b>	<b>5.391</b>	<b>45,5</b>	<b>68,8</b>	<b>0,5</b>	<b>8,4</b>
Norte	422	42,2	42,7	0,5	30,3
Nordeste	1.722	43,3	78,3	0,4	4,9
Sudeste	1.666	54,8	56,8	0,0	4,1
Sul	1.142	40,6	75,0	0,1	13,6
Centro-oeste	439	34,6	78,8	4,1	3,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB – 2000.

Nota: o município foi computado quantas vezes foram as esferas administrativas de entidades prestadoras de serviço em seu território.

**gráfico 4.1 - Entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água, por esfera administrativa em %, ano 2000**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB – 2000.

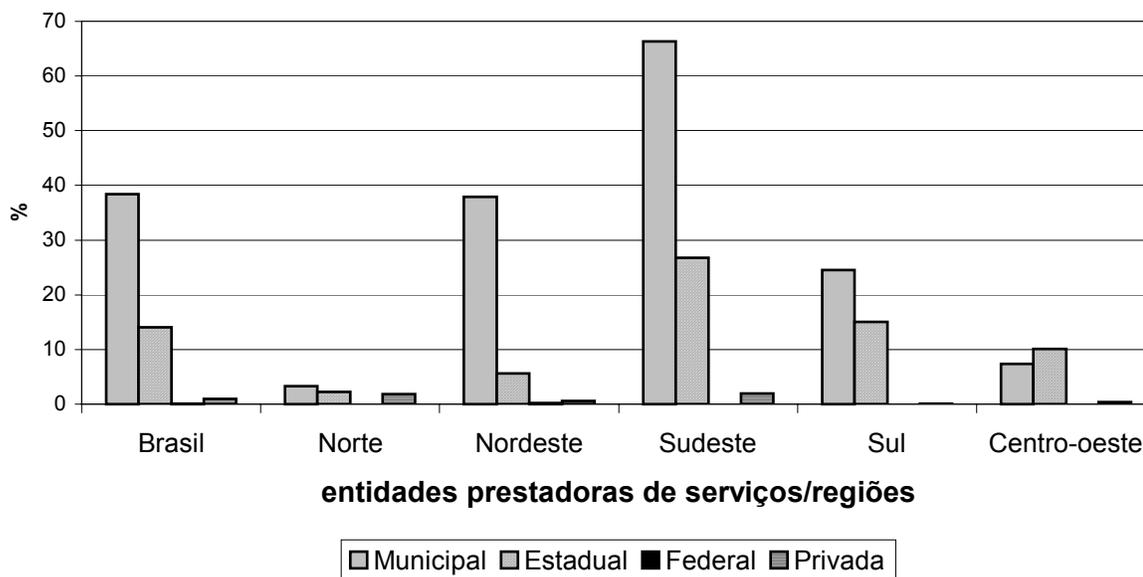
**Tabela 4.2**  
**Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário, por esfera administrativa das entidades, segundo as grandes regiões - 2000**

Grandes Regiões	Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário (%)			
	Municipal	Estadual	Federal	Privada
<b>Brasil</b>	<b>38,4</b>	<b>14,1</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>
Norte	3,3	2,2	0,0	1,8
Nordeste	37,9	5,6	0,2	0,6
Sudeste	66,3	26,8	0,0	1,9
Sul	24,5	15,0	0,0	0,1
Centro-oeste	7,4	10,1	0,0	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB – 2000.

Nota: o município foi computado quantas vezes foram as esferas administrativas de entidades prestadoras de serviço em seu território.

**grafico 4.2 - Entidades prestadoras de serviços de esgotamento sanitário, por esfera administrativa**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB – 2000

No ano 2000, as 25 Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs detinham as concessões para prestação de serviços de abastecimento de água em 3.385 municípios. Esse número corresponde a 69,6% do total de municípios brasileiros e 73,7% da população urbana, com a cobertura média de 93,7 % (Abicalil, 2002a). Em

relação ao esgotamento sanitário, esses números se reduzem a 762 municípios, 13,8% do total, porém alcançam 39,8 milhões de habitantes, ou cerca de 51% do total de habitantes servidos por redes coletoras ou pluviais no país. Isto porque as CESBs geralmente operam sistemas de esgoto apenas nas capitais e maiores cidades.

De acordo a Abicalil (op.cit), o número de municípios atendidos pelas CESBs cresceu 3,6 % entre 1996 e 2000, exatamente em um período onde muitas das concessões dos municípios a elas já estavam vencendo. Esse crescimento pode ser explicado tanto pela renovação de várias concessões como pelo número de desmembramentos com a criação de novos municípios no país ou ainda por absorverem concessões de parte dos municípios antes administrados pela FUNASA.

Por outro lado, também perderam muitas concessões, e de cidades importantes, pois esgotados os prazos das concessões às Empresas Estaduais de Saneamento, durante a vigência do PLANASA, vários municípios, já desde o início da década de 90, procuraram recuperar seu poder concedente e sua capacidade de gestão dos serviços de saneamento. Essa retomada implica complexos processos de negociação e muitas vezes conflitos na esfera judicial, em função da disputa pelos investimentos realizados e da infra-estrutura implantada, fatos que, somados aos entraves ao financiamento aos municípios, foram fatores limitantes de tal movimento. Mesmo assim, podem ser verificadas experiências significativas de recuperação do poder concedente pelos municípios, com aprimoramento de autarquias municipais de água e esgoto, terceirização ou privatização de serviços (todo ou parte dos sistemas) ou ainda renegociação da concessão com a Empresa Estadual, redefinindo prioridades, soluções e tarifas.

Entre as cidades que retomaram as concessões às CESBs de seus estados pode-se destacar Diadema e Mauá – SP, Itabuna - BA, Novo Hamburgo – RS, Campo

Grande – MS e Niterói e Campos dos Goitacazes – RJ, sendo que estas duas últimas posteriormente concederam os serviços ao setor privado, como se verá adiante. Entre as capitais, além de Rio Branco - AC, também Campo Grande – MS, Cuiabá – MT e Manaus – AM tiveram seus serviços municipalizados, sendo que em Campo Grande e Manaus os serviços foram concedidos a empresas privadas.

A reação ao modelo de empresas estaduais envolvia como principais aspectos:

*“(...) a reduzida capacidade de realizar investimentos; problemas na qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que as demandas sociais crescem; transferência de recursos tarifários auferidos em uma municipalidade para o conjunto; maior autonomia municipal, principalmente a partir da nova Constituição de 1988; final de muitas concessões (...) e o enfrentamento de uma pressão crescentemente municipalizadora, principalmente pelos municípios maiores” (Abicalil, idem, 2002 b: 16).*

Em movimentos diferenciados, a Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso - SANEMAT, foi totalmente extinta e municipalizada, em processo iniciado em 1997 e concluído em 2001. Também nesse Estado, alguns municípios, ao retomar seu poder concedente, acabaram por conceder seus serviços de abastecimento de água a empresas privadas. A Concessionária Estadual do Acre se transformou em autarquia, tendo municipalizado os serviços da capital, Rio Branco.

Na direção oposta do modelo PLANASA, mantiveram-se na esfera dos municípios, como citado no capítulo 2, por volta de 900 serviços autônomos de água e esgoto. A maioria pertencia a pequenos municípios, organizados sob a forma de autarquias

ou através da Fundação Nacional de Saúde. A única capital que manteve, em todo período, seus serviços municipalizados foi Porto Alegre.

A despeito das restrições a financiamentos impostas pelo modelo PLANASA e programas posteriores, conforme descrito no capítulo 3, alguns serviços e sistemas se mantiveram exemplarmente em cidades de médio porte, como Pelotas, Juiz de Fora e Nova Friburgo – apenas para citar alguns. As análises de Abicalil mostram que

*“Muitos serviços municipais alcançaram níveis de serviços superiores às empresas estaduais, e, via de regra, apresentam custos dos serviços e tarifas inferiores. Em esgotamento sanitário, por exemplo, a abrangência dos serviços operados por prestadores municipais é bastante superior aos existentes nas CESBs. Segundo o SNIS 2000, dos 187 municípios participantes, 116 deles têm serviços de coleta de esgotos, atendendo a 15,1 milhões de pessoas, ou 71,2% da população urbana dos municípios que têm serviços de água e 77,6% daquela correspondente aos municípios que contam com os dois serviços. Mesmo considerando possíveis imprecisões quanto aos índices, pode-se afirmar que o nível de atendimento dos serviços de esgotos por esses prestadores de serviços é elevado e, proporcionalmente, maior do que o relativo às CESBs” (ibidem:17).*

O 1º Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, produzido pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE e pela Fundação Nacional de Saúde - FNS em 1995, indicava um número de 919 municípios com serviços autônomos de águas e esgotos – os SAAEs, sendo 652 administrados pelos municípios e 267 pela FNS (ASSEMAE, 1995). Indicava ainda, em termos de população total, que os municípios operados pela FNS congregavam 5,3% do total da população brasileira, os operados diretamente pelas municipalidades 15,3%, sendo

que as companhias estaduais operavam serviços que abrigavam, no conjunto, 76,3% dos brasileiros. Os restantes 3,1% estariam em municípios cuja gestão dos serviços de saneamento é desconhecida. (ASSEMAE, op.cit.). 64% dos serviços municipais se concentravam na região Sudeste, responsáveis pelo atendimento de 61,5% da população servida por estas organizações. Os serviços municipais das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste representavam apenas 26,5% do total.

Até 1999, a FUNASA operava cerca de 280 sistemas/autarquias municipais, devolvidas posteriormente por decisão do Ministério da Saúde.

Atualmente a mesma ASSEMAE contabiliza 1.700 municípios que administram autonomamente seus serviços. Esse número inclui aqueles anteriormente administrados pela FUNASA e soma novos, pelo desmembramento e criação de novos municípios ocorrida no período e também pela retomada de suas concessões aos estados.

#### **4.2 CONCESSÕES AO SETOR PRIVADO: O QUE ACONTECEU NA DÉCADA**

O marco regulatório para as concessões dos serviços de saneamento é extremamente frágil no Brasil. Os referenciais estão no artigo 175 da Constituição Federal que indica que *“incumbe ao Poder Público na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”* e duas leis que o regulamentam:

- Lei 8987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão;
- Lei 9074/95, que estabelece normas para as concessões e permissões. Menciona o setor de saneamento básico em seu art. 2º, Cap. I.

Os conflitos para o estabelecimento de um marco regulatório traduzindo as estratégias de reforma do Estado já efetivadas em outros setores ao longo da década de 1990 fizeram com que não se lograsse seguir os passos lógicos exigidos nos processos de Reforma do Estado, que deveriam partir de prévia regulação para, sob sua égide, formatar as parcerias público-privado (Parlatore, 1999: 299). Ao contrário, essa fragilidade no marco legal tornou as primeiras concessões no Brasil verdadeiras aventuras (Mello, 2001).

Como já vimos no capítulo anterior, consideradas as estratégias de reforma do Estado que balizaram a década de 1990, dois programas federais estão especificamente voltados para a consolidação da participação da iniciativa privada na gestão e operação de sistemas de saneamento: o FCP/SAN, da SEDU/CAIXA e o PROPARG, do BNDES, programas voltados para a reestruturação e modelagem tanto das CESBS como de autarquias municipais. Em 5 de novembro de 1998 o BACEN autorizou o BNDES e a Caixa Econômica Federal a emprestar, cada banco, um teto de R\$ 30 milhões para estados e municípios que quisessem privatizar suas empresas de saneamento básico. Os recursos deveriam ser utilizados na contratação de empresas de consultoria para modelagem dos processos de venda das empresas ([www.fazenda.gov.br/releases/1998](http://www.fazenda.gov.br/releases/1998)).

Alguns estados também implementaram programas e criaram agências e legislação referente a concessões de serviços públicos, em alguns casos incluindo também o saneamento, como no Rio de Janeiro, mas sem chegar a construir marco regulatório referencial para o setor.

Naturalmente, as prioridades do governo central se orientariam para as empresas estaduais, cuja concessão poderia significar, além dos vários argumentos favoráveis à entrada da iniciativa privada no setor, uma ampliação no ingresso de recursos pela venda dessas empresas, ajudando assim a reduzir o déficit público.

Contudo, algumas características peculiares do setor tornaram essa direção mais complexa, por várias razões, entre as quais pode-se apontar:

- A grande maioria das CESBs se encontrava extremamente endividada junto ao Governo Federal o que implicaria, primeiramente, em torná-las mais eficientes, rentáveis e atrativas ao setor privado (tarefa priorizada pelos programas do PMSS);
- As concessões dos serviços pelos municípios às CEBS, realizadas no âmbito do PLANASA, ao longo da década de 1970, começavam a caducar. A renovação dessas concessões não se dariam, de acordo ao artigo 175 da CF antes citado, sem nova licitação, que poderiam ou não ser vencidas pelas próprias Concessionárias Estaduais;
- A indefinição e disputas quanto ao poder concedente dos serviços de saneamento, nas áreas metropolitanas e de conurbação.

De fato, esses conflitos fizeram com que várias das modelagens concebidas para as empresas estaduais não se realizassem, como se verá a seguir.

#### **4.2.1 Concessionárias Estaduais**

Conforme vimos no capítulo 3, o foco da componente de investimentos do PMSS I esteve concentrado em três CESBs – EMBASA (BA), SANESUL (MS) e CASAN (SC), visando implementar ações de desenvolvimento institucional e transformações nas formas de gestão dessas concessionárias, resultando em investimentos na expansão dos sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário e tornando-as atrativas para potencial privatização. Parlatore (1999) remete a um quadro geral das transformações institucionais em curso em 10 estados brasileiros, apresentado por Luís Baltar<sup>16</sup> em 1998, indicando que:

---

<sup>16</sup> Diretor do PMSS, à época.

- a) novos modelos de gestão para o setor só haviam sido implementados no Paraná; estavam em implementação no Mato Grosso e Rio de Janeiro e indefinidos nos demais;
- b) os sistemas/instrumentos legais reguladores haviam sido criados em Mato Grosso, Rio de Janeiro e Espírito Santo, existiam parcialmente em São Paulo e Minas Gerais (lei de política estadual de saneamento) e estavam em elaboração em Pernambuco;
- c) Formas variadas de articulação público-privada estavam sendo gestadas e incluíam desenhos como a venda integral de ações das empresas; venda parcial com manutenção do controle acionário do Estado; venda parcial para sócio estratégico privado; separação dos sistemas de água e esgotos ou ainda a municipalização dos serviços com transição negociada.

Apesar disso, até 1999, apenas uma concessionária estadual – a SANEPAR (PR) - havia passado por processo de privatização, seguida pela SANEATINS (TO). No segundo semestre de 1999 foram publicados os editais para contratação de consultoria visando a desestatização da COMPESA (PE) e EMBASA (BA). Apenas em 2001 e 2002 a agenda de privatização do BNDES anunciava os editais para privatização da EMBASA (BA), COMPESA (PE), CAERN (RN) e CESAN (ES), e, no início de 2003, a convocação para o edital para contratação de consultoria para a desestatização da CESAN. Entre as empresas apoiadas pelo PMSS 1, a CASAN (SC) enfrenta, no momento, movimento crescente pela re-municipalização dos serviços e, mesmo na Bahia, a prefeitura de Salvador, que concede seus serviços à EMBASA, vem se manifestando claramente contrária à sua transferência ao setor privado<sup>17</sup>.

A modelagem da SANEPAR foi originalmente concebida para vender 40% de suas ações a grupos estratégicos, mantendo-se o Governo do Paraná com o controle

acionário e gestor. Passaram a fazer parte dos acionistas a Andrade Gutierrez, Banco Opportunity e o grupo francês Vivendi (Genérale des Eaux), que formam o Consórcio Dominó Holding S.A.. Entretanto, um contrato posterior entre os acionistas, incluindo-se o majoritário governo do Estado, repassou ao consórcio, até 2013, o controle da empresa através da elaboração do Plano de Negócios e do Orçamento Anual, essenciais à gestão da SANEPAR. Esse contrato está sendo denunciado pelo novo governo do Estado do Paraná, que quer recuperar seu controle (Paraná Online, 11/02/2003).

Na mesma direção, no Tocantins, o controle acionário da SANEATINS foi adquirido pelo grupo Emsa, que posteriormente reduziu sua participação, mas segue exercendo a gestão da empresa.

Em cenário e postura oposta coloca-se a SABESP: responsável pela prestação dos serviços em 366 municípios no Estado de São Paulo e com as finanças saneadas, logrou captar recursos de bancos multilaterais (especialmente do japonês JBIC) com contrapartidas do BNDES. Estes, somados aos recursos próprios asseguram à estatal investimentos da ordem de R\$ 580 milhões, em 2002 e um total de R\$ 4 bilhões até 2005 ([www.química.com.br/revista/qd402](http://www.química.com.br/revista/qd402)).

No total, o BNDES, através de sua área de Desenvolvimento Social e Urbano, desembolsou um total de R\$ 460 milhões para as duas únicas concessionárias estaduais com capacidade de captação dos empréstimos, sendo R\$ 240 milhões para a SABESP (projeto Tietê II) e R\$ 220 milhões para a SANEPAR (projeto ParanáSan).

---

<sup>17</sup> Tribuna da Bahia, 6/03/2003

Por outro lado, o mesmo BNDES administra um empréstimo da ordem de US\$ 112 milhões, de 1996, não pago pelo do Estado do Espírito Santo. O empréstimo foi realizado dentro de um programa de empréstimos aos Estados, a título de antecipação de recursos de privatizações de empresas estaduais. Nesse caso, se referia à CESAN, que até hoje não foi privatizada, sendo que a proposta do novo governador aponta na direção de que o BNDES, através dessa dívida, se torne sócio da empresa<sup>18</sup>.

#### **4.2.2 Concessões nos municípios**

Considerando as complexidades do cenário da reestruturação das concessionárias estaduais e do estabelecimento do marco regulatório que viabilizasse as privatizações nessa escala (Arretche, 1999:34), o setor privado interessou-se, no Brasil, em buscar as primeiras oportunidades de concessões junto aos municípios que possuíam serviços autônomos ou que estavam recuperando o controle de suas concessões das CESBs. Isso porque, nesses casos, a lei de concessões é suficiente e bastaria ao chefe do executivo municipal obter a aprovação do legislativo (Sanchez, 2001:5).

O quadro 4.1, adiante, apresenta a síntese das concessões municipais à iniciativa privada realizadas ao longo da década de 1990. Uma análise detalhada permite observar vários aspectos interessantes:

Das 28 concessões realizadas no período, 18 concentram-se no Estado de São Paulo, abrangendo 17 municípios; 6 no Rio de Janeiro, abrangendo 11 municípios (em função de dois consórcios intermunicipais) e apenas uma em cada um dos estados do Paraná, Espírito Santo, Pará e Mato Grosso.

