

ENIGMA DE HIDRA: o Setor de Saneamento entre o estatal e o privado

Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos

Editora
Universitária  UFPE

ENIGMA DE HIDRA: o Setor de Saneamento entre o estatal e o privado

Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos

Editora
Universitária  UFPE

Recife, 2011

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial em qualquer sistema de processamento de dados e a inclusão de qualquer parte da obra em qualquer programa juscibernético. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração.

Capa e Projeto Gráfico:

Sérgio Siqueira

Revisão

Autor

Impressão e acabamento:

EDUFPE



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

Catálogo na fonte:

Bibliotecária Joselly de Barros Gonçalves, CRB4-1748

V331e Vasconcelos, Ronald Fernando Albuquerque.
Enigma de hidra : o setor de saneamento entre o estatal e o privado /
Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos. – Recife : Ed. Universitária da
UFPE, 2011.
405 p. : il., gráf., mapas.

Originalmente apresentada como tese do autor (doutorado – UFPE. Pós-
graduação em Desenvolvimento Urbano, 2009)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7315-834-2 (broch.)

1. Saneamento – Brasil. 2. Saneamento – Financiamento. 3. Saneamento
– Privatização. 4. Parceria público-privada. I. Título.

363.72

CDD (22.ed.)

UFPE (BC2010-171)

Este trabalho é dedicado:

ao meu pai, pelos valores éticos que me soube transmitir; a minha mãe, pelo amor incondicional; aos meus filhos, Lara e Lucas, razão de minha inspiração, em quem eu deposito minhas maiores esperanças; e a Onilda amiga de todos os momentos.

PREFÁCIO

O acesso a serviços públicos de qualidade, com continuidade, cortesia e preço módico é direito de todos e dever do Estado. Na realidade brasileira, mesmo para a população da maioria das aglomerações urbanas, esse direito no que se refere aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é algo vislumbrado à distância. Para que ele possa ser real é necessário um volume expressivo de investimentos anuais, durante um longo tempo (entre R\$150 e R\$200 bilhões, nos próximos 20 anos). A sociedade deve se mobilizar para cobrar do poder público esse direito.

Diante desse quadro, é importante que a academia, os técnicos que militam na área do saneamento e os que detêm o poder político se dediquem a estudar esse tema, na perspectiva de viabilizar tais investimentos. Daí a importância do trabalho do meu prezado amigo, colega de profissão e de trabalho, Ronald Vasconcelos, tese acadêmica que agora vai a publicação em livro. Para cumprir a missão que me foi delegada pelo amigo, estou eu a “rabiscar” este Prefácio, valendo-me apenas da minha vivência no trabalho pelo saneamento no Brasil, uma vez que dos bancos acadêmicos já me afastei há mais de quatro décadas. Tentarei cumprir a missão da melhor forma possível.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Artigo 175, que “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Em seu parágrafo único, o artigo determina que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias, sobre o caráter especial dos contratos, sobre os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigatoriedade de manter o serviço adequado.

Essa disposição constitucional foi regulamentada pela Lei Federal N° 8.987 de 1995. Conforme definido na Constituição e regulamentado na Lei, mesmo quando delega, o poder concedente permanece responsável pelos serviços, uma vez que a delegação se dá exclusivamente sobre a atividade de prestação desses serviços, não sendo possível delegar a competência constitucional.

A maioria dos municípios brasileiros concedeu às companhias estaduais de saneamento básico (CESB) a prestação dos serviços de água e esgotos. Essas concessionárias são empresas de economia mista, sob controle estadual, mas entidades de direito privado. Os contratos de concessões elaborados na época do regime autoritário (PLANASA) não definem obrigações essenciais para as concessionárias e, por conseqüência,

não fornecem instrumentos para que os municípios concedentes exerçam o necessário controle sobre a prestação dos serviços.

Por outro lado, a maioria dos municípios do Brasil tem dificuldade para viabilizar a cobertura dos custos da prestação dos serviços mediante a arrecadação de tarifas, em função, sobretudo do tamanho de suas populações e do padrão de renda dos seus habitantes. Por essa razão, esses municípios se beneficiam do mecanismo do subsídio cruzado, estabelecido no modelo PLANASA, pelo qual os saldos da operação de localidades maiores são transferidos para cobrir déficits gerados nas menores.

Se de um lado esse mecanismo viabilizou investimentos significativos até a o início da década de 1980, de outro tem inconvenientes importantes, principalmente por não sinalizar o valor real do serviço prestado, já que se cobra em cada estado da federação a mesma tarifa, qualquer que seja o custo nas localidades. As desigualdades regionais e de renda no Brasil sugerem que alguma forma de subsídio é necessária para viabilizar o acesso aos serviços essenciais, portanto é importante investigar outros modelos, além daquele que ainda hoje se pratica.

Os serviços públicos de água e esgotos são classificados como *individuais*, pois atendem a cada integrante da coletividade (ou grupo de integrantes). Têm usuários determinados e utilização mensurável para cada um deles. Existem outros serviços, ditos *gerais*, que atendem à coletividade como um todo (iluminação pública, limpeza pública, por exemplo). Os serviços individuais são em geral remunerados por tarifa (que é um preço público) e os gerais por taxa ou imposto. Observe-se que a tarifa é paga pelo usuário diretamente ao prestador dos serviços e o valor da conta deve ter relação com a quantidade utilizada. Enquanto isso, os impostos e taxas são pagos pelo contribuinte ao poder público, independentemente do uso que se faça do serviço ofertado.

O uso de recursos não onerosos (orçamento público abastecido pela arrecadação de impostos e outras contribuições) para os serviços que são remunerados por tarifa deve ser parcimonioso e focado em determinadas situações. De fato, quando se utiliza tais recursos além do limite estritamente necessário se estará inevitavelmente subtraindo das fontes que financiam outros serviços tais como a segurança pública, a saúde e a educação, por exemplo, que não têm outras fontes.

No caso dos serviços de água e esgotos esse tipo de recurso poderia ser utilizado para investimento em obras de infra-estrutura que beneficiem comunidades em áreas de renda insuficiente, de modo que o valor da tarifa a ser cobrada dessas comunidades possa ser menor, já que não incluiria a amortização do investimento. Outro caso no qual a utilização de recursos

não onerosos é evidentemente adequada é na implantação de estações de tratamento de esgotos.

Nesse último caso, a justificativa se baseia no próprio conceito da tarifa que seria a remuneração (preço público) pela prestação de um determinado serviço. Ocorre que uma estação de tratamento de esgotos tem benefícios difusos já que atende aos usuários que produzem os esgotos a serem tratados (e pagam tarifas), mas também todos os demais habitantes situados “águas abaixo”, além do benefício ambiental de proteção do meio aquático receptor dos esgotos tratados.

Tal como relatado no trabalho do Prof. Dr. Ronald Vasconcelos, as fontes para a viabilização do acesso universal aos serviços são a tarifa arrecadada pelos prestadores de serviços e os recursos dos orçamentos públicos. É importante destacar que os primeiros devem viabilizar a cobertura dos custos de operação e a realização de investimentos diretamente ou a amortização daqueles feitos com recursos onerosos; a segunda fonte deve ser utilizada de forma racional, com o foco em determinadas situações.

Na maioria das concessionárias do país, essas condições ainda não são satisfeitas. De um lado pela ineficiência dessas empresas, refletida principalmente nos níveis extremamente elevados de perdas de água (físicas ou reais e comerciais ou aparentes). Não obstante já se vislumbram, em algumas concessionárias, esforços no sentido de que sejam administradas efetivamente como empresas, em alguns casos com mudanças já em implantação. No entanto, ainda há muito a ser feito para que se possa chegar mais próximo da melhoria de eficiência que permita um equilíbrio financeiro que viabilize a cobertura dos custos e do financiamento dos investimentos onerosos. Essa é uma das conclusões do trabalho: o caminho da universalização da prestação dos serviços passa pela reestruturação das atuais concessionárias que deverão enfrentar a questão da melhoria da gestão, mediante profissionalização administrativa, capacitação técnica, redução de perdas, entre outros aspectos.

De outro lado, as condições adequadas não foram atingidas em face do uso indevido de recursos do orçamento público que beneficiam indiscriminadamente “pobres” e “ricos”. É o caso, por exemplo, do financiamento de grandes obras de produção de água para atender grandes aglomerações urbanas com recursos da União e contrapartida dos Estados. Essas obras subsidiam a totalidade da população dessas aglomerações (os que efetivamente devem ter subsídio e aqueles que não os necessitam).

Ao menos em parte, a ineficiência das concessionárias decorre da falta de controle público sobre os resultados da prestação dos serviços ao seu encargo. De fato, o poder público e a sociedade têm poucos instrumentos de

controle: de um lado não se tem políticas definidas, no nível local, e nem contratos com metas e obrigações estabelecidas; de outro, não se dispõe de instituições adrede preparadas para o exercício do controle, que inclui a análise técnica dos valores das tarifas. Se essas condições estivessem postas e as ações de controle fossem efetivas, as concessionárias se veriam obrigadas a melhorar a sua eficiência, já que no valor das tarifas seriam considerados somente os custos correspondentes a um grau razoável de eficiência.

Portanto, a definição de regras estáveis (política pública e contratos) e a existência de instrumentos de controle público sobre a prestação dos serviços é uma necessidade já evidente. Mais ainda, quando se cogita a participação de agentes privados que, pela sua própria natureza, visam legitimamente obter remuneração do capital investido, compatível com os riscos que irão assumir.

No sentido da busca do aporte de novos recursos e da melhoria da eficiência, algumas formas de participação privada podem ser benéficas e estão analisadas no trabalho “ENIGMA DE HIDRA: o Setor Saneamento entre o estatal e o privado”. São elas as parcerias entre o poder público e agentes privados – as PPPs – e a abertura de capital das empresas concessionárias, ambas as formas já em utilização, mesmo que em escala ainda insuficiente para ampliar significativamente os recursos para investimento. Essas duas formas cumprem os dois objetivos: atrair novos capitais e melhorar a eficiência.

Há outra forma de participação privada que atrai diretamente um volume menor de capitais privados, mas ajuda substancialmente na melhoria do desempenho das concessionárias. Refiro-me aos contratos de performance, que se aplicam sobretudo ao controle de perdas e as contratadas são remuneradas em função dos resultados que obtiverem no cumprimento das metas estabelecidas. O volume de recursos privados é, de fato, menor do que no caso das PPPs, mas indiretamente contribuem para o financiamento dos investimentos já que podem propiciar o melhor desempenho financeiro da concessionária.

Recife, novembro de 2010

Luiz Antonio de Andrade Baltar
Engenheiro Civil, Ex-Coordenador do PMSS

AGRADECIMENTOS

O estudo apresentado nesta publicação resultou de minha Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU, da UFPE. Por este motivo resolvi manter os mesmos agradecimentos feitos no trabalho original.

Ao longo da vida entendi a importância de **Agradecer**. Mais do que gratidão ou cumprimento de alguma formalidade acadêmica, o ato de agradecer, acredito eu, nos faz ligar as energias mais sutis que no presente caso se alinharam na consecução deste meu objetivo, ou em outras palavras é uma ação que está ligada ao processo da sincronicidade universal. Além do mais, o trabalho de elaboração de uma tese, enquanto exercício acadêmico, é uma tarefa individual. Mas, por mais pessoal que seja jamais pode ser considerado um trabalho individual em sentido rigoroso, pois em sua realização sempre se conta com a ajuda de terceiros. Por esta razão agradeço às pessoas que, de alguma forma, direta e indiretamente, colaboraram para a realização deste estudo.

Um trabalho desta natureza, em geral, não nasce a partir do momento em que se é admitido no curso de doutorado. Nasce como resultado da prática profissional, da realização de trabalhos semelhantes e de reflexões sobre um determinado tema. No meu caso teve início no trabalho realizado na Prefeitura do Recife e depois no Governo do Estado, de formulação das minutas das propostas de leis visando estabelecer a nova política de saneamento e o novo marco regulatório para o estado de Pernambuco. Nesta ocasião, tive a oportunidade de participar de vários seminários sobre o processo de reordenamento institucional do Setor de Saneamento e de vivenciar discussões intermináveis sobre os novos desafios do Setor, entre os quais a questão do financiamento dos serviços tratada neste estudo.

Início agradecendo aos amigos das turmas de mestrado e doutorado que começaram comigo esta jornada acadêmica no primeiro semestre de 2005, pela convivência e pela troca de experiências ao longo do curso. Em particular agradeço as amigas Ana Maria Ramalho e Winnie Fellows pela amizade fraterna, pelo incentivo e pela injeção de ânimo no desenvolvimento deste trabalho.

Um agradecimento especial dirijo ao engenheiro e amigo Jordelan Gabriel, pelas inúmeras sugestões, pela leitura atenciosa de cada capítulo, pelos documentos acerca do assunto de que trata este estudo (alguns dos quais pertencentes ao seu arquivo pessoal) e que me foram colocados à disposição; bem como pela orientação dedicada ao trabalho de pesquisa

realizado. Na verdade, o ‘grande chefe’ Jordelan, como costume chamá-lo terminou exercendo um papel de orientador *ad hoc*.

No período em que estive na Prefeitura do Recife e no Governo do Estado conheci o arquiteto Elias Vital do Nascimento, a quem faço um outro agradecimento especial, pela troca de conhecimento e espírito de colaboração no decorrer de toda esta minha trajetória, que terminou por transformar esta convivência, com o desenrolar do tempo, numa forte amizade.

Agradeço, também, a amiga Márcia Vilela, que me acompanhou praticamente durante todo o tempo de realização deste trabalho, sempre procurando me incentivar e, mais que isso, suportando o meu mau humor decorrente das minhas insatisfações e inseguranças.

Muito provavelmente este trabalho não teria sido realizado sem a ajuda diária que recebo de Helena Fernandes, nossa secretária, que nos tem acompanhado desde o nascimento dos meus filhos. À Eiaí, como eles a costumam chamar, dirijo os meus mais sinceros agradecimentos pela dedicação e cuidado na organização de nossa vida cotidiana.

A ABF Engenharia e sua co-irmã a Acquaplan, Estudos, Projetos e Consultoria (esta última com mais de 40 anos de existência) são duas empresas nordestinas que ainda conseguem manter, num mesmo espaço, um corpo técnico de renomados profissionais dedicados aos estudos no campo do saneamento. À estas duas empresas dedico os meus mais sinceros agradecimentos, nas pessoas dos engenheiros Luiz Bompastor (seu Diretor Técnico) e Luiz Antônio Baltar, pelo convívio, pelos ensinamentos e pela aporrinhção, quase que diária, tirando dúvidas ou em busca de informações para a elaboração deste trabalho.

Igualmente, quero agradecer a todas as pessoas entrevistadas, e aquelas que colaboraram na obtenção de informações, a seguir listadas: José Carlos Rodrigues de Melo (eng., Diretor da empresa de consultoria Condominium SA), Luiz Antônio de Andrade Baltar (eng. da ABF Engenharia, ex-Coordenador do PMSS, de 1995 a 1998), Elias Nascimento (arq., ex-Diretor de Habitação e Saneamento da Secretaria de Infra-estrutura de Pernambuco), Marcos Thadeu Abicalil (arq., ex-técnico do PMSS, ex-assessor da SEDU e técnico do BIRD), Ajalmar Leite (economista do BNDES), Tagore Siqueira (economista do BNDES), Paulo José da Silva Soares (Gerente da CEF), Francisco Ayrton de Vasconcelos Junior (Gerente do FGTS/Recife), Adjaí de Andrade Lima (Gerente de Serviços da CEF), Fátima Cristina F. Dias (técnica da CEF), Walder Suriani (Superintendente Executivo da AESBE), Ana Lia de Castro (Diretora da ABCON), Cláudio Gabarrone (economista da SABESP), Ângela Airoidi (técnica da SABESP),

Paulo Alberto Dedavid (técnico da SANEPAR), Michelle Resende (técnica da COPASA) e a Ruy Gomes do Rego (ex-Diretor da Odebrecht).

Sou grato ainda aos seguintes amigos:

- Vasty Braga, pela ajuda prestada na formatação do texto e pelo trabalho de confecção de vários quadros, gráficos e diagramas deste trabalho;
- aos demais amigos da ABF Engenharia/Acquaplan, por se mostrarem sempre disponíveis nos momentos em que eu precisava;
- ao Prof. Dr. Flávio Rezende, pela troca de conhecimento, nos momentos de deleite, regado pelas infindáveis discussões sobre o Estado enquanto objeto de investigação e seus determinantes na implementação das políticas públicas.
- e, ao professor, doutor Silvio Zanchetti, pelo incentivo para que eu abraçasse esta pesquisa.

Ao concluir mais uma etapa da minha formação acadêmica não poderia deixar de agradecer a professora e amiga Dra. Suely Leal, coordenadora do Núcleo de Gestão e Políticas Públicas do MDU, pelo papel exercido em minha formação acadêmica, desde a etapa do mestrado, sempre sabendo compreender as minhas limitações teóricas nas ciências sociais, decorrentes de minha formação de engenheiro, mas levando-me, na medida do possível, a superá-las e a enxergar a realidade em sua totalidade.

Um agradecimento muitíssimo especial dirijo ao meu orientador, Prof. Dr. Luis de la Mora, que me acompanhou por toda essa etapa de estudo, pela amizade e orientação e, principalmente, pela seriedade e pela forma respeitosa como conduziu o trabalho, que demonstrando radical adesão a pluralidade de posicionamentos ideológicos, que regem a vida acadêmica, foi capaz de respeitar minhas idéias, princípios e entendimentos sobre o papel do Estado e da iniciativa privada, e ofereceu os subsídios teóricos e metodológicos necessários à realização desta tese.

Por fim agradeço: aos meus alunos, pelo incentivo e por serem constante fontes de renovação; ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE – MDU, por intermédio de seus professores e funcionários, pelo apoio indispensável à elaboração deste estudo; e a Prof^a Dr^a Maria José de Matos Luna, Diretora da Editora da UFPE, e a empresa ABF Engenharia, Serviços e Comércio Ltda pelo apoio decisivo à realização desta Publicação.

Hidra de Lerna

Na mitologia grega Hidra era um animal fantástico com corpo de cachorro e inúmeras cabeças em forma de serpente, uma das quais era parcialmente de ouro e imortal. Vivia nos campos próximo a Lerna - um lago - na vizinhança de Argos (distrito da Grécia antiga).

Segundo a tradição as cabeças deste monstro se regeneravam, ou seja, quando se cortava uma, surgiam duas no lugar da original.

Conta a mitologia grega que, Hidra foi enviada por Hera (mulher de Zeus) para dar cabo à vida de Hércules, que teve enorme trabalho para matá-la, cortando suas cabeças, devido à regeneração. Foi por isso que Hércules recorreu à ajuda de seu sobrinho Jolau, que impedia a reprodução das cabeças da serpente cauterizando suas feridas com tições em brasa. Na cabeça imortal Hércules colocou uma pedra por cima, deixando-a soterrada.

O botânico sueco Carl Von Lineu que classificou as espécies dando-lhes a nomenclatura científica, apoiado neste mito grego da cobra-d'água, atribuiu o nome hydra a certos pólipos de água doce com braços em forma de chifres. A partir desta iniciativa o prefixo hidra passou a ser associado à água.

No título do presente estudo o autor procura estabelecer um paralelo entre o desafio do Setor de Saneamento de viabilizar o financiamento dos serviços – um enigma do Setor – e as possibilidades de superação deste desafio através de suas duas formas (várias cabeças) de provisão dos serviços: por meio do investimento estatal e/ou pela via do financiamento privado.

O Autor (agosto de 2009).

INTRODUÇÃO

Os temas ligados aos atuais desafios do Setor de Saneamento se colocam como referência às iniciativas de pesquisas neste campo particular das políticas públicas. E, entre esses, pela sua natureza e devido à incipiência de trabalhos sobre o assunto, a **viabilização do financiamento dos investimentos no Setor**, no presente contexto de crise fiscal do Estado e de drástica redução dos investimentos em saneamento, se apresenta como tema de grande relevância.

Neste sentido, o presente estudo consiste numa investigação sobre as atuais fontes públicas de recursos, que estão disponíveis ao país para promover os investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento; e numa análise exploratória sobre a viabilidade de ampliação das fontes de financiamento incluindo recursos da iniciativa privada.

Com base nas fontes de financiamento existentes, o estudo procura avaliar se os recursos públicos disponíveis são suficientes para alcançar o objetivo da universalização num período de vinte anos, de modo a permitir ao país cumprir as metas do milênio para o Setor de Saneamento, fixadas pela Organização das Nações Unidas - ONU e subscritas pelo Brasil.

Indubitavelmente, esta é uma questão de fundamental importância para o Setor de Saneamento ainda pouquíssimo estudada, muito provavelmente, porque a maioria dos analistas do Setor continua a acreditar que os recursos que poderão ser disponibilizados por intermédio dos fundos públicos são suficientes para promover o financiamento dos investimentos no Setor.

Todavia, quando se leva em conta o resultado do estudo realizado pelo PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento, intitulado: “**Dimensionamento das necessidades de investimento para universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil (2003)**”, que apontou a necessidade de mobilização de recursos para investimentos da ordem de **R\$ 178 bilhões**, para alcançar o objetivo da universalização dos serviços de saneamento no país, num período de vinte anos, é que se passa a ter uma idéia do tamanho deste desafio, que representa um montante de investimentos anuais da ordem de R\$ 10 bilhões, muito dificilmente disponível face à crise fiscal do Estado brasileiro, que reduziu significativamente os recursos para investimentos.

Com efeito, historicamente, nos últimos doze anos, os recursos investidos no Setor de Saneamento pelo conjunto das principais fontes públicas de financiamento: FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, FAT- Fundo de Apoio ao Trabalhador e recursos fiscais do OGU – Orçamento Geral da União, ficaram bastante aquém das necessidades estimadas de investimento no Setor, tendo registrado um valor médio de investimentos da ordem de R\$ 3 bilhões e alcançado no ano mais promissor um valor de cerca de R\$ 5 bilhões, ou seja, metade apenas do montante dos recursos que são considerados necessários.

Logo, não é demais ratificar que, na formulação e implementação de uma política pública como a do Setor de Saneamento, recentemente sancionada pelo Presidente da República, o equacionamento dos recursos a serem investidos, necessários ao atendimento da demanda, constitui-se num fator de fundamental importância. Pois, sem a garantia da base material, isto é, sem que haja a viabilização dos recursos necessários ao atendimento da demanda, por mais correto que tenham sido os objetivos estabelecidos e as metas fixadas pela política, para um determinado horizonte de tempo, os resultados alcançados serão pífios.

Uma solução propugnada para esta insuficiência de recursos, diante da crise fiscal do Estado brasileiro, no âmbito do Programa de Desestatização do governo brasileiro levado a cabo na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o de promover a privatização das empresas estatais de saneamento, de maneira semelhante ao que foi realizado nos demais campos dos serviços de infra-estrutura. Porém, esta solução foi preconizada sem, entretanto, investigar os seus reais limites e possibilidades, num Setor ainda em estágio de evolução, bastante dependente da intervenção estatal para alcançar o seu pleno desenvolvimento, razão pela qual as experiências realizadas, baseadas nesta alternativa de solução, não têm se mostrado promissoras.

Contudo, o menor ou maior êxito das experiências de privatização em curso, não pode servir de referência para se assumir um posicionamento contrário à participação da iniciativa privada, em suas variadas formas e tipos, alijando o setor privado de contribuir no esforço para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento, sem que seja analisada em maior profundidade as demais modalidades possíveis de parceria, notadamente, as alternativas de solução que poderão ser engendradas visando resolver a questão referente à viabilização dos recursos para investimentos no Setor.

Em vista dessa gama de fatores, e partindo do pressuposto de que há uma carência de recursos para investimentos no Setor de Saneamento, a questão central que se discute neste estudo é o da incapacidade das atuais fontes públicas para promover o financiamento dos serviços de saneamento, no contexto atual, face ao quadro de crise fiscal do Estado brasileiro e do elevado déficit dos serviços de saneamento. Nesses termos, a questão que se coloca é: como viabilizar os recursos necessários à universalização dos serviços de saneamento?

Esta questão incitou o autor deste estudo a levantar a seguinte **hipótese** como elemento norteador da pesquisa: que a mobilização dos recursos necessários, objetivando a universalização dos serviços, exigirá a implementação de novos mecanismos de ação compartilhada entre o setor público e a iniciativa privada, visando o financiamento dos serviços.

Estes novos mecanismos podem ser traduzidos em novas fontes de financiamento adicionais às fontes estatais já disponíveis. No âmbito deste estudo, estas novas fontes de obtenção de recursos podem ser traduzidas nas Parcerias Público-Privadas – PPPs e na captação de recursos na Bolsa de Valores.

É **objetivo geral** do presente estudo avaliar a capacidade de financiamento dos serviços de saneamento por intermédio das atuais fontes públicas de financiamento disponíveis, e investigar como a iniciativa privada poderá contribuir no esforço visando o atendimento pleno, diante do grande déficit dos serviços e do elevado volume de recursos que são estimados para se atingir a universalização.

São **objetivos específicos** do estudo, os seguintes:

a) examinar como vem se realizando o financiamento dos serviços de saneamento, com a finalidade de identificar as agências públicas de financiamento envolvidas, as principais fontes de recursos empregados, e os mecanismos de financiamento utilizados, buscando compreender todo o procedimento adotado no financiamento dos serviços;

b) analisar as principais fontes públicas de financiamento dos serviços de saneamento, visando realizar um balanço entre as necessidades de investimento e as disponibilidades de recursos, buscando demonstrar que os recursos públicos disponíveis são insuficientes para promover a universalização dos serviços;

c) investigar em que medida a iniciativa privada e as companhias estaduais de saneamento poderão contribuir no esforço de financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços;

d) verificar como a participação da iniciativa privada no financiamento dos serviços de saneamento poderá ser induzida, por meio do estabelecimento de novos mecanismos de financiamento como as PPPs, já institucionalizadas, e da captação de recursos na Bolsa de Valores, com o intuito de investigar até que ponto este tipo de parceria com a iniciativa privada poderá contribuir no processo de financiamento do Setor objetivando a universalização dos serviços de saneamento.

Diversas são as justificativas para realização deste estudo, podendo-se destacar, entre outras, a melhoria das condições de saúde, de vez que a maioria das doenças e internações hospitalares no país estão correlacionadas a falta de saneamento. Além disso, o gasto em saneamento gera externalidades positivas na saúde pública e na qualidade de vida. O investimento em saneamento contribui também para o crescimento econômico à medida que eleva o retorno dos investimentos realizados e diminui o desemprego, proporcionando grandes benefícios em termos de mitigação da pobreza e da sustentabilidade ambiental.

A metodologia adotada na pesquisa, de aproximação e construção do objeto de estudo, orientou o processo de investigação e exposição do estudo. Consistiu num processo de formulação do problema, explicitação dos procedimentos metodológicos, coleta de dados e definição das etapas para o desenvolvimento da investigação e compreensão do Objeto de Estudo em toda sua extensão.

A formulação do problema partiu da constatação de que os investimentos no Setor de Saneamento encontram-se aquém das necessidades para se atingir a universalização dos serviços. Assim, a presente tese intenta mostrar a dificuldade em promover a universalização contando apenas com investimentos públicos e procura apontar em que medida e através de quais mecanismos a iniciativa privada poderá contribuir nesse esforço.

O procedimento metodológico adotado na pesquisa levou-nos a reunir informações tão numerosas e detalhadas quanto possível sobre o assunto tratado. E, nesse sentido, a pesquisa se desdobrou em dois procedimentos distintos que aconteceram de maneira simultânea no desenvolvimento do trabalho. O primeiro deles, constou da coleta e análise de documentos oficiais, propostas do Governo Federal para o financiamento

dos serviços de saneamento, relatórios de projetos e programas sobre o assunto enfocado, teses universitárias, além de artigos publicados na imprensa e em periódicos das entidades ligadas ao Setor de Saneamento, bem como relatórios e balancetes dos principais fundos estatais de financiamento do Setor de Saneamento: O FGTS e o FAT.

O segundo procedimento da pesquisa constou de entrevistas, que foram aplicadas numa amostra, composta por atores dos seguintes grupos representativos: integrantes do poder público envolvidos com a implementação das ações no Setor de Saneamento; técnicos das instituições financeiras responsáveis pela gestão dos principais fundos públicos; representantes dos agentes privados ligados ao Setor; e analistas independentes voltados ao estudo dos problemas institucionais do Setor de Saneamento (profissionais liberais e consultores).

Estas entrevistas tiveram o objetivo de obter informações sobre os fatores de natureza subjetiva, isto é, de ordem mais qualitativa que foram investigados no estudo, já que este tipo de informação não constava da documentação bibliográfica e documental utilizada na pesquisa. Sua finalidade foi abarcar opiniões, colher informações e levantar propostas de aprimoramento das atuais fontes de financiamento, ainda numa etapa de formulação e concepção, juntos aos atores entrevistados.

A primeira etapa da pesquisa constou da revisão e aprofundamento da literatura existente relacionada ao tema do estudo: financiamento dos serviços de saneamento, crise fiscal, mecanismos de financiamento do Setor de Saneamento e participação da iniciativa privada.

Na segunda etapa procurou-se analisar as experiências internacionais atuais de gestão e financiamento dos serviços de saneamento, bem como as iniciativas de participação do setor privado no saneamento, já em curso no Brasil.

Na terceira etapa, foi desenvolvido o estudo empírico sobre as fontes e mecanismos de financiamento dos serviços, adotando-se como instrumento de pesquisa a análise dos documentos selecionados e entrevistas com atores integrantes dos grupos representativos do Setor.

Na quarta etapa, foi feita uma análise dos resultados obtidos, avaliou-se os resultados da pesquisa empírica buscando-se relacioná-los à fundamentação teórica, realizou-se um balanço entre as necessidades e disponibilidades de recursos e procurou-se mostrar em que medida a iniciativa privada poderá contribuir no esforço visando o financiamento dos

serviços, investigando-se os casos recentes de PPPs e de captação de recursos na Bolsa de Valores.

A Figura 1 apresentada a seguir mostra de forma esquemática a estrutura de desenvolvimento do estudo realizado. Esta estrutura foi desdobrada em seis capítulos, a partir dos quais são apresentados os resultados da pesquisa.

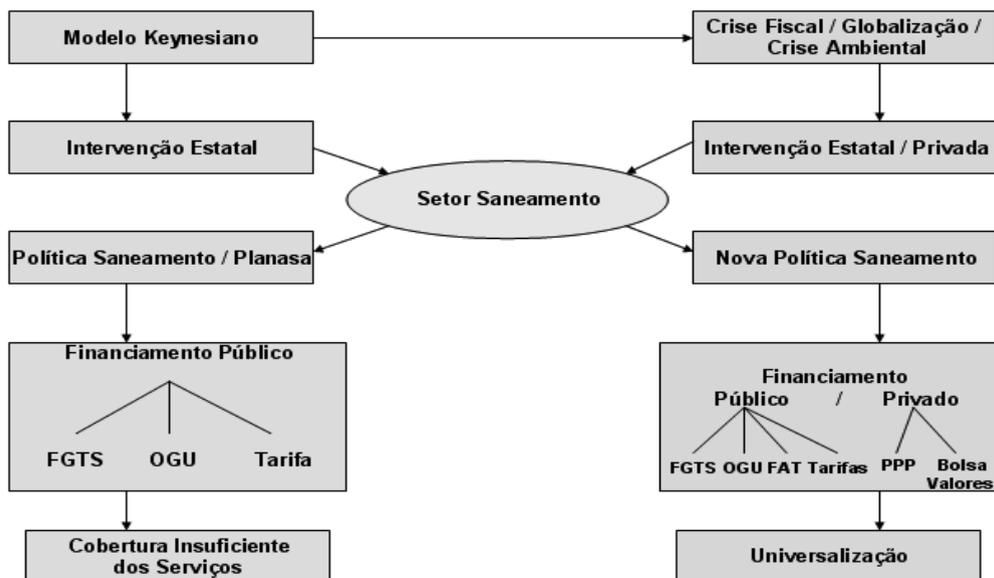


Figura 1 – Esquema da estrutura de desenvolvimento da pesquisa.

Os seis capítulos a seguir anunciados representam os passos-lógicos, por meio dos quais procurou-se cumprir os objetivos da pesquisa, definidos a partir do problema colocado, tendo como elemento norteador a hipótese definida.

Importa destacar que, na apresentação dos resultados da pesquisa optamos por fazer um movimento em espiral partindo dos assuntos mais periféricos ligados ao tema até chegar ao ponto central: a incapacidade do Estado brasileiro em promover o financiamento dos serviços no período de tempo definido para se atingir a meta da universalização dos serviços.

Neste sentido, o primeiro passo do estudo relacionou-se ao aspecto temático da Tese, e foi no sentido de procurar apreender o processo de transformação da intervenção estatal no contexto atual, mormente no que diz respeito ao Setor de Saneamento, bem como de buscar entender o sentido da

mudança ocorrida e em curso, a partir da compreensão dos fatores de natureza estruturais que contribuíram para esta mudança.

O ponto de partida do trabalho foi o de situar, de forma panorâmica, o conjunto de fatores que, no campo econômico, social e político têm concorrido para criação de um cenário de novos desafios aos Estados contemporâneos. Para os objetivos da pesquisa, foram apenas delimitados os fatores que têm interface direta com o tema objeto deste estudo, e que interferem no papel exercido pelo Estado enquanto provedor de bens públicos (como os serviços de saneamento), ora levando o Estado a assumir novas funções ora fazendo-o desincumbir-se de velhas atribuições, ora ainda modificando sua forma da intervenção. Para os limites do estudo estes fatores, inicialmente discutidos, são: a crise do modelo de intervenção estatal baseado no paradigma keynesiano; o fenômeno da globalização econômica associado ao processo de reestruturação produtiva; a crise ambiental, ou mais especificamente a crise da água, pelo fato deste recurso natural se constituir num insumo imprescindível ao Setor de Saneamento.

No item seguinte discute-se como vem se dando o crescimento da participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento no nível internacional, como consequência do estágio de maturidade atingido pelos serviços de saneamento em muitos países e da crise de financiamento dos serviços públicos promovidos pelo Estado.

Neste segmento são examinadas as experiências de gestão privada dos serviços de saneamento realizadas na Inglaterra e na França, cujos modelos de gestão têm se constituído em paradigmas de duas formas específicas de operação e regulação dos serviços que ficaram conhecidas como o “modelo inglês” e o “modelo francês”. Ainda nesta seção são examinadas algumas variações destes dois modelos, que foram implementadas na América Latina, particularmente no Chile, Argentina e México, por incentivo das agências multilaterais de investimento como solução à *crise de gestão dos serviços públicos locais* e como alternativa à *drástica redução dos investimentos pelo setor público*.

Na seção seguinte examina-se o rebatimento das questões anteriormente colocadas e sua influência no contexto nacional. Discute-se, procurando caracterizar, como o conjunto de mudanças estruturais influenciou o processo de transformações institucionais do Estado brasileiro e examina-se como ocorreu a inserção do Setor de Saneamento na agenda desse processo de reformas, dada a importância estratégica do Saneamento para o desenvolvimento do país e no resgate da dívida social.

Resumidamente, analisa-se como se deu as tentativas frustradas, ao longo de mais de vinte anos (1986 a 2006), de estabelecimento de um novo padrão de política pública para o Setor de Saneamento, diante do esgotamento do modelo do PLANASA e dos novos desafios do Setor, em decorrência das modificações de natureza política, econômica e social vividas pelo país. No âmbito deste sub-item discute-se, sucintamente, as quatro propostas formuladas visando o estabelecimento de uma nova Política para o Setor, sem que tivesse havido condições objetivas de se estabelecer uma negociação consensual, entre o governo e os grupos de pressão com atuação no Setor, em torno de uma dessas propostas, até se chegar finalmente ao acordo que resultou no Projeto de Lei sancionado, em 05 de Janeiro de 2007, pelo Presidente da República, a Lei nº 11.445/07.

Levando em conta a importância estratégica da parceria com a iniciativa privada no contexto atual, diante da necessidade de alavancar recursos financeiros e de se buscar um maior nível de eficiência na gestão dos serviços públicos, na última seção do primeiro capítulo discute-se os novos institutos, criados nos últimos anos, além daqueles já institucionalizados e consagrados na Administração Pública, visando ampliar a participação da iniciativa privada nas atividades desenvolvidas historicamente pelo poder público, bem como se analisa as possibilidades de utilização desses novos institutos criados na implementação de ações no campo do saneamento face às especificidades do Setor. Estes novos instrumentos jurídicos, criados após a Constituição de 1988, com a finalidade de regulamentar a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, são: a Concessão e Permissão de Serviços Públicos, a Concessão de Obra Pública, o Contrato de Gestão, o uso da Franquia na administração pública, a Terceirização dos Serviços Públicos e as Parcerias Público-Privadas.

O segundo capítulo foi dividido em três seções. Na primeira delas é feita uma análise ampla do Setor de Saneamento, a partir de suas principais variáveis e indicadores. Nesta seção apresenta-se um quadro geral da situação do Setor de Saneamento no Brasil como forma de mostrar os principais pontos de estrangulamentos, quando se leva em conta fatores tais como: nível de atendimento dos serviços, tipo de prestadores dos serviços, relação entre receitas e despesas, geração de emprego e produtividade, série histórica dos investimentos, tarifa média praticada, perdas físicas e de faturamento, e qualidade dos serviços prestados.

Na segunda seção é analisado o modelo de política pública para o Setor de Saneamento implementado no país no âmbito do PLANASA. A introdução, neste capítulo, dessa análise sobre o PLANASA, tem como objetivo caracterizar este modelo de intervenção (destacando seus principais objetivos, diretrizes, metas e mecanismos de financiamento utilizados), visando apontar as razões de seu esgotamento, face às mudanças estruturais que passam a vigorar no Brasil no período pós-constituinte. Este procedimento busca evidenciar que se tornaria contraproducente qualquer tentativa de reconstituição deste modelo no contexto atual.

Em seguida são apresentados os principais desafios atualmente existentes à universalização dos serviços de saneamento, *objetivo principal da atual política de saneamento*, que se constituem nos principais obstáculos a serem enfrentados e superados no Setor. Entre estes desafios destacam-se, pela natureza e nível de importância, os seguintes: a questão da titularidade dos serviços, ainda não completamente resolvida; a mobilização de um considerável volume de investimentos para cumprir o objetivo do atendimento pleno; o estabelecimento da regulação como condição de controle da prestação dos serviços; a elevação do nível de eficiência das empresas do Setor (no que se refere à melhora do desempenho operacional, modernização da gestão comercial, qualificação dos recursos humanos, modernização do processo de gestão e incentivo ao uso racional da água); e a consolidação do novo Marco Regulatório¹ para o Setor, de forma a permitir a criação de um ambiente de estabilidade.

No terceiro capítulo, é feito, inicialmente, um levantamento das experiências realizadas, a partir de meados da década de 90, de participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento, como resultado do quadro de restrições ao financiamento dos serviços pelo setor público; ocasião em que, pela primeira vez, as empresas estatais de saneamento, tanto municipais quanto estaduais, passam a ser alvo do processo de desestatização induzido pelo governo federal, e já em curso em outros setores dos serviços públicos de infra-estrutura.

No âmbito ainda desta seção, os serviços prestados pelas concessionárias privadas são caracterizados, em termos do contingente populacional atendido, número de municípios favorecidos e sua localização, percentagem da população brasileira beneficiada. São, também, indicados os

¹ O Marco Regulatório em sentido amplo significa o conjunto dos instrumentos - leis, regulamentos, normas, planos, programas e mecanismos de financiamento – a serem definidos pelos diferentes níveis de governo, que de um modo geral definem a forma como deve se dar a prestação dos serviços.

tipos e modalidades de parcerias utilizadas nas experiências de participação do setor privado já realizadas, bem como são apresentadas as restrições à ampliação dos recursos para investimentos; desafio que se verifica igualmente nos serviços prestados pela iniciativa privada, face à necessidade de estabelecimento de novas linhas de financiamento, a juros e prazos compatíveis com a *rentabilidade* do Setor de Saneamento.

Neste mesmo segmento são tecidas rápidas considerações sobre a performance dos serviços prestados pela iniciativa privada, uma vez que, não existem informações consolidadas que permitam uma avaliação sequer dos dois fatores que têm sido utilizados, mais freqüentemente, para justificar a participação da iniciativa privada no Setor: a melhoria da eficiência e o aporte de recursos necessários aos investimentos que se fazem prementes, o que pode ser justificado pelo curto tempo das experiências em curso.

Na seção seguinte são analisados os obstáculos atualmente existentes à ampliação da participação da iniciativa privada. Embora a recente aprovação da Lei nº 11.445/07, que institui as Diretrizes Nacionais para o Setor de Saneamento, aponte, de acordo com a maioria dos atores públicos e privados, para um período de perspectivas alvissareiras para o Setor, uma análise mais detalhada permite identificar um conjunto de obstáculos de difícil superação, diante das restrições de natureza política, econômica e institucional, entre outras, que impõem dificuldades à ampliação da participação da iniciativa privada no Setor, que se de *per si* já são consideráveis, estas dificuldades se avolumam ainda mais quando combinadas entre si.

Em resumo, na última seção do terceiro capítulo são apresentados os obstáculos e possibilidades à ampliação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento no contexto atual, diante das características da provisão dos serviços de saneamento no Brasil e de seu atual estágio de desenvolvimento.

O quarto capítulo contempla uma análise das empresas estaduais do Setor de Saneamento, enfocando, entre outros, os aspectos relacionados à gestão dos serviços prestados por estas empresas, em sua área de exploração. Na primeira seção discute-se, principalmente, como os serviços são remunerados por meio das tarifas praticadas, e as dificuldades que se impõem ao aumento do atual padrão de remuneração.

O enfoque principal do quarto capítulo, feito na última seção, está assentado na análise da situação econômico-financeira das empresas

estaduais de saneamento, mediante uma análise dos principais indicadores de desempenho gerenciais e índices de balanço; procedimento este de fundamental importância para se avaliar a capacidade de investimento destas empresas, a partir de seus próprios recursos. São também examinadas as fortes restrições fiscais ao endividamento das empresas, impostas pelo Governo Federal, diante da necessidade de redução do nível de endividamento do país.

No capítulo quinto, examina-se, primeiramente, a capacidade de financiamento dos serviços de saneamento pelo setor público, através do exame pormenorizado das fontes públicas de recursos tradicionalmente utilizadas pelos prestadores de serviços no financiamento dos investimentos no Setor, a saber: recursos fiscais do tesouro, recursos do FGTS, recursos do FAT, recursos próprios das empresas e recursos provenientes da gestão hídrica. Estas fontes de recursos, objeto de pesquisa empírica neste estudo, são alvo de investigação quanto aos seus traços conceptivos, agências responsáveis pela gestão dos recursos, clientela alvo, suas linhas de financiamento e programas de investimentos, condições para a obtenção dos recursos e montantes disponíveis para investimentos.

O passo seguinte teve como objetivo principal a realização de um balanço entre a necessidade de recursos, visando alcançar a universalização dos serviços, e a capacidade de financiamento através do setor público, com o que se procurou demonstrar a insuficiência de recursos públicos para se atingir o objetivo alvo da atual Política de Saneamento, face à crise fiscal do Estado brasileiro.

Em decorrência desta última questão, no sexto e último capítulo, é feita uma investigação sobre a possibilidade de mobilização de recursos junto ao setor privado. Examina-se, em duas seções, a institucionalização dos dois novos mecanismos de financiamento dos serviços de saneamento, que contam com recursos provenientes da iniciativa privada, e são considerados os mais promissores, a saber: as Parcerias Público-Privadas - PPPs, já instituídas e em implementação no país, e a captação de recursos na Bolsa de Valores, mecanismo já utilizado por três empresas do Setor, buscando com isso mostrar como estes mecanismos poderão contribuir no processo de financiamento dos serviços, tendo como alvo o atendimento pleno.

A conclusão do estudo foi no sentido de expor, de um lado, os obstáculos observados para se viabilizar o financiamento dos serviços de saneamento a partir da disponibilidade das atuais fontes públicas de recursos,

e de outro lado, apontar as possibilidades de mobilização de recursos junto à iniciativa privada, por intermédio dos dois mecanismos de financiamento dos serviços, entre os demais, que têm apresentado maiores possibilidades de contribuir no processo de financiamento dos serviços: as PPPs e a captação de recursos na Bolsa de Valores.

CAPÍTULO 1. REFERÊNCIAS TEMÁTICAS CONCEITUAIS.

1.1 CRISE DO PARADIGMA KEYNESIANO DE INTERVENÇÃO ESTATAL, GLOBALIZAÇÃO E CRISE DA ÁGUA.

Este item tem como objetivo expor, de forma panorâmica, o conjunto de fatores que, no campo econômico, social e político tem concorrido para criação de um cenário de novos desafios aos Estados contemporâneos. Para a abrangência deste trabalho, cumpre-nos delimitar os fatores que têm interface com o tema objeto deste estudo e que interferem no papel exercido pelo Estado enquanto provedor de bens públicos (como os serviços de saneamento), ora levando o Estado a assumir novas funções ora fazendo-o desincumbir-se de velhas atribuições, ora ainda modificando sua forma da intervenção. Para os limites deste estudo estes fatores são: a crise do modelo de intervenção estatal baseado no paradigma keynesiano; o fenômeno da globalização econômica; a crise ambiental, ou mais especificamente a crise da água, pelo fato deste recurso natural se constituir num insumo imprescindível ao Setor de Saneamento.

A crise de distribuição que atingiu o Sistema Capitalista nas primeiras décadas do século passado, que resultou na grande depressão dos anos 30, teve como saída a solução preconizada pelo economista inglês John Maynard Keynes, que modificava os postulados da macro-economia clássica liberal, mediante a introdução de uma nova componente nas leis que regem a economia: a forte intervenção do Estado, investindo, controlando e regulando o mercado.

Esta teoria econômica, que passou a ser denominada de keynesianismo, veio se tornar a base dos três modelos de Estados contemporâneos¹, que emergem no pós-guerra, a saber: o Estado de Bem-Estar Social (típico dos países capitalistas avançados do mundo ocidental), o Estado Desenvolvimentista (característico dos países periféricos do capitalismo, do chamado Terceiro Mundo) e o Estado Socialista (próprio dos

¹ Cumpre assinalar inicialmente que estes três modelos de Estados são desdobramentos do Estado Moderno, na sua configuração de Estado Nacional, tendo como características básicas a soberania e a territorialidade definidas, o interesse público (como pedra angular da Administração Pública), a separação Estado x sociedade (e a consequente delimitação entre a arena pública e a privada) e enquanto espaço de exercício do poder decisório.

países de economia planificada do Leste Europeu²). Estes três modelos têm em comum, como características básicas, o **Estado como categoria central e a sua conseqüente intervenção na ordem econômica, política e social.**

O Estado de Bem-Estar Social surge como resposta à crise do capitalismo que expõe os limites do Estado Liberal em proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico.

“Neste modelo, o Estado exerce diretamente as funções de regulação do mercado e de reprodução da força de trabalho, oferecendo condições materiais de bem-estar à classe trabalhadora fora dos mecanismos de mercado, ao mesmo tempo em que articula o conflito e as disputas entre diferentes frações do empresariado” (MAGALHÃES, 2003, p.156).

Nos países que adotaram o modelo do Estado de Bem-Estar Social³ foi onde o processo de intervenção estatal se aprofundou de forma mais radical. Os pilares sobre os quais se assentou o modelo do Estado de Bem-Estar Social foram: a generalização do ‘*modus*’ fordista de produção⁴, o consenso em torno do paradigma keynesiano, a manutenção de um ritmo de crescimento elevado, os ganhos fiscais crescentes, a estabilidade econômica internacional, a industrialização dos países capitalistas desenvolvidos e a adoção do regime democrático no acesso ao poder. O modelo também se assentou na utilização intensiva dos recursos naturais.

Os países de *economia planificada e em desenvolvimento* põem em curso, de modo semelhante, formas mais ou menos diferenciadas do modelo anterior, com maior ou menor grau de intervenção estatal em seus processos de desenvolvimento no período posterior à segunda grande guerra. Nestes países, o Estado assume o papel de principal agente do desenvolvimento econômico, por meio da oferta de infra-estrutura produtiva e social, da

² Nestes países o modo de produção é baseado na apropriação coletiva realizada pelo Estado, em nome da sociedade (ou da classe operária). Os mecanismos competitivos de mercado são suprimidos em favor da gestão burocrática, baseada na planificação central da economia, decorrente da propriedade estatal dos meios de produção. O Estado substitui o mercado na alocação dos recursos, exacerbando o seu papel de interventor na ordem econômica, política e social.

³ O Estado de Bem-Estar Social está associado à consolidação das políticas sociais. Neste modelo as organizações do patronato e da classe trabalhadora, coordenadas pelo Estado, passaram a atuar de forma agregada, formulando grandes linhas de políticas que visaram garantir emprego, níveis salariais, estrutura tributária e redistribuição de renda necessária para manter o padrão de consumo do mercado interno. Para uma visão abrangente deste modelo encaminho ao excelente estudo realizado por Suely Leal (1990).

⁴ O modelo fordista de produção caracterizou-se pela profunda divisão e especialização do trabalho, em grau elevado de padronização, importância das economias de escala como fator de redução dos custos, forte tendência a verticalização e pouca preocupação com a qualidade.

produção de bens e serviços destinados ao consumo de massa, e da marcante presença na *provisão dos serviços públicos*.

Durante cerca de 30 anos (entre 1945 e 1975), os países que adotaram o modelo de **Estado intervencionista**, ou formas variadas do mesmo, como é o caso do Modelo Desenvolvimentista, adotado pelo Brasil, experimentaram grande desenvolvimento.

Não obstante o desenvolvimento alcançado, ainda no início dos anos setenta, em pleno apogeu do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais do Sistema Capitalista, os teóricos do Estado, Claus Offe e James O'Connor⁵ analisando a trajetória de evolução do Estado no pós-guerra lançaram a argumentação de que os problemas de *natureza fiscal e de legitimidade* levariam a uma crise sem precedentes.

Esse argumento era quase uma “profecia”, ou parafraseando Gabriel Garcia Márquez: “*uma tese de uma crise anunciada*”⁶. Menos de uma década depois se assistia em todo o mundo a uma crise sistêmica nos países que adotaram o modelo de Estado inspirado no *paradigma keynesiano*.

Com efeito, em meados dos anos 70, a expansão ‘Welfare State’⁷ começa a dar sinais de esgotamento, a partir dos dois choques provocados pelo aumento dos preços do petróleo, e da decisão unilateral dos Estados Unidos da América – EUA de acabar a paridade do dólar com as reservas em ouro, bem como de aumentar a taxa de juros internacional para combater seu déficit público, fatores que vão causar aumento da taxa de inflação, desequilíbrios no sistema de trocas internacionais e nos mercados internos, e na capacidade de absorção da mão-de-obra.

Estes fatores, somados à questão do elevado déficit fiscal do Estado antecipado por O’ Connor, vão por em cheque ou, melhor dizendo, por em crise o funcionamento do modelo baseado no paradigma keynesiano induzindo uma ruptura.

Esse contexto ampliou as limitações do capitalismo monopolista de Estado, e também do socialismo real, produzindo uma crise que tem se caracterizado e se desdobrado em três processos complementares e mutuamente dependentes: a crise fiscal do Estado, a crise no modo de intervenção e a crise no modo burocrático de administrar o Estado.

⁵ Vide Claus Offe (1984), Tempo Brasileiro, e James O’Connor (1973), St. Martin’s Press.

⁶ Trocadilho feito a partir do título do Romance de Garcia Márquez: “Crônica de uma morte anunciada”.

⁷ Designação inglesa de estado de bem-estar social.

A crise de natureza fiscal decorre do excesso de demanda associada à baixa capacidade de arrecadação e gestão do sistema estatal. É, dizendo de outra forma, uma crise de financiamento que põe em cheque a intervenção do Estado, de vez que, seu perfil redistributivista, de inspiração keynesiana, atingiu o seu limite, em decorrência de uma gama enorme de problemas entre os quais se pode apontar: déficit público, inflação crônica, excesso de burocracia, regulamentação econômica cada vez maior, ineficiência da burocracia, corrupção administrativa e crise de governança.

A crise no modelo de intervenção decorre dos limites do modelo interventor / produtor do Estado. Este modelo levou a um crescimento desmensurado do tamanho do Estado, tendo como resultado estrangulamentos, disfunções, ineficiências e excessiva centralização das ações em razão do gigantismo, que terminou por transformar o Estado num “leviatã”⁸.

A crise da forma burocrática de administrar é inerente ao próprio modelo, que dá ênfase exagerada aos processos de controle que passam a se transformar na razão de ser da máquina pública. A administração burocrática apresenta-se excessivamente lenta e rígida para responder aos desafios da sociedade contemporânea. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica de servir a sociedade.

Essas três vertentes da crise do Estado têm servido de motor aos processos de mudança, em todo o mundo, passando os Estados nacionais a adotarem um conjunto de políticas públicas visando reformar as instituições do Estado (Reforma do Estado), que tem sido caracterizado por processos de desregulamentação da atividade econômica, incentivo ao investimento privado, contração do gigantismo, redução do déficit fiscal, queda da taxa de inflação, eliminação da ineficiência alocativa do setor público, aumento da performance estatal na implementação das políticas públicas; tudo isso visando um aumento da capacidade de governança e governabilidade.

Por outro lado, entre o final da década de 80 e início dos 90, o cenário mundial foi sendo dominado por profundas transformações de natureza comunicacionais, econômicas, culturais e tecnológicas, que têm contribuído para alterar profundamente o papel desempenhado pelo Estado na Nova Ordem Internacional.

⁸ Alusão à figura mitológica que deu título ao livro de Hobbes: *Leviatã*, Martin Claret, 2001.

Com efeito, a cena mundial tem se transformado pelo processo da globalização econômica⁹, da reestruturação produtiva (decorrente do aumento da automação, informatização, telemática e robotização, nos processos industriais - 3ª Revolução Industrial¹⁰), e pelo galopante aumento do processo de financeirização da economia¹¹, ao lado da emergência de novos temas, de abrangência internacional, tais como: meio ambiente, migrações, segurança, conservação de recursos bioenergéticos, entre outros, que envolvem atores e formam cenários que tem fugido ao controle meramente estatal, passando a exigir novas concepções do que deva ser o papel do Estado.

Num cenário internacional multipolarizado, característico do processo de globalização, a amplitude dos recursos necessários para manter as economias competitivas e para prover os bens públicos ultrapassam a capacidade da maioria dos Estados isolados, que buscam formar *blocos regionais*¹² capazes de integrar as respectivas economias e articular decisões comuns. Neste contexto, “o Estado-Nação e seu elemento fundamental, a soberania (como poder de mando único, exclusivo e excludente em dado território), perde importância e dá lugar a outras formas de organização com dimensões supranacionais” (MAGALHÃES, 2005, p.217).

A Revolução Tecnológica em curso enfraqueceu mais ainda a capacidade dos Estados de continuar protegendo os mercados internos, territorialmente definidos, mediante os quais se manifestava sua soberania em termos de organização do capital e do trabalho nacionalmente vinculados, mormente, nos países do segundo e terceiro mundo que viram

⁹ A globalização econômica surge com a expansão das empresas transnacionais e com a multiplicação dos tratados de integração econômica. Este processo se caracteriza como uma mudança quantitativa que se transformou numa mudança qualitativa, a partir da grande diminuição dos custos de transporte e comunicação, implicando em: aumento do comércio mundial e integração dos mercados nacionais; ampliação dos investimentos internacionais; maior capacidade de investimento das multinacionais; perda ou declínio da capacidade regulatória dos Estados.

¹⁰ Este processo se caracteriza pela aplicação direta da pesquisa científica avançada na criação de novas tecnologias, que revolucionou os métodos de produção e lançou ao mercado uma geração de novos produtos. Paralelamente ocorreu a automação e robotização dos processos industriais, que reduziram as necessidades de mão-de-obra e ampliaram a produtividade. Segundo Magnoli (1994), a microeletrônica, a informática, a telemática, a biotecnologia e a química fina são componentes principais dessa nova revolução industrial.

¹¹ Este processo tornou a economia internacional transnacional, na medida que o capital financeiro multinacional muda de um país para o outro sem qualquer intervenção dos respectivos bancos centrais, correndo atrás daqueles países que lhes oferecem melhores oportunidades de retorno do investimento (mão-de-obra qualificada, estabilidade econômica e política, e legislação mais favorável ao capital estrangeiro).

¹² O processo de integração de Estados soberanos formando os chamados **Blocos Regionais** funda-se em quatro bases que se inter-relacionam: a base econômica, a política, a social e a jurídica.

umentar a concentração de renda e diminuir o seu poder de barganha no mercado internacional.

O surgimento das novas tecnologias coloca em crise o modelo fordista de organização da produção, trazendo como consequência modificação nas formas de concorrência e seu acirramento em nível mundial, levando a um aumento da competitividade. A nova alternativa de produção¹³ gira em torno de um sistema mais flexível, prevalecendo uma preocupação com a qualidade, horizontalização da produção, polivalência do trabalho e terceirização.

Na dimensão científica assiste-se a substituição da sociedade industrial pela do conhecimento, acompanhada pelo declínio das vantagens comparativas naturais (solo, clima, mão-de-obra e abundância de matéria-prima) em relação ao papel das vantagens construídas (conhecimento, tecnologia, modelos e técnicas organizacionais).

As empresas transnacionais desenvolveram novas modalidades de fusão e integração, voltadas para a competição no mercado globalizado. Paralelamente, acontece uma crescente integração dos mercados financeiros internacionais com a desregulamentação das bolsas de valores (da Europa, EUA e Japão) e a especulação monetária, que derrubam as barreiras nacionais.

O padrão produtivo adotado pelas empresas transnacionais estrutura-se pela fragmentação e especialização, dando lugar à internacionalização do processo produtivo ou de sua desterritorialização. Neste processo, como observa Octávio Ianni, “formam-se estruturas de poder econômico, político-social, e cultural internacionais, mundiais ou globais, sem qualquer localização nítida neste ou naquele lugar, região ou nação [...] parecendo flutuar por sobre Estados, fronteiras, moedas e línguas, grupos e classes, movimentos sociais e partidos políticos” (IANNI, 1993, p.93).

Neste novo padrão produtivo passa a ser possível a estruturação do processo industrial em uma rede na qual vários micro-processos independentes vão se somando e integrando. Emerge possível, neste contexto, a internacionalização da organização industrial.

À impressionante flexibilização da produção econômica e à enorme mobilidade de capitais financeiros vai se agregar também a transnacionalização dos mercados, “que para se afirmar, acabam por transpor

¹³ O novo modelo de produção vem sendo denominado de toyotismo ou pós-fordismo.

os limites geográficos das economias nacionais, limitando crescentemente a execução das políticas cambial, monetária e tributária dos Estados nacionais” (MARQUES NETO, 2002, p.109).

A opulência do setor financeiro, *envolvendo também as bolsas de valores e os fundos mútuos e de pensão, exerce um papel de vulto neste novo estágio do capitalismo*, que passa a obscurecer no cenário econômico mundial setores de ponta do capitalismo industrial, como a produção de bens de capital, indústria automobilística, química, entre outros.

Na área de transportes ocorreram também enormes avanços, que envolvem meios mais velozes e confiáveis, bem como o uso de sofisticados recursos logísticos, que permitem uma circulação de bens e mercadorias em quantidade e velocidade nunca antes cogitáveis.

A confluência dos fatores acima, “implementou uma nova forma de competitividade no mercado internacional e vem provocando a conversão das economias nacionais num sistema mundial unificado, suscitando a rediscussão de conceitos como soberania, cidadania e Estado, para a construção de um novo ordenamento institucional capaz de lidar com a realidade em acelerado processo de transformação” (MAGALHÃES, 2005, p.219).

A grande mudança ocorrida reorganizou as condições de competição no mercado internacional. Em resposta surgem as propostas de **redirecionamento dos serviços públicos**, bem como novas tendências de articulação da produção e dos mercados, maiores limites ao escopo da atuação do Estado e a consolidação de novos padrões de estratificação social que passaram a se forjar com o movimento da globalização, hoje já considerado um fenômeno irreversível que assume contornos antes incogitáveis.

Deriva deste contexto da globalização um plexo de fatores que coloca o Estado, e seus instrumentos de intervenção, num contexto histórico muito diverso daquele no qual foi gestado os elementos que o caracterizam, fazendo-se necessário a emergência de um *novo arcabouço institucional* e a definição de novos mecanismos de intervenção mais ajustados à realidade atual.

Por outro lado, assiste-se no momento atual a emergência de vários tipos de processos de estratificação social e parcelamento da esfera privada, aqui denominados de *fragmentação social*, envolvendo manifestações como

o *neocorporativismo*¹⁴, o *pluralismo*¹⁵ e o surgimento de *movimentos sociais*¹⁶.

Estes movimentos dão origem ao surgimento de novos atores sociais e políticos que fogem da estrutura básica da institucionalidade estatal do Estado Moderno, tal como definido em sua origem, caracterizada pela separação entre *Sociedade e Estado* e entre a instância *pública e a privada*¹⁷.

Estes novos atores se organizam em nucleações de interesses, em torno das quais se criam estruturas associativas, que como corpos autônomos passam a se relacionar com a esfera pública e a exigir o atendimento de suas demandas, que ao serem incorporadas vão contribuir para o processo de multiplicação e explosão das demandas que caracterizam a crise do modelo de Estado intervencionista.

De fato, no momento atual tem se verificado uma tendência ao aumento das demandas e diminuição da capacidade do Estado em atendê-las. Neste contexto, o Estado tem sido triplamente desafiado, pois as demandas se apresentam: (i) crescentes, pelo contínuo aumento das exigências sociais; (ii) complexas e contraditórias; e (iii) apontam para a impotência do Estado em respondê-las, quer por exigüidade de recursos, quer por inadequação de fluxos e procedimentos.

Outro aspecto que merece ser registrado diz respeito às modificações de funções do Estado resultante do *processo de colapso da célebre dicotomia público/privado*, que tem início a partir do instante em que, de um lado, o Estado passou a intervir na economia e a assumir as funções de provedor das necessidades sociais transpondo a seara antes reservada ao privado; de outro lado, depois que o Estado foi levado a utilizar fórmulas

¹⁴ Diferente do corporativismo tradicional de corte fascista, que emerge no Brasil na década de 30, o neocorporativismo, ou corporativismo societal, é aquele em que agrupamentos sociais, em regra originados de agregações de classe ou profissional, passam a se autonomizar frente ao Estado, transformando-se em permanente elemento de pressão e contraposição.

¹⁵ O pluralismo caracteriza-se pela crescente formação de clivagens sociais a partir de processos de marginalização cultural, étnica, social ou religiosa. Este movimento pode ser entendido como o surgimento da segmentação social em grupos marginalizados que se agregam em torno de interesses comuns, relacionados inicialmente a mecanismos de proteção contra repressões e violações para compensação de sua hipossuficiência. Posteriormente, tais grupos adquirem um caráter de reivindicação ou pressão sobre os aparatos social e estatal.

¹⁶ Os movimentos sociais surgem a partir da década de 70, a partir de grupos de pessoas que se juntam em torno de necessidades específicas e concretas que afetam a vida de seus membros. Inicialmente têm baixa institucionalidade e são excessivamente centrados em suas metas. No segundo momento tais grupos passam a pelear não mais por questões concretas de seu dia-a-dia, incorporando também pautas de reivindicações pós-materialistas, como a preservação do meio ambiente, o pacifismo, a condição de gênero.

¹⁷ Sobre o assunto ver Mora, Luis de La et. al. (2006).

empresariais e a adotar sofisticados mecanismos empresariais (como as participações societárias, fusão e incorporação empresarial, *joint ventures*, acordos de acionistas, contratos de gestão, propriedades cruzadas, grupos societários) para realização não só de serviços públicos como também de atividades econômicas.

Por sua vez, os fenômenos da globalização econômica e da fragmentação social contribuem, também, para pulverizar e aprofundar ainda mais a linha demarcatória entre o que é público e o que é privado, passando a ser freqüente e crescente o intercâmbio entre instrumentos, valores, pressupostos e procedimentos, resultando no que se convencionou chamar de “socialização do Estado” e de “estatização da sociedade”.

Como resultado da superação dessa dicotomia clássica assiste-se ao galopante processo de privatização do público, por meio da substituição do Estado, enquanto definidor dos interesses gerais, por grupos e corporações, o que antecipa a necessidade de re-enquadrar o Estado na perspectiva defendida por Marques Neto, de sua republicação¹⁸.

Diante desse complexo de fatores florescem propostas antagônicas do que deva ser o papel do Estado (apesar de desfocadas quanto a uma perspectiva de sua republicação); de um bordo, constrói-se um discurso (o

¹⁸ Sobre o assunto encaminho ao excelente estudo de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, *Regulação Estatal e Interesses Públicos* (2002, p.171-212). Como coloca este autor, a republicação do Estado deve ser entendida não como a volta aos pressupostos conformadores do Estado Moderno, mas como a superação desses pressupostos tendo por guia a proteção dos interesses que não se encontram protegidos ou representados na nova configuração econômica e social. Este processo aponta para a superação da dicotomia público/privado e para o afastamento de que público corresponde exclusivamente ao que é estatal. Na noção de republicação tem-se presente que o Estado não poderá assumir os desafios de promover a integração social se não for capaz de atuar realmente como um ente público, o que aponta para uma radical democratização do exercício do poder decisório política, capaz de impedir o predomínio absoluto dos interesses especiais sobre os interesses difusos dos grupos hipossuficientes, porquanto os que mais necessitam participar são justamente os que menos têm condições de fazê-lo. Não se trata de uma perspectiva ingênua de identificar o Estado com os mais pobres e excluídos. Trata-se de eleger pautas seletivas de atuação do Estado, de modo a coadunar sua função de mediador de interesses especiais com a tarefa na qual o Estado é insubstituível de defensor dos interesses dos que não lograram ser representados no jogo social e político. Por sua vez, a republicação não significa a volta da perspectiva de imunidade a todo e qualquer interesse privado, mas o reconhecimento da existência e legitimidade de inúmeros interesses privados, desde que não particularísticos. Neste sentido, o processo de republicação reveste-se de outro componente central: trata-se da descontaminação da esfera pública pelos interesses particularísticos que se imiscuem no espaço público, patrimonializando bens, direitos e oportunidades pertencentes à coletividade. Impede assim a captura sub-reptícia do poder político por interesses particularísticos ou sua colonização por interesses especiais. Em suma, a republicação trata de re-enquadrar o Estado na perspectiva de ser a um só tempo, um mediador dos interesses especiais, promotor e protetor de interesses difusos. Assim, a questão do intervencionismo estatal não se coloca, por exemplo, em torno da privatização ou não de utilidades públicas, mas do efetivo controle público, apto a preservar os interesses difusos envolvidos numa dada situação. Nesses termos, o Estado pode atuar em estreita articulação com o setor privado, mas não pode renunciar ao seu poder decisório.

da minimização ou da prescindibilidade do Estado) que preconiza a retirada do Estado de todos os campos em que os atores econômicos possam atuar com maior eficiência ou desejem atuar com ampla liberdade. De outro bordo, pelega-se pela manutenção de um modelo de Estado já ultrapassado, superado pela realidade social e econômica hodierna, caracterizado pelo seu estilo centralizado, autoritário e burocrático de governo, quando, na verdade, as novas demandas e os novos condicionantes decorrentes do cenário da globalização requerem a revitalização das estruturas estatais, de forma a maximizar sua eficiência na execução das reformas necessárias na gestão interna e na inserção externa, em estreita articulação com os atores privados.

De fato, como ressalta Peter Evans (1997, p.67), dados comparativos do desempenho de diferentes países sugerem que a maior participação no comércio mundial está associada ao aumento e não a redução do papel do Estado (embora que em outras bases de intervenção). Além disso, a observação das nações que tiveram maior êxito econômico nos últimos 30 anos, sugere que uma alta institucionalidade estatal pode constituir uma vantagem competitiva numa economia globalizada.

O exame do caso dos Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático, realizado por Evans, destaca o papel decisivo do Estado no desencadeamento e na sustentação de estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento econômico¹⁹.

Segundo Diniz, nestes países asiáticos, “através de intervenções seletivas, da combinação de incentivos ao setor privado associado à exigência de desempenho, foi possível levar à prática projetos compartilhados de transformação da estrutura produtiva e da inserção inovadora no mercado internacional. Nesta modalidade de industrialização tardia, o estreitamento dos vínculos entre os setores público e privado, ao invés de propiciar formas predatórias de articulação empresário-Estado, levando a resultados sub-ótimos do ponto de vista da sociedade como um todo, conduziu a um esforço cooperativo voltado para o aprofundamento da

¹⁹ Evans, a partir do exame dos países em desenvolvimento do Leste Asiático, apresentou importante contribuição a abordagem institucional, desenvolvendo o conceito de **automia inserida**. Essa noção abarca um complexo de fatores, combinando a independência do Estado em face de interesses de caráter particular com capacidade de inserção na sociedade, configurando um Estado ativo, com forte poder de regulação e alta capacidade fazer valer suas decisões, garantido ao mesmo tempo, o necessário respaldo político para implementar a agenda pública. Sua análise aponta para a importância de se levar em conta o exame da estrutura interna do Estado, aliado ao estudo do caráter da articulação Estado-sociedade. Neste sentido, além de implantar uma burocracia autônoma e meritocrática faz-se necessário a construção de sólidas bases com os atores privados estratégicos. Vide Evans (1993): “O Estado como problema e como solução”.

industrialização e para implementação de objetivos abrangentes de longo alcance” (DINIZ, 2000, p.62).

A convergência dos fatores anteriormente discutidos e seus elementos associados, como a fragmentação social e a superação da dicotomia público-privado, põe à prova as bases em que se ergue o Estado Moderno, ao menos na configuração dos Estados nacionais, e impõe a necessidade de construção e um novo pacto social, um novo contratualismo²⁰ – tomando por base a idéia de reforma que leve a sua republicização, tendo como atores as grandes organizações econômicas, sindicatos, partidos políticos, e a burocracia estatal, além dos grupos de interesse difusos/especiais presentes na sociedade.

Sem querer estender o debate em torno de uma nova configuração do Estado para além dos limites deste estudo, nos parece que o enfoque necessário cinge-se aos contornos de uma nova concepção de Estado e a ele atrelado um novo paradigma de Administração Pública que ofereça instrumentos (conceitos, métodos, mecanismos, institutos, etc) para a atuação do poder público neste novo contexto, condição indispensável para que o Estado possa ter condições de responder às suas obrigações constitucionais.

Em suma, à luz das transformações anteriormente divisadas, parece-nos superada a atual forma de atuação do poder público, devendo a Administração Pública, para fazer frente ao processo de reforma do Estado (no sentido amplo do termo, sem atrelamento a qualquer linha ideológica), pautar-se pelas seguintes diretrizes, a saber: (i) o fortalecimento do papel regulador do Estado, (ii) sua reestruturação de modo a privilegiar em seu campo de ação os interesses dos atores revestidos de hipossuficiência social²¹, (iii) sua permeabilidade e interconexão com todos os atores sociais movidos por interesses especiais ou difusos, (iv) a permanente transparência e motivação no exercício da mediação e efetivação da ação estatal, (v) sujeição da atividade estatal aos mecanismos de controle social, e (vi) atuação estatal em articulação e estreita colaboração com a iniciativa privada, sem renunciar ao poder de decisão, visando alcançar os objetivos de desenvolvimento a longo prazo.

²⁰ Sobre esta perspectiva ver Santos, Boaventura de Souza (1999).

²¹ O conceito de atores hipossuficientes diz respeito aos atores sociais excluídos, caracterizados pelos seus interesses difusos, e que, efetivamente, carecem de uma ação pública compensatória, distributiva e niveladora. Diferem dos demais grupos de pressão e de influência, caracterizados pelos seus interesses especiais, que apesar de legítimos, dispõem de amplo acesso aos centros de poder no interior do Estado.

Em outro polo, ao lado do conjunto de mudanças anteriormente colocadas, a partir do final da década de 60, a humanidade começa a se dar conta²² de uma outra crise de natureza sistêmica e estrutural: **a crise ambiental**.

Com efeito, o modelo de desenvolvimento adotado no pós-guerra, com base no paradigma keynesiano, fundamentava-se num aumento da demanda efetiva, por meio da elevação do nível de emprego e introdução de novas técnicas de produção, mediante um aprofundamento do processo de industrialização e da expansão da infra-estrutura econômica, estando a dinâmica desse processo de desenvolvimento subordinada a lógica do *crescimento econômico* ilimitado²³, sem levar em conta a capacidade de suporte dos diferentes ecossistemas do planeta com os quais a sociedade humana interage.

Como conseqüência do acelerado processo de industrialização, da urbanização associada e da introdução de técnicas mais avançadas de produção, a humanidade se depara com impactos ambientais em larga escala, que afetam a biosfera de forma radical. São impactos que vão desde manifestações localizadas, como a poluição da água dos rios ou do ar de certas cidades, até aqueles maiores decorrentes do uso e da extração até o esgotamento de recursos naturais não-renováveis, causando degradação em escala mundial, como a deterioração da camada de ozônio, o aquecimento global do planeta, o aumento do nível dos oceanos, a escassez da água doce e até o risco de exposição aos efeitos de radiações nucleares.

De fato, a segunda metade do século XX se torna pródiga em exemplos de degradação ambiental em todo o planeta. É a poluição dos recursos hídricos por dejetos domésticos e metais pesados, reduzindo as

²² Essa tomada de consciência tem início com a contribuição do Clube de Roma, em 1968, a partir da discussão sobre os *Limites do Crescimento*; prossegue com o debate sobre a *qualidade* do processo de desenvolvimento, através da Conferência da ONU realizada em Estocolmo, em 1972; deságua, em 1987, em uma nova Conferência da ONU, no contexto da qual é lançado o conceito do *Desenvolvimento Sustentado*; e culmina com a Conferência de 1992, denominada Cúpula da Terra, com a realização de um amplo pacto sobre as questões ambientais, subscrito por 114 chefes de Estado, e a aprovação dos seguintes documentos: a Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção sobre a Biodiversidade e a Declaração sobre as Florestas, todos eles voltados para o cumprimento de obrigações ambientais e de redirecionamento do processo de desenvolvimento.

²³ Esta questão não escapa a observação arguta dos grandes teóricos do desenvolvimento com Celso Furtado, que expõe a incapacidade do modelo de desenvolvimento econômico – puro e simples – para captar as transformações estruturais, ou seja, a interação do econômico com o não econômico, e para registrar as completas reações com o sistema social e com o ecossistema, que deriva da forma como é apreendida a realidade econômica que lhe é subjacente. Por esta razão, Furtado proclama, já em meados dos anos 70, que a idéia de desenvolvimento econômico, com ênfase apenas no crescimento econômico, é simplesmente um *mito*. (sobre o assunto ver Furtado, 2000).

reservas de água doce do planeta; é a poluição do solo por agentes químicos decorrentes de práticas agrícolas inadequadas; é a poluição do ar pelo lançamento de gases e partículas sólidas de carbono provocando chuvas ácidas e o aquecimento global; é a redução da biodiversidade e o desaparecimento até de diferentes ecossistemas. Sem falar na questão da pobreza crônica decorrente de um modelo de desenvolvimento que teve sua dinâmica circunscrita a uma lógica dos meios quando deveria privilegiar os fins, isto é, a qualidade e a melhoria das condições de vida da população, sem comprometer inclusive o desenvolvimento das gerações futuras.

No contexto da crise ambiental, a questão da redução da oferta hídrica para os mais diferentes fins, assume uma posição de relevo, podendo esta problemática ser traduzida como uma *crise da água*, devido ao crescimento acelerado do consumo.

Embora a Terra possa ser considerada por alguns um planeta da água, pelo fato de que 70% da superfície do planeta é coberta por água, as reservas de água doce representam apenas 3% dos recursos hídricos disponíveis. E, ainda assim, uma parte considerável deste estoque é de difícil acesso, pois é constituída de reservas muito profundas e de placas de gelo. De modo que, no total menos de 1% das reservas hídricas planetárias está à disposição da humanidade. Ademais, este recurso vital está longe de ser disponível de maneira homogênea, sendo desigualmente distribuído em termos sociais. Enquanto nos EUA o consumo diário por pessoa alcança o valor de 600 litros, certos países africanos dispõem de menos de 10 litros.

Durante o século XX, o consumo d'água cresceu consideravelmente, pois se ampliou a multiplicidade de suas aplicações: na navegação, pesca, produção de energia e no turismo. As superfícies irrigadas foram multiplicadas por seis, as necessidades de água para fins industriais foram multiplicadas por trinta e continuam sempre crescentes, devido ao papel da água como solvente, diluidor e na refrigeração. Segundo Deléage, “são necessárias 10 toneladas de água para refinar uma tonelada de petróleo, 250 toneladas para fabricar uma tonelada de papel, 5 mil toneladas para obter uma tonelada de fibras sintéticas” (DELEÁGE, 2003, p.6).

Por outro lado, neste mesmo período, também cresceu a degradação da água, quer em decorrência das políticas de desenvolvimento que contribuem, com freqüência, para carregar as águas com produtos tóxicos, quer em razão do fenômeno da urbanização, que contribui para o processo de

poluição da água devido ao lançamento de dejetos orgânicos e minerais, reduzindo a oferta de água para consumo²⁴.

O enfrentamento da escassez de água doce tornou-se assim uma questão estratégica mundial, uma vez que a expansão do sistema econômico traz para a qualidade e quantidade da água pesadas ameaças, afora fortes tensões de natureza política, pois a água é um elemento essencial para a vida, é um insumo fundamental à indústria, além de ser indispensável ao desenvolvimento das culturas alimentícias. Em escala mundial, a agricultura é o maior consumidor (70%), seguida da indústria (20%), vindo depois o consumo direto da população (10%).

O balanço entre as necessidades de consumo e a oferta aponta para um diagnóstico preocupante. “De um bordo, existe o risco de que, daqui a uma geração, cerca de quatro bilhões de pessoas vivam em países incapazes de atingir a auto-suficiência alimentar. De outro bordo, a situação é trágica: 1,1 bilhões de pessoas continuam não tendo acesso a água de qualidade, e 2,4 bilhões não dispõem de saneamento básico, [...] levando, segundo estimativa da OMS – Organização Mundial de Saúde, a morte a cada ano de 2,2 milhões de pessoas por doenças diarreicas, e de cerca de 3,5 milhões por patologias ligadas ao fator hídrico, a maioria crianças²⁵. A água tornou-se assim a primeira causa de miséria, sofrimento, desigualdade e pobreza no mundo” (DELÉAGE, 2003, p.6).

Atualmente, os países da África do Norte e do Oriente Próximo, com menos de 2000m³ por habitante por ano, vivem em situação de ‘estresse hídrico’ que os coloca em condições de desvantagem econômica e social. “Especialistas chegam a predizer que, a continuar o presente crescimento populacional e uso atual, todas as águas de superfície serão consumidas até no máximo o ano 2100” (BOUGUERRA, 2003, p.08).

Face à esta questão, nas últimas décadas, tem se ampliado os estudos e reflexões sobre a crise da água, como também vêm sendo definidas providências visando diminuir e evitar os efeitos desta crise. Tais iniciativas têm sido realizadas tanto por instituições governamentais (inclusive e

²⁴ Segundo Jóia (2006, p.26) no Brasil são lançados, diariamente, 11 milhões de metros cúbicos de esgotos sem tratamento nos rios e no mar.

²⁵ Essa situação levou a ONU a fixar, em 2000, as Metas do Milênio, que em matéria de água estabelece a redução pela metade da proporção de pessoas sem água potável até 2015. Estudo recente do CMA – Conselho Mundial da Água indica que dificilmente esta meta será cumprida, pois seria necessário pelo menos duplicar os investimentos atuais. O CMA assinala que são necessários US\$ 10 bilhões para cumprir as Metas do Milênio e pelo menos outros US\$ 15 bilhões para que o acesso a serviços de água esteja garantido a longo prazo.

principalmente as multilaterais) como não-governamentais. No primeiro grupo estão instituições como a ONU – Organização das Nações Unidas, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUE – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação, a OMS, o Banco Mundial - BIRD, governos de diferentes Estados, entre outros, que vêm se reunindo para debater o problema no Fórum Mundial da Água - FMA²⁶, em encontros sucessivos a cada três anos. No segundo grupo estão as ONGs que promovem o Fórum Social Mundial – FSM, que no caso da questão da água se perfilam em torno do MGA – Movimento Grito das Águas, composto por dezenas de ONGs e milhares de INGs (indivíduos não governamentais).

Entretanto, as discussões sobre a crise da água têm colocado estes principais agentes em posições opostas, no que tange as idéias de soluções para superação da crise. No centro do debate a dicotomia entre a água enquanto *direito* e enquanto *necessidade*²⁷. A primeira variável incorporando o viés político de um direito fundamental a todo o ser humano, e a segunda a conotação de um bem, que como tal agrega um valor econômico para ser disponibilizado aos consumidores, decorrente do somatório dos custos de energia, mão-de-obra de operação e manutenção, produtos químicos para o tratamento/purificação e ressarcimento dos investimentos nos sistemas.

A discussão em torno dessas variáveis nos parece estreita, e remete a uma tomada de posição, político-ideológica, das ONGs ligadas ao MGA contra as idéias neoliberais e de privatização dos serviços de saneamento, sob o argumento de que esta estratégia privilegiaria uma lógica do mercado²⁸, impossibilitando o acesso a água às camadas mais pobres da população. A rigor fazem uma confusão entre a água *recurso natural* e a água *produto industrial* (apropriada ao consumo humano e distribuída pelas empresas de saneamento); confundem ainda gestão com propriedade, e tomam como verdade o pressuposto de que por serem públicas as empresas de saneamento não excluiriam os mais pobres do acesso aos serviços, o que

²⁶ O FMA é um organismo criado pelo Conselho Mundial da Água – CMA, que conta com apoio do Banco Mundial e de empresas multinacionais do setor de saneamento.

²⁷ O vocábulo *necessidade* nos parece inadequado como conotação econômica, pois *necessidade* é um atributo fisiológico, inerente aos seres humanos. Entendemos que o termo correto seria *demanda*, que independente de existir uma *necessidade* dependeria da renda para ser atendida.

²⁸ Segundo o MGA esta lógica estaria baseada em cinco princípios: a mercantilização, a primazia do investimento privado, a passagem da cultura do direito para a lógica da necessidade, a privatização e a liberalização dos mercados.

não se confirma quando se observa a práxis dessas empresas. A visão dessas ONGs, indiretamente, coloca em xeque o próprio conceito de direito, ao admitir a possibilidade de que uma norma constitucional possa vir a deixar de ser cumprida, em última instância, promovendo uma injustiça social.