---

<sup>18</sup> Folha de São Paulo, 23/02/2003:B5.

Se, conforme dito anteriormente, na ausência de marco regulatório adequado, as primeiras entradas dos grupos privados no setor se constituiriam em verdadeiras aventuras, o que teria levado esses grupos a promover uma estratégia articulada nessa direção, especialmente nos municípios do Estado de São Paulo?

A maior concentração de concessões no Estado de São Paulo, deve-se a que este apresentava “*o conjunto potencialmente mais promissor de serviços municipais a serem privatizados, não apenas pelo grande número de população atendida (mais de 14 milhões de habitantes), mas também pela qualidade do desenvolvimento econômico dos municípios onde estavam instalados*” (Sanchez, op.cit.:2). Ainda segundo Sanchez, dos 625 municípios paulistas, em 1995, 330 eram operados pela SABESP. Dos demais 295 em condições legais de privatizar os sistemas municipalizados, 54 possuíam mais de 50 mil habitantes, porte mínimo para garantir a rentabilidade esperada. Além disso, as autarquias municipais eram pouco endividadas (até mesmo pela pouca possibilidade de acesso a financiamentos); os níveis de cobertura já instalados eram altos; a modalidade de concessões escolhida era não-onerosa (não implica desembolso imediato por compra de ativos) e ainda havia recursos disponíveis para investimentos através do BNDES. Mesmo assim, pela ausência de regulação, os riscos que se propunham correr os concessionários implicaram reflexos nos valores praticados nas concessões (Mello, op.cit.).

**QUADRO 4.1 Concessões Municipais à iniciativa privada – 1990/1999**

	<b>Município</b>	<b>População Urbana</b>	<b>Empresa</b>	<b>Grupo privado</b>	<b>Modalidade da Concessão</b>	<b>Principais investimentos</b>	<b>ano do Contrato</b>	<b>Início da operação</b>	<b>Investimentos previstos US\$ milhões</b>
<b>1</b>	Pereiras - SP	4.166	Novacon	Novacon	Plena		1994	-	1,0
<b>2</b>	Limeira - SP	238.349	Águas de Limeira	CBPO, Lyonnaise Des Eaux	Plena	Elevatórias e tratamento de esgotos	1995	1995	92,0
<b>3</b>	Mineiros do Tietê	10.962	Saneciste	Saneciste	Plena	Redes e adutora de água; redes e tratamento de esgotos	1995	1996	1,6
<b>4</b>	Birigui – SP	91.018	Aquapérola	Hidrogesp	Parcial Produção de água	Água- poço profundo, reservatórios - BOT		1995	s.i.
<b>5</b>	Ribeirão Preto – SP	502.760	Ambient	CH2M Hill, Rek	Parcial Tratamento de esgotos	Emissários, interceptores e estação de tratamento	1995		38,0
<b>6</b>	Jaú – SP	107.198	Águas de Mandaguahy	Amafi, Multiservice, Tejofran, Resil	Parcial Produção de água	Captação, adução e tratamento	1995	1998	7,0
<b>7</b>	Jundiaí- SP	300.207	Cia. De Saneamento de Jundiaí	Augusto Velloso, Coveg, Tejofran	Parcial Esgoto BOT	Emissários e estação de tratamento de esgotos	1996	1998	25,0
<b>8</b>	Ourinhos - SP	89.376	Telar Engenharia	Telar	Parcial esgoto	Tratamento de esgotos	1996	1996	10,0
<b>9</b>	Ourinhos - SP	89.376	Águas de Esmeralda	Hidrogesp, Multiservice	Subconcessão parcial Produção de água	Poço profundo	1996	1996	1,0

	<b>Município</b>	<b>População Urbana</b>	<b>Empresa</b>	<b>Grupo privado</b>	<b>Modalidade da Concessão</b>	<b>Principais investimentos</b>	<b>ano do Contrato</b>	<b>Início da operação</b>	<b>Investimentos previstos US\$ milhões</b>
<b>10</b>	Itu - SP	123.942	Cavo Itú	Cavo- Cia. Auxiliar de Viação e Obras – grupo Camargo Correa	Parcial Tratamento de esgotos	Emissários, elevatórias e estação de tratamento de esgotos	1996	1998	24,0
<b>11</b>	Araçatuba – SP	164.449	Sanear-Saneamento de Araçatuba	Amafi, Multiservice, Tejofran, Resil	Parcial esgoto	Emissários, elevatórias e estação de tratamento de esgotos	1996	2000	11,0
<b>12</b>	Cajamar - SP	48.084	Águas de Cajamar	Multiservice, Rek, Hidrogesp	Subconcessão Parcial Produção de Água (forn. À SABESP)	Captação, adução, tratamento e reservação de água	1996	1997	1,3
<b>13</b>	Campos - RJ	364.177	Águas do Paraíba	Developer, Queiroz Galvão, Carioca, Cowane, Christian Nielsen	Plena	Adução, reservação, tratamento de água, redes de esgoto	1996		24,6
<b>14</b>	Tuiuti – SP * informar sobre consórcio – ver parlatore	2.271	Ribeirão do Pântano Empresa de Saneamento de Tuiuti	Novacon	Plena	Captação e tratamento de água	1996		0,6
<b>15</b>	Salto - SP	92.065	Saneciste	Saneciste	Parcial tratamento de esgotos	Tratamento de esgotos, sistemas de contas de água	1996		s.i
<b>16</b>	Mairinque – SP	34.340	Ciágua	Villanova e Guaimbê	Plena	sistemas de água; interceptores de esgoto	1997	1997	25,0

	<b>Município</b>	<b>População Urbana</b>	<b>Empresa</b>	<b>Grupo privado</b>	<b>Modalidade da Concessão</b>	<b>Principais investimentos</b>	<b>ano do Contrato</b>	<b>Início da operação</b>	<b>Investimentos previstos US\$ milhões</b>
<b>17</b>	Paranaguá – PR	122.347	Águas de Paranaguá	Carioca, Christian Nielsen, Developer, Castilho	Concessão Plena	Tratamento de água	1997	1997	50,0
<b>18</b>	Petrópolis – RJ	270.671	Águas do Imperador	Developer, EIT, Cowan, Queiroz Galvão, Trana	Plena	Tratamento de água e de esgoto	1997	1998	39,5
<b>19</b>	Niterói – RJ	459.451	Águas de Niterói	Carioca, EIT, Developer, Trana, Cowan, Queiroz Galvão	Plena	Adução. Reservação, redes de água; redes, elevatórias, interceptores e tratamento de esgoto	1997		57,3
<b>20</b>	Marília - SP	189.719	Águas de Marília	Hidrogenp, Telar, Infra	Parcial produção de água	BOT de poço, adutora e reservatório			2,3
<b>21</b>	Região dos Lagos I – RJ (Araruama, Saquarema e Silva Jardim)	139.725	Águas de Juturnaíba	Erco, Cowan, EIT, Queiroz Galvão, Developer	Plena	Adução. Reservação, redes de água; redes, elevatórias, interceptores e tratamento de esgoto	1997	1998	61,0

	<b>Município</b>	<b>População Urbana</b>	<b>Empresa</b>	<b>Grupo privado</b>	<b>Modalidade da Concessão</b>	<b>Principais investimentos</b>	<b>ano do Contrato</b>	<b>Início da operação</b>	<b>Investimentos previstos US\$ milhões</b>
22	Região dos Lagos II- RJ (Cabo Frio, Búzios, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo e Iguaba)	215.548/ 700.00 flutuante verão	Prolagos	EPAL, Monteiro Aranha, PLANUP, ERCO, PEM*	Plena	Adução. Reservação, redes de água; redes, elevatórias, e tratamento de esgoto	1998	1998	192,0
22	Região dos Lagos II- RJ (Cabo Frio, Búzios, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo e Iguaba)	215.548/ 700.00 flutuante verão	Prolagos	EPAL, Monteiro Aranha, PLANUP, ERCO, PEM*	Plena	Adução. Reservação, redes de água; redes, elevatórias, tratamento de esgoto	1998	1998	192,0
23	Cachoeiro do Itapemirim - ES	155.401	Citágua - Águas de Cachoeiro	Águia Branca, Cepemar, Hidropart	Plena	-	1998	-	41,5
24	Tucuruí - PA	60.918		Hidrogesp	Plena	-	1998	1999	-
25	Jaú - SP	107.198	Primav	Primav	Parcial esgoto	-	1998	2000	12,5
26	Nobres - MS	11.960	Empresa de Saneamento de Nobres	Economid Eng.	Plena	-	1999		6,6
27	Rio Branco do Sul - RS	20.049	Água Viva Saneamento Básico	Tibagi Engenharia	Plena	-	1999		s.i.
28	Nova Friburgo - RJ	151.851	Cia. De Águas de Nova Friburgo	Multiservice	Plena	-	1999		10,0

Fontes: BNDES, 1999; Parlatore, 1999; pesquisa BNDES - área de desenvolvimento social e urbano; IBGE, Censo Demográfico 2000.

\*\*toda a PROLAGOS foi comprada, em 2000 pela Águas de Portugal

Continuando a análise do quadro 4.1, o total da população urbana dos municípios atendidos é próximo de 4 milhões de habitantes (IBGE, 2000), incluídos distritos, muitas vezes servidos por sistemas independentes, atingindo portanto um universo de menos de 2,5% da população total do país. Dessas 28 concessões, 16 localizam-se em municípios acima de 100 mil habitantes; 21 em municípios acima de 50 mil habitantes e apenas 7 abaixo de 50 mil habitantes.

Os investimentos previstos para expansão e melhoria dos sistemas ao longo dos períodos previstos para as concessões, atingem um total próximo de US\$ 957 milhões, ou pouco menos de um milhão de dólares, o que, simplificada, poderia resultar num investimento de US\$ 239 por habitante. Mas este número tem pouco significado, pois os municípios foco dessas privatizações, especialmente os do Estado de São Paulo, já partiam de um patamar bastante alto de atendimento pelos sistemas, uma vez que os índices médios de cobertura para os municípios com mais de 50 mil habitantes eram, em 1991, de 90% para o abastecimento de água e 75% para esgoto (Sanchez, *idem*).

Também é importante observar as predominâncias de determinados grupos e consórcios privados nas privatizações. Enumera-se nessas concessões um total de 35 empresas das quais algumas se destacam como participantes de diversos consórcios, concomitantemente:

- Developer; Hidrogesp e Multiservice, em 5 concessões
- Cowan e Queiróz Galvão, em 4 concessões
- Carioca; Tejofran e EIT, em 3 concessões
- As demais em apenas uma ou duas concessões por empresa.

Essas empresas, participantes em 3 ou mais consórcios e concessões, atuam justamente nos municípios mais populosos desse conjunto. Vários

dos consórcios contam com a participação de empresas estrangeiras, sendo que a legislação brasileira indica que nas licitações para concessões de serviços públicos, as empresas estrangeiras podem participar isoladamente ou através de consórcio com empresas nacionais, nesse caso, liderados por estas. Reforçando essa tendência, os editais quase sempre exigem especialização em operação e gestão dos serviços, o que não é perfil da maioria dos grupos privados brasileiros interessados, empreiteiros de obras públicas buscando diversificação de seu mercado de atuação.

Dos grupos estrangeiros presentes nesses consórcios, pode-se destacar o grupo francês Ondeo Services (ex Lyonnaise des Eaux), que detém as concessões de Limeira/SP e Manaus/AM; Águas de Barcelona, em Campo Grande/MS; e Águas de Portugal, nos cinco municípios da Região dos Lagos (Pró-Lagos). Destacam-se ainda os grupos privados Águas do Brasil, formado por empresas nacionais de construção civil, engenharia e consultoria, que detém as concessões de Campos dos Goitacazes, Niterói, Petrópolis/RJ e de três municípios da Região dos Lagos (Águas de Juturnaíba), todos no Estado do Rio de Janeiro, além de Paranaguá-PR (Abicalil:ibidem).

Até junho de 1999 haviam sido realizadas 16 concessões plenas e 12 concessões parciais. Após esse período, pode-se acrescentar os casos de Manaus – AM, com concessão plena e Araçatuba, com concessão parcial (BOT) para estação de tratamento de esgotos - ETE. Entende-se por concessões plenas aquelas que abrangem todos os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Abicalil aponta que

*“Muito embora a maioria dos municípios com concessionários privados tivessem seus serviços prestados anteriormente por organizações públicas locais, como Petrópolis/RJ, Nova Friburgo/SP, Limeira/SP e*

*Paranaguá/PR, outros tiveram os serviços, anteriormente prestados por CESBs, municipalizados ou regionalizados. Casos como o da Região dos Lagos e Manaus/AM decorreram de cisão das empresas estaduais, em processos consentidos entre governos locais e estaduais. Outros casos decorreram de disputas, inclusive judiciais, que levaram à municipalização, como os casos de Campos dos Goitacazes/RJ, Niterói/RJ e Campo Grande/MS. No Caso de Campo Grande, a disputa política e judicial que se iniciou em 1999, culminou na assinatura de um termo extra-judicial entre Estado e Município, garantindo a municipalização e o ressarcimento ao Estado ou à sua empresa SANESUL de dívidas contraídas para o Município e de ativos não amortizados. Posteriormente, quando da concessão dos serviços, ganhou o Grupo Águas do Guariroba, liderado por Águas de Barcelona, mas integrado, minoritariamente, pela própria SANESUL” (ibidem: 16- 17).*

É importante observar que, em todo esse conjunto de privatizações, nenhuma foi modelada no âmbito do PMSS. Cada uma foi modelada a partir de empresas contratadas, sendo que, segundo avaliações informais do próprio PMSS e Banco Mundial, alguns dos editais de licitação foram feitos de maneira direcionada a determinadas empresas, deixando dúvidas sobre a correta condução técnica e ética dos processos. Além disso, vários editais incluíram compra dos ativos, o que significou, mais do que garantir investimentos futuros e tarifas adequadas à população, o ingresso de recursos para equilíbrio das finanças municipais. Há desconfiança também de vantagens pessoais auferidas por prefeitos e vereadores na definição da opção pela privatização e no direcionamento dos processo (Abicalil, 2003-entrevista).

No conjunto das concessões já realizadas, incluindo Manaus e Araçatuba, a previsão de investimentos do setor privado é da ordem de US\$ 950 milhões. Observe-se que não se trata de recursos já investidos, especialmente se enfocada apenas a década de 1990, mas sim previstos nos contratos de concessões. Desse total, conforme a tabela 4.3, por volta de US\$ 200 milhões estão contratados para financiamento pelo BNDES, com recursos do FAT.

**Tabela 4.3**  
**Operações contratadas pelo BNDES a partir de 1996, para financiamento a concessionárias privadas de serviços de água e esgoto.**

<b>Cidade</b>	<b>empresa</b>	<b>Valor do financiamento (R\$ milhões)</b>	<b>Valor do financiamento (US\$ milhões)</b>
Ribeirão Preto -SP	ambient	34.326	30.206
Niterói - RJ	Águas de Niterói	53.476	27.615
Paranaguá - PR	Águas de Paranaguá	16.736	14.620
Petrópolis- RJ	Águas do Imperador	27.461	23.121
Campos - RJ	Águas do Paraíba	35.182	18.382
Itu – SP	CAVO	16.987	14.968
Jundiaí - SP	Cia. San. de Jundiaí	12.188	10.725
Cachoeiro do Itapemirim - ES	Citágua	18.865	16.600
Manaus - AM	Águas do Amazonas	91.105	45.500
Araçatuba	-	2.625	1.300
<b>TOTAL</b>		<b>297.981</b>	<b>203.037</b>

Fonte: BNDES, área de Desenvolvimento Social e Urbano

Como já foi dito, o BNDES não financiou ou participou das modelagens levadas a cabo nesses municípios, para fins de concessão dos serviços. Mas quando da contratação dos financiamentos, pode interferir em aspectos dos investimentos previstos, associando a expansão dos serviços de coleta de esgoto com a garantia de seu tratamento, ou ainda adiantando cronogramas de investimentos, o que lhe conferiu um papel até certo ponto de regulador.

Segundo avaliação do BNDES (1999:2), as concessões plenas apresentam resultados positivos na gestão dos sistemas, com melhoria da qualidade dos serviços; com a ampliação do atendimento e da eficiência. Os principais

problemas estariam vinculados à questão da regulação, especialmente a tarifária e inexistência de processo de arbitragem.

As concessões parciais referem-se à construção e operação de instalação específica (poços de captação de água; estações de tratamento), através do sistema BOT (*Build, Operate, Transfer*). Nesse sistema, as empresas investem nas novas instalações e as administram, sendo remuneradas pelo poder público por essa operação ao longo de determinado número de anos, após os quais o patrimônio reverte a esse poder público. Ainda nas avaliações do BNDES, as experiências desse perfil, por sua ação parcial, não contribuem para a melhoria da eficiência e da gestão dos serviços.

Por outro lado, a própria Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON avaliava, em outubro de 2000, que os investimentos previstos para 1998, 1999 e 2000 estavam sendo postergados pelas empresas concessionárias em vários municípios, em função de pendências judiciais, financeiras e administrativas:

*“ Em municípios onde há concessão dos serviços de saneamento básico a empresas privadas, são cada vez mais frequentes as paralizações dos investimentos quando os municípios questionam na Justiça as tarifas cobradas pelas empresas com as quais assinaram contratos. Limeira e Ourinhos, em São Paulo, são dois casos típicos. No primeiro município, de acordo com a ABCON, a concessionária Águas de Limeira, pertencente a um consórcio formado pela CBPO e pela empresa francesa Lyonnese Des Eaux, está sem reajuste de tarifas desde 1996 e alega ter acumulado defasagem de 67% no preço do serviço. Esse fato levou a concessionária a interromper a construção de uma estação de tratamento de esgoto. Em Ourinhos, pelo mesmo motivo, a Telar*

*Engenharia suspendeu investimento de U\$ 12 milhões, também em uma estação de tratamento”.*  
([www.eco.unicamp.br/projetos/agua/out2000](http://www.eco.unicamp.br/projetos/agua/out2000)).

A despeito desses impasses, atribuídos à falta de regulamentação específica e do longo prazo de retorno dos investimentos, o setor segue sendo aparentemente atrativo aos empreendedores privados. A mesma Lyonnaise Des Eaux, enfrentando os problemas apontados em Limeira, adquiriu, em julho de 2000, a Manaus Saneamento, posteriormente batizada de Águas do Amazonas, por R\$ 193 milhões.

No início de 2001, o setor começava a despontar como o mais “apetitoso” pedaço da privatização do país: tendo sido vendidas a maior parte das teles e do setor energético e com uma receita anual superior a R\$ 10 bilhões, a pressão de multinacionais e empresas nacionais para a ampliação desse segmento passou a se fazer mais forte. Noticiário da Folha de São Paulo destaca que *“franceses e portugueses querem aumentar a participação no país. As empresas, porém, possuem estratégias diferenciadas de atuação no país. A Vivendi, amparada em uma parceria favorável com a paranaense SANEPAR, pretende disputar o mercado aliada a empresas nacionais. A Lyonnaise e a Águas de Portugal preferem ações individuais”*(Folha de São Paulo, 20 de janeiro de 2001:C1).

Entretanto, Soares e Campos Neto (2002), estudando as perspectivas de parceria público-privadas nos programas e ações previstas no Plano Plurianual de Ações – PPA 2002-2003, elaborado pelo Governo Fernando Henrique, verificam que ali são previstos apenas dois programas governamentais, com 24 ações previstas, correspondendo a apenas 8,4% das ações totais de governo previstas para o saneamento no PPA. Em valores, do total previsto de R\$ 171,6 bilhões de aportes privados, 82,7% serão direcionados ao setor chamado de infra-estrutura,

especialmente grandes obras do setor elétrico. Para o saneamento prevê-se um aporte de R\$ 257 milhões, nos quatro anos, correspondendo a 16,8% do total dos recursos destinados ao setor e 20% dos programas previstos com parceria público-privada no saneamento. Ou seja, nem mesmo o governo que preconizava a entrada do setor privado no saneamento tinha expectativa de aportes substantivos desse capital.

#### **4.3 É POSSIVEL COMPARAR AS FORMAS DE GESTÃO?**

Para os objetivos a que se dedica este trabalho, seria importante poder dispor de avaliações comparativas entre as diferentes formas de gestão e abrangência dos serviços de saneamento, especialmente considerando que duas das principais justificativas para a reforma do Estado para os serviços públicos, incluindo-se o setor saneamento, referem-se a) à necessidade de atração de investimentos privados frente à retração da capacidade de investimento estatal; b) à maior eficiência do setor privado na busca de maiores lucros, que também se refletiria em menores custos tarifários para a população.

Contudo, ainda não existem trabalhos substanciais sobre o assunto, até mesmo pelo passado relativamente curto das experiências de privatização. Esse, com certeza, será um vasto campo para análise, em futuro próximo. Um primeiro trabalho nessa direção foi recentemente realizado por Castro (2003), testando uma metodologia econométrica (envoltória de dados – DEA) para avaliar a eficiência gerencial de empresas de água e esgotos brasileiras, com base no Sistema Nacional de Indicadores de Saneamento – SNIS (ver box adiante).

O trabalho de Castro (op.cit.) avalia a eficiência de 71 das maiores empresas de prestadoras de serviços de água e esgoto no país, segundo as ligações ativas de água. Utiliza cinco variáveis como indicadores de desempenho, sendo como

*outputs* o volume de água consumido; a extensão da rede de água; a quantidade de ligações ativas de água e a quantidade de ligações ativas de esgotos; e como *input* as despesas de exploração total. A correlação dessas variáveis permitiu a organização de um *ranking* de empresas eficientes, segundo esse determinado olhar, voltado para aspecto específico do desempenho <sup>19</sup>. A metodologia parece ser bastante interessante e poderia ser aplicada a muitas outras variáveis registradas no SNIS com suas inúmeras correlações.

### **O Sistema Nacional de Indicadores de Saneamento – SNIS**

O SNIS é um dos produtos mais importantes realizados no âmbito do PMSS. Tem como missão reunir dados e apresentar indicadores de desempenho para o setor, capazes de subsidiar e orientar ações e políticas públicas, além das próprias autarquias e empresas. Iniciado em 1995, foi sendo aprimorado a cada ano, na quantidade e forma de apresentação dos dados e indicadores, ampliando-se também o número de participantes/informantes da amostra. Os dados primários são coletados junto às Concessionárias Estaduais, Empresas regionais, autarquias municipais e empresas privadas locais.

Em 1995, responderam ao levantamento as 27 concessionárias estaduais e também 27 municípios com serviços autônomos. Já em 2001, esse universo se ampliou sobremaneira: segundo sua abrangência geográfica e natureza jurídica o quadro de participantes indica um total de um total de 260 participantes, sendo 50 de direito público ( 25 regionais; 2 microrregionais e 23 locais) e 210 de direito privado (1 regional; 2 microrregionais e 207 locais)

Trata-se, portanto, de um universo significativo, que engloba 100% das empresas regionais, micro-regionais, 100% dos operadores privados e perto de 10% dos prestadores de serviço municipais de direito público.

O SNIS trabalha com três tipos de abrangência geografia: regional (estadual), microrregional (alguns municípios) e local (um só município).

Do ponto de vista da natureza jurídica, os diagnósticos do SNIS trabalham com duas categorias: entidades de direito público (serviços municipais administrados diretamente pela prefeitura ou por autarquias) e entidades de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas privadas e organizações sociais). Todas as companhias estaduais de saneamento, assim como os serviços municipais constituídos sob a forma de empresas são entidades de direito privado, ainda que administradas pelo poder público.

Fonte: SNIS, 2001

Por seu turno, o SNIS faz, anualmente, uma análise da evolução de vários indicadores, comparando-os pela abrangência regional, microrregional ou local. Não

<sup>19</sup> A despeito do trabalho não nomear as empresas classificadas, foi constatado que a primeira classificada é o Serviço Autônomo de Águas e Esgotos – SAAE de Uberlândia - MG

separa, portanto, os prestadores de serviços locais entre os de direito público e de direito privado, aspecto essencial para este trabalho.

Um indicador importante para avaliar comparativamente a eficiência das empresas seria a rentabilidade sobre o patrimônio líquido, que é a razão entre o lucro líquido e o patrimônio líquido. Estaria emulando a salubridade financeira das empresas e, portanto, sua capacidade de investir ou de acessar créditos. Entretanto esses dados são apresentados apenas para as empresas regionais e as locais de direito privado. Para as empresas locais de direito público não há dados, pois elas se organizam, em sua maioria, como autarquias – os SAAEs, regidas pela Lei 4.320 e portanto não apresentam dados de balanço. Sobre estas, diferentemente das concessionárias estaduais e privadas, não incidem uma série de impostos, o que obriga a que qualquer análise comparativa de dados de balanço seja extremamente cuidadosa para incorporar essas variáveis.

Na impossibilidade de utilização das ferramentas e na tentativa de suprir a lacuna de estudos referentes a tais avaliações, o caminho trilhado foi de buscar identificar e analisar alguns outros indicadores disponibilizados SNIS, com maior aproximação aos temas aqui debatidos, mas sem a pretensão de fazer a correlação entre eles: cada um é analisado de forma isolada.

#### **4.3.1 Comparação geral**

Apresenta-se, em primeiro lugar, uma tabela geral (4.4), sintética, contendo dados e indicadores <sup>20</sup>. Estes foram selecionados entre os vários dados de fontes primárias disponibilizados com o objetivo de permitir uma comparação entre

---

<sup>20</sup> Os dados e indicadores selecionados para análise, seguidos da base de cálculo e unidade correspondentes são apresentados no ANEXO 1.

os grupos diferenciados dos operadores dos sistemas. Inclui-se concessionárias estaduais; empresas microrregionais; autarquias municipais e empresas municipais privatizadas, buscando verificar se o conjunto das empresas privatizadas alcançam, ou alcançaram no período, nesses aspectos, performance superior às demais. Os números são agrupados por:

- Grupo 1 - Prestadores de serviços de abrangência regional (concessionárias estaduais);
- Grupo 2 – Prestadores de serviços de abrangência microrregional;
- Grupo 3 – Prestadores de serviços de abrangência local, de direito público;
- Grupo 4 – Prestadores de serviços de abrangência local, de direito privado.

Para os três primeiros grupos, os números são apresentados em suas médias ou somas (dependendo da variável) regionais e totais para o grupo; para o grupo 4, foco principal de interesse, os números são apresentados por empresa privada, seguidos das médias ou somas por região e total. Os dados do grupo 2, prestadores de serviço de abrangência microrregional, são apresentados apenas como ilustração, mas não serão considerados ou analisados, já que se trata de um número muito pequeno de experiências, sendo que a única privatização ocorreu muito recentemente (em 2000) e seus dados ainda não retratam os resultados da nova gestão. Os indicadores especificamente analisados aqui<sup>21</sup> são:

- Índice de perdas de faturamento;
- Tarifa média praticada;
- Despesa com o serviço por m<sup>3</sup> faturado;
- Índice de produtividade – economias/pessoal total empregado

---

<sup>21</sup> A seleção dos indicadores foi definida com apoio da coordenação do SNIS.



Tabela 4.4 Indicadores por prestador de serviços

Grupos / Regiões	Quantidade de ligações ativas de água	Quantidade de ligações ativas de esgoto	Índice de atendimento de água	Índice de atendimento de esgoto	Índice de perdas de faturamento	Tarifa média praticada	Despesa com o serviço p/m3 faturado	Índice de produtivid. econ./pes. total	Total de investimentos
	ligações	ligações	%	%	%	R\$/m <sup>3</sup>	R\$/m <sup>3</sup>	econ./emp.	R\$/ano
	A02	E02	I23	I24	I13	I04	I03	I19	F33
<b>Grupo 1 - Prestadores de serviços de abrangência regional</b>									
Região Norte	741.378	29.265	68,1	3,7	47,3	1,07	1,60	151	54.166,9
Região Nordeste	5.494.181	961.496	90,7	20,3	46,2	0,86	1,14	296	494.084,9
Região Sudeste	9.399.133	5.295.616	96,7	61,1	37,7	1,09	1,10	429	979.169,5
Região Sul	4.187.097	822.062	99,8	23,9	36,7	1,34	1,27	385	387.346,8
Região Centro-Oeste	1.498.069	630.742	95,8	46,9	31,6	1,00	1,08	316	135.070,6
<b>Totais para o grupo</b>	<b>21.319.858</b>	<b>7.739.181</b>	<b>93,7</b>	<b>39,4</b>	<b>39,4</b>	<b>1,07</b>	<b>1,14</b>	<b>365</b>	<b>2.049.838,8</b>
<b>Grupo 2 - Prestadores de serviços de abrangência microrregional</b>									
PROLAGOS/RJ	51.563	761	59,4	0,8	39,7	1,08	3,64	234	10.255,2
SAAE/ES	15.920	3.246	142,4	22,3	4,4	0,52	0,38	148	306,2
<b>Região Sudeste</b>	<b>67.483</b>	<b>4.007</b>	<b>64,2</b>	<b>2,0</b>	<b>34,2</b>	<b>0,94</b>	<b>2,85</b>	<b>198</b>	<b>10.561,4</b>
SAAE/PR	10.555		59,2		66,7	0,73	0,55	131	524,1
SIMAE/SC	5.964		70,2		18,1	1,00	0,74	164	248,3
<b>Região Sul</b>	<b>16.519</b>		<b>62,8</b>		<b>60,0</b>	<b>0,81</b>	<b>0,61</b>	<b>143</b>	<b>772,3</b>
<b>Totais para o grupo</b>	<b>84.002</b>	<b>4.007</b>	<b>64,0</b>	<b>2,0</b>	<b>40,0</b>	<b>0,92</b>	<b>2,53</b>	<b>185</b>	<b>11.333,7</b>
<b>Grupo 4 - Prestadores de serviços de abrangência local de direito público</b>									
Região Norte	74.759	14.166	81,2	22,1	61,1	0,98	0,53	106	12.278,7
Região Nordeste	373.142	38.634	108,0	29,0	44,3	0,59	0,50	140	3.406,3
Região Sudeste	2.763.038	2.398.790	102,4	91,9	40,2	0,66	0,55	243	155.867,1
Região Sul	706.025	251.691	101,9	53,4	31,6	0,84	0,67	252	50.830,3
Região Centro-Oeste	223.175	65.801	96,1	26,9	57,1	0,87	0,55	191	5.903,6
<b>Totais para o grupo</b>	<b>4.140.139</b>	<b>2.769.082</b>	<b>102,0</b>	<b>77,1</b>	<b>40,3</b>	<b>0,70</b>	<b>0,57</b>	<b>237</b>	<b>228.286,0</b>

Grupo 3 : Indicadores por prestador de Serviço - abrangência local direito privado

MUNICÍPIO	Quantidade de ligações ativas de água	Quantidade de ligações ativas de esgoto	Índice de atendimento de água	Índice de atendimento de esgoto	Índice de perdas de faturamento	Tarifa média praticada	Despesa com o serviço p/m3 faturado	Índice de produtivid. econ/pes. total	Total de investimentos
	ligações	ligações	%	%	%	R\$/m <sup>3</sup>	R\$/m <sup>3</sup>	econ./emp.	R\$ 1.000/ano
	A02	E02	I23	I24	I13	I04	I03	I19	F33
<b>REGIÃO NORTE</b>									
Parauapebas/PA	10.128	2.047	85,6	10,6	54,9	1,02			
<b>Totais Região Norte</b>	<b>10.128</b>	<b>2.047</b>	<b>85,6</b>	<b>10,6</b>	<b>54,9</b>	<b>1,02</b>			<b>0</b>
<b>REGIÃO NORDESTE</b>									
Itabuna/BA	39.474	25.053	100,3	78,0	54,4	0,88	0,76	347	322,0
Sobradinho/BA	4.000		106,3		0,0	0,13	0,09	234	
<b>Totais Região Nordeste</b>	<b>43.474</b>	<b>25.053</b>	<b>100,8</b>	<b>78,0</b>	<b>54,4</b>	<b>0,80</b>	<b>0,70</b>	<b>333</b>	<b>322,0</b>
<b>REGIÃO SUDESTE</b>									
Cachoeiro de Itapemirim/ES	35.126	28.913	96,8	81,5	36,5	0,76	0,72	455	5.173,9
Campinas/SP	205.257	182.678	98,0	87,0	24,5	1,06	1,23	313	9.808,8
Campos dos Goytacazes/RJ	60.500	21.000	84,1	32,3	38,9	0,72	0,55	308	11.810,0
Colatina/ES	19.433	15.392	117,5	99,9	24,1	0,55	0,41	248	126,2
Diadema/SP	76.366	60.653	98,8	78,4	35,7	1,55	1,53	417	2.090,7
Guará/SP	4.900	5.100	111,3	111,3	70,0	0,36	0,29		140,0
Juiz de Fora/MG	87.092	85.277	99,8	98,8	24,9	0,59	0,57	325	10.627,1
Jundiaí/SP	74.724	68.327	100,0	98,4	29,7	0,62	0,79	329	4.392,8
Limeira/SP	71.781	70.937	104,9	104,9	23,7	0,47	0,52	639	1.526,2
Mairinque/SP	8.423	5.992	94,6	78,5	36,3	0,82	0,77	231	2.464,9
Niterói/RJ	53.191	27.567	84,8	65,4	34,0	0,92	0,65	507	44.468,1
Nova Friburgo/RJ	34.939	32.360	96,6	88,4	38,0	0,45	0,34	329	22.910,3
Nova Odessa/SP	12.962	9.750	102,2	97,3	26,5	0,64	0,59	184	753,0
Petrópolis/RJ	33.024	25.898	74,6	59,4	24,6	0,95	0,89	429	12.579,0
Resende/RJ	22.986	21.711	118,3	118,3	57,3	0,64	0,62	185	625,0
Santa Isabel/SP	7.492	5.355	94,6	65,4					
Uberaba/MG	67.033	75.525	102,7	101,5	-8,3	0,26	0,24	179	1.135,4
<b>Totais Região Sudeste</b>	<b>875.229</b>	<b>742.435</b>	<b>95,8</b>	<b>82,2</b>	<b>28,6</b>	<b>0,77</b>	<b>0,78</b>	<b>331</b>	<b>130.631,3</b>
<b>REGIÃO SUL</b>									

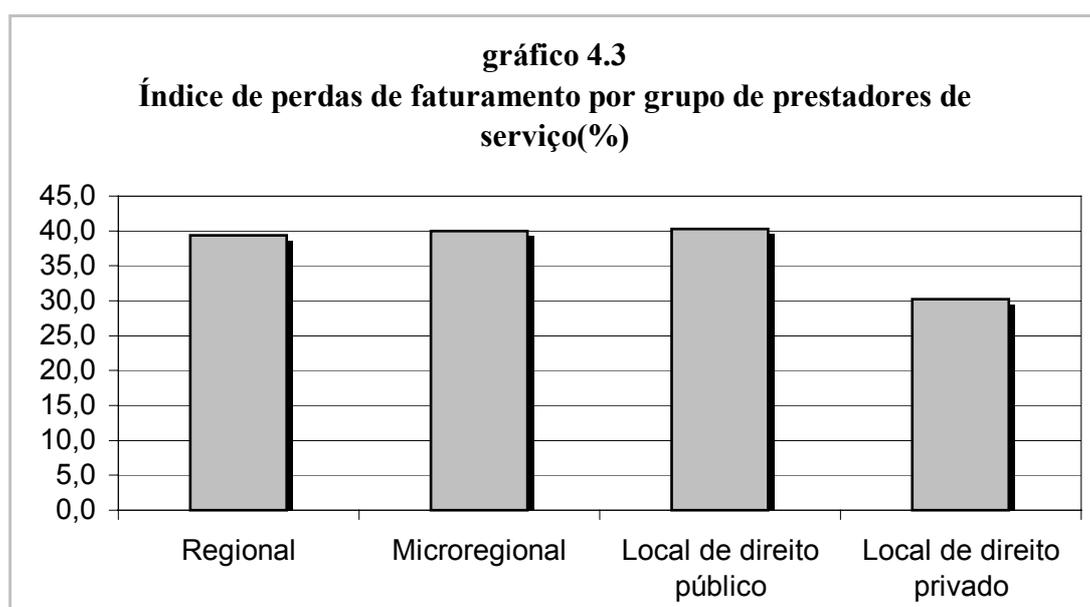
(cont. grupo 3) Indicadores por prestador de Serviço - abrangência local direito privado

MUNICÍPIO	Quantidade de	Quantidade de	Índice de	Índice de	Índice de perdas	Tarifa média	Despesa com o	Índice de	Total de
	ligações ativas de	ligações ativas de	atendimento de	atendimento de	de faturamento	praticada	serviço p/m3	produtivid.	investimentos
	água	esgoto	água	esgoto			faturado	econ./pes. total	
	ligações	ligações	%	%	%	R\$/m <sup>3</sup>	R\$/m <sup>3</sup>	econ./emp.	R\$ 1.000/ano
	A02	E02	I23	I24	I13	I04	I03	I19	F33
Nobres/MT	2.863		100,0		26,0	0,90	0,69	326	415,6
<b>Totais Região Centro-Oeste</b>	<b>2.863</b>		<b>100,0</b>		<b>26,0</b>	<b>0,90</b>	<b>0,69</b>	<b>326</b>	<b>415,6</b>
<b>Totais para o grupo</b>	<b>962.885</b>	<b>779.529</b>	<b>95,9</b>	<b>79,8</b>	<b>30,2</b>	<b>0,77</b>	<b>0,78</b>	<b>330</b>	139.968,1

Fonte: SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS - Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2000.