Buscando por um fim nesta polêmica, não há como negar que a água é indiscutivelmente um direito, mas que também é um bem raro, cuja preservação, acesso e distribuição têm um custo, para ser levado às pessoas.

A nosso ver Federico Mayor, ex-Diretor Geral da UNESCO, coloca a questão de forma inequívoca: “se queremos assegurar durabilidade às fontes de água no longo prazo, é preciso encerrar a confusão entre direito e valor e promover uma nova ética da água, baseada na conservação, solidariedade e políticas orientadas gradualmente para a cobertura dos preços, pois a água é um bem raro, essencial para a vida, que dever ser considerado como um tesouro natural que faz parte da herança comum da humanidade” (BOUGUERRA, 2003, p.8).

Assim sendo, se impõe que as fontes de água disponíveis devam ser utilizadas de maneira eficaz, através da redução da contaminação e da evaporação nos reservatórios, pela reciclagem, manutenção das redes de distribuição, luta contra o desperdício, utilização de sistemas de irrigação mais eficientes e do cultivo de verduras e frutos que exijam menos água e sejam mais tolerantes ao sal.

O conjunto dessas medidas deve ser orientado para uma alocação eqüitativa e eficaz da água, mediante a cobertura dos custos e adoção de preços justos²⁹, de modo a não conduzir ao desperdício nem a exacerbação dos problemas de saneamento, tudo isso sendo guiado por uma exigência fundamental: o acesso à água como direito fundamental a todo o ser humano, o que é uma atribuição inalienável do Estado, que deve estar preparado para assumir o seu novo papel na gestão harmoniosa dos recursos hídricos.

É importante chamar atenção para o fato de que, os sistemas de abastecimento d'água, ainda que possam acumular perdas consideráveis na produção e distribuição, não são o principal vilão da questão da água, mas, sim, os produtores agrícolas, cujas práticas inadequadas não só contaminam a água como promovem grande desperdício. A simples troca de equipamentos de irrigação, de aspersores por gotejadores, permite uma

²⁹ A população mais pobre com problemas de acesso à água sabe muito bem quanto lhe é caro o preço do acesso a água, seja por ter de deslocar-se por várias horas, com latas d'água na cabeça, para buscar água, seja pelo preço que pagam, pelo metro cúbico de água, a carros-pipa, que no Brasil atinge valores de cerca de 3 a 5 vezes do valor cobrado pelas empresas de saneamento.

economia da ordem de 40% no consumo d'água, que podem ser utilizados no abastecimento humano. De acordo com Rebouças, “uma redução de 10% da água utilizada na agricultura já seria suficiente para abastecer o dobro da população mundial atual, de 6,3 bilhões de pessoas” (REBOUÇAS, 2003, p.38).

Por outro lado, há que se estar atento para a intrínseca relação entre a utilização da água e a produção de alimentos, pois a extração excessiva da água para uso na agricultura acaba por provocar um déficit hídrico, acarretando mais tarde uma perda da capacidade de produção de alimentos. Essa última situação termina sendo compensada pela importação de grãos, que se torna uma forma eficiente de comprar água, já que uma tonelada de grãos representa mil toneladas do líquido. Segundo, Brown, caso houvesse “uma decisão de subitamente estabilizar os lençóis freáticos bombeando menos água, [...] a colheita mundial cairia em cerca de 8%, e os preços disparariam” (BROWN, 2003, p.37).

Toda essa problemática da água deve ser considerada nos projetos de desenvolvimento econômico e social, de maneira a assegurar as necessidades humanas e de preservação dos ecossistemas. Neste sentido, a gestão da água deve ser economicamente viável e ambientalmente sustentável, e antes de tudo socialmente justa.

De tudo o que foi exposto é possível se depreender que a crise da água vem exigindo dos Estados nacionais um novo posicionamento em relação às questões da água, visando à superação dos desafios da preservação, da redução dos desperdícios, do consumo eficaz e da disponibilidade de recursos para fazer frente às necessidades humanas neste novo século.

Nesta direção, os principais instrumentos de política que vêm sendo utilizados, pelos Estados nacionais³⁰, em todo o mundo, são³¹: os planos de recursos hídricos; o enquadramento dos cursos d'água em classes específicas; a outorga do direito de uso; a cobrança pelo uso dos recursos

³⁰ Entre os quais o Brasil, que consolidou estes instrumentos de gestão da água, na Lei nº 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

³¹ O plano constitui o planejamento de longo prazo, que estuda a demanda, demografia, uso dos recursos hídricos, qualidade, quantidade, etc; o enquadramento visa facilitar o planejamento, monitoramento e fiscalização dos cursos d'água; o regime de outorga permite o controle de quem está captando, lançando dejetos, aproveitando os recursos; a cobrança visa arrecadar fundos para implantação em programas essenciais à subsistência dos recursos hídricos; e, o sistema de informações proporciona a transparência através do acesso dos dados existentes à sociedade. (sobre o assunto ver Revista BIO, 1999). Além desses instrumentos há também o mecanismo poluidor/pagador que possibilita a arrecadação de recursos para utilização na implantação de unidades de tratamento de esgotos – ETE.

hídricos; e o sistema de informações, através dos quais os Estados têm sido instados a gerir os recursos hídricos de forma parcimoniosa.

Noutra direção, nos países que ainda não foram capazes de promover a universalização dos serviços de saneamento, a crise da água tem desafiado o Estado a reduzir os expressivos déficits dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que tem se tornado uma equação de difícil solução face à incapacidade do Estado em promover os investimentos necessários e das próprias empresas de saneamento de gerar excedentes para a ampliação dos serviços, o que tem induzido diversas formas de parceria com o setor privado.

Em suma, a crise da água, ao lado dos fatores anteriormente discutidos nesta seção, tem levado o Estado a adotar novos modelos de gestão, através da repartição com a sociedade e a iniciativa privada, mediante parcerias, da gestão de serviços tradicionalmente a cargo da Administração Pública. No caso dos serviços de saneamento, estas parcerias vêm sendo realizadas com a finalidade de ampliar os investimentos e elevar o nível de eficiência das empresas de saneamento, adotando como paradigma modelos já em cursos em países do continente europeu.

1.2 – MODELOS E PARADIGMAS INTERNACIONAIS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO SETOR DE SANEAMENTO.

Os sistemas de água e esgotos da maior parte dos países do mundo atual ainda são operados pelos setores públicos locais. A raiz desta forma de operação está indubitavelmente na existência do monopólio natural dos serviços, do que decorre a dificuldade de obtenção de um equilíbrio entre eficiência produtiva e alocativa e incentivo *‘ex-ante’* ao investimento nos serviços de saneamento.

Nas últimas décadas, *a participação do setor privado vem crescendo* como consequência do estágio de maturidade atingida pelos serviços de saneamento em muitos países (atendimento pleno, tecnologia completa e saturação do mercado) e da *crise fiscal do Estado*. Constituem exemplos notáveis de serviços de saneamento baseados na gestão privada as experiências da Inglaterra e da França, cujos modelos de gestão têm se constituído em paradigmas de duas formas alternativas de operação e regulação que ficaram conhecidas como o “modelo inglês” e o “modelo francês”.

Incentivados pelas agências multilaterais de investimento estes dois modelos vêm sendo difundidos e estimulados como solução à *crise de gestão dos serviços públicos locais* e como alternativa à drástica redução dos investimentos pelo setor público.

Variações destes modelos foram implementadas em todo o mundo a partir de meados da década de 80 e, no caso particular da América Latina, as experiências que mais se destacaram pelas inovações trazidas, com maior ou menor grau de participação da iniciativa privada e melhores ou piores resultados, foram as realizadas pelo Chile, Argentina e México.

A seguir são examinadas as experiências de reforma e modernização do Setor de Saneamento realizadas pela Inglaterra e França, que têm sido consideradas como paradigmas pelas inovações promovidas no campo da gestão, regulação, financiamento e participação do setor privado. São também analisadas as experiências realizadas no Chile, Argentina e México, inspiradas nos modelos “inglês” e “francês”, pela primazia destes países em reformas desta natureza entre os países da América Latina.

1.2.1 A Experiência da Inglaterra

Pela sua condição de país líder da economia mundial no período posterior à Revolução Industrial, a Inglaterra dispõe de uma longa e variada experiência no trato dos problemas dos serviços públicos, que abrangem alternativas tanto de nacionalização e estatização quanto experimentos de regulação e privatização³².

Com efeito, sob a influência do liberalismo, a Inglaterra foi um dos primeiros países a desenvolver o modelo de concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Inicialmente as concessões eram para os serviços de transporte: estradas, pontes e canais, ao que se seguiram as concessões para as ferrovias, energia e gás. Já em 1706 foi promulgada a legislação para construção de uma estrada utilizando o *instrumento do pedágio*³³, com prazo de concessão de 21 anos; prazo este que passou a se constituir num padrão somente modificado no caso das ferrovias.

³² De acordo com Dan Lavacek, a Inglaterra já passou por todas as fases de controle dos serviços públicos, a saber: controle por lei específica (1706-1844), controle pelo Parlamento (1844-1873), controle por Comissão (1873-1984), nacionalização, privatização e controle supranacional dos serviços.

³³ Provavelmente, o primeiro pagamento de pedágio no Brasil aconteceu no século XVII, na inauguração da primeira ponte construída por Maurício de Nassau, ligando o bairro do Recife aos de Santo Antônio e São José. A cobrança do pedágio era realizada a quem desejava atravessar a ponte e assistir ao espetáculo do Boi Voador.

Quanto à regulação, seu desenvolvimento se dá a partir das ferrovias, em decorrência das questões de natureza técnica, de segurança e da insatisfação com o baixo desempenho dos serviços. Em 1839 foi criado o primeiro órgão com atribuições regulatórias, o *Railway Inspector* e, em 1844, a legislação de natureza geral, o *Regulation of the Railways Act*, considerada pioneira, que serviu de base para vários países, prevendo limites para a remuneração dos serviços e contendo condições que justificavam a retomada dos serviços pelo governo. Finalmente, mais tarde, em 1873, foi criada a *Railway and Canal Commission*, com atribuições de julgar e tomar decisões relacionadas a esta modalidade de transporte, com poderes regulador e judicante, posto que às suas decisões somente poderiam ser submetidos recursos à Suprema Corte Britânica.

A crise de natureza sistêmica que atingiu o sistema capitalista nas primeiras décadas do século XX e as duas Guerras Mundiais, ocasionou uma profunda deterioração nas finanças das empresas prestadoras de serviços públicos, o que provocou um movimento de estatização desses serviços.

Da década de 20 aos anos 60, “generalizou-se a convicção de que os serviços públicos poderiam ser operados de forma mais eficiente sob a forma de grandes monopólios estatais que aproveitariam os benefícios das economias de escala e avanços tecnológicos, evitando os desperdícios da competição predatória e as ineficiências das pequenas escalas de produção” (NH CONSULTORIA, 1995, p.127).

Surge assim um forte apoio político para as estatizações dos serviços públicos, reforçado pelo impacto da revolução keynesiana do pós- guerra.

Alguns serviços foram geridos a partir do governo central, enquanto outros foram descentralizados, para a administração municipal, particularmente os de saneamento e gás, seguindo a tendência de muitos países.

Já no início dos anos 60, o programa de estatização do governo inglês no pós-guerra alcança o seu limite, pois, “a administração das empresas estatais inglesas não ficou imune aos problemas observados em outras partes do mundo: forte influência dos sindicatos, salários generosos aos seus empregados, custos elevados, tarifas deprimidas por razões políticas, ineficiência operacional e graves desequilíbrios financeiros” (NH CONSULTORIA, 1995, p.129).

Estes fatores somados ao movimento de descentralização do Estado em todo o mundo (como contraponto à centralização e ao crescimento

desmesurado do Estado) e ainda a crise de natureza fiscal impulsionaram o Programa de Privatização na Inglaterra e País de Gales, a partir dos anos 80, que é considerado o mais radical programa desse tipo realizado no mundo.

A reforma no Setor de Saneamento teve início ainda na década de 70, e o chamado “modelo inglês” foi condicionado pelo seu desenvolvimento histórico. Até 1973, a estrutura institucional do Setor de Saneamento conservou-se altamente fragmentada e local, visto que existiam 198 empresas de saneamento, das quais 165 eram públicas e 33 privadas, atuando exclusivamente na área do abastecimento d’água. Naquele ano, todo o Setor de Saneamento foi reestruturado, com a criação de 10 (dez) Autoridades de água de bacia hidrográfica na Inglaterra e País de Gales (RWA – Companhias Regionais de Água), encarregadas de centralizar em um só organismo as funções de planejamento e de controle de todos os usos da água no âmbito das respectivas bacias. Essa regionalização dos serviços foi feita sem qualquer ressarcimento financeiro aos governos locais, que foram compensados apenas com uma participação, ainda que bastante efetiva, na gestão das autoridades de bacia.

As RWAs tinham como funções o abastecimento d’água, coleta e tratamento de esgotos, controle da poluição, pesca, controle de enchentes, lazer aquático e regulação ambiental.

No início dos anos 80, as RWAs já enfrentavam problemas face a necessidade crescente de expansão, melhoria e manutenção dos sistemas. O autofinanciamento das RWAs apresentava problemas, pois, devido às medidas antiinflacionárias do governo britânico, as empresas não podiam aumentar suas tarifas, prejudicando a arrecadação e os investimentos no Setor. Sem maiores alternativas e dentro do intuito de diminuir o papel do Estado na economia, em 1985, o governo decidiu iniciar o processo de privatização do Setor.

Segundo Amparo, “acreditava-se que a privatização viabilizaria os investimentos (estimados na época em US\$ 40 bilhões em dez anos) necessários à reabilitação da infra-estrutura do Setor e ao atendimento dos padrões ambientais exigidos pela Comunidade Européia. Acreditava-se ainda que o Setor de Saneamento se tornaria mais eficiente com a presença de empreendedores privados” (AMPARO, 2000, p.05).

Contudo, o governo inglês reconhecia que a privatização do Setor de Saneamento apresentava problemas específicos, diferentes dos demais setores privatizados, a saber: eram muito limitadas as possibilidades de se

estabelecer competição na produção dos serviços; há uma inter-relação muito estreita com os aspectos ambientais; era fundamental criar um sistema efetivo de regulação, de modo a assegurar o balanceamento dos objetivos conflitantes de controle dos preços e melhoria na qualidade dos serviços; havia ainda o problema adicional de que a maior parte do consumo não era medido; e as tarifas não eram baseadas nas quantidades de água consumidas, mas no valor dos imóveis e da estimativa de seus aluguéis no mercado.

O processo de privatização teve início com a proposta de transformação das RWAs em companhias públicas limitadas (PLCs), retirando-se destas a responsabilidade do controle ambiental. A privatização consistiu na abertura de capital e venda das ações das RWAs em 1989, com as receitas convertidas para o poder central. “Foi retida uma ‘golden share’³⁴ e foi estabelecido um limite de participação de 15% em ações sob a mesma propriedade, ambos pelo prazo de cinco anos após a privatização” (TUROLLA, 2002, p.9).

O modelo de regulação adotado foi criado pela Lei das Águas (Water Act), de 1989, que separa a prestação dos serviços da regulação. A estrutura da regulação é bipartite, com a separação entre regulador econômico e da qualidade.

A regulação econômica é exercida por uma agência independente, a Office of Water Services – OFWAT, que tem como atribuições: promover a competição, proteger os consumidores, controlar as tarifas, assegurar o equilíbrio financeiro das empresas e fazer com que estas conduzam programas viáveis de investimento.

A regulação econômica munuiu-se de duas ferramentas inovadoras: “o **sistema price caps** (limite de preços), que estabelece o limite máximo de tarifas considerando os custos de longo prazo, estabelecidos a partir dos custos de expansão, qualidade dos serviços e taxa de retorno razoável, a partir das metas estabelecidas contratualmente. Neste sistema se a empresa é capaz de reduzir os seus custos em níveis inferiores aos esperados, os ganhos de produtividade são considerados lucros adicionais decorrentes de sua eficiência. O sistema price caps incentiva a eficiência operacional - redução nos custos” (NASCIMENTO E QUEIROZ, 2001, p.6).

³⁴ Tipo de Ação (Título) que dá ao governo um poder de veto, quando este entende que algum tipo de negociação de um investidor privado pode ser prejudicial ao desenvolvimento da prestação de um serviço público.

A outra ferramenta adotada é o sistema de competição comparativa (*yardstick competition*), o qual fixa parâmetros baseados no desempenho médio das empresas ou de empresas modelo, fictícias, usadas para a comparação com o desempenho real das empresas. Com esse sistema ficam estabelecidos os níveis esperados de eficiência e preço. Esta ferramenta é utilizada para balizar o limite dos preços.

Além do OFWAT, foram criados os Comitês Regionais dos Usuários (CSC – *Customers Services Committees*), que promovem a participação dos usuários e das municipalidades no órgão de regulação.

Na regulação econômica há ainda um segundo e um terceiro nível representados, respectivamente, pelo *Office of Fair Trade* – OFT, equivalente a um departamento anti-truste, e pela *Competition Commission* – CC, que tem como atribuições controlar os processos de aquisições e fusões, revisar os contratos de concessões e examinar os casos de conflitos entre o órgão regulador e a companhia.

A regulação da qualidade é desempenhada por duas agências, a Environment Agency - EA e a Drinking Water Inspectorate – DWI (Inspetoria de Água Potável), que de forma agrupada possuem as funções de controle da poluição, gestão dos recursos hídricos, monitoramento da qualidade das águas dos rios, emissão de licenças, controle do lançamento dos efluentes das depuradoras, cumprir as normas da Comunidade Européia e avaliar problemas relacionados aos padrões de potabilidade.

Apesar das agências atuarem de forma distintas, a regulação da qualidade e econômica estão intimamente relacionadas, de vez que os padrões de qualidade influenciam o limite das tarifas fixadas, no desempenho das empresas e por consequência nas tarifas pagas pelos usuários.

No tocante à questão dos investimentos havia inicialmente a preocupação de que houvesse pouco interesse pelo investimento no Setor de Saneamento, tendo em vista sua baixa rentabilidade. A experiência inglesa mostrou que as tarifas podem ser mantidas baixas quando não são considerados os investimentos passados. O problema está nos novos investimentos, e nesse caso, o ponto crucial é adotar a forma de revisão da tarifa em médio prazo.

A privatização dos serviços de saneamento na Inglaterra revelou-se uma das mais complexas de todo o programa de liberação econômica do governo. O custo para o governo foi elevado, mas este preferiu esta

alternativa a ter que bancar um programa de investimento de US\$ 50 bilhões. De fato, “o governo inglês cancelou todos os débitos das antigas RWAs, cerca de US\$ 12,5 bilhões, e ainda investiu recursos da ordem de US\$ 3 bilhões nas companhias pré-privatizadas, visando assegurar a atratividade do negócio e a saúde financeira das empresas. Os recursos arrecadados com a venda foram de US\$ 13,4 bilhões, gerando um déficit de US\$ 2,1 bilhões para o governo” (NASCIMENTO E QUEIROZ, 2001, p.6).

O custo para o usuário também foi elevado, pois houve um aumento significativo nas tarifas, cerca de 28% nas contas domésticas, em parte justificado pelos investimentos realizados, estimados em US\$ 27 bilhões, o que acarretou sensível elevação na inadimplência, levando o governo e os reguladores a tomarem medidas compensatórias.

O modelo de regulação adotado buscou evitar interferências políticas no processo regulatório, tanto que foi criado um órgão regulador com autonomia financeira e status de agência independente do governo com força para decidir sobre a política e a forma dos investimentos.

Finalmente, há que se considerar que o modelo adotado na Inglaterra levou em conta o contexto político e econômico britânico, podendo servir de referência, mas sua extrapolação não pode deixar de considerar as diferenças políticas, econômicas, sociais e culturais de outros países.

1.2.2 A Experiência da França

Embora a França se caracterize por ser um país unitário, cuja estrutura da administração pública é altamente centralizada, o sistema de regulação e gerenciamento dos recursos hídricos e do saneamento pode ser descrito como bastante descentralizado³⁵.

Na França existem 36 mil municipalidades ou comunas que administram ou supervisionam 14 mil serviços de distribuição de água. A característica básica do sistema francês, além de sua descentralização, é sua grande flexibilidade, posto que as comunas podem administrar o serviço diretamente (seja sob a forma direta ou de serviços autônomos – com separação dos recursos do orçamento municipal), ou podem, alternativamente, fazer contratos de gestão, concessões e combinações de modelos gerenciais, com maior ou menor participação do setor privado.

³⁵ Esta questão motivou a edição da Lei Chevènement, de 1999, estimulando a formação de agrupamentos de comunas, visando aproveitar as economias de escala.

Na delegação dos serviços para a iniciativa privada são utilizados quatro tipos de contrato: gerenciamento (*gérance*); administração incentivada (*régie intéressée*); gestão, arrendamento ou franquia (*affermage*); concessão (*concession*). O contrato de administração ou franquia (*Contrats d’Affermage*), é o que vem se tornando mais generalizado (60% das comunas têm escolhido esta modalidade). “Neste tipo de contrato a municipalidade mantém a propriedade dos ativos, mas transfere sua administração para as empresas privadas” (NH consultoria, 1995, p.152).

O modelo francês nasceu no fim dos anos 20 com a realização da concessão dos serviços de água da comuna de Dinard. A partir da década de 50 o modelo ganhou grande impulso, com a participação privada na gestão dos serviços alcançando o percentual de 30% das comunas, passando posteriormente a 60%, em 1980, e a 75% em 1990. Atualmente, cinco grandes empresas privadas respondem por 80% da água produzida e 40% do esgoto tratado³⁶.

Este grande número de contratos de administração estimulou a criação e o desenvolvimento de empresas especializadas na gestão de serviços de água, existindo atualmente 65 empresas deste tipo na França. Embora se estimule a competição entre as empresas, cinco se estruturaram em grandes grupos privados que exploram o setor e respondem pelo atendimento a 48 milhões de pessoas, que corresponde a 80% da população francesa. Estes cinco grupos são os seguintes: CGE (Compagnie Generale des Eaux – 19,9 milhões de pessoas); LED (Lyonnaise des Eaux – 9,1 milhões); SAUR (Société d’Aménagement Urbain et Rurale – 4,8 milhões); SOGE (2,7 milhões); e SDEI (1,7 milhões).

As duas primeiras empresas, que respondem por 76% do mercado francês, são consideradas hoje as maiores empresas privadas do mundo no setor de saneamento, presentes em todos os continentes, com atuação que extrapolam os serviços de saneamento³⁷. Uma publicação do governo francês chega a divulgar: *le savoir-faire français dans le domaine de l’eau est mondialement reconnu*³⁸.

³⁶ Situação semelhante ocorreu com os serviços de limpeza urbana no Brasil. Até meados da década de 80 estes serviços eram geridos, exclusivamente, pelas administrações municipais. A partir deste período, a gestão destes serviços foi sendo transferida para a iniciativa privada, que hoje responde por cerca de 80% dos serviços prestados, tanto nos grandes quanto nos pequenos municípios.

³⁷ As duas gigantes francesas têm entrado com muita força também no mercado americano, dominado pela pesada burocracia estatal, reduzindo as taxas pagas pelas municipalidades e produzindo um ‘frenesi’ nos concorrentes norte-americanos.

³⁸ Gestion de L’eau: le modele français. (NH Consultoria, 1995, p.162).

Na França, os serviços de abastecimento de água já atendem a praticamente toda a população (99%), inclusive nas zonas rurais, de modo que os investimentos atualmente realizados são feitos visando atender às rígidas normas da Comunidade Européia e na manutenção e reposição dos ativos. Somente alguns pequenos povoados isolados ainda têm deficiências de abastecimento de água. Cerca de 66% da água distribuída é de origem subterrânea e o restante provém de fontes superficiais.

Pelo uso da água as Agências de Bacias cobram uma taxa, obedecendo a decisões dos Comitês de Bacias, que estão encarregados da proteção dos recursos naturais, cujas normas gerais são estabelecidas no nível do governo central, pelo Ministério do Meio Ambiente, enquanto os padrões de potabilidade da água são controlados e definidos pelo Ministério da Saúde.

As Agências de Bacias foram criadas em 1964, sendo em número de seis, uma para cada zona hidrogeográfica natural. Sua principal função é administração dos recursos hídricos e o controle da poluição, além do financiamento de obras hidráulicas (barragens, captação, adução e estações de despoluição de águas servidas). Atribui-se a este *mecanismo de financiamento a universalização dos serviços de saneamento* na França, pela concessão de subsídios e empréstimos a entidades públicas e privadas para a realização de investimentos de interesse comum.

O Comitê de Bacias opina sobre todas as intervenções, obras e investimentos, bem como sobre os conflitos entre as autoridades locais e os diversos grupos de interesse.

A administração dos serviços de saneamento delegados à iniciativa privada é feita pelas municipalidades. Nos contratos de *affermage* o governo mantém os ativos dos sistemas como propriedade pública e cede a exploração à empresa privada, responsabilizando-se ainda pelos investimentos de manutenção e renovação das instalações. “A remuneração da empresa privada corresponde à parcela do preço da água relativa aos custos de operação. A outra parcela do custo da água, que se destina a cobrir os custos de manutenção e recuperação dos investimentos, é atribuída ao governo. Desta maneira o usuário fica protegido contra aumentos excessivos no preço da água” (NH CONSULTORIA, 1995, p.161).

Nos contratos e concessão a empresa privada financia e executa as obras necessárias ao serviço, passando a explorá-lo e a ser remunerada pela venda da água de acordo com os preços definidos no contrato, cujos prazos

de concessão variam de 20 a 30 anos. Na formulação dos contratos pode-se prever diversas opções, tais como:

- A empresa privada aporta capitais para financiar a expansão do serviço;
- Os custos de expansão ficam a cargo do governo;
- O governo e a empresa privada formam uma sociedade de economia mista, estruturada como companhia privada, com o governo detendo 50% do capital³⁹.

A parceria com o setor privado tem propiciado os investimentos necessários à expansão e melhoria dos serviços, mas acima de tudo tem permitido elevar o nível da eficiência operacional.

As tarifas são determinadas pelas municipalidades, e na definição são levadas em conta três tipos de custos: despesas de exploração, que corresponde a cerca de 60% do preço de uma fatura; investimentos necessários ao suprimento de água e despoluição das águas usadas, num percentual de 30%⁴⁰; e taxas diversas, da ordem de 10%.

Na França considera-se que a presença do Estado na prestação dos serviços públicos e no incentivo ao setor privado continua a ser importante, porém condicionada à busca de índices mais elevados de produtividade e eficiência, de maneira que a competitividade do setor privado não venha a ser prejudicada pelos altos custos dos insumos fornecidos pelo governo.

“O sistema de saneamento francês tem se caracterizado por ser como uma ‘escada’ onde o parceiro privado pode começar em qualquer degrau, movendo-se para cima ou para baixo, conforme seja mais conveniente ao governo (da administração para a concessão, ou da distribuição para a produção de água)” (NH CONSULTORIA, 1995, p.173).

Ao contrário da Inglaterra e dos Estados Unidos, a França não utiliza um sistema de agências reguladoras especializadas e independentes. A legislação é definida pelo governo central (Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e da Economia e Finanças), que estipula, inclusive, as regras para fixação das tarifas. A implementação destas normas é feita pelas comunas.

³⁹ Este é o caso da concessão da cidade de Paris, em que foi constituída uma empresa de capital misto, onde o município detém 70% do capital, a Generale Des Eaux tem 14%, a Lyonnaise Dumez tem 14% e outros acionistas 2%.

⁴⁰ Este custos são pagos sob a forma de contribuições e taxas, pagas às Agências de Bacias, e destinados à luta contra a poluição. No nível nacional há uma taxa destinada a cobrir os investimentos nas comunas menos favorecidas.

O planejamento do investimento é preparado pelas Autoridades de Bacias, por meio de planos quinquenais, aprovados pelos Comitês das Bacias, que incluem os representantes dos governos municipais.

É importante destacar ainda que, na ausência de competição no mercado, o instrumento que o governo utiliza para induzir a eficiência operacional é o “princípio da contestabilidade” (competição na renovação dos contratos), e o mecanismo da “competição comparativa”⁴¹.

Por fim, cabe registrar as principais características entre os dois modelos até aqui examinados, o que se faz a partir do Quadro 1.1, apresentado a seguir.

Quadro 1.1 – Características dos Modelos de Gestão Inglês e Francês

| Características | MODELO INGLÊS | MODELO FRANCÊS |
|--|---|---|
| Início | Década de 1980 | Década de 1920 |
| Configuração administrativa | Regulação nacional e operação regional (bacias) | Local |
| Tipo de regulação | Por agência (price cap) | Por processos |
| Instrumento da regulação | OFWAT | Contrato e base legal |
| Propriedade dos ativos | Privada | Pública |
| Responsabilidade de gestão | Privada | Privada |
| Repartição das responsabilidades e riscos governo-concessionário | Privado | Varia conforme o contrato |
| Método de seleção do operador | Compra de controle acionário (take over) | Participação em leilão de franquia por área (competição pelo mercado) |

Fonte: Ohira e Turolla(2006).

⁴¹ Este último instrumento foi utilizado na concessão de Paris, com a celebração de contratos com duas empresas distintas para exploração dos serviços na margem esquerda e direita do rio Sena. A competição proporcionou substanciais melhorias no nível de desempenho. O percentual de perdas de água caiu de 22% em 1987 para 12% em 1991.

De maneira geral, a regulação no saneamento pode ser enquadrada em duas modalidades: por agência e por processo, ambas identificadas, respectivamente com os “modelos inglês e francês”. No primeiro caso o “modelo inglês” se tornou um paradigma no qual a agência determina a estrutura tarifária, supervisiona o contrato e aplica as penalidades. Este sistema depende fortemente do nível de eficiência da função regulatória pública, mas permite ao regulador ter uma visão completa sobre o processo e necessidades de modernização.

A regulação por processo, do “modelo francês”, ocorre em um marco legal adaptado às condições locais em contratos de delegação de serviço. O controle social se dá por meio dos representantes das comunas nos Comitês de Bacias. “Esse modelo apresenta a vantagem de requerer uma baixa exigência do setor público, mas demanda maior competência no nível local para controlar e supervisionar a execução dos contratos” (TUROLLA, 2002, p.10).

1.2.3 A Experiência Latino Americana: Chile, Argentina e México

Na América Latina, os serviços de saneamento prestados pelo poder público atingiram, na média níveis abaixo dos aceitáveis. Dados disponíveis⁴² mostram que apenas 79% da população das áreas urbanas e 55% das áreas rurais possuíam acesso a água tratada, em 1988, e somente 49% dos esgotos das áreas urbanas eram coletados.

Dados mais recentes mostram que de um modo geral não ocorreram melhora significativa dos indicadores desde a década de 80. Por essa razão, os governos dos países da América Latina vêm criando e desenvolvendo programas voltados para a modernização do Setor, com o objetivo de ampliar a cobertura e melhorar a eficiência dos serviços.

A Experiência do Chile

No Chile, até 1989, a gestão dos serviços de água e esgotos era de responsabilidade do Serviço Nacional de Obras Sanitárias, órgão público que possuía ao mesmo tempo funções normativas e operacionais. O referido órgão era constituído por 11 empresas regionais, uma para cada região administrativa do país, e por mais duas estatais que atendiam a região metropolitana de Santiago e Valparaíso.

⁴² Conforme NH Consultoria (1995).

A forma de organização adotada possibilitou um crescimento significativo na cobertura dos serviços. “Entretanto, as possibilidades de avanço estavam se esgotando devido às limitações impostas pela própria estrutura, na qual as funções de regulação, fiscalização e execução estavam reunidas” (NASCIMENTO E QUEIROZ, 2001, p.9).

Ademais, as condições de autofinanciamento estavam dificultadas pela defasagem das tarifas em mais de 50% em relação aos custos reais, trazendo como consequência o desinvestimento e a progressiva deterioração dos serviços, com aumento das perdas e queda na qualidade.

Por esta razão, o governo chileno considerou necessário redefinir o seu papel, retirando do mesmo a atribuição de provisão direta dos serviços de saneamento, e ficando apenas com as funções subsidiárias. A partida do processo de reforma do Setor foi a promulgação da Lei Geral dos Serviços de Saneamento (de 21/06/89, modificada pela Lei nº 19.549 de 04/02/98), que constitui o Marco Regulatório do Setor, de abrangência nacional, no qual estão definidas as condições da prestação dos serviços, tanto para os operadores públicos quanto para os privados, e dispõe sobre as seguintes matérias: regime de exploração, regime de concessão, fiscalização, tarifas e relacionamento das concessionárias com o governo e os usuários.

O passo posterior foi a transformação das 13 empresas estatais de saneamento em sociedades anônimas, de propriedade do Tesouro da República e da Corporação de Fomento da Produção, e a instituição do ente regulador e fiscalizador, a Superintendência de Serviços de Saneamento (SISS), criada pela Lei nº 18.902 de 27/01/90. Com isto o governo passou a desenvolver atividades empresariais na área do saneamento.

A SISS é um órgão autônomo, sujeita à supervisão da Presidência da República, encarregada de definir as normas técnicas e da qualidade dos serviços, calcular as tarifas, supervisionar e aprovar planos de expansão das empresas e fiscalizar o cumprimento das normas, inclusive aplicando sanções.

Pela profunda defasagem nos preços cobrados pelos serviços⁴³ um dos pontos que mereceu mais atenção no processo de reforma foi a definição dos critérios e procedimentos para a fixação das tarifas, estabelecidos pela Lei de Tarifas dos Serviços Sanitários (modificada pela Lei nº 19.549, de

⁴³ Com efeito, os cálculos realizados davam conta de uma defasagem de 50% nas tarifas, de forma que seria necessário um reajuste da ordem de até 400% para equilibrar as receitas com os custos. Definiu-se então que este reajuste seria feito gradualmente, num período de quatro anos.

04/02/98), cujo objetivo é assegurar um nível de rentabilidade adequado, compatibilizando com os objetivos da eficiência, equidade e autofinanciamento.

“O mecanismo de cálculo das tarifas baseia-se num sistema de empresas modelo que reflete os custos marginais da prestação de serviços, englobando os custos de exploração, manutenção e ampliação, além de um rendimento mínimo pré-determinado. As tarifas são calculadas considerando-se o valor da reposição das instalações, os níveis de serviços previstos e um programa de investimento de longo prazo. As tarifas são fixadas, em termos reais, por períodos quinquenais e se ajustam, em termos nominais, cada vez que a inflação supera um determinado valor” (NASCIMENTO E QUEIROZ, 2001, p.10).

Como forma de propiciar o atendimento aos usuários sem renda suficiente para permitir-lhes usufruir dos serviços, foi criada a **Lei de Subsídio das Tarifas** (Lei nº 18.778/89), que estabelece subsídio direto aos serviços para a população de baixa renda, com recursos oriundos do Orçamento da nação. Do total de recursos distribuídos pelo Orçamento às municipalidades, não mais que 15% poderão ser destinados a subsídio. Os subsídios são pagos diretamente pelos municípios às empresas prestadoras de serviço.

Para concessão dos subsídios, os usuários de baixa renda são classificados por um critério de pontuação definido pelo Ministério da Planificação, em função de suas características sócio-econômicas, qualidade da habitação, nível educacional, emprego, etc. Para obter o subsídio o usuário deve comprovar ser de baixa renda, e caso não seja contemplado de imediato entra na lista de espera. A cada três anos o governo faz uma revisão na qualificação dos grupos familiares beneficiados com o subsídio, para renovação ou extinção.

A despeito de ter avançado no provisionamento dos serviços, em razão das reformas realizadas, ainda existem problemas remanescentes, entre os quais pode ser apontado o saneamento rural, em decorrência dos altos custos e baixa capacidade de pagamento dos usuários, que torna inadequado o sistema tarifário estabelecido. Face à esta questão, o governo pretende criar um organismo a ser responsável pela provisão dos serviços, cujo financiamento seria feito com recursos fiscais.

Os demais problemas são: a necessidade de investimentos para ampliar o percentual de esgotos tratados e o alto custo da água em algumas

regiões ao norte e sul do país, por razões naturais ou de mercado, cujo custo médio é de duas a quatro vezes o da área metropolitana, e o nível de renda é muito baixo, chegando o custo dos serviços a representar de 3% a 5% do orçamento familiar.

Pela condução e estruturação, a *reforma dos serviços de saneamento no Chile* pode ser considerada *a mais bem sucedida entre os países da América Latina*. De um modo geral, após a reestruturação do setor, devido principalmente à implementação da estrutura de regulação, as empresas de saneamento tornaram-se bem gerenciadas e a qualidade dos serviços atingiu níveis superiores a qualquer outro país.

“Os índices de cobertura para as áreas urbanas atingiram 99% e 90% para água tratada e esgoto coletado, respectivamente, e cerca de 14% apenas para os esgotos tratados. As reformas foram satisfatórias de tal forma que o governo chileno postergou iniciar a privatização em quase uma década” (NASCIMENTO E QUEIROZ, 2001, p.10).

Considerando a necessidade de investimentos em tratamento de esgotos, o alto grau de maturidade atingido pelo processo de regulação e o equilíbrio financeiro das empresas de saneamento, o governo resolveu atrair recursos do setor privado. Neste sentido, em dezembro de 1988, o governo chileno vendeu 35% das ações da ESVAL SA - Empresa de Saneamento de Valpaíso, para o Consórcio Aguas Puerto (constituído pelas empresas: a chilena ENERSIS -72% e a inglesa Anglian Water – 28%). Posteriormente, em 1999, foram vendidas 51,2% das ações da EMOS SA –Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (responsável pelos serviços na área de Santiago), para o consórcio formado pelo Grupo AGBAR (Aguas de Barcelona e Lyonnaise des Eaux).

Finalmente, importa destacar que a estratégia de implantação do sistema de subsídio direto aos usuários de baixa renda, a atenção dada ao sistema de regulação e a decisão do governo de *não permitir o desequilíbrio financeiro das empresas* de saneamento, tem permitido uma parceria com o setor privado sem maiores problemas, no cumprimento das metas do governo.

De fato, a evolução do Setor de Saneamento no Chile foi resguardada por financiamento estatal adequado e por corpo técnico de boa qualidade. O país encaminhou a privatização no momento em que um certo grau de reestruturação já estava completado e o setor encontrava-se maduro

para um padrão mais elevado de competição, ainda que sub-rogada. Essa experiência do Chile é aquela que traz maiores ensinamentos para o Brasil.

A Experiência da Argentina

A experiência Argentina no campo dos serviços de saneamento é bastante semelhante aos demais países da América Latina. Em 1912 foi criada a empresa Obras Sanitarias Nacionales – OSN, entidade estatal incumbida de promover a implantação e administração dos serviços de saneamento em todo o país. Até os anos 50, os investimentos em saneamento foram feitos pelo governo central, com recursos a fundos perdidos.

A progressiva deterioração das finanças públicas do país após os anos 50 criou uma séria crise de insuficiência de investimentos. “A escassez de fundos impediu a expansão dos serviços e até mesmo sua manutenção e reposição dos equipamentos que chegavam ao fim de sua vida útil” (NH CONSULTORIA, 1995, p.90).

Em 1980, o governo descentralizou os serviços às províncias (equivalente aos estados no Brasil), com exceção da Grande Buenos Aires (constituída da Capital Federal e mais 13 municípios), cujos serviços continuaram a cargo da OSN. A descentralização foi abrupta e, em alguns casos, traumática, face à baixa capacidade de investimentos das províncias e reduzida capacidade de operação e manutenção dos serviços.

Os graves problemas macroeconômicos, com altas taxas de inflação, elevada proteção aduaneira, obsolescência da indústria e baixas taxas de crescimento, agravados por um setor estatal oneroso e ineficiente, que operava com fortes déficits operacionais e oferecia serviços de baixa qualidade e cobertura, levou o governo argentino a implantar um vigoroso programa de reformas econômicas e institucionais a partir de 1989, o qual se fazia acompanhar por um dos maiores programas de privatização da América Latina.

Neste contexto, e em decorrência da necessidade de ampliação dos serviços de saneamento e de aumento da eficiência e, por último, a falta de recursos, fez com que o governo promovesse a privatização dos serviços de saneamento da Grande Buenos Aires⁴⁴, que na época apresentava índices de

⁴⁴ Além do caso em tela, cujo insucesso é motivo de discussão nesta seção pelo seu caráter emblemático, também foram privatizados, por um período de 30 anos, os serviços de saneamento de Santa Fé e Córdoba, respectivamente, nos anos de 1996 e 1997. Sobre estas iniciativas não há quase nenhuma avaliação sobre seus resultados, o que pode ser uma indicação de que os resultados não foram tão negativos quanto a concessão implementada pelo Consórcio Águas de Argentina, embora a empresa líder tenha sido a mesma: a Lyonnaise des Eaux.

cobertura de água e esgotos de 55 e 49%, respectivamente, por meio de uma concessão com prazo de 30 anos.

De saída, o processo de privatização já foi bastante conturbado, posto que os dados comerciais e operacionais encontrados eram de baixa qualidade. Havia dificuldade em se auditar as receitas e os dados históricos disponíveis de água captada, perdas e água consumida eram escassos, bem como o conhecimento das instalações existentes e dos requisitos para ampliação dos sistemas.

Para preparar e promover o processo de privatização o governo contratou uma consultoria externa, que envolveu também representantes dos trabalhadores, como forma de neutralizar suas críticas. Para atrair investidores foram coletados dados históricos demonstrando a disposição a pagar dos usuários (80% das contas emitidas eram pagas) e ainda foi autorizado ao futuro operador desconectar os usuários inadimplentes.

As condições básicas da concessão foram estabelecidas de forma clara e direta: “capacidade de realizar investimentos de US\$ 1,250 milhões nos primeiros dez anos; menor tarifa, com reajuste a cada 5 anos (na época a tarifa base era de US\$ 0,40 por m³); previsão de investimentos durante o período da concessão de US\$ 4,5 bilhões” (NH CONSULTORIA,1995, p.94).

A concessão foi vencida pelo Consórcio Águas Argentinas SA, liderado pela empresa francesa Lyonnaise des Eaux-Dumez, em conjunto com outros grupos empresariais, que iniciou a operação dos serviços em maio de 1993. O Consórcio Águas Argentinas se propôs a operar os serviços com uma tarifa residencial 27% mais barata que a estabelecida, além de financiar e executar os investimentos necessários para atingir as metas contratuais.

Outra característica importante do processo de privatização argentino que deve ser registrada é a seguinte: optou-se pela concessão a uma única empresa, excluindo a possibilidade de subdivisão por área, o que significou na prática a transformação de um monopólio público por um privado, exigindo por consequência um eficiente sistema regulatório.

Para promover a regulação dos serviços, enquanto função do Estado, foi criado em fevereiro de 1992, o Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários – ETOSS. O ETOSS foi criado sob a forma de autarquia, contando com um pequeno quadro de pessoal de 49 pessoas, com as funções de controlar a prestação dos serviços prestados, fazer cumprir dos planos de

expansão, fiscalizar o regime tarifário, prestar assistência técnica aos usuários, e controlar a qualidade da água.

Por um conjunto complexo de questões, a empresa Águas de Argentina enfrentou problemas de natureza variada na gestão dos serviços de saneamento. Atribui-se que muitos destes problemas remontam a *falhas de informações* ocorridas no processo de licitação, que foi praticamente uma resposta emergencial à crise que a empresa estatal atravessava.

Por outro lado, os sindicatos dos trabalhadores passaram a manifestar forte reação ao processo de privatização, em decorrência da dispensa de cerca de 45% dos antigos funcionários, embora o restante tenha obtido melhorias das condições de trabalho.

A empresa Águas de Argentina enfrentou ainda problemas para receber as tarifas pela prestação dos serviços, principalmente, da população de baixa renda referente à expansão da rede coletora de esgotos, o que lhe acarretou perdas de mais de US\$ 60 milhões.

O regulador, também, foi bastante crítico aos serviços prestados pela empresa Águas de Argentina, que segundo o ETOSS deixou de cumprir as principais metas da privatização, relativas à elevação dos padrões de qualidade e expansão do sistema.

Por sua vez, o ETOSS demonstrou uma relativa debilidade institucional e um baixo nível de articulação com outros organismos governamentais, revelando também superposição e conflito de atribuições com os órgãos do Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos.

Considera-se ainda que, no processo de privatização foi conferida muita atenção ao propósito de redução da tarifa, que foi diminuída de maneira irreal; tanto que, após o primeiro ano de concessão, o operador solicitou a renegociação do contrato.

Nos anos seguintes aos primeiros 5 anos das reformas inspiradas no receituário neoliberal, no bojo das quais a Argentina chegou a renunciar à própria moeda, o peso, que foi substituído pelo dólar, a situação econômica do país deteriorou-se de forma dramática, com a conseqüente ‘quebra’ das finanças do país. Este fato dificultou sobremaneira o equilíbrio financeiro das empresas, em particular do contrato de prestação dos serviços de saneamento, que terminou sendo destruído, voltando os serviços a serem executados pelo Estado.

Ao contrário da experiência chilena, o processo de privatização dos serviços de saneamento na Argentina, revelou-se um fracasso, o que pode ser atribuído à má estruturação e condução do processo, num setor que se encontrava ainda no seu estágio embrionário de evolução. Este fato, aliado a crise política e econômica por que tem passado o país, decerto, foram responsáveis pelo insucesso do programa de privatização do saneamento neste país.

A Experiência do México

O México possuía, até os anos 80, um dos Setores de Saneamento mais centralizados em operação no mundo, quando iniciou um movimento de descentralização para os governos provinciais, que estabeleceram variados arranjos, incluindo a criação de empresas de atuação no âmbito das províncias e serviços municipais.

Em 1983, uma emenda constitucional atribuiu a responsabilidade pelos serviços aos municípios, mas as províncias continuaram a desempenhar um papel importante na operação dos serviços.

No fim da década de 80, foi criada a Comissão Nacional da Água, que recomendou a criação de Leis Provinciais para os serviços de saneamento, e desenvolveu uma ‘Lei Modelo’, baseada na lei do Saneamento da Província de Sonora.

A experiência mexicana pode ser considerada ainda num estágio inicial, mas, segundo Ozuna Jr e Gómez⁴⁵, traz evidências que o Setor pode experimentar avanços importantes a partir de instituições públicas. “Adicionalmente, a experiência mexicana ilustra os riscos embutidos na descentralização dos serviços, mas também as várias possibilidades e dificuldades envolvidas na cooperação entre diferentes níveis de governo” (OHIRA E TUROLLA, 2006, p.34).

O Quadro 1.2, apresentado a seguir, reúne as características mais importantes, bem como suas principais diferenças, do processo de reforma no Setor de Saneamento realizadas na Argentina, Chile e México.

⁴⁵ Vide: Ozuna Jr, T. e Gómez, I. A. Governance and Regulation: Decentralization in Mexico’s Water Sector.

Quadro 1.2 – Características dos Modelos de Gestão do Saneamento na América Latina.

| Características | ARGENTINA | CHILE | MÉXICO |
|------------------------------------|---|---|--|
| Última reestruturação importante | Início dos anos noventa-movimento de privatização | 1988 (Decreto-Lei 382/88 – Ley General de Servicios Sanitarios) | 1983, descentralização dos serviços para os municípios |
| Introdução de participação privada | 1992 em diante, concessão de Buenos Aires | 1998/99, privatização ESVAL e EMOS | Estratégia ainda não definida para todas as províncias |
| Modelo de participação privada | Contrato de concessão | Aquisição de controle e contrato de concessão | Aquisição de controle e participações: concessões em pequena escala |
| Grau de participação privada | Médio | Alto | Muito baixo |
| Configuração administrativa | Local | Regional (exceto Santiago e Valparaíso) | Misto (predominantemente regional, participação municipal relevante) |
| Tipo de regulação | Por agência: ETOSS | Por agência: SISS | Indefinido |
| Propriedade dos ativos | Pública | Privada | Varia |
| Responsabilidade de gestão | Consórcio de empresas internacionais | Predominantemente privada | Pública |
| Método de seleção de operador | Leilão de franquias com competição em dois estágios | Leilão | Indefinido |

Fonte Ohira e Turolla(2006); Vasconcelos, Ronald (2009).

Das experiências apresentadas é possível depreender que, apesar de possuir uma configuração predominantemente local e pública, as tendências mundiais apontam para uma maior participação da iniciativa privada e de agregação dos serviços locais, visando maior eficiência.

Os modelos implementados na França e Inglaterra são os pioneiros da participação privada em larga escala, e têm gerado importantes subsídios para a modernização de Setor em diversos países. Contudo, o transplante dessas experiências exige adaptações segundo o grau de desenvolvimento do setor e as particularidades locais.

Os casos dos países da América Latina também apontam indicações importantes. O caso chileno ensina que não há soluções mágicas e imediatas. A implantação de um marco legal e a reestruturação dos serviços são passos importantes para se obter avanços no setor, como também que se faz fundamental a manutenção do equilíbrio financeiro das empresas, e que tais reformas devem ser *conduzidas pelo Estado*.

O caso da Argentina mostra que a transferência à iniciativa privada deve ser acompanhada de um sistema regulatório consistente e de qualidade. A parceria com a iniciativa privada só traz os resultados desejados quando é antecedida por uma reestruturação do setor e quando é feita sob as diretrizes de um marco legal bem estabelecido.

1.3 – O SETOR DE SANEAMENTO NA AGENDA DO PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Nos últimos 20 anos, após a extinção do BNH - Banco Nacional de Habitação, sucessivos governos, considerando a importância estratégica do Saneamento para o desenvolvimento do país e no resgate da dívida social, se empenharam na tentativa de estabelecimento de um novo padrão de política pública para o Setor de Saneamento, que foi desta maneira inserido na agenda do processo de Reforma do Estado brasileiro. Visando uma compreensão desse processo, que seguiu orientações distintas ao longo do período em foco, busca-se adiante, resumidamente caracterizá-lo, para logo a seguir discutir como se deu a inserção do Setor de Saneamento nessa agenda de reformas.

1.3.1 Principais características do processo recente da Reforma do Estado no Brasil

A denominação Reforma do Estado⁴⁶, aqui assumida, é reservada aos pontos de ruptura do pacto social, ou seja, quando ocorre uma

⁴⁶ O tema Reforma do Estado muitas vezes é associado a uma visão distorcida e equivocada, que preconiza a destruição do aparato estatal, numa visão minimalista das funções de governo, características das reformas inspiradas no receituário neoliberal. Esta não é, entretanto, a visão assumida neste Estudo, que pressupõe ser o Estado insubstituível no cumprimento de suas funções. Daí que, alguns estudiosos no tema preferem a denominação de reformas institucionais. Como a denominação Reforma do Estado vem sendo amplamente divulgada ela será aqui adotada, chamando a atenção para os diversos

redefinição qualitativa do escopo do que se considera políticas públicas e/ou mudanças significativas na forma de organização das instituições e/ou da produção e oferta dos bens públicos. Nesta conotação, o atual processo de reformas é uma resposta à *crise do Estado contemporâneo*, que tem como ponto fulcral a *crise de natureza fiscal*.

Tomando-se como base esses parâmetros, se pode inferir que, no século XX, o Brasil viveu três períodos em que ocorreram Reformas do Estado: na chamada Revolução de 1930, na instauração do Regime Militar em 1964 e, mais recentemente, no período pós-redemocratização.

As mudanças qualitativas ocorridas no papel e na organização do Estado brasileiro, nestes três períodos, estiveram fortemente atreladas a variáveis internas e macro-variáveis externas. Assim, como variáveis correspondentes aos três momentos podem ser apontadas: a crise no modelo agro-exportador baseado na produção cafeeira, que resultou no fim da República Velha; o esgotamento da primeira fase do Modelo de Substituição de Importações, acompanhado do colapso do pacto populista no final dos anos 50, que redundou no golpe militar; e a forte crise do Estado desenvolvimentista nos anos 80, em decorrência da crise fiscal e do impacto da globalização.

No Brasil, como no resto do mundo, foi a crise fiscal que impulsionou a derrocada do Estado Desenvolvimentista, ancorado no financiamento estatal, posto em curso no país. Mas, no caso brasileiro somou-se à grave crise econômica a necessidade de construir novas instituições estatais face ao processo de redemocratização, que é parte fundamental da Reforma do Estado brasileiro.

De fato, no caso brasileiro a crise do Estado se tornaria ainda mais complexa quando se considera os imperativos decorrentes da derrocada do regime autoritário, ao lado dos requisitos da consolidação de uma nova ordem democrática.

Nesses termos, a crise do Estado no Brasil não está assentada apenas na questão fiscal, mas tem raízes profundas, que se situam no lento desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista durante o regime militar. Tal desgaste atingiu as formas prevaletentes de articulação Estado versus Sociedade.

viéses que a denominação pode incorporar. Por uma larga gama de questões o Estado vem sendo modificado na sua forma de atuação e organização, como já referido na primeira parte deste estudo, ou em outras palavras: vem sendo reformado, o que ora tem ampliado ora tem limitado o seu campo de ação visando adequá-lo à realidade atual.

As demandas antes reprimidas de amplos setores da sociedade, na nova ordem democrática passam a pressionar o arcabouço político-institucional no sentido de serem atendidas de forma satisfatória. Sob o efeito das condições enfatizadas, a recém instaurada democracia brasileira será crescentemente pressionada no sentido de atender pleitos legítimos de amplos setores da sociedade, sem que tenha condições objetivas para tanto. Num país em que a ação do Estado tem sido preponderante e fundamental a todos os setores da vida nacional, as reformas implementadas nos últimos vinte anos têm objetivado ajustar o Estado brasileiro à nova ordem interna e às condições determinadas pela Nova Ordem Internacional, embora este processo esteja ainda longe de conclusão.

De forma resumida, o processo de Reforma do Estado no Brasil, nos últimos vinte anos, tem seguido objetivos, formas e orientações distintas no primeiro período, de 1985 a 1995, e na última década, de 1995 a 2005. No primeiro momento o processo de reformas deu ênfase especial à democratização das instituições de governo, à aproximação do Estado com a Sociedade e a descentralização político-administrativa (em contraposição ao autoritarismo, a não participação da sociedade nas decisões de governo e ao centralismo característico do modelo burocrático-autoritário imposto pelos militares). No segundo momento, a ênfase recairá na busca da estabilidade econômica e no ajuste fiscal, na primazia no papel regulador do Estado e, ainda, no aumento da eficiência na gestão das políticas públicas sob responsabilidade da burocracia estatal, tendo como objetivo a inserção do país no mundo globalizado.

O primeiro período do processo de reformas, visando à redemocratização do país, teve como cerne o trabalho desenvolvido pela Assembléia Nacional Constituinte, cujo principal objetivo foi “varrer do mapa o entulho autoritário”. O trabalho Constituinte se consolidou na elaboração da Nova Constituição da República (1988), que estabeleceu uma nova ordem para o país, abrindo o caminho para um conjunto substancial de reformas do Estado brasileiro que até hoje se encontram em processo de implementação.

Objetivando uma reversão no modelo anterior, a nova Carta, promulgada em 1988, representou um avanço na direção de um modelo institucional redistributivo, ao consagrar novos direitos e princípios na organização das políticas públicas, visando com isso garantir uma forma mais universal e igualitária de proteção social.

Todavia, a implantação de um novo padrão de proteção social, desde então, tem estado condicionado a inúmeras variáveis, que vão desde a consolidação dos novos modelos de políticas públicas que vêm sendo estabelecidos através da legislação complementar (como é o caso recente da Política de Saneamento), até o *equacionamento dos recursos necessários*, que tem ficado a depender da redução da dívida pública e do conseqüente aumento do investimento governamental.

Com a nova Carta o tema da descentralização ganhou um lugar de destaque, ao ser considerado como requisito indispensável ao estabelecimento de uma nova relação Estado/Sociedade. Neste sentido, foram introduzidos vários dispositivos Constitucionais visando garantir a descentralização política, administrativa e financeira, bem como de programas e projetos, e de permitir um maior controle e participação da população nas atividades sob controle do Estado. Ao mesmo tempo, estados e municípios readquiriram sua autonomia política e do ponto de vista da divisão do bolo tributário foi firmado um novo pacto federativo, mediante uma redistribuição de recursos com ampliação das receitas dos entes sub-nacionais de governo.

A descentralização passou então a ser perseguida na elaboração das políticas sociais do país⁴⁷, como forma de possibilitar a ampliação do exercício dos direitos, a participação e o controle social na gestão e na distribuição mais eficiente dos recursos, passando a ser apontada como uma das saídas para o impasse político-institucional do Estado brasileiro.

Contudo, as análises empíricas no caso brasileiro nem sempre confirmam este argumento que realça o virtuosismo da descentralização⁴⁸, que na prática não tem se mostrado totalmente verdadeiro⁴⁹, pois seus efeitos podem variar substancialmente e seus resultados dependem de uma série de fatores, entre os quais se destacam: a necessidade de reconstrução das capacidades administrativas e institucionais dos governos sub-nacionais e a

⁴⁷ O exemplo mais emblemático de política pública seguindo esta orientação foi a formulação, neste período, da política de saúde, que criou o Sistema Único Descentralizado de Saúde.

⁴⁸ Os teóricos que defendem o tema identificam basicamente três argumentos em favor da descentralização: a oportunidade de participação política, a distribuição mais eficiente de recursos e a oposição a um governo centralizado.

⁴⁹ Para uma análise mais detalhada sobre o assunto encaminho o leitor a Arretche, Marta. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000.

eliminação das práticas clientelistas e patrimonialistas das elites políticas locais: *quase uma regra na gramática política brasileira*⁵⁰.

Paralelamente à reconstrução do arcabouço institucional, a ação dos primeiros governos do período democrático é marcada pela especial atenção dedicada à questão do controle da crise econômica, caracterizada pela aceleração do processo inflacionário, pelo desemprego, pela queda na atividade econômica, pela elevação do custo de manutenção e da expansão dos investimentos públicos, pelo desequilíbrio das finanças públicas e pelo aumento do déficit fiscal, que será fortemente elevado em razão, inclusive, da ampliação dos direitos sociais consagrados pela “Constituição Cidadã”.

De fato, a questão da estabilidade econômica continuou a persistir como um problema não resolvido e durante mais de uma década governos sucessivos experimentaram Planos de Estabilização⁵¹ sem lograrem êxito. É somente em meados da década de noventa, com o Plano Real que o governo consegue obter algum sucesso no campo econômico, com o controle do processo inflacionário e a estabilização monetária.

Sucintamente, no período em foco o processo de reformas institucionais se caracterizou pela construção do arcabouço de uma nova ordem democrática, pela busca de uma reversão da crise econômica e pelo aprofundamento do modelo desenvolvimentista, através da ampliação da intervenção estatal nos diversos setores da vida nacional e na manutenção de práticas protecionistas. Privilegiando uma estratégia de manutenção da antiga ordem econômica estabelecida, as elites governamentais preferiram não se dar conta do esgotamento do modelo de substituição de importações, nem do radical processo de mudanças em curso em todo o mundo, com repercussões diretas no papel a ser desempenhado pelo Estado.

O Plano Real marca, efetivamente, o início da segunda etapa do processo de reformas do Estado no Brasil, pois seu relativo sucesso já nos primeiros seis meses após seu lançamento veio a permitir se vislumbrar um cenário de estabilização econômica capaz de possibilitar a adoção de um conjunto de políticas estruturadoras e de se resgatar o planejamento governamental visando alcançar um novo patamar de desenvolvimento.

⁵⁰ Excelente análise sobre o assunto o leitor encontra em: Nunes, Edson, 1999. *A gramática política do Brasil*, Zahar Editor, 1999, 146p.

⁵¹ Nos dois primeiros governos do período democrático foram implementados seis planos mal-sucedidos de estabilização econômica. São planos que vão da adoção de medidas heterodoxas do famoso Plano Cruzado até as medidas “feijão com arroz” do Plano Verão, passando pelo confisco da poupança interna do primeiro Plano Collor.

Ao mesmo tempo, desde o início da década de 90 o Brasil se depara com uma nova ordem internacional, como já discutido anteriormente, marcada pelo processo da reestruturação produtiva, pelo fenômeno da globalização, pela criação dos blocos continentais, pela formação do mercado global, que induzem o país a buscar o seu lugar neste novo contexto.

Por outro lado, decorrida mais de uma década de processos de reformas do Estado em todo o mundo, já era possível se concluir que, os resultados não haviam caminhado na direção da constituição do Estado mínimo⁵², como pretendiam os neoliberais, e que as reformas realizadas haviam buscado conciliar a atuação regulatória do governo, o equilíbrio fiscal, a eficiência e efetividade das políticas, a democratização do poder público, tudo isso ancorado numa *mudança de perfil* do Estado e não no seu *desmantelamento*.

É com base nesse diagnóstico que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC vai levar a cabo um amplo processo de Reforma do Estado, orientado pelo receituário das agências de financiamento internacionais, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, que defendiam uma proposta de ajuste para os países do Terceiro Mundo com elevado déficit público, com base no Consenso de Washington⁵³.

Com efeito, as propostas de reforma do Estado, com base no ideário neoliberal⁵⁴, têm início a partir da década de 90 e vão tomar corpo, efetivamente, em 1995, no Governo FHC. Já havendo uma consolidação do processo democrático, e estando em curso um plano de estabilização da economia (o Plano Real), a idéia dominante, para os mentores do governo, seria o aprofundamento das reformas, para dar cumprimento às transformações que se faziam necessárias, visando modificar o ‘*modus operandi*’ da intervenção estatal no Brasil, de um *Estado interventor* para um *Estado regulador*⁵⁵.

⁵² Sobre o assunto o leitor pode consultar: Rezende, Flávio – Os leviatãs estão fora do lugar.

⁵³ Sobre o assunto ver: Giambiagi, Fábio (2000).

⁵⁴ Assumindo a condição de social-democrata o Ministro Bresser Pereira sempre procurou negar que a reforma levada a cabo pelo MARE tivesse como intenção a minimização do Estado em consonância com o ideário neoliberal. Para o Ministro o objetivo da reforma seria a substituição de uma burocracia baseada no modelo racional-legal weberiano por uma nova modalidade de administração pública de tipo gerencial, baseada em conceitos modernos de administração e eficiência, entre os quais a descentralização, a flexibilização e o controle por resultados. Ver Bresser Pereira (1996, p.269-274).

⁵⁵ De acordo com Mattos, Paulo (2006), há uma tendência de que este modelo venha se tornar hegemônico.

Paralelamente a esse processo de reformas, o governo deu início a um acelerado processo de liberalização da economia brasileira⁵⁶, abrindo o mercado brasileiro e buscando uma maior inserção das empresas brasileiras no mercado internacional, o que num país altamente dependente da ação do Estado obrigava os setores da economia nacional (agricultura, indústria e comércio) a empreenderem um grande esforço de reestruturação produtiva.

Na proposta de reformas do governo FHC a idéia básica foi combinar *ajuste fiscal e mudança institucional*, visando elevar o grau de performance do aparelho estatal, além de promover a retirada do Estado das atividades produtivas. Para tanto, as reformas, consubstanciadas no Plano Diretor de Reforma do Estado, se desdobraram em três vertentes: na Reforma Patrimonial, na Reforma Tributária e na Reforma Gerencial⁵⁷.

Com a reforma gerencial pretendeu-se promover e delinear os mecanismos para uma profunda revisão no papel do Estado e nos seus mecanismos de controle sobre os gastos públicos o que seria combinado a uma mudança na matriz institucional, seguindo assim uma tendência internacional. Com este propósito se deu início, a um processo de reestruturação das agências governamentais – Reforma Administrativa⁵⁸ - com vista à sua adequação a um novo modelo de desenho institucional do Estado, o denominado Modelo Gerencial.

⁵⁶ Este processo se deu de maneira tão acelerado que recebeu críticas do FMI, promovendo-se uma abertura a qualquer custo sem o respaldo maior de um projeto de desenvolvimento nacional. Como observa Diniz, Eli (2000, p.95), a política de liberalização comercial gerou resistências, mais ou menos agudas dependendo do setor empresarial em questão. Esta liberalização foi marcada pela falta de ação conjunta entre governo e a classe empresarial, especialmente pela falta de uma organização de cúpula de caráter multissetorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial; pela incapacidade histórica do empresariado de formular plataformas de teor abrangente incorporando demandas de outros setores, sobretudo da classe trabalhadora; pela pouca tradição de acordos interclasse e, finalmente, pela concentração do poder decisório na cúpula tecnocrática, como formuladora e executora das políticas econômicas e como indutora do padrão de ação coletiva da classe empresarial.

⁵⁷ A Reforma Patrimonial teve como principal objetivo a venda de ativos que haviam chegado às mãos do governo por intermédio da assunção de empresas em processo falimentar e de aprofundar o processo de privatização de empresas públicas, cuja produção de bens e serviços poderiam ser viabilizados via economia de mercado. A Reforma Tributária, que praticamente não saiu do lugar, em razão das dificuldades em se chegar a um consenso face aos interesses dos estados e municípios, tinha como objetivo o aumento da receita, a redução das despesas e a simplificação da legislação, com o que se buscava promover maior justiça social. A Reforma Gerencial foi traduzida pela Reforma da Administração Pública Federal, levada a cabo pelo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, tendo como objetivo um aumento da performance (eficiência, eficácia e efetividade) da administração pública que buscava-se ser orientada por metas e comprometermos fiscais.

⁵⁸ Para uma análise detalhada sobre este processo de reformas encaminho o leitor a Rezende, Flávio – Por que Falham as Reformas Administrativas?

É com base nessa concepção que o Governo Federal passa, a partir do Governo FHC, a implementar um conjunto expressivo de reformas, visando transformar o papel exercido não apenas pela alta administração federal, mas também das agências setoriais encarregadas da provisão dos serviços de infra-estrutura: energia, comunicação, transporte, habitação e saneamento. As reformas postas em curso vão se basear na **formulação de políticas públicas setoriais e na criação de novos órgãos governamentais**, tendo como ponto primordial uma modificação na forma de intervenção estatal, que dará ênfase não mais a produção dos serviços, mas, será orientada para o exercício das atividades de planejamento, regulação, controle, fiscalização e monitoramento⁵⁹, podendo a provisão dos serviços ser realizada por empresas estatais, de economia mista ou privadas.

A par de ter promovido um conjunto expressivo de reformas no campo das políticas econômicas, sociais e setoriais de infra-estrutura, o Governo FHC deixou como legado a inexecução de um conjunto significativo de reformas que se fazem prementes ao país, muitas das quais já foram objeto de implementação, no Governo do Presidente Lula, como é o caso da *Reforma da Previdência e da Política de Saneamento*, enquanto outras ainda se encontram sem prazo de definição, podendo-se citar como exemplo a Reforma Política (do Sistema Partidário e Eleitoral), a Reforma Tributária, a Reforma no campo das relações de trabalho, além do grave problema da desigualdade social.

Outro problema básico ainda não superado no processo de reformas é a questão federativa, face às dificuldades de se estabelecer caminhos institucionais capazes de compatibilizar as demandas das elites estaduais e municipais com a visão nacional dos problemas do país. Com efeito, o atual padrão de relações intergovernamentais praticado nos últimos vinte anos resultou na configuração de um federalismo predatório⁶⁰, de competição não-cooperativa nas relações dos estados entre si e deles com a União, fazendo-se necessário buscar uma estratégia de introduzir um maior esforço de coordenação nas relações intergovernamentais. Neste sentido, é preciso haver um reordenamento do pacto federativo de modo que as políticas

⁵⁹ Esta proposta do Governo FHC se apóia no Modelo da Escolha Pública (Public Choice Theory). Para um maior conhecimento desta Teoria o leitor pode consultar: Magalhães, José Antônio (2003).

⁶⁰ O maior exemplo é a prolapada “guerra fiscal” entre os estados. Porém, extremamente grave foi o desequilíbrio das contas de estados e municípios, nos dez primeiros anos do regime democrático, que resultou num rombo de mais de US\$ 100 bilhões, levando o Governo Federal a implementar um rígido processo de renegociação das dívidas e de ajustamento das contas públicas após os primeiros anos da edição do Plano Real, que tem sido fundamental ao controle da dívida do país. Sobre o assunto remeto a Padrão, Ana Paula de Vasconcelos, O segredo do cofre, Ed. Globo, 1997, 134p.

públicas venham a ser implementadas num ambiente de cooperação e ação integrada, sem o que as iniciativas de descentralização das políticas públicas para os entes subnacionais de governo estão fadadas ao insucesso; pois, não basta ser ideologicamente favorável ou ter vontade política para descentralizar, é preciso introduzir maior nível de controle e esforço de integração nas relações entre os diferentes níveis de governo no Brasil.

De resto cabe destacar que, pouco foi feito pelo Governo da União no sentido de induzir reformas como as até aqui já realizadas para os demais níveis de governo, o que vem retardando e até inviabilizando transformações mais profundas no modo de organização e da intervenção estatal no Brasil. Mais grave ainda: pouco vem sendo feito no sentido de promover uma republicização do Estado; em delinear um novo Projeto de Desenvolvimento para o país, capaz de permitir uma inserção internacional do país de forma mais autônoma; e de buscar uma articulação consertada entre os interesses da sociedade e das elites governamentais e empresariais.

1.3.2 O Setor de Saneamento na agenda do processo de reformas

No tocante ao Setor de Saneamento, no período em foco (1986-2006), basicamente quatro propostas foram formuladas, com conteúdos diferentes, visando o estabelecimento de uma nova Política para o Setor, sem que tivesse havido condições objetivas de se estabelecer uma negociação, entre o governo e os grupos de pressão com atuação no Setor, em torno de uma dessas propostas, até se chegar finalmente ao Projeto aprovado em 05 de Janeiro de 2007 pelo Presidente Lula, a Lei nº 11.445/07, como será visto a seguir.

Com o fechamento do BNH e a conseqüente transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal - CEF, estados e municípios ficaram à deriva, sem dispor de um interlocutor com quem negociar seus programas de saneamento, de vez que esta última instituição não dispunha, na ocasião, dos meios necessários (massa crítica, know how, etc) a lhe permitir ser algo mais que um simples agente operador, repassador de recursos, passando o Setor de Saneamento a se ressentir da **definição de uma nova política**, que se tornará o **ponto crucial da agenda do Setor**.

Com efeito, “uma política pública pode ser entendida como a materialização da intervenção estatal, permitindo identificar as concepções acerca do papel do Estado e da sociedade, e expressa os arranjos de poder, os limites, os conteúdos e os mecanismos dessa intervenção” (MAGALHÃES, 2003, p.241).

Neste sentido, a formulação de uma política pública é a própria expressão do conteúdo do processo de Reforma do Estado num determinado setor, dando visibilidade e materialidade ao Estado, ou em outras palavras, é nesta acepção o Estado em ação (MAGALHÃES, 2003, p.253).

Por sua vez, o formato de uma política é fortemente influenciado pelo modelo de Estado e seus fundamentos teóricos, e pelos métodos que utiliza para analisar a realidade do momento em que são produzidas, que contextualiza as concepções dos atores intervenientes e o alcance possível da intervenção estatal.

De fato, as variáveis anteriormente assinaladas foram aquelas que influenciaram as diferentes propostas que foram formuladas visando o estabelecimento de uma nova política para o Setor de Saneamento, como se buscará mostrar a seguir.

No Brasil dos anos 80, a mudança no ambiente político, social e econômico resultante do processo de redemocratização do país trouxe à tona novos atores sociais. Em 1985 foi criada a ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, reunindo os municípios que não haviam aderido ao PLANASA. A *ausência de política* mobilizará os diversos atores do setor, liderados pela ABES e pela ASSEMAE, que passam então a debater qual seria o formato adequado de política, dando ênfase especial à participação da população e ao controle social.

Entre 1989 e 1994, estas entidades juntamente com outros atores da sociedade civil⁶¹ passam a discutir a formulação de uma nova política chegando à concepção do **Projeto de Lei nº 199**, que preconizava uma reorganização do setor, onde a questão do **controle social é colocada como ponto fundamental**.

Este Projeto, a despeito de ter sido aprovado pelo Congresso, é vetado integralmente pelo Presidente da República⁶², Fernando Henrique Cardoso, no início de seu primeiro mandato em 1995, sob a justificativa de que ao criar o Conselho Nacional de Saneamento CNS e o FUSAN – Fundo Nacional de Saneamento estava tratando de matéria de competência do executivo e contribuindo assim não só para burocratizar, como para onerar a ação governamental, além de não dar conta dos principais problemas do setor.

⁶¹ Entre outras participaram ativamente da elaboração do PL-199: a ABES, a ASSEMAE, a CUT, a ASFAMAS, a AESBE, a ABIMAQ, a CBIC.

⁶² Ver Diário Oficial nº 4, quinta-feira, 5 de janeiro de 1995, Mensagem nº4, Despacho do Presidente da República.

Na verdade o veto decorreu do descompasso entre os instrumentos propostos no Projeto e as diretrizes gerais do novo governo, no que se refere ao papel do Estado, aos mecanismos para financiamento dos serviços de utilidade pública face à crise fiscal e às competências de cada nível de governo. Além disso, havia a crítica de que o Projeto se constituía numa proposta de inspiração planasiana, não estando em sintonia com as proposições do Governo, que entendia se fazer necessário ampliar o leque das discussões e estudos, tendo em vista a concepção de um **novo formato institucional** que consolidasse uma ruptura definitiva com o modelo centralizado e autoritário, imposto pelo PLANASA.

O veto ao PL –199 representou, na verdade, uma fissura profunda, entre o Governo e os atores da sociedade civil que defendiam uma proposta de solução para os problemas do Setor de Saneamento pautadas numa forte intervenção estatal. Tem início neste episódio um vigoroso movimento de oposição às propostas do Governo, que perduram até o final do mandato do presidente FHC.

Ainda no período em tela, simultaneamente a tramitação do PL-199, duas ações da maior importância tiveram início por iniciativa do Governo Federal. No ano de 1994, o governo realiza, através do IPEA, a contratação de estudos visando à elaboração de um amplo Diagnóstico do Setor de Saneamento, e, ao mesmo tempo, deflagra o lançamento do Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS⁶³, cujas ações de fato só são efetivamente levadas a efeito no ano seguinte, através da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento – SEPURB⁶⁴, a quem foi atribuída a incumbência de encaminhar a solução das questões urbanas.

Desde que foi idealizado, o PMSS teve como principais objetivos promover o desenvolvimento operacional das companhias estaduais de saneamento (componente gerencial e de financiamento) e o *reordenamento institucional do setor* (componente reforma institucional e regulação). A partir de 1995, o PMSS tem suas atribuições ampliadas, passando a se constituir, dentro do Governo Federal, na unidade responsável pela

⁶³ O PMSS foi originalmente concebido como projeto piloto em 1993, pelo IPEA, sendo no ano seguinte transformado em programa permanente a ser executado em etapas sucessivas, contando com recursos do BIRD.

⁶⁴ A SEPURB foi criada pela Medida Provisória nº813, do Presidente Cardoso, com a finalidade de substituir as competências das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Áreas Metropolitanas, ambas do Ministério da Integração Regional, que foi extinto, e das Secretarias de Habitação e Saneamento do Ministério do Bem-estar Social, também extinto.

formulação das diretrizes básicas para a elaboração de uma nova política para o Setor de Saneamento.

As ações do PMSS passam a se desenvolver a partir de quatro linhas básicas, a saber:

- financiamento às companhias estaduais que apresentassem propostas de melhoria do desempenho operacional, para o que contou com recursos obtidos junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD;
- capacitação de agentes públicos das instâncias federal, estadual e municipal, visando a ampliação do leque de conhecimentos profissionais dos técnicos que constituem a “massa crítica” do setor;
- elaboração dos estudos técnicos necessários à feitura do Diagnóstico Setorial e a ampliação de conhecimento específico, mormente, no tocante a regulação dos serviços;
- montagem de um Banco de Dados visando dar credibilidade e a tornar disponíveis as informações sobre o setor, como forma a assegurar o controle social pela sociedade e a transparência, sob os mais diferentes aspectos, no que se refere as ações realizadas pelos diversos agentes institucionais.

Em sua primeira fase, que vai de 1993 ao ano 2000⁶⁵, o PMSS concluiu os estudos relativos ao Diagnóstico do Setor de Saneamento⁶⁶ e desenvolve trabalhos específicos sobre diferentes temas de interesse do Setor, dando ênfase aos aspectos relativos ao financiamento, flexibilização da prestação dos serviços, ordenamento institucional, regulação e parceria com o setor privado.

Paralelamente, o PMSS negociou recursos, com três companhias estaduais de saneamento⁶⁷, objetivando a melhoria operacional dessas empresas, e desenvolveu a montagem do Banco de Dados do Setor, que foi consolidado no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS.

⁶⁵ A segunda fase do PMSS tem início em 2000 e estava previsto seu desenrolar até o final de 2007. Além de manter seus objetivos no campo institucional, o PMSS II destina-se também à ampliação da cobertura dos serviços de saneamento básico na perspectiva da universalização, com auto-sustentação e gestão empresarial.

⁶⁶ Consolidados na Série Modernização do Setor de Saneamento.

⁶⁷ As companhias em referência são: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, Empresa Baiana de Saneamento – EMBASA, e a Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul – SANESUL.

De maneira resumida, os estudos realizados pelo PMSS apontaram que os principais pontos de estrangulamentos do Setor estão situados na necessidade de um grande volume de investimentos, a serem mobilizados em vinte anos; na melhoria da eficiência das empresas prestadoras de serviço; na falta de controle social e de regulação dos serviços realizados pelas empresas prestadoras de serviços, públicas ou privadas; no estabelecimento de parceria com a iniciativa privada; e também na dificuldade de compartilhar a gestão dos serviços entre os diferentes níveis de governo, o que alude à complicada questão do pacto federativo⁶⁸.

A proposta de reordenamento institucional do Setor de Saneamento preconizada pelo PMSS pode ser traduzida na sua principal diretriz: a **flexibilização** do modelo existente, entendida como um novo *modelo de gestão* capaz de superar o centralismo e as formas padronizantes do PLANASA, garantindo, nesse novo desenho, a combinação de descentralização⁶⁹ e autonomia (dos municípios), com articulação e integração (dos diversos agentes, públicos e privados, de diferentes níveis de governo e de variadas formas e fontes de recursos) para a resolução das questões comuns ao saneamento, além de assegurar a separação entre as funções do poder público (regulação) e as do prestador dos serviços, buscando com isso ampliar o nível de eficiência e de controle sobre os serviços (inclusive o controle social), posto que na situação existente os prestadores de serviço acumulam, ao mesmo tempo, as funções de regulador e regulado.

Dentro ainda do escopo de atividades do PMSS foram fixados os marcos para implementação de uma nova Política Nacional de Saneamento, a partir da definição de um novo padrão de intervenção estatal. Em documento específico⁷⁰, foram definidos os Princípios e Diretrizes Gerais, os Objetivos e Metas, a Estratégia de implantação, e os Instrumentos de

⁶⁸ Em Estados Federados como o brasileiro, formado a partir de uma decisão do governo central e não ao contrário, se faz necessário que no pacto federativo as relações intergovernamentais sejam muito bem coordenadas e estruturadas em rede, para que as políticas públicas venham a ser implementadas num ambiente de cooperação e ação integrada. De acordo com Maciel, “equilibrar poderes, distribuir competências e repartir responsabilidades rigorosamente simétricas, numa nação profundamente assimétrica como o Brasil, mais que um desafio de engenharia política, continua a ser uma incógnita ainda não decifrada. Uma incógnita que nos ameaça devorar politicamente”. Sobre o assunto ver Maciel (2005).

⁶⁹ Cumpre destacar que, a descentralização era defendida como um dos atributos da proposta de reforma do Estado do governo FHC, mas que não deve ser confundida com a municipalização dos serviços.

⁷⁰ Para mais informações sobre esta proposta o leitor deve consultar: Ministério do Planejamento e Orçamento. Política Nacional de Saneamento. Brasília, Imprensa Nacional, Secretaria de Política Urbanas, 1997, 39p.

natureza institucional, financeiro e jurídico-legal, visando o estabelecimento de um novo marco institucional para o Setor.

A proposição de política concebida pelo o PMSS serviu de base ao **Projeto de Lei nº 266**, que teve origem no Senado, tendo como finalidade a definição de diretrizes para o exercício do poder concedente e para o inter-relacionamento entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços de saneamento, incorporando pontos do anteprojeto da SEPURB/PMSS, principalmente quanto às diretrizes básicas para as concessões e regulação dos serviços.

Entretanto, os atores críticos as proposta do governo acusavam que, “o objetivo do PL-266 era na verdade transferir dos municípios para os estados a titularidade da prestação desses serviços porque isso facilitaria o processo [...] de privatização das 27 companhias estatais de águas e esgotos dos estados”⁷¹ (MARINHO, 2006, p.111).

É inegável que o reconhecimento da titularidade dos estados nas regiões metropolitanas facilitaria a privatização dos serviços de saneamento, pois estas áreas representam as de maior fonte de receitas das CESBs, mas a decisão de privatizar não estava na alçada do governo federal, ainda que pudesse ser fortemente influenciada pelos ditames fixados pela equipe econômica do governo na busca do equilíbrio fiscal. Estava sujeita, na verdade, aos interesses dos governos estaduais, controladores das CESBs, nem sempre afinados com o governo federal, e dependia naturalmente de uma avaliação mais ampla destes governos quanto: a renúncia de poder sobre estas companhias quando privatizadas, da impossibilidade de atendimento direto às suas clientelas com um bem de primeira necessidade, do passivo que seria resultante do atendimento aos municípios mais pobres, caso fosse feita à opção de fracionamento das empresas com entrega à iniciativa privada das áreas de maior rentabilidade. Tanto é assim que, alguns estados chegaram a demonstrar interesses na privatização de suas empresas de saneamento, chegando a realizar estudos neste sentido (casos da Bahia e Pernambuco), mas nunca tomaram de fato a decisão de privatizar, sob a alegação de que continuavam esperando a definição do novo marco regulatório.

O PL - 266 foi a segunda tentativa de se chegar aos termos de uma nova política para o Setor, através de uma iniciativa partindo do Congresso

⁷¹ Entretanto, segundo levantamento realizado pela ASSEMAE, apresentado no 19º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, apenas 240 cidades brasileiras se enquadravam no perfil exigido pelos interesses privados em relação ao retorno financeiro (ver matéria da Revista BIO: Reação em Cadeia, pág 26, 1997).

Nacional, cujo resultado, igualmente ao PL-199, não foi bem-sucedido, levando o relator do Projeto, o então Senador José Serra, a solicitar seu arquivamento.