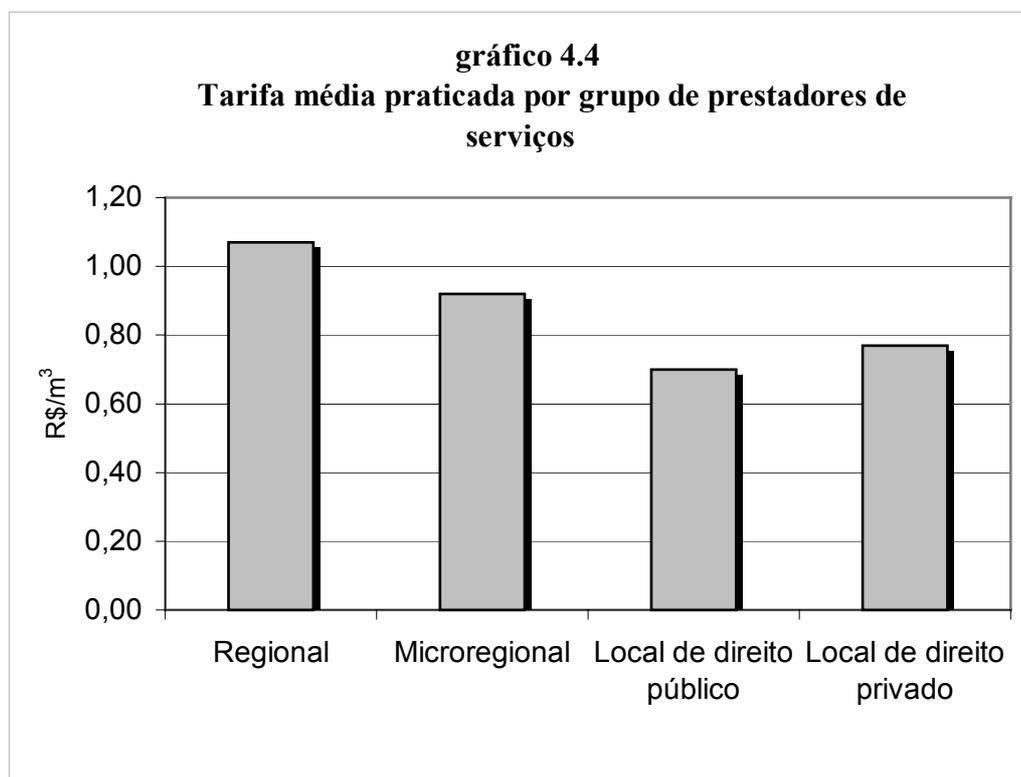
Os gráficos seguintes ilustram a análise de cada indicador, em separado.

- **Índice de perdas de faturamento:** as perdas de faturamento decorrem de aspectos relativos à manutenção dos sistemas, especialmente de abastecimento de água, como vazamentos e também dos relacionados à não contabilização e cobrança pelo consumo, pela ausência de hidrometração (micromedição) ou ligações clandestinas. O gráfico 4.3 mostra claramente a superioridade dos serviços privatizados nesse quesito, com 30,2% de índice de perdas, contra a faixa de 40% para os demais grupos. Uma rápida aproximação do olhar permite perceber que mesmo esse número médio é distorcido para mais, no caso das empresas privadas, já que a média da região Sudeste, onde se concentram a maioria delas, é de 28,6 % e nas regiões Norte, Nordeste e Sul situam-se na faixa dos 54%. Por outro lado, é necessário lembrar que as empresas do sudeste, conforme apontado anteriormente, já tinham, anteriormente à sua privatização, características de maior eficiência e rentabilidade, razão pela qual foram disputadas pelo setor privado. O SNIS 2000 mostra que a redução das perdas de faturamento está diretamente ligada ao aumento dos índices de micro-medição.



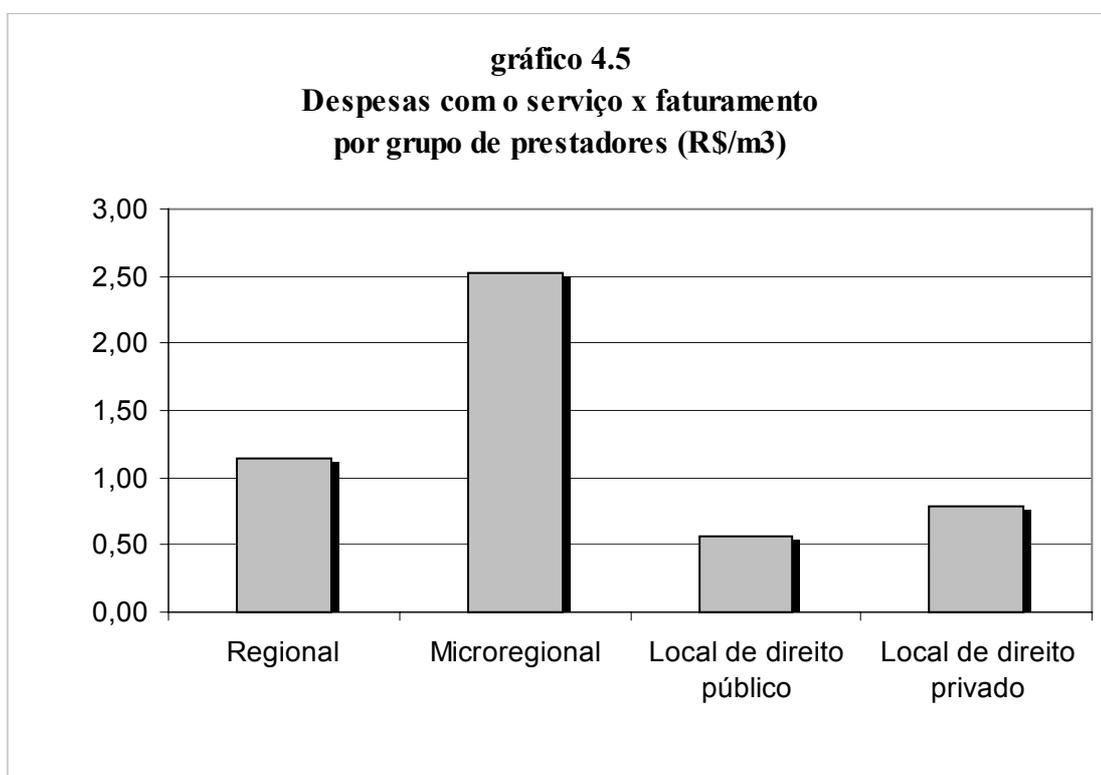
Fonte: SNIS 2000

- **Tarifa média praticada:** As tarifas médias praticadas pelos grupos privados (R\$ 0,77 / m<sup>3</sup>), são menores do que as praticadas pelas concessionárias estaduais, mas não necessariamente menores do que aquelas praticadas pelos serviços locais de direito público. Seria necessário um estudo bastante mais profundo para verificar as razões dessa diferença. Uma primeira justificativa poderia apontar para a hipótese de que as empresas locais privatizadas estariam realizando mais investimentos na expansão e melhoria dos sistemas, o que não parece provável, visto o perfil geral desses sistemas, já consolidados, e os financiamentos subsidiados disponibilizados a essas empresas. Outra hipótese seria porque os municípios que operam através de seus SAAEs evitariam cobrar adequadamente as taxas e tarifas aos consumidores, em função de aspecto políticos-eleitorais locais. Esta não é necessariamente uma verdade generalizável, haja visto que muitos desses SAAEs apresentam suas finanças em ordem, sendo capazes de cobrir suas despesas.



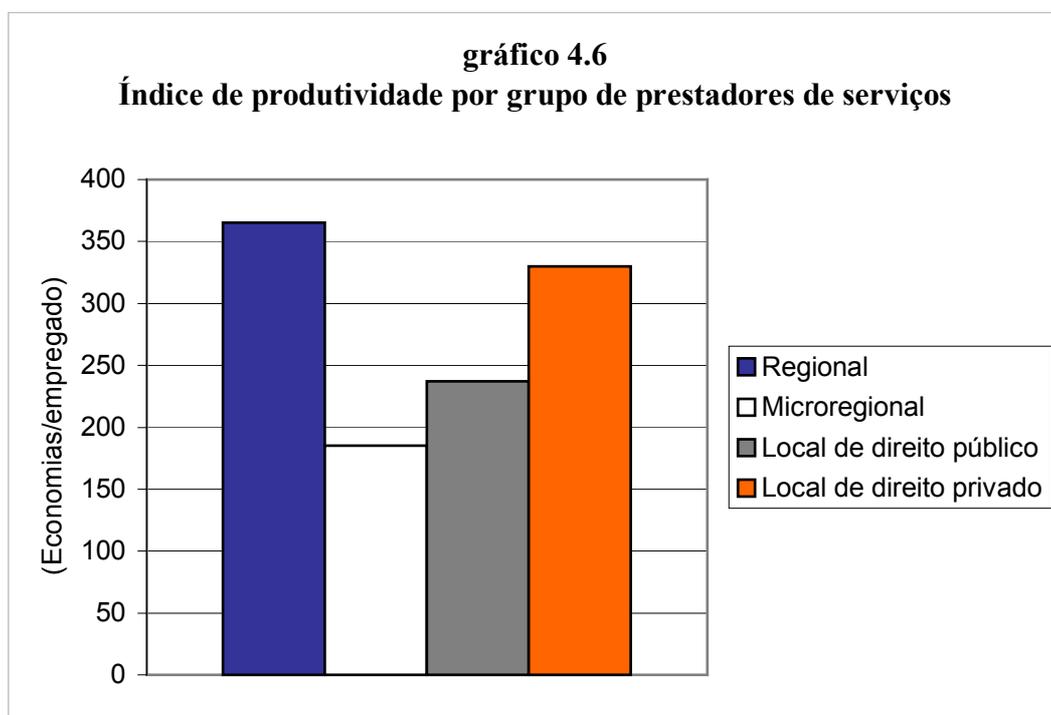
Fonte: SNIS – 2000

- **Despesa com o serviço por m<sup>3</sup> faturado:** observa-se que este índice refere-se apenas às despesas com a prestação dos serviços, não incluindo os investimentos em ampliação dos sistemas. Tem óbvia correlação com o índice de perdas de faturamento, pois inclui o total das despesas, sejam elas cobradas ou não, além de muitos outros fatores. A tabela indica que os maiores índices de despesas correspondem às concessionárias estaduais (com maiores perdas de faturamento), na faixa de R\$ 1,14 por m<sup>3</sup> faturado, passando a R\$ 0,78 no caso dos prestadores de serviços locais de direito privado e R\$ 0,57 nos de direito público. Essa substancial diferença entre os prestadores locais de direito privado e de direito público mereceria maior aprofundamento, relacionando tais índices com indicadores de qualidade do atendimento, salários pagos a funcionários diretos ou terceirizados, etc..



Fonte: SNIS 2000

- **Índice de produtividade – economias/pessoal total empregado:** Esse índice considera os empregados próprios do prestador de serviços e inclui uma estimativa do pessoal empregado em serviços terceirizados, com reflexos significativos no valor da despesa de exploração dos serviços (SNIS, op.cit.:24). Quanto menor o índice, menor a produtividade, pois significa que são necessários mais empregados por economias para a prestação do serviço. Destacam-se, no gráfico 4.4 as concessionárias estaduais (365 economias/empregado), que, pela escala de sua atuação, pode maximizar a utilização de seus funcionários e contratados. Em seguida aparecem as empresas locais de direito privado, com 30 economias/empregado e, bastante a reboque, as de direito público, com 237 economias por empregado, o que pode significar menor produtividade por empregado ou um número excessivo de funcionários, à conta da tradição empregadora dos órgãos municipais.



Fonte: SNIS 2000

### 4.3.2 Comparação entre empresas locais

Na busca de consubstanciar um pouco mais as análises gerais antes apresentadas, procurou-se aproximar o olhar de maneira a permitir a comparação direta entre os indicadores de empresas municipais de direito público e de direito privado. Para tanto, consideraram-se os mesmos indicadores antes destacados, numa série histórica de 1995 a 2001, selecionando-se quatro empresas municipais, sendo duas de direito público e duas de direito privado. As empresas foram selecionadas nos dois estados onde ocorreram mais processos de concessões ao setor privado (SP e RJ), sendo que o porte delas, em número de ligações, é semelhante em cada estado. Vale observar que o processo de privatização do SAAE de Nova Friburgo completou-se em 1999, ano em que a concessionária privada passou a enviar informações para o SNIS. Para o período anterior, quando era de direito público, não estão disponibilizadas as informações.

Os índices das concessionárias nos mesmos estados são apresentados nas tabelas apenas como referências comparativas, mas não se trata, em absoluto de índices referenciais pois são resultados da prestação de serviços em inúmeras cidades com características diferentes. Por último, deve-se alertar que não há também aqui qualquer pretensão de se estabelecer qualquer indicativo – *benchmark* – de maior eficiência, pois para tanto seria necessário estudar o conjunto de indicadores e as características específicas de cada cidade.

- **Índice de perdas de faturamento**

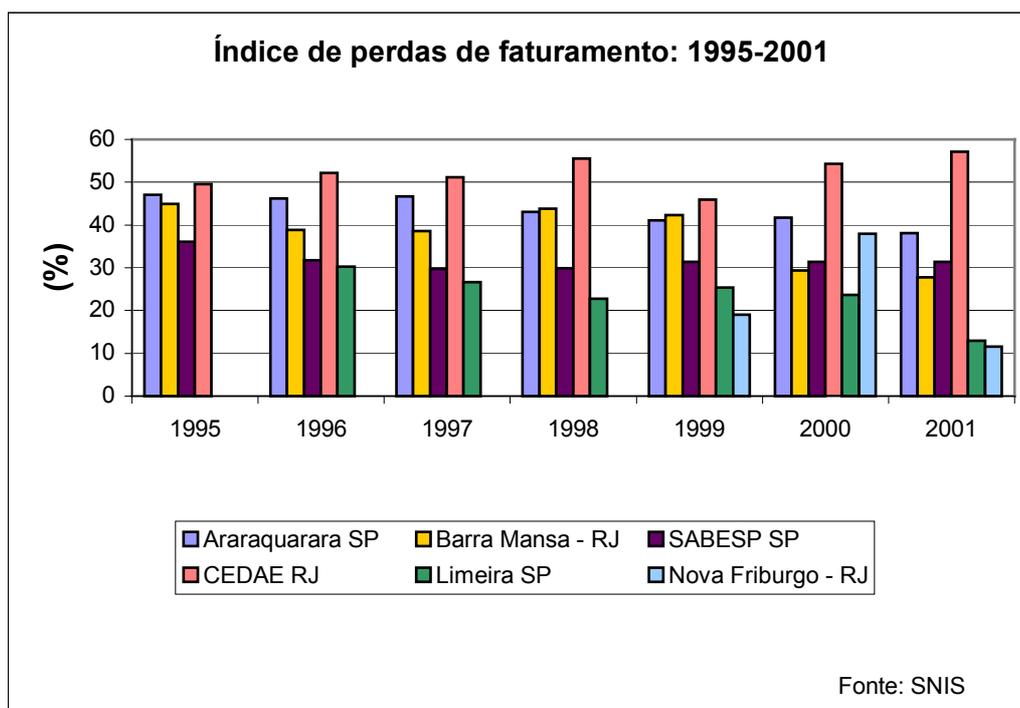
Com relação às perdas de faturamento, evidencia-se uma tendência constante de sua redução, em Araraquara, Barra Mansa e Limeira. Os melhores índices são atingidos por Limeira, a primeira empresa privatizada, mas que já partiu de um patamar bastante favorável. Os números de Nova Friburgo não permitem confiabilidade e expressão de tendência, neste aspecto. Apesar de não ser o foco principal, não custa observar a crescente deterioração nesse índice, pela CEDAE.

**Tabela 4.5**  
**Índice de perdas de faturamento para empresas selecionadas - %**

Ano	Empresas municipais direito público		Empresas municipais direito privado		Concessionárias estaduais	
	Araraquarara SP	Barra Mansa RJ	Limeira SP	Nova Friburgo RJ	SABESP SP	CEDAE RJ
1995	47,0	45,0	-	-	36,1	49,5
1996	46,2	38,9	30,2	-	31,7	52,2
1997	46,7	38,6	26,6	-	29,8	51,2
1998	43,1	43,8	22,8	-	29,9	55,5
1999	41,1	42,3	25,4	19,0	31,4	45,9
2000	41,7	29,4	23,7	38,0	31,4	54,3
2001	38,1	27,7	12,9	11,60	31,4	57,1

Fonte: SNIS 1995-2001

**Gráfico 4.7**



- **Tarifa média praticada:**

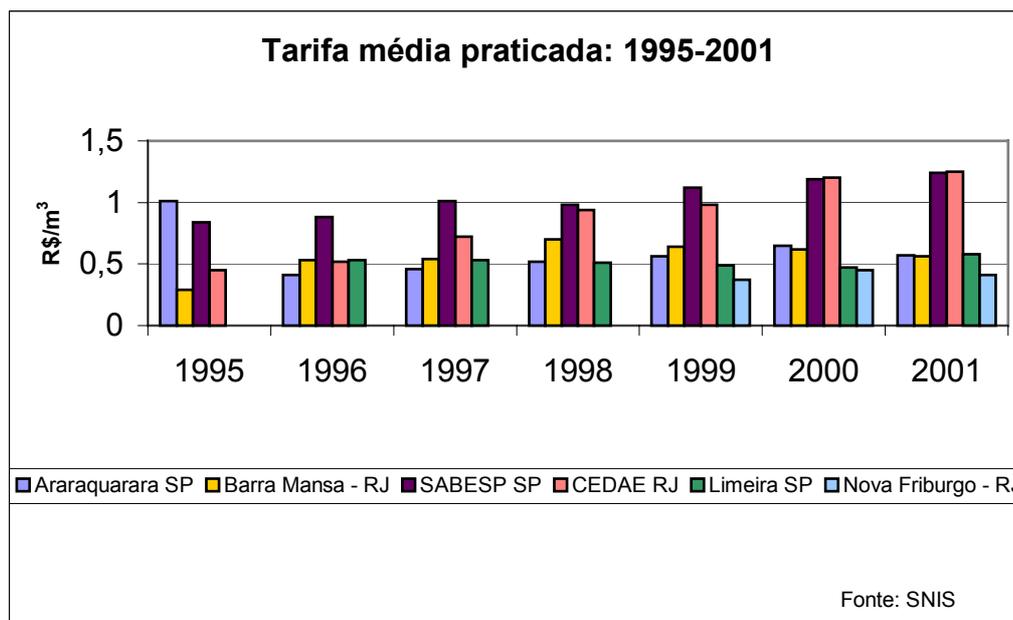
As tarifas médias praticadas pelas quatro empresas variam na faixa de R\$ 0,41 / m<sup>3</sup> a R\$ 0,58 / m<sup>3</sup>, bastante abaixo das médias das concessionárias estaduais e também abaixo das médias praticadas em seus respectivos grupos (ver tab. 4.3). Os baixos valores verificados em Nova Friburgo necessitariam de investigação mais cuidadosa, porém uma hipótese é que a localização geográfica, em região serrana, com nascentes abundantes e topografia favorável a evitar gastos com adução, seriam fatores determinantes dos custos totais e portanto das tarifas praticadas.