As duas primeiras tentativas de reorganizar os serviços de saneamento, o PL-199 e o PL-266, tiveram orientações distintas quanto à forma de participação dos atores envolvidos. Enquanto o PL-199 pretendia reformular o modelo existente com base em recursos predominantemente públicos, a proposta do PMSS previa a flexibilização, com o envolvimento dos agentes privados, no financiamento e na prestação dos serviços.

Em vista do impasse de natureza político-institucional a que se chegou, o Governo Federal, no segundo mandato do Presidente FHC, resolveu criar a Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU, com 'status' de Ministério, diretamente ligada à Presidência da República, com a finalidade de procurar desobstruir o processo legal de aprovação da nova Política Urbana⁷², há quase de 18 anos tramitando no Congresso Nacional, e de formular os termos de uma nova política de saneamento básico a ser encaminhada ao Poder Legislativo, retirando do PMSS, na prática, a responsabilidade pela formulação da Política⁷³.

No início do ano 2001 os termos da proposta do Governo são estabelecidos. A SEDU encaminha esta proposta ao Congresso, que passa a tramitar, em regime de urgência, na Comissão de Política Urbana da Câmara dos Deputados, na Sub-Comissão de Saneamento, recebendo o registro de: Projeto de Lei sobre Saneamento Básico – **PL nº4147**.

Essa proposta do Governo FHC de institucionalização de uma nova Política para o Setor de Saneamento, consubstanciada no PL-4147, representou a terceira tentativa de construção de um novo marco de referência para o Setor e assentou-se num modelo de política pública já

⁷² Em meados de 2001, o Congresso aprova a nova Lei de Política Urbana que passou a se denominar de ESTATUTO DA CIDADE (Lei nº 10.257/01), depois de quase 18 anos em tramitação. Sobre o assunto ver Bassul, José Roberto (2005), Estatuto da Cidade: quem ganhou? E quem perdeu? Brasília, Senado Federal, 260p.

⁷³ Anteriormente a este corte de atribuição do PMSS o governo FHC já havia encomendado ao BNDES, responsável pela privatização dos setores de energia e telefonia, a elaboração de um novo marco regulatório (embora esta proposta nunca tenha se tornado pública), que deixou perplexo os técnicos do PMSS que trabalhavam buscando salvaguardar o interesse público, apesar das lacunas e problemas existentes em suas propostas. Este fato é ilustrativo do descompasso existente entre a área econômica, ansiosa pelo cumprimento das metas macro-econômica e os técnicos do PMSS.

aplicado aos demais setores de infra-estrutura conhecido como ‘Modelo da Escolha Pública’⁷⁴.

O PL-4147 tinha como objetivo criar instrumentos para garantir a universalização, enfrentando para isto dois assuntos polêmicos: (i) buscava definir a titularidade, através de um esclarecimento sobre o que é interesse local, e (ii) visava estabelecer regras para a divisão de responsabilidades e para a prestação, delegação, e regulação dos serviços, aplicáveis aos operadores públicos e privados. Além disso, o projeto vedava a concessão onerosa, de modo que todos os recursos provenientes dos serviços de saneamento fossem canalizados para a universalização, impedindo assim os prefeitos de fazerem “caixa”, aplicando os recursos segundo suas prioridades. Sairia então ganhador de uma licitação aquele concorrente que apresentasse a melhor combinação entre antecipação das metas de cobertura e fixação da menor tarifa. Entre outros dispositivos, o Projeto estabelecia também regras gerais para as tarifas, que deveriam garantir a sustentabilidade dos serviços e induzir a eficiência, vetando a fixação pelas empresas de saneamento. A cooperação federal, por meio da aplicação de recursos fiscais, seria prioritariamente dirigida para os investimentos que atendessem os segmentos de mais baixa renda e no tratamento de esgotos onde esta ausência provocasse maior impacto ambiental. Quanto à regulação o projeto cometia o lamentável engano de atribuir à ANA – Agência Nacional das Águas, uma *agência executiva federal* responsável pela gestão dos recursos hídricos, a incumbência de regular os serviços de saneamento.

Ao tramitar no Congresso o PL-4147 não foi também bem-aceito, tendo sido bombardeado por todos os grupos de interesse envolvidos com a questão do saneamento, gerando assim **um verdadeiro imbróglio de natureza institucional**. Resumidamente, para o grupo liderado pela recém-criada Frente Nacional para o Saneamento - FNS, a proposta espelhava a intenção do Governo FHC em privatizar os serviços de saneamento, já declarada, inclusive, no memorando do acordo celebrado com o Fundo Monetário Internacional – FMI⁷⁵, pois sua preocupação principal era disciplinar a participação do setor privado. Para o grupo formado pelos

⁷⁴ No Modelo da Escolha Pública (Public Choice Theory), a intervenção do Estado na economia é caracterizada pela intervenção estatal mediante normas reguladoras, que têm como objetivo assegurar o interesse público, corrigindo as ineficiências do mercado resultantes do jogo de oferta e procura. Neste Modelo a idéia básica é de se dar ênfase ao papel do Estado de definidor das políticas, de formulação das leis, de articulação, planejamento e regulação das atividades sob sua responsabilidade exclusiva. A regulação é um dos pontos centrais do Modelo, cabendo seu exercício às agências reguladoras.

⁷⁵ O leitor pode ter acesso a uma das versões deste documento disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>>

representantes dos governos estaduais e municipais a proposta era ambígua sobre a questão do poder concedente, isto é, a quem de fato caberia a responsabilidade pela titularidade dos serviços, constituindo-se assim numa questão de naco de poder. Já para o setor privado, representado por várias entidades de classe da iniciativa privada, o Projeto estava repleto de inconsistências do ponto de vista regulatório, que desencorajavam o investimento privado.

Com efeito, no processo de discussão do Projeto, na Comissão de Política Urbana, as reações foram muitas e vieram praticamente de todos os segmentos. Um grupo de deputados da oposição, não se deu sequer ao trabalho de apresentar emendas, lançando logo um Substitutivo ao Projeto do Governo, o PL-233, com base no PL-199, anteriormente vetado, embora esta proposta tenha tido pouca ressonância. Assim, depois de tantas e acaloradas discussões o PL-4147 foi tão combatido que o deputado responsável pela relatoria do Projeto negou-se a apresentar Emendas e eximiu-se até de apresentar um Substitutivo (que chegou a ser esboçado), pois não havia quem o defendesse.

Nestas circunstâncias, se outro mérito não teve, o PL-4147 serviu para mostrar o prejuízo resultante do vazio institucional deixado pelo desmonte do BNH, face à importância para o país de se ter um ente estatal capaz de abrigar a “massa crítica” do Setor, munida de capacidade técnica e institucional para promover as transformações que se fazem necessária a modernização dos serviços de saneamento, e dotada de um certo grau de independência de modo a ficar imune aos modismos das mudanças preconizadas pelos diferentes governos.

O PL-4147 evidenciou, principalmente, o enorme “fosso” que havia se formado entre os quatro principais grupos de atores que buscavam fazer valer suas idéias de formato de política, a saber: o grupo reunido em torno da Frente Nacional para o Saneamento⁷⁶, que pode ser denominada de corrente municipalista; o Fórum dos Secretários de Saneamento e a AESBE, que representam os interesses das companhias estaduais (compreendendo 85% das empresas prestadoras de serviços); os agentes privados ligados ao Setor⁷⁷, entre os quais estão inseridos os profissionais liberais, as empresas

⁷⁶ A Frente Nacional para o Saneamento foi criada em 1997, durante o 19º Congresso da ABES, e dela fazem parte as seguintes entidades: FNRU, ASSEMAE, FNU/CUT, FISENGE, IDEC, FASE, CONAM, REBRIP, CMP, MNLM, Instituto PÓLIS, ONG Água e Vida, UNMP, FNECDC.

⁷⁷ Neste grupo estão 9 entidades (ABCE, ABCON, ASFAMAS, CBIC, SINAENCO, ABIMAQ, ABDIB e SINDESAN), que junto com a AESBE representam 85% dos operadores dos serviços e a quase

de consultoria, construtoras e fornecedores de material; e os agentes do próprio Governo Federal, então instalados no PMSS, na Caixa Econômica e no BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Este último aspecto tornou-se, particularmente, um grande dificultador da geração de um consenso, na medida em que cada grupo radicalizava em torno de sua proposta de Política para o Setor, buscando cristalizar sua visão da problemática do Setor de Saneamento e obstaculizando, assim, uma negociação mais ampla capaz de reunir os aspectos fundamentais das visões diferenciadas de cada grupo específico, caracterizando-se como uma verdadeira “crise de racionalidade”⁷⁸.

Por sua vez, o PL-4147 serviu para mostrar o quanto estava equivocada a proposta do Governo FHC em procurar induzir um processo de privatização num Setor como o de Saneamento, que ainda não atingiu o seu **ciclo de maturidade**⁷⁹, sendo por isso contraproducente a deflagração de um processo que vai exigir competição. No caso brasileiro, pelo estágio atual do Setor de Saneamento faz-se imprescindível uma efetiva participação do Estado no processo de evolução do Setor, no reordenamento, regulação, financiamento e estabelecimento de parceria com a iniciativa privada, de forma semelhante ao processo levado a cabo no Chile. Induzir a privatização das empresas do Setor sem antes promover um amplo processo de reorganização/modernização é como tentar colocar “o carro na frente dos bois”.

O penúltimo e o último ato do imbróglio de natureza institucional que se formou em torno da formulação da nova Política de Saneamento foi vivido no primeiro governo do Presidente Lula, que, de forma acertada, deu um passo importante ao criar o Ministério das Cidades, com a incumbência de cuidar da gestão das áreas de habitação, transporte urbano e saneamento, objetivando enfrentar os problemas do “território de desigualdades” em que se transformaram as cidades brasileiras. No âmbito deste Ministério foi instituída a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a quem coube a missão de formular e conduzir o processo de aprovação da nova Política de Saneamento.

totalidade da cadeia produtiva (engenharia sanitária, construção, equipamentos, materiais) e mais de 10 mil engenheiros sanitaristas.

⁷⁸ Como observa Celso Campilongo, no Brasil de forma particularmente acentuada, a fragmentação de interesses, a estratificação social, a diferenciação cultural, regional e ideológica, provocam uma verdadeira crise de racionalidade do modelo calcado na soberania da maioria.

⁷⁹ Ver a Propósito Shepherd, William G.(1990), que classificou o Ciclo de Vida dos serviços públicos se dá em quatro estágios: Início, Crescimento, Maturidade e Competição.

Neste sentido, no último semestre de 2004, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA apresentou o primeiro esboço de sua proposta de Política Nacional para o Setor, sob a forma de um Anteprojeto de Lei - APL, colocando-o em análise pelos diversos grupos ligados ao Setor, através da realização de oito conferências de abrangência regional⁸⁰. Posteriormente, depois de incorporar as sugestões apresentadas nas conferências, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, no mês de junho de 2005, o Projeto de Lei nº 5296/2005, dispendo sobre a Instituição das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e estabelecendo a Política Nacional de Saneamento Ambiental, constituindo-se, assim, na quarta tentativa de formulação de um novo marco de referência para o Setor.

O PL-5296, contendo cerca de 80 artigos, espelhava o ideário da corrente municipalista⁸¹, isto é, expressava a existência dos valores consolidados ligados às representações sociais dos atores ligados a Frente Nacional para o Saneamento, posto que muitos membros deste grupo haviam sido alçados à condição de decisores, instalados na SNSA.

Entretanto, é importante destacar que não há como identificar um grupo hegemônico no caso do Saneamento, pois os vários temas nevrálgicos⁸² do Setor remetem a complexos debates e posicionamentos bastante divergentes, segundo os atores ligados aos quatro principais grupos.

“Estes temas, que têm determinado as posturas ou coalizões de interesse, antagônicas por princípio, formam um conjunto de fatores que têm interferido profundamente no resultado dos Projetos de Política

⁸⁰ Foram realizadas sete Conferências, em alguns estados das diferentes regiões do país, e uma última no Distrito Federal.

⁸¹ As idéias dessa corrente estavam baseadas na descentralização político-administrativa, na participação da população, no controle social, na democratização das ações dos governos, que se apresentavam como resposta ao Estado Centralizador (ver a propósito Jordi Borja, 1988). Estas idéias foram bastante defendidas na década de 80 no bojo do processo de redemocratização do país e na formulação das políticas sociais. Em torno destas idéias foram se formando grupos, como o que formulou a política de saúde, que passaram a defender a incorporação desse ideário no planejamento urbano e nas políticas de Habitação e Saneamento. Na última década, estes grupos marcaram posição se colocando contra as propostas do governo de reforma no Setor de Saneamento, calçadas nas concessões à iniciativa privada e na redução da competência municipal como poder concedente.

⁸² De acordo com Zveibil (2003) alguns conceitos e temas têm sido fundamentais para a caracterização das especificidades do Setor de Saneamento, face as diferentes visões dos diversos atores. Estes temas são: o conceito de saneamento: política de saúde, infra-estrutura ou meio ambiente; competência e titularidade para a gestão; a questão do monopólio natural; a universalização do atendimento: tecnologias, custos e tarifas; estruturas de regulação e controle; mecanismos de financiamento da expansão: tarifas e subsídios; controle das perdas e eficiência na prestação dos serviços. Acrescentamos ainda a esta lista: privatização da água enquanto recurso hídrico versus água enquanto produto industrial.

apresentados, impedindo ou postergando sua aprovação” (ZVEIBIL, 2003, p.24).

De fato, como observa Zveibil, no caso do Setor de Saneamento, seria um reducionismo se tentar “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 Estado Desenvolvimentista” (ZVEIBIL, 2003, p.34).

Apesar desta característica, é interessante observar que no caso em questão, várias coalizões diferentes são formadas a partir dos já citados grupos, sendo que estes atores podem participar de diversas destas coalizões vestindo nas palavras de Borsoi (ZVEIBIL, 2003, p.33) “*vários diferentes chapéus*”, segundo o tema em questão e a perspectivas destes atores de verem inseridos/mantidos seus interesses particulares. Assim, sobre cada tema tratado os arranjos e coalizões são diferenciados, o que dificulta sobremaneira a geração de um consenso, de modo que nem o setor privado, nem a corrente municipalista, nem o próprio governo podem ser vistos como unitários.

Cumprindo finalmente destacar que, o poder de barganha dos grupos de pressão manifesta-se na capacidade para bloquear a política nas suas diferentes fases. Não se trata propriamente de grupos de veto, mas de grupos que podem aproveitar áreas de vulnerabilidade institucional, ou seja, na expressão de Immergut (PIOVESAN,2002, p.21 apud IMMERGUT, 1996), *pontos de veto no processo da política*, onde a mobilização e persuasão dos atores, junto às autoridades políticas, podem influir decisivamente ou bloquear uma política.

No que respeita ao PL-5296, pelas razões anteriormente apontadas, seu processo de tramitação na Câmara dos Deputados foi bastante polêmico, exaustivo e marcado pela polarização ideológica, pois as propostas apresentadas, que consolidavam o seu conteúdo, ou eram aceitas ou eram rejeitadas pelos diversos grupos conforme o tema em questão e seus interesses particulares. Dois dias após ter chegado ao Congresso, o PL-5296 já contava com mais de 800 propostas de Emendas, o que para um experiente deputado da Comissão de Constituição e Justiça era uma evidência de que seria difícil a obtenção de um consenso em torno desta proposta apresentada pelo Governo.

O PL-5296 fazia uma opção radical pelo município ao reconhecê-lo como único titular dos serviços de saneamento, e previa a gestão associada através de **consórcios públicos**⁸³, nas regiões metropolitanas. Por seu turno, além de instituir diretrizes para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ampliava o campo das ações em saneamento incluindo atribuições relativas ao manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos.

Entre outros dispositivos o PL-5296 criava o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental - SISNASA, subordinado ao Ministério das Cidades⁸⁴, ao qual deveriam aderir – por meio de ato ou declaração de vontade – os titulares, em todos os níveis, e os prestadores de serviço, para fazer jus aos recursos e demais mecanismos de assistência geridos pela União. Criava também o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Saneamento – CONISA e o Sistema de Financiamento do Saneamento Ambiental – SFSA, a ser constituído pelos fundos financeiros, públicos e privados, com atuação no Setor. De resto, propunha a extinção do mecanismo de subsídio cruzado⁸⁵ e dispunha que a regulação dos serviços deveria ser realizada por entes da administração direta ou por conselhos, comissões e câmaras técnicas incumbidas desta finalidade⁸⁶.

Nesses termos, ao tramitar no Congresso as principais críticas apresentadas ao PL-5296 foram de que se tratava de um Projeto centralizador, de caráter eminentemente municipalista, com o financiamento baseado em recursos exclusivamente públicos e calcado num processo de planejamento fortemente verticalizado, além de se apresentar na direção

⁸³ Para tanto, o governo encaminhou juntamente com o PL-5296 o Projeto de Lei que regulamentava os Consórcios Públicos de Serviços, que foi primeiramente aprovada antes do marco legal para o saneamento.

⁸⁴ Nesta estrutura passava o Ministério das Cidades a ter o controle sobre os órgãos estaduais e municipais, aos quais compete cuidar de questões-chaves, tais como conteúdo dos contratos de delegação dos serviços, regulação, fiscalização, fixação, reajuste e revisão tarifária, violando assim a autonomia administrativa de estados e municípios.

⁸⁵ Esta diretriz desestruturava as CESBs, pois representava a necessidade de subsídios diretos de origem fiscal, praticamente, inexistentes, e significava um sério desestímulo à auto-sustentação dos serviços. Ademais, o Projeto admitia ainda a não indenização pelos municípios na reversão de ativos ou ruptura de contratos, o que significava um passivo a ser assumido pelos estados e o aumento da dívida deste com a União, pois muitas empresas de saneamento haviam contraído empréstimos ainda por serem saudados com a Caixa Econômica e o FGTS.

⁸⁶ Com esta diretriz estava-se politizando o processo regulatório, incentivando-se a pulverização dos órgãos reguladores e levando-se a um “assembleísmo”, falsamente democrático, e ao enfraquecimento dos mecanismos de representação vigentes, dificultando ainda mais as ações de regulação necessárias à universalização dos serviços.

contrária ao princípio da flexibilização⁸⁷ e de se opor a participação da iniciativa privada, embora incorporasse o instituto da Parceria Público-Privada – PPP, com o que buscava apresentar ares de modernidade, apesar deste instrumento ter sido amplamente rechaçado pela maioria dos integrantes da corrente municipalista, desestimulando assim o aporte de recursos privados.

Com efeito, para algumas entidades, com a criação do SISNASA a intenção do Governo era criar o **Sistema Único de Saneamento Ambiental**⁸⁸, estabelecendo no Setor de Saneamento uma espécie de *descentralização às avessas*⁸⁹, ao instituir uma forte centralização dos recursos para investimentos, do planejamento das ações e do controle sobre os serviços (até as tarifas seriam fixadas pelo governo federal), deixando de fixar competências complementares para os estados e colocando os municípios na posição de operadores da política, passando a caber-lhes a implantação e gestão dos serviços. Um modelo onde o Governo Federal podia ser comparado a um Leviatã com tentáculos que se espalham até os governos locais, que executariam neste nível as diretrizes estabelecidas.

Além de controvertido, o processo de tramitação do PL-5296 foi marcado também pelo conflito que se estabeleceu, que colocou os técnicos do governo e representantes da corrente municipalista em posição diametralmente oposta aos representantes da iniciativa privada e dos interesses dos estados. De sorte que, as discussões e debates realizados nos diferentes fóruns levaram o deputado, Júlio Lopes, responsável pela relatoria do Projeto a elaborar quinze propostas de Substitutivos, sem que fosse

⁸⁷ Este é um princípio tido como fundamental ao Setor de Saneamento. Daí que a constituição ao atribuir ao governo federal a responsabilidade de instituir diretrizes gerais para o setor adotou uma sábia decisão, ao invés de buscar fixar regras finalísticas como procurava fazer o PL-5296, pois a intenção dos legisladores foi buscar distribuir e repartir entre os diversos níveis de governo responsabilidades de forma compartilhada e de garantir a adoção do princípio da flexibilização, traduzida em regras flexíveis quanto ao financiamento dos serviços, ao planejamento das ações, a regulação e o controle social e institucional, o papel a ser exercido pela iniciativa privada e pelos estados e municípios na gestão dos serviços.

⁸⁸ De fato, a concepção do PL-5296 sofreu forte influência da política de saúde, pois muitos integrantes dos quadros do setor de saúde passaram a influenciar e se associar aos atores do saneamento.

⁸⁹ Segundo Arretche (1999), são vários os mecanismos que fazem a descentralização de uma política pública ser bem-sucedida, obtendo-se a adesão dos governos locais. Em resumo, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente ligado à decisão de implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo custos financeiros envolvidos na execução de funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume de recursos disponíveis; transferindo recursos em uma escala que a adesão se torne atraente; e revertendo as condições adversas derivadas da natureza da política e do legado das políticas prévias. Tais fatores explicam porque a maioria dos municípios brasileiros tem rechaçado a idéia de assumir a gestão dos serviços de saneamento.

possível antever/obter a geração de um consenso⁹⁰. Nestas circunstâncias, o Relator do Projeto negou-se a apresentar um novo Substitutivo considerando que aquela era quase uma “*missão impossível*” (BORANGA, 2006, p.05).

Nessa altura do “andar da carruagem” – últimos seis meses do primeiro Governo Lula, dois fatos contribuíram para a saída desse impasse: o primeiro deles foi a elaboração de uma pesquisa, realizada pelo IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, por encomenda de algumas entidades de classe do setor privado⁹¹, que concluiu que a opção exclusivamente municipalista não encontra respaldo entre os tomadores de decisão na instância local. O segundo fato foi o posicionamento da Confederação Nacional da Indústria – CNI em relação a questão da política de saneamento, que após a realização de um amplo seminário sobre o assunto apresentou um arrazoado de pontos⁹² considerando que o PL-5296 não estava maduro para ser aprovado.

Em vista de todo esse conjunto de fatores, a saída do impasse que havia se formado resultou num **acordo**⁹³ que compreendeu a criação de uma Comissão Mista, constituída por integrantes das duas casas do Congresso, com a interveniência da Casa Civil do Governo, com o objetivo de elaborar uma nova proposta de Política e promover a sua conseqüente aprovação, o que resultou na elaboração de um novo Projeto⁹⁴, resultado de um grande acordo entre o governo e os grupos que se opunham ao PL-5296. Este novo Projeto foi primeiramente aprovado no Senado (sob a denominação de PLS-219/06) e, posteriormente, na Câmara dos Deputados (sob o título de PL-7361/06), sendo finalmente promulgado pelo Presidente da República, em janeiro de 2007, sob o número: Projeto de Lei nº 11.445/2007.

Por fim, cumpre destacar que a forte polarização de natureza política, ocorrida até a aprovação da nova Política de Saneamento, impediu

⁹⁰ Além do PL-5296 tramitavam apensados as seguintes propostas: PL-1144/03 da deputada Maria do Carmo Lara; PL-1172/03 do deputado Eduardo Paes; PL-2627/03 do deputado Antônio Carlos Mendes Thame; PL-4092/04 do deputado Eduardo Cunha; e o PL-5578/05 do deputado Moreira Franco.

⁹¹ As entidades foram as seguintes: ABCON, ABDIB, ABRELPE, AESBE, ASFAMAS; CBIC; SELURB e SINAENCO. (ver matéria disponível em:

<<http://www.aguaonline.com.br/imprimir.php?id=1970>> Acesso em: 12/06/2006.

⁹² Apresentado no Estudo elaborado pela CNI intitulado: “Saneamento Básico: experiência internacional e avaliação de propostas para o Brasil. (ver matéria: CNI faz campanha por mudanças no PL do Saneamento, disponível:

<<http://www.aguaonline.com.br/matérias.php?id=1858&Cid=11&edição=288>> Acesso em: 20/02/2006

⁹³ Tiveram um papel expressivo na obtenção deste acordo os Senadores César Borges (PFL), relator do PLS-155, Senador Tião Viana, então líder do PT no Senado, além do Deputado Eduardo Cardoso (PT).

⁹⁴ Este novo Projeto surgiu de uma simbiose entre o PL-5296 e PL-155 do senador Gerson Camata, na forma de uma proposta bastante “enxuta”.

que temas fundamentais como o financiamento dos investimentos e a participação da iniciativa privada fossem relegados a um segundo plano, deixando de ser exaustivamente discutidos, o que só agora começa a acontecer, e que reclama a definição de um plano nacional de investimentos.

1.4 – INSTITUTOS E MODALIDADES POSSÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA.

Na época do Estado Liberal a atividade estatal se restringia quase exclusivamente à defesa externa e à segurança interna, que eram realizadas diretamente por órgãos do Estado, até porque as funções de polícia são, em geral, indelegáveis pelo fato de implicarem coerção sobre o indivíduo em benefício do bem-estar geral. A essa época, o conceito de **serviço público** ligava-se sem contestação ao regime *jurídico do direito público administrativo*.

Ao final do século XIX começam as reações ao Estado Liberal por suas conseqüências funestas no âmbito econômico e social, face às dificuldades econômicas que redundaram na grande depressão dos anos 20 e 30 do século XX e o surgimento da nova classe social, o proletariado, vivendo em condições de miséria, doença e ignorância, o que tendia a acentuar-se com o não intervencionismo estatal pregado pelo liberalismo clássico.

É em decorrência da crise deste modelo liberal de Estado que se consolida no pós-guerra, o **modelo de Estado de natureza social**, que passou a ser conhecido com as denominações de Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, Estado Interventor e Estado Desenvolvimentista, face às características do processo de intervenção estatal, a sua maior ou menor interferência nos mecanismos de mercado e o estágio de desenvolvimento dos países que adotaram este modelo no âmbito do Sistema Capitalista internacional.

No modelo de Estado Social, sob pressão da classe trabalhadora e dos partidos políticos, vão ser consagrados novos direitos, nos campos social e econômico, levando o Estado a erguer as barreiras que entravavam a sua atuação, de modo que passará a não haver mais espaço privado protegido ou sociedade civil preservada da ingerência do Estado, que assume a função de coordenação global do sistema, levando-o a imiscuir-se nas relações sociais e econômicas de toda natureza.

Com o crescimento dos chamados direitos sociais e econômicos, postos perante o Estado, este vai ampliar grandemente o rol de suas atribuições, adotando diferentes encargos, a saber:

- O Estado passa a assumir, **na modalidade de serviços públicos**, serviços nas categorias comerciais, industriais e sociais, para o que vai criar uma série de empresas estatais e fundações;
- O Estado deixa com a iniciativa privada a execução de atividades de promoção industrial, mas passa a exercer sua atuação a título de **intervenção no domínio econômico**. Aqui se inclui as isenções, reduções, suspensão e prorrogação de tributos por tempo indeterminado, bem como cessão, licença, assistência técnica e know-how na transferência de tecnologia;
- O Estado limita-se a intervir sob a **forma de fomento** em atividades cuja execução continuam sob domínio da iniciativa privada, por considerá-las de interesse da coletividade. O fomento à iniciativa privada se dá por diferentes meios como os *honoríficos* (recompensa, títulos), os *jurídicos* (outorga de privilégios) e os *econômicos* (auxílios, subvenções, financiamentos, isenções fiscais, subsídio, desapropriação).

De fato, como observa Di Pietro, “com o crescimento do Estado e a extensão de suas atividades a todos os setores da vida social, o poder de polícia também experimentou notável ampliação; [...] o próprio conceito de ordem pública passou a abranger a ordem econômica e social, com medidas relativas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício das profissões, às comunicações, aos espetáculos públicos, ao meio ambiente, ao patrimônio artístico e histórico, à saúde, etc.” (DI PIETRO, 2005, p.29).

No Brasil, pelas peculiaridades do processo de desenvolvimento do país o aprofundamento da intervenção estatal no domínio privado se deu em estágios sucessivos. Entre os anos 30 e 50, inicia-se o crescimento da intervenção estatal, voltada a impulsionar o processo de industrialização⁹⁵. Neste momento, o Estado assume a **forma centralizada de organização**, mas a atividade da **Administração Pública**, na sua quase totalidade,

⁹⁵ Em países periféricos como o Brasil o processo de industrialização vai depender da intervenção estatal, pois estes países de industrialização tardia não conseguem criar, no contexto da organização política e de atuação da classe empresarial, poupança interna suficiente para o desenvolvimento da economia sem a intervenção estatal e associação com o capital externo.

continua a ser exercida diretamente, por meio de seus próprios órgãos (unidades da administração direta e autarquias). Ao mesmo tempo, a intervenção estatal visa facilitar e propiciar as condições necessárias ao desenvolvimento da indústria de capital nacional.

No período seguinte, da década de 50 até meados dos anos 60, no âmbito do modelo do Estado Desenvolvimentista, acelera-se a associação do Estado com a iniciativa privada, a partir do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, cuja combinação passa a incorporar não só as empresas de capital nacional, mas, também, as empresas multinacionais. Assim, visando alcançar um novo patamar no processo de desenvolvimento brasileiro, a Administração Pública inicia um processo de **descentralização administrativa**⁹⁶ de suas atividades, que passam a ser realizadas por empresas estatais da administração direta e indireta.

O processo de intervenção estatal nas áreas econômica e social e de associação do Estado brasileiro com a iniciativa privada se intensifica durante o Regime Militar (64-84). Nesta ocasião, sob a égide da Reforma Administrativa estabelecida pelo Decreto Lei nº 200, a centralização da ação governamental atinge o seu ponto ápice e a descentralização administrativa se torna mais efetiva, mediante a criação das **empresas de economia mista**⁹⁷, com a finalidade de buscar alcançar um maior grau de eficiência no desempenho da atividade estatal a partir da adoção de uma *forma empresarial de atuação*.

No contexto de um processo de intervenção marcado pelo autoritarismo, essa associação com a iniciativa privada caracterizou-se pela aliança do capital privado com os agentes do Estado, os tecnoburocratas, formando na expressão cunhada por Fernando Henrique Cardoso, os “*anéis burocráticos*”, conceito utilizado para explicar a organização política da sociedade brasileira e o papel desempenhado pelo Estado no processo de industrialização em que a burocracia estatal e os representantes do capital privilegiavam seus interesses na definição das políticas públicas em detrimento das classes trabalhadoras e demais camadas excluídas sem acesso aos canais de poder.

Não é recente, portanto, o fato de ser *estratégico para o país uma articulação entre o Estado e a iniciativa privada* no processo de

⁹⁶ Além da descentralização administrativa existem: a descentralização por serviços, técnica ou funcional e a descentralização político-administrativa, que difere das demais porque envolve transferência de poder. Em geral, envolve transferência de atividades entre níveis de governo.

⁹⁷ Importa destacar que estas empresas são regidas pelo direito privado.

desenvolvimento brasileiro; mas, praticamente até o fim dos governos militares, a participação da iniciativa privada nas atividades realizadas pela Administração Pública estavam circunscritas às formas estabelecidas na Lei das Licitações⁹⁸, no que concerne a realização de obras públicas, fornecimento de material e prestação de serviços para a Administração Pública.

Com o esgotamento do modelo do Estado Desenvolvimentista, ao final dos anos 80, em razão de sua crise fiscal, os termos **parceria** e **privatização** começam a ser invocados como formas de ampliar a participação da iniciativa privada nas atividades desenvolvidas tradicionalmente pela Administração Pública.

De saída, o vocábulo *privatização* tomou no Brasil um sentido “abominável”. Desde o princípio propalou-se o popular e embaraçoso jargão de que esta iniciativa estava destinada a desmantelar o Estado brasileiro. Num país em que o Estado tem tido historicamente um papel fundamental em todos os domínios da vida nacional, o seu desmantelamento colocava em risco todo um sistema de articulação da sociedade com o Estado (na manutenção do emprego, financiamento público, oferta de subsídio, etc) no que respeita à implementação das políticas públicas.

Poucos foram os que entenderam o conceito enquanto iniciativa destinada a desembaraçar o Estado de funções que este havia assumido e eram próprias do setor privado, o que importava redefinir no âmbito do próprio Estado as atividades que seriam estratégicas continuar nas “mãos do Estado”, promovendo um amplo debate nacional, o que teria, certamente, evitado a adoção de medidas açodadas, que terminaram acontecendo e têm trazido prejuízos ao País; o exemplo da privatização do Setor Ferroviário quiçá seja o mais representativo dessa situação.

Por outro lado, o termo passou também a corresponder em sentido amplo às medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: a **desregulamentação**, a **desmonopolização**, a **concessão plena ou parcial** (desnacionalização ou desestatização) e a **terceirização** (contracting out).

Nesses termos, o conceito de privatização ganhou um sentido amplo, que, entretanto, não corresponde às normas jurídicas brasileiras, diante do direito positivo, bastante diferente das normas jurídicas inglesas, que admite

⁹⁸ A Lei de Licitações após a Constituição de 1988 foi reformulada; atualmente esta Lei tomou o nº 8.666/93.

que os grupos privados adquirentes de empresas estatais passem a ser *donos dos ativos destas empresas* (bens e ações), isto é passem a ter a **propriedade** sobre os ativos. No caso brasileiro é diferente, os ativos das empresas estatais adquiridos por grupos privados voltam ao domínio do Estado ao fim do prazo de concessão.

Feita esta importante e esclarecedora colocação, no Brasil, o conceito de privatização em seu sentido mais amplo possível envolve a *transferência de posse dos ativos*, a promoção da prestação e gestão privada de serviços públicos e a introdução de mecanismos e procedimentos de gestão privada no marco das empresas públicas. Decerto, a figura jurídica do direito administrativo que mais se aproxima deste conceito é a *Concessão Plena*, como veremos em detalhe mais adiante, um instrumento jurídico criado para regulamentar o Artigo nº 175 da Constituição.

Por seu turno, o termo **parceria**, também, dá margem a muitas controvérsias. Para alguns juristas⁹⁹ o vocábulo parceria traz em si a idéia de lucro, não cabendo sua utilização no âmbito do direito público. Para outros, o termo serve para designar uma forma ‘*sui generis*’ de sociedade em que não se dá a composição de um capital social, nem a instituição de uma nova pessoa jurídica, mas apenas uma relação negocial, trazendo lucros (na maioria dos casos de natureza não pecuniários) para as duas pessoas.

Polêmica à parte, no âmbito deste trabalho será considerada a definição adotada por Di Pietro, em que o vocábulo parceria é utilizado “para designar todas as formas de sociedade que, sem formar [ou formando] uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que do lado particular, se objetive o lucro. Todavia, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também a idéia de lucro, já que a parceria pode se dar entre entidades sem fins lucrativos que atuam na área social e não econômica” (DI PIETRO, 2005, p.40).

⁹⁹ É o caso de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1997, p.75-76) e Arnoldo Wald (1996), vide Di Pietro (2005, p.40).

Após a Constituição de 1988 vários novos instrumentos jurídicos, previstos no direito positivo brasileiro, foram criados visando regulamentar a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, a saber¹⁰⁰:

- A **concessão e permissão de serviços públicos**, ordinária, comum ou tradicional, disciplinadas pela Lei nº 8.987/95;
- A **concessão de obra pública**, disciplinada pela mesma Lei anterior;
- A **concessão patrocinada e a concessão administrativa**, englobadas sob o título de *parcerias público-privadas – PPP* na Lei nº 11.079/2004;
- O **contrato de gestão**, como instrumento de ajuste entre a administração direta e indireta e como parceria com as organizações sociais de que trata a Lei nº 9.737/98; e, com as organizações da sociedade de interesse público, regido pela Lei nº 9.790/99, através do **termo de parceria** (considerado também como um tipo de contrato de gestão);
- Os **convênios, consórcios, contratos de empreitada** (de obras e de serviço), **os contratos de fornecimento de serviços** (*terceirização*), regidos pela Lei de Licitações – nº 8.666/93;
- O uso da **franquia** na administração pública.

A concessão e permissão de serviços públicos

A concessão de serviços públicos, precedida ou não da execução de obra pública, é definida pela Lei nº 8.987 como “*a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade de desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado*”.

No corpo da Lei são explicitadas outras características importantes dessa modalidade de parceria entre a iniciativa e o poder público, a saber: o fato de ser toda concessão regida por um **contrato**¹⁰¹, e que sua forma de

¹⁰⁰ É importante registrar que, na literatura internacional são encontrados instrumentos contratuais semelhantes, e até, na prática, formas híbridas são a regra e não a exceção. As modalidades e descrições aqui colocadas são uma tentativa de delinear os aspectos mais importantes destes institutos no Brasil. Porém, as características de cada contrato são sempre mais importantes que o rótulo.

¹⁰¹ A Lei prevê esta modalidade, e não outra forma precária como o convênio, porque o contrato é lei entre as partes, que ficam submetidas a todas as consequências de sua celebração do ponto de vista jurídico. O convênio é um acordo entre as partes, que pode ser denunciado, isto é uma parte pode se retirar sem gerar obrigações e direitos.

remuneração característica é a **tarifa**¹⁰² paga pelo usuário ou outra fonte de receita ligada à exploração do serviço.

Um aspecto importante a ser observado no contrato de concessão de serviço público é que o mesmo contrapõe duas idéias antitéticas: de um lado, o fato de ser um *serviço público* e de que como tal deve funcionar no interesse geral e sob a autoridade da Administração Pública; e de outro lado, de ser prestado por uma *empresa privada*, que em última instância tem como objetivo o lucro.

Do primeiro aspecto resultam, entre outras: a outorga de prerrogativas públicas ao concessionário¹⁰³; a sujeição do concessionário aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos; o reconhecimento de poderes à Administração Pública; a reversão dos bens da concessionária ao término da concessão; a natureza pública dos bens da concessionária. Do segundo aspecto resultam: a natureza contratual da concessão e o direito do concessionário à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro¹⁰⁴.

Esse duplo aspecto leva a concessionária a está sujeita a um regime jurídico híbrido. Como empresa privada ela atua seguindo normas do direito privado: na sua organização, estrutura, nas relações com terceiros e no regime de trabalho dos seus empregados (CLT); e, como prestadora de serviço público ela se rege pelo direito público.

Enquanto forma de *gestão e prestação* de serviço público, a concessão tem sua forma de organização fixada unilateralmente pelo Poder Público: são as chamadas *cláusulas regulamentares* do contrato, que define, entre outras: o objeto, a forma de execução, a fiscalização, os direitos e deveres das partes, as hipóteses de rescisão, as penalidades e deveres dos usuários. Porém, é importante destacar que, nos contratos de concessão para garantir o equilíbrio econômico-financeiro, suas cláusulas financeiras não podem ser alteradas unilateralmente pela Administração Pública.

¹⁰² A Lei prevê além da tarifa outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com vistas a favorecer a modicidade. Assim, há várias formas de remuneração: tarifa paga pelos usuários fixada em função dos custos do serviço; tarifa completada por outro tipo de receita; remuneração decorrente de outro tipo de receita.

¹⁰³ Como a de promover desapropriação e construir servidões de interesse dos serviços, exercer o poder de polícia em relação aos bens vinculados à concessão, captar, aplicar e gerir recursos financeiros e de fazer sub-concessões quando previstas no contrato.

¹⁰⁴ Essa prerrogativa surgiu primeiramente na França. No curso da evolução dos contratos de concessão foi se firmando a idéia de que para proteger o interesse geral, os contratos devem ser mutáveis e flexíveis, para assegurar a continuidade dos serviços. Hoje esta idéia está arraigada na doutrina e na jurisprudência e baseia-se em princípios maiores como o da equidade, razoabilidade, continuidade do contrato e indisponibilidade do interesse público.

Na concessão ou permissão o concessionário fica sujeito a todos os princípios pertinentes à execução de serviços públicos, em especial os da continuidade¹⁰⁵, mutabilidade do regime jurídico¹⁰⁶, igualdade entre usuário¹⁰⁷, que pressupõem a prestação de *serviço adequado*, entendido como aquele que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, modicidade das tarifas, entre outros.

Nos contratos de concessão a Administração dispõe de certos poderes que a colocam em situação de supremacia em relação ao contratado. “Essa desigualdade é inerente ao regime jurídico administrativo, sempre caracterizado pelo duplo aspecto: prerrogativas, necessárias à satisfação do interesse público, e restrições, indispensáveis para a salvaguarda dos direitos individuais. [...] Essa desigualdade entre as partes decorrentes das prerrogativas do poder concedente, é compensada pelo direito do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato” (DI PIETRO, 2005, p.100).

Entre as prerrogativas referidas insere-se: o poder de encampação, intervenção¹⁰⁸, uso compulsório dos recursos da empresa¹⁰⁹, poder de direção e controle¹¹⁰ sobre a execução dos serviços, poder de aplicar sanções, exigir garantias e de decretar caducidade, entre outros.

Uma conseqüência de ser a concessão uma forma de gestão é o *poder de direção e controle* que a Administração mantém sobre a execução do serviço. Como a Administração, pela concessão, não transfere a *titularidade* do serviço, mas apenas sua execução, ela é obrigada a zelar pela fiel execução do contrato. Disso decorre que, a concessão não é uma forma do poder concedente se “livrar” da prestação dos serviços, nem tampouco delegar essa atribuição às entidades reguladoras.

¹⁰⁵ O princípio da continuidade significa ser impossível a interrupção do serviço, a não ser nos casos previstos na lei. Este princípio justifica, entre outros, a aplicação das teorias pertinentes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato; o reconhecimento de poderes para a Administração como os de encampação e de intervenção, além do uso compulsório dos recursos humanos e matérias da concessionária; e a reversão de bens da concessionária ao poder concedente, ao término da concessão.

¹⁰⁶ O princípio da mutabilidade significa que as cláusulas regulamentares do contrato podem ser alteradas pelo concedente para atender a razões de interesse público.

¹⁰⁷ O princípio da igualdade – que constitui o princípio da igualdade de todos perante a lei – significa que todos os usuários que satisfaçam às condições legais fazem jus à prestação dos serviços.

¹⁰⁸ A intervenção não tem o caráter punitivo, ela é uma substituição temporária pelo poder concedente com o objetivo de apurar irregularidades, assegurar a continuidade dos serviços e propor medidas a serem adotadas.

¹⁰⁹ A lei prevê esta possibilidade, na hipótese da necessidade acautelar apuração administrativa de faltas contratuais e no caso de rescisão contratual.

¹¹⁰ O poder de direção e controle pode abranger quatro aspectos: o material, o técnico, o financeiro e o legal. Entre as formas de controle a lei previu: a fiscalização, o direito de acesso aos dados relativos à administração (contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, etc).

Embora celebrado entre o titular e o concessionário, os contratos de concessão geram efeitos trilaterais a terceiros que são os usuários. Como observa Héctor Escola, “a situação dos usuários é idêntica a que lhes cabe quando o serviço é prestado diretamente pela Administração: é o beneficiário, é o destinatário, embora não seja parte do contrato, mas sobre ele repercutem os efeitos, que se origina da utilização do serviço público, gerando por consequência direitos¹¹¹ e obrigações, entre os quais podem ser apontados: direito à prestação de serviço adequado, direito à fiscalização sobre a prestação dos serviços, direito à informação para a defesa dos interesses individuais ou coletivos, direito à modicidade das tarifas” (ESCOLA, 1979, p.71).

A Lei de concessões não fixa limite de prazos para os contratos, mas é praxe que sejam realizados com prazos de 15 a 30 anos, pelo fato de que, em geral, estes contratos implicam na execução de obras, que necessitam de um prazo suficiente para que os investimentos feitos venham a ser amortizados, daí que é prevista a possibilidade de prorrogação de prazo.

A Lei de Concessão prevê também as modalidades de extinção, cujo modo normal é o término do prazo contrato. Os demais modos são anormais, porque implicam extinção antes do prazo, unilateralmente, a saber: a encampação, por motivo de interesse público e a caducidade por inadimplemento. Uma vez extinta a concessão, a Lei prevê a reversão, que é a passagem ao poder concedente dos bens do concessionário aplicados ao serviço.

A constituição estabelece que a concessão ou permissão deve ser realizada *sempre* através de licitação, na modalidade de concorrência. Além disso, nos casos em que os serviços são prestados por entes jurídicos sob controle direto ou indireto do Estado (união, estados e municípios), e se pretenda efetuar sua transferência para a iniciativa privada simultaneamente com a outorga de nova concessão, a melhor forma de fazer isto é através de **leilão**.

Nesses termos, quando o Estado desfaz-se da totalidade de suas ações em empresa por ele controlada, tem-se a forma de **concessão plena** ou de **privatização** em sentido estrito. Já quando o Estado leiloa apenas parte de suas ações e continua com uma parcela majoritária das ações, tem-se a forma de **concessão parcial**. Neste último caso, o Estado continua como

¹¹¹ Via de regra estes direitos estão previstos e disciplinados no Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90.

acionista majoritário, mas compartilha a administração da empresa com um sócio privado, geralmente chamado de *sócio estratégico*, visando a captação de recursos e a introdução de mecanismos privados na gestão da empresa com vistas a aumentar sua eficiência.

Finalmente, há que se fazer referência a um *desvirtuamento* no instituto da concessão; trata-se da questão da **outorga onerosa** que passou a ter um valor econômico utilizado como critério de julgamento nas licitações, sendo este valor pago pela concessionária ao poder público pela concessão. Apesar de a legislação admitir este pagamento e até o colocar entre os critérios de julgamento (o da maior oferta nos casos de outorga), é importante ficar claro que não há na legislação o objetivo do lucro pelo poder concedente, pois não há fundamento legal para que o instituto da concessão seja utilizado e explorado pelo poder público para ampliar suas fontes de receitas. Infelizmente, muitos governantes têm usado deste expediente, utilizando a concessão para ampliar e fazer o “caixa” das suas administrações.

No caso de concessão de serviços de saneamento, a outorga onerosa deveria ser vetada, sendo os recursos correspondentes à outorga revertidos para investimentos na ampliação e melhoramento dos serviços, tendo-se em conta que se trata de um setor que carece de vultosos volumes de investimentos para alcançar a universalização.

Concessão de obra pública, permissão e autorização de serviço público.

Na concessão de serviço público, tratada anteriormente, existe sempre a prestação de serviço público, mas esta *pode ou não* ser precedida da execução de obra pública. No entanto, reconhece-se atualmente a **concessão de obra pública** como uma *modalidade autônoma* em relação à concessão de serviço público, porque aquela tem por objeto fundamental a execução de uma obra pública.

Assim sendo, a concessão de obra pública pode ser conceituada como “o contrato pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona” (DI PIETRO, 2005, p.145).

Para que fique perfeitamente caracterizada a concessão de obra pública é essencial que a remuneração do concessionário não seja feita pelo

poder concedente, pois, se assim fosse, ter-se-ia simplesmente um contrato de empreitada. A remuneração se dá pela exploração comercial da obra construída. É o caso da construção de uma ponte e da cobrança de pedágio como forma de remuneração e amortização do investimento realizado, por prazo determinado. Como a remuneração do concessionário se dá pela exploração do serviço ou obra, se o contrato for rescindido antes do prazo o concessionário terá direito à compensação financeira.

A concessão de obra pública é regida no direito brasileiro, também, pela Lei das Concessões, sendo a forma de concessão que mais se aproxima dos famosos contratos de BOT (build, operate, transfer), bastante difundidos na literatura internacional como forma de privatização.

De resto, a concessão de obra pública submete-se às mesmas normas estabelecidas para a concessão de serviço público.

A permissão de serviço público.

A permissão de serviço público constitui o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de um serviço público ou utilização de um bem público por terceiro.

Pelas características acima que são intrínsecas ao ato de permissão, implica que ao particular não é conferido qualquer direito contra a administração. A precariedade do ato de permissão implica que ela é dada sem prazo estabelecido, podendo ser retirada a qualquer momento, sem direito a reparação pecuniária.

A Lei de Concessões determina que a permissão deve ser promovida mediante licitação, devendo ser formalizada por um termo de adesão (que a lei erroneamente chama de contrato de adesão), podendo ser feita a pessoa física ou jurídica.

Pelo seu caráter precário a permissão cabe ser utilizada para a realização de serviços por curto período, quando o permissionário não necessite alocar grandes capitais para o desempenho dos serviços, e quando o serviço não envolva a implantação física de obras e equipamentos de difícil mobilização.

A autorização de serviço público.

A autorização de serviço público é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário.

O instituto da autorização de serviço público está previsto no Art. 21 da Constituição que confere à União competência privativa para explorar, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão: serviços de telecomunicação, radiodifusão, aproveitamento energético de cursos d'água, navegação aérea, transporte aquaviário, entre outros.

Um aspecto que permitir distinguir a autorização da permissão é que esta última é dada no interesse exclusivo do particular que a obtém, não sendo uma atividade que será usufruída por terceiros. Exemplo disso encontra-se na Lei nº 9.074, cujo art.7º dispõe que são objeto de *autorização* a implantação de usinas termelétricas de potência superior a 5.000 KW e aproveitamento de potenciais hidráulicos de potência inferior a 10.000 KW, ambos quando destinados a uso exclusivo do auto-produtor.

A concessão patrocinada e a concessão administrativa – Parceria Público-Privada - PPP.

Este é um instituto recentemente criado pelo Governo Lula como forma de promover um compartilhamento de ações, num determinado ramo de atividade, entre a iniciativa privada e o poder público. Pelo fato do Partido do Governo, o PT, ter sempre se mostrado contra ao processo de privatização, o Governo Lula procurou inovar criando um novo instrumento de parceria com o setor privado. Para tanto, tomou como inspiração o instrumento das PPP criado pelo Governo dos Trabalhista na Inglaterra¹¹², com a mesma intenção, e já utilizado em outros países como a Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros do poder público para realizar investimentos e o propósito de aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.

No Brasil, as parcerias público-privadas foram instituídas pela Lei nº 11.079/04, que reservou a expressão PPP para o contrato administrativo de concessão em duas modalidades: **a concessão patrocinada e a concessão administrativa.**

A *Concessão Patrocinada* é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei das Concessões, quando envolve adicionalmente à tarifa cobrada aos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado. Já a *Concessão Administrativa* é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obras e fornecimento e instalação de bens. Nesta segunda modalidade a remuneração do parceiro

¹¹² À frente o Ex-Primeiro-Ministro Tony Blair.

privado é feita mediante contraprestação do parceiro público e não existe valor pago pelo usuário.

A principal diferença entre a concessão patrocinada e a concessão de serviços públicos está no que diz respeito à forma de remuneração, que envolve o pagamento de valor pecuniário ao parceiro privado, que é um *'plus'* além da tarifa. No entanto, a Lei estabelece que a contribuição ao parceiro privado não pode ser superior a 70% do total de sua remuneração, e que este pagamento só pode ser iniciado quando o serviço objeto do contrato for disponibilizado. Além desta diferença, existem outras igualmente importantes no concerne: aos **riscos**, que nas PPP são repartidos com o parceiro público; às **garantias**¹¹³, que o poder público presta ao parceiro privado e ao financiador do projeto; à **divisão de ganhos**, decorrentes da redução dos riscos de créditos dos financiamentos.

Três outras inovações da Lei das PPPs importam ser registradas: a criação do Fundo Garantidor das PPPs (FGP), a constituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE), a instituição do Órgão Gestor das PPPs (CGP).

O FGP tem como finalidade prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias pelo parceiro público. Para isso, o poder público deve criá-lo, indicando as receitas que lhes ficarão vinculadas, e administrá-lo por instituição financeira controlada pelo poder público. As cotas de FGP devem ser integralizadas por entidades públicas no limite de participação global de seis bilhões de reais.

A criação da SPE é uma exigência da Lei das PPPs que determina sua constituição antes da celebração do contrato, com a finalidade de implantar e gerir o objeto da parceria, vedando a Administração Pública ser titular da maioria do capital votante, pela razão óbvia de que neste caso a sociedade passaria a integrar a Administração indireta.

A Lei das PPPs estabelece ainda a instituição do Órgão Gestor, denominado de Comitê Gestor de Parceria Público-Privada, com competências decisórias, para: definir os serviços prioritários para fins de execução de PPPs, disciplinar os procedimentos de celebração dos contratos, autorizar a abertura de licitação, analisar os relatórios de execução dos

¹¹³ Estas garantias são de três tipos: garantia de execução do contrato, prestada pelo parceiro privado; garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias, assumidas pelo setor público; contragarantia, prestada pelo setor público ao agente financiador. O segundo tipo pode abranger: a vinculação de receitas, utilização de recursos de fundos especiais, seguro-garantia de seguradoras privadas, garantia de organismos internacionais.

contratos. Contudo, o CGP não realiza a licitação, que sendo uma etapa obrigatória do processo de concessão, é uma incumbência do órgão que detém o poder concedente (algum Ministério ou Agência Reguladora no âmbito da União).

No contrato a ser firmado como desdobramento do ato licitatório, a Lei das PPPs estabelece a necessidade de fixação do prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, que não deve ser inferior a 05 anos, nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação.

A Lei das PPPs estabelece, também, a observância do cumprimento de determinadas formalidades antes da realização da licitação, que abrange em resumo: autorização do poder concedente, demonstração de cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal, submissão do edital à consulta pública e licença prévia ambiental.

Por fim, cabe destacar que, as PPPs decerto virão, cada vez mais, a se constituir num instrumento motivador da realização de parcerias no Setor de Saneamento, pelo fato de prever uma remuneração adicional, além da tarifa a ser paga ao parceiro privado, o que se constitui num incentivo, levando-se em conta que, via de regra, os investimentos nos serviços de saneamento apresentam baixa taxa de retorno.

O contrato de gestão.

Este é um instituto novo, ainda não convenientemente tratado no Direito Administrativo brasileiro. Sua utilização pela Administração Pública como forma de ajuste entre entidades estatais e não estatais, tem feito com que sua aplicação prática venha sendo antecipada ao trabalho do legislador, o que exige toda uma acomodação ao ordenamento jurídico vigente.

A França¹¹⁴, que foi o berço deste instituto jurídico, o direito administrativo é em grande parte jurisprudencial, muito diferente, portanto, do brasileiro, que é rígido, e fecha as portas para qualquer tipo de flexibilização da atuação da administração pública.

¹¹⁴ Neste país, os contratos de gestão têm sido utilizados com diversas denominações: contratos de programa, contrato de empresa, contrato de planos e contratos de objetivos. Eles também têm sido utilizados tanto como uma forma de parceria entre a iniciativa privada e a administração pública quanto como um instrumento de ajuste entre a administração direta e as empresas estatais, tendo sido utilizado indiferentemente pelos governos liberais e socialistas. Neste último caso eles são utilizados como forma de buscar o aumento da eficiência e introduzir maior controle através da adoção de métodos de avaliação por resultado.

No Brasil, os contratos de gestão têm sido utilizados na celebração de acordos entre a Administração Pública e as empresas de administração indireta, mas, também, com entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado, às chamadas organizações paraestatais, onde estão incluídas as organizações sociais. Após a Emenda Constitucional nº 19/98, que modificou o regime da Administração Pública, este tipo de contrato já pode ser celebrado no âmbito da própria administração direta.

Exemplo de aplicação deste instituto¹¹⁵ encontra-se na nova Lei (nº 11.445/07) que instituiu a Política Nacional de Saneamento, que estabelece a obrigatoriedade do *contrato de gestão* nos casos em que os municípios delegam a provisão dos serviços às companhias estaduais de saneamento, que são empresas de economia mista, da administração indireta.

O objetivo dos contratos de gestão é o de conceder maior autonomia a empresa estatal (da administração direta ou indireta) para que seja alcançado o fim desse tipo de contrato que é a eficiência. Para tanto, nos contratos de gestão são estipuladas cláusulas que especificam: as metas a serem atingidas, os indicadores de produtividade, prazo para realização das metas e de vigência do contrato, critérios de avaliação de desempenho, condições de revisão, renovação, suspensão e rescisão, além das penalidades para os administradores que descumprirem as resoluções contratuais.

Além das empresas estatais, os contratos de gestão podem ser celebrados entre a administração pública e uma *organização não governamental*, visando instituir uma parceria para prestar atividade de *interesse público*, mediante formas variadas de *fomento* pelo Estado. Os dois tipos de entidade que atuam nesta parceria são as **organizações sociais**¹¹⁶ e as **organizações da sociedade civil de interesse público**¹¹⁷ – OSCIP. No primeiro caso, a parceria se concretiza através do *contrato de gestão* e, no segundo, por meio do *termo de parceria*, que são instrumentos semelhantes, mudando apenas a denominação.

Por último, é importante destacar que não é possível a realização de contrato de gestão entre uma empresa da administração indireta e uma entidade privada; pois, neste caso, o que se está realizando é uma terceirização de serviços, regido pela Lei das Licitações e Contratos (lei nº 8.666/93).

¹¹⁵ Sob a forma de Contrato de Programa.

¹¹⁶ As organizações sociais foram criadas pela Lei nº 9.637/98.

¹¹⁷ As OSCIP foram criadas pela Lei nº 9.790/99.

A terceirização de serviços públicos.

As formas já consagradas e tradicionalmente aceitas, sob as quais não se verificam inovações consideráveis nos últimos anos, e não há, praticamente, objeção a sua utilização nos acordos realizados pela Administração Pública, são: *os convênios, consórcios e os contratos de empreitada* (de obras, serviço e fornecimento de material ou mão-de-obra).

Estas formas de *acordo* são regidas pela Lei das Licitações, de domínio público, razão pela qual, entende-se não haver no âmbito deste Estudo motivo para apreciação destes institutos. Porém, a Lei das Licitações rege, também, o instituto da **terceirização**, que será objeto de apreciação, por ser uma modalidade que vem se difundindo de forma significativa na Administração Pública.

A terceirização¹¹⁸ é inseparável da idéia de parceria. Ela pode ser definida como um processo de gestão pelo qual a Administração Pública repassa algumas atividades para terceiros, *ficando concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas a atividade em que atua*.

A terceirização de serviços públicos disciplina pela Lei nº 8.666/93, diz respeito à prestação de serviços ou, mais precisamente, a *locação de serviços*. Pela legislação é vedada a terceirização de um determinado serviço público como um todo (caso em que recairia no instrumento da concessão), pois, a locação de serviços tem por objeto a execução de uma determinada atividade em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o próprio serviço público.

A legislação veda também a terceirização sob a forma de contratação de mão-de-obra, destinada a promover a substituição de servidores e funcionários públicos, quando as categorias funcionais objeto da terceirização façam parte do quadro de pessoal do órgão ou entidade pública, que neste caso só podem ser preenchíveis através de concurso.

Na terceirização ocorre a transferência da execução de atividades acessórias, instrumentais ou complementares a parceiros especializados, objetivando tornar a Administração Pública mais ágil e competitiva na sua atividade principal. O sentido da terceirização é, portanto, de que esta só é válida para atividade-meio e que deve assumir a forma de prestação de serviços e não de fornecimento de mão-de-obra.

¹¹⁸ Para uma compreensão mais ampla desta modalidade de parceria em sentido amplo encaminho o leitor ao estudo de Leiria e Saratt (1995): *Terceirização: uma alternativa de flexibilização empresarial*, Ed. Gente, 1995, 146p.

A lei de Licitações define os serviços passíveis de terceirização como sendo as atividades destinadas a obter determinada utilidade de interesse da Administração, tais como: instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, segurança, informática, vigilância, telecomunicações, reprografia.

As principais vantagens da terceirização são: a especialização da empresa contratada, a possibilidade da administração pública concentrar-se em sua atividade-fim, diminuição dos encargos com pessoal, redução de custos e simplificação da estrutura empresarial da atividade promovida pela Administração Pública.

Entretanto, a Administração Pública deve estar atenta para as distorções que a terceirização pode gerar, caso não seja convenientemente gerida, como: utilização de mão-de-obra não especializada, gerando resultados insatisfatórios; exploração da mão-de-obra, estimulando a desmotivação e a baixa produtividade; descumprimento de obrigações contratuais; e interferências indevidas na atividade-fim.

No Setor de Saneamento a terceirização é, entre todos os tipos de parceria, aquele que vem avançando com maior intensidade; desde a sua utilização na locação de serviços em atividades-meio das empresas de saneamento, até a operação completa de sistemas de saneamento, como forma de gerar competição e parâmetros de comparação, numa mesma empresa, com os demais sistemas gerenciados pela administração pública.

O uso da franquia na Administração Pública.

A franquia é um instituto nascido e desenvolvido no setor privado que vem aos poucos sendo adotado pela Administração Pública. Nela, o franqueador outorga ao franqueado a licença de uso de sua **marca** para que este produza ou distribua determinados bens ou serviços. O franqueado, embora tenha personalidade jurídica própria, assume, no campo mercadológico, o nome do franqueador.

No processo de franquia é essencial a transferência de ‘know-how’ mediante formação e treinamento, para que sejam passados os métodos bem-sucedidos de desenvolver uma certa atividade que gozem de notoriedade, razão pela qual o franqueado fica sujeito ao controle do franqueador no que respeita a correta aplicação de seus métodos.

A franquia favorece os consumidores porque melhora a distribuição de bens e serviços, através da descentralização territorial, rapidez de

expansão, diminuição dos custos, além de garantir qualidade uniforme a um produto ou serviço, com marca e método já experimentados e aprovados. Como desvantagens são apontadas: a perda parcial de controle, perda de padronização, risco de desistência, expansão sem planejamento e seleção inadequada do franqueado.

No campo privado, a norma legal que veio disciplinar a franquia foi a Lei nº 8.955/94; mas, no campo do direito administrativo ainda não há legislação sobre o assunto. Entretanto, este fato não tem impedido a adoção deste instituto pela Administração Pública, que vem adotando a franquia, através da celebração de contrato, na modalidade de concessão ou terceirização. Daí que a franquia vem sendo amplamente utilizada em setores como o dos correios e telégrafos, pelo fato da empresa estatal, Correios do Brasil ter desenvolvido uma expertise em sua área de atuação. No Setor de Saneamento é, ainda, pouco provável que o instituto da franquia possa ser amplamente utilizado.

No Setor de Saneamento, a maioria das modalidades de parceria com o setor privado, anteriormente apresentadas, criadas no intuito de atrair o investimento privado, *têm se mostrado pouco eficazes*, conforme será discutido no Capítulo 3 deste estudo, o que pode ser atribuído a fatores estruturais do Setor, notadamente, o seu estágio ainda inicial de desenvolvimento, do que propriamente a falta de um marco regulatório como geralmente tem sido anunciado.

A figura nº 01, apresentada a seguir, de autoria original de Shepherd, mostra como em geral se processa a utilização dos institutos, anteriormente apresentados, de acordo com a evolução do Setor.

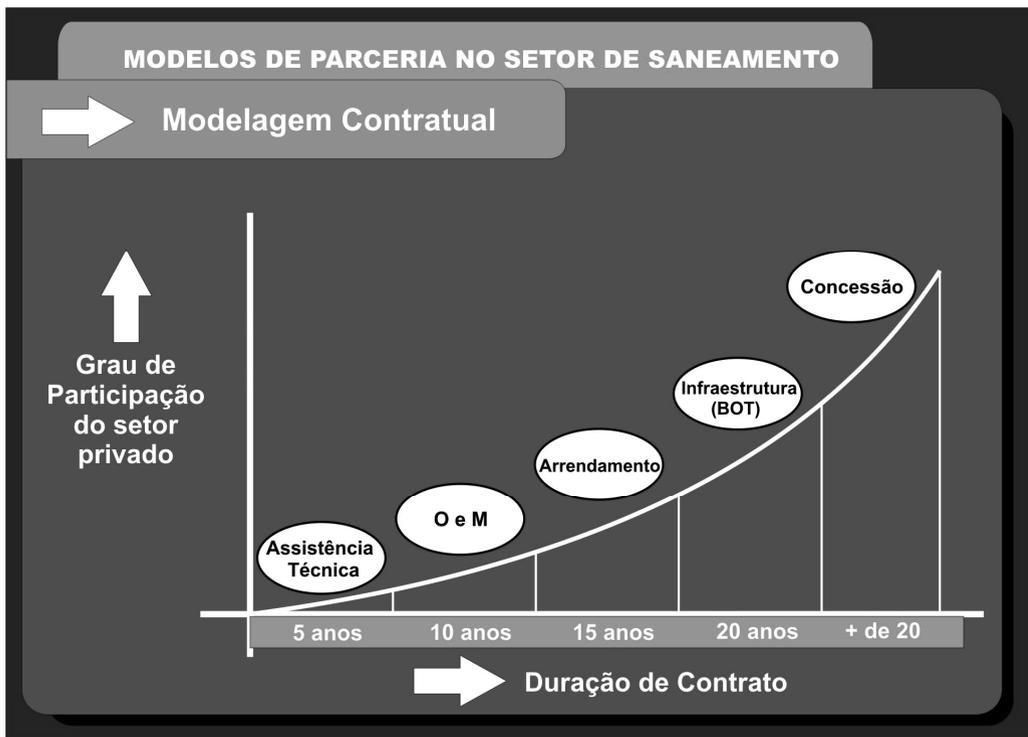


Figura 1.1 - Modelos de Parceria no Setor de Saneamento

Fonte: William Shepherd (1990) e Ronald Vasconcelos (2009)

Na figura 1.1, pode-se verificar que, no Setor de Saneamento o compartilhamento de ações com a iniciativa privada se dá seguindo estágios evolutivos de participação mais intensa do parceiro privado, na gestão e financiamento dos serviços.

Como se buscará demonstrar ao longo deste Estudo, uma das formas mais promissoras de participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento no Brasil, certamente, será por meio do financiamento privado às empresas do Setor, não propriamente através do investimento via obtenção de concessões para implantação e operação dos serviços, mas através do investimento nas empresas mediante o desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento, como as PPPs, já em implementação, e em outras modalidades que já vêm sendo estudadas pelo Governo Federal em associação com as entidades de financiamento do setor privado (bancos, fundos de investimento e de pensão, negociação de ações na bolsa de valores).

No capítulo seguinte apresenta-se primeiramente um quadro geral da situação do Setor. Em seguida faz-se uma análise da política de intervenção do poder público no Setor de Saneamento (o PLANASA), que vigorou até período recente, buscando demonstrar que seus mecanismos de intervenção encontram-se superados. Em continuidade são analisados os principais desafios atualmente existentes, que por se apresentarem estreitamente relacionados entre si, influenciam fortemente na alavancagem dos investimentos.

CAPÍTULO 2. OS DESAFIOS À UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.

2.1 – QUADRO GERAL DA SITUAÇÃO ATUAL DO SETOR DE SANEAMENTO

Como forma de consubstanciar a análise da situação atual do Setor de Saneamento no Brasil, é importante, inicialmente, tecer algumas considerações sobre a dinâmica demográfica brasileira, o contexto sócio-econômico e a qualidade das informações disponíveis sobre o Setor.

O Brasil é um país continental, marcado por desequilíbrios sócio-econômicos, refletidos, principalmente, na repartição desigual do produto e da renda, ao que se soma as dificuldades de acessos aos serviços básicos por segmentos expressivos da população. A diversidade de tamanho das localidades e a sua distribuição no território criam diferentes graus de complexidade quanto ao atendimento pelos serviços.

Por sua vez, estas desigualdades ocorrem tanto entre as macrorregiões do país quanto entre as áreas centrais e periféricas de uma mesma localidade. O próprio PLANASA “levou a que se atendesse, as populações com maior padrão de consumo e capacidade de pagamento, contribuindo, assim, para a ampliação das desigualdades, apesar de ter reduzido o déficit global” (ACQUAPLAN,1995,p.51).

A demanda por serviços de saneamento é determinada pelo crescimento da população total, e no caso brasileiro pelo crescimento da população urbana, visto que, é nas cidades onde se localiza a maior parte da demanda e os principais problemas decorrentes da falta dos serviços e de suas inter-relações com as questões de saúde e meio ambiente¹.

Durante o século vinte, entre a década de 30 e os anos 80, a população brasileira experimentou um crescimento acelerado, alcançando taxas superiores a 2% ao ano, atingindo seu ponto máximo, de 3% ao ano, na década de 50, conforme pode ser visto na Tabela 2.1 a seguir.

¹ Não há aqui intenção de menosprezar o problema do saneamento das áreas rurais, até hoje inatacado. Todavia, entende-se que a solução deste problema poderia ser viabilizada com ações de saúde pública a serem implementadas pela FUNASA. Na última década os estados do Ceará e da Bahia desenvolveram importantes ações neste campo, que podem servir de referência para intervenções futuras.

Tabela 2.1 - Taxa de crescimento da população brasileira

| Censo | Década | População Total (1.000 hab) | Taxa de crescimento |
|--------------|---------------|------------------------------------|----------------------------|
| 1950 | 40 | 51.944,4 | 2,4 |
| 1960 | 50 | 70.070,5 | 3,0 |
| 1970 | 60 | 93.139,0 | 2,9 |
| 1980 | 70 | 119.002,7 | 2,5 |
| 1991 | 80 | 146.917,5 | 1,9 |
| 2000 | 90 | 169.799,2 | 1,7 |

Fonte: IBGE (2000)

Combinado a este crescimento acelerado ocorreu uma intensa migração campo-cidade passando o país a ter uma população predominantemente urbana a partir de 1970, quando o grau de urbanização alcançou um valor de 56% (ver Tabela 2.2 a seguir)².

Tabela 2.2 - Taxa de urbanização brasileira

| Ano | População Total | | População Urbana | | |
|------------|------------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| | Mil Habitantes | Taxa de crescimento anual (%) | Mil Habitantes | Taxa de crescimento anual (%) | Taxa de urbanização (%) |
| 1950 | 51.944 | 2,4 | 19.783 | 3,9 | 36,0 |
| 1960 | 70.070 | 3,0 | 31.303 | 5,2 | 45,0 |
| 1970 | 93.139 | 2,9 | 52.085 | 5,2 | 56,0 |
| 1980 | 119.003 | 2,5 | 80.436 | 4,4 | 68,0 |
| 1991 | 146.917 | 1,8 | 110.876 | 2,7 | 75,0 |
| 2000 | 169.799 | 1,7 | 137.961 | 2,2 | 81,25 |

Fonte: IBGE (2000)

A partir da década de 90 observa-se uma redução nas taxas de crescimento populacional, estimando-se que no final da década em curso (2010), o país venha a experimentar um crescimento da população total da ordem de 1% ao ano. Contudo, o crescimento da população urbana continuará a acontecer, com leve inclinação de diminuição da taxa, que continua ainda elevada, e com tendência a se concentrar doravante nas médias cidades e não apenas nas regiões metropolitanas e nas cidades de

² Ainda que a definição oficial de “urbano” possa ser contestada, o Brasil tem hoje cerca de 60% de sua população habitando em cidades.

maior porte. É importante observar também que, desde os anos 70, tem ocorrido uma diminuição no número de pessoas por domicílio urbano, que registrou o valor de 5,07 naquela década e estima-se chegar a 3,60, no final da década atual, o que acarretará conseqüentemente uma maior demanda por serviços de saneamento em termos de ligações prediais.

A evolução do PIB – Produto Interno Bruto do país, por seu turno, permite identificar a capacidade de geração de recursos. No pós-guerra o PIB brasileiro registrou valores elevados de crescimento até a década de 70 e a partir daí, em decorrência da crise econômica e da conseqüente administração do serviço da dívida, a economia brasileira vem apresentando taxas modestas de crescimento (ver Figura 2.1 a seguir).

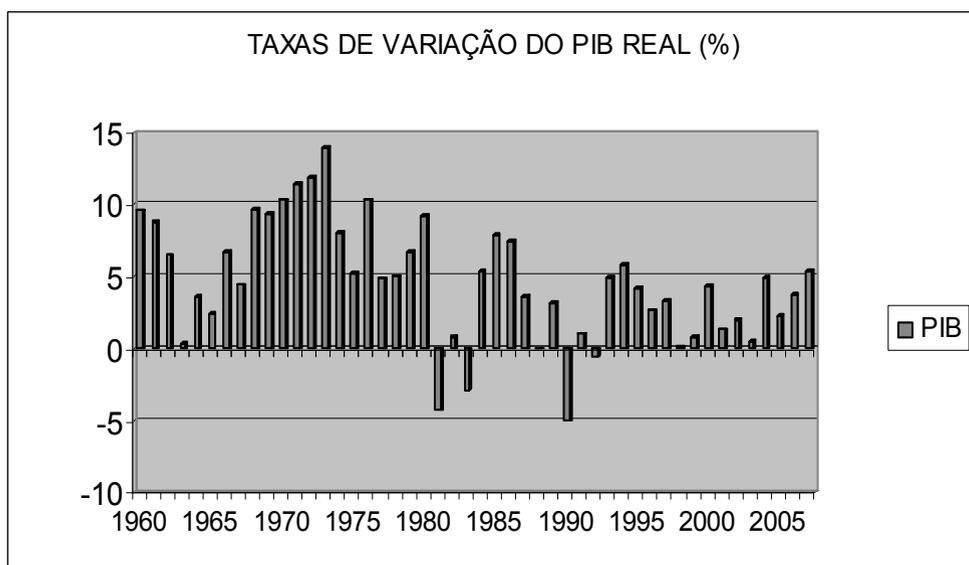


Figura 2.1 - Taxa de variação do PIB em %

Fonte: Conjuntura Econômica FVG (2005), Elaboração Ronald Vasconcelos.

A taxa de crescimento média do PIB brasileiro indica dificuldade na geração de recursos públicos para fazer face à cobertura de parte dos custos da prestação dos serviços essenciais. Por outro lado, o valor médio apresentado encobre as desigualdades intra-regionais, mormente nas regiões mais pobres, onde as políticas implementadas não reduziram as desigualdades regionais e induziram mudanças diferenciadas nas estruturas produtivas dos estados, com a criação de alguns pólos dinâmicos³. Com

³ São exemplos destes pólos: a Zona Franca de Manaus e o Complexo de Carajás, no Pará, na Região Norte; Camaçari, na Bahia, o Complexo Metalúrgico do Maranhão e o Agro-industrial de Petrolina/Juazeiro, entre a Bahia e Pernambuco, no Nordeste.

efeito, “numa mesma região, principalmente nas mais pobres, as dificuldades referentes à disponibilidade de recursos públicos para aplicação na prestação de serviços básicos podem ser muito diferentes de local para local” (ACQUAPLAN, 1995, p.55).

Em termos de distribuição de renda, os dados do IBGE demonstram a perversidade da situação, com 21,4% das famílias sobrevivendo com uma renda igual ou inferior a um salário mínimo. No Nordeste a situação é ainda mais grave uma vez que 38% das famílias encontram-se neste patamar. A concentração de renda reflete-se também na sua apropriação, em que os 5% mais ricos ficam com 36,6% da renda nacional enquanto os 40% mais pobres com apenas 7,2% do total ⁴.

Destes dados pode-se inferir que, face à distribuição da renda uma parcela expressiva da população nacional tem limitações fortes na sua capacidade de pagamento pela prestação de serviços. Não por acaso isto acontece justamente naquela parcela da população na qual o desatendimento é maior, atingindo, num mesmo centro urbano a periferia de seu núcleo.

Os indicadores de população, PIB e renda, anteriormente apresentados, são particularmente significativos. Se por um lado, os indicadores da população são positivos, no sentido de que a diminuição no seu ritmo de crescimento e de sua concentração urbana acarretarão uma menor demanda por investimento; por outro lado, o crescimento do Produto Interno vem apresentando taxas, nas duas últimas décadas, inferiores aos dos demais países não-desenvolvidos, e a distribuição de renda pouco se alterou, o que é um indicativo de que serão grandes as dificuldades para o financiamento dos serviços públicos, particularmente dos mais pobres.

No tocante as informações disponíveis sobre o Setor de Saneamento, até meados da década anterior os dados existentes eram colhidos, processados e divulgados pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, realizada pelo IBGE e pela ABES, que disponibilizava as informações na publicação CABES – Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Havia, contudo, marcantes diferenças e inconsistências nos dados divulgados e falta de consenso quanto aos parâmetros considerados mais significativos para efeito de diagnóstico do Setor.

Para dirimir as controvérsias, democratizar e facilitar a divulgação das informações, foi criado no âmbito do PMSS, como instrumento de

⁴ Acquaplan, op.cit, tabelas 8 e 9, p.64 e 66.

controle social o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, um banco de Dados, atualmente com dez anos de implantação, que recolhe, processa e divulga, sistematicamente, informações dos principais prestadores de serviço de saneamento do país, que servirá de *referência a análise realizada nesta pesquisa*.

Os Prestadores de Serviços

Os prestadores de serviços podem ser classificados pela abrangência da prestação dos serviços, natureza jurídico-administrativa dos prestadores de serviço e tipo de serviço prestado, que podem ser simultaneamente de água e esgoto, somente de água ou somente de esgoto.

De acordo com o SNIS, os prestadores de serviço se enquadram em uma das três classes: de abrangência Regional, que compreendem as Companhias Estaduais de Saneamento; de abrangência Microrregional, onde se inserem os Consórcios Municipais; e, os de abrangência Local, que compreendem os serviços municipais prestados por entidades públicas ou privadas.

Segundo a natureza jurídico-administrativa, o SNIS considera sete categorias básicas: **Administração Pública Direta** (secretarias e departamentos da administração direta); **Autarquia**; **Empresa Pública**; **Sociedade de Economia Mista**, com gestão pública ou privada, que são entidades paraestatais, com capital público e/ou privado; **Empresa Privada**; e **Organizações Sociais** (associações comunitárias e ONGs). Portanto, de acordo com esta classificação são de *direito público os serviços municipais administrados diretamente pelas prefeituras* (com ou sem apoio da FUNASA) *e as autarquias*. São de *direito privado as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as empresas privadas e as organizações sociais*.

Convém alertar que não deve ser feita confusão entre a natureza jurídica administrativa do prestador de serviços e a propriedade da entidade. Com efeito, todas as Companhias Estaduais de Saneamento e os serviços municipais constituídos sob a forma de empresa são *entidades de direito privado*, independente de serem administradas pelo poder público e de ter ou não este poder o domínio majoritário da propriedade (conjunto das ações). A prestação dos serviços está basicamente concentrada em 25⁵ Companhias

⁵ No contexto do PLANASA existiam 27 Companhias Estaduais de Saneamento, algumas criadas diretamente pela União, como foi o caso das companhias de saneamento dos Territórios Federais que posteriormente se transformaram em Estados. Na última década o número das CESBs diminuiu em virtude da transformação da Empresa do Acre em Autarquia e da liquidação da Companhia do Estado do

Estaduais de Saneamento⁶, que prestam serviços de abastecimento de água, mediante concessões, em 3.936 municípios – 87,2% do total do país⁷, atendendo a uma população de 112,1 milhões de habitantes, que representa 76,2 % da população urbana do país e uma cobertura média nos municípios atendidos pelas CESBs de 94,2%⁸. Convém ainda lembrar que, as CESBs prestam serviços, principalmente de abastecimento de água, na maioria dos menores municípios do país.

No que tange aos serviços de esgotamento sanitário os níveis de atendimento são consideravelmente menores. As CESBs são responsáveis pelos serviços de esgotamento sanitário em 958 municípios, cerca de 76,6% do total⁹. Como observa Abicalil, “geralmente as CESBs atendem em esgotos as capitais e as maiores cidades dos respectivos estados. Isso explica porque, apesar de atenderem poucos municípios, o número de habitantes atendidos alcance os [80,0] milhões, ou cerca de [70%] do total de pessoas servidas por redes coletoras ou pluviais no país” (ABICALIL, 2002, p.14).

Na última década, por conta da maior autonomia municipal conferida pela constituição de 1988, tem ocorrido uma pressão crescente municipalizadora, fazendo com que alguns serviços antes operados pelas CESBs voltassem a ser transferidos para as municipalidades. Existiram processos de transferência conflituosos e outros amigáveis, como em Diadema/SP e Itabuna/BA. De fato, de acordo com Abicalil, “estes processos, massivos ou isolados de municipalização, foram consentidos, outros foram conflituosos, como os casos de Novo Hamburgo/RJ, Niterói/RJ, Campos de Goitacazes/RJ e Campo Grande/MS, onde as decisões foram tomadas na esfera judicial. Existem ainda outros casos de importantes disputas, como a cidade do Rio de Janeiro [...], entre outros” (ABICALIL, 2002, p.15).

Os prestadores de abrangência Microrregional e Local são quantitativamente em número de 7 e 559, respectivamente. Os primeiros

Mato Grosso, decorrente de um processo de municipalização dos serviços. O SNIS considera 26 prestadores de serviço regional.

⁶ As CESBs se formaram entre 1970 e 1973, durante o PLANASA, passando a operar os serviços de saneamento mediante delegação dos municípios, que incluía a transferência de todas as decisões, como tarifas, subsídios, investimentos, para as próprias empresas. O estímulo à adesão dos municípios se baseava nos subsídios cruzados entre categorias de usuários e blocos de consumo e na tarifa única estadual.

⁷ Atualmente o Brasil possui 5.565 municípios, mas o percentual apresentado refere-se ao número total de municípios que fazem parte do SNIS (2006) - 4516 municípios. Sobre os demais, as informações ou são inexistentes ou inconsistentes.

⁸ Dados baseados no SNIS (2006).

⁹ Idem nota nº13.

prestam serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 21 e 14 sedes municipais, respectivamente, enquanto os segundos respondem pelo atendimento de água em 559 municípios e 279 em esgotos.

Estas duas classes de prestadores de serviços são, na sua maioria, serviços municipais, que estão em grande parte organizados sob a forma de autarquia. Dados do SNIS indicam que 14,5% dos serviços municipais se concentram na região Sudeste, cerca de 7,6% na região Sul, 7,7% no Nordeste, e 30,9% na região Centro Oeste. Os Estados de São Paulo e Minas Gerais concentram a maioria deste tipo de prestador de serviço, por terem sido os estados em que a prestação de serviço tinha evoluído de forma mais consistente, no período anterior ao PLANASA.

Cumprir observar que, apesar de estarem impedidos inicialmente de utilizar recursos do PLANASA, muitos serviços municipais alcançaram níveis de serviços superiores às CESBs, e, via de regra, apresentam custos dos serviços e tarifas inferiores¹⁰.

Em esgotamento sanitário, a abrangência dos serviços operados pelos prestadores municipais é bastante superior aos das CESBs. Segundo o SNIS 2006, dos 1251 municípios participantes, 279 deles têm serviços de coleta de esgotos, atendendo a 30,9 milhões de pessoas, ou 26% da população urbana que tem serviços de esgotos e 23,8% daquela com os dois serviços. Estes índices indicam que o nível de atendimento dos serviços de esgotos por estes prestadores de serviços é elevado e, proporcionalmente, maior que o relativo às CESBs.

Embora muito se tenha falado em privatização no Setor de Saneamento, a participação do Setor Privado é, atualmente, incipiente. Esta participação limita-se a 210 concessões municipais, plenas ou parciais, concentradas na região Sudeste, em cidades de porte médio.

No total, cerca de 4,7% da população brasileira reside em municípios operados por concessionários privados. Manaus/AM e Campo Grande/MS são as maiores cidades atendidas por concessionários privados, seguidas de Niterói/RJ, Campos de Goitacazes/RJ, Petrópolis/RJ e Limeira/SP.

Os concessionários privados são formados por empresas estrangeiras associadas a grupos de capital nacional ou são formados por empresas

¹⁰ Importa destacar que, por serem autarquias estes prestadores de serviços não estão submetidos ao pagamento da mesma carga tributária que as CESBs.

nacionais de construção civil, associadas à empresas de engenharia e consultoria.

A maioria das concessões privadas resultou de processos de privatização de serviços municipais prestados por organizações públicas, como foram os casos de Petrópolis/RJ, Nova Friburgo/SP, Limeira/SP e Paranaguá/PR. Foram menores os casos que decorreram de cisão das empresas estaduais, consentidos ou judiciais, como são exemplos o caso da Região dos Lagos/RJ e Campo Grande/MS.

É importante destacar, também, o caso de participação de acionistas privados em empresas estaduais, mediante acordo de acionistas onde são definidos a divisão de responsabilidade, tipo de participação na gestão e no processo decisório. Este tipo de participação acontece na empresa estadual do Estado do Paraná, SANEPAR/PR e no Estado do Tocantins, SANEATINS/TO.

Cabe finalmente registrar, a participação na prestação dos serviços de Associações Comunitárias, ONGs e dos municípios que operam diretamente os serviços, sem ou com apoio da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Esta forma de prestação dos serviços é praticada em localidades de pequeno porte, e as informações existentes são escassas e cheias de inconsistências.

Este tipo de prestação de serviços acontece, geralmente, em comunidades rurais, atendendo a populações de 250 a 5000 habitantes. Mesmo considerando os poucos dados existentes, podem ser citadas as experiências que vem sendo realizadas nos estados do Paraná, Minas Gerais, Ceará e Bahia. Nestes três primeiros estados, as experiências contam com a participação das companhias estaduais, na implantação dos sistemas e na assistência técnica.

Já os serviços operados pelos municípios com apoio da FUNASA, têm sua origem há mais de 50 anos, como resultado do modelo implantado pelo Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, do Ministério da Saúde. Via de regra, a operação desses serviços é de responsabilidade dos denominados Serviços Autônomos de Água e Esgoto –SAAE, porém com influência marcante da FUNASA.

Os serviços administrados pelos SAAEs, em geral, não se restringem apenas as sedes dos municípios, registrando-se em média mais de duas localidades atendidas por municípios. Importa ainda destacar que, “em termos qualitativos, uma característica importante desse modelo é a

valorização da administração local na resolução das questões de saneamento, além do fato de que, pela natureza da FUNASA, a atuação nos sistemas se dá, freqüentemente, de forma mais integrada com outras ações de saúde” (ACQUAPLAN,1995, p.73).

Com o esgotamento do PLANASA e a conseqüente crise das CESBs, que perderam capacidade de investimento, em muitos centros urbanos de grande porte, algumas comunidades passaram a ter os serviços de saneamento, implantados e operados por entidades comunitárias (cooperativas, associações, conselhos) e ONGs, em áreas sob concessão das CESBs, mas sobre estas experiências não há registro de dados e as informações são escassas.

Níveis de Atendimento dos Serviços

O atendimento referente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil está ainda distante da universalização pretendida e necessária. Quando se leva em conta o grau de desenvolvimento atingido pelo país, persiste ainda uma considerável demanda não atendida, especialmente nos estratos de baixa renda, periferias e municípios menores, a despeito dos incrementos verificados nas últimas décadas.

De acordo com a PNSB, os índices nacionais de atendimento pelos serviços de abastecimento de água, por meio de ligações domiciliares às redes, alcançaram, em 2000, o percentual de 89,8% domicílios urbanos. No que se refere ao esgotamento sanitário, apenas 56% destes domicílios estão ligados as redes coletoras (exclusivas ou conectadas a drenagem pluvial), número que se eleva para 62,0% quando se considera a solução de tratamento em fossa séptica como adequada¹¹. Assim, o déficit dos serviços de abastecimento de água atinge a casa dos 10 milhões de domicílios, e mais de 30 milhões não estão conectados às redes coletoras de esgotos.

Nas áreas rurais, o déficit é muito superior ao verificado nas áreas urbanas. Em termos de abastecimento de água, segundo ainda a PNSB (2000), o atendimento é da ordem de 18,1%. Em esgotamento sanitário, a situação é pior ainda, de vez que apenas 3,3% dos domicílios rurais estão conectados à redes coletoras e 9,6% dispõem de fossas sépticas, como pode ser verificado na Tabela 2.3 apresentada a seguir.

¹¹ Nos centros urbanos, a solução de tratamento em fossa é, geralmente, inadequada, principalmente, nas áreas de baixa renda, devido aos altos índices de adensamento e conseqüente indisponibilidade de terreno para escoamento. O tipo de solo e a necessidade de operação, também, contribuem para inviabilizar este tipo de solução.

Tabela 2.3 - Evolução da cobertura dos serviços de água e esgotos no Brasil - %

| Indicadores | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|---|------|------|------|------|
| Abastecimento de Água | | | | |
| - Domicílios urbanos – rede de distribuição | 60,5 | 79,2 | 86,3 | 89,8 |
| - Domicílios rurais – rede de distribuição | 2,6 | 5,0 | 9,3 | 18,1 |
| Esgotamento Sanitário | | | | |
| - Domicílios Urbanos – rede de coleta | 22,2 | 37,0 | 47,9 | 56,0 |
| - Domicílios urbanos – fossas sépticas | 25,3 | 22,9 | 20,9 | 16,0 |
| - Domicílios rurais – rede de coleta | 0,45 | 1,4 | 3,7 | 3,3 |
| - Domicílios rurais – fossas sépticas | 3,2 | 7,2 | 14,4 | 9,6 |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos (1970, 1980, 1990 e 2000).

Portanto, dos quase 8 milhões de domicílios localizados nas áreas rurais, apenas cerca de 1,5 estão ligados às redes de abastecimento d'água e 1,0 milhão às redes coletoras de esgotos. Este baixo índice de atendimento, tende a mostrar-se ainda mais grave quando se leva em consideração que, “nas áreas rurais, cerca de 4,3 milhões de domicílios se abastecem por nascentes ou poços localizados na própria propriedade. Não havendo, todavia, dados que possam assegurar que estas fontes de água sejam seguras” (ABICALIL, 2002, p.4).

Os índices apresentados não são muito diferentes dos apresentados pela última amostra de dados processados pelo SNIS. De fato, “em 2006, o índice médio de atendimento urbano dos prestadores de serviço participantes do SNIS foi de 93,1% para água, 48,3% para coleta de esgotos e 32,2% para esgotos tratados” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.90).

As desigualdades regionais também estão explícitas nas carências dos serviços de saneamento. Nas regiões mais pobres do país, especialmente o Norte e Nordeste, os índices de atendimento são inferiores àqueles verificados nas regiões Sul e Sudeste. Na Região Norte, o déficit em abastecimento d'água chega a ser quase cinco vezes o da Região Sul, que junto com o Sudeste apresenta déficit inferiores à média nacional (conforme apresenta a Tabela 2.4).

Tabela 2.4 - Distribuição regional dos déficits em saneamento básico

| Região | Nº de Domicílios | Abastecimento de Água | | Esgotamento Sanitário – rede e fossa séptica | |
|---------------|-------------------|-----------------------|--------------|--|--------------|
| | | Déficit | Déficit % | Déficit | Déficit % |
| Norte | 2809912 | 1460770 | 51,99 | 1809015 | 64,38 |
| Nordeste | 11401385 | 3832238 | 33,61 | 7074641 | 62,05 |
| Sudeste | 20224269 | 2360528 | 11,67 | 3573507 | 17,67 |
| Sul | 7205057 | 1436542 | 19,94 | 2609759 | 36,22 |
| C. Oeste | 3154478 | 845630 | 26,81 | 1867729 | 59,21 |
| Brasil | 44.795.101 | 9.935.708 | 22,18 | 16.934.651 | 37,80 |

Fonte: IBGE, Censo (2000).

As figuras 2.2 e 2.3, apresentadas a seguir, mostram uma visualização espacial do índice total de atendimento com abastecimento de água e coleta de esgotos, segundo o SNIS (2006) para os estados brasileiros.

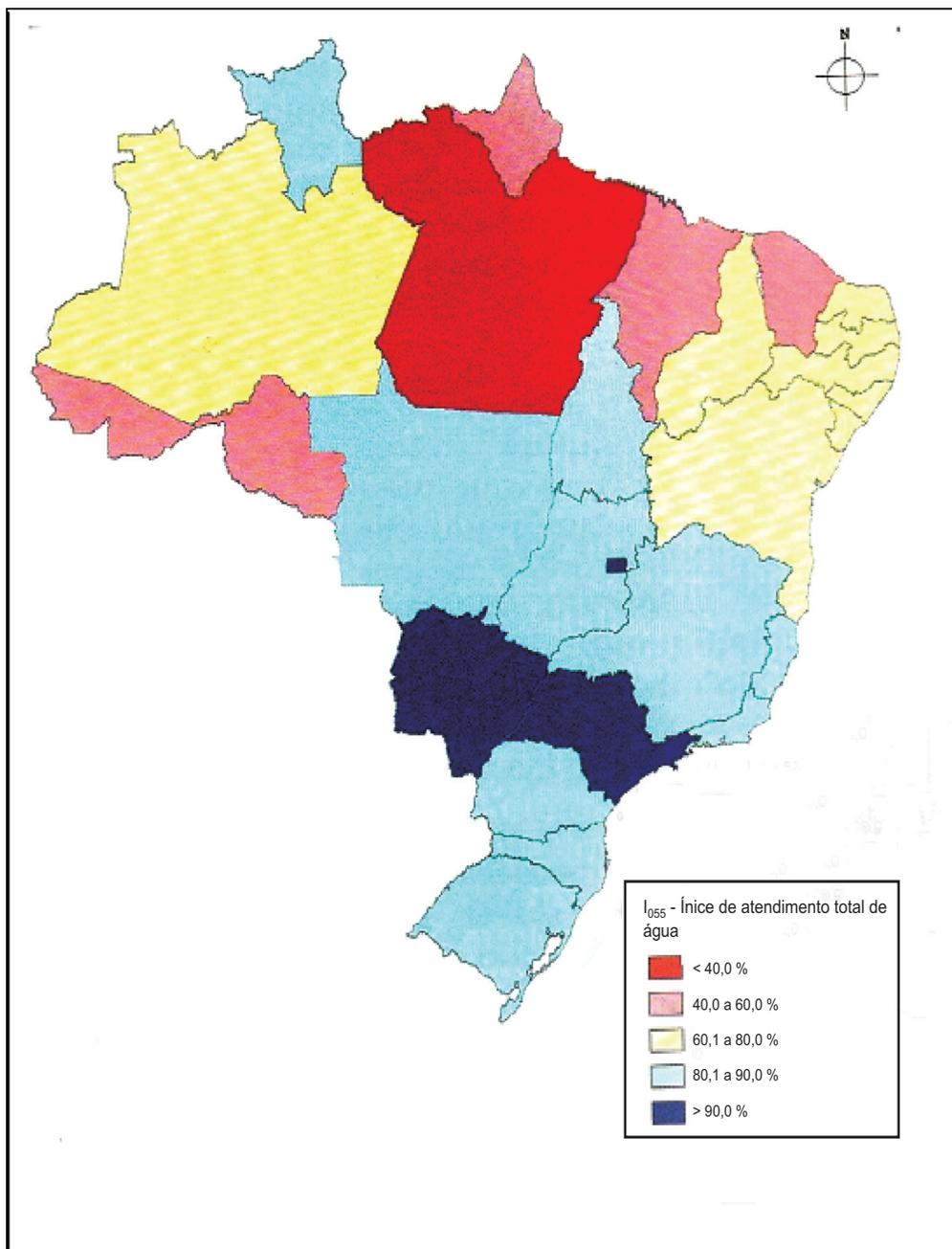


Figura 2.2 - Índice de atendimento d'água por estado, SNIS (2006)

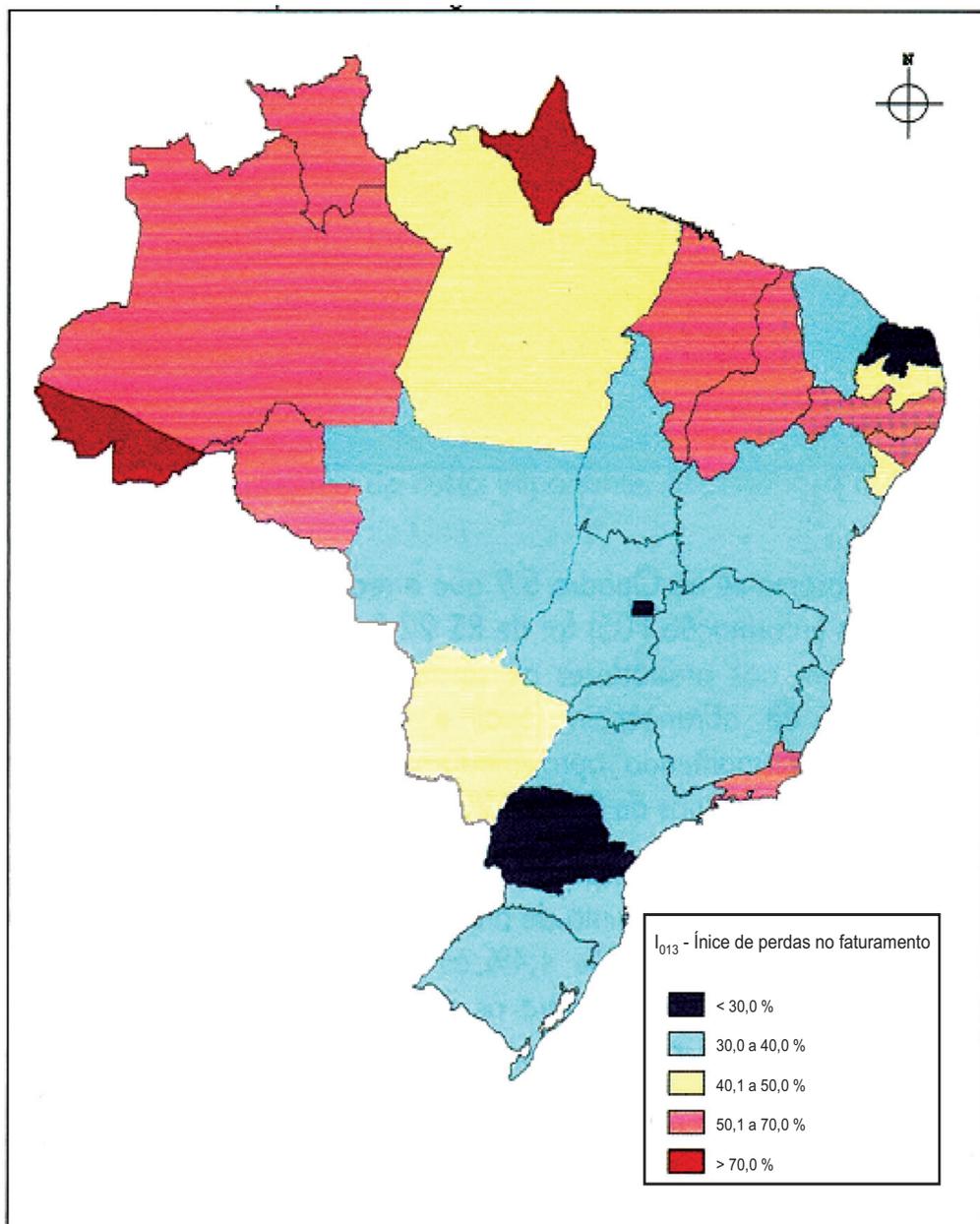


Figura 2.3 - Índice de atendimento por esgoto por estado, SNIS (2006)

Na Figura 2.2, pode ser observado que, 10 estados localizados nas regiões Sul, Sudeste, Centro Oeste e Norte, apresentam índice de atendimento em abastecimento d'água na faixa de 80% a 90%, enquanto na faixa de 60% a 80% encontram-se 7 estados localizados em sua maioria na Região Nordeste. Na faixa de índice menor que 40% registra-se apenas o

estado do Pará, e na faixa maior de 90% estão os estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo e o Distrito Federal.

No que respeita ao índice de atendimento total com coleta de esgotos, os dois estados com melhores índices (>70%) são: São Paulo e o Distrito Federal, conforme pode ser observado na Figura 2.3. Na pior faixa (<10%) encontra-se cinco estados: Rondônia, Pará, Amapá, Tocantins e Piauí. “Na segunda melhor faixa (40% a 70%) estão outros três estados (Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná), com os demais estados distribuindo-se nas outras duas faixas, sendo 8 entre 20% e 40% e 10 na faixa de 9% a 20%” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.98).

Uma outra característica importante do déficit está relacionada à rede urbana brasileira face à dispersão populacional em pequenos municípios e concentração em poucos grandes. Assim, existe uma grande variação no acesso em relação ao tamanho das cidades. Com efeito, de acordo com dados do IBGE (2000), nos municípios com menos de 20.000 habitantes, que compreende cerca de 4.000 municípios, os déficits de água e esgoto são proporcionalmente maiores que a média do país. Em termos de água este déficit corresponde a 38% do déficit total do país e em esgotamento sanitário o déficit alcança o percentual de 35%, número que se aproxima do percentual de água devido a contabilização de um número elevado de fossas.

Esta situação chama a atenção para a manutenção ainda, durante um longo tempo, do mecanismo do **subsídio cruzado**, pois é neste grupo de pequenos municípios onde os níveis de renda da população são muito baixos, acarretando menor capacidade de pagamento das tarifas. Como observa Abicalil, “este quadro, relacionado à cobertura dos serviços, tamanho das cidades e grau de urbanização aponta para a necessidade do desenho de políticas específicas para o financiamento e operação eficiente dos serviços” (ABICALIL, 2002, p.7).

A ausência dos serviços de saneamento produz externalidades negativas na saúde da população, enquanto a implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário produz externalidades positivas. Entre os impactos positivos pode-se relacionar a redução nos casos de doenças como: a febre tifóide, tracoma e esquistossomose, disenteria bacilar, amebíase, gastroenterites e infecções cutâneas.

A incidência de doenças por veiculação hídrica, bem como os maiores coeficientes de mortalidade infantil, são maiores nas regiões menos

desenvolvidas do país e nos municípios de menor renda. A Tabela 2.5, apresentada a seguir, permite se fazer esta constatação.

Tabela 2.5 - Internações hospitalares provocadas por doenças relacionadas com a falta de saneamento – regiões / Brasil – 1995 a 1999.

| CAUSAS DE INTERNAÇÕES | REGIÕES | | | | | BRASIL |
|---|---------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| | N | NE | SE | S | CO | |
| Doenças Infeciosas Intestinais (*) | 385.226 | 1.508.658 | 729.210 | 439.182 | 206.003 | 3.268.279 |
| Doenças Transmitidas por vetores e reservatórios (**) | 117.279 | 29.299 | 14.100 | 4.564 | 11.395 | 176.637 |

Fonte: Abicalil (2002)

Com efeito, as Regiões Nordeste e Sudeste abrigam, respectivamente, 25% e 45% da população do país. Seus déficits de água e esgotos representam, respectivamente, 33% e 62% no Nordeste e 12 e 18% no Sudeste. Por sua vez, conforme se apresenta na Tabela 2.5, as internações hospitalares provocadas por doenças relacionadas com ausência ou insuficiência de saneamento representam, no Nordeste 44%, do total do país, enquanto na Região Sudeste este número é de apenas 21%, evidenciando assim a correspondência entre o déficit dos serviços de saneamento e a maior incidência de doenças decorrente da ausência dos serviços.

A despeito dos elevados déficits verificados no Setor, ainda assim tem aumentado o volume de água produzida, o número de ligações e a extensão de rede de distribuição, nos últimos anos.

Com efeito, nos últimos quatro anos, a quantidade de ligações teve um aumento de 18% e a extensão da rede de 22,1%, resultando num crescimento médio superior a taxa de 5% ao ano. Entretanto, em termos do volume de água produzido o crescimento foi menor, da ordem de 13% e como não houve redução significativa nas perdas, ocorreu uma diminuição no consumo médio “*per capita*”, que em 2003 foi da ordem de 148,7 l/hab.dia reduzindo-se em 2006 para 145,1 l/hab.dia, segundo o SNIS (2006).

Comportamento semelhante aconteceu no segmento do esgotamento sanitário, no qual aconteceu um crescimento na quantidade de ligações, no mesmo período, de 27,7% e um aumento na extensão das redes de esgotos de 25,4%, resultando num taxa anual superior a 6,0%.

Em vista de tudo o que foi exposto, para se atingir o objetivo da universalização dos serviços, superando os desafios impostos pela caracterização da demanda não atendida, é fundamental que *se priorize os investimentos com subsídios fiscais no atendimento às populações de mais baixa renda, modernize-se, aumente-se a eficiência e capacidade de alavancagem de recursos para investimento*, buscando formas mais apropriadas de financiamento dos investimentos necessários.

Receitas e Despesas.

Em 2006, os prestadores de serviço participantes do SNIS, no conjunto, tiveram uma receita operacional total de R\$ 22,5 bilhões e despesas totais de R\$ 21,5 bilhões. Do valor da receita total, 80,3% correspondem aos prestadores de serviços de abrangência regional, enquanto 19,7% correspondem aos demais prestadores de serviço. Já com relação às despesas, observa-se uma distribuição proporcional às receitas entre os subconjuntos de prestadores de serviço, ou seja, 81,9% correspondem aos prestadores regionais e 17,6% aos demais.

Cabe destacar que, entre os prestadores de serviço regional, que são constituídos pelas CESBs, 13 delas tiveram as receitas superiores às despesas, num percentual da ordem de 9,5%, demonstrando o esforço que tem sido feito, nos últimos anos, por estas empresas no sentido de atingir o equilíbrio financeiro, estando incluídas nesta situação: SANEATINS/TO, CAERN/RN, CAGECE/CE, COMPESA/PE, DESO/SE, CAESB/DF, SANESUL/MS, CESAN/ES, COPASA/MG, SABESP/SP, CASAN/SC, SANEPAR/PR e SANEAGO/GO. Por sua vez, entre os serviços locais, cerca de 61%, estão em situação semelhante, sobretudo os de maior porte.

A composição das despesas totais dos serviços é, para efeito de apropriação, geralmente, desagregada nos seguintes tipos: despesas de exploração (DEX); depreciação, provisão e amortização (DPA); serviço da dívida; despesas fiscais ou tributárias; e outras despesas. Na Tabela 2.6, a seguir apresenta-se os percentuais por tipo de despesa para as CESBs e serviços locais.

Tabela 2.6 - Composição média das despesas totais com os serviços (DTS) dos prestadores de serviços participantes do SNIS

| Tipo de despesa | Participação na DEX | |
|---|---------------------|-------|
| | Regional | Local |
| DEX (despesa de exploração) | 67,6% | 84,9% |
| DPA (depreciação, provisão e amortização) | 16,9% | 4,8% |
| Parcela do Serviço da dívida (*) | 8,0% | 3,3% |
| Despesas fiscais ou tributárias | 4,1% | 1,1% |
| Outras despesas | 3,4% | 5,9% |

Fonte: SNIS (2006). (*) Parcela do serviço da dívida que compreendem juros e encargos mais variações monetárias e cambiais.

O peso das despesas de exploração corresponde a maior parcela na composição do custo total dos serviços, proporção que se apresenta menor nos prestadores de serviço regional e maior nos serviços locais, o que se deve, em grande parte, ao fato de que estes últimos prestadores de serviço, por serem autarquias ou órgãos da administração pública direta, contam com recursos fiscais para investimento e, em geral, não contabiliza a DPA.

A Tabela 2.7, a seguir, apresenta os tipos de despesas em que são desagregadas as despesas de exploração (DEX). Entre os tipos de despesas apresentadas, aquele de maior peso refere-se aos gastos com pessoal, tanto no caso das CESBs (39,1% do total) quanto no caso dos serviços locais (36,7% do total). Os demais itens com maior peso são os serviços de terceiros, que inclui, inclusive, a contratação de mão-de-obra terceirizada (aumentando assim o peso das despesas com pessoal) e o gasto relativo ao consumo de energia elétrica, que, não raro, assume o segundo lugar entre os gastos em algumas companhias de saneamento, principalmente, entre aquelas que atendem a estados localizados na região do semi-árido nordestino, que operam sistemas adutores de influência regional.

Tabela 2.7 - Composição média das despesas de exploração (DEX) dos prestadores de serviços participantes do SNIS

| Tipo de despesa | Participação na DEX | |
|---------------------------------|---------------------|-------|
| | Regional | Local |
| Pessoal próprio | 39,1% | 36,7% |
| Produtos químicos | 3,1% | 4,2% |
| Energia elétrica | 15,8% | 19,2% |
| Serviços de terceiros | 18,4% | 18,9% |
| Água importada | 0,3% | 6,2% |
| Despesas fiscais ou tributárias | 12,3% | 4,7% |
| Outras despesas | 11,1% | 10,0% |

Fonte: SNIS (2006), Elaboração Ronald Vasconcelos.

As despesas com pessoal, de acordo com o SNIS (2006), indicam para as CESBs uma despesa média anual por empregado de R\$ 47,7 mil, com máximo de R\$ 98,1 mil registrado na CAESB/DF e um valor mínimo de R\$ 26,2 mil na SANEATINS/TO. Já os serviços locais registraram um valor de despesa média anual por empregado de R\$ 27,0 mil, menos da metade do valor gasto pelas CESBs, o que seguramente é um dos motivos para os serviços locais praticarem tarifas menores, como será visto mais adiante.

Um outro tipo de despesa que cabe registro são as despesas fiscais e tributárias, cujo montante em 2006 foi de R\$ de 2,4 bilhões, dos quais 91,4% foram pagos pelas CESBs, o que indica também que o Setor de Saneamento aporta recursos significativos para a arrecadação governamental. Esse elevado montante de tributos pagos pelas CESBs, leva alguns especialistas do Setor a considerarem as autarquias como a melhor solução do ponto de vista financeiro, embora os baixos valores de tributos e despesas fiscais pagos pelas autarquias se deve ao fato de serem estas entidades regidas pelo direito público, que se lhes dispensam de pagar uma série de obrigações fiscais lhes “engessam” os procedimentos administrativos.

Empregos e produtividade

O Setor de Saneamento também se destaca na geração de empregos que é muito significativa¹². Segundo dados do SNIS, em 2006, “o número de empregos envolvidos diretamente com a prestação dos serviços foi de 181,2 mil, incluídos nesse total os postos de trabalho nos próprios prestadores de serviços (igual a 125,1 mil empregos) e os que resultam de atividades terceirizadas, que somam outros 56,1 mil” (MINSTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.105).

A produtividade do pessoal total (próprios + terceiros), medida segundo a quantidade de ligações totais (água + esgotos) alcançou o índice médio de 271,1 ligações/empregados. Nas CESBs, este índice foi de 304,9 ligações/empregados e nos serviços locais este índice foi 45% menor, da ordem de 209,3 ligações/empregados. Esta faixa de variação muito extensa entre os operadores pode ser reflexo das diferenças nas características dos sistemas, mas, também, indicam níveis de eficiência bastante variados, em que os serviços locais, via de regra, apresentam índices superiores à média nacional.

Investimento: série histórica e realizações recentes

Durante a década de 70, no período de maiores investimentos no Setor, os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80 a taxa caiu para 0,28% PIB e na década de 90 para 0,13%. O ano com maior taxa foi 1981, 0,46%, e o pior, 1994, com 0,03%.

A partir de 1995, se iniciou um processo de reversão da tendência de queda dos investimentos, chegando a taxa a alcançar um valor de 0,35% do PIB, em 1998. Todavia, já em 1999, em decorrência da crise monetária e das medidas tomadas pelo governo federal de restrição de crédito ao setor público os investimentos voltaram a cair para taxas de 0,20% do PIB, e somente em 2002 tem-se verificado uma retomada da curva ascendente.

De fato, de acordo como SNIS (2006), nos últimos quatro anos os investimentos tiveram um crescimento de 51,8%, quando comparados a 2003. Neste último ano os investimentos foram de R\$ 3,0 bilhões; em 2004 de R\$ 3,1 bilhões; em 2005 de R\$ 3,6 bilhões e em 2006 de R\$ 4,5 bilhões.

¹² Além dos empregos diretos o Setor de Saneamento gera empregos na indústria de materiais e equipamentos, na execução de obras e na área de projetos e consultoria. Adotando-se o Modelo de Geração de Emprego e Renda do BNDES é possível se estimar que, ao investir, em 2006, cerca de R\$ 4,5 bilhões foram gerados 238,5 mil empregos diretos e indiretos.

Apesar do aumento, em termos absolutos os valores investidos têm sido apenas suficientes para atender os incrementos de demandas anualmente.

Como acontece na série histórica dos investimentos realizados, a Região Sudeste respondeu por 52,9% dos investimentos totais. E, por outro lado, do total de recursos investidos em 2006 (R\$4,5 bilhões), 49,6% foram recursos próprios dos prestadores de serviço, 30,2% recursos onerosos, 12,5 recursos não-onerosos e apenas 7,4% foram despesas capitalizáveis, indicando a tendência das empresas de se financiarem com os próprios recursos.

É importante destacar que, a realização dos investimentos por região tem sido inversamente proporcional à demanda. Como observa Abicalil, “nos estados onde o déficit dos serviços é maior, menor é capacidade das empresas estaduais em alavancar financiamentos, dificultando ainda mais a universalização nestes estados” (ABICALIL, 2002, p.20).

Nestas circunstâncias, a alocação dos investimentos com recursos fiscais tem sido priorizado para as regiões com maiores déficits, conforme pode ser visto na Tabela 2.8, apresentada a seguir. Mas deve-se destacar que, *os investimentos fiscais*, sozinhos, não são capazes de financiar todos os investimentos necessários à universalização.

Tabela 2.8 - Distribuição de investimentos totais e fiscais por região

| Regiões | Investimentos totais R\$ milhões | Investimento fiscal R\$ milhões | Participação relativa investimentos fiscais |
|-----------------|---|--|--|
| Norte | 131,0 | 14,0 | 27,7% |
| Nordeste | 656,8 | 54,4 | 51,3% |
| Sudeste | 2.398,4 | 8,1 | 6,2% |
| Sul | 843,4 | 12,3 | 1,6% |
| C. Oeste | 507,8 | 11,1 | 6,4% |

Fonte: SNIS (2006), Elaboração Ronald Vasconcelos.

Assim, para a superação do desafio da universalização faz-se necessário um investimento maior do que o que vem sendo realizado historicamente. Para o que são estratégias centrais: aumento da eficiência na prestação dos serviços; **definição de novos mecanismos de financiamento dos investimentos pela iniciativa privada**; aperfeiçoamento do gasto

público fiscal na adoção de políticas compensatórias (através de subsídios fiscais da União para os mais pobres).

Perdas de Faturamento

Este é um dos indicadores sobre o qual os especialistas levantam infindáveis discussões no Setor de Saneamento, quer considerando-o inadequado para avaliações de desempenho, quer achando que ele confere uma característica de homogeneidade aos sistemas, que não ocorre na prática.

Em que pese tais considerações, este indicador continua sendo amplamente utilizado pela facilidade de percepção por parte dos técnicos, dirigentes e o público em geral. De acordo com o SNIS (2006), o índice médio de perdas de faturamento do conjunto dos prestadores de serviço foi de 39,8%, índice este considerado ainda bastante elevado, indicando que há bastante espaço para melhoria neste campo, onde ações de hidrometração trazem drásticas reduções nos valores das perdas de faturamento.

Uma análise dos resultados do SNIS (2006), de acordo com a Figura 2.4, apresentada a seguir, permite observar que entre as CESBs apenas três delas (CAESB/DF, CAERN/RN e SANEPAR/PR) apresentam índices de perdas inferiores a 30%, enquanto há dez prestadores com índices superiores a 50%, devendo-se ressaltar que os prestadores com maiores perdas concentram-se nas regiões Norte e Nordeste.

Na Figura a seguir apresentada é possível se visualizar que apenas dois estados brasileiros e o Distrito Federal (Paraná e Rio Grande do Norte) encontram-se na melhor faixa, < 30%, enquanto outros dois estados da região Norte (Acre e Amapá) situam-se na pior faixa, > 70%. Há ainda outros oito estados na faixa entre 50,1% e 70%.

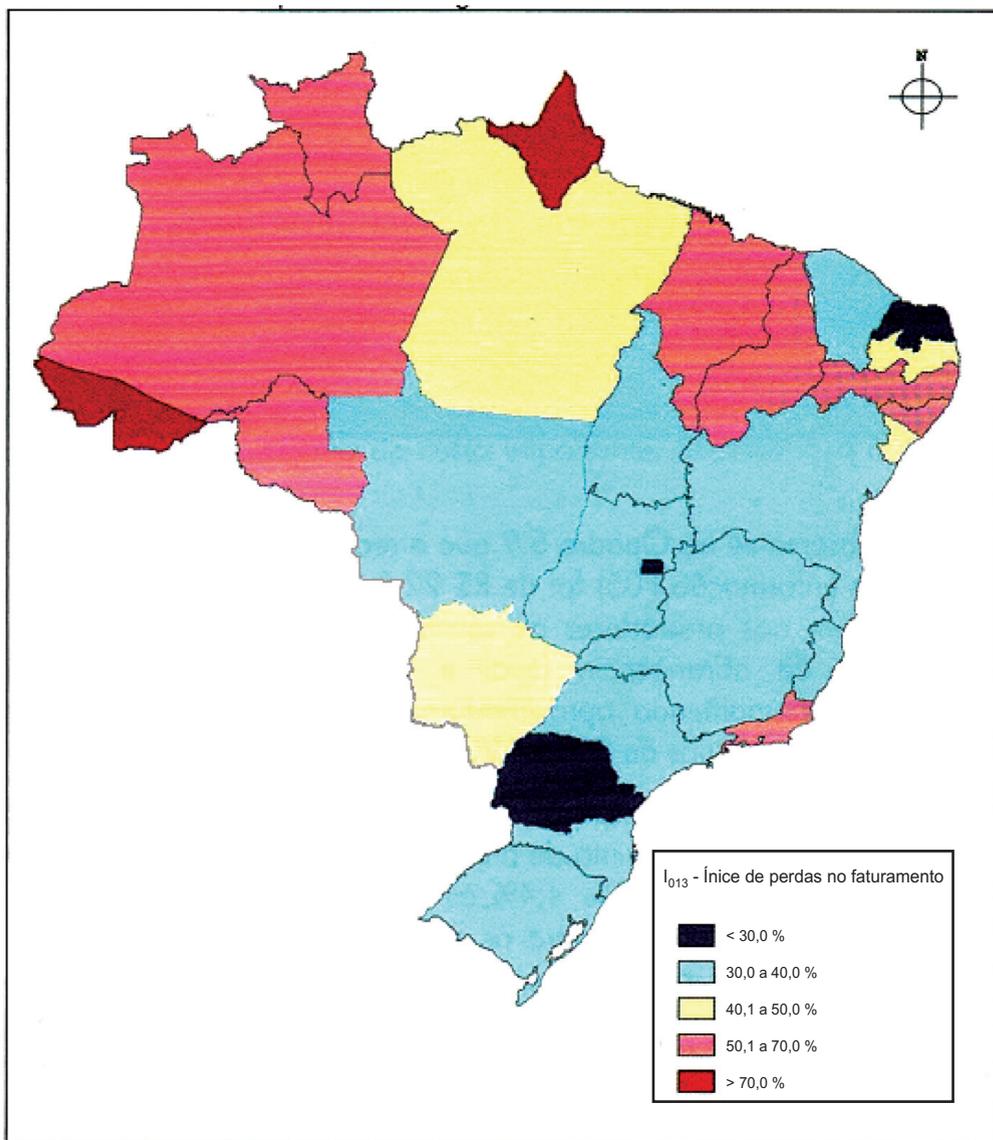


Figura 2.4 - Índice de Perdas das CESBs brasileiras, SNIS (2006).

Tarifa Média

De acordo com o SNIS, a tarifa média cobrada pelos serviços de água e esgotos no Brasil foi de R\$ 1,75/m³. O comportamento da tarifa média dos prestadores de serviços guarda semelhanças às despesas médias destes mesmos prestadores de serviços. Observe-se que, em 2006, as CESBs apresentam uma despesas média de R\$ 1,93/m³, enquanto os serviços locais tiveram este valor menor da ordem de R\$ 1,15/m³, o que se justifica pela

necessidade de cobrir despesas que também são menores. Estes mesmos prestadores de serviço praticaram tarifas médias de R\$ 1,92/m³ e R\$ 1,26/m³, respectivamente.

Com relação às tarifas praticadas pelos prestadores de serviços locais, convém lembrar que, em que pese esta situação ser desejável, é importante estar atento para o equilíbrio financeiro das contas, para que valores muito baixos pagos pela geração de hoje não venham a comprometer as gerações futuras.

No que se refere às diferenças nos valores praticados entre as diferentes regiões, no diz respeito às tarifas de água e esgoto, as variações verificadas não são significativas, ficando os valores em patamares não muito distantes, muito embora a tarifa média na região Nordeste apresente valores inferiores as demais, o que guarda correspondência com o poder aquisitivo da população.

Por fim, cumpre destacar que, até o presente momento, apenas 1/3 das companhias estaduais de saneamento adotaram a tarifa social (de R\$ 7,98/mês na COMPESA/PE), como forma de beneficiar as camadas mais pobres da população cujos valores de consumo mensal não ultrapassam os 10m³/mês (valor que corresponde a um consumo “per capita” da ordem de 70l/hab.dia).

Qualidade dos Serviços

Por falta de uma regulação da qualidade sistematizada entre os prestadores de serviço ao longo dos anos, as informações sobre este importante aspecto dos serviços são bastante incipientes.

No âmbito do PMSS, o SNIS vem buscando, junto aos prestadores de serviço, instituir um processo de coleta e tratamento das informações de forma sistematizada objetivando a constituição de um banco de dados sobre a qualidade dos serviços prestados.

Para tanto, estabeleceu cinco subgrupos de indicadores de qualidade, sobre os quais os prestadores de serviço devem colher e processar as informações, a saber: (i) sobre as paralisações nos sistemas de água; (ii) sobre intermitências nos sistemas de água; (iii) sobre extravasamentos nos sistemas de esgotos; (iv) sobre a qualidade da água distribuída; e (v) sobre a qualidade dos serviços prestados.

No que respeita à qualidade da água distribuída, as informações coletadas pelo SNIS representam uma pequena parte dos parâmetros de

controle previstos na Portaria nº 518/04 do Ministério da Saúde, que estabelece os padrões de potabilidade que devem ser obrigatoriamente respeitados em todo o território Nacional. A despeito de tais informações serem obrigatórias e de serem fiscalizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, um número expressivo de prestadores de serviço locais não dispõe destas informações. No entanto, nos municípios cujas informações permitiram calcular os indicadores, os prestadores de serviço atenderam à Portaria do Ministério da Saúde.

Quanto aos demais indicadores ainda há muito a evoluir no SNIS e na sistematização da coleta de tais informações junto aos prestadores de serviço, para que estas informações possam ser representativas da qualidade dos serviços de saneamento no Brasil, sendo a questão da informação e conseqüentemente a sua divulgação um instrumento de democratização e de controle social afeto ao estabelecimento da regulação dos serviços.

2.2 - O PLANASA ENQUANTO POLÍTICA A SER SUPERADA

A política de saneamento posta em curso no país pelo PLANASA, já foi objeto de exaustivas análises, que representaram contribuições analíticas valiosas¹³ sobre o padrão de intervenção estatal implementado no Setor de Saneamento durante o regime autoritário. A introdução, neste capítulo, de considerações sobre o PLANASA, tem como objetivo caracterizar este modelo de intervenção, visando mostrar que os principais problemas do Setor têm sua origem neste padrão de política pública, bem como explicitar seus principais pontos de estrangulamento, face às mudanças estruturais de ordem política, econômica e social que passam a vigorar no Brasil no período pós-constituente.

No início dos anos 60, o padrão de política, até então posto em prática no Setor de Saneamento, era o **padrão sanitarista**¹⁴, que iniciou a introdução de um processo de maior especialização na provisão dos serviços. Neste padrão de serviços, médicos e engenheiros buscaram combinar práticas sanitárias com a implantação dos sistemas de infra-estrutura em saneamento, indispensáveis à melhoria das condições de saúde da população.

¹³ Para conhecimento destas contribuições analíticas remeto: Melo (1989), Fiszon (1992), Rezende (1994) e Cavalcanti (O setor de saneamento no Brasil, UFRJ, 1987, Tese Mestrado).

¹⁴ Este padrão de serviços substituiu o Padrão Higienista que perdurou no país até os primeiros anos do pós-guerra. Para maiores informações sobre estes padrões de serviço encaminho a Vasconcelos (1995), Heller (2002) e Valadares, Jorge (Saneamento e Saúde ambiental no Brasil, In: Saúde, ambiente e desenvolvimento. Hucitec, v.2, p.153-170, 1992).

O quadro registrado era desalentador, já que os déficits acumulados eram consideráveis. "Estima-se que menos de 45% das populações urbanas no país tinham acesso a um sistema público de abastecimento, enquanto cerca de 20% contavam com serviços de esgotos" (BALTAR,1990, p.1).

A partir de 1964 teve início a instalação de um **novo padrão de intervenção estatal no Setor de Saneamento**, que se consolidou com o **PLANASA**¹⁵, no qual o governo federal assumiu o comando da tarefa de formulação e implantação da nova política, buscando enfrentar os problemas de uma forma global, tanto em termos estaduais, regionais e nacional.

Já em 1967, o governo federal criou o fundo de financiamento para saneamento e delegou ao recém-criado BNH - Banco Nacional de Habitação, a incumbência de gerir esse fundo, passando este Banco a atuar também no setor de saneamento. No ano seguinte foi "instituído o Sistema Financeiro de Saneamento-SFS, do qual o BNH tornou-se o órgão central, competindo-lhe disciplinar, controlar e estimular as atividades do sistema" (COSTA,1983, p.14).

A **centralização** institucional tipificou o formato dessa política pública de saneamento, já que ficam com o BNH os poderes decisórios quanto ao planejamento, financiamento e estruturação geral do setor. Justificava-se a adoção deste modelo de política pela necessidade de introdução de "mais racionalidade na alocação dos recursos, pela via da centralização e coordenação das decisões"(REZENDE,1994, p.43).

Neste novo modelo organizacional, o BNH passou a gerir dois sistemas independentes, mas articulados: o Sistema Financeiro de Saneamento e o Sistema Financeiro de Habitação, ao tempo em que se tornou o principal responsável pela implementação dos programas destes dois setores, acumulando contraditoriamente as funções de órgão financiador e executor.

Com a criação do SFS, o governo federal procurava resolver um dos principais impasses para a diminuição do déficit no atendimento, isto é, criava mecanismos que tornavam possível aportar ao Setor de Saneamento os recursos necessários aos investimentos que tinham como finalidade diminuir a demanda reprimida.

O mecanismo de financiamento baseou-se na poupança compulsória dos trabalhadores assalariados por meio do Fundo de Garantia do Tempo de

¹⁵ Lançado em 1968 o PLANASA foi regulamentado no ano seguinte através do Decreto-lei nº949/69.

Serviço - FGTS, gerido pelo BNH, que contribuía com 50% do financiamento dos investimentos a serem realizados, cabendo os 50% restantes aos Fundos Estaduais de Água e Esgotos – FAEs, capitalizados pelos estados.

Para fazer face à diminuição do déficit nos serviços de saneamento, restava ainda estabelecer o planejamento geral das ações necessárias à execução dos programas de saneamento. Para isso, o Governo Federal implementou, a partir de 1971, o **Plano Nacional de Saneamento - PLANASA**, que abrangia ações de abastecimento d'água e esgotamento sanitário.

O PLANASA foi concebido visando à massificação dos serviços de saneamento básico. Para tanto, foram estabelecidas **metas e objetivos** perfeitamente definidos. Os **objetivos** eram: atingir o equilíbrio entre a demanda e a oferta por saneamento básico, no menor tempo e com menor custo; manter o equilíbrio atingido; atender a todas as cidades brasileiras; instituir políticas tarifárias compatíveis e ajustadas às disponibilidades dos consumidores, em paralelo ao objetivo de tornar as companhias estaduais auto-sustentáveis; e reduzir os custos operacionais pelos efeitos das economias de escala. A **meta** inicial era atender, até 1980, a 80% da população urbana com água potável e a 50% com esgotos.

O modelo de gestão formulado pelo PLANASA foi organizacionalmente inspirado num formato do tipo “*holding*”, no qual as **Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs)** foram as executoras da política no nível estadual. Neste formato “uma instituição federal formulava a política nacional com subsidiárias atuando nos diversos estados do país” (REZENDE,1994, p.43).

O PLANASA estimulou a formação das CESBs, com a finalidade de retirar dos municípios a atribuição de construir e operar sistemas de saneamento, pois, a viabilidade do setor deveria repousar no binômio **centralização e auto-sustentação financeira**, através do **auto-financiamento** pela adoção de tarifas "realistas" para os consumidores dos serviços; visto que, para os mentores do Plano, a raiz dos problemas estava na forma descentralizada de operação, no paternalismo tarifário, na aplicação de recursos a fundo perdido e nas interferências políticas e burocráticas, praticadas pelos municípios, então encarregados da provisão dos serviços.

A Empresa Estadual de Saneamento passou a ser a **peça-chave** na execução das metas do governo federal, e a "viabilidade do Plano vai

repousar no desempenho econômico-financeiro dessas empresas, que passam a ter uma organização básica de empresa privada, apesar de sua finalidade social" (MELO,1987, p.7).

O modelo PLANASA foi marcado pela busca da racionalidade econômico-financeira que, para ser atingida, dependia da auto-sustentação financeira das Companhias Estaduais, evidenciando assim a **lógica empresarial** do modelo.

No modelo PLANASA, as CESBs representam a dimensão operativa da política, cabendo-lhes a exploração em regime de monopólio dos serviços de água e esgotos, sendo responsáveis pela construção, operação e manutenção dos sistemas. Para tanto, os municípios delegavam aos estados as atribuições do fornecimento de água e recolhimento dos esgotos, passando assim a serem “meros concedentes” dos serviços ao governo estadual¹⁶. Segundo Rezende, "a redefinição da gestão do saneamento esteve voltada para uma federalização associada a um empresarismo estadual" (REZENDE,1994, p.37).

As CESBs passaram a ser os **agentes promotores** da política de saneamento e se tornaram o mutuário final do sistema, para as quais eram repassados os recursos financeiros, enquanto que os **agentes financeiros** foram os bancos estaduais credenciados pelo BNH.

Como forma de promover o atendimento aos municípios onde os serviços se mostravam inviáveis via retorno da tarifa, foi criado o mecanismo dos **subsídios cruzados**, que foram adotados como forma de permitir o atendimento das famílias mais pobres, conforme sua capacidade de pagamento, e a estender os serviços aos municípios dotados de sistemas com menor rentabilidade, sem comprometer o equilíbrio das CESBs e o retorno dos investimentos.

Um ponto importante a ser destacado no modelo de política implementado pelo PLANASA, foi o papel reservado à iniciativa privada (representada pelas empresas de consultoria, as empreiteiras e os fornecedores de material hidráulico), que ficou incumbida de prestar, com rapidez no desempenho, o apoio necessário a alavancagem das ações, numa relação de complementariedade com o setor público que seria decisiva, segundo os mentores do Plano, para assegurar o cumprimento das metas estabelecidas. Na prática, porém, a ação da iniciativa privada foi muito

¹⁶ Importa destacar que muitos municípios, com autarquias já consolidadas, não aderiram ao PLANASA, mas isso não redundou numa involução do atendimento.

além..., já que esta interferia sublinearmente nos programas e projetos, de forma a promover a acumulação do capital.

Outro aspecto que merece destaque nesta política é que, em função do investimento público estar submetido à lógica do auto-retorno financeiro, este era canalizado para as obras que gerassem uma rentabilidade maior do capital investido, em menor tempo, razão pela qual o PLANASA atribuiu prioridade ao abastecimento d'água, pelo fato de que os investimentos neste segmento representam, por habitante, metade dos investimentos em esgotos sanitários. Com efeito, na sua etapa de maior expansão, os programas de abastecimento d'água absorveram mais de dois terços dos recursos investidos no Setor.

Uma análise do desenvolvimento do PLANASA não pode ser feita de forma linear. Durante os 21 anos de sua implementação¹⁷, este Plano apresentou pelo menos três fases distintas de caracterização. A primeira delas pode ser considerada do momento de sua criação até meados dos anos 70, podendo este período ser caracterizado como a fase de sua consolidação, pois, nesta etapa, foram definidos os seus aspectos institucionais e operacionais e foram instituídos os principais programas da política de saneamento.

A segunda fase foi aquela que se caracterizou pela forte expansão dos sistemas de saneamento, principalmente, no segmento do abastecimento d'água, indo desde meados da década de 70 até início da década de 80. Neste período, “todas as prioridades voltaram-se à execução de obras, tanto pela evidência do grande déficit, quanto pela disponibilidade quase que irrestrita de recursos financeiros [...], negligenciando-se os aspectos operacionais e administrativos das empresas e a análise da efetiva capacidade de pagamento da maioria da população” (BALTAR,1990, p.3).

A terceira fase corresponde à década de 80, no decorrer da qual se verificou um **esgotamento do modelo PLANASA**¹⁸. A crise econômica, que afeta de maneira pungente as finanças públicas do país, foi a principal causa do esgotamento do modelo, por reduzir de forma drástica os investimentos

¹⁷ Somente em 1992 o PLANASA foi oficialmente encerrado, mas após a extinção do BNH, em 1986, o programa foi, na prática, sendo desativado face à inexistência de recursos para investimentos.

¹⁸ Na década de 90 a tendência global dos investimentos em saneamento básico continuou declinante, principalmente, no início da década, em razão da queda nos recursos do FGTS, devido aos elevados investimentos do governo, além das possibilidades do Fundo e aos saques de servidores públicos que passaram para o Regime Estatutário. Neste contexto, O PLANASA foi substituído em 1992 pelo PRONURB - Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos.

do setor público, afetando de modo singular as políticas públicas cuja gestão estava a cargo do BNH.

A crise financeira que se manifesta dentro do BNH foi resultado da grave situação econômica do país, tendo como consequência o recrudescimento da inflação e a onda de desemprego, que contribuiu para acarretar a inadimplência dos mutuários públicos – empresas de saneamento - e privados - pessoas físicas e jurídicas, fazendo com que ocorresse uma redução drástica nos recursos do FGTS, que não foram compensados com a criação de novos empregos, tornando o SFS quase que insolvente. Ademais, com a agudização da crise econômica, o país teve em 1982, as reservas do tesouro esvaziadas, tendo que recorrer ao FMI para honrar os compromissos da dívida externa, em função da qual o BNH é transformado em instrumento de rolagem da dívida, tornando assim ainda mais difícil a situação financeira dos sistemas geridos por aquele Banco.

O fato mais marcante da década de 80 foi a **extinção do BNH**, cujas atribuições foram transferidas para a CEF - Caixa Econômica Federal, que assume a função de um "simples agente financiador", deixando de se constituir num organismo de formulação e implementação de uma política para o Setor, passando estados e municípios a ficarem à deriva, evidenciando assim o vazio institucional que viria a ser deixado pela desativação do BNH.

Embora o principal ponto de estrangulamento da política em questão tenha sido a brusca redução dos investimentos públicos, devido à falta de recursos para dar continuidade aos programas de saneamento, outros fatores diretamente ligados ao modelo vigente, contribuíram significativamente para comprometer o equilíbrio das CESBs¹⁹, principal peça-chave de sustentação da política de saneamento, são eles: “altos investimentos pela utilização de tecnologias sofisticadas, além de desperdícios pela falta de controle; ineficiência operacional com elevadas perdas de faturamento, que chegam em alguns casos a superar 50% do valor do volume d'água produzido [...]; elevados custos financeiros; inviabilidade do modelo de financiamento auto-sustentado [...]; irrealidade tarifária, principalmente em face de políticas que utilizam as tarifas como instrumento de redução das tensões inflacionárias” (BALTAR, 1990, p.4).

Sobre este último aspecto, importa destacar que até 1988 as tarifas dos serviços de saneamento das CESBs foram estabelecidas de modo

¹⁹ Como observa Costa (1994), em 1980, 18 dos 23 estados da Federação possuíam CESBs com despesas operacionais e serviços da dívida contraída superiores às suas receitas operacionais, situação que persiste durante praticamente toda a década.

centralizado pelo BNH. Disso decorreu que com a crise econômica as tarifas foram usadas com instrumento de política econômica sendo reajustadas abaixo dos índices de inflação. Essa situação levou a maioria dos estados, a partir deste ano, a promoverem a liquidação dos seus FAEs e passaram a estabelecer suas próprias tarifas.

Entre os demais aspectos que contribuíram para o comprometimento da política idealizada pelo PLANASA, destaca-se o precário desempenho no segmento do **esgotamento sanitário**, trazendo como resultado a degradação do meio ambiente da maioria das cidades brasileiras, com a conseqüente morte dos cursos d'água, provocada pela elevada carga poluidora neles lançadas, disto decorrendo um elevado aumento das doenças infecto-contagiosas, contraídas, em sua maioria, por veiculação hídrica.

Indubitavelmente, a falta de prioridade do PLANASA para com os serviços de esgotamento sanitário foi incontestável, o que é possível ser constatado quando se observa que, dos investimentos totais, os realizados em água foram 5,67²⁰ vezes maiores que os de esgotos. Deste fato se pode inferir que, muito provavelmente por este motivo, entre as cidades com sistemas de esgotos 59,7% continuaram com seus serviços a cargo das prefeituras municipais.

Um outro ponto que demonstra o estrangulamento dessa política de saneamento são as enormes disparidades de cobertura dos serviços, entre as áreas centrais e as periféricas, que reflete, em última instância, a distribuição de renda no Brasil. Essas disparidades trouxeram como conseqüência um aumento das desigualdades frente aos setores de baixa renda, não se podendo esperar algo diferente de um modelo de política centrado numa ótica que privilegiou a racionalidade empresarial das CESBs, e a viabilidade financeira de seus investimentos via taxa de retorno. Com efeito, neste contexto, ficava evidente que a aplicação dos recursos disponíveis se voltaria para as áreas das cidades ocupadas por população de renda alta e média, com maiores possibilidades de absorverem os custos dos serviços através da cobrança das tarifas.

Outra grande crítica ao PLANASA foi a sua excessiva padronização de soluções técnicas e procedimentos gerenciais, confrontando diretamente "com uma das maiores especificidades do Brasil, que é a heterogeneidade e a diversidade no que se refere a culturas, climas, recursos hídricos e minerais" (REZENDE, 1994, p.60).

²⁰ Conforme informações apresentadas por Thereza Lobo & Márcio M. Santos (1993, p.26).

Os demais equívocos cometidos pelo PLANASA, apontados pelos principais analistas, foram os seguintes: eliminou a autonomia municipal; afastou a participação popular e a conseqüente possibilidade de controle social²¹; liquidou as pequenas e médias empresas particulares do setor; teve uma digladição inglória com as autarquias municipais de saneamento, deixando-as à mingua de recursos; afastou-se dos objetivos sanitários; interferiu em grupos de pesquisas das universidades, chegando a cortar pela raiz os recursos destinados aos grupos emergentes; teve uma política tarifária injusta, através do que promoveu fortes desigualdades no atendimento.

Por outro lado, “mesmo que não tenha logrado atingir as metas estabelecidas e nem sequer tangenciado o problema do saneamento rural e dos outros subsistemas do saneamento (drenagem e lixo), é inegável a importância que teve o PLANASA, para o crescimento do atendimento das populações urbanas pelos serviços de abastecimento d'água e em menor escala de esgotos sanitários” (BALTAR,1990, p.3).

De fato, de acordo com dados da ABES, a cobertura dos serviços de abastecimento d'água urbano no país, era em 1988, da ordem de 90,6%, enquanto no esgotamento sanitário a cobertura registrada ficava em 42,2%, números estes que revelam uma considerável cobertura dos serviços, se comparados com os do início do Plano.

Em meio à crise do Setor de Saneamento na década de 80, as iniciativas governamentais revelaram-se pontuais e desarticuladas como tentativas de redefinir um novo padrão de intervenção no saneamento. O Setor assiste a várias mudanças da matriz institucional, passando por sucessivos ministérios.

Por sua vez, as Companhias Estaduais de saneamento se vêem envoltas em problemas administrativos e financeiros, em decorrência da crise no Setor. Neste período, as CESBs vivenciam uma grave crise de identidade devido às mudanças do seu macro-ambiente. Com o fim do BNH, os contratos especiais em que os governos estaduais tomavam empréstimos ao BNH para financiar déficits operacionais foram extintos. A CEF fechou as portas para esse tipo de financiamento, pois não se justificava aportar recursos para cobrir déficits operacionais, passando as CESBs a assumirem seus próprios destinos.

²¹ A ausência de mecanismos institucionais de participação popular na gestão dos serviços foi uma das mais marcantes características da política de saneamento levada a cabo pelo PLANASA.

A década de 90 foi marcada pela tentativa de formulação de um novo Marco Regulatório para o Setor, e os programas desenvolvidos apresentaram um padrão comum, caracterizado pela ênfase na busca de uma modernização e ampliação marginal da cobertura dos serviços. Por outro lado, “do ponto de vista da vinculação institucional do sistema de saneamento, os anos 90 foram marcados pela migração entre ‘loci’ no governo federal” (TUROLLA, 2002, p.14)²².

Importa destacar que, o êxito parcial do PLANASA esteve condicionado a fatores, principalmente, de ordem econômica e política que se mantiveram quase que inalterados no contexto em que este modelo de política foi criado e se desenvolveu. No momento em que passam a vigorar mudanças de natureza estruturais, tanto internas quanto externas, trazendo modificações de ordem política, econômica e social ao país, este modelo de política experimenta o seu período de declínio.

A partir de meados dos anos 80 o Brasil se depara, no contexto internacional, com o novo cenário da globalização combinada com o processo da re-estruturação produtiva. Internamente, o país abraça o regime democrático e ao mesmo tempo passa a conviver com um processo de ajuste fiscal em decorrência da crise econômica, que impõe modificações profundas na forma de intervenção do Estado brasileiro.

Vinte anos após o desmonte institucional do BNH, o país ainda não foi capaz de implementar um novo Marco Regulatório no Setor de Saneamento, de modo a permitir responder a esta nova ordem e a enfrentar os principais obstáculos à universalização dos serviços de saneamento: a viabilização dos recursos necessários ao atendimento pleno dos serviços, o estabelecimento da regulação como condição de controle, a elevação do nível de eficiência do setor, e a definição da titularidade dos serviços.

Como se buscará mostrar nos itens mais adiante, são estes os principais desafios que devem orientar a implementação da nova política para o Setor de Saneamento no contexto atual, em que prevalecem fatores estruturais extremamente diferentes daqueles que condicionaram a implementação do PLANASA, notadamente, quando se leva em conta as restrições fiscais, o quadro de aumento da necessidade de competitividade do

²² O Governo COLLOR criou a Secretaria do Saneamento ligada ao Ministério da Ação Social. Posteriormente em 1993, este Ministério cedeu lugar ao Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, com a extinção deste órgão, as atribuições da política de saneamento são transferidas à SEPUR (ligada ao Ministério do Planejamento) e, posteriormente, em 1999, à SEDU, ligada à presidência da República.

país no nível internacional²³, e as questões de natureza institucional do Setor (a dispersão, o vácuo de definições, o vazio institucional que se abateu sobre o Setor de Saneamento, a queda qualitativa e de redução do ritmo de crescimento nos níveis de atendimento e o baixo desempenho operacional das empresas de saneamento).

2.3 – PRINCIPAIS DESAFIOS À UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS.

2.3.1 A questão da titularidade dos serviços.

No contexto da crise que atingiu o Setor de Saneamento no final dos anos 80, a nova Constituição da República veio trazer uma série de dispositivos que passaram a exigir uma importante demanda por regulamentação no Setor de Saneamento.

Entre estes dispositivos destacam-se, entre outros, o gerenciamento dos recursos hídricos, as concessões e permissões dos serviços públicos e a definição difusa da questão da titularidade; dispositivos estes cuja regulamentação só começou a se concretizar a partir da segunda metade da década de 1990.

Num contexto mundial em que a problemática ambiental ganha grande centralidade, a nova Carta Magna, pela primeira vez, introduz um capítulo dedicado ao Meio Ambiente, no qual confere especial atenção à preservação dos recursos naturais, prevendo, inclusive, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos²⁴.

Este último dispositivo constitucional, que culminou com a aprovação da Lei nº 9.433/97²⁵, criou um novo arranjo institucional para o Sistema de Gestão da Água, enquanto recurso natural baseado na bacia hidrográfica, estabelecendo condicionantes importantes quanto ao domínio e a exploração da água, que veio a modificar substancialmente o papel até então exercido pelos principais setores com os quais os recursos hídricos têm interface direta: o Setor Elétrico e o Setor de Saneamento, entre outros, que passam à condição de meros usuários. Nos termos deste novo arranjo

²³ Em 2006, o Brasil caiu no ranking de competitividade global devido ao déficit fiscal, baixo crescimento e elevado juros. Sobre o assunto, vide matéria em Jornal do Commercio de 27 de setembro de 2006.

²⁴ Conforme art. 21, da competência da União, inciso XIX.

²⁵ Lei nº 9.433/97, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

institucional, a própria definição de **saneamento ambiental**²⁶ passa a ser restrita, posto que a área dos recursos hídricos deixa de ser parte integrante do Setor de Saneamento.

A **água**, em todas as suas formas de ocorrência, enquanto recurso natural em escassez, passa a ser objeto de conservação e preservação, deixando de ser tratada como um bem-livre²⁷, com gestão a cargo da recém-criada Agência Nacional das Águas – ANA, a quem incube a outorga de uso aos diferentes usuários. A ANA e os demais reguladores estaduais (apoiados pelos conselhos e comitês de bacias) passaram a agir no sentido de garantir o uso racional da água e proteger o meio ambiente, além de possibilitar o planejamento regional da utilização da água para fins de consumo humano.

O Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos é apontado, inclusive, como um possível instrumento para financiamento do Setor de Saneamento, através do mecanismo da *compra do esgoto tratado*, que já vem sendo desenvolvida pela ANA, a título de experiência, entre outras, na bacia do rio Piracicaba, em São Paulo.

A regulamentação das concessões dos serviços públicos, em atendimento ao Art. 175 da Constituição, veio por meio da aprovação da chamada Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), que introduziu novos princípios para a concessão dos serviços públicos, de diversos tipos e natureza, instituindo uma sistemática de concessão extremamente diferente do que fora adotado no transcurso do Regime Autoritário, de vez que a atribuição de promover a concessão dos serviços passa a caber ao nível governamental que detém o poder concedente, ou seja, a sua titularidade.

A Lei das Concessões, também, viria a se constituir num elemento importante do início da participação do setor privado na área de infraestrutura, fornecendo uma base legal para o Programa Nacional de Desestatização – PND, que teve suas diretrizes modificadas, em 1995, passando a focar o setor de infra-estrutura.

Por intermédio do Programa Nacional de Desestatização, o Governo brasileiro promoveu a privatização de um conjunto expressivo de empresas públicas, muitas das quais, voltadas à prestação de serviços públicos de

²⁶ O Saneamento Ambiental envolvia, até então, os sub-setores de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, compondo o que se denominou de saneamento básico, além dos sub-setores de drenagem urbana, coleta e disposição dos resíduos sólidos, controle de vetores, higiene das habitações e gestão dos recursos hídricos.

²⁷ Tal como conceituado nos compêndios clássicos de economia.

infra-estrutura, entre as quais se destacam as empresas do Setor Elétrico e de Telefonia, enquanto as tentativas com as empresas do Setor de Saneamento não tiveram sucesso, em razão basicamente da baixa atratividade das empresas do Setor, da inexistência de um marco legal específico e da indefinição quanto à titularidade dos serviços.

No que concerne às competências para atuação no Setor de Saneamento, a Constituição de 1988 atribuiu competências através dos artigos 21, 23 e 200, voltados aos três níveis de governo. O artigo 21 estabelece a competência da União de: *“Instituir Diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”*.

Já o Artigo 23 estabelece competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto à melhoria das condições de saneamento básico: *“promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*.

O Parágrafo Único do Artigo 23 acrescenta que: *“Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”*.

Por sua vez, o Artigo 200 define que o Sistema de Saúde deve participar da política e da execução das ações de saneamento básico.

A titularidade dos serviços de saneamento é tratada de forma imprecisa no Artigo 30 da Constituição, ao definir que compete aos municípios: *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão e permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial”*.

Este texto constitucional do Artigo 30 tem permitido interpretações variadas, de natureza jurídica, política e institucional, que tem sido motivo de muitas polêmicas, contribuindo, assim, para tornar a questão da titularidade um ponto nevrálgico do setor.

A **titularidade** transformar-se-ia assim na “pedra de toque²⁸” do Setor de Saneamento.

²⁸ De fato, a titularidade, ao mesmo tempo que esconde os verdadeiros interesses e intenções do atores (como por exemplo: manter público ou privatizar os serviços), sua definição (isto é, o nível de governo que passa a deter o poder concedente) julga-se ter a capacidade de promoção de todas as transformações necessárias ao Setor de Saneamento.

Enquanto a Constituição define expressamente a União como o ente federado que tem responsabilidade pela prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telecomunicações e gás, no caso dos serviços de saneamento esta definição encontra-se atrelada ao conceito de serviços de interesse local, que tem sido motivo de muitas controvérsias em razão dos critérios que podem ser avocados.

A definição de interesse local pode, entre outras, se basear em critérios técnicos e jurídicos. Como observa Abicalil, “tecnicamente, poder-se-ia especificar que serviços locais são aqueles prestados ao cidadão em determinado município e que, para tal prestação, não há dependência de infra-estrutura de outro município. No caso dos serviços de água e esgotos, poder-se-ia definir como locais aqueles serviços que, obtendo uma outorga da autoridade competente pela gestão dos recursos hídricos, se iniciam com a captação de água, se desenvolvem no tratamento e na distribuição d’água, bem como na coleta e tratamento de esgotos, e se encerram na disposição final destes, no território do referido município” (ABICALIL, 2002, p.10).

No caso brasileiro, a grande maioria dos municípios se enquadra nesta situação, sendo a titularidade uma atribuição inequívoca dos municípios. Entretanto, a crescente urbanização do país gerou áreas como as regiões metropolitanas, e grandes aglomerações urbanas, em que se faz necessário compartilhar entre os municípios vizinhos as infra-estruturas de saneamento básico²⁹, como pode ser observado na Tabela 2.9, apresentada mais adiante. Assim, pelo menos no que se refere aos aspectos técnicos, não é possível definir que estes serviços são, na sua integralidade, de interesse local, visto que os serviços são de interesse de todos os municípios envolvidos. Ou seja, existe um interesse comum a todos os municípios convivendo com o interesse local de cada um.

²⁹ Caso semelhante ocorre na região do semi-árido aonde vários municípios compartilham da infra-estrutura de um mesmo Sistema Adutor.

Tabela 2.9 - Sistemas Integrados de abastecimento de água

| Estado | Número de Sistemas | Municípios Integrados* |
|--------------|----------------------|------------------------|
| RJ | 07 | 29 |
| DF | 0 | 0 |
| MS | 0 | 0 |
| PR | 11 | 28 |
| AL | 06 | 41 |
| PA | 01 | 02 |
| PE | 35 | 98 |
| MA | 04 | 11 |
| SE | 08 | 40 |
| CE | 17 | 37 |
| RN | 14 | 67 |
| RS | 26 | 67 |
| PB** | 09 | 55 |
| SC | 15 | 38 |
| GO | 03 | 06 |
| MG | 07 | 28 |
| BA*** | 03 | 158 |
| ES | 03 | 09 |
| SP | Baixada Santista | 08 |
| | Litoral Norte | 02 |
| | Vale do Ribeira | 02 |
| | Região Metropolitana | 07 |
| Total | 188 | 756 |

Fonte: Abicalil (2002), Informações das empresas estaduais, relativas ao ano de 2001. *Não foram consideradas localidades; **Existem ainda 7 sistemas adutores em execução; ***Considerados os 3 macro-sistemas (RM Salvador, Ad. Feijão e Ad. Sisal)

Como resultado dos dados da Tabela 2.9 acima, “tem-se que, dos 5565 municípios brasileiros, cerca de 4809 são titulares dos serviços, indubitavelmente, pois não são servidos por sistemas integrados de água e esgotos. Para os 756 municípios atendidos por sistemas integrados, a definição da titularidade se insere em forte debate envolvendo posicionamentos jurídicos e políticos os mais diversos” (ABICALIL, 2002, p.11).

Sob o ponto de vista jurídico, a questão é, sem dúvida, complexa e controversa tendo em conta que a Constituição não atribui a titularidade destes serviços à União. Seria então o caso de se atribuir a competência aos estados, sob o argumento da competência residual. Mas, é importante destacar que, os municípios em questão são aqueles de maior rentabilidade

dos sistemas de saneamento, que por esta razão despertam os mais variados interesses de natureza política e econômica.

Ao longo da última década, em decorrência de conflitos entre operadores e poder concedente, o Supremo Tribunal Federal – STF tem sido chamado a arbitrar conflitos desta natureza, mediante interpretação do texto constitucional. Até o momento não há decisão final sobre o assunto, mas face à grande diversidade dos municípios brasileiros quanto às características territoriais, disponibilidade de recursos hídricos, competência administrativa e capacidade econômica de arremeter recursos financeiros, entre outros fatores, é de se indagar se um problema desta dimensão pode ser resolvido, de fato, a partir de uma decisão jurídica? Acreditamos que não.

Em primeiro lugar, é muito pouco provável que uma interpretação de caráter dogmático-formal da Constituição venha a solucionar, por si só este gargalo do Setor. É irreal supor que uma decisão judicial – de tipo binária: legal/ilegal, lícito/ilícito, constitucional/inconstitucional – mesmo que tomada pela Suprema Corte, possa embasar a organização do Setor como um todo a partir da estipulação de regras rígidas e formais. “Uma resposta jurídica, certamente, não poderia desempenhar sozinha o papel de mudar uma realidade complexa e em muitos casos irreversível. Supõe-se que tal mudança só pode se dar como resultado de um esforço que certamente transcende os limites do direito e envolve outras esferas do conhecimento” (MENDES, 2005, p.15).

Segundo Marques (2005), a transferência para o judiciário da definição da titularidade não favorece as soluções integradas, que tem sido uma tendência do Setor. As demandas judiciais se estabelecem de modo polarizado, como confronto entre estado e município, sendo inviável ao Judiciário construir soluções institucionais de coordenação entre os diferentes níveis de poder. Assim, as contendas judiciais tendem a culminar em uma solução que aponta claramente um *perdedor* e um *vencedor*.

Em segundo lugar, há que se levar em conta os interesses dos atores políticos envolvidos no setor, ora contrapostos ora convergentes, que tem caracterizado o debate sobre o tema da titularidade. Nesse rol de atores há os “estadualistas” e os “municipalistas”, ambos defendendo pontos de vista que ora são favoráveis a solução da titularidade municipal ora estadual, tendo ainda como complicador o fato de que estes mesmos atores tanto podem ser “estatistas” quanto “privatistas”. Neste sentido, é importante destacar, como é próprio do debate de políticas públicas, que os atores envolvidos na

definição da titularidade não são desinteressados, mas claramente vinculados a um posicionamento político/ideológico.

Em terceiro lugar, deve-se levar em conta as diferentes funções que se fazem necessárias serem compatibilizadas para o provimento adequado dos serviços, e os respectivos entes responsáveis, a saber:

- (i) *o planejador*, a quem cabe conceber estruturalmente as ações e no longo prazo promover o direcionamento da alocação dos recursos;
- (ii) *o titular*, que possui o poder de prestar ou conceder o serviço;
- (iii) *o operador*, agente que efetivamente presta o serviço e que não se confunde necessariamente com o titular;
- (iv) *o regulador*, a quem cabe ditar normas que discipline as várias dimensões da execução do serviço;
- (v) *o financiador*, entidade capaz de financiar recursos para investimento nos serviços de saneamento.

No contexto do PLANASA, de prestação pública e centralizada dos serviços de saneamento, essas funções tendiam a imiscuir-se; mas, no contexto atual de tendência à descentralização das políticas públicas essa divisão funcional permite combinações variadas, que uma solução jurídica rígida no tocante à titularidade poderá vir a “engessar” diferentes possibilidades de arranjos, que podem facilitar a provisão dos serviços.

Com efeito, “não há, entre as funções descritas, relações de prevalência ou importância, podendo ser combinadas de inúmeras formas, com resultados positivos ou negativos, a depender do contexto” (MENDES, 2005, p.23). De sorte que, não existe solução ótima em abstrato na combinação entre atores e funções.

Em quarto lugar, é importante observar o *contexto*, pois, muitas circunstâncias, sejam naturais, políticas ou sócio-econômicas, justificam regimes diferentes de titularidade. Ademais, deve ser levado em consideração na definição da titularidade a existência de situações de fato consolidadas, isso porque a edificação do novo arranjo institucional não se dará sobre um setor inexistente ou incipiente.

Neste sentido, parece relevante sublinhar que qualquer tentativa de alteração na regulação do Setor não pode prescindir de uma cuidadosa análise do impacto sobre as empresas e estruturas de prestação de serviços já existentes, de modo a que se possa determinar claramente o custo de cada alternativa de um novo desenho institucional.

Este último aspecto remete a questão do valor agregado pelos atuais operadores dos serviços e a atual estrutura de subsídios cruzados, que tem permitido levar os serviços de saneamento à população mais pobre. Daí que, a implantação de soluções desagregadoras do atual sistema de operação do saneamento pode implicar em notável desvalorização dos ativos das empresas, os quais pertencem, em sua maioria, ao poder público. Por esse motivo, tem-se que a depreciação dessas empresas importaria em grandes prejuízos financeiros ao Estado brasileiro, os quais são absolutamente injustificáveis se não gerarem os correlatos benefícios aos usuários dos serviços, num Setor que já é tão carente de recursos.

Em quinto lugar, é importante uma reflexão sobre o federalismo brasileiro, atualmente assentado em bases mais competitivas que cooperativas que tem contribuído para que a nebulosidade do texto constitucional, no tocante à titularidade, venha se tornando um “combustível” na disputa entre “estadualistas” e “municipalistas”. Conforme Mendes, “tal como se descortina hoje, a rivalidade entre municípios (representados pelos atores que integram a corrente municipalista) e estados (representados pelas empresas estaduais de saneamento) é contraproducente e tende a acirrar-se enquanto as soluções para o setor insistem nessa dicotomia” (MENDES, 2005, p.18).

Os aspectos anteriormente apontados indicam claramente a complexidade que o tema da titularidade encerra, no qual cada grupo de atores pleiteia pautas próprias, condizentes com sua agenda particular, de modo a fortalecer o papel do estado, do município e dos agentes privados. Mas, isso não significa que não existam áreas de confluência. Assim, municipalistas e estadualistas têm em comum a defesa da prestação dos serviços por entidades públicas. Estadualistas e privatistas se unem em torno da idéia da lógica empresarial do Setor de Saneamento. E, privatistas e municipalistas podem sustentar juntamente a operação em âmbito local.

Contudo, faltam razões que justifiquem a considerável relevância que o tema da titularidade assume nos debates em torno do estabelecimento de um novo Marco Regulatório para o Setor, pois a titularidade não é o único embaraço a ser superado. Nem é o desafio central a enfrentar; nem tampouco o mais importante; com ela concorre a definição do próprio Marco Regulatório, a criação de uma estrutura de regulação e, em especial, a *obtenção de recursos para a expansão dos serviços* de saneamento no país.

Em vista do exposto, conclui-se pela impossibilidade de soluções uniformes para a titularidade. Considera-se que o marco regulatório deveria,

acima de tudo, prever maneiras de canalizar conflitos institucionais entre os níveis sub-nacionais, deixando espaço para que os arranjos sejam produto da composição dos diferentes entes federativos de acordo com as circunstâncias concretas, possibilitando assim que os arranjos negociados tornem-se judicialmente seguros e estáveis, sem perder em flexibilidade.

Entretanto, a Lei nº 11.445/07, recentemente aprovada pelo Congresso, deixa a questão da titularidade em aberto, o que implica que a mesma terá que ser definida, no futuro, por algum poder. “Ou no Judiciário, no qual paira a controvérsia da qual terá que emergir um entendimento definitivo³⁰, ou no Legislativo, por meio de alteração constitucional ou edição de lei, a qual deverá partir dos critérios constitucionais de atribuição de competência; ou o Executivo, que poderá conferir uma interpretação constitucional que julgue adequada ao exercer sua competência de edição de diretrizes para o Setor” (MENDES, 2005, p.25).

De toda sorte, na formulação de um dispositivo legal dessa natureza deve-se levar em conta que, divisões esquemáticas rígidas como a disputa entre “municipalismo” e “estadualismo” não são, certamente, bons nortes para o Setor, que demanda uma teia de cooperação federativa extremamente complexa.

Para se avaliar as condições se a administração municipal pode prestar o serviço de saneamento, duas variáveis, entre outras, são particularmente importantes: *capacidade administrativa* e *capacidade financeira*. A primeira, procura incorporar o grau de “*expertise*” da gestão burocrática municipal no que se refere ao saneamento. A segunda, diz respeito à massa de renda do município, incorporando duas dimensões: capacidade de endividamento do município e a capacidade de pagamento da população. Tal investigação é fundamental, pois são conhecidas, no interior da federação brasileira, as dificuldades que a maioria dos municípios possui para gerenciar os instrumentos jurídicos mais básicos para a operacionalização das políticas públicas.

Face à esse conjunto de razões, ratifica-se a impossibilidade de se conceber uma solução ótima em abstrato para o tema da titularidade que se aplique a todo o território nacional.

³⁰ Tramita no STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077.

2.3.2 A estimativa das necessidades de investimento.

Na formulação e implementação de uma política pública o equacionamento dos recursos a serem investidos, necessários ao atendimento da demanda, constitui-se um fator fundamental. Sem a garantia da base material, isto é, sem que haja a viabilização dos recursos necessários ao atendimento da demanda, por mais correto que tenham sido os objetivos estabelecidos e as metas fixadas, para um determinado horizonte de tempo, os resultados alcançados pela política serão pífios.

A estimativa do montante de recursos necessários para fazer frente ao atendimento da demanda é o primeiro passo para o equacionamento do volume dos investimentos a serem viabilizados. Esta estimativa permite calcular: a dimensão do volume dos recursos a serem mobilizados, a estabelecer as fontes de financiamento dos recursos, e a definir os mecanismos de natureza legal, institucional e econômico capazes de garantir a viabilização dos recursos.

Desde a extinção do BNH, o Setor de Saneamento vinha se ressentindo de uma estimativa mais consistente do volume de recursos necessários para atendimento da demanda, tendo em vista a universalização dos serviços. As estimativas existentes, realizadas pelos diferentes atores do Setor, eram incompletas e se baseavam em dados e hipóteses de cálculo estipuladas por estes mesmos atores, na maioria das vezes de pouca precisão e incompatíveis entre si, guardando apenas correspondência no que se refere aos altos valores dos investimentos.

Com o advento do PMSS, duas estimativas da necessidade de investimentos foram realizadas no âmbito dos estudos inicialmente elaborados. O primeiro estudo apontou como previsão do montante de investimentos, para atender integralmente a demanda da época (1995) por água e esgoto, um valor da ordem de US\$ 27 bilhões.

O segundo estudo, considerou algumas hipóteses de atendimento e um prazo de 15 anos, a partir de 1995, para atingir os graus de atendimento estabelecidos. Nessa avaliação convencionou-se que a proporção relativa entre os níveis³¹ “*não atendido*”, “*atendimento básico*” e “*atendimento*

³¹ “Atendimento padrão” é aquele considerado satisfatório; significa estar ligado à rede geral e dispor de canalização interna. No caso de esgotos, o domicílio deve ser servido por rede de esgotos, que deve ser coletado e tratado antes de ser lançado no corpo receptor.

“Atendimento básico” é aquele considerado mínimo; significa estar ligado à rede de água, sem dispor de canalização interna. No caso de esgotos o domicílio é apenas conectado a rede ou dispõe de fossa séptica.

padrão”, seria a mesma observada naquele ano. Esta previsão considerou os custos relativos aos investimentos, gastos com operação e reposição dos sistemas de água e esgotos.

Os resultados obtidos neste estudo indicaram que, para atender satisfatoriamente a população urbana, seriam necessários investimentos de US\$ 22 bilhões em abastecimento de água e US\$ 44 bilhões em esgotamento sanitário, no período considerado, totalizando investimentos da ordem de US\$ 66 bilhões³².

Contudo, as avaliações realizadas nestes dois estudos iniciais foram de ordem de grandeza muito diferentes e de natureza bastante expedita, carecendo da definição de uma metodologia consistente de cálculo para avaliação dos investimentos, capaz de permitir atualizações periódicas; e, por esta razão, deixando dúvida quanto ao montante dos reais valores requeridos para se atingir o atendimento satisfatório.

Face à esta indefinição/incerteza, quanto ao montante de recursos a serem investidos visando a universalização dos serviços, o PMSS resolveu promover um estudo consistente, com o intuito de definir uma metodologia de cálculo adequada e de dimensionar o volume de recursos para promover a necessária universalização dos serviços.

O referido estudo, que teve como objetivo **estimar a demanda** e o **valor dos investimentos necessários** para alcançar a universalização dos serviços de água e esgotos, num período de 20 anos, estabeleceu quatro horizontes temporais para estimativa dos investimentos: 2000, 2010, 2015 e 2020. Para tanto, foi criado um **Modelo de Estimção** que permite calcular os investimentos, dentro dos períodos de tempo definidos e em função: das hipóteses assumidas, dos padrões de atendimento considerados e do tipo de investimento previsto (de expansão ou reposição).

Conceitualmente e quanto à forma como será efetivada, “o estudo considerou que a universalização é atingida quando a oferta atende a 100% da demanda, isto é, quando toda a população estiver atendida, segundo o padrão estabelecido no modelo, considerando os diferentes usos, não só nas casas, mas também no comércio, serviços, indústrias e atividades públicas” (JNS & ACQUAPLAN, 2003, p.10).

“Não atendida” são todas as demais formas de atendimento. Água de poço ou nascente, esgoto lançado em valas.

³² Para maiores informações sobre o estudo remeto: ISPAN – Instituto Sociedade, População e Natureza. Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento. Brasília, Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995, 219p.