**Tabela 4.6**  
Tarifa média praticada, por empresas selecionadas – R\$/m<sup>3</sup>

Ano	Empresas municipais direito público		Empresas municipais direito privado		Concessionárias estaduais	
	Araraquarara SP	Barra Mansa RJ	Limeira SP	Nova Friburgo RJ	SABESP SP	CEDAE RJ
1995	1,01	0,29	-	-	0,84	0,45
1996	0,41	0,53	0,53		0,88	0,52
1997	0,46	0,54	0,53	-	1,01	0,72
1998	0,52	0,70	0,51	-	0,98	0,94
1999	0,56	0,64	0,49	0,37	1,12	0,98
2000	0,65	0,62	0,47	0,45	1,19	1,20
2001	0,57	0,56	0,58	0,41	1,24	1,25

Fonte: SNIS 1995 – 2001

**Gráfico 4.8**



- **Despesas com o serviço por m<sup>3</sup> faturado**

As despesas com o serviço por m<sup>3</sup> faturado são bastante baixas nas empresas municipais, públicas ou privadas, se comparadas às concessionárias estaduais. Entre três das empresas locais, os índices apontam números bastante próximos, sendo que da mesma maneira que o indicador anterior, os valores de Nova Friburgo situam-se em patamar evidentemente melhor. Tal fato, também necessitando aprofundamento, poderia confirmar a qualidade dos serviços historicamente ofertados pela empresa local, quando de direito público, antes de sua privatização.

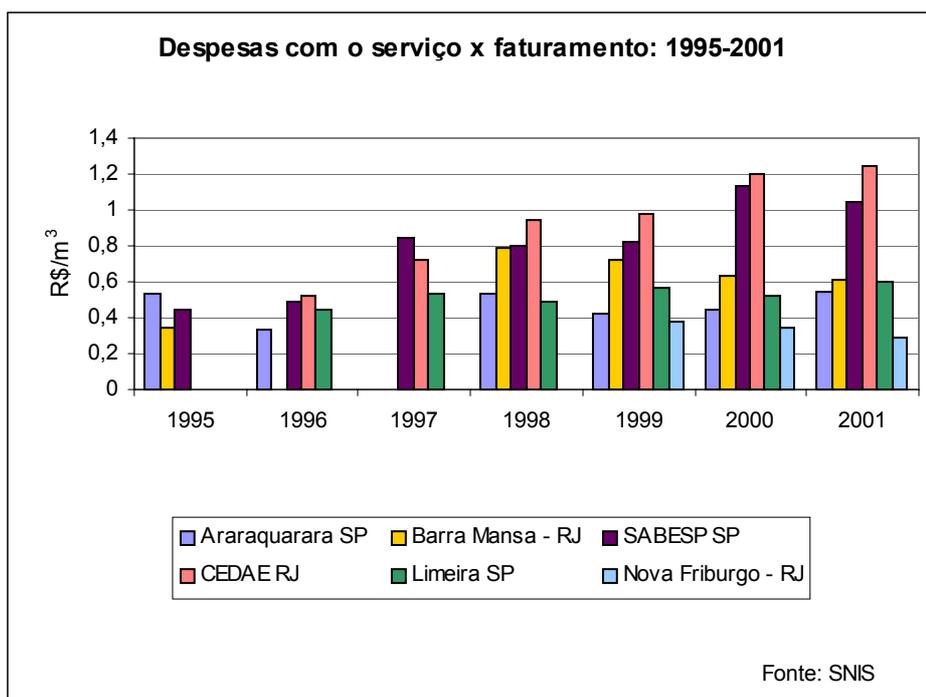
**Tabela 4.7**

**Despesas com o serviço por m<sup>3</sup> faturado para empresas selecionadas - R\$/m<sup>3</sup>**

Ano	Empresas municipais direito público		Empresas municipais direito privado		Concessionárias estaduais	
	Araraquarara SP	Barra Mansa RJ	Limeira SP	Nova Friburgo RJ	SABESP SP	CEDAE RJ
1995	0,53	0,35	-	-	0,44	0,45
1996	0,33	-	0,45	-	0,49	0,52
1997	-	-	0,53	-	0,84	0,72
1998	0,53	0,79	0,49	-	0,80	0,94
1999	0,42	0,72	0,57	0,38	0,82	0,98
2000	0,44	0,63	0,52	0,34	1,13	1,20
2001	0,54	0,61	0,60	0,29	1,05	1,25

Fonte: SNIS

**Gráfico 4.9**



- **Índice de produtividade – economias/pessoal total empregado:**

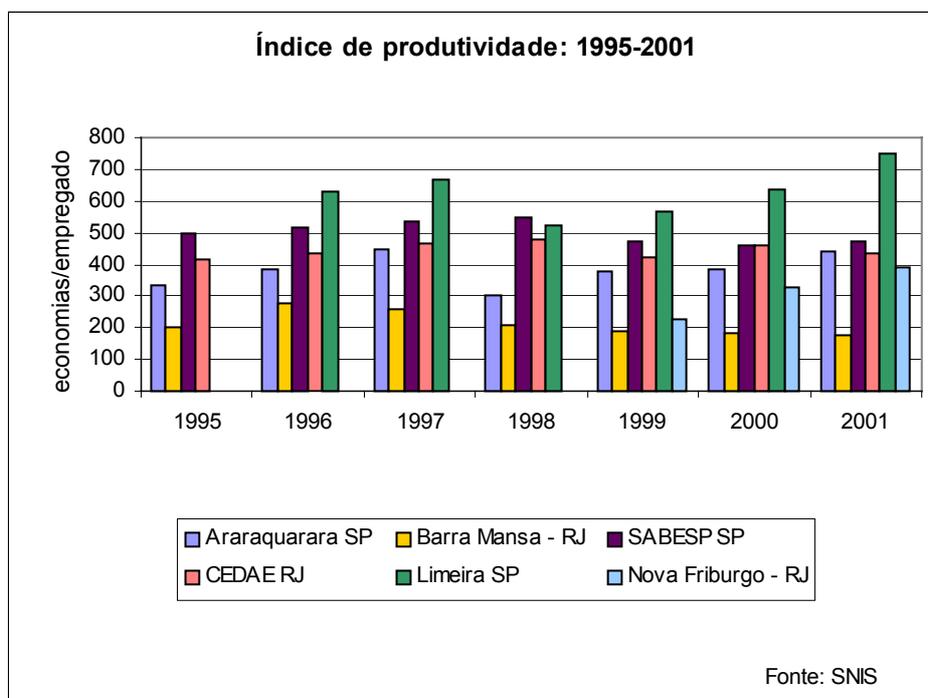
A tabela 4.8 indica enorme variação nos índices de produtividade entre as empresas focadas, com extremos de 176 em Barra Mansa e 748 em Limeira, o que não permite estabelecer qualquer diferença característica entre as de direito público e privado.

**Tabela 4.8**  
**Índice de produtividade para empresas selecionadas – economias/pessoal total**

Ano	Empresas municipais direito público		Empresas municipais direito privado		Concessionárias estaduais	
	Araraquarara SP	Barra Mansa RJ	Limeira SP	Nova Friburgo RJ	SABESP SP	CEDAE RJ
1995	337	202	-	-	500	418
1996	383	278	632	-	518	433
1997	445	260	667	-	535	465
1998	303	210	522	-	549	477
1999	377	192	569	228	472	419
2000	385	183	639	329	461	457
2001	443	176	748	390	473	437

Fonte: SNIS

**Gráfico 4. 10**



Por fim, deve ser reiterado que as análises anteriores se propõem apenas a um exercício de percepção de alguns indicadores relativos à *performance* das empresas. Através delas, não se logra qualquer evidência definitiva que sobreponha as concessões privadas de empresas municipais àquelas geridas pelos próprios municípios, os SAAEs, ou vice-versa. Conclui-se que qualquer análise definitiva, a partir desses indicadores gerais, exigiria não apenas o uso de programas informatizados capazes de fazer os cruzamentos quantitativos entre as variáveis estudadas (o trabalho de Castro, 2003, antes citado é um dos caminhos) como principalmente seu rebatimento com análises qualitativas, capazes de perceber as características diferenciadas – dificuldades, facilidades geográficas, histórico da gestão, etc. – que condicionariam os índices alcançados em cada caso.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES**

## CAPÍTULO 5

### CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

#### 5.1 BREVE SÍNTESE DOS CAPÍTULOS ANTERIORES

O capítulo 1 nos mostrou que, na década de 1990, o cenário econômico internacional que implicou em fortes ajustes fiscais e a concomitante abertura dos mercados aos movimentos de sua globalização, induziu também à absorção dos paradigmas disseminados sobre a reforma do Estado através da matriz difundida no Brasil pelos organismos multilaterais. Essa matriz se traduziu em novos conceitos sobre o papel do Estado quanto à formulação e o financiamento de políticas e dos serviços públicos, superando seu papel de provedor e introduzindo as idéias de desregulamentação, orientação ao mercado, novas regulações e privatização.

Os vários mecanismos já discutidos foram, com certeza, parte dos condicionantes dessas transformações, sejam o da coerção, com incentivo material, sejam o do convencimento, através das conexões entre as elites. A tradução formal dessas concepções, pelo lado do governo federal, se consubstanciou no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995.

As diferentes características dos setores de infra-estrutura e de prestação de serviços definiram diferentes *timings* nos processos de reformas, com a criação de agências e marcos regulatórios específicos, privatizações e concessões, o que não chegou a ocorrer de maneira completa no setor saneamento.

Para esse setor, o uso do “poder coercitivo” ou a indução às reformas se explicitou através da criação do Programa de Modernização do Setor Saneamento – com recursos do Banco Mundial e constituição de uma Unidade de Gerenciamento de Projeto – UGP, no seio da burocracia estatal, diretamente

articulada a seu financiador. A “conexão” entre as elites se reforça com as viagens de estudo, intercâmbio e conhecimento dos técnicos dessa UGP e dos organismos governamentais ligados ao Projeto aos países disseminadores dessas experiências no campo do saneamento, incluindo-se Inglaterra, França e Estados Unidos. Outro canal indutor da difusão dessas estratégias se explicita na presença crescente das grandes empresas internacionais do setor nos debates e apoios à elaboração dos marcos regulatórios nos estados e municípios.

O PMSS, envolvendo a SEDU e o IPEA e, mais adiante, a ANA, produziu, ao longo da década, um conjunto de estudos, uma proposta de Política Nacional de Saneamento e liderou a elaboração de um projeto de Lei Nacional de Saneamento, sendo que nenhum desses instrumentos foi institucionalizado. Se, por um lado, esses trabalhos orientaram a ação do governo nesse campo, por outro essa ação se mostrou extremamente restrita e limitada frente às enormes demandas do setor, principalmente se considerando que a Política definida durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) tinha como premissa a universalização dos serviços até o ano 2010 (Turolla, 2002).

As razões que podem explicar as dificuldades de institucionalização das abordagens da reforma do setor saneamento e seu descompasso frente às avassaladoras transformações enfrentadas por outros setores como energia e comunicações já foram comentadas nos capítulos anteriores e poderiam ser sintetizadas, em:

- Dispersão, descontinuidade e fragilidade dos órgãos federais encarregados do saneamento, *locus* da aplicação políticas e de seu financiamento.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Essa fragilidade e descontinuidade se estendem aos demais temas da política urbana, como habitação e transporte, além de uso do solo, refletindo a baixa prioridade dada a essa área no período.

- Conflitos de competências para gestão e sobre o poder de concessão dos serviços de saneamento: o desenho de descentralização emanada do federalismo pós-constituição de 1988, com a construção do novo pacto federativo seguiu em disputa nos debates e nas interpretações defensoras dos municípios ou dos estados como concedentes;
- Características intrínsecas dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com sistemas em rede que exigem grande aporte de investimentos em ativos fixos e, principalmente,
- Incapacidade governamental de fomentar as alianças entre os atores relevantes do setor na direção das reformas pretendidas.

Sobre esse último aspecto, vários foram os comentários nos capítulos anteriores que dão conta de que os atores do setor saneamento estavam organizados, no início da década, em função da elaboração e tentativa de aprovação do projeto de Lei de Política Nacional de Saneamento (o chamado PLC 199). Seu veto, nos primeiros dias do governo Fernando Henrique sinalizou o comprometimento da nova equipe econômica com a questão do ajuste fiscal, assumindo seu controle e evitando a gestão por fundos setoriais como fatores de endividamento interno e externo. O PMSS não logrou criar uma nova arena para os grupos de interesse capaz de, como apontou Offe (1995), reduzir conflitos, em função dos limitantes definidos pelos parâmetros econômicos. Ao contrário, acabou por induzir a polarização entre os atores governamentais e as entidades e amplos setores da sociedade civil. Como resultado, as proposições de reforma do setor não foram institucionalizadas, tendo sido apenas objeto de um conjunto de experiências pontuais, em concessionárias estaduais e poucos municípios. Não chegaram a se constituir também em experiências paradigmáticas pelos seus resultados financeiros ou de qualidade, sendo, ao contrário,

objeto de inúmeras contestações judiciais e de críticas das entidades do setor. Foram criadas, no período, apenas 28 concessões municipais, além de promovidas a abertura de capital e compra de ações por grupos privados em duas concessionárias estaduais, ao mesmo tempo em que duas grandes concessionárias se extinguíam, municipalizando os serviços, e outras perdiam um sem número de concessões, recuperadas pelos municípios.

Por essas razões, qualificamos como incompleta a trajetória pretendida de reforma do setor.

O capítulo 3 demonstra a sensível redução nos recursos governamentais para o financiamento do setor, função não apenas dos ajustes fiscais, mas também pela opção da indução à aplicação dos novos modelos de gestão preconizados pelo PMSS, com concessões dos sistemas à iniciativa privada. Nessa direção, destacam-se os programas de incentivo ao aperfeiçoamento institucional direcionado às concessionárias estaduais e as linhas disponibilizadas pela CAIXA e pelo BNDES para o setor privado, justificadas pela impossibilidade de emprestar ao setor público em função das resoluções do Banco Central.

Apesar disso, os números apresentados demonstram avanços significativos na cobertura do atendimento: entre 1989 e 2000, houve um incremento de 40 milhões de novas pessoas que passaram a dispor de serviços de abastecimento de água e de 30 milhões de novas pessoas que passaram a contar com coleta de esgotos. Essa ampliação da coleta, evidentemente implicou no aumento do efluente despejado *in natura* nos cursos d'água, caracterizando a questão do saneamento em um tema ambiental.

A análise dos programas e financiamentos disponibilizados no período (quadro 5.1) demonstra, de maneira sintética e aproximada, as principais fontes de recursos alocados em abastecimento de água e esgotamento sanitário:

**Quadro 5.1**

**Síntese dos investimentos direcionados ao saneamento, década de 1990**

Fontes	Características	Estimativa dos totais investidos, década de 1990 US milhões	Observações
OGU/FGTS	Públicos, União	3.800	Financiamento a estados e municípios
PMSS	BIRD - empréstimo	230	Investimentos na CASAN, EMBASA e SANESUL
	Contrapartidas União e Estados	250	
BID/BIRD	Empréstimos aos estados	2.900	Programas estaduais de despoluição, saneamento e infraestrutura
BNDES	FAT/ empréstimos aos estados	126	
Investimentos privados	Concessionárias privadas de saneamento	950	Investimentos previstos, ultrapassando o período de estudo. Incluem os empréstimos do BNDES
BNDES	FAT/empréstimos ao setor privado	203	Investimentos realizados e por realizar
<b>TOTAIS</b>		<b>8.276</b>	

Fonte: dados do capítulo 3

Importa observar nesse quadro que, apesar da forte retração, a principal fonte de financiamento, ao longo da década de 1990, permaneceu sendo a dos programas federais, com recursos do FGTS e OGU para estados e municípios. Reconhecendo a irregularidade desse fluxo no período, a média anual estaria na faixa dos US\$ 316 milhões.

A segunda maior fonte de recursos de financiamento para o setor, com montante próximo a US\$ 3 bilhões, resulta dos empréstimos concedidos pelos bancos multilaterais aos estados para grandes projetos de saneamento, despoluição e desenvolvimento urbano. Os investimentos, em sua maior parte, são voltados para redes, elevatórias, interceptores e estações de tratamento de esgoto, associando saúde, saneamento e meio ambiente. Esses projetos, ainda que necessitem o aval do BACEN

e do Senado para sua assinatura, pois impactam no endividamento externo, não são considerados e assimilados como parte das políticas urbana e ambientais do país, não tendo qualquer participação da União em sua concepção, acompanhamento ou avaliação de resultados. Além disso, como já foi dito, as rubricas voltadas para o desenvolvimento institucional são pequenas frente ao montante total e, portanto, não contribuíram de maneira consistente para avanços na qualidade da gestão pelos estados ou municípios envolvidos.

O total previsto para investimento pelo setor privado foi de U\$ 950 milhões, dos quais U\$ 203 captados junto ao BNDES, com recursos do FAT, como visto no capítulo 4.

Em síntese, considerando as várias fontes de financiamento, foram direcionados ao saneamento pelo governo federal e setor privado (com todas as ressalvas já apontadas) ao longo da década de 1990, recursos da ordem de U\$ 8,3 bilhões.

Considerando que os substanciais incrementos de cobertura apontados no capítulo 3, calcula-se que, para atingi-los, devem ter sido investidos um valor total da ordem de U\$ 17 bilhões. Sabendo-se ainda que grande parte dos recursos externos se direcionou a tratamento de esgoto, de onde então vieram os recursos faltantes para a ampliação dos sistemas?

Uma pista para essa resposta é que não estão considerados nesses valores, os investimentos próprios das concessionárias estaduais e das autarquias municipais, sobre os quais não há estudos completos.

Abicalil (2002 a) destaca, com base no SNIS que, apesar das restrições na oferta de crédito, houve um crescimento de 8% a 20%, respectivamente, nas redes de água e esgotos, nas empresas estaduais e de 8% a 12% nos serviços

municipais, entre 1998 e 2001, com ampliação do número de ligações nos dois serviços na faixa de 10% a 25% nas empresas estaduais e 13% em serviços municipais. Observa que os investimentos com recursos próprios das empresas estaduais saltaram de 34%, em 1998, para 48% do total dos investimentos, em 2001. Uma análise mais acurada dos dados, porém permite perceber que esse salto percentual se deve à redução do total de investimentos no período. Na verdade, o SNIS informa que o total de investimentos das empresas estaduais com recursos próprios foi próximo a R\$ 1140 milhões em 1998, reduzindo-se para R\$ 970 milhões ou U\$ 496 mil, em 2000.

Quanto aos investimentos pelos serviços municipais, um estudo da ASSEMAE investigando os SAAEs, entre 1996 e 1997, revela médias de R\$ 9,42 e R\$ 13,40 de investimento/habitante, em cada ano. Projeta que os municípios, responsáveis por atender a 25% da população brasileira, investiram valores próximos a R\$ 600 milhões/ano (equivalentes ao mesmo valor em U\$, à época), com recursos oriundos de tarifas, ainda que considerando os baixos valores de tarifas praticados (Saneamento e Municípios, 1997). Uma referência que pode confirmar a fidedignidade desses valores são os diagnósticos do SNIS, que apontavam um total de investimentos próximos a R\$ 200 milhões /ano, entre 1998 e 2000, referindo-se apenas aos prestadores de serviços municipais de direito público participantes desses diagnósticos, que variaram no período entre 123, em 1998 e 165 em 2000, ou seja, menos de 10% do conjunto de serviços municipais.

Se os valores indicados de investimentos dos SAAEs e concessionárias estaduais tivessem sido constantes, na década, teríamos um investimento total da ordem de U\$ 11 bilhões ao longo dos 10 anos.

Assim, temos que, tão ou mais importantes que os recursos de financiamento governamental, estão os recursos resultantes da atividade operacional das empresas e dos SAAES, pelo que será importante, nas proposições, considerar os aspectos de eficiência e maximização dos recursos das mesmas.

## **5.2 PROPOSIÇÕES PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO**

A primeira questão que se coloca é qual a reforma de Estado que deve ser perseguida pelos agentes do setor. Segundo Genoíno (2003),

*“A reforma do Estado deu alguns passos importantes nas últimas décadas, mas ainda está longe de apresentar resultados satisfatórios. O Estado brasileiro e, conseqüentemente, a nossa democracia, apresenta três grandes níveis de insatisfatoriedade. O primeiro nível é histórico, e diz respeito ao fato de que ainda temos um Estado de privilégios. O segundo diz respeito aos problemas de eficiência e gestão. O terceiro refere-se à participação e transparência”* (O Estado de São Paulo, 18/01/2003).

Concordando com essa abordagem, a reforma de Estado a ser perseguida para o setor saneamento deve apontar para modelos de organização e gestão voltados para a eficiência, rapidez, justiça social e equidade, assim como os meios de participação e controle. Para tanto, permanecem válidas as idéias de ampliação do papel regulatório do Estado, reduzindo seu papel de provedor, ainda que não focalizando no setor privado a solução para esse desenho.

Apesar das mudanças político-institucionais em curso, que apontam para maior destaque aos aspectos sociais e ambientais das políticas públicas, o cenário econômico nacional e internacional não se alterou e muitas das premissas que implicaram o ajuste fiscal e a indisponibilidade de recursos de financiamento para o

setor seguem prevalecendo. Nesse cenário, se faz mister a superação dos recorrentes e revisitados antagonismos que inviabilizaram a institucionalização e implementação de política nacional adequada ao setor.

Considerando as análises realizadas ao longo deste trabalho, são recuperados, a seguir, os principais temas evidenciados como importantes e polêmicos nos debates do setor e também tratados nos estudos do PMSS, na perspectiva de proposições que apóiem a elaboração de nova Política Nacional para o Saneamento.

### 5.2.1 Necessidades de investimentos e o financiamento dos sistemas

As necessidades de investimentos visando a universalização dos serviços foram estimados, em 1998, pelo governo federal em R\$ 44,2 bilhões ou US\$ 22,4 bilhões, correspondendo a recursos anuais da ordem de R\$ 4,4 bilhões ou US\$ 2,2 bilhões.

**Tab. 5.1**  
**Estimativa de investimentos necessários**  
**à universalização do saneamento**

Sistemas	Investimentos necessários (em US bilhões)
Água	3,4
Coleta de esgotos	10,3
Tratamento de esgotos	5,0
Reposição	3,7
<b>total</b>	<b>22,4</b>

Fonte: adaptado de Abicalil (2002 a), DESAN/SEDU/MPO, 1998.  
Valores convertidos ao dólar de 01/02/1999.

Esse cálculo leva em consideração valores e déficits relativos a cada serviço em separado e por tamanho de cidades, com base no Censo de 1991 e PNAD 1996. Portanto, além de sua atualização frente aos números do Censo 2000 e da PNSB 2000, seria necessário aprofundar-se na questão das tecnologias e dos custos unitários dos sistemas utilizados como referência para os cálculos.

Sabe-se que o déficit dos serviços de abastecimento de água localiza-se especialmente nas áreas rurais, em municípios pequenos ou nos bolsões de pobreza das periferias metropolitanas. Nos dois primeiros casos, sistemas simplificados poderão suprir essa demanda e no último, trata-se provavelmente de extensão de redes que já dispõem de sistemas de captação, adução e tratamento, ou seja, sistemas com menores custos de implantação por unidade. Para os sistemas de esgotamento sanitário, incluindo coleta e tratamento, o universo e as características das áreas e sistemas a serem implantados são muito díspares. Exigirão certamente investimentos em sistemas com maior tecnologia nas áreas com maior densidade populacional, porém em outras, as opções pelas escalas e tecnologias adequadas poderão determinar patamares de valores bastante diferenciados e reduzidos.

Mas fiquemos com a estimativa de U\$ 2,2 bilhões anuais, para os próximos dez anos. Considerando que o PIB brasileiro, em 2002 foi de U\$ 457 bilhões, estamos falando de algo próximo a 0,5% do PIB a/a. Em números absolutos, é bem maior que o total dos investimentos apontados para a década de 1990 (U\$ 820 milhões/ano) e mesmo do período PLANASA, que aplicou U\$ 14 bilhões entre 1968 e 1993, portanto, U\$ 560 milhões /ano (Arretche, 1996:95).

Sabe-se que a quase totalidade dos recursos contratados através do OGU em 2001 e 2002 permaneceram contingenciados. Recentemente, o novo governo federal anunciou destinar R\$ 1,4 bilhões de recursos orçamentários para o setor. Apesar de significativos, se esses recursos se destinarem apenas a seguir os compromissos assumidos anteriormente através do OGU, não estarão traduzindo qualquer clareza em termos da definição da política definida pelo Governo Federal, como já ocorria no governo anterior, e poderiam significar, mais uma vez, uma dispersão de recursos em investimentos pontuais e emendas de parlamentares sem

atingir resultados efetivos. A expectativa de investimentos do setor privado, já bastante baixa conforme a previsão do PPA 2000-2003, deve se restringir ainda mais, considerando os impasses observados nas concessões privadas em outros setores, como energia e telefonia, ou ainda o cenário de crise internacional.

Costa (1998), referindo-se ao período aqui estudado, já apontava que, apesar do PMSS ser fundado

*“(...) em concepções de flexibilidade e competitividade, com um importante posicionamento pela lógica de mercado, pelo equilíbrio fiscal e da simplificação dos compromissos do orçamento da União com o setor, a formulação do arranjo para o financiamento, não conseguiu criar mecanismos alternativos à fórmula reconhecida dos grandes fundos públicos” (p.87).*

Considerando o quadro de exigências ou de demandas para a universalização dos serviços de saneamento, a limitação dos recursos federais e a baixa expectativa de investimentos privados, é evidente a necessidade de articulação de diferentes níveis de governo e variadas formas e fontes de recursos para a resolução de questões comuns de saneamento, visando atingir uma das estratégias originalmente propostas nos estudos do PMSS, a da flexibilidade nas formas de organização e financiamento, *“de modo a abrigar um número amplo de alternativas para os investimentos e a exploração dos serviços de saneamento, tanto pelo setor público como pela iniciativa privada”* (Acqua-plan, 1995: 125);

Não se propõe aqui limitar, portanto, as possibilidades de articulação público-privada e mesmo as formas de pulverização de ações das empresas estatais, desde que estejam sempre garantidos os papéis de gestor e concedente dos municípios, com o controle da política e dos programas. A presença do setor privado em determinado número de concessões, pode servir de parâmetro

comparativo em termos dos indicadores de eficiência, qualidade e equidade, com as demais formas de operação públicas. Ou seja, mesmo deixando de priorizar a parceria público-privada como resolução dos problemas de financiamento e gestão do setor e re-locando as linhas de financiamento prioritariamente para o setor público, deve ser dado destaque à lógica de mercado e à natureza empresarial da prestação dos serviços, buscando eficiência e cobrança de tarifas realistas dos consumidores com capacidade de pagamento.

Consideradas essas bases, quatro caminhos se destacam como fundamentais para garantir aportes substantivos para o setor:

- A retomada dos financiamentos através do FGTS, importante fonte para o desenvolvimento urbano como um todo, por essa razão apontada como prioridade pelo conjunto de entidades ligadas à habitação e ao saneamento. É certo que esse caminho exige novos posicionamentos frente ao cenário de ajuste fiscal, bem como a alteração das resoluções do BACEN, permitindo o financiamento a concessionárias e SAAEs. Entretanto, é importante lembrar que trata-se de um recurso oneroso, que deve ser ressarcido a seu agente financeiro – a CAIXA, com juros e correção monetária compatíveis. Isso exige dos tomadores a garantia de rentabilidade nas suas atividades, o que remete ao tema da eficiência das empresas nas operações e gestão dos sistemas.
- Recursos oriundos das taxas e tarifas cobradas pelas concessionárias e SAAEs. Para a maximização desses recursos, também é necessário garantir a eficiência das empresas, com administração mais enxuta, reduzindo perdas, inadimplência, cobrando tarifas reais, buscando as tecnologias mais adequadas e minimizando desvios e corrupção.

- BNDES, com recursos do FAT. Os amplos recursos disponibilizados para infraestrutura urbana têm sido, em sua quase totalidade direcionados a projetos na área de transportes, mas nada impede que sejam utilizados para o saneamento pois ao BNDES importa financiar empresas, públicas ou privadas, desde que com salubridade financeira e garantias do recebimento do valor emprestado. Assim, mais uma vez se aponta para o aprimoramento da gestão das empresas estaduais e municipais.
- PRODES – ANA. Essa linha, conforme antes explicado, remunera os investimentos realizados após o início da operação dos sistemas, ou seja, paga por esgoto tratado. Pode multiplicar as iniciativas do tipo BOT, alavancando recursos do setor privado.

A fonte das taxas e tarifas evita a dependência dos fundos públicos e sua remuneração. Já as outras duas utilizam o FGTS e o FAT, tratando-se pois de recursos onerosos. Os recursos governamentais não onerosos, ou “a fundo perdido”, oriundos do OGU, e devem ser direcionados especificamente para atender às áreas com população de baixa renda, buscando a universalização dos serviços, com equidade. Para esses recursos, seria extremamente vantajoso não pulverizá-los através das famosas emendas parlamentares, cujos resultados são pouco consistentes do ponto de vista das políticas de saneamento. O ideal seria poder direcionar esses recursos, através da articulação do executivo com as bancadas regionais, priorizando a complementação e compatibilização com outros programas planejados e em execução, baseados em fundos diferentes.

Abicalil (2002.a) defende que a efetividade do gasto social na redução das desigualdades está diretamente relacionada com seu objeto/foco. Sugere o uso de indicadores como o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano ou o ICV-

Índice de Condições de Vida, para direcionamento de recursos não onerosos. Assim, estes só deveriam ser aplicados em áreas onde a capacidade de recuperação de custos via arrecadação tarifária é insuficiente.

É recorrente ainda a idéia da criação de fundos regionais e nacional, específicos para o saneamento, nos quais, a partir de alíquotas definidas para os operadores e gestores e de direcionamento de recursos dos governos, fosse gerada uma base para a universalização dos serviços. As maiores vantagens desse desenho são a possibilidade de utilização dos recursos segundo critérios de planejamento e de equidade, evitando pulverização em projetos pontuais, e buscando sua associação a mecanismos mais efetivos de transparência e controle social.

### **5.2.2 A sustentabilidade econômica dos serviços: custos, tarifas e subsídios**

Já verificamos que para o acesso a recursos de financiamento é necessário que as operadoras, estaduais ou municipais, observem o saneamento não apenas sob a ótica de saúde pública e de proteção ao meio ambiente, em uma visão do estado provedor, mas também de dentro de sua característica empresarial, na sua relação de prestador de serviços/consumidor.

Nesse sentido, as tarifas devem refletir os custos reais da prestação dos serviços, assim como o todo ou parte dos investimentos realizados, amortização de empréstimos, etc., logicamente de acordo à capacidade do consumidor/contribuinte. Assim sendo, a busca da eficiência, da redução das perdas e da inadimplência é tarefa permanente e renovada, na direção do alcance de tarifas mais justas que poderão ser de fato cobertas pelos usuários.

Em contraponto, o tema dos subsídios, por tanto tempo alijado dos debates, deve ser retomado segundo os pressupostos de a) dirigí-lo de maneira

transparente aos grupos que de fato o necessitam; b) de preferência subsidiar o consumidor direta e individualmente. Isso implica debater publicamente o padrão dos investimentos e serviços, seus custos reais e as necessidades de subsídios – sua fonte e sua aplicação.

A tendência é usar subsídios cruzados dentro de cada municipalidade, taxando diferenciadamente os usuários segundo sua renda e padrão de consumo, com especial foco nos grupos de maiores consumidores e poluidores.

Mas esse tema também deverá ser revisto pelas concessionárias estaduais juntamente com os municípios concedentes dos serviços, uma vez que o modelo PLANASA, de subsídios cruzados entre cidades já de há muito é contestado. Nessa escala coloca-se o problema dos municípios mais pobres, das regiões Norte e Nordeste, cuja capacidade de gerar recursos através de tarifas é reduzidíssima. É uma das situações onde os recursos não onerosos devem permitir que as tarifas não incluam investimentos e onde a opção por tecnologias adequadas pode reduzir os custos de manutenção.

### **5.2.3 Descentralização/ municipalização : Competências para a gestão**

Muita energia foi despendida nesse assunto e torna-se necessário encerrar um dos embates desgastantes que impediram a institucionalização de Política Nacional. As contestações de cunho constitucional ocorriam por parte das organizações de municípios ameaçadas pelas propostas e anteprojetos de lei estadualizantes liderados pelo PMSS.

Jacobi (2000) relaciona descentralização, cidadania e eficiência e mostra que, para alguns autores, a descentralização tende a aumentar a eficiência, considerando ser um mecanismo adequado para a redistribuição mais eficiente do

orçamento público, possibilitando que os próprios beneficiários garantam seu controle e implicando maior racionalidade da decisão local.

Assumir que o poder concedente é municipal, que esse é o nível de governo com competência para definir suas prioridades de política pública em saneamento bem como para definir as formas de gestão adequadas, não impede as múltiplas possibilidades de articulações inter-governamentais colocadas para esse campo.

No nível municipal poderão ser definidas as opções pela administração direta ou indireta dos serviços, em função do porte e da capacidade gerencial do executivo; poderão ser definidas opções de terceirização de partes dos serviços a serem prestados ou concessões do tipo BOT, especialmente em estações de tratamento, ou mesmo concessões mais amplas dos sistemas, desde que a administração local esteja capacitada e detenha os instrumentos regulatórios para tal, sobre o que se discorrerá adiante. As concessões às empresas regionais ou estaduais poderão ser renovadas, desde que em novas bases, que garantam a transparência de custos das empresas em cada município e que estes detenham instrumentos que lhe permitam negociar prioridades, tecnologias, custos e tarifas. Caberá às concessionárias se modernizar e se tornar eficientes visando a disputa do mercado com outras empresas e impondo-se como alternativa vantajosa para a operação dos serviços. As concessionárias também poderão prestar serviços específicos aos municípios que operem autonomamente os sistemas, utilizando sua escala de atuação, concentração de recursos e tecnologias em campos como o controle de qualidade e estudos laboratoriais, por exemplo.

Em tratando-se de sistemas integrados, que atendem a mais de um município, especialmente em áreas metropolitanas ou cidades conurbadas, caberá a

esses municípios definir as formas jurídicas e operacionais de ação conjunta, optando pela criação de consórcios, e operando através de empresas vinculadas a esses, ou ainda concedendo seus serviços às empresas estaduais ou privadas. Evidentemente, os estados capazes de avançar com mais consistência na formulação de políticas e ações no campo do saneamento, dispõem de respaldo constitucional para propô-las aos municípios e poderão liderar esses consórcios, operando através de suas concessionárias ou não. Mas trata-se aqui de negociações políticas múltiplas, para as quais, as maiores exigências de prazos e negociações significam garantias de maior alcance e permanência de resultados. Stark e Bruszt (1998), ao analisar a coerência, estabilidade e sustentabilidade das reformas levadas a efeito nos países do leste europeu, consideram ser importantes, nessa direção a maior participação dos atores, uma horizontalização do poder e a conformação de espaços de negociação, o que pode exigir maior tempo para ajustes e negociações, mas resultam reformas mais duradouras e sustentáveis.

Da mesma maneira, a gestão por bacias hidrográficas aponta o caminho da articulação intermunicipal, entre os municípios e os estados e mesmo entre esses estados e a União. A criação de comitês gestores e de agências das bacias hidrográficas exige maiores esforços de negociação política, entre um amplo conjunto de atores, que envolvem também os setores industriais, consumidores e a sociedade civil em geral. Segundo Przeworski (1994), o que confere capacidade institucional é a maior estrutura societária, assim, os maiores custos iniciais de negociação política resultarão seguramente em maior transparência, com o *accountability* e controle social em diversos níveis. Algumas experiências brasileiras já estão consolidadas, e com resultados bastante positivos e os programas gestados pela ANA apontam nessa direção.

Em síntese, trata-se de permitir e **incentivar** formas múltiplas e diferenciadas de atuação inter-governamental, segundo as condições físico-geográficas, sócio-econômicas e institucionais locais e regionais. Nessa linha, a gestão nunca deixa de ser municipal, mas as operações dos serviços poderão adquirir formatos múltiplos e concomitantes.

Levantamento realizado por Abicalil (2002 a) indica que, dos 5507 municípios brasileiros, 756 são servidos por um total de 188 sistemas integrados e, portanto, prioritariamente para esses, devem ser buscados os novos desenhos institucionais e novas formas de gestão compartilhadas.