O padrão de atendimento adotado no estudo, para a oferta de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário visando à universalização, considerou o atendimento contínuo de toda a população urbana e rural nos padrões definidos pela legislação vigente. Devendo-se ressaltar que, o estudo não considerou a população rural dispersa, ou seja, aquela que vive em sítios e outras pequenas e grandes propriedades rurais.

Os resultados obtidos da aplicação do modelo são apresentados no estudo em foco sob a forma de planilhas. Contêm a estimativa da demanda e dos investimentos, que se encontram agregados segundo os estados da federação, componentes da demanda, faixas de tamanho de população e valores de IDH³³.

Os critérios de agregação de resultados apresentados no estudo “são úteis na definição da política pública para dimensionar, por exemplo, a necessidade de recursos fiscais que, em princípio, deveriam ser destinados predominantemente às localidades menores e mais carentes” (JNS & ACQUAPLAN, 2003, p.96).

Registre-se que nos resultados obtidos não foram computados os custos referentes à elaboração de projetos nem à fiscalização e acompanhamento das obras, o que representa custos adicionais sobre os investimentos, de 3% a 5% no caso dos projetos e até 10% para a fiscalização das obras.

Por outro lado, é importante ressaltar que, nas áreas muito pobres as habitações não dispõem de instalações prediais e a situação da ocupação urbana exige, para o adequado funcionamento dos sistemas de saneamento, investimentos em outros componentes de infra-estrutura, como por exemplo em drenagem e pavimentação. Estes investimentos em instalações prediais e em alguns componentes do sistema de infra-estrutura, também, não foram incluídos na estimativa do estudo realizado, e chegam a alcançar um percentual de 25% a 50% dos investimentos em saneamento.

Computando a totalidade dos investimentos considerados no estudo (em expansão e reposição, em água e esgoto) será necessário mobilizar, tendo em vista a universalização dos serviços de saneamento no Brasil, o montante de **R\$ 178 bilhões**, a valores de 2003, o que representa uma

³³ Para análise mais detalhada da estimativa de investimentos realizada o leitor deve consultar: JNS-Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda e Acquaplan, Estudos, Projetos e Consultoria. Dimensionamento das necessidades de investimento para universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil. Brasília, Ministério das Cidades, PMSS, 2003, 166p.

necessidade anual de cerca de R\$ 10 bilhões, até o ano de 2020. Sobre esta estimativa realizada, pode-se ainda destacar:

- o investimento total em expansão de sistemas de água e esgotos para atender a demanda até 2020 é da ordem de R\$ 111 bilhões;
- a expansão dos serviços de esgotos para a demanda de 2020, segundo os critérios de atendimento assumidos, representa 68% do total dos investimentos em expansão no mesmo período;
- se considerarmos o percentual conservador de 25%, para os custos de projeto e fiscalização e investimentos em outros segmentos de infra-estrutura, o valor obtido na estimativa realizada alcança o montante de R\$ 220 bilhões.

Por fim, cumpre destacar que, a seqüência natural do estudo elaborado consiste em avaliar a capacidade de investimento dos diferentes atores tendo em vista a universalização, de modo a promover um balanço entre as necessidades de investimento e as disponibilidades de recursos, o que poderá ser feito no âmbito de um plano nacional orientador dos investimentos e financiamento, o que implica em perscrutar as reais disponibilidades de recursos desses diferentes atores. Esta investigação enseja uma discussão que tem sido protelada há décadas, sobre a origem e natureza mais adequada dos recursos de financiamento para propiciar um serviço de saneamento que beneficie globalmente toda a sociedade e permita levar os serviços, inclusive, àqueles usuários que não têm capacidade de arcar com o pagamento integral das tarifas, investigação esta que o presente estudo se propõe a ser um primeiro degrau de investigação.

2.3.3 A regulação como condição de controle da prestação dos serviços.

A partir dos anos 30 o Brasil busca consolidar um novo processo de desenvolvimento, baseado na estratégia da substituição das importações, em que o Estado assume um papel fundamental na orientação do investimento, na produção de bens e serviços, na regulamentação das atividades econômicas e no controle do mercado via intervenção estatal.

Essa intervenção do Estado na economia se caracteriza por ser um tipo de intervenção não só de ordem regulatória, **dirigida ao setor privado**³⁴, mas, também, pela condição particular assumida pelo Estado

³⁴ Com efeito, o país registra uma larga cultura de regulação da vida social pelo Estado, mas não possui tradição de controle da ação pública, em particular de seu aparelho administrativo, pela sociedade.

brasileiro de **promotor direto de bens e serviços**, funcionando como um catalisador e facilitador do crescimento econômico.

Neste novo modelo de desenvolvimento, de inspiração keynesiana, o Estado brasileiro se torna, além de gestor da coisa pública, em **Estado Provedor**, através da oferta de bens e serviços no mercado, produzidos por empresas estatais, especificamente criadas com esta finalidade.

No campo dos serviços públicos de infra-estrutura, neste período, nos três níveis de governo, são criadas uma série de empresas estatais, visando promover e expandir o atendimento dos serviços públicos à população usuária, ao tempo em que, com o mesmo propósito, são encampadas pelo Estado um conjunto de companhias privadas, então existentes, encarregadas da provisão desse tipo de serviço mediante concessão, realizadas ainda no período do Império ou da Velha República.

Naquele momento, o Estado começa a ser instrumentalizado para atuar de forma verticalizada, abraçando todas as fases da atividade econômica, isto é, estruturando e coordenando a produção de serviços para o mercado, mediante forte centralização das ações no Governo Federal. Neste formato, entendia-se não haver necessidade de instituir a Regulação (no sentido amplo do termo, como veremos mais adiante), pois caberia ao Estado executar diretamente os serviços. Neste formato, contudo, o Estado exercia, ao mesmo tempo, as atividades conflitantes de planejamento, financiamento e execução direta dos serviços.

Estudos e propostas como a do professor Anhaia Mello (1933, 1940)³⁵, no início da década de 30, visaram ainda, sem sucesso, a instituição de um Sistema de Regulação, inspirado no sistema norte-americano, por entender que esta experiência³⁶ era mais adequada ao caso brasileiro que a européia³⁷, pela maior afinidade com os processos de formação da rede urbana brasileira emergente e de provisão dos serviços de infra-estrutura no território.

De acordo com Mello, embora não fosse a única, “dentre as experiências internacionais de regulação, a norte-americana era, então, a

³⁵ Para consulta aos trabalhos deste acadêmico o leitor deve consultar Mello (1933 e 1940).

³⁶ Naquele momento o sistema regulatório americano estava passando por profundas reformulações em função da introdução dos novos mecanismos de intervenção estatal na economia, que exigiu ampliação do controle social e dos mecanismos de regulação.

³⁷ A Grã-Bretanha também conta, como já visto, com um Sistema de Regulação que se originou no século XIX, mas sem uma separação entre funções de regulação e executivas tão uniforme e contínua como a dos EUA. Este sistema, inclusive, foi bastante reformulado a partir da ‘Era Thatcher’.

mais consolidada no que se refere à **separação entre regulação e execução dos serviços**. Essa experiência acumulava-se em processo contínuo, desde a segunda metade do século XIX” (INFURB, 1995, p.146).

Ademais, este modelo institucional de regulação separada da execução foi mantido e reforçado no âmbito do New Deal, permanecendo como um legado deste Acordo até hoje, ancorado em três grandes linhas: a da regulação econômica, a linha do bem-estar social e a linha dos instrumentos de controle social sobre os próprios órgãos de regulação, que se consolidaram através do Administrative Procedure Act, de 1946³⁸.

Não obstante, a crise da prestação dos serviços públicos (de oferta local e privada) dos anos 30 e 40, foi resolvida, no Brasil, pelo envolvimento direto do Estado em sua provisão, sem a alternativa de um Sistema de Regulação independente. Ainda assim, o Estado brasileiro, a partir deste período, promoveu a instituição de uma série de órgãos públicos com características de entidades reguladoras, que se caracterizaram pela prestação de serviços relevantes. São exemplos conhecidos: o Banco Central - BACEN, a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN e o Departamento Nacional de Águas e Energia – DNAE³⁹ (já extinto e substituído pela ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica), que têm e se destacaram, respectivamente, como guardião da moeda e na definição das políticas macro-econômicas, no controle das radiações ionizantes e no campo normativo e tarifário do setor elétrico. De modo que a regulação dos serviços de utilidade pública não é um tema tão novo quanto parece, ainda que fora do domínio do grande público e da maioria dos profissionais da área técnica ligados à provisão dos serviços públicos.

No caso do Setor de Saneamento, no segundo quartel do século XX a dispersão era grande, e as reformas mais profundas só vieram a ter início muito mais tarde, em fins da década de 60 com a implementação do PLANASA, apesar de importantes estudos e movimentos na direção da institucionalização terem sido realizados desde fins dos anos quarenta.

Apesar de incipiente, foi o BNH quem exerceu algum tipo de regulação no Setor, mediante o controle realizado: sobre a situação econômica e financeira das CESBs, sobre o desempenho operacional dessas companhias e na emissão de normas regulamentadoras dirigidas aos vários

³⁸ Para maiores informações sobre este processo de regulação o leitor pode consultar Swann (1988).

³⁹ São exemplos ainda de órgãos reguladores já extintos: o IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool, o IBC – Instituto Brasileiro do Café e o DNC – Departamento Nacional de Combustíveis, entre outros.

agentes ligados ao Setor⁴⁰. Contudo, o fechamento deste Banco veio extinguir o pouco de regulação existente, contribuindo para ampliar o poder de se auto-regular das empresas estaduais de saneamento⁴¹, processo que pode ser resumido na lapidar frase de Amaral (2005): ‘*atravessamos o rio e destruímos a ponte*’.

No Brasil o tema da regulação dos serviços públicos volta à tona no âmbito do processo de Reforma do Estado e da privatização de empresas estatais realizado no Governo FHC. Embora a regulação dos serviços públicos seja, em geral, muito associada à questão da privatização, é importante ressaltar que são temas distintos, podendo se apresentar inter-relacionados em função da necessidade em se promover à regulação das empresas privatizadas⁴², o que não pode nem deve excluir as empresas estatais de estarem submetidas a um regime semelhante, pela sua condição de *monopólios naturais*⁴³ e de fornecedoras de *bens públicos*⁴⁴.

Com efeito, as empresas estatais de prestação de serviços públicos foram criadas no Brasil com a finalidade de promover o bem-estar social e o interesse público em atividades econômicas e sociais nas quais se observam diferentes tipos de *falhas de mercado* relacionadas a limitações estruturais à concorrência (monopólios naturais e custos irrecuperáveis⁴⁵). Assim, **pela**

⁴⁰ No contexto do PLANASA prevaleceu um modelo ainda isento de um processo mais consistente de Regulação, caracterizado pela falta de transparência das CESBs, cuja gestão centralizada permanecia desconectada de qualquer controle social ou dos poderes públicos locais, ao passo que se subordinavam a objetivos macro-econômicos do Governo Federal (como reajustar tarifas abaixo da inflação), ou ainda a interesses privados associados a obras “faraônicas” de prioridade duvidosa e retorno econômico lento.

⁴¹ Nos anos 90 acelerou-se um processo extremo de embaralhamento de papéis, com as CESBs decidindo questões estratégicas da sua gestão de forma autônoma, incluindo a fixação das tarifas, sem necessidade de consulta a qualquer outra instância de poder.

⁴² Embora os precursores do neoliberalismo advoguem a regulação via mercado, pretendendo reduzir ou eliminar a regulação estatal, a implementação dos processos de privatização têm-se revelado contraditórios, na medida em que a regulação tem sido reforçada, por exigência até dos investidores privados, num movimento de re-regulação conforme pode ser verificado em Castro (2002).

⁴³ Como observa Vargas (2005), o “monopólio natural” ocorre nos setores caracterizados por forte “subaditividade de custos”, isto é, quando há redução no custo unitário do produto com o aumento da escala de produção, tendendo o número de firmas que minimiza o custo total para ser igual a 1 (um).

⁴⁴ Nos quais há a impossibilidade de excluir os não pagantes dos bens e serviços indivisíveis; e a possibilidade de ocorrência de impactos negativos e positivos das transações de bens e serviços sobre terceiros, gerando custos e benefícios que não repercutem no sistema de preços (externalidades).

⁴⁵ A noção de “custos irrecuperáveis” (sunk costs) refere-se ao fato de que os ativos necessários ao fornecimento da maior parte dos serviços de utilidade pública, principalmente os serviços de saneamento são irrecuperáveis, devido à sua especificidade locacional, isto é, a impossibilidade do operador retirar o equipamento de infra-estrutura para fornecer o serviço em outra área, o que levanta o problema do “risco político” a que fica submetido o investidor na recuperação do investimento, face a possibilidade de interrupção súbita dos serviços por ato discricionário do governo como a expropriação de ativos. (ver a respeito: Vargas, Marcelo C. (2005), O negócio da água.

sua condição de monopólio⁴⁶, cabe ao Estado promover a regulação com o objetivo de assegurar direitos sociais e bem-estar aos cidadãos, bem como protegê-los enquanto consumidores contra abusos decorrentes do domínio absoluto dessas empresas sobre o mercado em que atuam.

Por outro lado, do ponto de vista jurídico-legal, a regulação é decorrência do ato de concessão ou delegação da prestação de serviços públicos a autarquias e a empresas públicas (da administração direta ou indireta) ou privadas, por conveniência do poder concedente, titular dos serviços, que encontra vantagens (de ordem legal, administrativa e financeira)⁴⁷ em promover a concessão/delegação dos serviços do que executá-los através de órgão da administração direta do poder executivo.

Importa destacar que, ao transferir a prestação do serviço por meio da concessão ou delegação, o poder público titular dos serviços transfere tão-somente a obrigação de prestá-lo diretamente⁴⁸, “mas conserva a responsabilidade pelo cumprimento da obrigação transferida. Em outras palavras: o serviço continua a ser público, ainda que seu exercício possa até vir a ser realizado por empresa privada” (AMARAL, 2005, p.8).

De acordo com Rigolon, há dois requisitos que são desejáveis para uma regulação eficiente: a independência da entidade reguladora (ou mais precisamente sua autonomia)⁴⁹ e a escolha dos instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa. “A independência do ente regulador pode ser definida como a sua capacidade de buscar prioritariamente os objetivos de bem-estar do consumidor e de eficiência produtiva e alocativa dos

⁴⁶ São características também dos monopólios naturais: os serviços em rede e a necessidade de se buscar o equilíbrio entre eficiência produtiva e alocativa. A eficiência produtiva permite que a sociedade se beneficie da economia de escala e minimização dos custos, sem incorrer nos custos de monopólio, com fixação de tarifas em níveis superiores ao custo médio. A eficiência alocativa está ligada à questão da concentração do prestador de serviços nos segmentos mais lucrativos do mercado com a conseqüente maximização das receitas.

⁴⁷ Na década de 70, o Governo brasileiro deparou-se com a dificuldade de realizar diretamente a prestação dos serviços públicos, e para superar esta dificuldade, no âmbito do processo de Reforma da Administração Pública realizada neste período (cf. Decreto-Lei 200), criou uma série de empresas da administração indireta com a finalidade de buscar dar mais celeridade a ação governamental, desburocratizar e permitir maior flexibilidade no financiamento dos serviços através dessas empresas.

⁴⁸ Com efeito, pela concessão o poder público não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega a execução dos serviços, com ou sem exclusividade, nos limites das condições legais e contratuais, sempre sujeitas à regulamentação e fiscalização do poder concedente ou do ente regulador. Cf. IESP-Fundap/USP, 1995, p.36.

⁴⁹ No Direito brasileiro as entidades reguladoras devem ser autônomas, no tocante ao exercício de suas funções, mas não podem ser independentes como as agências americanas, posto que só pode haver independência, no sentido estrito do termo, no âmbito do Direito Administrativo Brasileiro entre os três poderes da Nação: Executivo, Legislativo e Judiciário.

serviços, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro monopolista, a concentração do prestador de serviços em segmentos mais lucrativos do mercado, etc” (RIGOLON, 1996, p.9).

Conforme Silva (1999), é possível dividir os principais institutos da regulação dos serviços públicos em duas grandes vertentes: os originários do direito administrativo francês e os vinculados a padrões britânicos e norte-americanos de regulação da prestação de serviços. No primeiro caso, o poder público delega a execução dos serviços a terceiros, através de contrato, mas permanece como responsável final pela sua prestação adequada, mantendo em sua esfera a propriedade dos ativos. Neste caso, não existe órgão regulador independente, mas uma regulação baseada no contrato, com a remuneração, geralmente, não vinculada diretamente à receita tarifária. Já no segundo caso, há maior flexibilidade na posse dos ativos e inexistente a figura do poder concedente discricionário, enquanto a remuneração dos operadores é baseada na receita tarifária.

No Brasil e em outros países latino-americanos, o sistema de regulação tem tendido a absorver e combinar instrumentos de ambos os modelos, inclusive quando se trata da prestação de serviços públicos por empresas estatais, em que a regulação é promovida por entidade reguladora com base no contrato de execução dos serviços (quer se trate de concessão ou delegação) e na legislação existente, inclusive de outras áreas com as quais o Setor de Saneamento tem interface direta (saúde, recursos hídricos, meio ambiente, defesa do consumidor).

As razões de se privilegiar esta alternativa são basicamente duas: a primeira decorre do fato de que o contrato envolve apenas dois agentes: o governo e o prestador dos serviços. Portanto, é necessário assegurar aos usuários e beneficiários finais dos serviços alguma forma de participação no processo de decisão. A segunda razão está ligada à própria operacionalidade da ação fiscalizadora, de vez que, em serviços de grande complexidade e prazos muito longos de execução é praticamente impossível se prever todos os entraves entre os contratantes antecipadamente, mormente quando existe uma terceira parte que não é signatária do contrato, mas, paradoxalmente, é o agente principal, razão de ser do próprio serviço. Assim sendo, a existência de um ente regulador como primeira instância na resolução de conflitos é fundamental para a agilização do processo decisório e para segurança nas relações entre as partes.

Uma vez decidida pelo titular a concessão ou delegação dos serviços inicia-se o processo de contratação, que se desdobra em quatro etapas: o

planejamento (do qual resulta a fixação das metas a serem atingidas, o edital de licitação e a minuta do contrato); a **licitação**; a **celebração do contrato**; e a **execução**.

O **contrato**⁵⁰ é o elemento fundamental na relação entre as partes envolvidas (poder concedente - normatizador e fiscalizador - e o prestador dos serviços – executor e operador)⁵¹, pois, através de suas cláusulas, estipula as obrigações e deveres entre as partes envolvidas, sendo cláusulas essenciais as seguintes: (i) objeto, área e prazo da prestação dos serviços; (ii) modo, forma e condições da prestação dos serviços (com indicação de padrões de qualidade, metas e prazos para aperfeiçoamento); (iii) obrigação do concedente e competências do prestador de serviços; (iv) critérios para fixação e alteração da tarifa, com periodicidade de cálculo dos reajustamentos; (v) garantias e seguros; (vi) casos de extinção e encampação; (vii) forma de fiscalização e prazo para prestação de contas; (viii) direitos e deveres dos usuários; (ix) recursos a serem aplicados e fonte de origem; (x) publicização das demonstrações financeiras e contábeis; (xi) indenização; (xii) penalidades.

A etapa de execução ganha grande relevância nos contratos de longa duração, em decorrência do longo prazo de vigência, necessário à amortização dos investimentos realizados pelo concessionário. Daí ser essencial uma boa **gestão contratual**, pelos vários tipos de mudanças conjunturais a que ficam os contratos submetidos ao longo do tempo. A gestão contratual é fator determinante de sua eficácia, ou seja, da consecução dos objetivos perseguidos pelas partes contratantes (poder concedente e concessionário), bem como, e sobretudo, da adequada prestação dos serviços. É neste contexto que se insere e assume um papel preponderante a **regulação dos serviços**.

⁵⁰ Integram também o contrato as normas, critérios e procedimentos para a adequada prestação dos serviços, constituído pelos seguintes documentos que lhes são apensados: manual da qualidade dos produtos; manual de operação e manutenção dos serviços; manual de execução de obras; manual de atendimento aos usuários e manual de tarifas e preços por serviços conexos.

⁵¹ No contexto do PLANASA os municípios foram induzidos a conceder os serviços de saneamento às CESBs. Este processo se dava através de um contrato de longo duração (20 a 30 anos), providos de apenas duas cláusulas: a 1ª concedendo os serviços do município x a empresa y, e a 2ª dispendo: 'revogam-se as disposições em contrário'. Estes contratos, que ainda vigoram, precisam ser revistos e, neste sentido, é procedente a crítica da corrente municipalista de que o poder concedente (no caso os municípios), em contratos desta natureza, foram alijados de sua obrigação constitucional, renunciando em favor das empresas concessionárias. O típico contrato firmado nessa época implicava que o município signatário renunciasse as suas prerrogativas de titular, notadamente em matéria de política tarifária e na priorização dos investimentos.

De acordo com Vasconcelos (2003, p.2), “a **regulação dos serviços públicos** tem como **objetivo** a definição de regras detalhadas para o estabelecimento do planejamento, das condições da prestação dos serviços e de sua fiscalização, dos mecanismos de financiamento e de equilíbrio econômico dos contratos, bem como da difusão das informações e do controle social das atividades concebidas com a finalidade de garantir a implementação da política pública formulada, devendo caber o exercício da regulação à entidades reguladoras (dotadas de independência, capacidade técnica, administrativa e financeira), cuja atuação pressupõe a mediação nas relações entre o poder concedente (Estado/Governo), o prestador dos serviços (público ou privado) e os usuários (a sociedade)”.

O diagrama apresentado a seguir mostra esquematicamente como se dá esta relação entre os agentes participantes (governo, prestador de serviços e usuários), que envolve *riscos* resultantes da delegação da prestação dos serviços. Esses riscos são decorrentes tanto da natureza dos serviços de utilidade pública, quanto pelo fato desses serviços apresentarem duas características fundamentais: o caráter monopolístico de sua exploração e a irreversibilidade dos investimentos realizados.

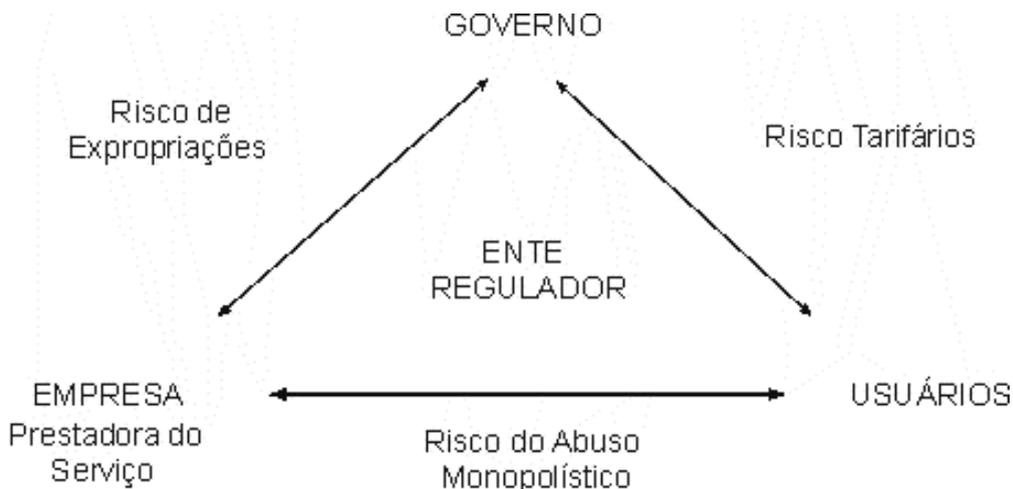


Diagrama 2.1 – Relação governo x usuários x prestadores de serviço.

Fonte: Pereira et al., 1998

O Risco do Abuso de Poder Monopolístico ocorre na relação entre a concessionária e os usuários, quando a empresa concessionária vem a abusar de seu poder sobre os usuários, que não têm outra alternativa de fornecimento do serviço, impondo preços altos e serviços deficientes, como

forma de maximizar os seus lucros. Esse risco pode ser ampliado ou reduzido a depender da capacidade regulatória do ente regulador e do poder de decisão do titular do serviço.

A irreversibilidade dos investimentos realizados cria uma condição de risco entre o prestador de serviço e o governo, uma vez que, a concessionária poderá correr o Risco de Expropriação do capital investido⁵², caso o poder concedente venha a modificar regras inicialmente estabelecidas, sobretudo aquelas que se referem ao valor das tarifas dos serviços. Além do mais, há sempre o risco de que se torne atraente para o governo adotar medidas que possam render resultados políticos imediatos, mesmo de custos elevados no longo prazo.

O que se designa como Risco Tarifário, insere-se na relação entre os usuários e o governo, sendo um assunto que se relaciona com os interesses de grupos sociais que se organizam em busca de vantagens. “Envolve questões de natureza política e econômica porquanto: (i) as tarifas podem ser usadas como instrumento distributivo de renda entre os diversos grupos da sociedade, mediante estruturas de progressividade e critérios de enquadramento nas diferentes faixas de preço; (ii) a pressão de grupos sociais pode gerar distorções na estrutura tarifária dos serviços, criando irracionalidades e sinalizando equivocadamente o valor econômico do recurso, como por exemplo: a água” (PEREIRA et al., 1998, p.29).

Existe ainda o Risco de Captura⁵³ do ente regulador pelo prestador de serviços, em razão de uma regulação ineficiente, em decorrência, sobretudo, da *assimetria de informações*, possibilitando o abuso da posição de monopólio pelo prestador de serviços com sua conseqüente apropriação de renda além do limite razoável. Por outro lado, há também as chamadas *falhas de governo* (como empreguismo, descontinuidade administrativa, corporativismo, populismo tarifário, etc), decorrentes da ação dos burocratas e políticos que atuam buscando maximizar seus próprios interesses e objetivos particulares (*rent seeking*), em detrimento dos interesses econômicos ou sociais da coletividade para a qual trabalham. Esse tipo de falha induz a risco de captura dos órgãos estatais reguladores pelos

⁵² A avaliação desse risco é sempre um determinante básico na decisão de investimento privado. Quanto maior esse risco, maiores serão os custos estimados pelo setor privado, até o ponto deste se desinteressar pela prestação do serviço.

⁵³ Esse tipo de risco e as denominadas ‘falhas de governo’ deu origem a chamada Teoria da Captura, baseada nas idéias oriundas da Teoria da Escolha Pública, em que se apóia o receituário dos neoliberais, que advogam a ineficiência inerente do Estado. Para maior conhecimento sobre a Teoria da Captura encaminho a Linhares, José Cláudio (2000).

prestadores de serviço, de modo que a regulação favoreça a ambos em detrimento dos contribuintes e dos usuários.

Reduzir os riscos de toda a natureza nas relações entre os agentes é um dos papéis importantes da regulação, de modo a assegurar que os interesses dos agentes sejam harmonizados, evitando que algum se sobreponha aos demais. Por esta razão, o ente regulador tem como uma de suas mais importantes atribuições à *arbitragem* de conflitos de interesse entre os três agentes envolvidos.

Em vista dos riscos que envolve a delegação dos serviços, de acordo com Nascimento e Queiroz (2001), é que se busca com a regulação (por meio dos objetivos que lhes foram fixados), em última instância, proteger os usuários do abuso do poder de monopólio das concessionárias, salvaguardar o prestador de serviços de ingerências políticas prejudiciais aos seus direitos e/ou cumprimento dos seus deveres, e preservar o governo de pressões de interesses organizados que possam comprometer os objetivos da política e o equilíbrio da prestação dos serviços.

A execução da regulação pelas entidades reguladoras⁵⁴, cuja atuação pressupõe o exercício de uma função exclusiva do Estado, exige a constituição de um conjunto de dispositivos normativos da prestação dos serviços: um **Marco Regulatório**, e não apenas a criação do ente regulador. Como consequência é indesejável / desaconselhável: a criação de ente regulador⁵⁵ sem o correspondente estabelecimento dos mecanismos de regulação, pela falta de definição da “regra do jogo”, ou partir para a concessão de serviços públicos sem a criação da entidade reguladora, por razão semelhante.

O estabelecimento do Marco Regulatório é, por sua vez, condição *sine qua non* e tem como objetivo alcançar parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços. Numa acepção mais ampla, a noção de Marco Regulatório abrange os conceitos de *governança regulatória* e *incentivos regulatórios*⁵⁶, cuja questão central recai no problema da

⁵⁴ No Direito brasileiro estas entidades devem ser Autarquias Especiais ligadas ao poder executivo concedentes dos serviços ou a ele delegados.

⁵⁵ No âmbito do Programa de Reforma do Estado levado a cabo no Governo FHC, foram criadas uma série de entidades reguladoras com a denominação de Agência, executivas ou regulatórias, tendo como inspiração a “agency” do Direito Administrativo dos norte-americanos (cf Carletti, 2001).

⁵⁶ Segundo Vargas (2005) a governança regulatória envolve os mecanismos legais e institucionais de que se vale uma sociedade para restringir a ação discriminatória dos governos e diminuir os conflitos nas atividades de regulação. Os incentivos regulatórios envolvem preços, subsídios e regras de controle de entrada, entre outras, dos quais se esperam que induzam os prestadores de serviço a se comportarem de

autonomia e credibilidade do ente regulador, que quanto mais elevada mais contribui para reduzir os riscos de diversas categorias.

Por outro lado, além da criação da entidade reguladora e do estabelecimento do Marco Regulatório, a regulação exige a garantia de recursos financeiros para levar a cabo a atividade reguladora e a formação e capacitação de um corpo funcional habilitado para o exercício das funções regulatórias, o que pressupõe conhecimento sobre o assunto e um razoável tempo de vivência profissional. Daí ser contraproducente idéias como a de se promover o exercício da regulação através de **Conselhos Setoriais**, pelo despreparo de seus membros, rotatividade da representação e o papel específico dos Conselhos no tocante à deliberação/consulta no que se refere a formulação e implementação das políticas públicas.

A atividade reguladora, por meio dos instrumentos anteriormente referidos, tem como finalidade última garantir a universalização dos serviços, estimular a eficiência e a auto-sustentação, atrair investimentos, fixar regras de aprovação / ajuste / revisão tarifária de maneira a permitir a sustentabilidade dos serviços, garantir o controle social e proteger os usuários contra práticas lesivas decorrentes do poder de monopólio do prestador de serviços.

Tais atividades são decorrência da competência do ente regulador em promover os seguintes tipos de regulação⁵⁷: **a regulação econômica, a regulação técnica e da qualidade dos serviços e a regulação social**, que envolve atividades como as de subsidiar os usuários com informações e de intermediar suas demandas e reclamações sobre os serviços, induzindo assim o **exercício do controle social**.

Os três tipos básicos de regulação têm como objetivo fundamental assegurar o caráter *público* dos serviços, que se vincula aos princípios de universalidade de acesso, continuidade, equidade, eficiência, modicidade das tarifas, atualidade e cortesia ou o bom tratamento ao consumidor, independente da natureza jurídica (pública ou privada) do prestador.

acordo com os objetivos fixados pelo 'principal' (titular). A questão central da governança regulatória está ligada à credibilidade do ente regulador.

⁵⁷ Além dos três tipos básicos de regulação há autores que fazem referência a Defesa da Concorrência, a Defesa do Consumidor e a Regulação Ambiental. Porém, estes três tipos podem extrapolar a perspectiva setorial focalizada nos contratos de concessão. Ademais, em muitos aspectos esses demais tipos de regulação, envolvem aspectos paralelos e de alguma forma inseridos no âmbito das três regulações básicas. No tocante à Regulação Ambiental, no caso brasileiro, este tipo de regulação é diretamente promovido pelas Agências Executivas do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, respectivamente, o IBAMA e a ANA, com as quais as agências reguladoras dos serviços de saneamento devem ter uma ação complementar e integrada.

A Regulação Econômica está relacionada à política tarifária, à recuperação e redução dos custos, às margens de lucro e à performance econômico-financeira dos serviços. Envolve o controle de preços, visando proteger os consumidores de eventuais abusos das tarifas praticadas e, ao mesmo tempo, assegurar ao prestador de serviços uma *taxa de retorno* ‘razoável’ para incentivar novos investimentos. Este tipo de regulação também envolve a questão dos *subsídios diretos ou cruzados* como forma de estender os benefícios das atividades essenciais às populações de baixa renda, que é um aspecto de importância crescente em todo o mundo.

Os métodos mais utilizados de regulação econômica são a *regulação pelo custo dos serviços* (cost plus), baseada no controle da taxa de retorno sobre o investimento, mais comum nos Estados Unidos e na América Latina, e a *regulação por limites de preço* (price cap), baseada na fixação de um teto para as tarifas, sendo mais usada na Inglaterra pós-privatização. Estes dois métodos apresentam vantagens e desvantagens. O primeiro método é defendido por, supostamente, apresentar tarifas mais módicas, enquanto o segundo é justificado por incentivar um aumento da eficiência e inovação. Além desses dois métodos a literatura aponta pelo menos outros seis⁵⁸ menos utilizados.

Para o estabelecimento dos níveis esperados de eficiência e de preços, pode-se fazer uso de ferramentas de comparação de desempenho (*yardstick competition*), onde se fixam parâmetros pelo desempenho médio ou de empresas modelos, fictícias, usadas para comparação do desempenho real das empresas.

A Regulação Técnica e da Qualidade lida não apenas com os padrões da qualidade da água potável e dos efluentes de esgotos, mas também com parâmetros relacionados ao controle das perdas, ao alcance das metas de expansão, à regularidade no abastecimento e aos padrões de atendimento aos usuários, entre outros.

Para o exercício deste regime regulatório, que se vincula ao processo e produto final do serviço, faz-se necessário a definição de um Sistema de Apoio Tecnológico, que deve ser constituído pelos seguintes elementos: normatização, gerenciamento para a qualidade, certificação da qualidade, pesquisa tecnológica, capacitação laboratorial, capacidade de recursos humanos.

⁵⁸ São eles: limite de preço parcial, limite de receitas (revenue cap), divisão dos lucros (profit sharing), taxa fixa, sistema por comitê tarifário e modelos híbridos.

Este tipo de regulação abrange a definição de padrões, que estão intimamente vinculados ao preço que se atribua para os serviços, através das tarifas, e que, de resto, são estabelecidos em função de normas relacionadas, com a saúde pública e com o meio ambiente e os recursos hídricos, ditadas pela União e pelos estados.

A institucionalização do regime de Regulação Social contribui para o controle da sociedade sobre a atividade regulatória. Os instrumentos desse controle, ao mesmo tempo que possibilitam a efetiva participação dos usuários nas decisões em relação aos serviços, não podem constituir-se em entraves à agilização dessas decisões. Entre outros, os principais instrumentos para a realização do controle social são:

- consultas públicas estratégicas e operacionais, mediante audiência públicas e pesquisas de opinião;
- comitês consultivos integrantes da estrutura do ente regulador;
- representação dos usuários em órgãos de administração das empresas concessionárias;
- sistemas efetivos de registro das informações dos usuários nas empresas concessionárias;
- constituição de um sistema de informações confiáveis, capaz de subsidiar os usuários com as informações necessárias sobre os serviços;
- formação de associações de usuários;
- criação da ouvidoria.

O trabalho da ouvidoria acontece em ocasiões em que há discordância entre o usuário e a concessionária. Neste momento a ouvidoria deve estar apta para intermediar o conflito, preferencialmente por meio da conciliação, e caso se faça necessário através da instauração de processo administrativo, que após analisado pela área técnica será julgado pelo conselho diretor do ente regulador. Não havendo solução consensual entre as partes, o processo é encaminhado ao poder concedente ou à justiça, para as providências cabíveis. Cabe, ainda ao ouvidor, realizar diligências objetivando avaliar a atuação do ente regulador e dos prestadores de serviços, bem como o comportamento dos usuários em relação aos serviços prestados.

Além das regras contratuais e legais estabelecidas entre os principais agentes, os regimes de regulação envolvem também regras informais na interação com ‘agentes externos’ (imprensa, ONGs, ministério público, etc),

que evoluem com o tempo e passam a constituir um *capital social* mais amplo da sociedade.

A regulação é uma atividade de grande complexidade, em que as agências reguladoras instituídas no Brasil estão apenas “engatinhando”, de forma que é preciso deixar claro que não deve haver receio, nem dos que delegarão o poder de regular pela perda de controle, nem dos que serão submetidos ao controle, nem tampouco é desejável a precipitação de querer submeter a prestação de serviços a uma ação regulatória demasiadamente severa, rígida e rigorosa, cujo perigo é representado pela paralisia e por um contencioso estéril. Neste sentido, a regulação é um processo que o país está desafiado a aprender.

Como toda inovação, é natural que se estabeleçam dúvidas e receios antes da regulação ser aceita e concretizada. Uma dessas dúvidas refere-se ao poder que o ente regulador retira do titular. Contudo, esse receio não procede, uma vez que o ente regulador é um delegado do Poder Público para exercer as funções de regulação, segundo regras instituídas pelos Poderes Executivo e Legislativo, aplicando normas em casos concretos, exercendo o poder de polícia, próprio do Estado, dentro dos limites estabelecidos nos regulamentos.

Na realidade brasileira, em que mais de 4.000 municípios têm mais de 20 mil habitantes, um aspecto a ser destacado é que, muito provavelmente essas pequenas municipalidades não têm capacidade para organizar entes reguladores, com as características antes referidas, para promover a regulação de seus serviços de saneamento. “Ademais, seria anti-econômica a instituição de tais entes para serviços com pequeno número de usuários. Para contornar esta situação, a lei federal de concessões permite superar essa dificuldade, mediante delegação da fiscalização dos serviços, por convênio, do poder concedente” (PEREIRA et al., 1998, p.43).

Finalmente, cumpre assinalar que, apenas uma regulação eficiente não é condição suficiente para o sucesso da reforma no Setor de Saneamento. Outras variáveis, tais como: a estabilidade macroeconômica, o ajuste fiscal, a consolidação do novo Marco Regulatório, a ampliação do nível de cooperação entre os três níveis de governo, o aumento do crédito para o Setor, a definição de novas fontes de financiamento e a elevação do nível de eficiência das empresas do Setor, são fatores que constituem os principais desafios que a sociedade brasileira terá que enfrentar e superar ao longo dos próximos anos.

2.3.4 A elevação do nível de eficiência no Setor.

A elevação do nível de eficiência das empresas do Setor de Saneamento é uma questão que está intrinsecamente associada ao tema da Regulação, principalmente ao campo da regulação econômica e da qualidade, na medida em que uma regulação adequada tem como objetivo induzir o aumento da eficiência das prestadoras de serviço, trazendo como resultado, entre outros, uma utilização mais parcimoniosa dos recursos naturais, redução das tarifas e uma elevação do nível dos investimentos.

A questão da ineficiência das empresas é um problema que reporta ao PLANASA, podendo ser considerada uma herança desse modelo de política, que em sua fase mais exitosa caracterizou-se por dar ênfase aos investimentos em grandes obras de construção dos sistemas de produção (captação, adutoras e tratamento) e de ampliação dos sistemas de distribuição de água, cuja lógica estava baseada na expansão absoluta da oferta, em detrimento das ações de **Desenvolvimento Operacional**, voltadas para a operação e manutenção eficientes dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com efeito, mediante uma oferta abundante de recursos o PLANASA conseguiu expandir a infra-estrutura de saneamento existente entre os anos 1970 e 1980. Entretanto, a própria regulação do PLANASA, baseada na taxa de retorno sobre o capital instalado, não favorecia a preocupação com a eficiência operacional, legando sistemas com altos índices de **perdas**⁵⁹.

Ademais, de acordo com Miranda, “o cenário das grandes obras e da expansão absoluta da oferta considerava a água doce como um bem inesgotável, usada em abundância, sem a preocupação de conter os desperdícios e de promover o uso racional, tudo isso associado à cultura de que o bem-estar está diretamente relacionado ao aumento do consumo” (MIRANDA, 2004, p.35).

Esta soma de fatores criou um ambiente propício ao desperdício, com crescimento descontrolado das perdas nos sistemas de abastecimento

⁵⁹ As perdas nos sistemas de abastecimento d'água são de duas naturezas: **perdas físicas ou reais** e **perdas comerciais ou aparente**. As primeiras correspondem ao volume de água produzido que não chega ao consumidor final, devido à ocorrência de vazamentos ou fraudes (ligações clandestinas). As segundas correspondem ao volume de água consumido, mas não contabilizado pela empresa de saneamento, decorrente de erros de medição nos hidrômetros, fraudes, falhas no cadastro comercial das empresas. Importa destacar também que, não existe um sistema com controle absoluto das perdas, já que algumas perdas são inevitáveis, como aquelas que ocorrem na lavagem das unidades componentes dos sistemas. Para maiores informações sobre o assunto remeto a Tardelli Filho, Jairo (2004).

d'água, em decorrência de: poucos investimentos e menor desenvolvimento tecnológicos nos sistemas de distribuição e nas ações de melhoria operacional; cultura do aumento do consumo individual, sem preocupação com a conservação e o uso racional da água; decisões pragmáticas, não previstas nos projetos, de expansão do atendimento a novos consumidores através de ampliação da carga nas canalizações e extensão das redes. Essas perdas, cujos valores podem ser vistos na Tabela 2.10 a seguir, alcançam patamares elevados e tornaram-se um dos maiores problemas das empresas de saneamento do país.

Tabela 2.10 - Perdas em % das empresas nacionais de saneamento.

| ANO | | | | | | | | | |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PERDAS (%) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Média nacional (em %) | 39,6 | 40 | 38,1 | 39,4 | 40,4 | 39,9 | 39,4 | 40,4 | 39,0 |
| Maior valor (em %) | 67 | 70,9 | 68,7 | 71,2 | 68,9 | 71,3 | 72,0 | 72,8 | 82,4 |
| Menor valor (em %) | 16,7 | 17,3 | 20,9 | 21,5 | 20,9 | 21,6 | 22,4 | 23,1 | 22,9 |

Fonte: SNIS (1997 a 2005), Elaboração Ronald Vasconcelos.

Nos anos 80, na fase de esgotamento do PLANASA, a crise macroeconômica levou o Estado brasileiro a perder sua capacidade de investimento, passando a ter dificuldade de continuar financiando a expansão da infra-estrutura. Diante deste quadro, as CESBs passam a enfrentar grandes dificuldades para promover o pagamento dos recursos tomados anteriormente, obter novos recursos e para atingir o equilíbrio econômico-financeiro, o que fez com que a questão das perdas começasse a ser vista com maior atenção pelos técnicos e especialistas do Setor.

Por essa razão, ainda no contexto do PLANASA é criado o Programa Estadual de Controle Operacional – PECOP, objetivando o financiamento de ações destinadas ao controle de perdas pelas CESBs, que, entretanto, tem uma implementação deficiente e não alcança o propósito da evolução tecnológica no campo do desenvolvimento operacional.

Mais recentemente, a questão das perdas volta ocupar um lugar de destaque, pois, as atividades conservacionistas começam a ganhar importância, impulsionadas pelo surgimento das preocupações da sociedade com as questões ambientais. Por sua vez, os técnicos do Setor percebem com clareza que, além do crescimento da demanda, as perdas e usos inadequados

exigem ampliações nos sistemas produtores, que por localizarem-se cada vez mais distantes apresentam custo marginal de valor elevado.

Também as novas diretrizes para o gerenciamento dos recursos hídricos, as secas constantes e o aumento crescente da poluição dos recursos hídricos, chamam a atenção para a importância das perdas no cenário da conservação, em seu conceito mais amplo, despertando o interesse da sociedade para a realização de serviços com maior qualidade e a preços mais módicos. Em algumas empresas de saneamento, localizadas em áreas com escassez de recursos hídricos, a questão das perdas chega a ser tão grave, que mais do que uma questão de ineficiência, se torna um *crime* de natureza ambiental, econômica e social.

Todo esse quadro tem feito inverter a lógica da aplicação de recursos no Setor, dirigindo os investimentos, prioritariamente, para as ações de desenvolvimento operacional, dentre as quais se destacam aquelas de redução e controle de perdas. Os próprios organismos de financiamento passam a exigir menores níveis de perdas como condição para os prestadores de serviço acessarem o financiamento de novos recursos.

A redução das perdas possibilita o melhor aproveitamento da infraestrutura existente e a postergação de novos investimentos na ampliação dos sistemas. “Além do mais, possibilita também um aumento do faturamento: para um total de R\$ 8,6 bilhões faturados pelos serviços de água em 2002, segundo dados do SNIS, 15% de redução de perdas representam R\$ 1,3 bilhões, que seria o incremento da receita, caso as perdas fossem reduzidas nesse percentual e os volumes recuperados transformados em faturamento” (MIRANDA, 2004, p.36).

Portanto, o gerenciamento das perdas, que em algumas empresas do Setor atingem o percentual superior a 50% da água produzida, é estratégico para a sobrevivência empresarial dos prestadores de serviços, posto que, as atenções voltadas para o problema, até agora, não foram suficientes para manter as perdas em patamares aceitáveis, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 2.1 - Caracterização geral das perdas

| ITEM | Características Principais | |
|---|--|---------------------------------------|
| | Perdas Reais | Perdas Aparentes |
| Tipo de ocorrência mais comum | Vazamento | Erro de medição |
| Custos associados ao volume de água perdido | Custos de produção da água tratada | Valor cobrado no varejo ao consumidor |
| Efeito no meio ambiente | Desperdício de recursos naturais | Não é relevante |
| | Maiores impactos ambientais devido à necessidade de ampliação da exploração dos mananciais | |
| Efeito na saúde pública | Riscos de contaminação | Não é relevante |
| Ponto de vista empresarial | Perda de produto "industrializado" | Perda elevada de receita |
| Ponto de vista do consumidor | Imagem negativa da empresa, associada ao desperdício e ineficiência | Não é uma preocupação imediata |
| Efeitos finais no consumidor | Repasse de custos à tarifa | Repasse de custos à tarifa |
| | Desincentivo ao uso racional da água | Incitamento ao roubo e fraudes |

Fonte: Tsutiya (2004), Elaboração Ronald Vasconcelos.

Combater e controlar as perdas tornou-se assim uma questão fundamental, principalmente, em situações em que: há escassez de água; há elevados volumes de água não faturados, que comprometem a saúde financeira das empresas; e, onde há um ambiente de conscientização da sociedade, em que os indicadores que retratam as perdas estão entre os mais valorizados para avaliação do desempenho.

Recentemente, estudos de natureza quantitativa⁶⁰, utilizando metodologias de fronteira estocástica e de análise de envoltória (DEA), apoiados na base de dados do SNIS, têm sido realizados visando avaliar a eficiência das empresas do Setor.

⁶⁰ Sobre a avaliação da eficiência das empresas de saneamento, seis estudos foram identificados, a saber: Carmo e Távora (2003) - DEA; Castro (2003) - DEA; Tupper e Resende (2004) - DEA; Motta e Moreira (2004) - DEA; Ohira (2005) - Fronteira Escolástica; e Faria, Souza e Moreira (2005) - Fronteira Escolástica.

Entre estes estudos destacamos o de Motta, Ronaldo Seroa e Moreira, Ájax (2004) que aponta que as operadoras locais públicas e privadas apresentam níveis semelhantes de produtividade, enquanto as CESBs, nascidas no PLANASA, têm nível de eficiência inferior. No conjunto das CEBSS o estudo aponta que a rentabilidade negativa está associada a salários mais que duas vezes maiores que as locais, perdas elevadas e alta inadimplência, além de não cotarem com algumas vantagens tributárias que caracterizam as locais. Contudo, há que se notar que as CESBs estão investindo e ampliando sua infra-estrutura em ritmo mais acelerado que os serviços municipais.

No estudo em foco as conclusões sugerem que “não faz sentido definir uma determinada vinculação institucional (municipal ou estadual), a priori, superior à outra, posto que, há grande diversidade entre os grupos de operadores e que esta diversidade é maior nos locais. Há necessidade também de melhorar a regulação para que os serviços aproveitem os benefícios da integração” (OHIRA E TUROLLA, 2006, p.44).

Todavia, importa destacar que, a questão da elevação do nível de eficiência no Setor de Saneamento não se encontra circunscrito apenas a questão da redução do nível de perdas, conquanto este aspecto seja de importância fundamental, pois exige mudanças mais profundas na organização e no modelo de gestão das empresas do Setor, que em grande número encontram-se mergulhadas em dívidas, sucateadas, e com alta defasagem tecnológica, principalmente, no que tange a utilização de tecnologia da informação nos processos e rotinas empresariais, além de insuficiência de pessoal em setores estratégicos, na chamada ‘*massa crítica*’.

Nesses termos, as mudanças necessárias exigem transformação e atualização no modelo de organização e gestão embasadas em premissas voltadas para o público alvo das empresas em suas áreas de atuação, comportamento ético, transparência e responsabilidade fiscal e social, sendo que os processos e sistemas implantados propiciem a alavancagem da qualidade dos serviços e gestão profissional.

Para tanto, o modelo de gestão a ser definido deve estar orientado para a obtenção de resultados estratégicos a ser alcançado através do desenvolvimento das competências das pessoas e da competência organizacional⁶¹, sem deixar de prescindir de um sistema de controle.

⁶¹ A SANEPAR, uma empresa considerada modelo no Setor de Saneamento, adotou, a partir de 1998, um modelo de gestão baseado num sistema de controle estratégico e num modelo de competências,

Por sua vez, o modelo de gestão a ser definido deve incluir a necessidade de desenvolvimento de aspectos como: ‘*inovação em processos*’, ‘*gestão do conhecimento*’ e ‘*orientação para resultados*’.

Em processo de reestruturação institucional, é importante não se ficar restrito apenas à melhoria de desempenho dos indicadores econômico-financeiros, que não conseguem traduzir a complexidade organizacional. Para monitorar de forma mais abrangente o desempenho empresarial, importa levar em conta outras três perspectivas: a dos clientes, a dos processos internos e a da aprendizagem.

A perspectiva dos clientes ocupa-se da área de atuação e dos tipos de clientes/usuários que a empresa se propõe a atender. Medidas dentro desta perspectiva incluem: satisfação dos clientes, fidelização, atração de novos clientes e diminuição dos custos dos produtos oferecidos.

No tocante a perspectiva da aprendizagem, identifica-se a infraestrutura que a empresa deve implantar para gerar crescimento e melhoria de longo prazo. Estão incluídos nesta perspectivas as pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais.

Segundo Oliveira e Fernandes, “numa perspectiva como esta os indicadores financeiros são atingidos à medida que a empresa atende e satisfaz os seus clientes; isto, por sua vez, só ocorre se os processos internos estiverem alinhados para alcançar a excelência, que é consequência de pessoas motivadas e competentes, além de sistemas que respondam adequadamente às necessidades da organização” (OLIVEIRA E FERNANDES, 2002, p.13).

Em outras palavras, qualquer que seja o modelo de gestão que vier a ser adotado, o que se busca, em última instância, é diminuir custos, reduzir perdas e alcançar a satisfação dos clientes, visando a redução nas tarifas, aumento dos investimentos e elevação no nível de qualidade dos serviços prestados.

Neste sentido, para alcançar maiores indicadores de eficiência, de um modo geral, as empresas do Setor de Saneamento no Brasil estão desafiadas a promover:

- melhorias de desempenho operacional;
- modernização da gestão comercial;

- qualificação dos recursos humanos;
- modernização dos processos de gestão; e,
- uso racional da água.

Essas estratégias são geralmente reunidas em um Programa de Redução de Perdas, que constitui um conjunto de intervenções, tendo como principais objetivos: a redução das perdas físicas e comerciais, redução da inadimplência dos clientes, aumento do faturamento, melhoria dos processos de execução das atividades e de gestão das unidades de trabalho das empresas.

A melhoria do desempenho operacional está diretamente associada à redução do nível de perdas, através de ações de controle das perdas físicas, elevação do índice de hidrometração, otimização do controle sobre os grandes consumidores, combate aos vazamentos, setorização das redes de distribuição, instalação da macromedição vinculada a um sistema de telemetria, equilíbrio no nível pressão nas redes de distribuição d'água, coibição à fraude, combate aos desperdícios e atualização do cadastro técnico dos sistemas.

A gestão comercial compreende todo o aparato de processos, sistemas e recursos humanos que permite a compatibilização das vendas da água tratada e do esgoto recolhido e o seu conseqüente faturamento, que por conseguinte viabiliza as receitas das empresas. No âmbito da gestão comercial enquadram-se várias causas de perdas aparentes, que implicam em perda de faturamento em decorrência da desatualização do cadastro comercial, ligações clandestinas e consumos superiores aos que são estimados pelas empresas na emissão das contas. Assim, a melhoria da gestão comercial compreende ações de: atualização do cadastro comercial, auditorias de consumo e ações de recuperação de clientes, instalação de procedimentos de leitura informatizada e emissão simultânea de contas, além do desenvolvimento de sistemas voltados ao gerenciamento das contas a receber e diminuição da inadimplência.

O aumento da qualificação dos recursos humanos passa pela capacitação do pessoal da empresa, através de treinamento para a relação direta com o cliente e o uso adequado das ferramentas e instrumentos no exercício de suas atividades. A seleção de profissionais com perfil afinado para as atividades desenvolvidas pela empresa, o treinamento adequado e a certificação desses profissionais levam a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados pela empresa e uma antecipação da solução de problemas que interferem na problemática do controle das perdas.

A modernização dos processos de gestão das unidades de trabalho das empresas compreende o desenvolvimento e implantação de mudanças na estrutura, nos processos de trabalho (de gestão, administrativos, comerciais e operacionais), na infra-estrutura requerida para funcionamento das unidades de trabalho (recursos de informática e outros equipamentos técnicos), no dimensionamento das equipes (próprias e terceirizadas), no treinamento do pessoal, na criação de um ambiente de aprendizado e implantação da gestão do conhecimento. Essas mudanças deverão ser desenvolvidas ao longo de todo o trabalho, visando construir a plataforma organizacional necessária para o surgimento de um novo ambiente de aprendizado e gestão do conhecimento que leve a padrões elevados e sustentáveis do desempenho organizacional, mudando com isto, de forma consistente, as práticas e cultura instalada, orientando-as no sentido da busca permanente de resultados elevados.

Por sua vez, o uso racional da água passa em primeiro lugar pela ampliação do nível de conscientização dos usuários para o uso não predatório da água e compreende o desenvolvimento de programas de combate ao desperdício, devido a processos cumulativos de usos predatórios, tais como: intensificação de usos individuais e excessivos, mau uso da água, desperdícios nos sistemas públicos e prediais (perdas nos sistemas hidráulicos).

Para combater o desperdício e promover a conscientização dos usuários quanto à questão da conservação dos recursos hídricos, com mudanças culturais, faz-se necessário o desenvolvimento de campanhas de comunicação social, usando como meios os veículos de comunicação de massa, como também de projetos de educação ambiental, inclusive, a transmissão desta disciplina na rede de ensino de primeiro grau.

Segundo Nogueira e Silva, os principais benefícios decorrentes de um programa de uso racional da água são: “disponibilizar mais água para atender maior número de usuários; evitar ou postergar a necessidade de novos investimentos em sistemas de produção d’água; diminuição dos esgotos coletados e tratados; diminuição do consumo de energia elétrica; e, garantia de funcionamento ininterrupto de água ao usuário” (NOGUEIRA E SILVA, 2004, p.563).

No Quadro 2.2 mostrado adiante, a partir das estratégias anteriormente indicadas, busca-se fazer uma correlação entre as questões que se colocam tendo em vista a melhoria do nível de eficiência das empresas do

Setor e os resultados que se espera serem alcançados, a partir das estratégias identificadas.

Importa destacar ainda que algumas empresas do Setor são responsáveis por administrar sistemas de abastecimento d'água caracterizados pelas suas grandiosidade e complexidade. São sistemas que atendem a grandes aglomerações urbanas como é o caso das principais regiões metropolitanas do país. Em situações como esta, além das estratégias apresentadas o processo de eficientização das empresas requer a utilização da ferramenta da **Automação**.

Conforme Tsutiya e Silva, a utilização da automação em sistemas de saneamento consiste na combinação das técnicas e processos dos sistemas de saneamento com a da tecnologia da informação, “que possibilita realizar a supervisão e os controles necessários destes sistemas de maneira a mantê-los operando com a melhor relação benefício x custo” (TSUTIYA E SILVA, 2004, p.577).

Embora os equipamentos a serem utilizados aumentem os custos do sistema, a comparação técnica-econômica entre a sua utilização ou não, normalmente leva a optar pelo uso desses equipamentos, pois diminui os custos com pessoal, reduz o consumo de energia e de produtos químicos, melhora a eficiência dos processos e aumenta a segurança na operação do sistema.

Quadro 2.2 - Estratégias visando à melhoria da eficiência das empresas de saneamento.

| Estratégias | Questões Identificadas | Resultados a serem alcançados |
|------------------------------------|---|---|
| Melhoria do desempenho operacional | Combate às fraudes | Ampliação do número de ligações ativas |
| | | Aumento do volume faturado de água e esgoto |
| | Atingimento de 100% de hidrometração | |
| | Redução de perdas reais ou físicas | |
| | Melhoria do equilíbrio das pressões na rede de distribuição | |
| | Redução dos volumes de águas distribuídas | |
| | Cadastro técnico atualizado | |
| Ampliação da hidrometração | Redução do custo de operação e manutenção | |

| | | |
|--------------------------------------|---|--|
| | Otimização da hidromederação dos grandes consumidores | Redução do tempo de reparo dos vazamentos |
| | Pesquisa de vazamento | Aferição das perdas reais e aparentes |
| | | Ampliação do índice de macromedição para 100% |
| | Macromedição | Confiabilidade na aferição dos volumes distribuídos nas redes de distribuição |
| | | Melhoria da qualidade na coleta e tratamento dos dados de vazão e volume |
| Modernização da gestão comercial | Defasagem do cadastro comercial | Redução de perdas aparentes ou comerciais |
| | | Disponibilização dos cadastros de cliente e imóvel atualizados |
| | Processo de leitura informatizada | Redução da quantidade de contas não entregues |
| | | Redução das anormalidades de leituras |
| | Terceirização da cobrança de contas a receber | Melhoria da adimplência |
| | | Modelo de cobranças (administrativa, convencional e judicial) por resultados |
| | | Modelo de tratamento e gestão de contas a receber |
| Qualificação dos recursos humanos | Elevação do nível de capacitação dos recursos humanos | Processos de trabalho revistos e implantados |
| | | Equipes de trabalho dimensionadas e treinadas |
| | | Desenvolvimento de um ambiente de aprendizado e gestão do conhecimento no âmbito da organização |
| Modernização dos processos de gestão | Melhoria da gestão das Unidades de trabalho | Melhoria dos processos de gestão e de funcionamento das Unidades de trabalho |
| | | Estruturação organizacional revista e implantada |
| | | Equipamentos e recursos necessários ao funcionamento das unidades de trabalho definidos para aquisição |
| Uso racional da água | Mobilização comunitária e educação ambiental | População conscientizada para o uso racional da água |

Fonte: Tsutiya e Silva (2004), Elaboração Ronald Vasconcelos.

Em resumo, em todos os países que alcançaram as metas de universalização do atendimento, as atenções do setor técnico passaram a se concentrar na melhoria da operação dos sistemas implantados e na elevação da eficiência dos processos de gestão das empresas de saneamento.

No Brasil, esta última providência e a redução do nível de perdas podem e devem ser promovidas, com redução dos níveis de perdas a um índice compatível com as condições ambientais e econômicas específicas de cada região, devendo ser uma busca permanente a melhoria dos materiais e da mão-de-obra, a mobilização de todos os profissionais da empresa e a racionalização dos processos e instrumentos de gestão das companhias de saneamento.

2.3.5 A consolidação do novo Marco Regulatório do Setor.

Produto de um grande acordo, do qual fizeram parte os membros do Congresso integrantes da Comissão Especial Mista do Saneamento e os representantes do Governo (Casa Civil e Ministérios do Planejamento, Fazenda e das Cidades), a Lei nº 11.445/07, que estabelece as **Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico**, resultou da fusão do PL-5296 com o PL-155. Esta nova Lei, na expressão de uma consultora do PMSS⁶², representa a *conquista do possível*⁶³, e significou, indubitavelmente, um avanço sem precedentes.

De conteúdo bastante enxuto, face às condições em que foi gerada, a Lei nº 11.445/07 buscou tratar dos principais assuntos relativos à prestação dos serviços, no que tange: ao exercício da titularidade, amplitude dos serviços de saneamento básico, planejamento das ações, regulação, controle social, informação e relação com o usuário, acesso as fontes de recursos, fixação das tarifas, gestão associada, condições para a delegação e retomada dos serviços, e fixação das diretrizes da política federal de saneamento.

A seguir, são apresentados em destaque os principais pontos que fazem parte do texto da nova Lei do saneamento:

- A Lei não diz quem é o titular dos serviços de saneamento – se o estado ou município – nas regiões metropolitanas ou dos serviços de interesse de mais de um município. Essa questão aguardará a definição do STF;

⁶² Vide matéria de Marinho, Nyedja (2007) na Revista Saneamento para Todos do Ministério das Cidades.

⁶³ A lei nº11.445/07 representou, na verdade, uma derrota das teses defendidas pela FNS, mas o governo soube contornar essa situação de forma competente fazendo os diversos grupos que integram aquela frente se sentirem co-responsáveis pela elaboração da proposta final do projeto de lei.

- O titular do serviço terá que formular a política e plano de sua área. Terá que definir também a entidade que ficará responsável pela regulação e pela fiscalização dos serviços;
- O titular poderá prestar diretamente os serviços ou delegá-los a consórcio, empresa pública ou privada. A delegação da prestação de serviços depende da celebração de contrato, não podendo ser feita por convênio;
- A Lei estabelece o planejamento como ferramenta fundamental para o desenvolvimento das ações;
- A entidade reguladora precisa ter independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira. A entidade reguladora é quem definirá as tarifas e os critérios de reajuste. Deverá também garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos;
- Os usuários terão amplo acesso às informações sobre os serviços prestados. Terão ainda acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços;
- A Lei define os direitos e deveres dos usuários;
- Se o titular (estado ou município) cobrar pela concessão de um serviço de saneamento básico, ele não terá acesso a recursos orçamentários federais e a financiamento com recursos do FGTS e do FAT-Fundo de Apoio ao Trabalhador;
- Os investimentos feitos pelas empresas de saneamento serão utilizados como créditos no pagamento da COFINS e do PIS/PASEP;
- O FGTS poderá investir na aquisição de ações e debêntures de empresas de saneamento e infra-estrutura;
- A Lei institui uma nova forma de contabilidade patrimonial de maneira a deixar transparente o controle das ações relativas aos ativos;
- A Lei é auto-aplicável, não exigindo regulamentação posterior e estabelece, também, que os municípios têm até 2010 para se adequar às suas exigências.

Concluída, pois, esta etapa de formulação da Política de Saneamento, a maioria dos atores e analistas projeta um cenário futuro otimista para o Setor. Entretanto, o desafio inicial que se apresenta é o da construção de um **ambiente de estabilidade**, ou dizendo de outra maneira: a partir da nova Lei do Saneamento faz-se necessário a *consolidação do novo Marco Regulatório do Setor*, que em sentido amplo significa o conjunto dos

instrumentos - leis, regulamentos, normas, planos, programas e mecanismos de financiamento – a serem definidos pelos diferentes níveis de governo, que de um modo geral definem a forma como deve se dar a prestação dos serviços.

Para se ter uma idéia das mudanças previstas, o Quadro 2.3 apresentado a seguir nos permite fazer uma distinção entre as principais características inerentes ao modelo PLANASA, até hoje vigente, e o do novo Marco Regulatório.

Quadro 2.3 - Diferença entre PLANASA e o novo Marco Regulatório.

| PLANASA | LEI DE SANEAMENTO |
|--|---------------------------------|
| • Termo de concessão | • Contrato de programa |
| • Auto-regulação | • Agência reguladora |
| • Financiamentos a prazos e custos compatíveis assegurados | • Financiamento de mercado |
| • Foco em obras | • Foco no cliente |
| • Monopólio natural | • Ambiente competitivo |
| • Água como bem livre | • Escassez de recursos hídricos |

Fonte: elaboração Ronald Vasconcelos.

A maioria das diretrizes para construção do ambiente de estabilidade anteriormente referido, já está disposta na própria Lei do Saneamento, que estabelece uma série de mudanças e determina também as providências que devem ser tomadas pela União, estados e municípios visando se adequar à nova realidade. Estados e municípios devem simultaneamente:

- Formular as políticas estaduais e municipais de saneamento;
- Elaborar os planos estaduais e/ou regionais e municipais de saneamento;
- Implantar o órgão regulador;
- Implantar os órgãos de controle social (conselhos de saneamento ou das cidades);
- Elaborar modelo de convênio de cooperação e contrato de programa.

Ao mesmo tempo cabe aos estados exclusivamente: (i) definir as funções de interesse comum quando da instituição de regiões metropolitanas; (ii) implantar o sistema estadual de informações sobre saneamento; e (iii) integrar as ações de saneamento básico. De maneira semelhante cabe aos municípios: (i) estabelecer a sua relação com os prestadores de serviço

através de contrato – programa ou concessão; (ii) fazer a avaliação econômico-financeira do serviço antes da delegação; e (iii) indenizar o prestador de serviço os valores dos ativos não amortizados ou depreciados.

Por sua vez, a nova Lei do Saneamento traz impactos aos órgãos reguladores existentes ou a serem criados, podendo-se apontar entre outros: a necessidade de superação da cultura da ausência de regulação; instituir um novo processo de regulação baseado no tripé: prestador-usuário-agência; exigir o cumprimento dos planos de saneamento; estabelecer padrões e normas; garantir o cumprimento das metas fixadas; reprimir o abuso do poder econômico; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária, além de induzir a eficiência e eficácia dos serviços.

Por seu turno os prestadores de serviço também são impactados na medida que têm que se submeter à regulação e ao controle social; passam a ser regidos por contratos de programa; devem buscar a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços; e garantir aos usuários um amplo acesso as informações, conhecimento de seus direitos e deveres e acesso ao manual de prestação dos serviços e de atendimento ao usuário.

O Fluxograma da Figura 2.5 apresentada a seguir mostra o conjunto de fluxos e procedimentos que devem ser implementados visando à consolidação do novo Marco Regulatório do Setor de Saneamento.

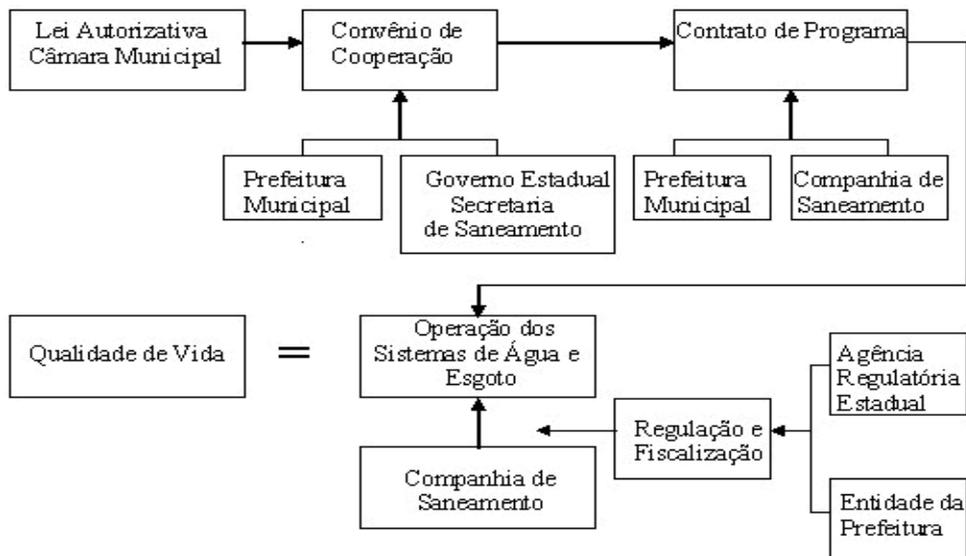


Figura 2.5 - Fluxograma do Processo de Parceria entre o Município e a Companhia de Saneamento. Fonte: Elaboração Ronald Vasconcelos.

De resto, uma questão que ainda persiste como uma grande interrogação e traz alguma apreensão, diz respeito à definição da Titularidade, que depende do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADINS, interpostas pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT e pelo Partido dos Trabalhadores - PT contra, respectivamente, as Assembléias dos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia, que se encontra em julgamento no STF. Ao que tudo indica, este julgamento deverá resultar no reconhecimento do município como titular dos serviços de saneamento, mesmo nas áreas onde fica caracterizado o interesse comum.

O receio é que esta decisão venha a desencadear uma “onda de municipalização dos serviços”, colocando em risco a viabilidade econômico-financeira das CESBs. Exemplo neste sentido é caso do município de Teresina, capital do Piauí, onde o prefeito demonstrou a intenção de municipalizar os serviços de saneamento⁶⁴, o que coloca em risco a sustentação da AGESPISA – Companhia de Água e Esgotos do Estado do Piauí, face ao peso desta cidade em relação aos demais municípios no mecanismo de subsídio cruzado. Até o momento esta questão permanece sem solução, embora já exista um protocolo de intenções que visa a formação de um consórcio público de saneamento.

Outro receio em relação a uma possível “onda de municipalização”, desta feita no que diz respeito aos municípios de pequeno e médio porte, é que ela venha a induzir uma privatização desenfreada, como já aconteceu com o segmento de limpeza urbana no Brasil, resultando em serviços de péssima qualidade e sem qualquer tipo de regulação estatal ou controle social. Índícios dessa situação parece está acontecendo no Estado do Mato Grosso, que fez uma opção há dez anos de extinguir a sua Companhia Estadual de Saneamento assumindo o passivo e transferindo para os municípios a responsabilidade pela gestão dos serviços. Esta situação é tão inquietante que o PMSS contratou uma empresa de consultoria para realizar o exame dos resultados desta experiência⁶⁵.

Por fim, um último receio advém da intenção, já declarada pelo Ministro das Cidades, de editar um decreto de regulamentação da nova Lei

⁶⁴ Importa destacar que, neste caso os integrantes da FNS ficaram contra a decisão do prefeito de Teresina de promover a municipalização dos serviços de saneamento (vide matéria: PI - Entidades se reúnem para tentar barrar a municipalização.

Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/noticias/noticiasdefault.asp?Id.Noticias=28185>>. Acesso em: 06/10/2006

⁶⁵ Ver documento: Solicitação de Propostas:SDP-40-9475/2006, Serviço de Consultoria para a realização do Estudo: municipalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado do Mato Grosso: diagnóstico, lições e perspectivas, (Set/2006).

do Saneamento, com o intuito de sanar algumas dúvidas, ainda que este procedimento não se faça necessário. Espera-se que esta não seja uma estratégia que venha promover retrocessos visando a atender pressões de grupos ainda não satisfeitos com os termos da nova legislação do saneamento, até porque isso causaria reação e instabilidade à nova Lei.

CAPÍTULO 3. A PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO.

Apresentado o quadro geral do Setor de Saneamento e os principais desafios associados à universalização, neste Capítulo, tendo-se em conta os objetivos deste estudo, são apresentadas as experiências já realizadas de participação do setor privado, em suas diferentes modalidades, que contribuem para elevar os investimentos no Setor, bem como são também examinados os principais obstáculos à ampliação desta participação.

3.1 – EXPERIÊNCIAS JÁ REALIZADAS DE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO.

O processo de transferência das empresas estatais para o setor privado no Brasil teve início em 1979, ainda no regime militar. A primeira ação precursora do processo de desestatização¹ ocorreu com a instituição do Programa Nacional de Desburocratização, através do Decreto nº 83.740, visando simplificar e dinamizar o funcionamento da Administração Pública – desregulamentação administrativa. Posteriormente, em 1981, buscando cumprir uma série de ações daquele Decreto, o Governo criou efetivamente o Programa Nacional de Desestatização, por meio do Decreto nº 86.215/81.

O Programa de Desestatização do Governo Brasileiro estava inserido no processo de discussão e revisão do papel do Estado, que marcaria, em todo o mundo, as décadas de 80 e 90, sendo motivado pela escassez de recursos nas mãos do Estado para a manutenção da necessidade de investimentos, conjugado com a necessidade de aumentar o poder de competição das empresas no contexto dos mercados nacional e internacional, além de permitir ao Estado dirigir suas ações e recursos para as atividades próprias do governo.

Em sua versão inicial o Programa de Desestatização (desregulamentação econômica) restringia a criação de novas empresas estatais² e estabelecia diretrizes para a transferência das empresas sob controle do Estado para o setor privado, tanto das empresas públicas criadas pelo Governo quanto daquelas empresas que haviam chegado às mãos do

¹ A desestatização em sentido amplo não significa apenas a privatização de empresas, no sentido de transferir a gestão e o controle acionário ao setor privado. Significa também o reordenamento dos objetivos das empresas e do mercado sob a égide da desregulamentação, a concessão de serviços públicos e a descentralização. (Ver MAGALHÃES, 1994, p.13).

² Desde 1808 (com D.João VI) até o fim dos governos militares, em 1984, o Governo Brasileiro havia criado 582 empresas estatais (cf. Op. Cit.).

Estado mediante a assunção pelo Governo de empresas privadas em processo falimentar³.

Para efeito de caracterização, o processo de desestatização no Brasil pode ser dividido em quatro etapas. A primeira etapa, que marca a fase inicial, compreende o período de 1979-1985⁴; a segunda etapa constitui o período de 1985 a 1990⁵; a terceira o período de 1990 a 1994⁶; e a quarta etapa o período de 1995 ao término do segundo Governo FHC, quando acontece a quebra da reserva de mercado dos monopólios estatais (exemplo do setor de telefonia) e as mais importantes concessões dos serviços de utilidade pública.

Esta quarta etapa é aquela que interessa mais de perto aos objetivos deste trabalho, pois é nela em que pela primeira vez as empresas estatais de saneamento passam a ser alvo do processo de desestatização do Governo Federal, ao lado dos setores das ferrovias, rodovias, portos, energia e comunicação.

A aprovação, em fevereiro de 1995, da Lei das Concessões marca o começo desta importante e marcante etapa do processo de desestatização do Governo Brasileiro⁷. Neste momento teve início a etapa mais ousada e polêmica do processo de desestatização no Brasil, de vez que, setores inteiros dos monopólios estatais que caracterizavam a intervenção do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro foram, por completo e de uma só vez, transferidos à iniciativa privada⁸.

³ São exemplos a Companhia América Fabril, a Fiação e Tecelagem Lutfalla e a Livraria José Olympio Editora.

⁴ Nesta etapa foram realizados 42 processos de desestatização, sendo 20 empresas vendidas à iniciativa privada, 03 transferidas para os governos estaduais, 14 incorporadas a outras estatais e 02 passaram a fazer parte da administração direta do Governo Federal.

⁵ Esta etapa corresponde ao 1º Governo do período democrático que, na tentativa de resgatar o papel do Estado na economia, oficializa o programa de privatização, através do Decreto nº 91.991/85, que define os modelos de privatização que passam a serem utilizados a partir de então. Nesta etapa 42 processos de desestatização foram concluídos, com a privatização de 18 empresas, incorporação de 02, encerramento das atividades de 04 e transferência de 18 para os Governos Estaduais.

⁶ Esta etapa corresponde aos Governos Collor (que editou uma nova versão do programa de desestatização através a Medida Provisória nº 155/90) e Itamar Franco (que realizou modificações introduzindo novas diretrizes para a privatização, através do Decreto nº724/93), ocasião em que 32 empresas foram desestatizadas. Neste período completou-se a privatização dos setores de siderurgia e de fertilizantes, que incluíam quatro empresas que eram fortes demandantes de recursos da União.

⁷ No decorrer do primeiro Governo Lula ainda ocorreram várias privatizações, que estavam em curso ou foram priorizados por este Governo. Acreditava-se que após o Governo FHC as possibilidades de ocorrerem novas privatizações seriam cada vez menores. Contudo, sem fazer alardes o Governo Lula tem dado continuidade às privatizações.

⁸ Na última etapa do programa de desestatização, que corresponde ao governo FHC, 83 empresas foram privatizadas. Nesta etapa, além das empresas estatais de propriedade do Governo Federal, também foram

Sem querer tecer um juízo de valor sobre o processo de desestatização levado a cabo pelo Governo FHC, que extrapolaria os objetivos deste Estudo, o processo de privatização implementado nesta etapa teve como característica principal a forte influência exercida pela área econômica do Governo sobre as demais, no seu intuito de promover o ajuste fiscal e de combater o déficit público. Este fato levou a que as razões de ordem econômica prevalessem sobre os demais fatores tornando a privatização *um fim em si mesma e não um meio* para se alcançar os objetivos sociais e econômicos desejados. Não é por outra razão que, inicialmente, o programa de desestatização contou com considerável apoio, que foi aos poucos se diluindo convertendo-se em reação face às novas condições estabelecidas pelas empresas privadas prestadoras de serviço, nem sempre entendidas e bem aceitas pelos usuários.

A crise no Setor de Saneamento, que pode ser resumida no elevado déficit no atendimento, na dificuldade de financiamento dos operadores públicos, na ineficiência na prestação dos serviços e na inadequação do desenho institucional, levou a que a participação da iniciativa privada fosse propugnada como um meio visando a solução de uma longa lista de problemas, que podem ser assim caracterizados:

- Necessidade redução das perdas e racionalização do consumo d'água;
- Deficiência na área comercial das empresas, caracterizada pelo baixo nível de medição, falta de cadastro dos usuários e estrutura tarifária inadequada, gerando perdas de faturamento e arrecadação;
- Atendimento deficiente aos usuários, com demora ou falta de resposta às solicitações de serviços, além de dificuldades na comunicação;
- Excessivo quadro de pessoal, em razão do uso político da organização;
- Atraso com relação às oportunidades de modernização gerencial e tecnológica, contribuindo para a elevação dos custos operacionais;
- Descontinuidade administrativa, associada à gestão não-profissional;

- Baixo índice de cobertura dos serviços de esgotos, gerando problemas de saúde pública e poluição dos recursos hídricos; e
- Elevado grau de endividamento e, conseqüentemente, baixa capacidade de captação de novos financiamentos.

Em vista de tais questões, a participação da iniciativa privada passou a ser preconizada/justificada visando instaurar um novo equilíbrio entre as funções da iniciativa privada e do setor público visando atingir os seguintes objetivos:

- Propiciar uma nova fonte de financiamento para a ampliação da cobertura, complementar aos fundos públicos;
- Aumentar a eficiência operacional e a capacidade financeira do Setor;
- Agilizar a incorporação de novas tecnologias; e
- Elevar a qualidade dos serviços prestados (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1997, p.33).

Porém, pela já citada supremacia da área econômica sobre as demais, o Governo FHC, ao longo de todo o seu período, teve uma posição contraditória em relação ao Setor de Saneamento; pois, enquanto a equipe do PMSS - que via com simpatia a participação da iniciativa privada no financiamento e na prestação dos serviços - trabalhava com afinco na intenção de dotar o país de um novo marco institucional, prevendo uma proposta gradual de envolvimento do setor privado e uma estrutura de regulação que se preocupava em garantir a eficiência e o controle público e social sobre os serviços, com o cuidado de não desmontar a estrutura já instalada, a área econômica do Governo insistia na privatização em bloco das CESBs, o que revelava uma orientação de privatizar a qualquer custo as empresas do Setor, com a intenção última e finalística de reduzir o déficit público.

Com efeito, na gestão em tela, as prioridades do governo central se orientaram também para a desestatização das *empresas estaduais*, cuja concessão significava, além dos 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.

Neste contexto, sem que o Governo tivesse chegado a um denominador comum sobre o rumo a ser perseguido no Setor de Saneamento, tiveram início as iniciativas de privatização no Setor. Com efeito, “em 1994, antes mesmo da aprovação da Lei das Concessões (Lei nº

8.987/95)⁹, os municípios Paulistas de Pereiras e Biritiba Mirim, na época com 5 mil e 20 mil habitantes, respectivamente, foram os pioneiros na concessão da prestação dos serviços à iniciativa privada no ciclo atual¹⁰” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 45).

No período de 1995 a 1999, ocorreu o maior número de concessões¹¹, até hoje realizadas. Estas concessões aconteceram, principalmente, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, por razões que serão discutidas a seguir.

Nesse quadriênio, as concessões mais importantes, tomando-se como parâmetro o contingente populacional atendido, que aconteceram no estado do Rio de Janeiro, se deram nos municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, Região dos Lagos do estado, totalizando uma população da ordem de 410.000 habitantes. Outras concessões ocorreram ainda neste estado, envolvendo os municípios de Campos, Niterói e Petrópolis, atingindo uma população de mais de um milhão de habitantes.

Em São Paulo as experiências de participação da iniciativa privada, neste período, aconteceram nas cidades de Limeira, Birigui, Itu, Jundiá, Mauá, Ribeirão Preto, São Carlos, entre outras, abrangendo uma população superior aos dois milhões e duzentos mil habitantes.

Nas privatizações ocorridas no período em foco, de um modo geral, os municípios do Rio de Janeiro optaram pelo *instituto da concessão plena*, enquanto os de São Paulo preferiram as *concessões parciais do tipo BOT*, que pelo seu caráter parcial contribuem menos para a melhoria da eficiência e da gestão dos serviços.

Estas últimas concessões ocorridas em São Paulo se concentraram, principalmente, na implantação de estações de tratamento de esgotos, o que, segundo Parlatore, “pode ser explicado pela conjugação de três fatores: a) forte atuação do Ministério Público paulista, exigindo definição quanto ao tratamento dos esgotos; b) o temor dos titulares de perder o controle pleno dos serviços pelo seu valor político; c) a presumida capacidade dos titulares

⁹ Este fato foi possível porque antes mesmo da aprovação da Lei de Concessões pelo Governo Federal, alguns estados da federação, a exemplo de São Paulo e Pernambuco, já tinham aprovadas as suas leis estaduais de concessões dos serviços públicos.

¹⁰ No século XIX existiram várias concessões de serviços de saneamento sob a responsabilidade da iniciativa privada. Algumas destas concessões perduraram até o início do século XX.

¹¹ Em agosto de 1996 foi criada a ABCON reunindo 44 empresas privadas às quais foram outorgadas concessões plenas ou parciais, bem como participações em concessionárias públicas.

de resolver os demais problemas dos serviços” (PARLATORE, 2000, p.301).

Importa observar que, as privatizações realizadas, nos estados do Rio de Janeiro¹² e São Paulo, em sua maioria, se deram em municípios que não haviam delegado seus serviços de saneamento às companhias estaduais desses estados, isto é, detinham em seu poder a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento, que eram realizados por autarquias municipais de saneamento, muitas delas carentes de recursos para promover a necessária expansão dos serviços, muito embora estas autarquias não acumulassem dívidas elevadas.

Considerando a complexidade do cenário para a reestruturação das concessionárias estaduais e as dificuldades para o estabelecimento do novo marco regulatório, tendo em vista a viabilização da privatização em larga escala, não é difícil compreender porque a iniciativa privada, de saída, buscou promover as primeiras concessões junto aos municípios que possuíam serviços autônomos ou estavam recuperando o controle de suas concessões sob domínio das CESBs. Até porque, como observa Sanchez, “nesses casos a lei de concessões era suficiente e bastaria ao chefe do executivo municipal obter a aprovação junto ao legislativo municipal” (SANCHEZ, 2001, p.05).

Com efeito, o grande número de concessões ocorrida nos estados do Rio de Janeiro e em São Paulo, foi devido ao conjunto potencialmente promissor de serviços municipais aptos a serem privatizados, em decorrência não apenas do grande número de população atendida, mas, também, pelo nível de desenvolvimento econômico de seus municípios.

Particularmente no caso de São Paulo, para se ter uma idéia do tamanho de seu mercado, dos 625 municípios paulistas¹³, em 1995, 295 tinham condições legais de privatizar os serviços municipalizados de saneamento, sendo que destes, 54 possuíam mais de 50 mil habitantes, porte mínimo para garantir a rentabilidade esperada. Ademais, como observa Zveibil, “o processo de privatização neste estado também foi facilitado pelos seguintes fatores: (i) as autarquias municipais eram pouco endividadas; (ii) os níveis de cobertura eram altos; e (iii) a modalidade de concessões

¹² Neste estado, na verdade, muitas das concessões municipais outorgadas à iniciativa privada haviam sido anteriormente delegadas à CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro, mas os prefeitos e a população estavam insatisfeitos com os serviços prestados por esta companhia de saneamento, o que resultou em distratos amigáveis e litigiosos.

¹³ Os demais 330 municípios eram operados pela SABESP em 1995. Atualmente, o estado de São Paulo tem 645 municípios, dos quais 366 (56,7% do total) são operados por esta empresa.

escolhida foi a não-orenosa, o que não implicou em desembolso imediato pela compra dos ativos” (ZVEIBIL, 2003, p.167).

É importante assinalar também que, não foram os grupos privados internacionais os maiores interessados nas privatizações realizadas, o que se deu em apenas dois casos¹⁴. Nas iniciativas em pauta, os principais grupos privados interessados na privatização foram formados por empreiteiras de obras públicas, motivadas, por um lado, pela retração de seu mercado tradicional e, por outro, pela expectativa de poder seguir construindo obras por meio de suas concessões. Estes grupos de empreiteiras se associaram constituindo consórcios¹⁵, cuja principal dificuldade encontrada foi a de agregar uma empresa especializada na operação e gestão dos serviços, dada a inexistência de empresas privadas com este tipo de experiência no Brasil.

De fato, nas privatizações realizadas há uma predominância de determinados grupos e consórcios de empresas nacionais, de sorte que de um total de 20 concessões, algumas empresas se destacam por integrar diversos consórcios concomitantemente:

- Developer, em 05 concessões;
- Hidrogest, Multiserve, Cowan e Queiroz Galvão, em 04 concessões;
- Carioca e Tejofran, em 03 concessões;
- As demais em apenas uma ou duas concessões por empresas.

Ainda neste período, é importante destacar que, outras experiências de participação da iniciativa privada ocorreram no país, desta feita nos estados do Paraná, Tocantins e Ceará, envolvendo suas Companhias Estaduais de Saneamento. Nos dois primeiros estados a opção adotada foi a alienação parcial do capital de suas empresas de saneamento, respectivamente, a SANEPAR e a SANEATINS.

No tocante a SANEPAR, a operação de alienação de parte do capital da empresa envolveu uma companhia multinacional francesa: a Generale des Eaux¹⁶. Nesta associação o governo do Estado do Paraná continuou como acionista majoritário da SANEPAR, detendo 60% das ações da companhia, e vendeu 39,7% das ações para um parceiro estratégico, o Grupo Dominó,

¹⁴ A Lyonnaise des Eaux na concessão do município de Limeira em São Paulo e da empresa portuguesa Epal na Região dos Lagos no Rio de Janeiro.

¹⁵ Nos consórcios formados participaram empresas de consultoria especializadas em projetos de engenharia e grandes empreiteiras, entre as quais constam: a CBPO, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Carioca, Hidrogest, Multiservice, entre outras.

¹⁶ Este grupo passou a denominar-se posteriormente de Grupo Vivendi.

formado pelas empresas Vivendi, Opportunity e Copel. Nesta operação o grupo privado assumiu a Diretoria Econômico-Financeira da SANEPAR e aportou os recursos relativos a compra das ações na expansão dos serviços da empresa, que hoje se encontra presente em 344 municípios e em 270 distritos, atendendo cerca de 8,3 milhões de pessoas com água tratada, alcançando um percentual de cobertura de 98,6% da população urbana.

No caso da SANEATINS o Governo do Tocantins procurou de maneira semelhante à atração de um parceiro estratégico. Porém, neste caso o processo de alienação das ações foi um pouco diferente, pois o controle majoritário das ações foi transferido para o sócio privado, a EMSA – Empresa Sul-Americana de Montagem SA, que detém 76,5% das ações da Companhia. O conjunto final das ações pertence ao Governo do Tocantins, num percentual equivalente a 23,4% das ações e o restante ficou com outros acionistas. Atualmente, a companhia está presente em 118 municípios tocantinenses e um paraense, atendendo 98% da população urbana do estado com água tratada e 60% com coleta e tratamento dos esgotos.

No estado do Ceará a participação da iniciativa privada no processo de gestão da empresa de saneamento estadual, a CAGECE - Companhia de Água e Esgotos do Ceará, perseguiu um arranjo diferente dos casos anteriores. Neste estado, o Governo decidiu não alienar qualquer percentual do capital que detinha na CAGECE, por receio de perder poder no comando da empresa. A solução adotada foi de segregar uma área, entre aquelas de exploração da empresa, na capital do estado, e entregar a *operação e manutenção* dos serviços de saneamento à iniciativa privada.

A solução em foco foi concretizada mediante a celebração de um Contrato de Gestão¹⁷, com um parceiro privado, que vem realizando a operação e manutenção dos serviços na área previamente definida, nos últimos oito anos¹⁸. Com esta solução a direção da CAGECE tem buscado estabelecer uma comparação entre a gestão estatal e a privada, ao mesmo tempo que os resultados obtidos, considerados satisfatórios, em decorrência do maior nível de eficiência do parceiro privado, tem servido para impactar as demais áreas da empresa sujeitas, exclusivamente, a gestão estatal.

No quadriênio posterior, 1999-2002, processaram-se pela primeira vez no país concessões em capitais de estados. “A concessão mais significativa ocorreu no estado do Amazonas, em Manaus, em julho de 2000,

¹⁷ Embora seja esta a denominação adotada pela CAGECE, o contrato em tela trata-se, de acordo com a legislação brasileira, de um contrato de serviço, que se enquadra, portanto, no instituto da terceirização.

¹⁸ O contrato foi feito inicialmente para um período de cinco anos e já foi uma vez renovado.

quando a DRMA-Suez Ambiental¹⁹ passou a explorar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário servindo uma população de 1.373.181 habitantes” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p.46).

Neste mesmo período, a capital do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, também concedeu os serviços de saneamento, em outubro de 2000, para a operadora Águas de Guariroba²⁰, em uma concessão plena que atende 643.092 habitantes.

Deste período em diante a “onda privatizante” no Setor de Saneamento arrefeceu-se de forma considerável, em razão dos conflitos para o estabelecimento de um novo marco regulatório que traduzisse as estratégias de reorganização do Setor de Saneamento, em curso ao longo da década de 90, e, principalmente, por outras questões que serão discutidas com mais detalhes na próxima seção. Essa fragilidade, segundo Mello (2001), tornou essas primeiras concessões no Brasil verdadeiras aventuras.

Importa destacar também que, as concessões realizadas no período 1995-2002 não contaram com o apoio do Governo Federal, pelas razões já expostas, que impediram que se lograsse seguir os passos lógicos exigidos nos processos de reforma desta natureza, que deveriam partir da prévia regulamentação e regulação para depois, sob a orientação do governo central e demais níveis de governo, formatar as parcerias com a iniciativa privada.

No caso das concessões em foco, nenhuma foi modelada a partir das instituições do Governo Federal incumbidas de promover as ações no Setor, ou seja, o PMSS, o BNDES ou a Caixa Econômica Federal. A modelagem elaborada foi realizada por empresas de consultoria contratadas para este fim pelos municípios interessados em conceder os serviços, deixando dúvida se alguns editais de licitação não foram feitos de maneira direcionada a determinadas empresas.

A despeito deste fato, em 1999, por intermédio do BNDES, o Governo Federal publicou os editais para contratação de consultoria visando a desestatização da COMPESA (PE) e EMBASA(BA) e , posteriormente, entre 2001 e 2002, a agenda de privatização deste Banco chegou a anunciar os editais para privatização daquelas duas primeiras companhias e mais da

¹⁹ Suez Ambiental é o nome que a Lyonnaise des Eaux passou a adotar a partir do ano 2000.

²⁰ Nesta operação a iniciativa privada ficou com 91% das ações e a SANESUL – Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul, então com a concessão dos serviços, deteve 9% das ações. Atualmente, o controle acionário passou para outro grupo privado que adquiriu 100% das ações.

CAERN (RN) e CESAN (ES)²¹, que, entretanto, não saíram do papel, muito provavelmente pela avaliação negativa de que não haveria parceiros privados interessados na compra destas empresas, em decorrência da baixa taxa de retorno do capital a ser investido pelos parceiros privados.

Atualmente as concessionárias privadas atendem a um contingente populacional de aproximadamente 9,0 milhões de pessoas, em 210 municípios do país, o que representa cerca de 4,7% da população brasileira ou ainda 3,7% dos municípios²². Nestas concessões, segundo dados da ABCON, até dezembro de 2006, a iniciativa privada já havia investido o montante de 1,5 bilhões, que representa 37,8% dos investimentos previstos nos contratos, e a previsão é de que até 2011 mais de um bilhão sejam investidos. Isso significa que até esta última data as operadoras privadas terão investido mais de 50% do montante estabelecido nos seus contratos que vencerão entre 2020 e 2025.

Além das concessões anteriormente descritas, uma outra importante iniciativa que merece ser registrada, para os objetivos deste estudo, pela forma original e inusitada como vem se dando a parceria com o setor privado, e também pela postura em direção oposta as experiências até aqui analisadas, diz respeito à alternativa levada a efeito pela SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Nesta Companhia, que desponta entre as maiores empresas de saneamento em todo o mundo, o Governo do Estado, ainda na gestão do Governador Mário Covas, resolveu por em curso uma proposta de reestruturação da empresa, apoiado num movimento interno dos quadros de funcionários e de direção da empresa, tendo em vista a melhoria de seu desempenho econômico-financeiro e operacional, como também pela necessidade de ampliação do nível de cobertura dos serviços.

Nesta administração, a SABESP passou por um processo de ajuste financeiro, modernização de métodos e processos administrativos. Ademais, segundo Vargas, “a companhia promoveu a atualização de seus ativos, ajustou suas tarifas aos custos e necessidade de investimentos e reduziu seu nível de endividamento, tornando-se uma das empresas mais eficientes do

²¹ Para a CESAN o BNDES chegou a adiantar um empréstimo, a título de antecipação, por conta da privatização da Companhia de US\$ 112 milhões, que ainda não foram pagos pelo Governo do Espírito Santo. O Governo deste estado tem protelado o pagamento desta dívida e espera que o BNDES se torne sócio da empresa.

²² Segundo dados da ABCON obtidos no site desta associação, em 13/09/07, no endereço: www.abcon.com.br. Não fazem parte dos números indicados os municípios que integram as concessões da SANEPAR e SANEATINS.

País. Desde então, a empresa [...] vem apresentando superávit (lucro operacional) em seus balanços” (VARGAS, 2005, p.91)

O resultado obtido nesta reestruturação da empresa, permitiu ao governo paulista dar o seu passo mais ousado. De fato, com o objetivo de alavancar recursos financeiros visando avançar no sentido de alcançar a universalização dos serviços, a SABESP fez a opção de captar recursos, mediante a abertura do capital da empresa, promovendo a venda de ações na Bolsa de Valores: a BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo. Esta operação, que se revelou exitosa face aos indicadores positivos da empresa levou, em seguida, a SABESP a negociar um novo conjunto de ações na Bolsa Valores de New York, com o que a empresa tem se capitalizado e obtido recursos que vêm sendo utilizados nos novos investimentos.

O Quadro 3.1 apresenta de forma resumida as participações privadas existentes no Brasil, no Setor de Saneamento, até o presente. O autor apresenta nos APÊNDICES da Tese que deu origem a este livro quadro que mostra de forma detalhada as características gerais dessa participação.

Quadro 3.1 - Características gerais da participação do setor privado no saneamento

| Nº Município | Estado | População Atendida | Modalidade Concessão |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|
| 01 | Amazonas | 1.558.078 | Plena |
| 01 | Bahia | 1.620.000 | Esgoto |
| 01 | Ceará | 538.312 | Contrato de Gestão com a CAGECE |
| 01 | Espírito Santo | 190.808 | Plena |
| 28 | Mato Grosso | 640.342 | Plena |
| 01 | Mato Grosso do Sul | 749.942 | Plena |
| 04 | Minas Gerais | 56.072 | Plena |
| 05 | Pará | 4.400 | Plena |
| 1.620 | Paraná | 8.640.000 | Plena / Alienação Parcial de Capital |
| 10 | Rio de Janeiro | 2.085.164 | Plena |
| 01 | Santa Catarina | 34.448 | Plena |
| 24 | São Paulo | 5.721.071 | Plena / Esgoto / Água |
| 124 | Tocantins | 851.247 | Plena / Água |

Fonte: ABCON (2008), Elaboração Ronald Vasconcelos.

Nos contratos firmados com a iniciativa privada nos países em desenvolvimento, sendo a necessidade de investimentos substantivos no Setor um elemento-chave para as iniciativas de atração de parceiros privados, tem havido uma tendência internacional de se privilegiar as concessões ou variações de BOT. Essa tendência, que também tem se verificado na grande maioria dos contratos de saneamento já firmados no Brasil (vide Quadro 3.1 anterior), pode ser observada na figura 3.1 apresentada a seguir, que mostra em termos de contratos e investimentos os percentuais realizados nas categorias de concessões, BOT, alienação de ações e serviços de operação e manutenção.

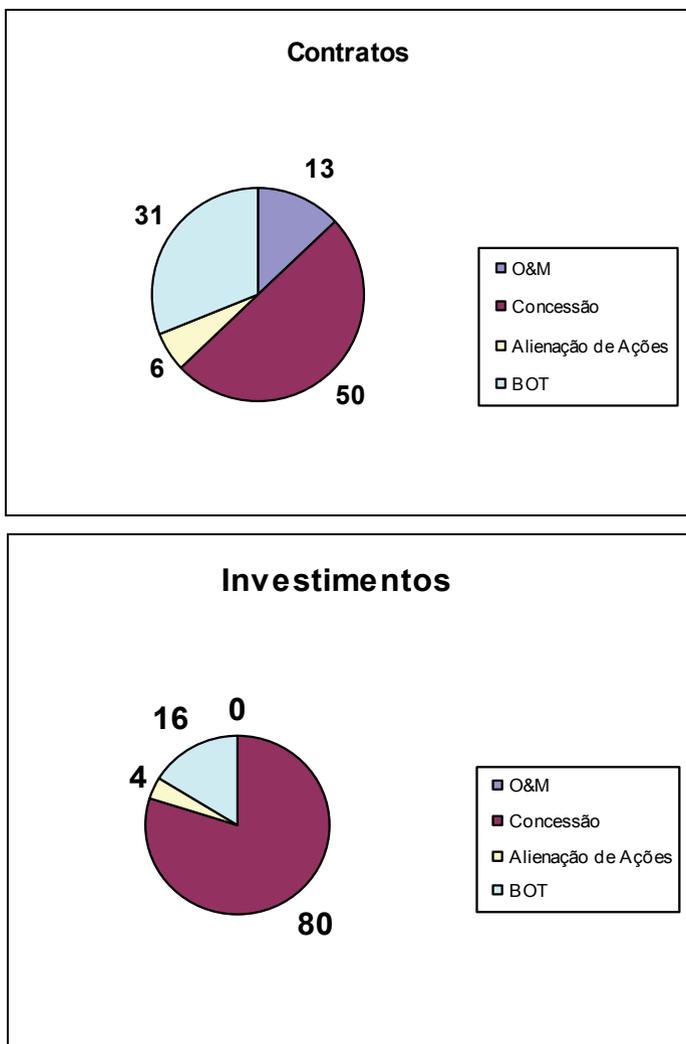


Figura 3.1 - Participação da iniciativa privada por tipo de contrato

Fonte: Silva (1999) e Ferreira (2005)

De acordo com a figura 3.1, nos países em desenvolvimento os contratos de concessão plenas ou parciais são os mais utilizados e representam 80% do investimento privado realizado no Setor. Embora ainda não exista estudo abalizado dando conta deste valor no Brasil, é possível se afirmar, com base no Quadro 3.1, anteriormente apresentado, que atualmente o percentual de concessões plenas ou parciais tem acompanhado a tendência internacional.

Não obstante esta tendência verificada é interessante observar, com base ainda no gráfico da figura 3.1 que, “mesmo havendo uma necessidade premente por investimentos privados, há uma proporção significativa de contratos de operação e manutenção (13%), que não aportam recursos, mas acenam com a possibilidade de uma gestão mais eficiente” (FERREIRA, 2005, p. 38).

Este último dado, permite-nos inferir que, com a consolidação do novo Marco Regulatório do Saneamento, face ao estágio atual de desenvolvimento do Setor, que não atingiu o seu *estágio de maturidade*, presume-se que haverá uma proporção elevada de contratos com a iniciativa privada para operação e manutenção de sistemas de saneamento.

De acordo com William G. Shepherd (1990), o Ciclo de Vida dos serviços públicos se dá em quatro estágios: **Início** – onde o sistema é inventado, sendo em geral protegido por patente e pelo Estado; **Crescimento** – onde o sistema cresce e se desenvolve, substituindo sistemas antigos; **Maturidade** – onde o sistema se torna completo, tanto em termos de tecnologia quanto em saturação do mercado; e **Competição** – onde o sistema evolui para um processo de competição, perdendo suas características de monopólio natural.

No Brasil, o Setor de Saneamento estacionou no 3º estágio e não vem experimentando inovações tecnológicas de modo a permitir uma reversão para condições competitivas. Logo, em razão do estágio atual do Setor de Saneamento, que não prescinde de uma atuação efetiva do setor público, mas exige, também, uma elevação do nível de eficiência dos serviços, é de se esperar para período próximo que, sob comando do setor público, a iniciativa privada venha ser desafiada a promover a operação e manutenção de sistemas de saneamento, em busca da obtenção de melhores indicadores de eficiência e qualidade dos serviços.

Com efeito, estima-se que nos próximos anos o número de contratos de serviço²³ ou de terceirização²⁴, envolvendo a realização de atividades específicas, bem como a operação e manutenção de sistemas de água e esgotos venha ser bastante ampliado; pois esta modalidade de parceria é a forma mais simples e aquela que importa um menor envolvimento por parte do setor privado, razão pela qual este tipo de parceria é considerado o primeiro estágio do processo de transferência de atividades do setor público para o privado no caso do saneamento.

Estes dois tipos de contratos são muito utilizados visando tirar proveito da eventual eficiência do setor privado na execução de determinadas atividades, sem transferir encargos referentes à operação do serviço como um todo. Além disso, são interessantes às empresas privadas de menor porte porque não impõem um alto investimento inicial por parte da contratada, sendo muito vantajoso para o setor privado pelo baixíssimo risco.

Portanto, quando o objetivo final é uma maior participação do setor privado, estes tipos de contratos, que se inserem no *Instituto da Terceirização*, servem como um mecanismo de aproximação gradual entre os setores público e privado, contribuindo para a consolidação de um ambiente de maior credibilidade e compromisso. Por este motivo, esta será, sem dúvida, uma modalidade de parceria entre o setor público e o privado que avançará de forma considerável.

Nesta direção, no âmbito do PMSS, com recursos obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, vem sendo preparado um programa de ação tendo como objetivo elevar o nível de eficiência das CESBs²⁵, mediante a diminuição do índice de perdas e outro conjunto de ações de natureza comercial e de atualização tecnológica visando elevar os indicadores de eficiência, no qual está previsto uma forte parceria com o

²³ Os contratos de serviços são muitas vezes inadequadamente denominados de contratos de gestão. Todavia, de acordo com as modalidades de parcerias com o setor privado já discutidas no primeiro capítulo deste estudo, no Direito brasileiro os contratos de serviços são na verdade um tipo de contrato que se enquadra no instituto da terceirização.

²⁴ Como observa Ferreira (2005:33), os contratos de terceirização e de serviço têm por objeto uma atividade específica, limitada, não integrante das atividades-fins das empresas de saneamento, tais como limpeza de tubulações, medição de consumo dos usuários, manutenção de hidrômetro e serviços de cobrança, além da operação e manutenção de partes ou áreas específicas dos sistemas de saneamento.

²⁵ A COMPESA figura entre estas companhias de saneamento que se encontram em fase de habilitação objetivando o recebimento de recursos deste Programa.

setor privado, na realização de atividades por meio de contratos de terceirização²⁶.

Como condicionantes a ampliação da participação da iniciativa privada, no âmbito das experiências já em curso no país, e naquelas que estão por vir, um fator tem se destacado impedindo o avanço. Este fator diz respeito à necessidade de definição de novas fontes de financiamento, capaz de atender aos requerimentos do setor privado.

Com efeito, a questão relativa à ampliação das fontes de recursos financeiros, está ligada à necessidade de aumento do crédito para o setor privado. Este é um desafio crucial do Setor de Saneamento, que também se verifica nos serviços prestados pela iniciativa privada, pois a experiência internacional revela que os operadores privados não dispõem ou disponibilizam grandes parcelas de recursos para investimentos, buscando, via de regra, o financiamento via sistema financeiro ou através de ganhos proporcionados pela cobrança da tarifa.

Assim, faz-se necessário que sejam estabelecidas linhas de financiamento, a juros e prazos compatíveis com a *rentabilidade* do Setor de Saneamento, o que atualmente somente é feito pelas agências públicas, que financiam investimentos com padrão próximo ao requerido pelas atividades do Setor.

Face à esta questão, ainda em 1997, no contexto da quarta etapa de Programa de desestatização do Governo brasileiro, o Conselho Curador do FGTS aprovou uma resolução autorizando a aplicação de 10% dos recursos previstos para o Programa Pró-saneamento²⁷ no financiamento a empresas concessionárias privadas.

Seguindo esta mesma orientação, em fins do ano de 1997, a CEF (enquanto entidade financiadora do Setor de Saneamento) e o BNDES (no papel de órgão executivo do Programa Nacional de Desestatização e financiador do setor privado) firmaram convênio de cooperação mútua visando incentivar o processo de desestatização do Setor, destacando-se como resultado a instituição do Programa de Fomento à Parceria Público/Privada para a Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – PROPAR, tendo os seguintes objetivos: (i) fomentar a participação de empresas privadas no saneamento; (ii) fortalecer

²⁶ Para informações detalhadas sobre este programa de ações o leitor pode consultar: Ministério das Cidades - Solicitação de Propostas: SDP-MI-028/2007.

²⁷ Um dos programas da Caixa Econômica Federal destinado ao financiamento de ações de saneamento.

o poder concedente para a implantação de um sistema de regulação eficiente; (iii) incentivar ações de cooperação entre municípios de uma mesma bacia hidrográfica; e (iv) melhorar a prestação dos serviços de forma sustentável. O referido programa oferece financiamento para a contratação de empresas de consultoria objetivando a elaboração de uma modelagem, que depois de autorizada pelo titular dos serviços, poderá resultar em uma concessão (plena ou parcial), ou na constituição de uma empresa de economia mista público/privada.

Posteriormente como desdobramento do PROPAR, em 1998, a CEF instituiu o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento – FCP/SAN, com o objetivo de oferecer financiamento de obras e serviços a serem executados pelas concessionárias privadas, bem como de atender as concessões estudadas e modeladas no PROPAR, com recursos provenientes da CEF e do BNDES.

A finalidade do FCP/SAN foi a de criar uma alternativa de ‘funding’ através da utilização de instrumentos de captação de recursos no mercado de capitais, ao invés de oferecer empréstimo de instituições financeiras públicas. Como observa Parlatore, “no atendimento da demanda dos concessionários privados, a CEF atua na estruturação das operações financeiras, como prestador de serviços e investidor. Na prestação de serviços, a CEF atua na montagem de operações de securitáveis de recebíveis - OSRs, ofertas públicas iniciais – OPIs e análise dos ativos financeiros do setor, em parceria com outras instituições” (PARLATORE, 2000, p.299).

A abertura desta linha de financiamento ao setor privado foi bastante criticada pelos atores presentes no Setor contrários a qualquer tipo de parceria com a iniciativa privada. Para estes atores, o argumento sustentado pelo Governo FHC de que não havia recursos públicos para atender a demanda dos investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento era uma balela. Pois, para os atores integrantes deste grupo os recursos existiam, mas o Governo preferia contingenciá-los para o uso dos operadores públicos, enquanto favorecia o financiamento às empresas privadas.

Esta crítica, entretanto, parecia desconhecer a baixa capacidade de endividamento e de pagamento de grande parte das empresas públicas atuantes no Setor, bem como dos estados e municípios que detêm o controle dos ativos destas empresas, que em geral não reúnem condições de suportar suas obrigações financeiras.

Com efeito, em razão, sobretudo, deste tipo de dificuldade é que, durante anos consecutivos, nem mesmo os recursos públicos disponíveis foram integralmente aplicados, em decorrência tanto das dificuldades financeiras dos operadores públicos, estados e municípios de honrar a contrapartida dos empréstimos realizados, quanto pela incapacidade desses operadores de manter até uma carteira de projetos prontos para serem financiados. Exemplo dessa situação tem sido a incapacidade recorrente dos operadores públicos de utilizar integralmente os recursos disponíveis no FGTS, o que levou o Governo Federal a utilizar, recentemente, os recursos deste fundo para financiar outros setores de infra-estrutura, além de habitação e saneamento, no âmbito das ações em curso no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Em que pese o esforço do Governo Federal em procurar disponibilizar recursos visando ampliar a participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento, durante o período 1997-1998, não há registro da tomada destes recursos pela iniciativa privada. Entretanto, entre os anos de 1999 a 2003 os operadores e grupos privados em atuação no Setor passaram a recorrer a utilização destes recursos, registrando-se a tomada de financiamentos por 10 operadores, junto ao BNDES, no montante de US\$ 200 milhões, financiados com recursos do FAT²⁸. Muito provavelmente, esse número de empréstimos não foi ainda maior porque os investimentos previstos por alguns operadores vinham sendo postergados em função de pendências judiciais e administrativas nos contratos de concessão firmados.

Cumprir destacar que, desde o início do Governo Lula, tem crescido a procura por esta linha de recursos, o que tem sido motivado basicamente por duas razões: em primeiro lugar, em várias das concessões já realizadas aconteceram mudanças nos operadores e/ou nos acionistas detentores das concessões, o que implicou em modificações no controle acionário decorrente da venda e compra de ações dos operadores por novos sócios; e, em segundo lugar, por pressão da população, de grupos de ambientalistas, dos governos municipais e do ministério público, muitos operadores foram obrigados a adiantar suas metas de ampliação dos serviços, o que resultou numa necessidade antecipada de busca por novos recursos financeiros.

No tocante à performance dos serviços operados pela iniciativa privada, praticamente inexitem, até o momento, estudos sistemáticos que avaliem o impacto da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento.

²⁸ Conforme informação de Zveibil (2003).

Até pela curta duração das experiências em curso, não existem informações consolidadas que possibilitem uma ampla avaliação do ingresso dos grupos privados no Setor de Saneamento, que permita estimar o grau de melhoria dos serviços, nas áreas operacional, financeira e de gestão das empresas, bem como no que se refere à qualidade dos serviços. Sequer existem estudos consolidados que avaliem os dois fatores que têm sido utilizados, mais frequentemente, para justificar a participação da iniciativa privada no Setor: a melhoria da eficiência e o aporte de recursos necessários aos investimentos que se fazem prementes. Também, não há estudos que demonstrem a melhoria de acesso aos serviços pelos diferentes grupos sociais, o avanço no que tange ao estabelecimento da regulação, ou o grau de melhoria institucional do titular dos serviços na condução do processo de concessão de longo prazo e sua habilidade para ajustar as falhas que possam ter ocorrido. Este tipo de deficiência indica que, decerto, este será um campo vasto de análise em futuro próximo.

Face à esta questão, passados mais dez anos do início das primeiras concessões ao setor privado, o PMSS, no final do ano de 2006, deu início à realização um estudo, recentemente concluído, cujo objetivo foi examinar o impacto da participação do setor privado na provisão de serviços de saneamento no Brasil²⁹. Este estudo, que não estabeleceu comparação entre os serviços prestados pelos setores público e privado, associou as análises técnicas com a satisfação da população. Nestes termos, entre outros resultados, 88% dos usuários pesquisados perceberam aumento dos investimentos e 89% reconheceram que os serviços melhoraram³⁰.

Não obstante a inexistência de trabalhos substanciais sobre o assunto, nos últimos três anos, dois estudos no campo acadêmico, adotando metodologias diferentes, se detiveram a examinar esta questão. São os estudos de Zveibil (2003)³¹ e Vargas (2005)³²; o primeiro tomando como

²⁹ Ver Ministério das Cidades. Solicitação de Propostas: SDP-40-9204/2006: Serviço de Consultoria para a realização de estudo sobre avaliação do impacto da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil.

³⁰ Este estudo, realizado pelo PMSS, contou com a participação de um grupo formado por 11 entidades, coordenadas pela ABES e ABCON, e teve como objetivo realizar uma revisão da participação da iniciativa privada nos serviços de saneamento, além de divulgar seus resultados globalmente. É uma iniciativa que visa alimentar o Global Water Scoping Process, da Conferência Internacional da Água do qual o Brasil faz parte através da ASSEMAE.

³¹ O Estudo realizado por Zveibil buscou comparar o desempenho de 04 grupos de prestadores de serviço (as concessionárias estaduais, os prestadores de serviço microrregionais, os prestadores de serviço locais públicos e os privados) tomando como parâmetro 04 tipos de indicadores integrantes do SNIS, a saber: índice de perdas, tarifa média praticada, despesa com o serviço por metro cúbico faturado e índice de produtividade –economias/pessoal total empregado.

amostra cerca de 21 municípios localizados nas diferentes regiões do país (80% dos quais na região Sudeste) e o segundo dirigido apenas a três concessões, envolvendo 07 municípios, um em São Paulo (Limeira) e os demais no estado do Rio de Janeiro (Niterói e mais cinco na Região dos Lagos: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia), considerados emblemáticos por este último autor, face às condições controversas em que foram as concessões realizadas.

Estes dois estudos apontam, de um modo geral, uma melhoria da performance dos serviços prestados pelos operadores privados, no que concerne, principalmente, a diminuição das perdas, aumento dos investimentos e não elevação das tarifas³³. Mas, não se logra, através dos dois estudos realizados, qualquer evidência definitiva que sobreponha as concessões privadas àquelas geridas pelas CESBs ou autarquias municipais. Na verdade, qualquer análise definitiva exige o aprofundamento dos estudos que deve, inclusive, incorporar variáveis de natureza qualitativa, capazes de dar conta de traços diferenciadores como: dificuldades, facilidades geográficas, histórico da gestão, características do processo de concessão, entre outros, que condicionam os resultados alcançados em cada caso.

Os resultados obtidos sugerem que é preciso superar o debate político-ideológico de mera resistência à participação da iniciativa privada, que ainda marca as principais entidades representativas atuantes no Setor, para discutir as condições que permitam maximizar a oportunidade de participação do setor privado. Certamente, uma destas possibilidades será o desenvolvimento dos mecanismos já criados e das fontes de financiamento para os operadores, tanto públicos como privados, além de maximizar a participação do setor privado na operação e manutenção dos serviços existentes. Pois, parafraseando Vargas, “há que se reconhecer, que a participação da iniciativa privada, embora crescente, deverá ser sempre minoritária, dadas às desigualdades tanto de natureza física como estruturais de distribuição de renda entre os grupos sociais, estados e municípios do país” (VARGAS, 2005, p.255).

³² A pesquisa realizada por Vargas é um Estudo de Caso que considera em sua análise, entre outros aspectos, as características dos municípios e dos serviços de saneamento, o processo de privatização e o contrato de concessão celebrado, a política tarifária adotada, a questão social envolvida na prestação dos serviços e o resultado parcial da privatização realizada.

³³ Sob este aspecto importa destacar que, as estruturas tarifárias acompanharam os modelos tradicionais em vigor no país, baseados em consumo mínimo, progressividade, categorização dos usuários. Além disso, as tarifas das CESBs foram utilizadas como teto ajudando a rebater acusações de que a privatização é prejudicial aos consumidores.

3.2 – OBSTÁCULOS À AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA.

A recente aprovação da Lei nº 11.445/07 que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento significa, para a maioria dos atores presentes no campo do Saneamento, a abertura de um período de perspectivas alvissareiras para o Setor.

Vislumbram estes atores que com esta regulamentação o Setor venha a ganhar grande visibilidade para os investidores, tanto públicos quanto privados, pois a nova Lei traz segurança jurídica e regras claras, o que vai ajudar a atrair os investimentos necessários, pela criação de um ambiente estável que irá induzir os prestadores de serviço à prática de uma gestão plena, muito embora a Lei não trate da alocação explícita de recursos.

No período que ora se inicia, as perspectivas positivas ficam por conta do fim do imbróglgio institucional e da promessa de recursos decorrentes do PAC³⁴, além das expectativas do Governo Federal que espera atrair mais investimentos privados por meio da realização de Parcerias Público-Privadas – PPPs junto à iniciativa privada.

Por sua vez, a iniciativa privada também antevê um período de avanços significativos. Segundo o presidente da ABCON, apesar de alguns vetos da Lei nº 11.445/07 que preocupam particularmente os agentes privados, “com as novas regras a estimativa deste segmento é de saltar dos atuais 7% de participação no mercado para 30% em 2017, com investimentos nos próximos cinco anos que devem atingir mais de R\$ 5 bilhões” (REVISTA O EMPREITEIRO, 2007, p. 206).

Contudo, se uma parcela significativa dos agentes acena com esta perspectiva positiva, nem todos os atores vêem ‘mar de almirante’ para o Setor de Saneamento no Brasil. Para a AESBE existe o sentimento de que as medidas adotadas são ainda insuficientes para alavancar o Setor, pois persistem dificuldades que precisam ser removidas como a insuficiência de recursos e fontes de financiamento, regras burocráticas excessivas e desnecessárias que dificultam e atrasam a execução dos empreendimentos.

Os limites de endividamento das empresas públicas é também um entrave que precisa ser removido, sob pena de prejudicar o fluxo de investimentos. Outro gargalo importante para a implementação dos

³⁴ O PAC prevê investimentos em saneamento até 2010 da ordem de R\$ 40 bilhões, sendo R\$ 20 bilhões do FGTS, R\$ 12 bilhões do FAT e R\$ 8 bilhões decorrentes de contrapartidas de estados e municípios.

investimentos é a ausência de estudos de modelagem e a falta de projetos, que vão determinar o melhor modelo para a expansão dos serviços.

Outra questão adicional é a dificuldade que o Setor de Saneamento terá para se fazer prioritário na disputa por recursos públicos com a área social³⁵ e com os demais setores de infra-estrutura, que igualmente ao saneamento necessitam de um montante expressivo de investimentos. Segundo estudo da ABDIB³⁶, os investimentos necessários para promover o desenvolvimento econômico e social com modernização da infra-estrutura é algo em torno de R\$ 87,7 bilhões por ano, ao longo de uma década inteira. Somente na infra-estrutura de energia, para afastar o fantasma do apagão, faz-se necessário investimento da ordem de R\$ 504 bilhões, e em transportes são programados investimentos de R\$ 170 bilhões, nos próximos 20 anos, respectivamente. Já para zerar o déficit habitacional da população de baixa renda a Câmara Brasileira da Indústria da Construção estima que são necessários investimentos anuais de R\$ 17 bilhões por 15 anos³⁷.

Por sua vez, estados e municípios ainda não estão preparados para assumir as novas responsabilidades que só agora estão se iniciando, de planejamento, controle e regulação dos serviços, de forma a se adequar à nova legislação.

Se uma análise mais detalhada do Setor pelos atores públicos permite apontar um nível de obstáculos de difícil superação, situação semelhante é possível ser antecipada quando são analisadas as barreiras à ampliação da participação da iniciativa privada no Setor, face aos obstáculos de natureza política, econômica e institucional, entre outros, que impõem dificuldades que, se de *per si* já são consideráveis, estas se avolumam quando combinadas entre si.

De fato, uma barreira inicial – *de natureza institucional* - à ampliação da participação da iniciativa privada está na dificuldade que teria a maioria dos municípios brasileiros para romperem seus contratos de concessão com as empresas estaduais de saneamento - CESBs, assumindo a

³⁵ Sobre o assunto ver excelente artigo do ensaísta Roberto Cavalcanti de Albuquerque, intitulado: Dilema brasileiro, no qual este autor mostra o quanto cresceu os gastos na área social (que em 1987 representavam 38% dos dispêndios diretos da União e em 2005 alcançou o percentual de 75%), enquanto decresceram os investimentos federais (que se reduziram de 15% dos dispêndios diretos em 1987 para 3% em 2005). Logo, não havendo espaço para aumento da carga tributária, a questão que se coloca para o problema do cobertor curto é descobrir com que recursos serão financiados os investimentos imprescindíveis ao crescimento do país. O que implica que o governo deverá reduzir seus gastos e buscar incentivar o desenvolvimento com taxas de crescimento superiores aos atuais 4% do PIB.

³⁶ Ver matéria na Revista O Empreiteiro, julho de 2007, p. 240.

³⁷ Vide matéria no Jornal Diário de Pernambuco, p.B2, 02/04/2008.

seguir a gestão dos serviços de saneamento, ainda que com a intenção de repassá-lo a um prestador de serviço privado.

Em primeiro lugar, é importante uma reflexão sobre a rede urbana de cidades brasileiras. Pesquisa realizada no ano 2000, pelo IPEA/NESUR/UNICAMP, mostra que, dos 5600 municípios então existentes, haviam 1176 sedes de municípios com menos de 2000 habitantes, 3887 com menos de 10 mil e 4642 (82% do total) com menos de 20 mil com *status* legal de cidades, quando na verdade configuram um conjunto de núcleos urbanos de caráter essencialmente rural. Nesses últimos municípios a totalidade dos moradores sobrevive de rendimentos associados à agricultura, nenhuma residência é atendida por rede de esgoto e na grande maioria sequer existe uma agência bancária.

Considerar como cidades núcleos urbanos com menos de 20 mil habitantes traz problemas de toda sorte, principalmente do ponto de vista econômico e administrativo, no que se refere ao equilíbrio das contas públicas. Pois, cerca de 30% desses municípios não conseguem arrecadar 30% dos seus gastos. E, um número ainda maior vive exclusivamente das transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e de recursos provenientes da Previdência Social através dos repasses dos benefícios às pessoas aposentadas que neles residem. A rigor, o baixo nível da dinâmica econômica desses municípios não permite uma arrecadação tributária suficiente para arcar ao menos com as despesas de custeio.

A capacidade administrativa instalada nesses municípios, também, deixa muito a desejar. A máquina pública, via de regra, é desqualificada para a gestão de mecanismos sofisticados de controle, fiscalização e transparência da administração pública como o planejamento territorial, orçamento, processos licitatórios e de responsabilidade fiscal, o que provoca problemas, inclusive, de aprovação das contas públicas e colocam obstáculos às transferências intergovernamentais.

No tocante a administração dos serviços públicos os resultados são igualmente deficientes, mesmo naqueles programas/políticas onde o processo de descentralização da gestão pelos governos federal ou estaduais já foi realizada.

Além desses fatores, em Estados federativos com sistema partidário competitivo como o Brasil, a transferência de atribuições governamentais tende a estimular conflitos intergovernamentais, engendrando barganhas com custos políticos e financeiro de nível elevado para os governos sub-

nacionais em disputa. Como então esperar que a maioria dos municípios do país tenha condições de assumir de forma plena os serviços de saneamento?

Assim sendo, para promover a municipalização dos serviços de saneamento, caso os estados concordassem, o que reduziria os custos políticos, os municípios deveriam arcar com a parcela de endividamento das empresas de saneamento relativas aos investimentos realizados no município, bem como negociar os termos de transferência do patrimônio instalado e do quadro de pessoal. Além disso, passariam a arcar com os novos investimentos e com a gestão dos serviços, o que via de regra implica em vultosos investimentos. Estes dois fatores, custos políticos e financeiros, têm colocado de lado alternativa nesta direção. Isto explica porque a maioria dos municípios brasileiros rechaçou a idéia de assumir a gestão dos serviços de saneamento.

De outro lado, no processo de transferência da gestão de políticas públicas entre níveis de governo, um outro fator há que ser levado em conta, além dos custos políticos e financeiros: é o legado das políticas prévias, que no caso do Setor de Saneamento está relacionado à política levada a cabo pelas Concessionárias Estaduais de Saneamento (no âmbito ainda do PLANASA) que permitiu o Estado brasileiro avançar consideravelmente na prestação dos serviços e construir um patrimônio não desprezível (as CESBs), que atendem a cerca de 77% dos municípios do país, onde encontra-se localizada a “massa crítica” do Setor. Além do mais, estas empresas adotaram o regime dos subsídios cruzados³⁸, que se não é um sistema perfeito (podendo inclusive vir a ser aperfeiçoado), tem permitido essas concessionárias levarem os serviços de saneamento a localidades onde sem estes subsídios os serviços não seriam realizados³⁹, dada às desigualdades estruturais de natureza física, econômica, social, política e de capacidade administrativa dos governos municipais⁴⁰.

Todo esse conjunto de fatores aliado ao caráter monopolista dos serviços, aos elevados investimentos que se fazem necessários à

³⁸ No Estado de Pernambuco, a título de exemplo, dos seus 185 municípios em apenas 13 a prestação de serviços realizada pela COMPESA gera superávit, que através do mecanismo do subsídio cruzado permite a concessionária estadual levar os serviços onde sem este mecanismo seria praticamente impossível.

³⁹ Nos estados de Minas Gerais, Ceará e Pernambuco a arrecadação das concessionárias públicas nas capitais responde, respectivamente, por 40%, 80% e 38% da arrecadação, que pelo mecanismo do subsídio cruzado permitem as concessionárias transferir os recursos para financiar os serviços de dezenas de municípios deficitários do interior.

⁴⁰ Todo este conjunto de fatores explica porque o debate em torno da titularidade e da conseqüente municipalização é pouco consistente. De modo que para um maior aprofundamento sobre o assunto o leitor pode consultar Arretche, Marta (1999).

universalização e a sofisticação do processo de gestão tornam os sistemas de saneamento inviáveis, do ponto de vista econômico, de serem assumidos pelos pequenos municípios, deixando de ser atrativo ao setor privado, o que explica, em parte, porque o número de empresas privadas no Setor de Saneamento, desde o final dos anos 90 não se expandiu.

Por sua vez, a natureza federativa da organização político-administrativa do país dificulta também a formulação de um modelo padronizado de participação do setor privado, pois a multiplicidade de situações físicas, político-institucionais, jurídicas, econômico-financeiras e ideológicas, no âmbito municipal e estadual acentua a questão de interesses divergentes, em geral conflitantes, dificultando a definição de uma estratégia comum de participação do setor privado. Em muitos casos, essa questão impediu a clara definição desta estratégia e prolongou os conflitos entre as autoridades estaduais e municipais, prejudicando os esforços de inserção da iniciativa privada nas experiências já em curso no país.

Uma segunda ordem de obstáculo é de *natureza política* e diz respeito às reações corporativas e de resistência ideológica de agentes governamentais, sindicatos, associações de profissionais, ambientalistas, associações de defesa dos consumidores e ONGs ligadas à questão do saneamento⁴¹ que reagem fortemente a participação da iniciativa privada, enquanto são bastante complacentes quando a gestão é exercida por prestador de serviço de caráter público-estatal.

Com efeito, os agentes anteriormente citados costumam ‘marcar serrado’ e fazem exigências desproporcionais, muitas delas fora do escopo contratual firmado, quando se trata de serviços geridos pela iniciativa privada, numa espécie de ‘pacto surdo’ que tem como objetivo dificultar o agente privado na prestação dos serviços, o que tem contribuído para afastar, cada vez mais, as empresas privadas dos serviços de saneamento.

A pressão exercida por estes atores é, por sua vez, bastante diferente quando se trata de um prestador de serviço público, onde prazos, parâmetros de eficiência e metas de cobertura são sempre relaxados. É de tal ordem a discriminação, que segundo Freitas⁴² (2002) chega a se confirmar a máxima

⁴¹ Esse grupo de atores aliado a alguns partidos políticos e grupos religiosos tem se articulado numa ampla rede internacional com ramificações na América Latina, inclusive no Brasil, que se opõe a toda forma de “privatização” no campo do saneamento.

⁴² Freitas, Fernando Paulo (2002). Vide matéria em:

http://www.saneamentobasico.com.br/noticiasdefault.asp?Id_Noticias=9845.

que diz: *‘empresa privada é aquela que o governo controla e estatal é aquela que o governo não consegue estabelecer controle nenhum’*.

Estes agentes, que não estão interessados no diálogo e preferem marcar posição, adotam uma postura que se aproxima de algo como um “fundamentalismo de Estado”. Assim, insistem em continuar se posicionando contra a participação da iniciativa privada, como se desconhecêssem que não caberá ao setor privado, tampouco à sociedade, mas sim ao Estado (isto é aos governos nacional e sub-nacionais) desempenhar o papel de protagonista no desenvolvimento geral do saneamento no Brasil. Pois, qualquer análise consistente aponta que, dado o estágio de desenvolvimento do Setor, “caberá ao Estado brasileiro, não apenas a responsabilidade de investir diretamente na melhoria e ampliação do acesso aos serviços, mas também favorecer o aumento do investimento privado, onde este for viável e a capacidade do setor público estiver comprometida, sob condições institucionais que permitam minimizar os riscos e maximizar as oportunidades para que todas as partes (poder público, empresa privada, usuários e grupos de interesse) possam sair ganhando” (VARGAS,2005, p.37).

Cada um deste grupo de atores reage à participação da iniciativa privada por motivações diferentes. Lideranças sindicais e agentes públicos (funcionários e decisores) se posicionam contra a participação privada tendo em vista evitar as demissões que temem resultar deste processo - o que nem sempre acontece, pois depende do tipo de arranjo que venha ser adotado na organização da parceria público-privado - ou receiam perder o poder de comando que detêm no âmbito das concessionárias públicas.

Já as associações de defesa dos consumidores costumam ficar contra a parceria com a iniciativa privada por temerem um aumento dos preços dos serviços e uma maior dificuldade de se fazerem ser ouvidos e verem atendidos os seus pleitos quando se trata de serviço de utilidade pública prestado por uma empresa privada. Este é um tipo de questão que em alguns casos se apresenta verdadeiro, em decorrência, principalmente, de uma atuação deficiente do próprio setor público, no que diz respeito a fiscalização, ao controle e a regulação dos serviços, mas que aliás não se trata de uma questão exclusiva dos serviços prestados pelo setor privado. Muito pelo contrário, nas concessões já realizadas no Brasil as tarifas dos serviços ou foram menores que as anteriormente praticadas pelo setor público ou tenderam a se manter no mesmo patamar.

Por sua vez, os consumidores têm a disposição vários instrumentos para reivindicar os seus direitos, desde o Ministério Público e os órgãos de defesa dos consumidores até a vinculação de suas reclamações na mídia (que às vezes se mostra um instrumento mais eficaz pelas repercussões junto ao conjunto da sociedade). Se muitas vezes as ações destes agentes não resultam mais eficaz é por deficiências no âmbito do Poder Judiciário, em processos morosos com possibilidade de apelações intermináveis (mais uma vez uma falha de governo).

Já os ambientalistas e ONGs ligadas à questão do saneamento costumam se posicionar contrários à participação da iniciativa privada por razões de natureza ideológica e concretamente visando evitar restringir o seu campo de atuação, decorrente da prestação de serviços de natureza variada realizada por este grupo de atores; alguns de excelente qualidade e importância (que certamente continuariam a ser realizados, caso os serviços prestados passassem a ser executados por uma empresa privada), e outros nem tão bons assim, e com custos superiores aos oferecidos por outras entidades no mercado (empresas de consultoria, fundações, grupos de pesquisa das universidades e entidades para-estatais de prestação de serviço).

A difusão por estas últimas entidades, de forma inapropriada, de uma “cultura do direito à água”, sob o argumento de que a água não é uma mercadoria, também contribui de maneira significativa para dificultar a prestação dos serviços por qualquer tipo de operador, pois enquanto a população costuma pagar a pipeiros, por uma água de procedência duvidosa, valores de 3 a 4 vezes superior aqueles cobrados pelos operadores públicos, esta mesma população passa a se negar a pagar quando os serviços são fornecidos pelo governo sob a alegação de que é uma obrigação do Estado fornecer água⁴³, aumentando assim os custos dos serviços a serem suportados pelo governo e elevando os índices de inadimplência a valores inaceitáveis.

Esta situação contribui igualmente para uma “cultura de fraude da água generalizada”, decorrente das ligações clandestinas feitas para roubar e vender água da rede pública, bastante freqüentes em muitas cidades brasileiras, nas quais existem casos noticiados na mídia, inclusive, de depredação do equipamento público, como forma de evitar sua expansão e atendimento aos menos favorecidos. Isto tem elevado o índice de perdas dos

⁴³ No estado de Pernambuco, enquanto a COMPESA cobra R\$ 70,44 por 30 metros cúbicos, que corresponde ao consumo mensal de uma família de classe média, no mercado paralelo um caminhão-pipa, com 4 metros cúbicos chega a custar na média R\$ 85,00, ou seja cerca de 7,5 vezes mais por metro cúbico, por uma água de qualidade duvidosa.

operadores e tem feito que a venda da água por pipeiros tenha se tornado uma atividade muito lucrativa em algumas cidades do país.

Muito freqüentemente, há também uma recusa da população ao pagamento pelos serviços prestados quando da implantação de novos sistemas de esgotamento sanitário, o que tem levado alguns estados a promulgarem leis específicas, não só obrigando os usuários dos serviços a realizarem suas ligações à rede pública quando esta é posta a disposição, como também a serem obrigados a realizar o pagamento da tarifa de esgotos, condição fundamental ao ressarcimento dos empréstimos tomados pelas empresas de saneamento para promoverem a implantação deste tipo de serviço, indispensável ao tratamento completo dos efluentes e a proteção dos mananciais.

Situações desta natureza levam ao desequilíbrio econômico das concessões e significam redução do lucro e diminuição da rentabilidade na exploração dos serviços, que aliado a um processo de regulação deficiente, a fragilidade legal dos contratos (que é visto como um compromisso de governo e não do Estado) e a um ciclo eleitoral muito freqüente geram incertezas e riscos que contribuem de modo significativo para afastar o investidor privado.

Os fatores anteriormente colocados aliados às falhas de mercado e as dificuldades decorrentes do ajuste estrutural porque passaram muitos países do grupo chamado em desenvolvimento contribuíram para o malogro, principalmente na América Latina, de algumas megaconcessões privadas de saneamento⁴⁴ ocorridas na década de 90, com consórcios liderados pelas maiores companhias mundiais do Setor.

Essas megaconcessões se deram sob os auspícios das agências multilaterais e bancos de desenvolvimento que, ao longo da década de 90 passaram a preconizar um aumento da participação privada no Setor como estratégia central dos programas de ajustes, muitas vezes condicionando o

⁴⁴ De um modo geral, essa ênfase na participação privada representa uma mudança nas políticas internacionais anteriores de fomento ao Setor, que valorizavam a capacitação das comunidades e governos locais na prestação dos serviços, especialmente no âmbito da política de água e saneamento do Banco Mundial e do PNUD. A principal razão para esta mudança estava numa avaliação de que a estratégia anterior de apoio à modernização e capacitação dos operadores públicos teria fracassado na maioria dos países em desenvolvimento, uma vez que seu desempenho médio continuava padecendo de uma série de problemas como: incapacidade de recuperação dos custos (devido à defasagem das tarifas e índice elevados de inadimplência), reduzida capacidade de investimento, altas perdas de faturamento, endividamento excessivo, manutenção precária, empreguismo e descontinuidade administrativa. Assim, o aumento da participação privada era visto como uma forma de forçar a reestruturação ou reforma do Setor nos países em desenvolvimento.

acesso aos créditos, a liberação do mercado nesta área ou a própria renegociação da dívida externa.

Entretanto, a forma como foram implementadas estas megaconcessões, que aconteceram na Argentina, Bolívia, Colômbia e Uruguai, estavam fadadas ao insucesso pela falta de uma política de saneamento adequada à realidade destes países, que estavam vivendo no meio de uma aguda crise econômica associada a um processo de hiperinflação e ao colapso das finanças públicas, decorrentes inclusive do fracasso das políticas de ajuste⁴⁵; situação que contribuiu de modo significativo para uma rejeição da população à prestação de serviços públicos pela iniciativa privada.

O insucesso destas concessões, que teve como caso emblemático o da província de Cochabamba na Bolívia (na qual um reajuste insuportável da tarifa combinado ao controle da concessionária sobre os recursos hídricos gerou conflitos com comunidades de irrigantes rurais), terminou por gerar fortes protestos da população, que culminou com a famosa “guerra da água”, que além de causar uma morte e ferir dezenas de pessoas, teve como consequência o cancelamento da concessão após apenas seis meses da assinatura do contrato.

Esses fatos e outros de natureza semelhante vieram a contribuir de modo significativo para a rejeição da população à prestação dos serviços por meio de uma empresa privada e passaram a servir de exemplo aos atores que se manifestavam contra a participação privada no Setor, fortalecendo seus argumentos e concorrendo para impedir o avanço da iniciativa privada no saneamento, ainda que sob outros modelos de parceria e formas de associação.

Possivelmente, o fato mais marcante do “movimento orquestrado” pelos atores que se posicionam contra a participação privada no Setor seja a

⁴⁵ O malogro destas concessões em muito contribuiu para esfriar as expectativas das agências multilaterais de cooperação, de que o capital privado internacional pudesse ser o agente central de um novo impulso de modernização e expansão acelerada da infra-estrutura nos países em desenvolvimento. Por sua vez, o fracasso das políticas neoliberais de ajuste estrutural em países como a Argentina e Rússia, sob pressão do FMI e influência do Banco Mundial, resultaram numa nova conjuntura pós-consenso de Washington, na qual se detectam mudanças importantes no discurso destas agências no sentido de uma autocrítica às posições anteriormente defendidas. De fato, em seu Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2004, o Banco mundial se opõe à posição simplista de que a participação privada possa ser uma panacéia para superar a ineficiência e os déficits de cobertura dos serviços públicos em países em desenvolvimento, reconhecendo as limitações do setor privado e o papel preponderante de Estado no atendimento às populações mais pobres (ver world development report 2004: making services work for people, resumo disponível em: <<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004>>).

recente aprovação, no Uruguai, de uma Emenda Constitucional que define o acesso à água como “direito humano fundamental” e estabelece que os serviços de saneamento básico devem ser prestados *exclusiva e diretamente por pessoas jurídicas estatais*, cancelando as concessões privadas vigentes no país⁴⁶.

Face à estas questões, como coloca Vargas (2005), diante dos reveses ocorridos em contratos de concessão de grande porte na Argentina (nas províncias de Tucumán e Buenos Aires), na Bolívia (Cochabamba) e nas Filipinas (Manila), entre outros, as próprias companhias privadas transnacionais que se beneficiaram das políticas pró-mercado dos bancos e agências multilaterais de cooperação já se mostram bem menos otimistas quanto à expansão de seus negócios nos países em desenvolvimento.

Com efeito, em 2003, o grupo Suez-Lyonnais des Eaux, líder mundial da prestação de serviços urbanos de saneamento anunciou um drástico recuo em sua estratégia de expansão nos países em desenvolvimento, que incluía uma redução de um terço nos investimentos correntes. Pouco depois, outras grandes corporações multinacionais que atuam no Setor, como o grupo Vivendi e a Thames Water (hoje controlada pelo grupo alemão RWE, mais ativo no setor de energia), se declaram igualmente reticentes quanto à expansão de seus investimentos nos países menos desenvolvidos na conjuntura atual, procurando voltar-se preferencialmente para os mercados norte-americano e japonês.

Segundo Hukka e Katro, de um modo geral, em todo o mundo, “estaria havendo uma inflexão na tendência de crescimento do investimento privado no Setor, que após atingir o ápice em 1997, estaria se expandindo a um ritmo muito lento, tendo diminuído sua participação relativa para menos de 5% do investimento global” (HUKKA, 2003, p.95).

Michel Camdessus examinando essa problemática comunga da mesma posição e afirma que a água não é o novo eldorado que algumas ONGs alteroglobais descrevem; longe disso.... Para este estudioso a questão “não é tanto de limitar o papel dos investidores privados do que os incentivar a reinvestir no setor da água quando muitos sonham em sair. Depois de alguns anos e após ter perdido muito dinheiro em certos contratos, as empresas privadas multinacionais se tornaram desconfiadas e desejam diminuir seus riscos nos países emergentes e em desenvolvimento⁴⁷. Os

⁴⁶ Esta Emenda Constitucional foi sancionada em 2003, por Tabaré Vázquez, primeiro presidente de esquerda da história do país, após a realização de um plebiscito.

⁴⁷ Segundo este autor com a exceção notável da China.

acionistas desconfiam e depois de ter aplaudido as investidas internacionais, se retraem, passando de uma posição extrema à outra” (CAMDESSUS, 2005, p.74).

Os investidores temem, em primeiro lugar, o contexto macroeconômico. Pois, nos países onde os investimentos são mais necessários os riscos são maiores. Investir neles requer, para compensar o elevado risco, que a remuneração seja superior as praticadas internamente.

Em segundo lugar, está é uma característica própria do Setor, no qual os investimentos têm longa duração tornando-os mais difíceis. No Setor de Saneamento os investimentos iniciais são altos e só começam a dar os primeiros resultados em prazos não inferiores a oito anos. A rentabilidade de um projeto é então avaliada em longa duração que justificam contratos de concessões acima de 25 anos. O retorno dos investimentos acontece num prazo muito mais longo do que no caso do setor de energia, transporte ou telecomunicações, o que torna o investimento em saneamento muito menos atrativo que os demais setores de infra-estrutura e mais sensíveis a diferentes formas de risco: risco político, risco de ruptura ou modificações abusivas do contrato, risco de troca dos operadores, risco por deficiências na regulação dos serviços, e até risco e custos adicionais ligados a corrupção. Pode ainda ser anexado a esta lista de riscos, os insucessos ocorridos nas malfadadas megaconcessões realizadas em alguns países do grupo dos chamados em desenvolvimento⁴⁸.

A realidade do investimento privado no setor da água está muito longe do que seria necessário. Como observa Camdessus, “quando se considera o conjunto dos investimentos privados em todos os setores de infra-estrutura, a água não representa nos últimos anos mais que 5% do total. O problema é então o interesse muito pequeno do setor privado e não sua presença invasiva” (CAMDESSUS, 2005, p.75).

O mesmo Camdessus chega a ser pessimista ao dizer que: *a água está órfã e que o balanço do Setor é sombrio.*

De fato, o número dos grandes operadores privados em todo o mundo não pára de diminuir. De mais de uma dúzia no início dos anos 90,

⁴⁸ Segundo Camdessus, a Suez-Lyonnaise des Eaux perdeu na ordem de um bilhão de dólares em Buenos Aires pela desvalorização do peso. Enquanto os investimentos eram financiados em dólares, as receitas eram em pesos. Até o momento em que as duas moedas estavam ligadas, as receitas cobriam os juros ligados aos empréstimos e os reembolsos. Quando o peso foi desvalorizado, a economia geral do contrato foi desequilibrada: a dívida permaneceu a mesma mas as receitas em dólares foram divididas por mais de três, colocando o operador em posição de falência.

hoje são menos de cinco. Os investimentos privados também diminuíram e os financiamentos públicos também. Os recursos gastos na provisão de água não representam mais do que 3% a 5% da ajuda pública ao desenvolvimento, menos de três bilhões de dólares, o que pode ser considerado irrisório.

No Brasil, de maneira semelhante aos demais países do grupo em desenvolvimento, ocorreu uma evasão das empresas multinacionais, nas poucas concessões em que faziam parte. Porém, o que é mais sintomático do desinteresse do setor privado nas concessões realizadas no país é que, na maioria das concessões outorgadas aos grupos nacionais, aconteceu um forte repasse destas concessões para outros grupos privados.

Associado ainda a toda esta problemática, mas de natureza não propriamente política, está a percepção que os políticos têm do Setor do Saneamento, cujas ações neste campo não trazem nada a ganhar para os políticos.

Via de regra, um político vai preferir inaugurar uma ponte, um viaduto, uma grande avenida, uma praça, uma escola ou um posto de saúde, em lugar de uma obra de saneamento, que em geral está enterrada e nem é perceptível ao cidadão comum. Ademais, como observa Camdessus, “*o saneamento, nos espíritos, não está associado a nada muito lisonjeiro*” (CAMDESSUS, 2005,p.71).

Numerosos são os políticos que consideram o saneamento até menos prioritário que as ações em saúde, educação e meio ambiente como se desconhecessem que o saneamento faz parte ao mesmo tempo da infraestrutura econômica e social de uma cidade, estando umbilicalmente ligado a praticamente todos os campos da gestão urbana.

Por sua vez, os políticos tendem a achar que as ações no campo do saneamento são perigosas, pois se traduzem muitas vezes em revisões tarifárias, negociações difíceis com o conjunto dos atores sociais e conflitos decorrentes da chegada de um novo operador; situações que impõem grandes preocupações e justificam uma grande prudência, pois o ganho eleitoral será fraco. Assim, *para o político é urgente esperar.....*

Um outro nível de obstáculo à participação da iniciativa privada diz respeito à questão da *regulação dos serviços*, pois há consenso que a falta de regulação nos serviços prestados pelas empresas públicas resultou, por um lado, em serviços com baixo nível de eficiência, e por outro, no desequilíbrio econômico-financeiro das concessões públicas, decorrente da falta de aplicação de regras adequadas de tarifação e de seu uso político como fator

de amortecimento do índice de inflação. Por essa razão, existe o receio de que esta situação venha a ser repetida nas concessões privadas, que vêm adotando, na maioria dos casos já em curso no país, o sistema de **regulação por contrato**.

No caso brasileiro, a regulação por contrato tem se caracterizado por se constituir numa modalidade de “*regulação sem regulador*”, que exige do poder público uma mudança de posição, no sentido de instituir e de promover o aparelhamento das entidades reguladoras já criadas, com o objetivo de capacitá-las ao trabalho de mediação dos conflitos entre governo, operadores e usuários.

De fato, embora seja o contrato o elemento central da regulação, é importante que o mesmo não seja tomado como um elemento auto-suficiente de regulação, por meio do qual qualquer problema possa ser resolvido, ainda que nos casos extremos através de decisões judiciais.

“Um bom sistema de regulação exige a atuação de um órgão de regulação independente⁴⁹ e considera o instrumento contratual não como um substituto, mas um complemento à atuação do regulador, limitando sua discricionariedade. Ou seja, nesse caso, o contrato co-existe, como uma baliza, com a atuação reguladora permanente de um regulador específico” (FERREIRA, 2005, p.31).

Uma decisiva atitude do Poder Público nesta direção funcionará como um elemento encorajador à ampliação da participação da iniciativa privada no Setor, pois a atuação de um regulador independente diminui a possibilidade de que os conflitos existentes venham ser resolvidos por atos discricionários, afastando às incertezas ao longo do tempo e diminuindo o risco de perdas nos investimentos realizados pelo setor privado.

Nesses termos, a solução à carência de investimentos públicos depende da definição de regras atrativas ao capital privado, o que vai depender do estabelecimento de um ambiente regulatório claro, estável, viável e estimulante aos investimentos privados, para que estes ao lado dos recursos públicos possam transformar o Setor de Saneamento em uma plataforma ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.

⁴⁹ Vargas, Marcelo C. (2005) em sua avaliação feita sobre algumas experiências de concessões realizadas no estado do Rio de Janeiro e em São Paulo, atribui grande importância ao trabalho desenvolvido de ASEP – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Rio de Janeiro, na concessão operada pela iniciativa privada na Região dos Lagos. Nesta avaliação este autor mostra com clareza a diferença de resultados onde não há um sistema de regulação instituído e aquele submetido a um regulador independente.

Para tanto, faz-se necessário promover a criação e o fortalecimento institucional das agências reguladoras já criadas, que precisam funcionar como órgãos de Estado e não de governo. Estas instituições precisam de autonomia financeira, independência política e quadros técnicos bem preparados para exercer as funções que lhes cabem. Esses são pré-requisitos importantes, inclusive, para que se possa estabelecer prazos adequados para que as agências respondam às consultas feitas aos agentes do mercado (usuários e operadores).

Assim sendo, a regulação é imprescindível para garantir a permanente expansão, melhoria e universalização dos serviços, bem como para evitar preços abusivos, a falta de integração entre os diferentes subsistemas do saneamento ambiental e a exclusão das camadas de baixa renda, residentes em áreas desprovidas deste tipo de serviço.

A forma de garantir o acesso aos mais pobres é uma preocupação fundamental da regulação no saneamento, e se traduz na resolução pelo regulador da equação sobre como garantir a prestação dos serviços em áreas não-lucrativas. O estabelecimento de metas de cobertura é um aspecto central dos contratos de concessões, mas sua fixação, pura e simples, não é suficiente. Pois, caso não haja uma definição da forma como se dará a expansão das redes, em função das características sócio-econômica de cada área de atuação, é possível que as metas venham ser cumpridas com o crescimento das redes em direção as regiões mais ricas, alijando, por muito tempo, dos serviços de água e esgotos a população mais carente, que tende a ser beneficiada somente ao final do contrato de concessão.

Afora o estabelecimento de metas e prazos adequados a cada realidade local, a expansão dos sistemas de saneamento as áreas não-lucrativas impõe ao regulador outro desafio, que é o determinar a forma mais conveniente pela qual o serviço deverá ser financiado, tendo em conta que nas áreas de baixa renda os custos para ampliação são normalmente maiores e a capacidade de pagamento menor. Em outras palavras: trata-se de definir qual será o tipo de subsídio e a forma de aplicá-lo de modo a torná-lo o mais transparente possível.

Além dos obstáculos anteriormente apontados há também aqueles de *natureza econômica*, tendo-se em conta que, quanto menor venha ser o município e quanto maior seja o seu contingente populacional de baixa renda, existe uma tendência dos serviços serem considerados inviáveis, isto é, os custos dos serviços se apresentam maior que a arrecadação obtida

mediante a cobrança da tarifa, que, por sua vez, não pode ser aumentada sob pena de colocar a inadimplência em níveis inadmissíveis.

Não é por acaso que tanto o PMSS⁵⁰ quanto a ASSEMAE⁵¹ apontam que, as cidades que despertam os maiores interesses da iniciativa privada são aquelas com população superior a 50 mil habitantes, por seu porte e dinâmica econômica. Logo, considerando apenas a variável população urbana, as cidades brasileiras que poderiam ser alvo do interesse do setor privado não são muitas; seriam cerca de 316 num universo de mais de 5 mil, apesar destas cidades abrigarem cerca de 75 milhões de habitantes, quase metade da população brasileira.

Entretanto, este universo se torna ainda mais restrito quando se leva em conta que os sistemas que despertam maiores interesse ao setor privado são aqueles relativamente consolidados, onde os investimentos necessários são menores e se concentram na operação e manutenção dos serviços, sendo, portanto, considerados de baixo risco. Assim, nesta situação destacam-se apenas 240 cidades, localizadas nas regiões Sul e Sudeste, além das capitais dos estados⁵².

Segundo a ASSEMAE, este universo se reduz ainda mais quando se considera que, a maioria destas 240 cidades é operada por CESB, com contratos de concessão ainda em vigor, o que implicaria a necessidade de rescindi-los: um cenário de difícil operacionalização dado os obstáculos já comentados.

“Por isso, os sistemas que poderiam ser transferidos para a iniciativa privada são aqueles cuja gestão é feita pelo próprio município, ou seja, não há concessão à companhia estadual e o caminho estaria livre. Aí estão enquadrados apenas 69 desses 240 municípios, bastante concentrados no Estado de São Paulo” (ASSEMAE, 1996, p.6).

Tomando-se como referência este último universo de 69 cidades, cujos serviços seriam atrativos à iniciativa privada é que é possível se ter uma idéia de quanto são restritas as possibilidades de participação do setor

⁵⁰ Vide documento: Saneamento Básico no Brasil: subsídio para o relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil Ministério do Planejamento e Orçamento – PMSS/IPEA, 1998.

⁵¹ Vide matéria: Para empresas privadas só grandes cidades interessam. In: Concessões privadas: radiografia de um equívoco, 1996.

⁵² Segundo Sacco (2003), as nove regiões metropolitanas do país concentram cerca de 65% das receitas do saneamento no Brasil. O superávit destas áreas, que têm os serviços prestados por CESB, é que permite levar os serviços aos municípios deficitários. A privatização destas áreas aumentaria o desequilíbrio econômico financeiro das CEBS, praticamente inviabilizando a prestação de serviços nas áreas mais pobres.

privado no saneamento; até porque muitas destas cidades já tiveram seus sistemas de saneamento objeto de processo de privatização.

Em sentido oposto, os demais 5247 municípios, com população menor que 50 mil habitantes, constituem em sua maioria sistemas deficitários, incapazes de prover, por seus próprios meios, a receita necessária para o custeio e os investimentos nos serviços. E, apesar de abrigarem um contingente populacional de cerca 61 milhões de pessoas, são por esta razão de pouco interesse à iniciativa privada.

Cumprir destacar que, uma forma de viabilizar os investimentos nestes municípios de pequeno porte seria incentivar a implantação de sistemas simplificados, de baixo custo e tecnicamente viáveis, como os **Sistemas Condominiais**⁵³, cujos custos de implantação são da ordem da metade do correspondente aos sistemas convencionais. Todavia, há que se quebrar, de uma vez por todas, a resistência que ainda existe em algumas companhias de saneamento à utilização desta tecnologia, como já o fizeram a CAESB – Companhia de águas e Esgotos de Brasília, a CAERN e a EMBASA, o que lhes permitiu avançar de forma considerável na cobertura dos serviços, privilegiando, sobretudo, as camadas mais pobres da população⁵⁴.

Contudo, ainda que os sistemas simplificados passem a serem utilizados em larga escala, um grande desafio a ser enfrentado é o de atender uma parcela expressiva da população que tem renda muito baixa, e cuja aplicação da tarifa ao consumo mensal resulta em valores que não cobrem sequer os custos de investimento. Esta situação evidencia a necessidade de que o setor público assuma uma parcela destes custos, investindo recursos do orçamento fiscal na construção de sistemas que atendam as áreas mais carentes e/ou subsidiando o consumo essencial daqueles economicamente incapazes.

A dificuldade de levar os serviços de saneamento à áreas de baixa renda é ainda mais significativa quando se leva em conta que, além do saneamento estas áreas precisam de altos investimentos nos demais serviços de infra-estrutura, em geral não disponíveis pelos governos municipais.

⁵³ Para maiores informações sobre os Sistemas Condominiais o leitor pode consultar Vasconcelos, Ronald (1995) e Melo, José Carlos (1994).

⁵⁴ Contando com recursos do PMSS, em meados da década de 90 foi desenvolvido o Plano de Ordenamento dos Esgotos do Recife, baseado no Modelo Condominial. Esta proposta foi concebida visando atrair a iniciativa privada. Porém, até agora esta proposta continua engavetada.

Por outro lado, a possibilidade de privatização das CESBs, face as características peculiares do Setor, tornam essa alternativa mais complexa, por várias razões, entre as quais pode-se apontar:

- A grande maioria das CESBs se encontram ainda bastante endividadas, e apresentam uma performance que deixa muito a desejar, o que confere a estas empresas baixos valores de mercado. Logo, esta alternativa implicaria, primeiramente, torná-las mais eficientes, rentáveis e atrativas ao setor privado;
- Os estudos mais consistentes sobre a situação do Setor de Saneamento no Brasil, face ao seu atual estágio de desenvolvimento, conferem um papel fundamental a ser desempenhado pelas CESBs nos próximos anos, quando se tem como objetivo maior a universalização dos serviços.

Com efeito, a atração de um sócio estratégico ou até mesmo a venda de ações das empresas de saneamento na bolsa de valores se torna prejudicada pela baixa avaliação destas companhias no mercado. Um exemplo emblemático desta situação foi a tentativa recente de venda, pelo governo do Estado de Pernambuco, de um terço das ações da COMPESA ao BNDES, para quitar a dívida de um empréstimo tomado junto a Caixa Econômica Federal⁵⁵. Na avaliação do valor desta companhia no mercado, o valor estimado só alcançou algo em torno de 50% do patrimônio da empresa, o que terminou por inviabilizar a referida operação.

Apesar dos obstáculos colocados, tais fatores *não inviabilizarão a possibilidade concreta de participação do setor privado no processo de universalização dos serviços de saneamento* no Brasil, embora seja evidente que ao operador privado interessa, sobretudo, os sistemas cujas características permitam o equilíbrio econômico-financeiro da operação, sendo menos provável o seu interesse pelos pequenos sistemas situados nas regiões mais pobres.

Esta última questão não caracteriza um obstáculo intransponível à participação da iniciativa privada na operação de pequenos sistemas, desde que seja solucionada a transferência de recursos e que haja economia de escala na operação de um conjunto de serviços.

⁵⁵ Este empréstimo foi realizado, em 1999, como forma de antecipação do processo de privatização da COMPESA. Os recursos antecipados foram utilizados no Programa Águas de Pernambuco, que teve como finalidade apoiar as ações de reabilitação da Companhia, que se encontrava na ocasião com cerca de 2/3 dos seus 167 sistemas em colapso, o que permitiu beneficiar 3,2 milhões de pessoas. O valor do empréstimo, da ordem de R\$ 168 milhões, correspondia a 1/3 das ações da companhia. O recuo na privatização da Companhia impunha ao Estado de Pernambuco a necessidade de honrar o empréstimo, impedindo a Companhia de se habilitar a novos recursos. Para maiores informações sobre esta operação ver Lima, Renato (Jornal do Commercio de 18 de setembro de 2007).

Decerto, o elevado volume de investimentos a ser realizado (especialmente nos serviços de esgotamento sanitário), o atual valor das tarifas (associado ao baixo nível de renda de grande parte da população), não sugere uma rentabilidade elevada para a exploração dos serviços de água e esgotos. No entanto, tais obstáculos não impedem, definitivamente, a participação da iniciativa privada, pois outros fatores tornam a atividade atrativa, a saber:

- O volume relativamente pequeno a ser realizado nos serviços de abastecimento d'água;
- A demanda reprimida, principalmente, nos grandes centros;
- O potencial de faturamento nesses serviços;
- O baixo *input* tecnológico, quando comparado a outros setores;
- As grandes possibilidades de ganhos de eficiência em relação à operação atual.

Assim, a despeito da vigorosa resistência da rede internacional e dos movimentos sociais, da baixa taxa de retorno dos serviços e do vultoso volume de investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento, a maioria dos atores presentes nesta atividade acredita no crescimento da participação privada na prestação dos serviços, sob arranjos institucionais variados, alguns até ainda não experimentados, que haverá de ser uma tendência nas próximas décadas⁵⁶.

De resto, os obstáculos aqui apresentados e analisados, no tocante à ampliação da participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento, nos permite antecipar algumas conclusões provisórias, a saber:

- A importante participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento não acontecerá pela via da privatização (concessão plena) das atuais empresas estaduais de saneamento básico;
- Os institutos legais até agora criados, visando fomentar o processo de participação do setor privado, apresentam, no caso em questão, um campo de aplicação bastante restrito;
- Muito provavelmente uma importante participação da iniciativa privada no saneamento se dará pela via da terceirização dos serviços e dos contratos de gestão, visando à modernização da gestão e ampliação do nível de eficiência das concessionárias públicas;
- A participação da iniciativa privada será fundamental diante da necessidade atual de redução da dívida líquida, e da conseqüente necessidade de ajuste fiscal;

⁵⁶ Vide a respeito Barlow e Clarke (2003) e ONU (2003).

- A maior parte do investimento necessário para atingir as metas da universalização no setor de saneamento não sairá do setor privado;
- *A iniciativa privada deverá, também, ter uma participação significativa no financiamento dos serviços, mediante a implementação dos novos mecanismos de investimentos já criados, particularmente, as parcerias público-privadas e a captação de recursos na Bolsa de Valores, que serão discutidos em capítulo mais adiante.*

Diante das considerações acima, do volume de recursos necessários para a implementação da Política de Saneamento, e do fato de que o governo dificilmente será capaz de atender a demanda do Setor sem afetar substancialmente a disponibilidade de recursos para investimentos e o atendimento de outras áreas sociais também vitais para a população brasileira, sobretudo a população de menor renda, as principais perguntas que se colocam, no campo do financiamento dos serviços, são as seguintes:

- Como financiar os recursos necessários para atingir as *metas do milênio*⁵⁷ para a área de saneamento, face ao endividamento público e as restrições fiscais do país e a manutenção do compromisso de estabilização da relação dívida/PIB do setor público?
- Qual a capacidade de financiamento das atuais fontes públicas?
- Que contribuições, no campo do financiamento, pode ser esperada do Setor Privado?
- Sob que modalidade e arranjos institucionais o setor privado estaria disposto a investir no saneamento?

Estas são algumas perguntas ainda sem respostas, que os principais analistas do Setor ainda não se detiveram em responder, posto que não encontramos estudos que tenham se dedicado à questão. Nos capítulos seguintes buscaremos analisar a situação econômico-financeira das empresas de saneamento, as possibilidades de obtenção de recursos internas ao próprio Setor de Saneamento, as fontes de recursos públicos disponíveis, a capacidade de financiamento do setor público e a possibilidade de desenvolvimento das novas fontes de financiamento.

A tentativa de buscar respostas, ainda que não definitivas, aos questionamentos feitos anteriormente são de fundamental importância ao

⁵⁷ Em 2000 para fazer frente a crise mundial da água, a comunidade internacional, sob liderança da ONU estabeleceu as Metas de Desenvolvimento do Milênio, assinada por representantes de 120 países membros. No campo do saneamento foi fixado o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso a água limpa até 2015. Posteriormente, em 2002, na Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, agregou-se àquela meta a redução pela metade das pessoas sem acesso ao esgotamento sanitário.

Setor, de vez que, há que se reconhecer que, dado os baixos níveis de investimentos no Setor nos últimos dez anos o Brasil dificilmente atingirá as metas do milênio. De fato, pesquisa recente realizada pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas – FGV⁵⁸, avaliou que com o atual nível de investimento, da ordem de 0,22% do PIB (quando o ideal seria investir cerca de 0,63% do PIB), somente em 2122, portanto, daqui a 115 anos, a totalidade da população brasileira terá acesso à rede de coleta de esgotos. O que significa dizer que somente por volta do aniversário de 300 anos da Independência do Brasil é que a universalização do saneamento básico acontecerá no país, quando nenhum dos técnicos das atuais gerações estará em atuação.

⁵⁸ Vide matéria em *Jornal do Commercio*, p.10, 28/11/2007.

CAPÍTULO 4. A SITUAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS DO SETOR.

Neste capítulo será examinada a situação das empresas estatais do Setor. Pelo enfoque econômico que preside este estudo serão aprofundados os aspectos referentes à tarifa e à situação econômico-financeira das empresas. Os aspectos relativos ao desempenho operacional, cobertura e qualidade dos serviços prestados não serão aprofundados, considerando-se suficiente a análise já realizada no capítulo 2.

Além das considerações anteriores, cabe destacar de antemão que será feito um corte metodológico tomando-se como amostra apenas as concessionárias estaduais (CESB), que prestam serviços em 70% dos municípios do país e abastecem cerca de 75% da população brasileira. Por considerar esta amostra já bastante significativa, não será examinada a situação das empresas municipais de propriedade pública ou privada.

As tarifas que vêm sendo praticadas importam serem examinadas enquanto elemento de remuneração e financiamento dos serviços, e a situação econômico-financeira das empresas reveste-se de especial importância quando se leva em conta a necessidade das empresas em realizar novos investimentos tendo como objetivo a universalização dos serviços.

4.1 – ALCANCES E LIMITES DA AUTONOMIA TARIFÁRIA.

As tarifas são elementos centrais dos serviços de utilidade pública, pois devem garantir, ao mesmo tempo, a cobertura dos custos de operação, manutenção, depreciação e expansão, bem como a justa remuneração do capital investido pelo prestador dos serviços, e a capacidade de pagamento dos usuários, de modo a assegurar o acesso universal ao consumo essencial.

As tarifas servem ainda para sinalizar o uso racional e valor econômico dos recursos envolvidos na prestação dos serviços e estimular a eficiência econômica do prestador e a realização dos investimentos constantes dos planos de expansão.

As tarifas são definidas através dos conceitos de demanda econômica e preço. Para a demanda os seguintes aspectos são relevantes: população, clima, nível de receita, tecnologia, estrutura econômica. O preço é função da quantidade demandada.

Para o caso da água, o tamanho e composição da população¹ e o clima² são fatores de grande importância para explicar tanto a demanda residencial como a comercial e industrial. Aspectos tecnológicos e estrutura econômica afetam diretamente a demanda, particularmente, a industrial³.

Na definição da tarifa, como a demanda não é perfeitamente conhecida, é preciso que esta venha ser estimada (por projeções), o que é feito por métodos disponíveis na estatística e na econometria. Na perspectiva da demanda é importante destacar que o usuário percebe a tarifa mediante uma estrutura tarifária que informa o custo econômico de seu consumo, podendo ser introduzido, por razões sociais, um esquema de subsídios.

De acordo com Fonseca, Guimarães e Pequeno (2007), a tarifa de água é condicionada pelos determinantes da demanda, “cuja definição implica numa forte participação dos custos fixos e de capital no custo total, na indivisibilidade e longo período de recuperação do capital, no longo tempo de construção dos investimentos, na especificidade do capital utilizado e na necessidade de projeções de longo prazo” (FONSECA, 2007, p.10).