De acordo a Araújo, (1998), essa não é propriamente uma situação nova. Na Região Metropolitana de São Paulo foi feito um arranjo, no interior do sistema comum formado a partir dos sete sistemas produtores, pelo qual “ *a captação, o tratamento, a adução e a reservação de água ficaram sob responsabilidade da concessionária estadual (correspondendo a uma titularidade estadual, assim definida por exclusão, e não por se encontrar formalizada em qualquer documento com força legal). No entanto, a distribuição de água, isto é, a parte capilar do sistema, permaneceu sob a competência municipal. O resultado, na RMSP, é a entrega por atacado de água tratada pela SABESP aos municípios; a responsabilidade da concessionária se estende, inclusive, aos reservatórios caixas d’água, segundo a designação popular, que se situam no interior de cada município. As redes de distribuição, por sua vez, são operadas ou por organizações municipais ou pela própria SABESP, quando esta detém a concessão municipal dos serviços*”(p.3) .

Deve ser destacada aqui a possibilidade desejável de articulação horizontal das políticas de saneamento, na perspectiva do saneamento ambiental, o que deve ocorrer prioritariamente no plano municipal mas também pode ser

implantado nos níveis regionais, nos consórcios e agências de bacias e mesmo no nível estadual. Uma experiência referencial nessa direção é a de Santo André – SP, cujo SAAE atua no abastecimento de água, esgotamento sanitário e também nos resíduos sólidos e drenagem urbana, tendo sido estabelecida taxa unificada de saneamento ambiental englobando todas essas atividades.

#### **5.2.4 Estatização ou concessão ao setor privado – regulações *efetivamente* novas**

O debate sobre estatização ou concessão ao setor privado se torna um falso dilema, na perspectiva de que os municípios, como poder concedente, sejam efetivos gestores das políticas e dos serviços. A multiplicidade das formas de operação só pode favorecer a busca da eficiência e maximização dos recursos disponíveis, seja pelo setor público, seja pelo setor privado.

Analisando os mitos e falsas percepções sobre a privatização, a partir de sua perspectiva como chefe do departamento de serviços de privatização do BNDES, Velasco Jr. (2002) vê, ao final do período FHC, um cenário de reconfiguração de alianças, onde segmentos antes favoráveis às privatizações passam a se alinhar com alguns dos seus atuais opositores.

Considerando a característica de monopólio natural dos sistemas de saneamento já debatida, o desafio a ser enfrentado é de como instituir organizações supridoras de serviços de saneamento que sejam eficientes, econômicas, ecológicas, transparentes, *“não em virtude de alguma direção excepcionalmente abnegada, mas em razão de regras institucionalizadas de funcionamento”* (INFURB, 1995:75).

Trata-se aqui do estabelecimento de instrumentos de regulação que possam garantir os resultados tanto das empresas públicas – municipais ou estaduais – quanto privadas, e mesmo do terceiro setor, como apregoou Bresser Pereira, em termos da qualidade dos serviços prestados, de suas características, custos,

transparência de resultados e da equidade na utilização dos recursos. Nessa direção, a separação dos papéis de regulação dos de operação dos serviços, preconizadas pelo PMSS é fundamental e não aponta apenas na direção da relação público-privado mas também e principalmente na relação público- público.

Como já foi visto ao longo do trabalho, as características do setor não permitem a possibilidade de criação de única agência reguladora, capaz de estabelecer todos os parâmetros definidores da atuação das operadoras. As características monopólicas dos serviços de saneamento, a competência municipal para a gestão, associada às competências estaduais e federal em vários campos que interferem com o saneamento preconizam também a multiplicidade de responsabilidades pela regulação, regulamentação e fiscalização.

Ao Governo Federal e ao Congresso Nacional cabe instituir as políticas gerais para o setor. Na Lei Nacional deverão estar estabelecidas, as competências e as responsabilidades pela regulação, separando portanto os papéis de gestão e regulação dos da operação dos serviços. A lei poderá estabelecer também parâmetros gerais para a fixação e cobrança de tarifas. Os organismos federais voltados para a questão dos recursos hídricos, como o MMA e a ANA estabelecem os padrões gerais de qualidade da água exigidos nas bacias hidrográficas. Essa atividade se complementa com os parâmetros definidos pelas legislações e pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente. Cabe também aos estados definir políticas, programas, parâmetros e linhas de financiamento aos municípios, além de apoiar a criação dos consórcios e a gestão por bacias hidrográficas. Fundos estaduais de incentivo e compensação inter-regionais poderão ser estabelecidos para garantir a universalização dos serviços através das concessionárias estaduais ou em parceria com os municípios.

Porém a nova característica de separação entre regulação e operação deve ser perseguida na escala municipal. Seja para conceder seus serviços às empresas públicas estaduais, a empresas privadas municipais ou aos SAAEs, é necessário que estejam estabelecidas regras claras em relação aos serviços. Isso inclui metas a atingir, com definição de prazos, quanto a investimentos e universalização dos serviços, padrões de eficiência das empresas e qualidade do atendimento, limites e regras para a cobrança de tarifas e subsídios, exigências de transparência das informações. Ou seja, mesmo na escala municipal, é necessário que sejam firmados contratos de gestão com parâmetros que deverão ser controlados pelo executivo e legislativo municipal e pela sociedade civil. E, mais ainda, nas novas concessões às empresas públicas estaduais ou ao setor privado.

As características de monopólio natural já comentadas anteriormente são marcantes no setor e devem ser consideradas de maneira que a regulação incentive a superação dos aspectos desfavoráveis, buscando sua eficiência. Verificamos que, entre as concessionárias estaduais, apenas duas gozam de características administrativas e de rentabilidade favoráveis a permitir novos investimentos e padrões de qualidade esperados. É necessário que sejam superadas as práticas tradicionais de muitas delas, decorrentes do clientelismo e do favoritismo de grupos de pressão internos e externos à empresa, ou seja, praticar claramente a “desprivatização” do Estado, garantindo um perfil de empresas públicas empreendedoras. Um importante instrumento para essa transformação é exatamente o de submeter as concessionárias ao “ambiente competitivo”, não só com o setor privado, mas também com o próprio movimento de municipalização, no qual, a necessidade de renovação das concessões dos municípios implicará maior

transparência, inovação tecnológica, redução de custos de serviços e de administração.

Paul Singer, no relatório INFURB (1995) indica que para maximizar a eficiência do monopólio, é necessário que a empresa tenha todo o interesse em aumentar sua eficácia e produtividade. Alerta, contudo, que o caminho parece ser adequado para sub-contratantes de serviços específicos, que se comprometem a prestá-los em condições bem definidas e, portanto, facilmente verificáveis, mas que traz 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. O importante é estimular a economia de custos, desde que não se realize em detrimento da qualidade do serviço ou da sustentabilidade ambiental.

### **5.2.5 A capacitação e informação para gestão**

É evidente que a grande maioria dos municípios brasileiros não está preparada para exercer seu papel de gestor e/ou operador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Seja no período PLANASA, onde a estratégia implicava a concessão dos serviços às empresas estaduais com o desmonte e esvaziamento das estruturas municipais porventura existentes para esses serviços, seja ao longo da década de 1990, na expectativa da multiplicação das concessões ao setor privado, nenhuma linha governamental – da União ou dos estados – se encaminhou na direção da capacitação dos agentes locais do executivo, do legislativo ou da sociedade civil para o exercício de seu papel de poder concedente, e menos ainda para aprimoramento das áreas operacionais. É interessante observar que um programa do porte do PMSS dirigiu esse tipo de ação apenas àquelas concessionárias cujo objetivo era privatizar.

Para os municípios com serviços autônomos, seus associados, a ASSEMAE se preocupou em cumprir esse papel, através de congressos, seminários, cursos e intercâmbios. Porém, para os demais, aqueles cujas concessões vão se encerrando ou que não estão satisfeitos com a prestação dos serviços pelas operadoras às quais concederam os sistemas (sejam públicas ou privadas), não houve e não há qualquer linha de apoio.

Às propostas descentralizadoras das políticas emanadas da Constituição federal deveriam corresponder, além de adequada repartição de tributos, esforços de capacitação que permitissem aos entes federados exercer adequadamente suas funções. Em outros campos de políticas públicas, vários programas incorporam a capacitação dos governos locais e também da sociedade civil como estratégia fundamental de sua implementação. Mesmo no campo do saneamento, mais recentemente, a área de resíduos sólidos vem empreendendo esforços nessa direção – a partir de articulação entre a sociedade civil e organismos dos governos central, estaduais e agências internacionais - com resultados tangíveis.

A perspectiva de nova Política Nacional de Saneamento exige o aprimoramento dos vários atores para sua formulação, para regulação e gestão, bem como para fiscalização e avaliação. É fundamental, portanto, o estabelecimento de programas de capacitação nos vários níveis de governo e sociedade civil:

- para os estados, direcionando à elaboração ou aprimoramento de políticas de saneamento ambiental e de gestão através de bacias hidrográficas;
- para as concessionárias estaduais, direcionado para maior eficiência na prestação de serviços, redução de custos, de perdas e de tarifas, maior transparência e capacidade de negociação com os municípios;

- para os municípios – os que têm ou querem ter seus serviços concedidos às empresas estaduais ou ao setor privado – na direção de garantir sua capacidade de formular os contratos de gestão e os instrumentos de regulação necessários ao diálogo e negociação com essas empresas, bem como para aprimorar os instrumentos de controle e fiscalização;
- para os municípios que têm serviços autônomos, buscando o aprimoramento dos serviços, também na direção de sua maior eficiência, menores perdas e menores custos, cobrança adequada de tarifas para remuneração, auto-sustentação dos serviços e ampliação de sua capacidade de investimento;
- para os legislativos municipais, para a sociedade civil e consumidores, garantindo seu *empowerment* para permitir maior e melhor participação na definição das políticas, das formas de gestão, controle e fiscalização.

Esses programas, ambiciosos, se consideradas as dimensões do país e a enorme carência nessa área, poderão ser multiplicados através das diversas entidades do setor, utilizando recursos disponíveis em vários dos programas financiados por agências multilaterais. O próprio PMSS II dispõe de rubricas que poderiam ser redirecionadas para essas atividades. Porém, trata-se aqui não de uma ação imediata e imediatista, mas sim de uma estratégia permanente de política a longo prazo, a ser incorporada em projeto de lei nacional e nos instrumentos de planejamento orçamentário de governo.

A questão da informação adquire caráter relevante na perspectiva das ações aqui propostas. Esse foi um foco importante das ações desenvolvidas na década passada cujos resultados não podem ser desperdiçados. A manutenção e aprimoramento do SNIS permite transformá-lo em fonte inesgotável de dados, análises e referenciais, seja para as empresas, por identificarem indicadores

referenciais de *performance*, seja para os legislativos, ONGs e grupos envolvidos com o controle social dos serviços, com instrumental para seu posicionamento e cobrança.

Deve-se, contudo, atentar para a qualidade e veracidade dos dados fornecidos – que podem ser objeto de verificação por amostragem – bem como para a necessidade de se garantir a ampliação dos participantes até atingir o universo dos operadores. Um caminho para isso será associar a solicitação de financiamentos e recursos em geral ao envio anual dos dados pelas operadoras. Mas para tanto, também é necessária a capacitação de um amplo conjunto de operadoras, especialmente aquelas dos menores e mais pobres municípios.

#### **5.2.6 Tecnologias, formas de operação, custos e tarifas**

Conforme antes apontado, nas necessidades de investimentos e financiamentos, a definição do perfil das tecnologias adequadas a cada realidade terá implicações profundas nos custos de implantação ou expansão dos sistemas, bem como nos de sua manutenção, com reflexos diretos nas tarifas necessárias à sua sustentabilidade e também com reflexos na abertura de novas possibilidades para as formas de gestão e operação.

O estudo do INFURB (1995) já indicava que

*“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 atendimento, 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” (p. 74).*

A difusão do conhecimento do amplo espectro de tecnologias e sistemas não convencionais disponíveis e testados poderá permitir aos concedentes e às populações interessadas debater democraticamente e definir a solução adequada para seu atendimento, considerando os impactos que terão nos custos tarifários. A multiplicidade de sistemas e soluções e sua subdivisão também favorecem, por seu turno, uma multiplicidade de formas de operação que podem implicar desde a definição pelo gestor, de um único operador para toda a cidade (público, privado, estadual ou municipal), até variados operadores, para cada sistema ou conjunto de sistemas. Em municípios de menor porte, com sistemas mais simplificados, esse desenho pode favorecer o incremento de pequenas empresas ou de cooperativas, capazes de ampliar a geração de empregos e de renda para a população e ainda evitar que o executivo local se torne refém de um único operador de serviço concedido.

Essa difusão de conhecimento, intercâmbio de experiências e resultados, é tarefa a ser compartilhada entre organismos governamentais federais, estaduais (como as secretarias de saneamento e meio ambiente, FINEP, CNPq e órgãos estaduais de pesquisa) e as instituições técnicas e de capacitação do setor.

### **5.2.7 Controle social sobre as políticas de saneamento e a prestação dos serviços**

A reestruturação do setor saneamento exige, de maneira integrada à definição dos papéis reguladores nos vários níveis de governo, a explicitação dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, entre gestores, operadores e consumidores, bem como os instrumentos de controle destes sobre os serviços prestados.

A respeito do controle social, Britto (2001) aponta dois canais distintos, já preconizados pelo PMSS, o primeiro voltado para a participação dos usuários, em conjunto com outros agentes *“nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle”* (p.1089) e o segundo que considera a participação dos usuários como consumidores, com direito de receber um serviço prestado dentro dos padrões adequados de qualidade.

Detalhando esses canais, considera-se que a participação da sociedade pode e deve se dar em vários níveis e estágios, que incluem:

- a formulação da Política Nacional e seus instrumentos de financiamento e regulação, através das entidades do setor e organizações populares de cidadãos e consumidores nos fóruns já estabelecidos;
- a pressão e participação dessas entidades em fóruns a serem criados, para a formulação e aplicação de políticas estaduais de saneamento (em geral inexistentes) e meio ambiente, também com linhas de financiamento e instrumentos regulatórios adequados;
- a definição das formas de gestão e operação dos serviços de saneamento, seus instrumentos de regulação, definição de tecnologias, custos e tarifas, com a participação dos municípios/consumidores, bem como entidades da sociedade civil local e legislativo;
- o controle da qualidade dos serviços prestados, através de canais de reclamação acessíveis e das entidades de defesa do consumidor, em estreita articulação com o órgão municipal responsável pela gestão e eventual concessionário dos serviços.

As entidades do terceiro setor terão papel fundamental no apoio à organização e orientação técnica desses atores locais e regionais.

Colocando limites a essas proposições, imaginadas como condições ideais, André Costa (1998), aprofunda o estudo sobre os desafios do controle social no saneamento e demonstra dois aspectos importantes: o primeiro, que no âmbito nacional, a participação no setor saneamento está bastante restrita às entidades corporativas do setor. Apenas mais recentemente se aproximaram as entidades representativas de moradores. O segundo, que nas escalas local e regional, ainda são poucas as experiências de organização social para o controle do saneamento, destacando-se o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense, com quase 10 anos de atuação. Em geral, nessas escalas, a participação social nos debates sobre o saneamento se diluem nos conselhos de saúde ou meio ambiente.

Pode-se creditar essas características ao histórico centralizador dos modelos e políticas praticados até o momento. Se isso é verdadeiro, pode-se ter a expectativa de que uma nova Política de Saneamento e processos descentralizadores criarão as demandas e os espaços para a adequada participação da sociedade civil no tema e seu controle sobre o Estado e prestadores de serviço. E esses espaços serão mais efetivos se claramente articulados às políticas de saúde e meio ambiente.

Por fim, deve ser reiterado que esse conjunto de idéias e sugestões visa reforçar e apoiar os argumentos para concepção de uma Política Nacional de Saneamento, dentro de nova abordagem de reforma do Estado, que minimize o modelo já esgotado de provedor, financiador exclusivo e gerenciador das políticas, mas que também não se reduza a um mero papel regulador das forças de mercado. Busca-se construir uma Política que regule, incentive e apóie as iniciativas dos vários níveis de governo e do conjunto da sociedade civil e que também renove fontes de recursos, capazes de promover a universalização do atendimento com a oferta dos

serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário indispensáveis à vida e à salubridade ambiental.

## BIBLIOGRAFIA

ABICALIL, Marcos Thadeu, 2002 a. A atual situação dos serviços de água e esgotos no Brasil. Brasília: mimeo.

\_\_\_\_\_, 2002 b. Uma Nova Agenda para o Saneamento. In: *O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: Perspectivas Futuras*, pp. 115-135. Série Modernização do Setor Saneamento, 16. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA.

ABRUCIO, F.L. e COSTA, V.M.F, 1998. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. *Coleção Pesquisas, n° 12*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

ACQUA-PLAN, Projetos e Consultoria, 1955. Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento: implicações e desafios. In: *Série Modernização do Setor Saneamento, 3*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA.

ALMEIDA, Celia, 1996. Novos Modelos de Atenção à Saúde – Bases Conceituais e Experiências de Mudança. In: *Política de Saúde e Inovação Institucional: uma agenda para os anos 90* (N. R. Costa & J. M. Ribeiro, org), pp.69-98, Rio de Janeiro: Secretaria de Desenvolvimento Educacional/ ENSP.

ANDERSON, Perry, 1995. Balanço do Neoliberalismo. In: *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático* (E. Sader, org.), pp. 09-23. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ARAÚJO, Ricardo, 1998. Regulação da prestação de serviços de saneamento básico – abastecimento de água e esgotamento sanitário. In: *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização – Saneamento*.(Fernando Resende e Tomás B. de Paula, org.), Parte 2. Brasília: IPEA.

ARRETCHE, Marta, 1996. Política Nacional de Saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: *Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro* (R. Farret, org.): Anais do Encontro Nacional da ANPUR. Brasília, ANPUR.

\_\_\_\_\_, 1999. Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das companhias estaduais. In: *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – saneamento*. (Fernando Resende e Tomás B. de Paula, org.). Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_, 2000. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, REVAN; São Paulo FAPESP.

ARRETCHE, M.; BRAGA, J.C. S. e MEDICI, André C., 1995. Novos Horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, jan-mar.

AYRES, Ian & BRAITHWAITE, John, 1992. *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press.

BENCHIMOL, Jaime L., 1999. Dos Micróbios aos Mosquitos: febre amarela e a revolução pasteuriana no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Editora UFRJ.

BENEVOLO, Leonardo, 1982. El arte y la ciudad contemporánea. Barcelona. In: *Diseño de la Ciudad – 5*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A..

BRESSER PEREIRA, Luiz C., 1998a. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (L.C. Bresser Pereira; P. Spink, orgs.), pp. 237-270, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

\_\_\_\_\_, 1998b. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (L.C. Bresser Pereira; P. Spink, orgs.), pp. 21-38, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. & CUNILL GRAU, Nuria, 1999. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado* (L. C. Bresser Pereira; N. Cunill Grau, orgs.), pp. 16-48, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

BRITTO, Ana Lúcia, 1998. Serviços de saneamento nos casos da Inglaterra, França e Argentina. In: *Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social* (Orlando A.S.Jr., Ana Lúcia Britto, Hélio R.L. Porto, org.). Rio de Janeiro: FASE.