Do ponto de vista econômico, a demanda de todo o bem ou serviço se explica em função da utilidade que o consumidor atribui ao seu uso e a sua **disposição de pagar** por ele. Por esta razão, o conceito de demanda é a relação funcional entre o preço e a quantidade de um determinado bem.

Com relação à oferta, a tarifa é reconhecida pela concessionária como a fonte de recursos que permite financiar a prestação dos serviços, sendo imprescindível que a tarifa seja fixada considerando os custos operacionais e de capitais, ajustados a um nível de eficiência, com metas de qualidade e cobertura.

Na definição de uma estrutura tarifária é desejado que adoção das tarifas e subsídios não venha a prejudicar a saúde financeira da empresa,

¹ Com relação à população deve-se considerar: quantidade de domicílios (ligações), pessoas por domicílio (economias de alcance), densidade (demanda bruta/perdas), composição (padrão de consumo).

² O clima e as variações sazonais têm influência direta na demanda. O clima determina, juntamente com a cultura local, o consumo médio. Variações muito pronunciadas entre estações geram o problema das tarifas de pico.

³ Os níveis de receita podem se relacionar com o nível tecnológico. A tecnologia é um elemento importante na determinação da demanda, em especial quanto aos consumidores industriais. Aumentos substanciais do preço da água para este tipo de consumidor podem resultar numa mudança de padrão de consumo. Como exemplo pode-se citar que a reciclagem de água ou a captação própria podem se tornar desejáveis por uma indústria se a tarifa se apresentar acima do patamar economicamente viável nas projeções de custo e de insumos da indústria.

nem trazer reações indesejáveis dos consumidores à cobrança das tarifas, que em geral podem se manifestar na demanda pelo serviço. Daí que na fixação da tarifa devem ser estimados os efeitos que o subsídio provoca em termos da quantidade demandada, das receitas geradas e de seu impacto sobre o nível de bem-estar dos usuários.

A disposição de pagar do usuário é a medida aproximada dos benefícios que derivam do consumo de um bem. Quando existem transações em um mercado competitivo, os preços de equilíbrio representam a disposição dos potenciais compradores. Nos casos de mercado imperfeitos, como dos serviços de saneamento, os valores distorcidos devem ser corrigidos. Esta é uma questão fundamental na fixação da tarifa, pois uma definição inapropriada pode levar a uma disposição de pagar negativa, levando à diminuição do consumo e, portanto, da receita, com reações da sociedade, muitas vezes nefastas ao prestador de serviços.

Pelas razões anteriores, um dos critérios a ser perseguido na fixação da tarifa é o da **modicidade**, de forma que os usuários possam identificar padrões de serviços com valores tarifários condizentes com a sua capacidade de pagamento, sendo possível assim se prever a queda na inadimplência, aumento da receita líquida e do índice de satisfação, indicando a aprovação da população abastecida.

Entretanto, um pressuposto da adoção do critério da modicidade é o de que o uso de qualquer **subsídio não deve sacrificar o equilíbrio financeiro da empresa**. Isto significa que qualquer subsídio que venha a ser fixado e que favoreça os mais pobres deve ser financiado por recursos gerados de tarifas maiores cobradas aos demais consumidores, em um sistema de subsídio cruzado, ou por subsídios externos à concessionária.

Os subsídios aos usuários de baixa renda são concedidos, geralmente, de duas formas: uma discriminando preços segundo a condição social do usuário (tarifa social) e outra estabelecendo preços diferenciados por faixa de consumo, sendo esta última a maneira tradicional de cobrança de tarifas diferenciadas usadas pelas empresas de saneamento. Neste segundo caso, a quantidade de água consumida é dividida em blocos de consumo, sendo cada parte cobrada segundo a tarifa fixada para aquele bloco, que é crescente para blocos de consumo maiores. Esta sistemática é conhecida como progressividade das tarifas nos sistemas de saneamento.

No Brasil, as tarifas praticadas, na maioria dos casos, não atendem ao conjunto de princípios anteriormente descritos. Os regimes tarifários

praticados, pelo **custo dos serviços**, não estimulam a eficiência, tampouco existem regras claras de reajuste, revisão e distribuição de eventuais ganhos de produtividade com os usuários. Por sua vez, os subsídios existentes não estão fixados em critérios claros e transparentes o que dá margem para todo o tipo de críticas. Esta situação, mais uma vez, remonta à política do PLANASA.

Com efeito, o histórico da política tarifária no Brasil pode ser dividido em quatro períodos. O primeiro abrange o período de 1968-1978, de estruturação do PLANASA. Neste período inicial as tarifas foram mantidas em níveis irreais. A fixação das tarifas era feita sem qualquer sistematização de procedimentos. De um lado, “as CESBs desenvolviam estudos para estruturação e fixação das tarifas, e de outro o Ministério da Fazenda -MF, através do CIP – Conselho Interministerial de Preços, apreciava os pedidos de reajustes, com o que buscava controlar os índices de inflação” (INFURB,1995, p.320).

Neste período o modelo vigente privilegiou inicialmente a realização de investimentos com aporte de recurso a fundo perdido. Após a criação do FGTS os recursos abundantes deste fundo passaram a financiar programas de expansão da oferta, principalmente dos serviços de água, através do endividamento dos estados e das CESBs. A preocupação com a geração de excedentes tarifários destinados à realização de investimentos era relegada. Como regra geral, os níveis tarifários praticados não cobriam as despesas operacionais, cujos déficits eram cobertos pelos governos estaduais.

O segundo período, de consolidação do PLANASA, foi de 1978 a 1983. Neste intervalo, os vultosos investimentos realizados para suprir o déficit inicial entraram em amortecimento e deveriam começar a serem pagos. As CESBs se viram assim diante de enormes serviços da dívida. Tornou-se então necessário disciplinar a política tarifária para promover um alinhamento das tarifas capaz de garantir o retorno dos financiamentos contraídos.

Diante desta situação, embora já tardiamente, promoveu-se a introdução de uma legislação tarifária, o que se deu através do Decreto nº 82.587⁴, de 1978, que se caracterizou pela cobrança do serviço pelo custo, em regime de eficiência. A legislação elaborada estabeleceu as condições para a prática de uma taxa de retorno regulamentada para cada empresa, de modo a compatibilizar os critérios de fixação de tarifas com a viabilização

⁴ Este Decreto regulamentou a Lei nº 6.528 de 11 maio do mesmo ano.

financeira das CESBs. A legislação buscava garantir a prática de tarifas que produzissem uma receita operacional⁵ igual ao custo dos serviços, bem como instituiu o sistema de subsídios cruzados na estrutura tarifária e o critério da progressividade.

Face à grande disparidade existente entre os níveis tarifários praticados pelas diversas empresas previa-se que estas deveriam buscar, num prazo de cinco anos, um patamar mínimo de viabilidade financeira, representada por uma remuneração do investimento reconhecido pelo menos igual ao serviço da dívida. A partir daí se entraria no segundo estágio, no qual existiria uma taxa de remuneração autorizada para cada empresa, limitada ao teto de 12% que seria determinada em função das necessidades financeiras para custear o seu programa de expansão. Isto, entretanto, não foi possível de ser praticado, já que os níveis tarifários realizados não foram suficientes para cobrir os custos médios das companhias.

O terceiro período, de início do esgotamento da política planasiana, foi de 1983 a 1988. Caracterizou-se pelo declínio do governo autoritário e o confronto com os governos estaduais democraticamente eleitos, com reflexos no PLANASA e no controle exercido no Setor pelo BNH. Esta situação provocou uma inadimplência generalizada em relação ao serviço da dívida e uma desobediência no tocante à legislação tarifária. O aprofundamento da crise, com aumento da inflação, desemprego, inadimplência e a diminuição dos recursos do FGTS, provocou o esvaziamento de recursos do Setor, e o próprio controle das tarifas pelo MF, visando evitar a aceleração da inflação, terminou por se mostrar inútil.

Diante da pressão exercida pelos governos estaduais, em 1983, o governo federal transferiu para os estados a responsabilidade pela fixação e reajuste das tarifas de água e esgotos. O controle exercido pelo MF passou a limitar-se exclusivamente ao controle da inflação ignorando a grande defasagem tarifária existente em praticamente todas as CESBs.

O quarto período, de desregulamentação tarifária, tem início em 1988 e vai até a presente data, coincidindo com o período de crise mais aguda no Setor e da busca de um novo rumo. Caracteriza-se pela fixação

⁵ A receita operacional seria igual a soma das seguintes parcelas: Despesas de Operação = custos operacionais + administrativos + comerciais; Depreciação + provisões para devedores duvidosos; Remuneração dos Investimentos Reconhecidos.

livre das tarifas no nível estadual, pelos governos dos estados ou pelas próprias CESBs⁶.

Nos anos posteriores a 1988, no período anterior ao Plano Real⁷, num vácuo de poder e num quadro de aguda inflação, algumas CESBs conseguiram fixar suas tarifas quase que livremente⁸, sem qualquer tipo de regulação ou controle externo. O ambiente inflacionário era pouco propício para uma ampla reformulação tarifária de modo a gerar recursos próprios para financiar a expansão dos serviços e melhorar a equidade do ônus tarifário. Entretanto, “o violento acréscimo tarifário promovido entre 1989 e 1991, [...] provocou distorções e agravou a inadimplência, forçando um recuo parcial nos anos seguintes, muito embora tenha contribuído para situar a receita tarifária em um novo patamar⁹” (FGV/EBAP, 1995, p.47).

No período posterior ao lançamento do Plano Real, as CESBs buscaram inicialmente um reajuste tarifário visando um realinhamento dos preços dos serviços, e desde então, aquelas que adotaram um modelo mais empresarial de administração, têm perseguido a busca de resultados visando um re-investimento na expansão dos serviços ou pelo menos um equilíbrio entre os custos e as receitas. Na fase de consolidação do plano de estabilização as CESBs continuaram buscando reajustes e propondo índices de correção das tarifas acima da taxa de inflação no período, embora a cada dia venha sendo mais difícil justificar este tipo de aumento.

Atualmente, a estrutura tarifária praticada pelas CESBs ainda é uma herança do PLANASA. Existe somente uma tabela de tarifas para todo o estado, e estas são, *grosso modo*, diferenciadas pela categoria de consumidor e nível de consumo, a saber:

⁶ Este procedimento a rigor é inadequado, pois pela Constituição de 1988 essa responsabilidade deveria caber ao poder concedente, mas esta é ainda uma questão não resolvida. Mais recentemente, nos estados que já criaram suas agências reguladoras o reajuste da tarifas vem sendo estabelecido por estas entidades.

⁷ Neste período, as tarifas sofriam aumentos constantes em termos reais, em função de custos crescente na exploração dos serviços, por ineficiência ou aumento dos insumos, ou até mesmo a necessidade de autofinanciamento dos investimentos devido a queda dos recursos do FGTS. Em 1990, a autonomia tarifária chegou a ser interrompida pela Lei nº 8.030, que vetou por tempo indeterminado, como parte do controle da inflação, os reajuste de preços sem a prévia autorização do Ministério da Economia. Posteriormente, pela Portaria nº 401, do mesmo ano, este Ministério excluiu da determinação estabelecida as CESBs.

⁸ Em 1991, o Governo Collor através de Lei nº 8.170 estabeleceu que as tarifas ficavam sujeitas ao regime de preços liberados e fixados pelo poder concedente.

⁹ O ocorrido nesse período deixou claro que há um limite para o aumento da capacidade de pagamento dos usuários do serviço, como indica a relação entre faturamento elevado e alta inadimplência. Ultrapassada a capacidade de pagamentos dos usuários a inadimplência tende a aumentar, além de ocorrer apropriação indébita de água através de ‘gatos’ e utilização de fontes alternativas.

- Residencial – até 10 m³; de 11 a 30 m³; acima de 30 m³¹⁰;
- Comercial, industrial e público – até 10 m³; acima de 10 m³;
- Tarifa social – aplicada, em geral, às pessoas de baixa renda que consomem até 10 m³/mês¹¹.

Em geral, não existe nenhum subsídio de natureza fiscal atrelado às tarifas dos serviços de saneamento. Os subsídios fiscais quando existem são de origem federal sob a forma de doações e subvenções para investimentos.

O regime de subsídio adotado atrelado às tarifas é do tipo subsídios cruzados entre categorias de consumidores, níveis de consumo e entre regiões geográficas dentro dos estados. Não há metodologia explícita de aplicação destes subsídios às tarifas, que são monitorados pelas CESBs quanto ao número de clientes subsidiados, categoria de consumidores e nível de consumo dentro de cada categoria dos que estão sendo subsidiados. O financiamento do subsídio cruzado se dá, fundamentalmente, pela progressividade da tarifa. Por meio dela, as pessoas que consomem menos água pagam menos e aquelas que têm maior consumo pagam tarifas mais altas.

Nos últimos anos, algumas empresas do Setor introduziram uma nova forma de subsídio: a tarifa social, que é aplicada aos consumidores de baixíssima renda. A tarifa social de água é, em geral, de 30% a 40% da tarifa para o nível de consumo até 10m³/mês¹².

Embora haja uma unanimidade dos analistas e atores do Setor quanto à necessidade de manutenção dos subsídios como meio de garantir o acesso universal aos serviços, o que acontece em todo o mundo, a forma atualmente praticada no Brasil é muito criticada. Os que contestam os subsídios cruzados alegam que essa forma leva a subsidiar quem não precisa, ou até mesmo a transferir recursos dos mais pobres de uma localidade para os menos pobres de outra¹³. Assim, os que contestam essa prática defendem a necessidade de introdução de subsídios diretos, sem avaliarem com precisão de onde viriam tais recursos, quando a simples definição clara das transferências poderia mostrar com exatidão o critério de solidariedade estabelecido. Agentes ligados ao mercado, como a ABDIB, destacam a

¹⁰ As tarifas de esgotos são 80% das tarifas de água em cada categoria.

¹¹ Além do critério mencionado para a adoção da tarifa social exige-se: que as pessoas morem em residências menores que 60m² e possuam renda familiar até dois salários mínimos.

¹² A tarifa social de esgoto é 50% da tarifa social de água.

¹³ Como não existe uma apropriação exata dos custos nos pequenos municípios interioranos, os muito pobres destas cidades podem estar exportando recursos para as capitais dos estados e cidades mais ricas de regiões metropolitanas.

necessidade de criação de subsídios diretos para as classes de baixa renda. Esta entidade propõe “*a criação do vale-água, articulado a programa de renda mínima, custeado por recursos públicos do orçamento*” (VALOR ECONÔMICO, 2006, p.34).

Outra crítica dirigida ao sistema de subsídio diz respeito às distorções na cobrança da tarifa baseada no consumo mínimo de $10\text{m}^3/\text{mês}$ ¹⁴. A fixação deste patamar esconde um subsídio regressivo, para os casos dos usuários que consomem menos que o mínimo, embora paguem por este, o que é difícil de ser detectado pelos baixíssimos índices de hidrometração existente nas CESBs. Nestes casos, estes usuários, em tese de baixa renda e menor consumo, estariam transferindo recursos aos grupos de consumos superiores na estrutura tarifária.

Padrões internacionalmente definidos como requisitos de consumo mínimo de água situam-se na faixa de 25 a 30l/pessoa.dia. Isto equivale a uma utilização de 4 a 5 $\text{m}^3/\text{mês}$ para um domicílio de 5 pessoas. No entanto, na estrutura tarifária da grande maioria das CESBs, o volume definido para a faixa inicial (10 a 15 $\text{m}^3/\text{mês}$) fica acima deste nível. Este volume definido para a faixa inicial torna o mecanismo de subsídio ineficaz. O limite fixado para a faixa inicial não beneficia apenas os consumidores de baixa renda, mas também os domicílios de renda mais elevada. Na faixa inicial de consumo a tarifa por blocos falharia no objetivo de focalizar o benefício dos subsídios aos mais pobres.

Para corrigir esta distorção foi criada a tarifa social que, além de subsidiar os extratos mais carentes da população, tem ainda como finalidade reduzir a inadimplência decorrente de incapacidade de pagamento das camadas mais pobres da população.

No tocante ao valor cobrado pelos serviços, os valores da Tabela 4.1 a seguir mostram a grande dispersão das tarifas praticadas pelas CESBs.

¹⁴ Este é um procedimento utilizado pelas empresas de saneamento que tem sido muito criticado, pois existe uma quantidade significativa de famílias cujo consumo é menor que o mínimo estabelecido e que estão sendo injustiçadas ao terem que pagar por um consumo maior. Desse modo, se por um lado a fixação de tarifas subsidiadas nessa faixa de consumo mínimo atua no sentido de promover justiça social, por outro lado, a cobrança compulsória de um consumo mínimo atua em sentido contrário. Não é o caso também de eliminar esse consumo mínimo, visto que existe um serviço a disposição do usuário para o qual foram feitos investimentos. Uma solução para essa questão poderia ser a implantação de uma estrutura tarifária binária, em que a conta possui duas parcelas: uma fixa independente do volume consumido (uma componente da demanda) e outra variável com o consumo (uma componente do consumo). Sobre o assunto encaminho ao estudo: Plano de Administração, Operação e Manutenção do Sistema Adutor Luiz Gonzaga, elaborado pela ABF Engenharia (2005).

Entre os extremos, a variação é de quase três vezes¹⁵. A concentração maior fica na faixa até R\$ 1,78/m³, onde se encontram 13 companhias. Acima de R\$ 2,00, há 9 companhias; abaixo de R\$ 1,23, há 4 companhias. A tarifa média¹⁶ no país é de R\$ 1,92.

Tabela 4.1 - Tarifa Média das CESBs no Ano de 2006¹⁷.

| Estado | CESB | Valor Tarifa Média (R\$/m³) |
|----------------------------------|-------------|---|
| Região Norte | | |
| Roraima | CAER | 1,43 |
| Rondônia | CAERD | 2,39 |
| Amapá | CAESA | 1,22 |
| Amazonas | COSAMA | 0,87 |
| Pará | COSANPA | 1,77 |
| Acre | DEAS | 0,89 |
| Tocantins | SANEATINS | 1,89 |
| Média total para a região | - | 1,74 |
| Região Nordeste | | |
| Piauí | AGESPISA | 1,74 |
| Maranhão | CAEMA | 1,23 |
| Rio Grande do Norte | CAERN | 1,33 |
| Ceará | CAGECE | 1,37 |
| Paraíba | CAGEPA | 1,75 |
| Alagoas | CASAL | 1,91 |
| Pernambuco | COMPESA | 1,82 |
| Sergipe | DESO | 2,14 |
| Bahia | EMBASA | 1,46 |
| Média total para a região | - | 1,56 |
| Região Sudeste | | |
| Rio de Janeiro | CEDAE | 2,12 |
| Espírito Santo | CESAN | 1,57 |
| Minas Gerais | COPASA | 2,03 |
| São Paulo | SABESP | 1,93 |
| Média total para a região | - | 1,97 |

¹⁵ No início da década de 90 esta diferença era de quase 9 vezes. Ver EBAP/FGV, 1995, p.327.

¹⁶ É a relação entre receita operacional direta (água+esgoto) sobre volume total faturado (água+esgoto).

¹⁷ Último ano disponível no SNIS. As informações referem-se às 25 CESBs e mais a Autarquia do Acre.

| Região Sul | | |
|----------------------------------|---------|-------------|
| Santa Catarina | CASAN | 2,39 |
| Rio Grande do Sul | CORSAN | 2,54 |
| Paraná | SANEPAR | 1,78 |
| Média total para a região | - | 2,10 |
| Região Centro-Oeste | | |
| Distrito Federal | CAESB | 2,30 |
| Goiás | SANEAGO | 2,15 |
| Mato Grosso do Sul | SANESUL | 2,09 |
| Mato Grosso | - | - |
| Média total para a região | - | 2,21 |
| Média total para o grupo | - | 1,92 |

Fonte: SNIS/2006, elaboração Ronald Vasconcelos.

A Tabela 4.1 mostra, também, a situação das tarifas regionalmente. Analisando-se esse Quadro é possível observar que:

- As tarifas médias mais altas estão nas Regiões Centro Oeste e Sul, na faixa de R\$ 2,21/m³ e R\$ 2,10/m³, respectivamente;
- As tarifas da Região Sudeste estão próximas da tarifa média brasileira;
- As tarifas mais baixas estão nas Regiões Nordeste e Norte, na faixa de R\$ 1,56 e R\$1,74, respectivamente.

As tarifas atuais, em geral, não atendem a nenhum preceito legal, havendo a necessidade de elaboração de uma nova legislação, para que o Setor venha a ter algum tipo de balizamento e controle nesse campo. Esta providência se enquadra entre aquelas necessárias à consolidação do novo marco regulatório, e é uma providência de fundamental importância, pois o governo (municipal ou estadual) pode, por motivação política, interferir de forma prejudicial nos reajustes tarifários, fixando tarifas abaixo do nível financeiramente recomendável, o que descapitaliza as empresas como já aconteceu no passado. Os resultados diretos de uma ação como esta são: redução dos investimentos, fraco desempenho dos prestadores de serviço, baixo nível de cobertura e queda na qualidade dos serviços. Com esses resultados os consumidores tornam-se resistentes a novos aumentos de preços, por não acreditarem na melhoria dos serviços, tendo como consequência a falta de suporte político para que o governo (geralmente o

próximo) possa reverter essa situação, gerando, assim, um círculo vicioso, chamado por Spiller e Savedoff (1999) de “**equilíbrio de baixo nível**”¹⁸.

Um aspecto a ser destacado também de fundamental importância é que, nos últimos anos verificou-se um forte aumento das tarifas, que foi acompanhado por uma redução do consumo de água. Com efeito, de acordo com dados da publicação ‘Valor: Análise Setorial do Saneamento Básico’, 2006, entre 1995 e 2005, a tarifa de água mais que triplicou em cinco estados (Rio Grande do Sul, Alagoas, Minas Gerais, Sergipe e Paraíba). Em outros 17, o valor cobrado mais que dobrou (Goiás, Distrito Federal, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Ceará, Rio de Janeiro, Rondônia, Paraná, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Amapá, Santa Catarina, Pará, Amazonas, Bahia e Roraima). E, somente em São Paulo, Piauí e Tocantins o aumento ficou abaixo de 100%. A companhia do Acre não dispõe de dados referentes a 1995.

Nesse período, quando são considerados os preços administrados pelo governo, a tarifa de água e esgoto só perde para energia elétrica (168%) e gás de botijão (226,66%). Até telefonia (117,10%) e ônibus urbano (68,56%) tiveram altas menores. Muito provavelmente, esta alta das tarifas de saneamento está associada às dificuldades financeiras das CESBs, que em diversos casos não puderam contar sequer com ajuda dos estados, tendo que resolver os seus problemas de caixa recorrendo ao aumento dos preços.

Como já dito, as variações de preço interferiram diretamente no volume de água distribuído, dado que a tarifa é, ao lado da renda, o maior determinante do consumo. O estado que apresentou maior redução no período em foco foi Pernambuco (56,2%)¹⁹, onde o volume médio por domicílio caiu de 32,77 para 17,29 m³/mês, e a tarifa quase que triplicou, subindo de R\$0,52 para R\$1,52. As três seguintes maiores reduções de consumo foram registradas em Rondônia (53,6%), no Pará (47,2%), e no Rio Grande do Sul (38%). No mesmo período, as tarifas destas empresas tiveram um aumento no preço cobrado por metro cúbico, respectivamente, de 164%, alcançando o valor de R\$2,25; 135% e valor de R\$ 1,41; e 38%.

Contudo, cabe destacar que não é somente o aumento do preço o principal determinante na diminuição do consumo. Dados do Piauí mostram que a tarifa de água da AGESPISA – Água e Esgotos do Piauí SA foi a que

¹⁸ Sobre a questão ver Faria; Nogueira, Muller (2005, p.482-483).

¹⁹ Há que se registrar que Pernambuco é o estado do Brasil em que é pior a relação de água disponível por habitante. Ademais, no período em foco, o estado vivenciou uma das mais fortes estiagens que se tem notícia.

menos aumentou no período considerado, subindo de R\$ 0,71 para R\$ 1,23/m³. Entretanto, este estado foi o oitavo na redução do consumo (38%).

Os dados de consumo de outros estados indicam está havendo uma mudança importante da estrutura da demanda e do consumo. Como observa Abicalil, “nas áreas mais urbanizadas tem havido uma importante redução no tamanho médio das famílias, o que reduz a economia de escala dos serviços. Ademais, parte das novas ligações efetuadas se localiza em áreas [...] de níveis de renda e consumo baixos. Há ainda o aumento de outros gastos das famílias²⁰, que leva à migração para faixas inferiores de consumo. Como resultado geral tem-se: (i) o consumo médio caiu 11%, para 14,6 m³/mês; (ii) o número de usuários nas faixas inferiores de consumo cresceu 30%; (iii) a receita por cliente caiu 28,3% em termos reais” (ABICALI, 2003, p.68).

O dados acima indicam a urgente necessidade do Setor em buscar uma avaliação cuidadosa da demanda e da capacidade de pagamento dos usuários, que venha ser referência para uma futura revisão tarifária, de modo a permitir a geração de caixa para financiar os investimentos necessários.

Outra questão ligada à capacidade de pagamento dos usuários que se ampliou no período considerado foi o aumento da inadimplência. Este aspecto é bastante preocupante quando se leva em conta que as áreas carentes de serviços de saneamento encontram-se nas periferias dos núcleos urbanos, onde estão localizadas as pessoas de mais baixa renda.

De fato, dados do SNIS (2006) indicam que existem CESBs em que os **créditos de contas a receber** em relação a **arrecadação** superam o prazo de 20 meses (DEAS/AC), enquanto na melhor situação este prazo chega aos 1,7 meses (COPASA/MG)²¹.

Estudo realizado por Féres utilizando um modelo econométrico, alimentado com dados do SNIS e do IBGE, mostra que as altas taxas de inadimplência observadas no pagamento das contas de água e esgotos das CESBs estão efetivamente associadas à falta de pagamento dos consumidores de baixa renda. “Os resultados do modelo sugerem que o alto percentual de inadimplência está de fato relacionado a fatores sócio-econômicos, podendo a inadimplência ser interpretada como uma espécie de subsídio implícito visando assegurar o acesso à água aos consumidores de menor renda” (FÉRES, 2007: p.01).

²⁰ Um fenômeno a ser investigado é por que há tanta disposição a pagar, até mesmo das pessoas de baixíssima renda, pelo telefone celular, que já alcança os 130 milhões de usuários que estão sempre dispostos a adquirir aparelhos de tecnologia mais moderna.

²¹ Tirando os extremos: 4,5 anos na CAESA/AP e menos de 1 mês na CASAL/AL.

O modelo econométrico utilizado por Feres (2007), serve para estimar a demanda agregada de água dos consumidores domésticos adimplentes e inadimplentes, separadamente. A utilização do modelo mostra que a inadimplência é maior nos estados com maior proporção de pessoas morando em favelas, com maiores níveis de desigualdade e menores índices de desenvolvimento humano.

Além da renda, diversas são as causas que podem explicar o aumento da inadimplência²². Uma delas é o fraco desempenho comercial das CESBs na recuperação das dívidas dos usuários inadimplentes. Em primeiro lugar, os custos administrativos associados à cobrança dos valores devidos podem ser considerados altos, e muitas vezes superam o baixo valor das faturas dos pequenos consumidores. Some-se a isto os custos de transação decorrentes da controvérsia jurídica sobre a legalidade dos cortes, por não existir no Brasil uma jurisprudência firmada sobre a legalidade desta questão²³.

O problema da inadimplência associada à renda, nos remete a uma questão ainda não devidamente avaliada no Setor, qual seja: até que ponto as pessoas de baixa renda poderão pagar, via tarifa, pelos serviços de água e esgotos?

Decerto, não há uma resposta definitiva para esta pergunta, mas a questão da renda pode ser considerada como um dos fatores de entrave à meta da universalização²⁴. Com efeito, os países do mundo que atingiram a universalização apresentam renda *per capita* maior que US\$ 20.000/ano. Neste rol estão a maior parte dos países da União Européia, EUA e Canadá. A caminho da universalização estão a Espanha, Portugal e Grécia, com renda entre US\$ 10.000 a 15.000/ano.

Países como Hungria, Turquia, México e Coréia, com renda de US\$ 4.500 a 7.000/ano apresentam índices de cobertura ainda baixos, principalmente, em termos de coleta e tratamento de esgotos, com índices entre 45 a 60%, muito distantes da meta da universalização. De maneira semelhante, o Brasil, com renda *per capita* em torno de US\$ 3.000/ano,

²² Como visto no terceiro capítulo há também a ação de atores que induzem ao não pagamento dos serviços, sob a alegação de que se trata de um dever do Estado.

²³ Em seminário realizado há mais de dez anos, o autor deste estudo assistiu um diretor da empresa Águas de Portugal mostrar-se surpreso com esta natureza de problemas e afirmou desconhecer, até então, o significado da palavra inadimplência.

²⁴ Saiani, Carlos (2007: pág 179) em excelente estudo que analisa as restrições à expansão dos investimentos e os determinantes do déficit no Setor, mostra que em 2000 apenas 51% dos municípios brasileiros possuíam renda *per capita* mensal superior a um salário mínimo. Ou seja, em 49% a renda *per capita* mensal era inferior a um salário mínimo e na Região Norte esse percentual era maior alcançando o valor de 75,95%, e no Nordeste de 96,03%.

apresenta enormes limitações para gerar os recursos demandados pelo setor de saneamento com base na cobrança das tarifas.

Em termos das tarifas praticadas, os países que já atingiram a universalização podem ser divididos em dois grupos: aqueles que optaram por utilizar recursos do orçamento para a provisão dos serviços e os que fizeram a opção de permitir que as tarifas proporcionem a recuperação total dos custos dos serviços. O primeiro grupo de países pratica tarifas de água e esgotos abaixo de US\$ 1/m³, enquanto no segundo grupo de países as tarifas ficam acima de US\$ 3/m³.

No Brasil, segundo o SNIS, a defasagem entre os custos de provisão dos serviços e as tarifas vem se reduzindo e já é de apenas 6% em média. Mas, esta defasagem diz respeito apenas aos custos de manutenção e operação, sem levar em conta os custos de investimentos. Como visto a tarifa média nacional fica em torno de US\$ 1/m³²⁵.

Nos países da OCDE, EUA, Japão e Austrália o comprometimento da renda com a conta de água e esgotos varia entre 0,3 a 0,8% da renda. No Brasil, segundo Camargo, “o comprometimento de renda per capita com a conta de água e esgotos já representa cerca de 1%²⁶, considerando-se as tarifas e níveis de atendimento atuais. Supondo-se a extensão a toda a população do serviço de coleta de esgotos, e cobrando-se as tarifas atuais, a conta de água e esgotos chegaria a 2% da renda *per capita*” (CAMARGO, 2002, p.65).

A comparação entre as tarifas praticadas nos países desenvolvidos e aquelas praticadas no Brasil mostra que, em valores absolutos, as tarifas brasileiras são baixas. Contudo, em valores relativos, o comprometimento da renda no Brasil já é superior ao dos países desenvolvidos. Neste sentido, viabilizar os investimentos necessários à universalização através do repasse dos custos para as tarifas é na prática muito difícil e até mesmo indesejável, frente aos impactos econômicos que podem gerar.

Neste contexto, é possível se inferir que *nem a privatização, nem a estatização dos serviços são soluções únicas*. Pois, por um lado, a maioria da população do país não tem renda para remunerar o lucro exigido pelo capital privado, e por outro, as camadas mais pobres da população terão extrema

²⁵ Considerando as taxas de cambio de mercado.

²⁶ Tomando-se os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE – POF/2003, último ano disponível, a pesquisa indica que entre os mais pobres o comprometimento da renda já é de 1,46%.

dificuldade para arcar com o custo dos investimentos necessários para se atingir a universalização.

Em vista das questões anteriormente analisadas, fica evidente não haver, em relação às tarifas praticadas atualmente no Brasil, uma grande margem de possibilidade de realinhamento das tarifas capaz de permitir lograr os investimentos necessários à universalização. Como visto, existem restrições para financiar as expansões com base em novos aumentos tarifários, limitados pelas elasticidades de preço e de renda da demanda. Nestas circunstâncias, tais recursos deverão ser buscados por intermédio *da melhoria da gestão das CESBs, através da redução dos custos dos serviços, diminuição da inadimplência e, principalmente, das elevadas perdas.*

Concluindo, é importante colocar que, no contexto de consolidação do novo Marco Regulatório é indispensável que haja a elaboração de uma nova legislação tarifária, visando dotar o poder público de instrumentos de regulação, capazes de induzir o desenvolvimento institucional, a modernização da gestão e a descentralização adequada dos serviços, de forma a atender a desejada universalização através de critérios sociais, garantindo ao mesmo tempo as condições de viabilidade econômico-financeira das CESBs ou das empresas privadas responsáveis pela prestação dos serviços.

Neste sentido, é indispensável enfrentar o problema dos custos e dos investimentos através da *definição de um rigoroso programa de reestruturação das empresas*, voltado para a melhoria da eficiência operacional, administrativa e gerencial, de modo a evitar que os ganhos decorrentes das revisões tarifárias sejam reduzidos pela ineficiência e desperdício. Atingir a meta do equilíbrio econômico-financeiro é possível, porém não é suficiente para assegurar a universalização, em particular para as camadas de baixa renda. Para isto é preciso abordar com atenção a questão dos subsídios, em nível tarifário e orçamentário.

Em resumo, a estrutura tarifária das CESBs deve ser orientada por uma regra geral que leve em conta o equilíbrio econômico-financeiro das empresas e a capacidade de pagamento de suas clientelas.

4.2 – A SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO.

Neste item analisa-se a situação econômico-financeira das CESBs, com a finalidade de avaliar a capacidade destas empresas na **geração de excedentes**, a serem utilizados nos investimentos necessários à ampliação do

número de usuários atendidos, ou pelo menos cobrir suas despesas (saldo da receita operacional total menos a despesa total maior ou igual a zero).

Inicialmente importa assinalar que, esta geração de excedentes é condicionada não apenas pela estrutura tarifária praticada, conforme já visto anteriormente, mas, também, pelos fatores que têm influência no **desempenho operacional** das empresas (já discutidos no Capítulo 2) e, ainda, por aqueles que lhes afetam o **desempenho no campo econômico, financeiro e administrativo**, que serão discutidos ao longo desta seção.

As 26 Companhias Estaduais de Saneamento (25 CESBs mais a Autarquia estadual do Acre) representam um importante patrimônio público de propriedade dos diferentes estados da federação. Estas empresas prestam serviços em nome dos estados, por autorização legal, e por delegação dos municípios, por meio de contratos de concessão. Este grupo de empresas, embora criado no contexto do PLANASA, não constitui um conjunto uniforme. Neste sentido, uma característica destas empresas, que deve ser ressaltada, é a existência de grandes disparidades entre elas, em aspectos como abrangência, tamanho, densidade de economias por ligação, nível de atendimento, nível de renda da população, tarifa praticada, entre outros.

As CESBs atuam num tipo de mercado de características muito particular. Os serviços de água e esgotos prestados por estas empresas apresentam característica de economia em rede, em decorrência da infraestrutura implantada, que engloba a produção, o transporte e a distribuição, com custos fixos elevados. Ademais, independente do comportamento da demanda, o custo médio dos serviços de saneamento declina à medida que cresce o volume produzido, caso em que a presença de uma única firma pode ser mais eficiente, o que leva as empresas que atuam em um mercado desta natureza serem classificadas como monopólios naturais. Estes fatores são tomados comumente para justificar a presença das CESBs em cada unidade da federação e são utilizados para explicar a criação de barreiras à entrada de outras empresas e a redução da contestabilidade e da competição visando favorecê-las.

O modelo econômico-financeiro dos serviços prestados pelas CESBs é baseado em um princípio de solidariedade social e territorial. Neste modelo, a empresa deve buscar um equilíbrio global, ou seja, deve compensar os déficits apresentados nos municípios (cerca de 3200 no mercado das CESBs), a maioria de pequeno porte, com superávits nos demais. Da mesma forma este modelo permite o atendimento da população de baixa renda, que não teria condições de cobrir os custos dos serviços.

Concomitantemente, o modelo divide os ganhos de economia de escala, os bônus e os ônus dos serviços, reduzindo desigualdades sociais e territoriais no acesso aos serviços, além de reduzir demanda por recursos fiscais para a prestação dos serviços nos municípios deficitários.

Pelas razões anteriormente colocadas e pelos benefícios trazidos pelo PLANASA, o modelo de atuação regional das CESBs foi aquele que permitiu obter os maiores avanços no Setor, de modo que as propostas de descentralização, com desativação das CEBS, são a nosso ver inapropriadas, pelo retrocesso que podem representar. Contudo, apesar dos avanços obtidos, o modelo de organização e gestão das CESBs há que ser revisto, pelos problemas já colocados e por outros que serão aqui adiante analisados.

As CESBs são, em sua maioria, sociedades de economia mista, e, no presente momento, *algumas delas já possuem registro de empresa aberta na CVM* – Comissão de Valores Mobiliários, sendo que três já estão no mercado de capitais: SABESP, COPASA e SANEPAR. No que se refere à regulação independente dos serviços (qualidade e preços), cinco empresas já estão submetidas a agências reguladoras: CAGECE/ARCE, CAERN/ARSBAN, COMPESA/ARPE, SANEATINS/AGESAN, SANEAGO/AGR, CAESB/ADASA e CORSAN/AGERGS²⁷.

Embora sejam as mais importantes prestadoras de serviços do país, muitas delas apresentam dificuldades financeiras, pois o grupo das CESBs congrega empresas que convivem com situações muito diferentes entre si. Enquanto a SABESP auferiu renda de R\$ 5,9 bilhões em 2006, a CAESA obteve receita pouco superior a R\$ 25 milhões.

Na fase de esgotamento do PLANASA, conforme aqui já comentado, as CESBs enfrentaram grandes dificuldades em decorrência do elevado endividamento, resultado dos investimentos realizados com longo prazo de amortização na fase de consolidação daquela Política de Saneamento, que passaram a ter que ser ressarcidos; bem como, também, devido à redução de recursos para novos investimentos, pois a crise econômica levou a uma deterioração da base de formação dos fundos de poupança compulsória, principalmente, do FGTS. Tinha início ali um período em que as CESBs passaram a se ‘*cozer com as próprias linhas*’.

²⁷ Com a aprovação da nova Lei federal de diretrizes para o saneamento básico, os demais estados deverão constituir suas agências reguladoras independentes, ou exercer tal função por meio das agências existentes com mandato legal. Já possuem agências multi-setoriais com mandato em saneamento os estados de Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Paraíba, Sergipe, Piauí e Pará.

A queda nos investimentos somente foi revertida entre 1995 e 1998, após o ajuste realizado no FGTS²⁸ e em decorrência da renegociação das dívidas dos estados com a União²⁹, incluindo a dívida das concessionárias estaduais que foram assumidas pelos respectivos governos, o que permitiu liberar a capacidade de endividamento das empresas³⁰. Este fato possibilitou a redução no pagamento anual do serviço da dívida das 26 CESBs, de R\$ 880,6 milhões em 1995 para R\$ 736,2 milhões em 1998.

Entretanto, em 1999 os investimentos voltaram a decair em função da crise financeira internacional³¹, com repercussões no Brasil, e em decorrência do aumento das restrições impostas pelo Governo Federal para a **contenção do déficit público e a redução do nível de endividamento**. A partir de então, os investimentos se mantiveram praticamente constantes até 2002 e desde então têm subido lentamente.

A situação anteriormente relatada ilustra como o comportamento econômico-financeiro das CESBs tem uma *relação pró-cíclica com o desenvolvimento da economia*, o que se explica pelo predomínio absoluto do Estado na prestação dos serviços e no financiamento dos investimentos através de fundos públicos ou geridos pelo setor público.

Conforme observa Abicalil, esse tipo de relação tem características que “se tornam críticas no atual momento que vive o país, de crise fiscal, onde a dívida e o déficit públicos elevados são elementos centrais. Além das restrições no financiamento das CESBs, o esforço de redução do déficit e da dívida do setor público [...] restringe os limites de endividamento do setor

²⁸ A partir de 1993 as contas do FGTS começam a apresentar recuperação e ampliação da capacidade de investimento, revertendo a queda verificada até 1992.

²⁹ A renegociação das dívidas de estados e municípios, bem como de suas empresas se deu a partir da edição da Lei nº 8727, de 1993, que permitiu o refinanciamento pela União das dívidas decorrentes de operações nacionais de crédito, inclusive das parcelas vencidas. Do total das dívidas negociadas – US \$ 20,7 bilhões, US\$ 2,3 se referiam a dívidas das CESBs, contraídas junto ao FGTS/CEF.

³⁰ Essa renegociação, por um lado significou transferência de recursos dos estados para as empresas, com a sociedade assumindo as dívidas, inclusive subsidiando ineficiências econômicas e deficiências gerenciais das empresas. Por outro, “limpou” parte do passivo de longo prazo das empresas.

³¹ Entre 1997 e 1999 o cenário internacional é marcado por sucessivas crises de ajuste financeiro no México, Argentina, na Ásia, etc, que afetam diretamente o Brasil, colocando em risco seu Plano de Estabilidade, pela intensa fuga de capitais, decorrente do aumento da percepção dos riscos envolvidos nos mercados emergentes, o que provocou a diminuição das reservas em dólar do país. Essa crise focalizou as atenções para o desequilíbrio das contas públicas, em especial o déficit. Como resposta o governo brasileiro procedeu a um aumento das taxas de juros, flexibilizou a entrada de capitais e estabeleceu um ousado Plano de Ajuste Fiscal até hoje em curso, onde se previa a redução do déficit público, através do incremento das receitas e redução dos gastos. A privatização de estatais também era incentivada. Este Plano afetou fortemente o Setor de Saneamento, pelas restrições a novos endividamentos e pelo corte nos gastos orçamentários.

público e sua capacidade de realizar investimentos [...] reduzindo o gasto público, inclusive das empresas estatais” (ABICALIL, 2002, p.18).

Com efeito, a estrutura do mercado dos serviços de saneamento, no qual a maioria absoluta dos serviços é prestada por organizações do setor público, evidencia a importância dos temas macro-econômicos relacionados ao financiamento de investimentos, como *a gestão fiscal, o controle da dívida pública e a geração de superávits primários*, com ênfase especial nas Empresas Estatais Não Dependentes – EEND³².

No período em foco o Governo Federal estabeleceu uma série de **regras fiscais** que passaram a restringir o endividamento e, conseqüentemente, o investimento público em saneamento básico ao fixar metas visando a condução estável da política macro-econômica, definindo parâmetros para: (i) limites de endividamento, (ii) metas de *superávit* e (iii) contingenciamento de crédito ao setor público.

Tais metas foram fixadas por Resoluções do CMN e do Senado Federal e, por fim pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 1997, as Resoluções nº 2444 e 2461 do CMN redefiniram as regras para novas operações de crédito ao setor público, restringindo a concessão de novas operações de financiamento e, inclusive, limitando os desembolsos dos recursos já contratados com o FGTS. Em 1998, novamente o CMN editou as Resoluções nº 2515 e 2521, que limitaram as operações de **crédito externo** ao setor público³³, somente permitindo novas dívidas para refinanciamento de dívidas internas, sem garantia da União. Neste mesmo ano de 1998, a Resolução nº 78/98 do Senado Federal restringiu ainda mais os limites de endividamento do setor público. Posteriormente, outras Resoluções importantes foram as de nº 2682/99 e 2827/01 do CMN, que definiu a limitação do montante de operações de crédito de cada instituição financeira com entidades do setor público a 45% do valor do patrimônio líquido dessas instituições e fixou um montante máximo para todas as operações de crédito entre o setor público e as instituições financeiras.

Em 2000 o Governo Federal promulgou a LRF que veio a reduzir o investimento como um todo e, especificamente as despesas com infra-

³² Tanto a LRF quanto a Resolução 40 do Senado dispõem apenas sobre o que é empresa estatal dependente, que é definida no Art. 2º como “a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”. Logo, a EEND é a exclusão daquela.

³³ Exceto com o BIRD e com o BID. Essa resolução proibiu, inclusive, o lançamento de títulos internacionais que estavam sendo efetuados pela SABESP.

estrutura, em razão das restrições dos gastos em períodos eleitorais (historicamente o momento em que acontecem os maiores investimentos), do ‘engessamento’ de grande parte do orçamento subnacional, e das restrições gerais ao endividamento³⁴.

Porém, após 2003 o Governo Federal fez um esforço de diminuir as restrições ao financiamento no Setor de Saneamento. Pela Resolução nº 3153 o CMN deliberou um montante específico para o Setor e autorizou a contratação de novas operações de crédito para execução de ações de saneamento, definindo inclusive os limites permitidos. Essa Resolução foi promulgada para oficializar a autorização do FMI e do MF que excluiu os investimentos em saneamento das metas de *superávit* primário vigentes naquele momento. Foi ampliado o montante de crédito das CESBs, junto ao sistema financeiro interno, em até 2,9 bilhões para operações destinadas a financiar ações e saneamento. Este limite foi, posteriormente, ao fim de 2005, redefinido por outras resoluções, sendo atualmente de R\$ 2,2 bilhões.

Ainda que tenham sido flexibilizadas, as restrições permanecem dificultando a habilitação das operações de crédito, que só são realizadas se os limites impostos pelo CMN forem respeitados – contingenciamento do crédito ao setor público. Segundo Saiani, “contribui para isso o fato das instituições financeiras, em muitos momentos, não conseguirem expandir o crédito para o saneamento básico em função de grande parte de suas operações com o setor público já estarem comprometidas com outros segmentos – ou seja, as instituições já atingiram o limite de 45% do seu patrimônio líquido para operações de crédito com o setor público” (SAIANI, 2007, p.248).

³⁴ Esta política fiscal ao ser estabelecida foi alvo de muitas críticas que as associavam as políticas neoliberais capitaneadas pelo FMI. Contudo, atualmente, já existe uma aceitação maior das medidas adotadas em decorrência dos resultados positivos da economia brasileira. As críticas eram colocadas pelos que defendem o endividamento como fonte de alavancagem dos recursos necessários à realização de investimentos. Para essa corrente o endividamento num contexto de crescimento das despesas de capital antecipa receitas e permite a realização de despesas. Nesta situação o endividamento promove uma equidade inter-geracional, compatibilizando o período de pagamento da dívida como o tempo de vida/consumo do projeto. Entretanto, para que isso ocorra o endividamento tem que ser usado somente em investimentos capazes de gerar retornos financeiros no futuro. No caso dos investimentos de caráter exclusivamente social não há a geração deste retorno, sendo aconselhável o financiamento com recursos fiscais, como nos gastos correntes, pois não acontecerá uma equidade inter-geracional, mas sim uma transferência para o futuro dos custos dos benefícios desfrutados hoje. Por sua vez, os críticos do endividamento alegam ainda que, este pode ser usado de acordo com interesses políticos, viabilizando despesas com objetivos eleitorais, além de dificultar a condução eficiente da gestão macro-econômica, comprometendo a estabilidade. Todavia, concordam que o endividamento não deve ser proibido, mas afirmam que deve ser controlado para não ser excessivo; assim entendido como aquele que financia déficit corrente, diminuindo o crédito que poderia ser utilizado para financiar investimentos de capital. (Para maiores informações sobre o assunto, ver a respeito Peterson, 2000).

Ilustra essa situação o fato de que em 2006 a CEF recebeu mais de 2,2 mil pedidos de financiamento, no valor de R\$ 16 bilhões, sendo R\$ 14 bilhões do setor público. Porém, o CMN só autorizou a liberação de R\$ 2,2 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões de responsabilidade da CEF. Entretanto, importa destacar que muitos destes pedidos são de prestadores sem capacidade de pagamento, fazendo com que os recursos, mesmo sendo restritos, não sejam totalmente utilizados.

Outro aspecto que também veio contribuir para a diminuição dos recursos destinados aos investimentos, além das restrições ao crédito, foi a decisão do Governo Federal de aumentar a carga tributária, em 2003, fazendo com que o Setor de Saneamento experimentasse um significativa elevação das alíquotas do CONFINS e do PIS, com impacto financeiro superior a 100%, representando 7% das receitas das CESBs (cerca de R\$ 1,1 bilhão/ano), ou mais de 30% dos investimentos realizados nos últimos anos.

Este conjunto de restrições impostas ao financiamento dos investimentos, ora direta ora indiretamente, tem exigido das CESBs nos últimos dez anos uma mudança de postura, em direção a um novo modelo de gestão, caracterizado pelo maior grau de profissionalismo, que em alguns casos já lhes levam a aproximar-se de modelos de gestão adotados pelas empresas privadas, quebrando de uma vez por todas as amarras com o modelo do PLANASA, onde as características herdadas desta política se não tiverem desaparecido, pelo menos, tenham muito menos influência do que representam hoje.

O resultado desta mudança de comportamento, para uma gestão de caráter mais empresarial, a despeito de não ser um procedimento que possa ser considerado uniforme para todas as empresas, tem trazido como resposta um incremento da eficiência produtiva do Setor, como mostram os números que indicam suas atuais dimensões em termos de faturamento, geração de empregos e receitas fiscais.

De fato, em 2006, o volume faturado de água pelas CESBs foi de 6,2 bilhões de metros cúbico por ano. Este volume faturado significa um faturamento anual da ordem de R\$ 11,9 bilhões, ou seja, cerca de R\$ 364,5 por cada economia por ano. Já o volume faturado anual de esgotos foi de 2,8 bilhões de metros cúbico, com um faturamento anual de R\$ 5,52 bilhões, ou R\$ 366,5 por economia por ano. Estes dois faturamentos juntos, de cerca de R\$ 14,7 bilhões, correspondem a algo em torno de 80% do **valor total estimado** para o Setor.

O número de empregados próprios das CESBs constantes do SNIS é de 79.819 mil, o que indica um índice médio de produtividade de 2,7 empregados para cada 1.000 ligações de água. Quando considerados os empregados terceirizados, que prestam serviços permanentes às empresas, o número de empregados total equivalente chega a cerca de 103.765 mil, o que representa uma produtividade média de 3,64 empregados para cada 1.000 ligações de água.

O serviço prestado pelas CEBS também apresenta significativos impactos fiscais. Sob a ótica das receitas fiscais, os prestadores de serviço de direito privado geraram, em 2006, R\$ 1,46 bilhões em impostos e contribuições sobre as despesas de operação dos serviços, excluindo os impostos gerados sobre os investimentos realizados. Estimativas feitas pelo PMSS, indicam que na realização de investimentos 15% se referem a impostos, taxas e contribuições, que são pagos pelo contratado. Neste sentido, quando consideramos que os investimentos realizados pelas CESBs, em 2006, foram de R\$ 3,7 bilhões, é possível se estimar que foram gerados impostos adicionais no valor de R\$ 555 milhões.

Apesar dos esforços envidados nos últimos anos, em buscar de melhorar o desempenho operacional e econômico–financeiro das CESBs, ainda persistem grandes disparidades e ineficiência na prestação dos serviços. No que se refere ao faturamento, embora tenha se verificado uma elevação quando se toma para comparação os resultados obtidos há mais dez anos, sua distribuição apresenta fortes desigualdades regionais. De fato, enquanto o faturamento de água por ligação por ano, na média nacional atinge R\$ 417,1, na Região Sudeste é de R\$ 541,7 e na Região Nordeste o valor é de R\$ 157,9, ou seja, 70% menor. Por sua vez, no que tange às perdas de faturamento (água não contabilizada, cujo valor médio é da ordem de 39,5%), estas permanecem altas para todas as regiões do país, mas as disparidades são menores entre as empresas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. As maiores perdas são registradas entre as empresas das regiões Norte e Nordeste, e nesta última região as perdas médias chegam a 45,1%, justamente onde dois terços do território está sujeito a secas periódicas e onde a disponibilidade hídrica é crítica em quase todos os estados.

Para melhor caracterizar a evolução do desempenho das CESBs, ao longo da década em curso, serão utilizados alguns indicadores econômicos, financeiros e administrativos que fazem parte do SNIS, e que são apresentados na Tabela 4.2 adiante.

Em relação a esses indicadores, importa destacar os seguintes aspectos:

- (i) Pessoal próprio por mil ligações - razão entre a quantidade total de empregados próprios e a quantidade total de ligações ativas de água e esgoto. Este indicador mede a produtividade física do pessoal na prestação dos serviços;
- (ii) Índice de produtividade: economias/pessoal – razão entre a quantidade total de economias ativas de água e esgoto e a quantidade de pessoal total (próprio e terceirizado). Como o indicador anterior mede a produtividade do pessoal;
- (iii) Indicadores de despesas – mede as despesas totais realizadas na prestação dos serviços ou aquelas realizadas apenas nas atividades de exploração, em que não são contabilizados gastos de natureza administrativas e fiscais entre outros;
- (iv) Tarifa média – razão entre a receita operacional direta de água e esgoto e o volume total faturado de ambos. É o parâmetro utilizado para a cobrança dos serviços; pretende representar um ‘preço geral’;
- (v) Índice de evasão de receita – *grosso modo*, proporção da receita não arrecadada na receita operacional total que deveria ter sido arrecadada;
- (vi) Margem da despesa de exploração – *grosso modo*, razão entre as despesas de exploração e a receita operacional direta de água e esgoto. Mostra o comprometimento da receita com a despesa de exploração;
- (vii) Índice de desempenho financeiro – *grosso modo*, razão entre a receita operacional direta, de água e esgoto, e as despesas totais com os serviços. Relaciona as receitas totais às despesas totais com os serviços; e
- (viii) Dias de faturamento comprometido com contas a receber – reflete os atrasos nos pagamentos, mostrando quantos dias de faturamento encontram-se na forma de contas a receber.

Tabela 4.2 – Indicadores econômicos, financeiros e administrativos das CESBs (2000 e 2006).

| ATRIBUTO SNIS | INDICADOR | CESBs | |
|------------------|---|-------|------|
| | | 2000 | 2006 |
| 1048 | Índice Produtividade: Pessoa próprio por mil ligações (Água + Esgoto) | 2,7 | 2,2 |
| 1003 | Despesa total com serviço por m ³ faturado R\$ (Água + Esgoto) | 1,14 | 1,93 |
| 1026 | Despesa de exploração por m ³ faturado R\$ | 0,65 | 1,31 |
| 1004 | Tarifa média praticada R\$/m ³ (Água + Esgoto) | 1,07 | 1,92 |
| 1029 | Índice de evasão receita (%) | 12,1 | 9,7 |
| 1030 | Margem de despesa de exploração (%) | 61 | 67,9 |
| 1012 | Indicador de desempenho financeiro (%) | 94,5 | 99,5 |
| 1019 | Índice de Produtividade: economias por pessoal | 365 | 415 |
| 1036 | Participação da despesa com o pessoal total na despesa exploração(%) | 66,3 | 57,4 |
| 1054 | Dias de faturamento comprometidos com contas a receber (dias) | 125,1 | 151 |

Fonte: SNIS (2000 e 2006)

A partir das informações disponibilizadas na Tabela 4.2 é possível analisar-se a evolução dos indicadores ao longo do tempo – de 2000 a 2006, com o objetivo de avaliar em que aspectos as CESBs conseguiram melhorar o seu desempenho no campo econômico, financeiro e administrativo. Para tanto, será analisada a **variação** nos indicadores escolhidos, no período de tempo considerado, o que permite de forma simples captar a mudança no desempenho.

O Gráfico 4.1, apresentado a seguir mostra que houve uma melhora de desempenho nos dois indicadores de produtividade considerados: (i) pessoal próprio por mil ligações e (ii) economias por pessoal, de vez que houve uma redução do número de pessoal próprio das empresas para cada mil ligações, e, ao mesmo tempo, no período considerado, ampliou-se o número de economias atendidas pelo contingente de funcionários das empresas.

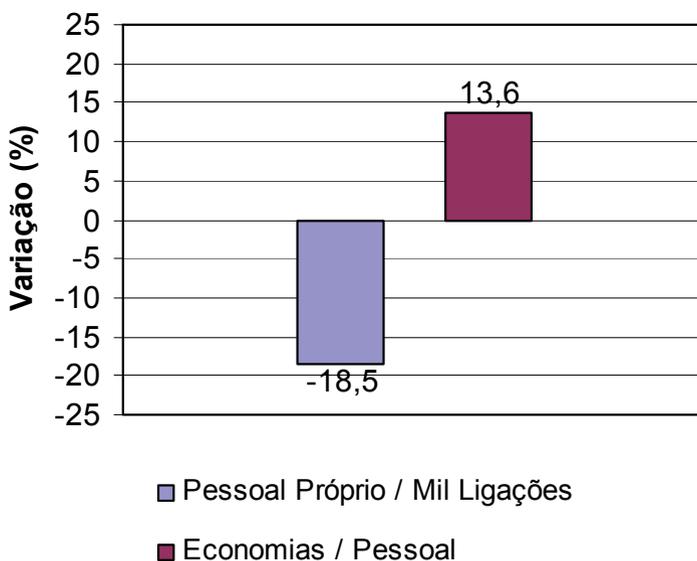


Gráfico 4.1 – Variação dos indicadores de pessoal próprio por mil ligações e de economias por pessoal total

Essa redução no número de pessoal das CESBs, muito provavelmente, aconteceu em decorrência do avanço na terceirização dos serviços em diversas áreas das empresas, em serviços de informática, corte, ligação, medição e emissão de faturas. De todo modo, o número atual médio de empregados para o total das empresas já tende a se aproximar dos padrões internacionais³⁵. Contudo, em algumas empresas esse número chegar a ser superior aos padrões internacionais de cinco a sete vezes.

É importante destacar também que o aumento de produtividade apresentado não ocorreu em todas as empresas que compõe o grupo das CESBs, tendo o valor médio indicado sido influenciado por uma melhora de desempenho de algumas entidades pertencentes à amostra e não de todas.

³⁵ Seguindo padrões internacionais, um prestador eficiente é aquele que possui dois ou três empregados para cada mil ligações de água. Por sua vez, Mejia et al (2003) afirma que o número ideal seria de dois funcionários por mil ligações, independente de ser ligação de água ou de esgoto – embora o número ideal dependa das condições locais (p.32).

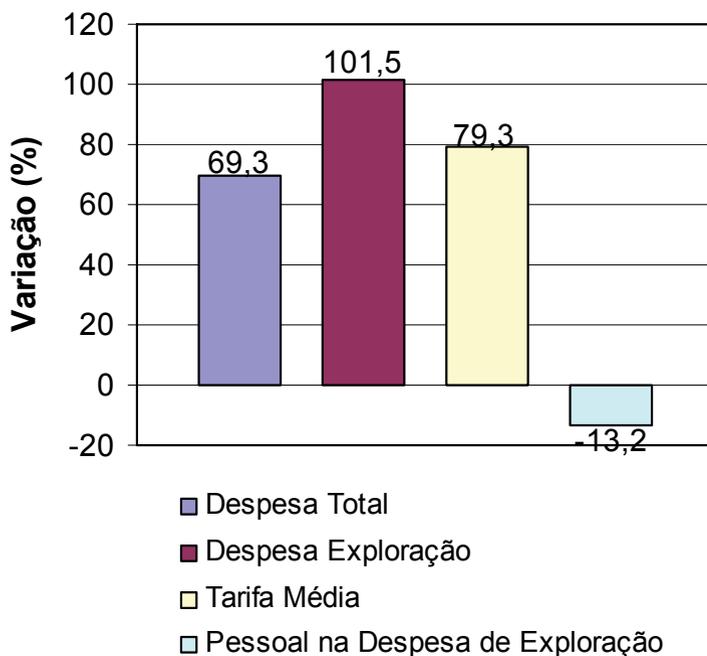


Gráfico 4.2 - Variação na despesa total, na despesa de exploração, na tarifa média praticada e na percentagem de despesa com pessoal na despesa de exploração.

O Gráfico 4.2, por sua vez, mostra a evolução das despesas total e de exploração, da tarifa média praticada e da participação da despesa com pessoal na despesa de exploração.

Os dois indicadores das despesas tiveram um aumento superior à inflação no período, que foi de 63%³⁶. As despesas totais subiram quase 70%, enquanto as despesas de exploração chegaram a duplicar, pressionadas pela forte elevação dos insumos, principalmente dos custos de energia, produtos químicos e tubulações em ferro e PVC³⁷.

No tocante às tarifas médias praticadas, ocorreu um aumento no período de quase 80%, superior, portanto, a elevação da taxa de inflação. Esse aumento das tarifas teve como objetivo compensar a elevação das

³⁶ De acordo com o IPCA (índice de preço ao consumidor ampliado), que é o indicador utilizado pelo Banco Central para os objetivos de controle da meta da inflação no país, entre janeiro de 2000 e dezembro de 2007, a variação da taxa de inflação foi de 63%.

³⁷ A redução dos custos tem um papel principal, pois custos elevados combinados a altas tarifas e limitações na capacidade de pagamento dos usuários são elementos restritivos da capacidade de financiamento e endividamento necessárias aos investimentos.

despesas e a ampliar o montante dos recursos destinados aos investimentos com recursos próprios das CESBs. Um aspecto positivo verificado no período foi a redução da despesa de pessoal na despesa de exploração, aspecto que se alinha ao aumento da produtividade com redução do número de pessoal. Contudo, cabe novamente destacar que, a variação nos indicadores assinalados não ocorreu de forma uniforme para todas as empresas.

Finalmente, o Gráfico 4.3, apresenta a variação dos seguintes indicadores: (i) índice de evasão de receita, (ii) margem de despesa operacional, (iii) indicador de desempenho financeiro e (iv) dias de faturamento comprometido.

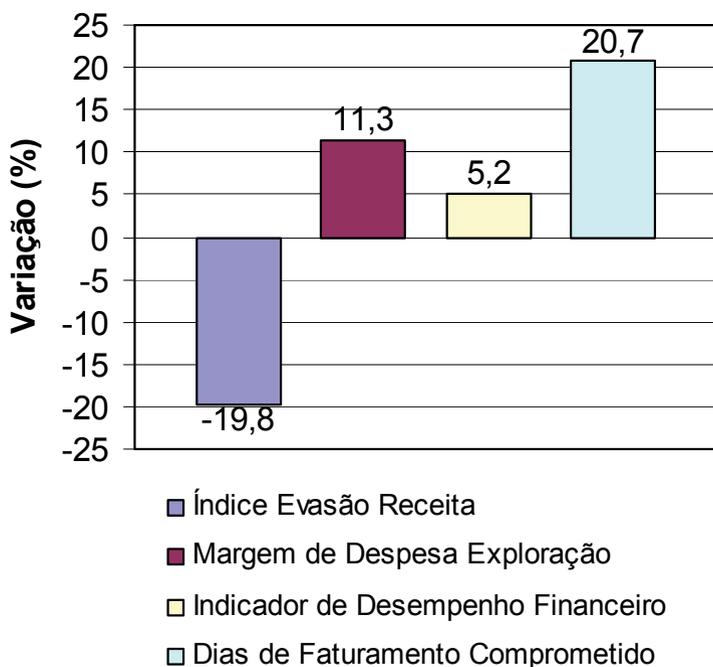


Gráfico 4.3 – Variação dos indicadores índice de evasão de receitas, margem da despesa de exploração, índice de desempenho financeiro e dias de faturamento comprometido.

No gráfico apresentado é possível observar que ocorreu uma melhora na evasão das receitas, o que significa que a arrecadação ampliou-se. Entretanto, o mesmo gráfico mostra que passou a haver, no período considerado, um maior comprometimento da receita com a despesa de

exploração, o que implica um saldo menor de recursos para aplicação em novos investimentos.

Os dois indicadores restantes, (iii) e (iv) mostram que ocorreu uma piora no desempenho das CESBs, pois, no conjunto, as empresas que integram este grupo de prestadores de serviços ainda apresentam despesas totais maiores que as receitas, e que a inadimplência além de persistir ampliou-se.

A análise da evolução dos indicadores econômicos, financeiros e administrativos mostrou que as CESBs apresentaram melhora de desempenho no que se refere ao aumento da produtividade do pessoal, mas este resultado teve pouco reflexo, de uma maneira geral, pois as despesas de exploração e a tarifa subiram a uma taxa superior à inflação no período, e a inadimplência também aumentou, o que tem contribuído para dificultar a geração de excedentes. Como o aumento da maioria dos insumos foge ao controle das CESBs, e não há, como já visto, grande margem de manobra para o aumento das tarifas, a geração de excedentes depende fundamentalmente de uma melhora dos indicadores de desempenho operacional, entre os quais se destacam: a diminuição dos índices de perdas físicas e comerciais, o aumento da hidrometração, a redução no consumo de energia e a diminuição da inadimplência.

Conforme assinalado, a conseqüência direta do fraco desempenho apresentado pelas CESBs é a baixa geração de excedentes, ou seja, as receitas operacionais obtidas com a prestação dos serviços são menores que suas despesas totais. A conseqüência imediata é que as empresas não geraram lucro suficiente para poder re-investir nos serviços ou se habilitarem a obter empréstimos. Porém, importa destacar que, ao longo deste estudo já foram discutidos outros fatores que têm dificultado a expansão dos investimentos destas empresas, como os problemas de natureza institucionais do Setor, as características do *déficit* dos serviços e os impactos das regras fiscais.

Dando prosseguimento a análise que vem sendo realizada é importante avaliar os resultados da receita versus a despesa total. Neste sentido, apresenta-se a seguir as Tabelas 4.3 e 4.4 que mostram os resultados das CESBs, total e por região do país.

Tabela 4.3 - Tarifa média praticada e despesa total com os serviços por m³ faturado (2006)

| CESBs | Tarifa Média (a) R\$/m ³ | Despesa Total (b) R\$/m ³ | (a) - (b) R\$/m ³ | (a - b) negativo (quantidade de prestadora) |
|--------------|--|---|---------------------------------|--|
| Norte | 1,74 | 2,73 | -0,99 | 6 (85%) |
| Nordeste | 1,56 | 1,75 | -0,19 | 6 (67%) |
| Sudeste | 1,97 | 1,89 | 0,08 | 2 (50%) |
| Sul | 2,10 | 2,06 | 0,04 | 1 (33%) |
| Centro-Oeste | 2,21 | 2,27 | -0,06 | 2 (66%) |
| Total | 1,92 | 1,93 | -0,01 | 17 (65%) |

Fonte: SNIS (2006), Elaboração: Ronald Vasconcelos.

A Tabela 4.3 mostra que a tarifa média cobrada em 2006, para 65% das empresas do grupo das CESBs – 17 companhias, ainda não cobre o custo dos serviços. O resultado só se apresenta positivo para o conjunto das empresas das regiões Sul e Sudeste. E, ainda assim, para 33% das empresas da Região Sul e 50% da Região Sudeste o resultado é negativo. Além disso, o resultado da Região Sudeste é fortemente influenciado pela *performance* apresentada pela SABESP.

Tabela 4.4 - Receita operacional total, despesa total e resultado (total e médio), (2000 e 2006).

| CESBs / Região | Receita Operacional (R\$ milhões) | | Despesa Total (R\$ milhões) | | Resultado Total (R\$ milhões) | | Resultado Médio (R\$ milhões) | |
|------------------|--------------------------------------|------------|--------------------------------|------------|----------------------------------|---------|----------------------------------|--------|
| | 2000 | 2006 (F05) | 2000 | 2006 (F17) | 2000 | 2006 | 2000 | 2006 |
| 7 / Norte | 197,70 | 369,31 | 278,15 | 554,83 | -80,45 | -185,52 | -11,49 | -26,50 |
| 9 / Nordeste | 1.330,63 | 2.910,33 | 1.616,01 | 3.055,51 | -285,38 | -145,18 | -81,70 | -16,13 |
| 4 / Sudeste | 5.657,08 | 10.642,61 | 5.527,35 | 10.032,78 | 129,73 | 609,83 | 32,43 | 152,45 |
| 3 / Sul | 1.443,90 | 2.648,64 | 1.327,98 | | 115,92 | 126,93 | 38,64 | 42,31 |
| 3 / Centro-Oeste | 595,43 | 1.452,93 | 619,58 | 1.428,76 | -24,15 | 24,17 | -8,05 | 8,05 |
| 26 / Total | 9.224,74 | 18.023,82 | 9.369,07 | 17.593,59 | -144,33 | 430,23 | -5,55 | 16,54 |

Fonte: SNIS 2000 e 2006, elaboração Ronald Vasconcelos.

Por sua vez, a Tabela 4.4 apresenta o resultado total e médio do cotejo entre a receita operacional total e a despesa total das CESBs, referente aos anos de 2000 e 2006, para todo o país e por região.

O resultado apresentado na Tabela 4.4 mostra que há oito anos atrás apenas o conjunto das CESBs das regiões Sul e Sudeste apresentavam resultado positivo. Em 2006 a situação já era melhor, posto que apenas o conjunto das empresas das regiões Norte e Nordeste apresentavam resultado negativo, refletindo o esforço que vem sendo desenvolvido pelas empresas para se tornarem auto-sustentáveis, ou na linguagem da nova legislação fiscal, não dependentes, capazes de financiar investimentos.

Entretanto, há que se chamar atenção para o fato de que o resultado total positivo deste balanço em 2006 é bastante influenciado pelo resultado da região Sudeste cujo valor é maior do que a média total para o país, e que nesta região há um predomínio do resultado da SABESP, de R\$643,35 milhões. Deve-se apontar ainda que, na amostra das CESBs 50% das empresas apresentaram resultado negativo, em 2006.

Em resumo, a Tabela 4.4 mostra que ainda são de pequena monta os recursos que sobram para a realização de investimentos, cujo aumento depende basicamente da melhora no desempenho das CESBs, pois quanto melhor for o resultado, o prestador terá maiores recursos para investir, sua capacidade de pagamento será maior (o que aumenta a chance de obtenção de empréstimos para ampliação da cobertura dos serviços) e maiores serão os investimentos realizados em água e esgotos.

Ainda que não tenha sido larga a margem de recursos próprios que vem sendo destinada para investimento, já que foi baixa a geração de excedentes, as CESBs têm feito, nos últimos anos, um esforço continuado em ampliar os investimentos conforme pode ser constatado no Gráfico 4.4 apresentado a seguir.

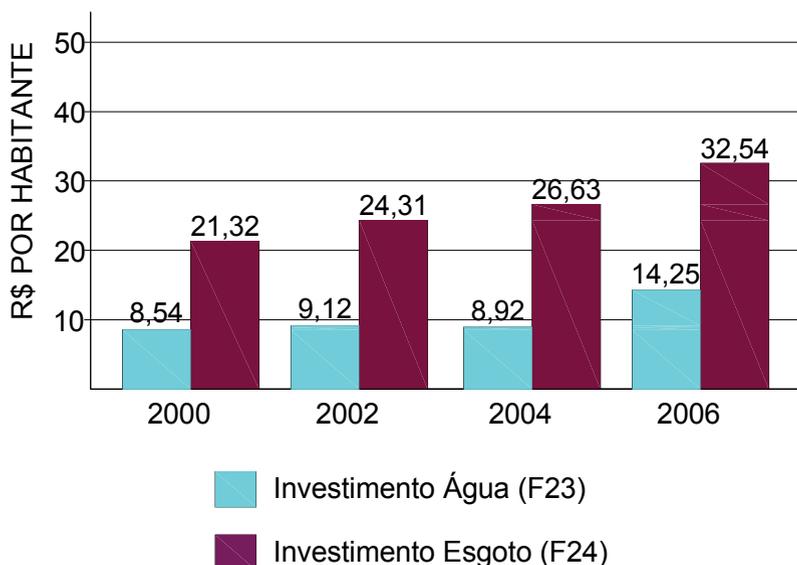


Gráfico 4.4 - Investimento *per capita* anual médio (água e esgoto) (2000 a 2006)

O Gráfico 4.4 mostra que os investimentos realizados pelas CESBS, no período 2000-2006, cresceram 56,7%, e deve-se apontar o fato relevante de que, desde o início da década em curso os investimentos em esgoto superaram os em água em mais de 50%³⁸.

No que concerne a origem dos recursos, as CESBs realizaram investimentos utilizando basicamente três tipos de recursos: (i) recursos próprios – provenientes dos serviços prestados; (ii) recursos onerosos – oriundos de financiamentos reembolsáveis por meio de amortizações, juros e outros encargos; e (iii) recursos não onerosos (não reembolsáveis) – transferências orçamentárias, recursos a fundo perdido, programas especiais, etc. Em função de uma regra contábil o SNIS considera ainda um quarto tipo de investimentos, aquele realizado com as despesas capitalizáveis, que é valor das despesas realizadas com atividades meios, como a elaboração de projetos e o gerenciamento/fiscalização de obras, que na contabilidade das empresas não são contabilizadas como despesas de exploração.

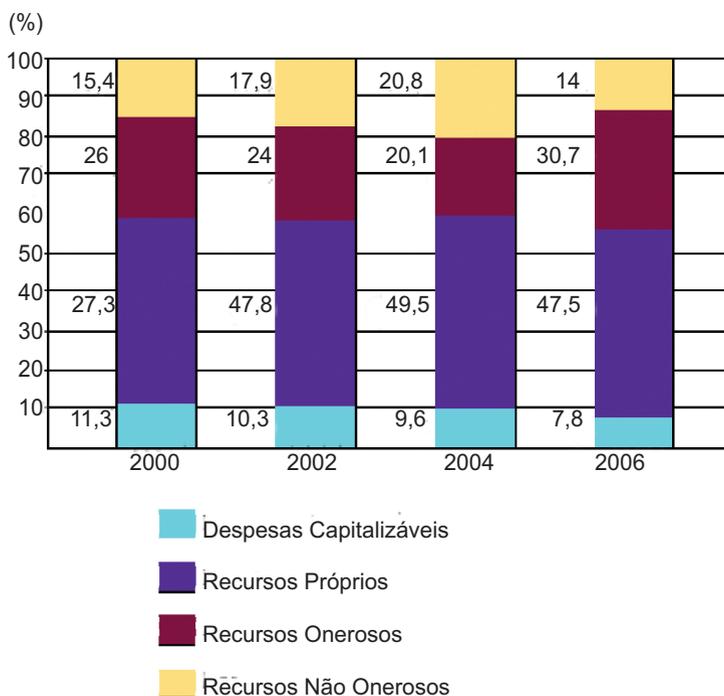


Gráfico 4.5 - Origem dos recursos investidos

³⁸ A partir de 1997 os investimentos em esgotos passaram a superar os de água.

No gráfico 4.5 é possível se observar que quase 50% dos investimentos realizados pelas CESBs, no período 2000 a 2006, originou-se de recursos próprios. Isto se deve ao fato de que as regras fiscais limitaram o endividamento, fazendo com que a maioria dos investimentos tenha sido realizado com recursos do caixa das próprias empresas. Como estes também são escassos, em função da baixa geração de excedentes, os investimentos realizados pelas CESBs estiveram limitados em suas duas principais fontes de recursos.

Destacam-se também os seguintes aspectos: (i) os investimentos em projetos e fiscalização de obras alcançou o percentual médio de 10%, que é um indicador histórico de que as CESBs estão investindo em obras que têm como objetivo ampliar a cobertura dos serviços; (ii) os investimentos com recursos não onerosos foram em média no período de 15%, e tenderam a decair à medida que aumentam os investimentos com recursos onerosos; (iii) quanto a estes últimos, atingiram em média o percentual de 25%, o que significa que os investimentos com recursos de empréstimos se restringiram a apenas um quarto do total dos investimentos realizados pelas CESBs, por estarem sujeitos aos limites de endividamento impostos pela LRF e pelas resoluções do CMN e do Senado Federal.

A Tabela 4.5, a seguir, apresenta a distribuição dos investimentos totais e fiscais por região. A alocação dos investimentos com recursos fiscais mostra a prioridade que vem sendo conferida pelo Governo Federal às regiões com maiores déficits, o que é uma medida acertada. As empresas da Região Nordeste receberam, em 2000, 54,4% do total dos investimentos fiscais, enquanto em 2006 este percentual foi de 65,4%. Em 2006, os investimentos fiscais corresponderam a 14% do total, praticamente o mesmo percentual do ano 2000 (vide Gráfico 4.5). Na Região Norte, em 2006, esse percentual alcança o valor de 28%, e no Nordeste, de 52,1%, o que demonstra a prioridade do governo em dirigir os recursos fiscais para as regiões mais carentes, face à baixa capacidade das empresas destas regiões em alavancar investimentos.

Tabela 4.5 – Distribuição dos investimentos totais e fiscais por região em %

| Regiões | Investimentos totais 2006 CESBs | Distribuição investimento fiscal | Participação relativa investimentos fiscais |
|-----------------|--|---|--|
| Norte | 1,9 | 3,8 | 28 |
| Nordeste | 17,3 | 65,4 | 52,1 |
| Sudeste | 51,1 | 23,7 | 6,4 |
| Sul | 19,3 | 1,7 | 1,26 |
| C. Oeste | 10,4 | 5,4 | 6,9 |

Fonte: SNIS (2006), elaboração Ronald Vasconcelos.

Não obstante os esforços do Governo Federal em dirigir a maioria dos recursos fiscais para as regiões mais carentes, a análise dos investimentos requer uma sobrevista sobre a distribuição regional dos mesmos. Somente a SABESP foi responsável por 24,5% dos investimentos realizados em 2006, quando em termos de população atendida esta empresa representa 20% do total das CESBs. A Região Sudeste respondeu por 51,1% do total dos investimentos, enquanto a população atendida representa 43,1% do total da população atendida pelas CESBs. Já a Região Nordeste, que representa 27% da população atendida por serviços de água, foi responsável por apenas 17,3% dos investimentos realizados. Estes dados demonstram que os investimentos estão sendo proporcionalmente maiores no Sul do país (70,4% dos investimentos realizados) reforçando a concentração regional que já existia desde a época do PLANASA, e agravando as desigualdades verificadas na prestação e expansão dos serviços.

A necessidade de ampliação da cobertura dos serviços visando a meta da universalização requer a realização de investimentos, o que demanda financiamentos com recursos de terceiros, trazendo como consequência a geração de um nível de endividamento considerável.

Com efeito, em 1997³⁹, as CESBs tinham um endividamento total da ordem de R\$ 14,1 bilhões (o que representava 54% do ativo das empresas), equivalente a 1,49% do PIB. Uma década depois, o valor do endividamento subiu em valor absoluto para cerca de R\$ 20,0 bilhões (41,7 % do ativo das CESBs), correspondente a 0,85% do PIB de 2006, o que significa que a situação melhorou, pois em valor relativo o endividamento diminuiu.

³⁹ Neste ano o total da dívida líquida pública era de R\$ 254 bilhões, ou seja 29,3% do PIB. O peso relativo da dívida das CESBs na dívida pública era de 5,5%. Em 2006 a dívida pública foi de R\$ 1.067,36 milhões, que corresponde a 45% do PIB, sendo o peso da dívida das CESBs menor, equivalente a 1,87%.

O perfil do endividamento das CESBs é predominantemente de longo prazo, demonstrando que suas dívidas decorrem ou da realização de investimentos (na medida que os programas disponíveis para financiar investimentos são de longo prazo), ou de processos de renegociação de dívidas vencidas. Em 2006, R\$ 6,2 bilhões se referem a dívidas de curto prazo, e R\$13,8 bilhões, 69% do total, se referem a dívidas de longo prazo. O endividamento de curto prazo representa 38% da arrecadação, o que demonstra a limitada capacidade de pagamento destas empresas, que juntas pagaram cerca de R\$ 3,1 bilhões a título de serviço da dívida, sendo R\$ 1,4 bilhões de juros, encargos e variação cambial, e R\$ 1,7 bilhões de amortização do principal. Uma vez mais, vale destacar que essa análise, baseada na média nacional, exclui importantes diferenças verificadas entre as 26 CESBs integrantes do SNIS.

A situação financeira das CESBs pode ser também apreciada a partir dos indicadores de balanço, que revelam que as empresas ainda encontram-se numa situação delicada. A Margem Operacional⁴⁰ geral das CESBs apresenta, de acordo com o SNIS 2006, um índice que pode ser considerado razoável de 20,8%, o que indicaria, a princípio, uma boa capacidade de investimentos. Entretanto este índice é bastante diferenciado por região, sendo de 28,3% no Sudeste, 21% no Sul, 16,8% no Centro Oeste, 3,2% no Nordeste e 64,1% negativos no Norte. Os números apresentados mostram que este índice é, mais uma vez, deformado pelo desempenho do Sudeste, em especial da SABESP (30,1%). De fato, em 9 das 26 CESBs, o índice é negativo, ou seja, as empresas sequer conseguem cobrir os custos de exploração. Em 4 empresas a margem operacional é inferior a 10%, e somente 5 apresentam o índice superior a 20%. O resultado apresentado por este indicador permite afirmar que apenas estas últimas empresas têm possibilidade de realizar novos investimentos mediante a geração interna de caixa e alavancagem de financiamentos.

Quando se toma um indicador contábil convencional como o Índice de Liquidez Geral – ILG⁴¹ verifica-se que, mesmo para o conjunto das CESBs, a situação não é confortável. No ano 2000 o índice médio de liquidez geral das CESBs era de apenas 0,28. Em 2006 este índice foi de 0,42, indicando o esforço destas empresas em melhorar a situação

⁴⁰ Este indicador é dado pela relação entre o Resultado operacional com depreciação dividido pela receita operacional. Demonstra a capacidade de gerar receitas para cobrir despesas de capital (cobertura de dívida e investimento) deduzindo as despesas de exploração dos serviços.

⁴¹ Relação entre ativo circulante + realizável a longo prazo sob passivo circulante + exigível a longo prazo. Este indicador é considerado bom quando é maior que 1; isto é, o ativo é maior que o passivo.

econômico-financeira, através da elevação do desempenho operacional e diminuição das dívidas. Porém, este indicador ainda encontra-se muito pouco acima dos critérios de análise financeira fixados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que exige para este índice um valor de pelo menos 0,40, um valor bem menor do que o geralmente exigido para as empresas privadas ($ILG > 1$).

Com relação ao Grau de Endividamento Geral - GEG⁴², considerando as especificidades do Setor, a STN considera como limite o índice de 0,5. Assim sendo, em 2006, 9 empresas estavam acima deste limite. Portanto, com elevado risco de crédito. Contudo, se consideramos o índice utilizado pelas instituições privadas de financiamento de investimento, em média de 0,35, apenas 7 empresas do grupo da CESBs se enquadrariam quanto a esta exigência.

O indicador Margem Líquida⁴³, que inclui as despesas com financiamentos, em 2000 era negativo em 1,9% para o conjunto das CESBs. Em 2006 este indicador continua negativo para as empresas das regiões Norte e Nordeste, mas atinge o valor positivo de 9,1% para o conjunto total das CESBs, embora o que sobra para investimentos seja ainda muito pouco.