\_\_\_\_\_, 2001. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: *Ética, Planejamento e construção democrática do espaço*, pp.1080-1092. Rio de Janeiro: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR.

CALMON, K.N. et alii., 1998. Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental 1995-1998. In: *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização – Saneamento*. (Fernando Resende e Tomás B. de Paula, org.), Parte 1. Brasília: IPEA.

CASTRO, Carlos Eduardo Tavares, 2003. *Avaliação da eficiência gerencial de empresas de água e esgotos brasileiras, por meio da Envoltória de Dados (DEA)*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Faculdade de Engenharia, Pontifícia Universidade Católica PUC.

CARDOSO, Fernando H., 1998. Reforma do Estado. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (L.C. Bresser Pereira; P. Spink, orgs.), pp. 15-19, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CARVALHO, José Murilo, 1987. Cidadãos ativos: A Revolta da Vacina. In: *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARVALHO, Wagner, 1997. A Reforma Administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. In: *Revista do Serviço Público*. ano 49 , nº 3, set-dez.

CASTELLS, Manuel, 1998. Hacia el Estado Red? In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*, não pag. Brasília: MARE.

\_\_\_\_\_, 1999. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra.

CHALHOUB, Sidney, 1996. *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras.

CORDEIRO, Berenice de Souza, 1996. *Gestão Democrática da Cidade e Saneamento : o foco no processo decisório do setor*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

COSTA, André Monteiro, 1998. Agenda Política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social. In: *Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social* ( Orlando A.S.Jr., Ana Lúcia Britto, Hélio R.L. Porto, org.). Rio de Janeiro: FASE.

COSTA, Nilson do R., 1986. *Lutas Urbanas e Controle Sanitário: origem das políticas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes/ABRASCO

\_\_\_\_\_, 1996. O Banco Mundial e a Política Social nos anos 90 – A Agenda para a Reforma do Setor Saúde no Brasil. In: *Políticas de Saúde e Inovação Institucional: uma agenda para os anos 90*. (COSTA, Nilson do R. e Ribeiro, José M., org.). pp.13-29, Rio de Janeiro: SDE/ENSP.

\_\_\_\_\_, 1998. Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo, Editora Hucitec.

COSTA, Valeriano M.F., 1998. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. In *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*; nº 44, pp.5-26.

COUTINHO, Diogo R., 2002. Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil. In: *Regulação, Direito e Democracia*. (J. Eduardo Faria, org.). São Paulo: Editora Perseu Abramo.

EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T., 1995. *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press.

FILHO, P.F. & OLIVEIRA, P.J.,1990. “A universalização excludente: reflexões sobre as tendências no sistema de saúde. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília:IPEA.

FIORI, José Luís, 2001. *60 Lições dos 90. Uma Década de Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record.

\_\_\_\_\_, 2001 b. O Cosmopolitismo de Cócoras. In *Educação e Sociedade*. V.22, n° 77, dez. Campinas ([www.scielo.br](http://www.scielo.br)).

FISZON, Judith T., 1990. *A Política Nacional de Saneamento (1968-84) o caso do PLANASA*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: depto. de Ciências Sociais, ENSP/FIOCRUZ.

FOUREZ,G.,1996. *La construction des sciences*. Bruxelles: De Boeck.

HABERMAS, Jürgen, 1984. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

\_\_\_\_\_, 1987. A Nova Intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, Dossiê Habermas, n°. 18, setembro.

HALL, David & GOUDRIAAN, Jan-Willem, 1997. Privatização dos Serviços Públicos de Água e Energia na Europa, volume 2. In: *Estudos da Unidade de Pesquisa sobre Privatização dos Serviços Públicos*. Seminário Internacional da Água da ISP, Estocolmo, Suécia.

HALLIGAN, John, 1997. New Public Sector Models: reform in Australia and New Zealand. In: *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems* (Jan Erik Lane, org.) London: SAGE Publications.

HOCHMAN, Gilberto, 1998. *A Era do Saneamento : As bases da política de Saúde Pública no Brasil*. São Paulo: Editora HUCITEC/ANPOCS.

HOCHMAN,G. e FONSECA, C., 1999. O que há de novo? Políticas de saúde e previdência, 1937-1945. In: *O Estado Novo em Questão* (D. Pandolfi, org.). Rio de Janeiro: Editora da FGV.

IDELOVITCH, Emanuel e RINGSKOG, Klas, 1995. Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America. *Series:Directions in development*. Washington, DC: The World Bank.

INFURB – Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo, 1995. Fundamentos e proposta de Ordenamento Institucional. In: *Série Modernização do Setor Saneamento,I*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA.

JACOBI, Pedro Roberto, 1989. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Demandas por Saneamento Básico e Saúde: São Paulo, 1978-1984*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_, 1990. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para o Debate. In: *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 20, p. 121-131.

\_\_\_\_\_, 2000. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LANE, Jan-Erik, 1997. Introduction: Public Sector Reform: only deregulation, privatization and marketization? In: *Public Sector Reform – Rationale, Trends and Problems*. London: SAGE Publications.

MAJONE, G., 1996. *Regulation Europe*. London, Routledge.

MARQUES, Eduardo César, 1988. Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, depto. de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.

MARTINS, Humberto F., 1999. O Projeto Agências Executivas e a Questão da Autonomia das Organizações Públicas. In: *60º. Congresso da American Society for Public Administration (ASPA)*, Orlando: mimeo, não pag.

MELLO, Marina Figueira, 2001. Privatização do Setor de Saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. In: *Texto para discussão n° 447*. Rio de Janeiro, depto. de Economia, PUC.

MELO, Marcus André B.C., 1989. O padrão Brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. In: *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 1/89.

MELO, M.A.B.C. & COSTA, N.R., 1995. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. ANPOCS/HUCITEC.

MPO - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, Secretaria de Política Urbana, 1995. O Financiamento do Setor Saneamento. In: *Série Modernização do Setor Saneamento*, 2. Brasília.

\_\_\_\_\_, 1997. Saneamento: Modernização e Parceria com o Setor Privado. In: *Série Modernização do Setor Saneamento*, 9. Brasília.

MONTENEGRO, Marcos H. F., 1999. Retomar os Financiamentos do FGTS para o Saneamento. In: *Série Ação Parlamentar*, n° 34. Brasília: Câmara dos Deputados.

NH, Consultoria e Planejamento, 1995. Regulação da prestação de serviços de saneamento; uma análise comparada da legislação internacional. In: *Série Modernização do Setor Saneamento*, 6. Brasília, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/IPEA.

NORTH, D., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

NUNES, Edson. Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: a Nova Face da Relação Estado-Economia no Brasil. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, mimeo, não pag.

OFFE, Claus; 1985. *Capitalismo Desorganizado – Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*. São Paulo: Editora Brasiliense.

OLIVEIRA, J.A. & TEIXEIRA, S.F.,1986. Implantação do modelo de privilegiamento do produto privado (1966-1973). In: *(Im)Previdência Social – 60 anos de história da Previdência Social*”. Petrópolis:Vozes.

ROSEN, G., 1994. *Uma História da Saúde Pública*. São Paulo: Editora UNESP/HUCITEC.

PARLATORE, Antonio Carlos, 1999. Privatização do setor de Saneamento no Brasil. In: *A Privatização no Brasil – O caso dos Serviços de utilidade Pública*. BNDES, Rio de Janeiro. [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br).

PEREIRA, Dilma Seli Pena e ABICALIL, Marcos Thadeu, 1998. Saneamento: Os desafios do setor e a Política Nacional de Saneamento. In: *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização – Saneamento. Parte 1*. (Fernando Resende e Tomás B. de Paula, org.). Brasília: IPEA.

PEREIRA, D.S.P. et al., 1998 b. Instrumentos para regulação e controle da prestação dos serviços de saneamento. In: *Série Modernização do Setor Saneamento, 10*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/IPEA.

PERRONE, F., 1999. *Políticas Públicas de Saneamento Básico, o papel do BNDES*. Síntese da exposição realizada na Comissão de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Câmara dos Deputados, mimeo.

PIERSON, Paul, 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York, USA: Cambridge University Press.

PIOLA, S.F.; REIS, C.O.O. e RIBEIRO; J.A.C., 2001. Financiamento das Políticas Sociais nos anos 1990: O caso do Ministério da Saúde. In *Texto para Discussão n° 802*. Brasília: IPEA.

PRZEWORSKI, Adam, 1994. *Democracia e Mercado, no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

PRZEWORSKI, Adam, 1995. *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. New York University, mimeo.

REBELLO, Lêda M.V., 2001. Políticas Regulatórias no Setor Saúde. *Revista Universidade Rural, série Ciências Humanas*. Rio de Janeiro: UFRRJ, 23: 151-160.

\_\_\_\_\_, 2002. *Texto e Argumento, Palco e Bastidor: artefatos na implementação das políticas regulatórias*. Tese de Doutorado., Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública- ENSP, Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ.

- RIBEIRO, José M., 2001. Regulação e Contratualização no Setor Saúde. In: *Brasil, Radiografia da Saúde* (B. Negri; G. Di Giovanni (orgs)), pp. 291-305. Campinas, UNICAMP, IE.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo, 2001. A privatização do Saneamento. IN. *São Paulo em Perspectiva*. v. 15, jan/mar. São Paulo.
- SANTOS, Milton, 2000. Por uma outra Globalização – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record.
- SCALETSKY, Eduardo C.; OLIVEIRA, Ana Lúcia V. S.C., 1999. Iniciando na Pesquisa. Manual para elaboração da monografia e projetos de iniciação científica. Seropédica, RJ: EDUR.
- SEROA da MOTTA, Ronaldo, 1999. O papel dos Instrumentos Econômicos na implementação e financiamento de Políticas Ambientais no Brasil. In *Texto para Discussão n° 608*. Brasília, IPEA.
- SOARES, R.P. e CAMPOS NETO, C.A., 2002. Parcerias Público-privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito. In: *texto para discussão n° 924*. Brasília: IPEA.
- STALLINGS, Barbara, 1992. International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform. In: *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, USA.
- STALLINGS, Bárbara; MELO, Marcus André B. C. & COSTA, Nilson do Rosário, 1995. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. Rio de Janeiro: ANPOCS/HUCITEC.
- STARK, D. & BRUSZT, L., 1998. *Enabling Constraints*: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 13 (36), pp. 13-39.
- STIGLITZ, Joseph E.; 2002. A Globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida dos benefícios globais. São Paulo: Editora Futura.
- TAVARES, Rogério; CALMON, Kátya; CUNHA, Márcio; ABICALIL, Marcos Thadeu; BORSOI, Zilda, 1999. O Estado das Artes e Propostas de Atuação: subsídios para a área de saneamento. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR, mimeo.
- TUROLLA, Frederico A., 2002. Política de Saneamento Básico: Avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. In: *texto para discussão n° 922*. Brasília: IPEA.
- VELASCO Jr., Licínio, 2002. A economia política das Políticas Públicas: as privatizações e a reforma do Estado. In: *Texto para Discussão n° 55*. Rio de Janeiro: BNDES.

\_\_\_\_\_, 1997. *Privatização: Mitos e Falsas Percepções*. [www.bndes.gov.br/publicações](http://www.bndes.gov.br/publicações).

VIEIRA, Liszt, 1999a. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro, Record.

\_\_\_\_\_, 1999b. Cidadania e Controle Social. In: *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado* (L. Bresser Pereira & N. Cunill Grau, orgs.), pp. 213-256. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

ZVEIBIL, Victor Zular, 1993. *Limites e Possibilidades para a Articulação Público/Privado na Gestão dos Serviços Urbanos Municipais*. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, mimeo.

\_\_\_\_\_, 1999. Saneamento Básico, primeiro passo para gestão urbana sustentável. In “*Agenda 21 – Programa de capacitação intensiva para gestores municipais e organizações sociais no Estado do Rio de Janeiro*” Parceria 21/Governo do Estado do Rio de Janeiro/ IBAMA. R.J., Apostila, módulo 3.

\_\_\_\_\_), 2002. A Gestão do Saneamento: grande desafio para os municípios. In: *Novas Leituras de Administração Municipal*. (Nilton Rocha, org.) Rio de Janeiro: IBAM.

## **FONTES**

### **FONTES PRIMÁRIAS, DOCUMENTOS E RELATÓRIOS TÉCNICOS**

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento e FNS – Fundação Nacional de Saúde, 1995. *1º Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento*. Ministério da Saúde, Brasília.

BANCO MUNDIAL, 1997. *O Estado num Mundo em Transformação*. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997. Washington, Banco Mundial.

BEZERRA, M.C.L.; FERNANDES, M.A; ZVEIBIL, V.Z. e LA ROVERE, A.L.N. (coord.), 2000. *Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Consórcio Parceria 21 IBAM/ISER/REDEH.

BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Centro gráfico, Brasília.

BRASIL, 1995. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, MARE, Presidência da República, <http://www.brasil.gov.br>.

BRASIL, 1996. *Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*, Brasília, Ministério do Planejamento, Presidência da República, <http://www.brasil.gov.br>.

BRASIL, 2000. *Lei 9984 de 17 de julho de 2000. Cria a Agência Nacional das Águas*. Brasília: Presidência da República, <http://www.brasil.gov.br>.

CAIXA, 2002. *Manual do Programa de Financiamento às Concessionárias Privadas de Serviços de Saneamento – FCP/SAN*. Diretoria de desenvolvimento Urbano – DIURB, Brasília.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997. *Pesquisa de Avaliação do Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda-PROSANEAR..* Rio de Janeiro, mimeo.

IBGE, 1989. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB*. Departamento de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro.

IBGE, 1991. *Censo Demográfico 1990*. Departamento de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

IBGE, 2000. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB*. Departamento de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro. CD-ROM.

IBGE, 2001. *Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios – PNAD*. Departamento de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

IBGE, 2001. *Censo Demográfico 2000*. Departamento de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

MAS - MINISTÉRIO DE AÇÃO SOCIAL, Secretaria Nacional de Saneamento, 1991. *Plano de Metas 1991-1994*. Brasília.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE , Secretaria de Recursos Hídricos, 2002. *Política Nacional de Recursos Hídricos – Legislação Básica*. Brasília: SRH-MMA.

SNIS - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO, 1995 a 2001. *Diagnósticos dos serviços de águas e esgotos*. Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS. Brasília, SEDU/PR: IPEA.

**PERIÓDICOS / ARTIGOS**

BIO, 2002. Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente. Ano XI, nº 22 – abril/junho.

BNDES, 1998. Setor Saneamento – Rumos Adotados. In: *Informe Infra-Estrutura*. Nº 20, março. Rio de Janeiro.

BNDES, 1999. Fotografia da Participação Privada no Setor Saneamento. In: *Informe Infra-Estrutura*. Nº 32, outubro. Rio de Janeiro

BURKE, Peter, 2002. A Esfera Pública 40 anos Depois. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 de março de 2002, Caderno Mais!, pp. 13-14.

GENOÍNO, José, 2003. A Reforma do Estado. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 jan., seção artigos.

Jornal do Brasil, Informe Econômico. 22/01/2001

Jornal do Brasil, 14/01/2001

Jornal do Brasil, 18/7/99

Paraná Online, 11/02/2003

SACHS, Jeffrey; 2002. Globalização para poucos amplia pobreza e revolta. *Artigo especial para Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 de novembro de 2002, p.B5.

SANEAMENTO E MUNICÍPIOS, 1997. Órgão Informativo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE. Setembro/outubro de 1997, nº 70.

SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, 1999. SEDU Carta. Brasília, ano I, nº 02, abril.

SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, 1999. SEDU Carta. Brasília, ano I, nº 04, junho.

STIGLITZ, Joseph E., 2002b. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 set., p.A14.

\_\_\_\_\_, 2002c. entrevista. *Folha de São Paulo*, 14 set., p. B4.

Tribuna da Bahia, 6/03/2003

**ENTREVISTAS AO AUTOR**

- ABICALIL, Marcos Thadeu. Rio de Janeiro, fevereiro de 2003.
- BORSOI, Zilda. Rio de Janeiro, março de 2003
- PEREIRA, Dilma Seli Pena. Brasília, 1999.

**PÁGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS**

[www.abcon.com.br](http://www.abcon.com.br)  
[www.abes.org.br](http://www.abes.org.br)  
[www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br)  
[www.assemae.gov.br](http://www.assemae.gov.br)  
[www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br)  
[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)  
[www.eco.unicamp.br/projetos/agua](http://www.eco.unicamp.br/projetos/agua)  
[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)  
[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
[www.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org);  
[www.química.com.br/revista/qd402](http://www.química.com.br/revista/qd402)  
[www.redebrasil.org.br](http://www.redebrasil.org.br)  
[www.saneamentobasico.com.br](http://www.saneamentobasico.com.br)  
[www.scielo.br](http://www.scielo.br)  
[www.sedu.gov.br/pmss](http://www.sedu.gov.br/pmss)  
[www.siafi.gov.br](http://www.siafi.gov.br)  
[www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)  
[www.worldbank.org/br](http://www.worldbank.org/br)

## ANEXO 1: BASE DE CÁLCULO DOS INDICADORES UTILIZADOS

### 1. índice de atendimento de água (I23)\*

$$\frac{\text{população atendida com abastecimento de água}}{\text{população urbana dos municípios atendidos com abastecimento de água}} = \%$$

### 2. índice de atendimento de esgoto referido aos municípios atendidos com água (I24)

$$\frac{\text{população atendida com esgotamento sanitário}}{\text{população urbana dos municípios atendidos com abastecimento de água}} = \%$$

### 3. índice de perdas por faturamento (I13)

$$\frac{(\text{volume de água produzida + tratada importada - de serviço}) - \text{volume de água faturado}}{\text{volume de água produzida + tratada importada - de serviço}} = \%$$

### 4. tarifa média praticada (I04)

$$\frac{\text{receita operacional direta água + esgoto}}{\text{volume total faturado (água = esgoto)}} = \text{R\$/m}^3$$

### 5. despesa com os serviços por m<sup>3</sup> faturado (I03)

$$\frac{\text{despesas totais com os serviços}}{\text{volume total faturado (água = esgoto)}} = \text{R\$/m}^3$$

### 6. índice de produtividade de economias ativas (A+E) por pessoal próprio (I19)

$$\frac{\text{quantidade de economias ativas (água + esgoto)}}{\text{quantidade total de empregados próprios}} = \text{economias/empregado}$$

### 7. total de investimento (F33)

valor anual total dos investimentos realizados. Corresponde à soma dos investimentos em abastecimento de água, esgotamento sanitário e em outros itens, mais despesas capitalizáveis.

\* O alfanumérico corresponde à classificação utilizada nas planilhas/tabelas do SNIS

Fonte: SNIS, 2000.