Os indicadores de balanço anteriormente apresentados indicam a limitada capacidade que as empresas de saneamento têm em alavancar recursos para novos investimentos visando alcançar a universalização dos serviços, mantida a atual situação financeira e nível de endividamento. De fato, as CESBs, que nos últimos anos foram responsáveis por cerca de 80% dos investimentos realizados, atualmente investem cerca de 20% de suas receitas operacionais totais e as amortizações de empréstimos anteriores consomem em média 18% das suas receitas. Tais valores mostram que os investimentos de capital lastreados na geração de caixa presente e futuro e as amortizações consomem cerca de 40% da receita, ficando assim evidente a limitada capacidade destas empresas em alavancar novos financiamentos.

De resto cabe destacar que, em função das restrições de crédito para as empresas estatais, os investimentos realizados pelas CESBs, com recursos próprios, que em 1998 eram de 34%, ampliaram-se nos últimos anos e atingiram o percentual de 48%; mas tais recursos são insuficientes para o objetivo da universalização dos serviços, pois grande parte das empresas não dispõe de recursos para investir. Não fosse o fraco desempenho (operacional e econômico-financeiro) das empresas a geração de excedentes (recursos

⁴² Dado por: passivo circulante + exigível a longo prazo + resultado de exercícios futuros / ativo total.

⁴³ Relação entre lucro líquido com depreciação / receita operacional.

próprios disponíveis) para utilização em novos investimentos poderia ser muito maior.

Nesses termos, considerando as restrições à elevação da tarifa e os níveis atuais de ineficiência, a única forma de incrementar os investimentos com recursos próprios, que pode ser alcançado com o aumento das receitas, é por intermédio da *redução das perdas de faturamento* (que continuam muito elevadas, da ordem de 40%), aumento da produtividade e redução da inadimplência, pois é possível recuperar, ao menos em parte, créditos a receber que, em 2006, alcançaram um valor de R\$ 7,3 bilhões; ou seja, 40% da receita operacional total anual.

Enfim, no atual quadro de crise fiscal, onde a estratégia do governo para conter os níveis de endividamento e o déficit público, com base em normas legais de responsabilidade e gestão fiscal, restringe o crédito ao setor público, os desafios do Setor de Saneamento e por consequência das CESBs, exige um esforço de investimento superior ao que vem sendo historicamente realizado, cuja superação depende fundamentalmente de: (i) aumento da eficiência na prestação dos serviços; (ii) aperfeiçoamento do gasto público fiscal na adoção de políticas compensatórias que beneficiem especificamente os mais pobres; (iii) aumento da participação privada na prestação dos serviços e no financiamento.

A realização deste último aspecto, exigirá dos dirigentes políticos a clara noção de que a participação da iniciativa privada não deve se constituir em meros negócios com ativos físicos e financeiros, que objetivam resolver problemas de caixa. Muito pelo contrário, a participação privada deve ser vista como um instrumento para se alcançar o objetivo da universalização dos serviços e a preservação do interesse público maior que é a prestação adequada dos serviços essencial a todos os cidadãos, devendo-se para tanto privilegiar a realização dos investimentos necessários.

CAPÍTULO 5. DESAFIOS ASSOCIADOS AO FINANCIAMENTO DO SETOR.

5.1 – A CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO.

O setor de saneamento no Brasil é financiado majoritariamente pelo setor público, por meio de recursos fiscais e de fundos administrados pelo poder público. Por esta razão e para as finalidades deste estudo serão examinadas, na primeira seção deste capítulo, as principais fontes de recursos utilizadas no financiamento dos serviços, visando identificar a origem dos recursos aplicados, as agências de financiamento envolvidas e suas linhas de financiamento e programas de investimento disponíveis.

Na segunda seção será realizado um balanço entre as necessidades de investimentos e as disponibilidades de recursos públicos, buscando com isso demonstrar que, na atual conjuntura, os recursos públicos disponíveis são insuficientes para promover a universalização dos serviços.

Antes de iniciar o exame das fontes públicas de recursos cabe destacar que, no Brasil, os principais fundos de poupança compulsória utilizados no financiamento dos serviços de saneamento não são de natureza fiscal, posto que não são formados por recursos oriundos diretamente da arrecadação dos impostos. No caso brasileiro, estes fundos são de natureza parafiscal, ou seja, seus recursos são originados na cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para alimentá-los. Essas taxas podem incidir sobre uma infinidade de fluxos financeiros (lucros, receitas brutas, folhas de pagamento, etc). Além desse aspecto, outra particularidade dos fundos parafiscais é pagamento de benefícios.

Neste estudo os fundos parafiscais a serem examinados são o FGTS e o FAT, cujos benefícios destinam-se ao pagamento dos saques do FGTS e ao pagamento do seguro-desemprego e abono salarial realizado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

5.1.1 Recursos da poupança compulsória: o FGTS

O FGTS foi instituído pela Lei nº 5107 de 13 de setembro de 1966 e foi regulamentado pelo Decreto nº 59.820 de 20 de dezembro do mesmo ano. Teve como primeira finalidade compensar a perda da estabilidade no

emprego oferecendo uma garantia ao trabalhador demitido¹ por meio da formação de um pecúlio; e, em segundo lugar, de alavancar recursos para financiar a produção de habitações pelo recém criado SFH², sob a responsabilidade do BNH, ramo de atividade considerado importante para a legitimação do regime militar do ponto de vista econômico e sócio-político.

Pela lei que o criou o FGTS foi definido como o conjunto de contas vinculadas, decorrentes da contribuição das empresas sobre a folha de pagamento dos funcionários optantes ou não pelo Fundo, que passou a ser gerido pelo BNH. O art. 2º da Lei nº 5.107 estabelecia que “as empresas sujeitas à CLT – Consolidação das Leis do Trabalho ficavam obrigadas a depositar, até o dia 30 de cada mês, em conta bancária vinculada, importância correspondente a 8% da remuneração paga no mês anterior, a cada empregado, optante ou não” (NH CONSULTORIA E PLANEJAMENTO, 1995, p.55).

As contas poderiam ser abertas em qualquer estabelecimento bancário, em nome dos empregados ou em nome das empresas para os não optantes. Os recursos seriam aplicados pelo BNH e demais entidades do sistema em operações que tivessem garantia real, correção monetária e rentabilidade superior ao custo do dinheiro depositado, inclusive juros.

As contas vinculadas eram operadas pela rede bancária incumbida do recebimento das contribuições, pagamento dos saques e controle das contas, sob a supervisão do BNH, cabendo à Previdência Social a fiscalização da arrecadação das contribuições.

¹ A legislação brasileira desde os anos 40, garantia a estabilidade aos empregados que prestassem serviço por mais de 10 anos consecutivos para a mesma empresa. Para os trabalhadores demitidos com menos de 10 anos (e mais de um ano) de vínculo empregatício, a legislação garantia uma indenização equivalente a um mês de salário para cada ano de trabalho. A defesa dos empregadores contra o que chamavam de eternização do contrato de trabalho era dissolver o vínculo empregatício antes de completar 10 anos. A classe patronal defendia um mecanismo de garantia contra o desemprego de caráter mais flexível. Como a estabilidade era um direito do trabalhador garantido pela Constituição, a introdução do FGTS como instrumento substituto só foi possível em função do caráter opcional de que se revestiu e da natureza do regime político ditatorial que imperava à época. Todavia, o interesse e o poder das empresas acabaram por tornar praticamente compulsória a adesão, permanecendo a estabilidade como um direito adquirido. Desde então as empresas passaram a dar preferência à contratação de empregados que optassem pelo Fundo de Garantia. O FGTS veio assim a flexibilizar a legislação trabalhista.

² A criação do FGTS respondeu a um objetivo triplo: (i) seguro social: o fundo objetivou a criação de um pecúlio para o trabalhador, que lhe servisse no período de inatividade permanente e também funcionasse como indenização por dispensa sem justa causa; (ii) eficiência alocativa do mercado de trabalho: a criação do FGTS procurava facilitar a demissão pelas empresas, instituindo o provisionamento compulsório da indenização e acabando com a estabilidade aos dez anos de serviço, eliminando o encarecimento do passivo trabalhista e o enrijecimento do mercado de trabalho; (iii) financiamento da habitação.

A lei que criou o FGTS estabelecia que sua gestão seria feita pelo BNH, segundo planejamento e normas expedidas por um Conselho Curador dirigido pelo presidente do BNH, o que na prática revelou-se diferente, tendo o BNH assumido de fato a função de gestor exclusivo dos sistemas financeiros sob sua tutela, cabendo ao Conselho um papel secundário.

Logo após a sua criação o FGTS viria a se tornar a principal fonte de recursos do BNH, devido ao aumento crescente de sua arrecadação propiciado pelo ambiente de rápida expansão da economia naquele período. Este fato e as pressões para a ampliação dos serviços de saneamento viabilizaram a criação pelo BNH, em 1968, do SFS e dos primeiros programas de financiamento do Setor.

Em 1969, pelo Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro, o governo federal autorizou o BNH a aplicar, nas operações de financiamento para saneamento, além de seus recursos próprios, os do FGTS. A utilização dos recursos do FGTS viabilizou o SFS e permitiu a criação de diversos programas de financiamento que, em 1971, foram aperfeiçoados e ordenados definitivamente sob a égide do PLANASA.

Entre 1968 e 1970 o BNH adotou diversas diretrizes e criou vários instrumentos para o funcionamento do SFS que passou a contar com recursos do FGTS, entre os quais se destacam: (i) estímulo a criação das CESBs e dos FAEs; (ii) centralização das transferências a fundo perdido da União no SFS; e (iii) criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento - FFS³.

As linhas de financiamento criadas neste período, e depois adotadas pelo PLANASA, tinham como fonte mais importante o FGTS, cujos recursos eram utilizados, em sua maioria, no financiamento dos seguintes subprogramas⁴:

- REFINAG – subprograma de financiamento e refinanciamento da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento d'água;

³ A composição inicialmente idealizada pelo BNH para financiamento dos serviços de saneamento previa que os municípios deveriam aportar 25% dos recursos, os estados através dos FAEs 37,5% e o BNH emprestaria outros 37,5% do total necessário utilizando recursos do FFS, formado por recursos do FGTS, do OGU – agora centralizados – e do retorno das aplicações. Entretanto, essa composição nunca funcionou, prevalecendo a divisão de recursos entre os FAEs e o BNH, na proporção de 50% para cada.

⁴ Além desses subprogramas existiram outros implementados pelo PLANASA e pelo PRONURB (após 1992) com recursos do FGTS, entre os quais se destacam: o FICON - subprograma de financiamento complementar para controle de poluição das águas; o SANAT – subprograma de apoio técnico ao sistema financeiro de saneamento; o PDO – Programa de Desenvolvimento Operacional e o PROSANEAR – Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda, a partir de 1985.

- REFINESG - subprograma de financiamento e refinanciamento da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de esgotos sanitários;
- FIDREN – subprograma de financiamento e refinanciamento da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de drenagem urbana;
- FINEST – subprograma suplementar para a composição da participação financeira dos estados na execução do PLANASA5;
- PRODISAN – subprograma de desenvolvimento institucional das CESBs.

As linhas específicas de financiamento criadas pelo BNH a partir da disponibilidade de recursos do FGTS propiciaram, nos vinte primeiros anos de sua existência, a expansão dos investimentos em habitação e também contribuíram significativamente para ampliar os investimentos em saneamento e infra-estrutura urbana.

A evolução da aplicação dos recursos do FGTS pode ser dividida em dois momentos. O primeiro se estende desde sua utilização inicial, em 1968, até os anos de maiores dificuldades o triênio 1991 a 1993. O segundo, no período que vai desde o governo FHC até os dias atuais, ocasião em que os recursos do Fundo experimentam expansão e retração, em decorrência da situação econômica do país como será visto mais adiante.

No período de 1968 a 1993 o FGTS teve uma arrecadação bruta de cerca de US\$ 72,3 bilhões, conforme pode ser visto na Tabela 5.1 apresentada a seguir. Durante 11 anos consecutivos (1968/1979) esta arrecadação foi sempre ascendente. A partir de 1980, a arrecadação bruta alternou oito anos de queda e seis de crescimento. Obviamente, pelas características das contribuições o desempenho do Fundo depende do comportamento global da economia, em especial da massa salarial.

Os saques efetuados no período considerado atingiram US\$ 43,3 bilhões, correspondendo a uma retirada de 59,9% sobre o total recolhido.

“Durante 14 anos seguidos, os saques foram ascendentes (1968/82) e caíram no período 1983/85 e em 1988 e 1992, quando a arrecadação bruta

⁵ O FINEST incorporou os programas inicialmente criados: o EFISAN – subprograma de estímulo ao sistema financeiro de saneamento e o FISAG – subprograma de financiamento suplementar para abastecimento de água.

também caiu” (ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO, 1995, p.165).

Tabela 5.1 – Arrecadação Bruta, Saques e Arrecadação Líquida do FGTS - Período: 1968 a 1993 (US\$ mil)

| ANOS | ARRECADÇÃO BRUTA | SAQUES | ARRECADÇÃO LÍQUIDA |
|--------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|
| 1968 | 357.637 | 63.890 | 293.747 |
| 1969 | 444.950 | 138.378 | 306.573 |
| 1970 | 550.690 | 217.467 | 333.222 |
| 1971 | 671.532 | 289.645 | 381.886 |
| 1972 | 847.980 | 367.590 | 480.390 |
| 1973 | 1.125.506 | 479.621 | 645.885 |
| 1974 | 1.457.355 | 619.686 | 837.669 |
| 1975 | 1.846.170 | 842.800 | 1.003.369 |
| 1976 | 2.110.275 | 1.025.103 | 1.085.172 |
| 1977 | 2.491.836 | 1.299.480 | 1.192.355 |
| 1978 | 2.988.805 | 1.552.266 | 1.436.539 |
| 1979 | 3.215.241 | 1.678.002 | 1.537.240 |
| 1980 | 3.070.923 | 1.758.450 | 1.312.472 |
| 1981 | 3.652.940 | 2.235.057 | 1.417.883 |
| 1982 | 4.000.826 | 2.476.408 | 1.524.418 |
| 1983 | 2.661.000 | 2.206.517 | 454.483 |
| 1984 | 2.105.827 | 1.764.859 | 340.968 |
| 1985 | 2.195.577 | 1.555.377 | 640.200 |
| 1986 | 3.407.301 | 1.996.188 | 1.411.113 |
| 1987 | 3.159.854 | 2.054.697 | 1.105.157 |
| 1988 | 2.779.519 | 1.927.636 | 851.883 |
| 1989 | 4.912.408 | 2.058.720 | 2.853.687 |
| 1990 | 6.998.458 | 3.011.838 | 3.986.620 |
| 1991 | 5.158.079 | 3.887.275 | 1.270.805 |
| 1992 | 4.891.326 | 3.594.564 | 1.296.762 |
| 1993 | 5.191.294 | 4.188.742 | 1.002.551 |
| TOTAL | 72.293.309 | 43.290.256 | 29.003.050 |

Fonte: BNH/CEF/PMSS/Alíança Pesquisa e Desenvolvimento (1995)

A trajetória dos saques foi, entretanto, de crescimento constante, sendo que a partir de 1990 foram sacados 33,9% do total no período, o que se explica principalmente pelas seguintes razões: (i) retiradas feitas pelos

servidores públicos cujas relações de trabalho deixaram de ser regidas pela CLT passando para o Regime Jurídico Único determinado pela Constituição; (ii) elevados saques dos mutuários do setor habitacional para quitação da casa própria; (iii) saques de funcionários públicos para aquisição de imóveis funcionais colocados à venda pelo Governo Federal; e (iv) o grande número (mais de três dezenas) de possibilidades de uso dos depósitos⁶.

A arrecadação líquida ao longo dos primeiros 26 anos foi de US\$ 29 bilhões, cerca de 40,1% da bruta, aplicados primeiramente pelo BNH e após 1987 pela CEF, em programas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana. Do total da arrecadação líquida do FGTS nos 26 anos iniciais de existência do SFS, o saneamento básico recebeu 26,9%, valor bastante próximo dos 30% previsto para este segmento.

Os investimentos realizados com os recursos disponíveis do FGTS, pelo PLANASA (1968/89) e pelo PRONURB (1990/93) são apresentados na Tabela 5.2 a seguir. As aplicações totalizaram US\$ 16,2 bilhões, sendo US\$ 9,6 bilhões em abastecimento de água (59,2%), US\$ 4,4 bilhões em esgotamento sanitário (27,2%) e US\$ 2,2 bilhões em drenagem (13,6%).

⁶ No início dos anos 90 o Ativo do FGTS sofreu grande redução pelo baixo dinamismo da economia (o que implicou num aumento do desemprego), pela utilização dos recursos em novos programas criados pelo Conselho Curador; e pelas contratações excessivas realizadas pelo então Ministério da Ação Social.

Tabela 5.2 – Investimentos realizados com recursos do FGTS em água, esgoto e drenagem. Período: 1968 a 1993. (US\$ mil).

| ANO | ÁGUA | ESGOTO | DRENA GEM URBANA | OUTROS | TOTAL |
|--------------|------------------|------------------|---------------------------------|---------------|-------------------|
| 1968 | 1.382 | - | - | - | 1.382 |
| 1969 | 69.094 | - | - | - | 69.094 |
| 1970 | 135.011 | 5.715 | - | - | 140.726 |
| 1971 | 51.780 | 3.662 | - | - | 55.441 |
| 1972 | 90.327 | 40.458 | - | - | 130.785 |
| 1973 | 230.429 | 62.836 | 10.379 | - | 303.643 |
| 1974 | 195.176 | 114.113 | 33.080 | - | 342.369 |
| 1975 | 325.559 | 121.865 | 62.414 | - | 509.838 |
| 1976 | 386.772 | 116.585 | 74.070 | - | 577.427 |
| 1977 | 487.119 | 157.633 | 60.101 | - | 704.852 |
| 1978 | 523.455 | 254.605 | 62.359 | - | 840.418 |
| 1979 | 467.926 | 307.074 | 73.229 | - | 848.229 |
| 1980 | 599.431 | 241.809 | 283.810 | - | 1.125.050 |
| 1981 | 851.458 | 342.023 | 216.268 | - | 1.409.750 |
| 1982 | 702.448 | 337.773 | 218.486 | - | 1.258.707 |
| 1983 | 448.685 | 155.985 | 66.368 | - | 671.039 |
| 1984 | 300.887 | 80.336 | 47.374 | - | 428.597 |
| 1985 | 442.313 | 166.597 | 100.757 | - | 709.667 |
| 1986 | 383.069 | 252.517 | 108.342 | - | 743.928 |
| 1987 | 478.099 | 401.418 | 83.722 | - | 963.239 |
| 1988 | 705.926 | 449.816 | 132.972 | - | 1.288.713 |
| 1989 | 476.935 | 282.144 | 58.794 | - | 817.874 |
| 1990 | 543.459 | 282.485 | 55.021 | 4.135 | 885.101 |
| 1991 | 411.571 | 118.881 | 206.978 | 67.000 | 804.429 |
| 1992 | 150.890 | 55.141 | 108.855 | 11.952 | 326.838 |
| 1993 | 95.362 | 34.277 | 96.311 | 8.622 | 234.572 |
| TOTAL | 9.554.563 | 4.385.747 | 2.159.690 | 91.709 | 16.191.709 |

Fonte: BNH/CEF/PMSS/Aliança Pesquisa e Desenvolvimento (1995).

A extinção do BNH⁷ e a Constituição de 1988 vieram trazer modificações de grande repercussão nos sistemas financeiros e no Fundo de Garantia antes geridos por aquele banco. No âmbito das mudanças ocorridas, o Conselho Curador - CCFGTS, criado originalmente pela Lei que instituiu

⁷ A crise dos anos 80 e a incorporação do BNH à CEF desarticularam as atividades de financiamento sustentadas pelo FGTS. Ao debilitamento financeiro somou-se o desmonte da estrutura de gestão, com a extinção da área de planejamento do BNH, acarretando problemas até hoje não devidamente solucionados.

o FGTS, foi extinto, para ser posteriormente recriado, e a gestão do Fundo foi transferida para a CEF, cabendo-lhe, entre outras providências, promover a centralização das contas vinculadas, conforme dispôs a Lei nº 7.839⁸, de 12/10/89, que reformulou o FGTS.

Em cumprimento à Lei nº 7.839 foram centralizadas 55 milhões de contas do FGTS, transferidas de 76 instituições financeiras. Essa centralização veio a por fim a uma gestão dificultada pela multiplicidade de cadastros e de rotinas operacionais no recebimento e pagamento dos saques e exigiu investimentos de cerca de 200 milhões de dólares.

De acordo com Pasinato, a Lei nº 7.839 introduziu modificações significativas no FGTS⁹, “relacionadas à gestão e à fiscalização da arrecadação, ao controle e aplicação dos recursos, bem como aos critérios de saques e aos prazos de recolhimento, repasses e capitalização” (PASINATO et al., 1999, p.05)¹⁰.

A estrutura de gestão foi bastante modificada em relação ao formato anterior. Na nova estrutura - que dispõe sobre a natureza, constituição, finalidade e estrutura básica de funcionamento do FGTS – a Lei ocupa o topo da hierarquia. Imediatamente subordinado à Lei está o Conselho Curador, a quem cabe, entre outras atribuições, a elaboração de diretrizes para a alocação dos recursos, avaliar a gestão econômica e financeira, bem como os resultados dos programas financiados pelo Fundo¹¹.

Abaixo do CCFGTS está o agente gestor da aplicação dos recursos, atualmente o Ministério das Cidades¹², a quem cabe estabelecer os critérios,

⁸ Esta Lei resultou do trabalho realizado pelo Grupo Interministerial criado pelo Governo Federal objetivando aperfeiçoar o FGTS face aos problemas acumulados ao longo de décadas. As diretrizes básicas do Grupo foram as seguintes: assegurar aos trabalhadores remuneração justa e proteção dos recursos depositados nas contas vinculadas; garantir a formação de um pecúlio por ocasião da aposentadoria; evitar que o Fundo trouxesse prejuízos para o governo e para os trabalhadores.

⁹ As modificações introduzidas não alteraram os objetivos do FGTS que se mantiveram e podem ser assim resumidos: formar um fundo de indenizações trabalhistas; oferecer ao trabalhador, em troca da estabilidade no emprego, a possibilidade de formar um patrimônio; facilitar o acesso à casa própria; formar um fundo de recursos para o financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

¹⁰ A contribuição de 8% sobre o salário do trabalhador para o FGTS foi mantida. Entretanto, posteriormente, em 2005, a Lei nº 11.180 estabeleceu uma redução da contribuição para 2% no caso dos contratos de aprendizagem.

¹¹ Após a extinção do PLANASA o governo federal criou uma série de programas, que vigoraram entre 1992 e 2005 contando com recursos do FGTS, OGU, FAT e de agentes externos de financiamento. Estes programas foram extintos em 2006, sendo substituídos pelo **Programa Saneamento para Todos**. O Quadro 2 inserido nos APÊNDICES apresenta a relação dos principais programas deste período.

¹² A Lei nº 7.839 encarregou a CEF de ser a gestora do FGTS. Posteriormente, a Lei nº 8.036/90 estabeleceu a mudança para o Ministério do Planejamento e Orçamento.

procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção, contratação acompanhamento, avaliação e fixação das metas dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS.

Diretamente sujeito ao agente gestor encontra-se o agente operador, função desempenhada pela CEF. Cabe ao operador centralizar os recursos, regular rotinas operacionais e administrativas junto a agentes financeiros e tomadores de recursos, analisar projetos candidatos a empréstimos, conceder créditos, formalizar contratos e fornecer relatórios gerenciais ao Conselho Curador.

Abaixo do agente operador estão os agentes financeiros, responsáveis pelos repasses e financiamentos aos tomadores finais. São eles a CEF e as instituições financeiras ligadas ao SFH. A CEF concentra ao mesmo tempo as funções de agente operador e agente financeiro por ser um banco que também opera no varejo.

Outro aspecto relevante da atual estrutura de gestão do FGTS é a mecânica dos fluxos de entrada e saída de recursos. De forma simplificada os fluxos mais importantes na determinação das disponibilidades financeiras do Fundo são: (i) depósitos nas contas vinculadas; (ii) centralização dos recursos na CEF; (iii) empréstimos; (iv) repasses; (v) financiamentos; (vi) retorno das aplicações; e (vii) saques.

Além das modificações introduzidas pela Lei nº 7.839, a nova Constituição trouxe também uma série de inovações importantes, como a que tornou obrigatória as contribuições das empresas para o FGTS dos trabalhadores regidos pela CLT, acabando com a possibilidade de opção por parte dos empregados, cujo direito à indenização passou a ser exclusivamente na forma do FGTS¹³. O direito ao FGTS foi ainda estendido aos trabalhadores rurais, os temporários, os avulsos, os safreiros e os atletas. O diretor não-empregado e o empregado doméstico também podem estar sujeitos ao regime do FGTS.

A Constituição de 1988 estabeleceu ainda a indenização compensatória nos casos de dispensa imotivada. Assim, nos casos de dispensa sem justa causa, o empregador passou a incorrer em multa equivalente a 40% do valor recolhido, a título de contribuições ao FGTS do

¹³ A Constituição de 1988 incorporou o FGTS ao rol dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, relacionando-o ao Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo II – “Dos Direitos Sociais”, Art. 7º, Inciso III.

empregado, devidamente corrigido (até então, a lei que criou o FGTS estabeleceu uma multa de 10%).

O objetivo deste último dispositivo foi tentar reduzir a alta rotatividade da mão-de-obra, principalmente, dos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos, contribuindo para aumentar a formação do pecúlio e a ampliar a arrecadação líquida, utilizada no financiamento dos investimentos em habitação e saneamento. Entretanto, em curto espaço de tempo (apenas dois anos) o ritmo das demissões sem justa causa retornou ao patamar verificado antes da aprovação da Constituição de 1988, o que significa que esta medida foi rapidamente absorvida pelas empresas na forma de encargo, anulando o objetivo pelo qual a medida foi instituída.

As regras para o saque também foram revistas pela Lei nº 7.839, visando uma redução do grande número de possibilidades, que continuou permitido nas seguintes situações: doenças especificadas em lei; desemprego involuntário; aposentadoria; morte do titular; e contas inativas há mais de cinco anos. A possibilidade de utilização do FGTS para financiamento da casa própria foi mantida, por se constituir essa alternativa, para o trabalhador, numa mudança de um ativo financeiro para um imobiliário¹⁴.

Esse novo marco jurídico também alterou o prazo de remuneração dos depósitos, transformando-o de trimestral para mensal, além de passar a utilizar o índice de reajuste dos depósitos da poupança, tomando como base o saldo existente no primeiro dia útil do mês¹⁵.

Um dos resultados mais importantes alcançado após o estabelecimento da nova lei refere-se ao impacto positivo sobre a arrecadação do FGTS, resultante da redução do *float* de 42 dias dos recursos do Fundo depositados na rede bancária, a título de remuneração pelos serviços prestados, cujo pagamento passou a se realizar sob a forma de tarifa, com base no número de contas movimentadas.

A partir da edição da Lei nº 7.839, o novo Conselho Curador - com nova composição, agora localizado na estrutura do Ministério do Trabalho

¹⁴ Atualmente as possibilidades de saques estão reduzidas a quinze situações. Porém, circula no Congresso diversas iniciativas de deputados tentando ampliar as possibilidades de saques. Estas iniciativas deveriam ser combatidas pelo Governo tendo como justificativa a necessidade de ampliação da arrecadação líquida visando ampliar os recursos disponíveis para os setores de habitação e saneamento.

¹⁵ Essa era uma questão muito discutida, pois de acordo com estudo realizado pelo IPEA a rentabilidade dos depósitos do FGTS havia sido inferior a rentabilidade da poupança e da inflação medida pelo IGP – índice geral de preços (ver PASINATO et al.). Atualmente, até o dia 10 de cada mês as contas do FGTS recebem a atualização monetária mensal mais juros de 3% a.a. Da mesma forma, o empregador deve efetuar o depósito da contribuição do FGTS até o dia 07 de cada mês.

(cujo ministro o preside), passou a gerir efetivamente o Fundo, através de sua Secretaria Executiva, e desde então tem expedido uma série de resoluções visando à implementação de suas decisões, passando assim a se constituir numa *importante instância de formulação da política pública para o Setor de Saneamento*.

As desastrosas reformas administrativas realizadas no Governo Collor, com suas sucessivas mudanças de lócus do Setor de Saneamento, conseguiram foi fragmentar as responsabilidades pela administração e gestão do Setor, inclusive no que se refere aos recursos do FGTS. Esta situação terminou por levar o governo a novamente promover modificações na legislação que disciplinava o FGTS, o que resultou na aprovação da Lei nº 8.036, de 1990, pela qual o FGTS é atualmente regido e que, mais uma vez, reformulou o Conselho Curador e sua composição¹⁶, visando, inclusive, dar maior transparência as decisões do Conselho pelo estabelecimento da gestão compartilhada por meio da participação e controle da sociedade civil.

Entretanto, as modificações introduzidas pela Lei nº 8.036/90 não alteraram os aspectos essenciais da lei anterior¹⁷. Um aspecto importante incorporado à Lei nº 8.036, visando à redução dos custos de manutenção do Fundo, foi o dispositivo que estabeleceu a incorporação a partir de 1995 do saldo das contas inativas ao patrimônio do FGTS. Esta medida visou diminuir o número destas contas que não eram sacadas, em parte pelas dificuldades de identificação de seus titulares (pela deficiência no cadastro do Fundo), em parte pelo desinteresse dos titulares em requerer o saque pelos inexpressivos valores¹⁸. Não obstante esta medida tomada, entre 1993 até dezembro de 2006, foi pago cerca de R\$ 7,0 bilhões das 50,7 milhões de contas inativas identificadas.

¹⁶ Por essa Lei o Conselho Curador passou a ser integrado por 3 representantes dos trabalhadores, e 3 dos empregadores, além de um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério da Ação Social, Fazenda, Planejamento, Trabalho, Previdência Social, CEF e Banco Central. Já no Governo Lula o lugar do Ministério da Ação Social, extinto desde o Governo do Presidente Cardoso, foi ocupado pelo Ministério das Cidades. Atualmente o Conselho Curador é constituído por 16 membros: 8 membros do Governo (Ministérios do Trabalho, Cidades, Fazenda, Desenvolvimento, Planejamento, Banco Central, CEF e Secretaria Executiva do Conselho Curador), 4 das entidades patronais (Confederação Nacional do Comércio, da Indústria, dos Transportes, das Instituições Financeiras), e 4 das entidades laborais (Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores, Social Democracia Sindical, Central Única dos Trabalhadores).

¹⁷ Posteriormente a Lei nº 8.844, de 21/01/94, dispôs sobre fiscalização, apuração e cobrança judiciais das contribuições e multas.

¹⁸ Foi estimado que cerca da metade das contas inativas tinham um saldo inferior a 20% de um salário mínimo.

As aplicações (operações de crédito) com recursos do FGTS pela Lei nº 8.036 passaram a ser extremamente regulamentadas, tanto no que diz respeito às normas de desembolso, quanto à fiscalização e acompanhamento dos programas de investimento, visando assim a oferta de crédito com recebimento duvidoso como ocorreu no passado recente. Cada empréstimo deve preencher os seguintes requisitos: (i) garantia real; (ii) correção monetária igual à das contas vinculadas; (iii) taxa de juros média mínima por projeto de 3% ao ano; (iv) prazo máximo de 25 anos; (v) rentabilidade média das aplicações suficiente para cobrir os custos do FGTS e proporcionar uma reserva técnica; (vi) risco de crédito da CEF.

O retorno das aplicações deve se dá de forma simétrica aos financiamentos, repasses e empréstimos. Ou seja, os mutuários pagam juros, amortizações e outros encargos aos agentes financeiros, que por sua vez reembolsam o operador. “Os riscos das operações de crédito são assumidos integralmente pela CEF. Vale dizer, o FGTS não pode incorrer em perdas patrimoniais decorrentes do *default* de qualquer operação de crédito; a lei o protege da descapitalização por essa via” (CARVALHO e PINHEIRO, 1999, p.10).

Conforme dito anteriormente, o CCFGTS, após a edição da Lei nº 8.036, passou a tomar importantes decisões, a começar pela Resolução nº 09, de 28/02/90 que fixou diretrizes e critérios para a elaboração do Orçamento Plurianual do FGTS e do Plano de Contratações e Metas Físicas. Por essa Resolução a distribuição dos recursos líquidos do FGTS deve obedecer aos seguintes percentuais: (i) habitação popular: 60%; (ii) saneamento básico: 30% e (iii) infra-estrutura urbana: 10%. Essa Resolução estabeleceu ainda a participação do tomador de empréstimo nos investimentos em projetos de saneamento por região do país e fixou critérios para a distribuição das aplicações com recursos do FGTS por unidade da federação. Merece registro também a criação do Fundo de Liquidez, que corresponde a 2% sobre a captação líquida do FGTS, destinado a atender a eventuais excessos de saques sobre as disponibilidades, em conjunturas desfavoráveis ou sazonalidades no ritmo do desembolso dos financiamentos contratados. Em 1991, a Resolução de nº 60, de forma complementar e visando um aperfeiçoamento, veio a estabelecer diretrizes para a análise de operações de crédito com recursos do FGTS.

Outra Resolução que merece registro foi a de nº 76/92 que marcou na prática a extinção do PLANASA, por meio da qual as antigas linhas de crédito daquele programa foram unificadas em um único programa: o

PRONURB¹⁹. Também por essa Resolução foi determinado que o PROSANEAR fosse operado com recursos do FGTS, somando-se as estes recursos do Banco Mundial.

A Resolução nº 77, de 09/07/92, suspendeu novas contratações de financiamento, e a de nº 114, de 19/10/93, fixou critérios de prioridade para a realização de desembolsos das operações de crédito já contratadas. “Ambas destinaram-se a resolver o problema criado pelo excessivo volume de recursos comprometidos no final de 1991 pelo então Ministério da Ação Social e pela CEF, muito acima das possibilidades do Fundo, cuja receita líquida [...] foi reduzida pelos saques efetuados [nos primeiros anos da década de 90]” (ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO, 1995, p.152).

Registre-se, ainda, a Resolução nº 134, de 17/03/94, que criou o Programa de Desenvolvimento Operacional, com objetivos de reduzir custos operacionais, eliminar perdas e desperdícios e aperfeiçoar o desempenho administrativo e gerencial das empresas prestadoras de serviço. Embora fosse esta uma importante decisão, este programa ficou praticamente esquecido pelo rumo tomado pelo Governo Federal em relação ao Setor de Saneamento a partir de 1995.

As transformações decorrentes das medidas saneadoras tomadas, ao lado do plano de estabilização posto em curso pelo governo, vieram a permitir, a partir de 1994, um aumento da arrecadação líquida. Mas, ainda havia sérios problemas a serem resolvidos como a dívida do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, cuja solução adotada posteriormente pelo governo consistiu na sua securitização.

O FCVS foi instituído com o objetivo de ressarcir os agentes financeiros do SFH do resíduo dos saldos devedores dos financiamentos, formados em função das diferenças de taxa e periodicidade de reajuste entre as prestações e os saldos devedores. Em 1993, a dívida total do FCVS foi estimada em US\$ 23,4 bilhões, sendo mais de 50% a parcela que correspondia ao FGTS. Sendo os compromissos do FCVS de responsabilidade da União e remota a possibilidade de alocação de recursos orçamentários para cobertura da dívida, a sua securitização visou equacionar o acerto de contas, minimizando o impacto sobre as metas de estabilização sem comprometer o patrimônio dos trabalhadores. Esta operação consistiu numa novação da dívida em títulos públicos negociáveis num período de

¹⁹ O PRONURB teve vida curta tendo sido extinto em 1994.

trinta anos, tendo como agente operador a CEF. Desde então estes títulos vêm sendo negociados.

As melhorias de natureza administrativa e gerencial, somadas as medidas de saneamento financeiro, além de dificultarem o retorno às práticas negativas do passado, permitiram um crescimento da capacidade de investimento²⁰ do FGTS já a partir de 1993. Entretanto, esse crescimento observado, cujo nível foi mantido em 1994, “não se refletiu integralmente em aumento efetivo da capacidade do FGTS de realizar novos programas de investimento. Isso porque boa parte dos recursos estava comprometida com contratos firmados nos anos anteriores” (CARVALHO e PINHEIRO: 1999, p.28).²¹

Os anos de baixa inflação, que se seguiram à edição do Plano Real, não apresentaram um crescimento imediato da capacidade de investimento do Fundo. Observou-se um comportamento irregular com redução da capacidade de investimento a partir de 1995, o que perdurou até o ano de 1999. No ano 2000, o FGTS voltou a crescer ao nível de 1994 e deste ano em diante o crescimento acelerou-se de forma lenta entre 2000 e 2003 e de forma mais acentuada após o ano de 2004.

No triênio 1995/97 houve uma diminuição da capacidade de investimento do Fundo, devido à redução das receitas financeiras líquidas (pelo efeito inicial da estabilização) e ao forte crescimento dos saques (60,3%)²², motivados pelas rescisões de contratos de trabalho no período, que cresceram 75% em valores reais.

As sucessivas crises econômicas internacionais enfrentadas pelo país e o ajuste realizado pelo governo tornaram o período 1997/99 particularmente depressivo. Neste triênio, pela primeira e única vez nos seus 40 anos de existência, a arrecadação líquida do Fundo apresentou-se negativa, e a recuperação só irá acontecer a partir do ano 2000.

Entretanto, a redução verificada na capacidade de investimento do FGTS, durante o governo FHC, não evitou que os recursos disponíveis deixassem de ser utilizados, o que ocorreu pela incapacidade da maioria dos

²⁰ A capacidade de investimento tem como variável síntese a arrecadação líquida (arrecadação bruta menos os saques), dada a sua importância capital como condicionante das disponibilidades líquidas do Fundo.

²¹ Em 1993, o CCFGTS apurou a existência de contratações irregulares, o que deu origem a determinação de revisão de todos os programas de aplicação de recursos do Fundo, suspendendo as novas contratações, até o fim da auditoria do grupo técnico de trabalho criado para essa finalidade. Esse processo estendeu-se por todo o ano de 1994.

²² Conforme Carvalho e Pinheiro (1999).

prestadores de serviço em obterem empréstimos pelas razões já discutidas no Capítulo 4.

Essa situação levou o referido governo a permitir que os recursos do FGTS viessem a ser utilizados na compra de ações da Petrobrás e da Vale do Rio Doce - CVRD, como parte das estratégias utilizadas pelo governo de incentivo ao programa de desestatização levado a cabo naquele período²³.

Posteriormente, em 2001, os recursos do Fundo vieram a ser, mais uma vez, disponibilizados. Desta feita no pagamento dos **créditos complementares** decorrentes do acordo²⁴ firmado entre o governo e algumas centrais sindicais para pagamento aos trabalhadores dos valores devidos relativos ao complemento da atualização monetária dos Planos Econômicos Verão e Collor I.

O acordo celebrado resultou na Lei Complementar nº110/2001, que estabeleceu o pagamento pela CEF dos valores devidos, além de fixar duas novas **contribuições sociais** com o objetivo de formar receitas para o FGTS fazer frente aos pagamentos dos créditos complementares.

As contribuições sociais estabelecidas foram de mais 10% sobre o saldo do FGTS referente à indenização devida ao trabalhador no caso de despedida sem justa causa (que passou assim de 40% para 50%), e de mais 0,5% sobre o valor pago mensalmente para compor o FGTS, o que resultou numa arrecadação de R\$ 11,5 bilhões recolhida até dezembro de 2007 e que representou 30,2% do total de créditos realizados.

Os créditos levantados em junho de 2002 totalizaram o montante de R\$ 38,1 bilhões²⁵, dos quais foram sacados R\$ 32,4 bilhões, e cerca de R\$ 5,7 bilhões, encontram-se creditados e só serão liberados quando o trabalhador atender às premissas para o saque.

²³ As ações negociadas contribuíram para o Fundo Mútuo de Privatização. As ações da Petrobrás foram colocadas à oferta pública em agosto de 2000 e as ações da Vale em março de 2002. Assim, por duas vezes os trabalhadores puderam alocar parte de seus recursos no FGTS na compra dessas ações. No caso da Petrobrás a oferta foi maior que a procura e a aquisição de ações foi de R\$ 1,6 bilhões. Já no caso da Vale foi o contrário, mas o governo limitou o volume de compras a R\$ 1,0 bilhão. O retorno do investimento feito em ações foi maior que a rentabilidade tradicional do FGTS. Cumpre destacar que, as ações adquiridas podem ser vendidas caso o investidor queira, mas o valor da venda retorna ao FGTS até as ocasiões permitidas para o saque.

²⁴ Este acordo foi chamado de ‘o maior acordo do mundo’ e beneficiou os trabalhadores que dispunham de saldo em suas contas do FGTS, em fevereiro de 1989 e abril de 1990, sobre os quais passou a incidir os índices expurgados à época dos Planos Verão e Collor I, de 16,64% e 44,8%, respectivamente.

²⁵ Este valor corrigido para o ano de 2006 corresponde a um montante de R\$ 42 bilhões.

A partir de 2000 os níveis de crescimento da arrecadação líquida foram sucessivos. Favorecida pela política econômica adotada pelo governo de incentivo ao crescimento econômico e pela situação de expansão da economia internacional, entre 2004 e 2006, a arrecadação líquida alcançou recordes acima dos 6 bilhões de reais.

No período de 1994 a 2006 o FGTS teve uma arrecadação bruta de cerca de R\$ 258,9 bilhões. Durante todos os anos deste período a arrecadação bruta foi sempre crescente, apesar das sucessivas crises econômicas vividas pelo país na década de 90, conforme pode ser visto na Tabela 5.3 apresentada a seguir.

Tabela 5.3 - Arrecadação Bruta, Saques e Arrecadação Líquida do FGTS - Período: 1994 a 2006 (valores em R\$ mil)

| ANO | ARRECADAÇÃO BRUTA | SAQUES | ARRECADAÇÃO LÍQUIDA |
|--------------|--------------------------|--------------------|----------------------------|
| 1994 | 6.200.508 | 4.891.937 | 1.308.571 |
| 1995 | 9.786.130 | 8.988.696 | 797.434 |
| 1996 | 11.671.686 | 11.159.596 | 512.090 |
| 1997 | 12.925.112 | 13.628.593 | (703.481) |
| 1998 | 16.781.698 | 17.252.732 | (471.034) |
| 1999 | 17.408.212 | 17.624.149 | (215.937) |
| 2000 | 18.708.531 | 17.198.040 | 1.510.490 |
| 2001 | 21.074.052 | 18.772.345 | 2.301.707 |
| 2002 | 22.421.997 | 19.635.024 | 2.786.972 |
| 2003 | 24.956.352 | 20.372.314 | 4.584.038 |
| 2004 | 28.269.333 | 22.088.962 | 6.180.372 |
| 2005 | 32.247.877 | 25.951.045 | 6.296.832 |
| 2006 | 36.505.405 | 29.683.714 | 6.821.691 |
| TOTAL | 258.956.893 | 227.247.147 | 31.709.745 |

Fonte: Caixa Econômica Federal (2008), Elaboração Ronald Vasconcelos

A arrecadação líquida, por sua vez, seguiu um comportamento diferente, sendo de cerca de R\$ 31,7 bilhões (12% da bruta). Nos primeiros anos do período a arrecadação apresentou um comportamento decrescente, chegando a ser negativa entre os anos de 1996 a 1999, e voltando a ser ascendente nos últimos 07 anos, chegando a alcançar um valor acima de R\$ 6 bilhões nos últimos três anos do período.

No período em foco os investimentos realizados com recursos disponíveis do FGTS, no Setor de Saneamento são apresentados na Tabela 5.4 a seguir. As aplicações totalizaram R\$ 10,7 bilhões, sendo R\$ 4,2 bilhões em abastecimento de água (39,2%), R\$ 4,3 bilhões em esgotamento sanitário

(40,1%), R\$ 597,3 milhões em drenagem (5,5%) e R\$ 542,2 milhões em saneamento integrado, que envolve ações de água, esgoto, drenagem e pavimentação de vias.

Tabela 5.4 – Investimentos realizados com recursos do FGTS em água, esgoto, drenagem e saneamento integrado. Período 1994 a 2006 (valores em R\$).

| ANO | ÁGUA | ESGOTO | DRENA- GEM URBANA | SANEAMEN TO INTEGRA- DO PRÓ- SANEAR | OUTROS (4) | TOTAL (10 ⁶) |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---|-----------------------|-----------------------------|
| 1994 * | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 1995 | 55.049.536,05 | 1.755.991,99 | 14.544.964,01 | 11.223.998,78 | 1.804.496,62 | 84,37 |
| 1996 | 367.480.002,53 | 227.587.524,34 | 41.065.001,80 | 359.802.116,87 | 36.890.021,27 | 732,82 |
| 1997 | 312.753.929,05 | 120.447.208,28 | 55.452.356,27 | 37.642.630,61 | 23.047.834,04 | 549,34 |
| 1998 | 349.149.694,34 | 520.690.255,87 | 161.339.339,19 | 70.165.727,53 | | 1.192,81 |
| | | | | | 91.466.409,39 | |
| 1999 | 0,00 | 2.376.184,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,37 |
| 2000 | 0,00 | 0,00 | 11.440.000,00 | 5.216.400,00 | 0,00 | 16,65 |
| | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2001** | | | | | | |
| 2002 | 41.848.873,51 | 120.244.574,51 | 12.319.054,09 | 26.732.574,80 | | 218,92 |
| | | | | | 17.777.620,14 | |
| 2003 | 701.632.651,72 | 566.324.559,64 | 133.824.000,00 | 0,00 | 106.153.183,37 | 1.507,93 |
| 2004 | 605.621.176,27 | 849.859.565,00 | 167.315.349,56 | 17.224.903,16 | | 1.735,49 |
| | | | | | 95.473.520,82 | |
| 2005 | 1.799.015,22 | 15.268.974,77 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 17,06 |
| 2006 | (1) 361.592.223,34 | 678.455.674,74 | 0,00 | 201.226.966,14 | | 1.384,20 |
| | | | | | 142.935.057,64 | |
| 2007 | (2) 1.455.620.388,22 | 1.246.874.530,25 | 0,00 | 113.010.547,62 | | 3.264,98 |
| | | | | | 449.477.837,50 | |
| TOTAL | 4.252.547.490,25 | 4.349.885.043,39 | 597.300.064,92 | 542.245.865,51 | 965.025.980,79 | 10.707,07 |

Fonte: Caixa Econômica Federal (2008), Elaboração Ronald Vasconcelos

* Em 1994 não houve contratação por força de contingenciamento dos recursos do FGTS no período.

** De 1999 a 2001- Contingenciamento de crédito ao setor público estabelecido pela – Res. CMN 2.682/99, de 21/12/99.

(1) O valor compreende também as contratações para Manejo de Águas Pluviais no período – R\$ 36.621.993,87.

(2) O valor compreende também as contratações para Manejo de Águas Pluviais no período – R\$ 716.985.919,66.

(3) O valor compreende também as contratações de ações para o Programa Comunidade de Pequeno Porte.

(4) Os valores referem-se às contratações para Planos, Projetos, Pesquisas e Desenvolvimento Institucional.

De 2004 a setembro de 2007, os recursos alocados no orçamento do FGTS permitiram a contratação de mais de 970 mil financiamentos habitacionais. O montante total contratado na área de habitação foi de R\$ 16,3 bilhões. Desse total, 867 mil foram beneficiados com o desconto concedido pelo Fundo (subsídio) para as famílias com renda até 5 salários mínimos. Esse desconto é fundamental na redução do valor da prestação mensal da casa própria e complementa a capacidade de pagamento dos tomadores.

No Setor de Saneamento no mesmo período ocorreu o maior volume de contratações recentes com a realização de 749 operações de crédito. “Nessas operações foram alocados R\$ 6,09 bilhões, que geraram benefícios para uma população estimada em 33 milhões de pessoas, além da geração de cerca de 1,2 milhões de empregos²⁶” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2008, p.01)²⁷.

Os recursos disponibilizados ao Setor de Saneamento, desde 2003, poderiam ser bem maiores que os que têm sido alocados, pois cerca de R\$ 20 bilhões poderiam ser utilizados. Porém, a incapacidade recorrente das empresas de saneamento de utilizar integralmente os recursos disponíveis no FGTS, em decorrência da baixa capacidade de endividamento e de pagamento dessas empresas tem levado a um sub-aproveitamento dos recursos disponíveis. Face à esta questão, o Governo Federal, no âmbito do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, estabeleceu, por meio da Medida Provisória nº 349, de 21/01/07, o **Fundo de Infra-estrutura – FI-FGTS**, como uma nova forma de investimento, com a finalidade de ampliar os investimentos em infra-estrutura.

Esta iniciativa do Governo Federal, inicialmente, gerou um grande protesto das centrais sindicais, que alegaram estar o governo pretendendo desviar os recursos do FGTS de suas aplicações institucionais no Setor de Saneamento. Contudo, o Governo procurou mostrar que os recursos estavam ‘congelados’ e que poderiam ser utilizados, sem prejuízo para o FGTS, para ampliar as metas de crescimento da economia brasileira. Assim, pela Lei nº 11.491, de 21/06/07 foi instituído o FI-FGTS²⁸; com aporte inicial de R\$ 5

²⁶ Além das áreas de habitação e saneamento, o FGTS também aloca recursos: (i) para a aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI, lastreados em créditos habitacionais; (ii) para a produção de unidades destinadas ao arrendamento residencial, Programa PAR; e (iii) para operações na área de transportes urbanos. No período em foco foram contratados cerca de R\$ 4,4 bilhões nestas últimas ações.

²⁷ Informação obtida <http://www.caixa.gov.br/fgts/inform_ativo_fgts.asp>.

²⁸ Os trabalhadores, mediante opção podem investir até 10% de seus saldos do FGTS no FI-FGTS, criando assim condições de aumentar a rentabilidade de suas contas. Esse tipo de aplicação já foi

bilhões. Porém, a primeira operação só ocorreu em 05/09/2008, numa aplicação de R\$ 500 milhões na compra de debêntures de uma empresa privada que irá utilizar o dinheiro na expansão da malha ferroviária. Outros R\$ 5 bilhões já tem operação aprovada e espera-se que mais R\$ 17 bilhões possam ser aprovados em operações comandadas pelo BNDES.

Ao completar 40 anos de existência em 2006, o FGTS foi responsável por injetar na economia um montante de R\$ 377,0 bilhões e contava com um ativo de R\$ 186,1 bilhões. Neste ano de 2006 o FGTS era dono de um acervo de 514 milhões de contas²⁹, das quais 26,4 milhões contribuíam mensalmente para o Fundo. Cerca de 162,3 milhões de contas tinham saldo de R\$ 142,8 bilhões, outras 229,8 milhões tinham saldo zero, enquanto 121,9 milhões de contas, referentes aos Planos Econômicos, apresentaram saldo de R\$ 42,0 bilhões.

A maior concentração de contas está na faixa de até um salário mínimo. São 48,6 milhões de contas. A faixa até dez salários mínimos concentra 89,6% das contas. De acordo com a CEF “a situação se inverte quando se trata de valores, 77,2% do saldo está concentrado nas faixas acima de dez salários. [De fato], 62,3% das contas detêm 3,1% dos saldos e correspondem àquelas com saldos até um salário mínimo; 0,7% das contas, aquelas acima de 100 salários mínimos, registraram 26,9% do total dos saldos do cadastro” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: 2006, p.53).

De resto, deve ser enaltecido o avanço conseguido em termos de *saneamento financeiro e de consolidação dos novos instrumentos de gestão*, que têm assegurado maior transparência e controle sobre as atividades do Fundo. Não é demais recordar as renegociações das dívidas de estados, municípios e estatais, e a consolidação dos passivos assumido na última década pelo Tesouro; medidas estas que permitirão ao FGTS um desempenho financeiro mais equilibrado nos próximos anos.

Atualmente, as maiores críticas ao Fundo concentram-se em três questões relacionadas aos distintos papéis do FGTS, a saber: (i) os encargos sobre a folha salarial como fator de inibição do emprego formal e de enrijecimento do mercado de trabalho; (ii) a baixa utilidade dos saldos das contas individuais como proteção ao trabalhador de baixa renda, dado o valor reduzido levantado a cada demissão; (iii) e a insuficiência do Fundo

utilizado quando da criação dos Fundos Mútuos de Privatização (Petrobrás e Vale do Rio Doce). A Resolução nº 530 do CCFGTS estabelece as condições de aplicação no FI-FGTS.

²⁹ A conta vinculada do FGTS é individualizada em nome do trabalhador, e é constituída por depósitos mensais, depósitos rescisórios e créditos de JAM – juros e atualização monetária.

como fonte de recursos para o financiamento das áreas de habitação e saneamento.

A primeira questão decorre do debate em torno da proposta de reforma tributária, na qual alguns setores, principalmente a classe empresarial, defendem que os encargos incidentes sobre a folha de pagamento representam um grande obstáculo à ampliação do emprego formal e à elevação da competitividade da economia como um todo. O argumento central desta defesa é de que a desoneração favoreceria a competitividade sistêmica da economia com ganhos de produtividade, melhoria das condições de concorrência e benefícios de preço para o consumidor.

Entretanto, é importante esclarecer que o encargo adicional gerado pelo FGTS já foi completamente absorvido pelas empresas desde a sua implantação, e este encargo é de apenas 2,8%, já que a contribuição de 8% para o FGTS foi compensada com a extinção de outras então existentes, fazendo com que o FGTS não onere a folha de pagamento na mesma proporção que outros encargos.

Ademais, o FGTS compõe o salário indireto do trabalhador, pois quando este negocia um contrato legal está negociando o salário nominal acrescido do salário indireto que receberá no futuro, seja na demissão, compra ou reforma do imóvel residencial. É muito comum, inclusive, a demissão “negociada”, com objetivo de levantar recursos para outras destinações, embora este procedimento contribua para reduzir a capacidade de investimento do Fundo.

Vale ressaltar ainda que, visando reforçar a flexibilidade do mercado de trabalho e diminuir os encargos a Lei nº 9.601, de 21/01/98, que regulamentou o contrato de trabalho por tempo determinado, estabeleceu uma redução do recolhimento do FGTS para 2% e revogou a multa de 40% em caso de demissão, para os contratos de trabalho nesta modalidade.

No tocante a segunda questão, a raiz da crítica está na alta rotatividade da mão-de-obra, mormente aquela de baixa renda, o que traz como consequência a não formação de um pecúlio, deixando de cumprir assim um dos objetivos para o qual o FGTS foi criado. A solução para esta questão passa naturalmente pelo desenvolvimento de mecanismos visando reduzir a rotatividade da mão-de-obra no Brasil. Esta percepção do caráter prejudicial da elevada rotatividade tem gerado até mesmo propostas de transformar o FGTS em um pecúlio, ao qual o trabalhador só teria acesso quando de sua aposentadoria ou sempre que completasse um determinado

período numa mesma empresa, por exemplo: de cinco a dez anos. Essa proposta teria a vantagem de preservar o caráter de poupança compulsória do FGTS, mas à custa de seu papel de financiador da indenização ao trabalhador demitido.

Por sua vez, em que pese a importância da questão colocada, cabe chamar atenção para o fato de que, enquanto mecanismo de indenização do trabalhador em caso de demissão, o FGTS está próximo do recomendado pela OIT – Organização Internacional do Trabalho e também das normas vigentes na maioria dos países³⁰.

Sobre a mesma questão importa ainda destacar que, há autores que têm argumentação divergente à crítica emitida, apontando os pontos positivos da flexibilidade e da rotatividade da mão-de-obra. Nesta direção, Camargo coloca que, “por facilitar a demissão o FGTS teria contribuído de modo significativo para reforçar a flexibilidade do mercado de trabalho, incentivando contratos de curto prazo e a rotatividade da mão-de-obra, o que teria facilitado o ajustamento do salário real e do volume de emprego” (CAMARGO, 1996, p.22).

No que diz respeito à terceira questão, os números aqui apresentados mostram que a capacidade de investimento do FGTS não é desprezível, em especial diante da necessidade de promover vultosos investimentos em duas áreas com tantas repercussões sociais como os setores de habitação e saneamento, face ao potencial de ampliação do nível de emprego e de melhoria da qualidade de vida da população. Neste sentido, conquanto o FGTS seja incapaz de atender sozinho, como será visto com mais detalhes mais adiante, a demanda por investimentos nestes dois setores, é também verdade que continua sendo uma fonte imprescindível para o financiamento dos investimentos.

Com efeito, no que toca ao Setor de Saneamento, pode-se dizer que *o FGTS foi, é, e continuará sendo a mais importante fonte de recursos que conta o Setor para promover a universalização dos serviços*, neste campo particular da infra-estrutura dos centros urbanos.

Uma quarta questão do FGTS que se pode colocar, diz respeito a uma tensão comum aos demais fundos compulsórios brasileiros. Trata-se do conflito entre a “saúde financeira” do Fundo e os objetivos do fomento. A “saúde financeira” do Fundo depende de uma gestão eficiente dos recursos,

³⁰ Para maior conhecimento sobre as referências internacionais referente a proteção contra a demissão remeto a Carvalho e Pinheiro (1999).

buscando-se aplicações mais rentáveis; enquanto o fomento leva a concessão de empréstimos a agentes com baixa capacidade de pagamento. Ou seja, o crédito concedido pelos critérios normais de mercado é menos arriscado que o crédito de fomento. Assim, uma gestão concentrada excessivamente no fomento pode conduzir a deterioração da carteira de crédito do Fundo; por outro lado, uma gestão apenas preocupada com a rentabilidade dos investimentos afasta o Fundo de seus objetivos de fomento. Logo, o maior desafio atual do Conselho Curador é conciliar esses dois objetivos.

Por fim, importa destacar que o FGTS é bastante sensível ao ciclo econômico, dada a dependência do emprego formal. Nestas circunstâncias, *a capacidade de investimento do fundo é muito afetada pela renda agregada e pelo nível de emprego formal*. Na última década, esta questão do comportamento pró-cíclico de sua capacidade de investimento, devido ao aumento dos saques e redução dos depósitos em função da retração da atividade econômica, tem se tornado mais preocupante face ao chamado desemprego estrutural resultante da abertura econômica e da modernização tecnológica, por restringir ainda mais a capacidade de investimento do Fundo.

Entretanto, em um cenário de crescimento sustentado da economia brasileira, em que as tendências estruturais de redução do emprego formal possam ser compensadas por um bom crescimento do produto, a capacidade de investimento do FGTS dispõe de um grande potencial de expansão, conforme atestam os valores registrados nos últimos anos.

5.1.2 Recursos da poupança compulsória: o FAT

O FAT é um fundo estreitamente ligado às ações de fomento levadas a cabo pelo BNDES, uma vez que a sua criação permitiu a este banco superar a descontinuidade no ingresso dos recursos utilizados no financiamento de suas ações de fomento, visando induzir o processo de desenvolvimento econômico do país.

Com efeito, o BNDES foi criado no início da década de 1950, com a finalidade de suprir as necessidades de financiamento de longo prazo da economia brasileira, tendo sido fundamental para a criação e modernização da matriz industrial do país. Entretanto, desde a sua criação este banco teve como sério obstáculo a falta de regularidade das fontes de recursos utilizadas para promover os investimentos necessários, o que representou uma grande dificuldade no planejamento de sua atuação no processo de desenvolvimento brasileiro. Esta situação só foi **definitivamente superada**, no início dos anos

1990, com a institucionalização do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, que acumulou a dupla função de financiar as ações da política de emprego e de estímulo ao desenvolvimento econômico.

Desde sua criação até o final da década de 1960, o BNDES teve como principal fonte de recursos o adicional restituível sobre o imposto de renda. Desta data em diante o BNDES passou a fazer parte dos orçamentos fiscal e monetário, recebendo uma parte da arrecadação do IOF – Imposto sobre Operações Financeiras. Porém, este período caracterizou-se pela instabilidade no ingresso de recursos no banco, devido aos atrasos nos repasses atrapalhando a implementação dos programas e projetos vinculados.

O problema da irregularidade do fluxo de recursos que constituíam o *funding* do BNDES só veio a ser resolvido em meados da década de 1970, no âmbito do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, quando as arrecadações do PIS – Programa de Integração Social e do PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público³¹ passaram a ser aplicadas pelo BNDES em investimentos em consonância com as diretrizes do governo federal, conforme determinação estabelecida pela Lei Complementar nº 19, de 25 de junho de 1974.

Ainda nesta direção, visando reunir o produto das arrecadações do PIS-PASEP o governo federal editou a Lei Complementar nº26, em 11 de setembro de 1975, unificando estes dois programas no denominado Fundo de Participação PIS-PASEP. Com observa Santos, “a partir de então, o BNDES passou a contar com recursos de forma permanente, o que permitiu o melhor planejamento dos prazos, custos e volumes de financiamentos concedidos” (SANTOS, 2006, p.4). Mas, a receita das contribuições era utilizada no pagamento das cotas de participação dos trabalhadores, o que acarretava descontinuidades nos repasses ao BNDES.

Todavia, a regularidade definitiva da entrada de recursos no BNDES só foi consolidada pela Constituição de 1988, que em seu artigo 239, determinou a destinação de pelo menos 40% da arrecadação do PIS-PASEP para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservassem o valor.

Assim, a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 alterou-se a destinação dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições do

³¹ O PIS foi criado pela Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e o PASEP foi criado pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970. O PIS foi posteriormente alterado pelas Leis nº 9.718/98 e pela Lei nº 10.637/2002, que modificaram o percentual de sua alíquota.

PIS-PASEP³², que deixaram de ser direcionadas para o fundo que antes reunia as contribuições destes dois programas e passaram a ser alocados ao FAT, sendo cerca de 60% direcionado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego³³ e do Abono Salarial³⁴, e, pelo menos 40%, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. O PIS tem como base de incidência a receita bruta das vendas de mercadorias e da prestação de serviços, tendo alíquota que varia de 0,65 a 1,65% (a depender da modalidade de recolhimento do Imposto de Renda), calculado sobre as receitas das empresas. Já o PASEP tem como contribuições 1% das receitas correntes arrecadadas da União, estados e municípios, e 0,65% das receitas orçamentárias das autarquias e este mesmo percentual da receita operacional bruta das empresas públicas.

Cumprir destacar que, com a criação do FAT as cotas individuais do Fundo de Participação PIS-PASEP foram mantidas como direito adquirido de seus participantes. Apenas cessou o fluxo de ingresso de novos recursos, que passaram a ser alocados para custear as modalidades de recursos que ingressam no BNDES tendo como origem o FAT.

Instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, o FAT é um fundo contábil de natureza financeira (não constitui imobilizado), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Esta lei que criou o FAT também instituiu o seu Conselho Deliberativo: o CODEFAT, e promoveu a regulamentação do Programa de Seguro Desemprego e do Abono Salarial, que conta com a maior parte dos recursos alocados ao FAT.

O CODEFAT é o órgão gestor do FAT. Este Conselho é constituído por um colegiado de caráter tripartite e paritário, sendo composto por 12 representantes: 04 do governo, 04 dos trabalhadores e 04 da classe patronal. Sua missão institucional é contribuir para a sustentabilidade das políticas públicas de emprego, zelando pelas aplicações do FAT.

Dentre as funções mais importantes do CODEFAT estão as de elaborar diretrizes para a implementação de programas e alocação de recursos, acompanhar e avaliar o impacto social, propor aperfeiçoamento, além de fiscalizar a administração e aplicação dos recursos.

³² Para maiores informações sobre estas contribuições acessar:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/dipj/2000/orientações/PISgerais.htm>.

³³ O Seguro-Desemprego é pago aos empregados que ao serem demitidos tenha sido realizada ao menos 14 contribuições. O empregado que faz jus e percebe até 01 salário mínimo recebe este valor durante 05 meses. Para valores superiores a 01 salário mínimo a contribuição corresponde a 80% do salário, limitada a 80% de R\$ 1.880,00.

³⁴ O Abono Salarial é pago ao empregado que recebe até 02 salários mínimo. O empregado recebe uma vez por ano a quantia de 01 Salário mínimo no mês em que faz aniversário.

A gestão financeira das receitas do FAT é feita por uma unidade específica, a Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT), que é uma unidade gestora com atribuições relativas à administração financeira, responsável pelos atos necessários à execução orçamentária, financeira e patrimonial.

O CODEFAT conta ainda com o assessoramento do Grupo de Acompanhamento Técnico - GAT, composto por representantes dos três grupos com assento no Conselho, a quem cabe opinar tecnicamente sobre os assuntos submetidos à apreciação

Os recursos do FAT são, de forma resumida, constituídos pelas seguintes contribuições:

- a) o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP – principal fonte de recursos, que é contabilizada como arrecadação;
- b) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações, principalmente as multas;
- c) as aplicações financeiras referentes às remunerações dos empréstimos devidos pelos agentes aplicadores dos recursos do FAT. Este tipo de contribuição se enquadra na classificação *extramercado*, que corresponde ao total dos rendimentos das aplicações das disponibilidades financeiras do FAT junto ao Banco do Brasil.

Estes recursos do FAT são destinados aos repasses ao BNDES para financiar seus programas de desenvolvimento econômico; custeio dos programas de seguro desemprego e de abono salarial; e pagamento das despesas com os programas de apoio aos trabalhadores (Sistema Nacional de Emprego – SINE, treinamento, reciclagem, outros).

Importa destacar que, os recursos do FAT alocados ao BNDES ultrapassam o percentual mínimo estabelecido na Constituição, sendo complementados por aplicações originárias das disponibilidades deste fundo, sob a forma de **Depósitos Especiais**, conforme estabelece a Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Estes recursos são utilizados para financiar programas específicos visando a geração de emprego e renda, que devem ser aprovados pelo CODEFAT, a partir de proposta elaborada pelo BNDES, em consonância com os critérios estabelecidos por este conselho.

O BNDES presta conta dos recursos transferidos por disposição constitucional e dos depósitos especiais, periodicamente, à Secretaria do

CODEFAT, por meio de relatórios gerenciais. Semestralmente, nos meses de janeiro e junho, este banco transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos repassados estabelecido pela Constituição. A Tabela 5.5 apresentada a seguir mostra o percentual destas destinações entre os anos de 1997 e 2006.

Tabela 5.5 - Arrecadação, aplicações e capacidade investimento do FAT (R\$ milhões correntes)

| ANO | ARRECADÃO DO PIS/PASEP TRANSF. AO FAT | RETORNOS DO BNDES | RETORNO DOS DEPÓSITOS ESPECIAIS | SEGURO DESEMPREGO | ABONO SALARIAL | DESPESAS OPERACIONAIS (*) | RESERVA MÍNIMA DE LIQUIDEZ | CAPACIDADE DE INVESTIMENTO |
|------|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|----------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1996 | 5.013,0 | 850,9 | 948,2 | 3.228,2 | 484,4 | 545,0 | N/D | - |
| 1997 | 5.260,8 | 980,0 | 3.506,4 | 3.450,2 | 495,9 | 634,1 | N/D | - |
| 1998 | 5.904,1 | 1.165,8 | 3.390,9 | 3.988,5 | 436,7 | 757,2 | N/D | - |
| 1999 | 6.075,1 | 1.418,7 | 1.804,2 | 4.094,7 | 664,7 | 741,2 | N/D | - |
| 2000 | 7.830,5 | 1.738,4 | 1.926,9 | 4.101,9 | 680,0 | 873,9 | 2.812,1 | 3.027,9 |
| 2001 | 8.953,5 | 2.012,4 | 2.776,0 | 5.059,4 | 896,5 | 1.014,5 | 3.638,6 | 3.132,9 |
| 2002 | 10.368,1 | 2.308,7 | 2.381,9 | 5.898,9 | 1.300,1 | 710,4 | 4.418,1 | 2.731,2 |
| 2003 | 13.021,6 | 2.434,8 | 5.901,6 | 6.644,2 | 1.804,6 | 449,7 | 4.929,9 | 7.529,6 |
| 2004 | 15.150,8 | 2.833,8 | 4.168,5 | 7.186,2 | 2.286,8 | 468,7 | 5.061,0 | 7.150,4 |
| 2005 | 17.065,5 | 3.196,3 | 6.773,9 | 8.623,3 | 2.755,1 | 457,8 | 6.487,8 | 8.711,7 |
| 2006 | 19.622,3 | 3.625,5 | 8.602,6 | 10.953,0 | 3.957,2 | 676,1 | 7.661,6 | 8.602,5 |

Fontes: Relatórios Financeiros do FAT/CGFAT-TEM e BNDES (2008). Elaboração Ronald Vasconcelos

(*) inclui despesas com pagamento de seguro desemprego, abono salarial, pagamento de tarifas, processamento de dados, qualificação profissional e outros programas.

Em junho de 2006, o saldo de recursos do FAT no Sistema BNDES foi de R\$ 91,4 bilhões. Desse total, R\$ 68,4 bilhões constituíam os recursos transferidos por disposição constitucional e R\$ 23,1 bilhões eram referentes aos depósitos especiais. Desde 2004 o ingresso anual dos recursos constitucionais vem sendo em torno de R\$ 7,0 bilhões, mas o pagamento de juros sobre o estoque reduz um pouco a entrada líquida dos recursos³⁵.

³⁵ As fontes de recursos que compõem o fluxo de entrada são as seguintes: 1) arrecadação das contribuições do PIS/PASEP, 2) retorno sobre o saldo das transferências constitucionais, 3) remuneração

Um aspecto a ser destacado é que, em 2006, o orçamento de desembolso do BNDES foi da ordem de R\$ 50 bilhões, valor este financiado principalmente pelo retorno das operações ativas e pelos recursos advindo dos depósitos especiais. Este valor do orçamento do BNDES mostra que, conquanto adequada do ponto de vista de sua estabilidade e perfil de vencimento, a entrada líquida de recursos recebida pelo BNDES do FAT é relativamente pequena *vis-à-vis* o seu orçamento de desembolso.

A parcela de recursos transferidos por disposição constitucional, que corresponde a 40% dos recursos do FAT, constitui o chamado **FAT Constitucional**, que tem como finalidade última proteger o trabalhador contra o desemprego gerando um maior número de oportunidades de emprego. O FAT Constitucional tem caráter permanente e destinação compulsória ao BNDES, razão pela qual é denominado de recurso ordinário. É uma fonte permanente e segura de recursos, com custos compatíveis ao financiamento de longo prazo em atividades produtivas. De acordo com Santos, “uma de suas principais características é o fato de seu prazo de elegibilidade ser indefinido, motivo pelo qual é denominado de dívida subordinada, em que não há previsão de devolução do principal, mas apenas o pagamento semestral de juros” (SANTOS, 2006, p.6).

Apesar desta sua característica, os recursos do FAT Constitucional podem ser resgatados pelo FAT em caso de insuficiência de recursos para pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, conforme condições determinadas em lei³⁶.

Outra característica do FAT Constitucional é o fato de o BNDES ter livre decisão sobre a aplicação de seus recursos, desde que seja em programas de desenvolvimento econômico e que sejam respeitadas as normas operacionais daquele banco.

No que tange à remuneração, os recursos do FAT Constitucional são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, no caso de financiamentos concedidos em Real, e pela taxa de Juros para Empréstimos

dos depósitos especiais, 4) remuneração das disponibilidades financeiras no BACEN. Por sua vez, os fluxos básicos de saída são os seguintes: 1) transferências ao BNDES de 40% da arrecadação do PIS/PASEP, 2) pagamento do seguro-desemprego, 3) pagamento do abono salarial, 4) aplicações dos depósitos especiais, 5) despesas com o sistema nacional de empregos, 6) despesas operacionais e 7) reserva mínima de liquidez.

³⁶ Em caso de insuficiência de recursos o FAT recorre primeiro aos recursos dos Depósitos Especiais, pelo fato destes recursos poderem ser exigidos a qualquer momento. Se ainda assim não houver recursos para o pagamento dos benefícios do seguro desemprego, se procederá o recolhimento dos recursos ordinários.

e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres (LIBOR), quando concedidos em moeda estrangeira.

As principais ações na área do emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego e os programas de geração de emprego e renda, que compreende, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, nas modalidades urbano e rural, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

O Programa do Seguro-Desemprego é responsável pelo tripé básico das políticas de emprego, que compreende:

- **Benefício do seguro-desemprego** - que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado;
- **Intermediação da mão-de-obra** – que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho;
- **Qualificação profissional** – que visa à qualificação social e profissional de trabalhadores, com prioridade para as pessoas que têm dificuldade de inserção no mercado de trabalho por questão de gênero, raça, faixa etária e escolaridade.

As ações do Programa do Seguro-Desemprego são executadas de forma descentralizada por meio do SINE e entidades conveniadas com o Ministério do Trabalho nos estados e municípios, com a participação das Comissões de Emprego Locais³⁷.

Os programas de geração de emprego e renda são voltados em sua maior parte para os pequenos e micro-empresários, cooperativas e para o setor informal. Os recursos utilizados nestes programas são alocados por meio dos Depósitos Especiais³⁸, criados pela Lei nº 8.352/1991. Estes depósitos constituem o que se denominou chamar de **FAT Depósitos Especiais**, que são recursos extra-orçamentários do FAT, excedentes à

³⁷ Estas comissões possuem a mesma estrutura do CODEFAT e têm papel importante no PROGER, uma vez que cabe a elas definir as prioridades locais de investimento, que orientam a atuação dos agentes financeiros.

³⁸ Os recursos dos Depósitos Especiais são utilizados no financiamento dos seguintes programas: PROGER, PRONAF, PROEMPREGO, PROTRABALHO, ações da FINEP, Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP, Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil – FAT-HABITAÇÃO, Programa de Crédito FAT – Empreendedor Popular, FAT- Fomentar e FAT – Exportar.

reserva mínima de liquidez³⁹, depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros operadores dos programas, entre as quais estão o Banco do Brasil - BB, Banco do Nordeste - BNB, Caixa Econômica Federal - CEF, Banco da Amazônia – BASA e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, e não apenas o BNDES. Esta modalidade de recursos foi uma forma de evitar que os recursos do FAT ficassem ociosos, isto é, aplicados em títulos públicos. Tais recursos têm destinação específica normatizada por resoluções do CODEFAT e têm prazo de devolução predeterminado.

Os Depósitos Especiais do FAT são remunerados pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Os recursos ainda não utilizados são remunerados pela taxa SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Além da remuneração paga ao FAT, é remetido mensalmente um percentual de amortização. Os juros e o principal devidos ao FAT são quitados de acordo com cronograma estabelecido em cada operação de crédito.

Além dos programas para os micro e pequenos empresários, o FAT financia, por meio do FAT Depósitos Especiais, dentro da linha de crédito do PROEMPREGO, programas para setores estratégicos como o transporte de massa, setor de turismo e obras de infra-estrutura, em ações voltadas para a melhoria da competitividade do país, que sejam consideradas fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador. É nesta linha de crédito que estão inseridas as **ações financiadas pelo FAT no Setor de Saneamento**.

O Programa PROEMPREGO teve inicialmente três edições sucessivas, todas voltadas para os mesmos objetivos. A primeira versão do programa aconteceu em 1996, a partir da edição da Resolução do CODEFAT nº104. A segunda versão foi aprovada, em 1999, pela Resolução nº 207 e a terceira, em 2002, por intermédio da Resolução nº 289. Posteriormente, em 2006, por ocasião da edição da Resolução do CODEFAT nº 489, as operações de crédito contratadas no âmbito do PROEMPREGO que tinham como objetivo o financiamento da infra-estrutura foram transferidas para a carteira do Programa FAT INFRA-ESTRUTURA.

Subdividido em duas linhas de crédito, o FAT INFRA-ESTRUTURA destina recursos para: (i) infra-estrutura econômica,

³⁹ A reserva mínima de liquidez é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional, de forma a garantir o pagamento do benefício do seguro desemprego e o abono salarial por seis meses.

fomentando os setores de energia, telecomunicação, **saneamento**, transporte urbano e logística, e para (ii) insumos básicos, contemplando as indústrias de base, química, e de papel e celulose.

Desde a sua criação quase 70% dos recursos dos Depósitos Especiais no BNDES, cerca de R\$ 15,7 bilhões⁴⁰, foram destinados ao financiamento do setor de infra-estrutura. Este percentual justifica-se pela estratégia do BNDES de minorar os efeitos negativos dos pontos de estrangulamento existentes que influenciam todos os outros setores da economia brasileira. Deste total cerca de R\$ 1,2 bilhões foram aplicados em programas e projetos do Setor de Saneamento, cujos financiamentos só iniciaram-se a partir de 1995⁴¹. O Quadro 3 apresentado nos APÊNDICES relaciona os valores financiados para ações em saneamento e os respectivos programas.

Boa parte dos projetos financiados foi estruturada na modalidade de *project finance*, envolvendo o compartilhamento de riscos e garantias, bem como a *associação de capitais públicos e privados*. Essa modalidade de financiamento é muito usada na viabilização de projetos de infra-estrutura. Um exemplo de utilização de *project finance* foi o financiamento da expansão do sistema de esgotos da cidade de Itu, em São Paulo. Realizada a concessão à iniciativa privada foi criada uma SPE – Sociedade de Propósito Específico, e a etapa seguinte envolveu a negociação de um empréstimo tendo como órgão financiador o BNDES, especializado nesta modalidade de financiamento.

De acordo com informações do BNDES, em 2007 foram transferidos mais R\$ 626 milhões destinados ao financiamento da linha FAT INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA e R\$ 320 milhões destinados à linha INSUMOS BÁSICOS E BENS DE CAPITAL, totalizando neste ano R\$ 946 milhões⁴².

⁴⁰ Número referente ao ano de 2006, conforme Santos (2006).

⁴¹ Entre 1990 e 1996, a capacidade de investimento total do FAT teve um desempenho que ficou a desejar em função da recessão do triênio 1990/1992 e das transformações estruturais no mercado de trabalho ocorridas na primeira metade desta década que se refletiram na redução do nível de emprego formal, o que levou a uma depreciação na capacidade de investimento do fundo. Por outro lado, é só a partir do governo FHC que começa a ser desenhada a atual política de emprego, com a definição de suas linhas de aplicação de recursos.

⁴² Informações obtidas em:

<http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/depositos_especiais.asp>

No Quadro 5.1 a seguir são apresentadas de forma resumida as principais características do FAT Constitucional e do FAT Depósitos Especiais.

Quadro 5.1 – Principais características do FAT Constitucional e do FAT Depósitos Especiais.

| FONTE DE RECURSOS | CARACTERÍSTICAS |
|-------------------------|---|
| FAT Constitucional | <p>Origem: 40% da arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep.</p> <p>Aplicação: programas de desenvolvimento econômico.</p> <p>Prazo de exigibilidade: indefinido.</p> <p>Remuneração: TJLP ou dólar + Libor.</p> <p>Pagamento de juros: limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em Libor.</p> |
| FAT Depósitos Especiais | <p>Origem: recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao TEM/Codefat.</p> <p>Aplicação: programas e setores específicos.</p> <p>Prazo de exigibilidade: definido.</p> <p>Remuneração: TJLP ou Selic.</p> <p>Pagamento de juros e amortização: 2% ao mês sobre o saldo devedor do fim do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT Infra-Estrutura.</p> |

Fonte: Santos (2006).

Os principais desafios enfrentados na gestão do FAT aconteceram em sua fase inicial e decorreram da forma inovadora de como desde então este fundo vem sendo administrado, de modo tripartite, democrático e participativo, pelo seu órgão gestor: o CODEFAT. Inicialmente existiu uma desconfiança mútua por parte dos três grupos de decisão integrantes do Conselho Deliberativo, decorrentes da forma inovadora de trabalhar, da falta de experiência prévia que servisse de padrão para interlocutores que sempre estiveram apartados e de suas visões ideológicas e institucionais em relação a questão a ser enfrentada, isto é, a geração de emprego e renda e as alternativas de aplicações dos recursos alocados no FAT visando a superação deste problema⁴³.

⁴³ Inicialmente os técnicos do BNDES tinham bastante receio daquela forma de trabalho, o que se explica pela forma insulada como este banco foi acostumado a trabalhar. Atualmente, os demais membros do

Atualmente, esse relacionamento já tem uma história própria, iniciada há cerca de 18 anos. Assim, a superação da dificuldade inicial de relacionamento foi fruto da disposição que tiveram os atores em construir o atual *modus vivendi*, presidido por regras de civilidade, respeito às diferenças, convívio democrático e intenso processo de diálogo, que permitiu um melhor conhecimento de cada instituição e a descoberta de possibilidades de colaboração entre elas. Este processo desenvolveu uma confiança mútua, estreitou a aproximação e induziu a identificação de metas comuns, bem como a definição de uma agenda de cooperação e a formação de consensos, que tem sido a regra nas decisões do CODEFAT. Como observa Modenesi, “por mais natural que isso seja hoje, era impensável a pouco mais de uma década” (MODENESI, 2002, p.22).

Por fim cabe destacar que, a política pública brasileira de geração de emprego e renda e requalificação profissional, apoiada e sustentada por uma fonte permanente e segura que é o FAT, já vem sendo reconhecida no plano internacional, neste momento de transformações profundas no mercado de trabalho e de desemprego estrutural, como uma das mais avançadas concepções de sistema público de geração de emprego, não exclusivamente estatal. Isto não significa dizer que o sistema público montado possa ser considerado satisfatório, mas que deve ser aprimorado e alvo de atualizações permanentes. Contudo, há que se reconhecer que sua abrangência excede as medidas tradicionais de estímulo a demanda agregada, pois os programas financiados pelo FAT são de fomento direto ao investimento produtivo, promovendo a ampliação da capacidade produtiva e ensejando assim a criação de postos permanentes de trabalho.

Por sua vez, os problemas do mercado de trabalho são extremamente complexos, e certamente só serão definitivamente resolvidos com o correto encaminhamento da política macroeconômica, pois como observa Chahad, “o aumento do bem-estar geral e a diminuição da pobreza depende menos de políticas de trabalho do que da efetiva retomada do crescimento econômico com distribuição de renda, ou seja, um novo ciclo de desenvolvimento” (CHAHAD, 2000, p.561).

CODEFAT consideram o BNDES um bom administrador de recursos, que tem tradição no financiamento de longo prazo, o que explica em parte a baixa taxa de inadimplência dos recursos, historicamente menor que 1%, o que permite ao banco assumir integralmente os riscos dos empréstimos. Por sua vez, para os trabalhadores mais importantes que os resultados econômicos-financeiros são os efeitos da implantação dos projetos em termos de ampliação da capacidade produtiva, geração de renda e emprego.

Um importante aspecto a chamar atenção diz respeito à necessidade de preservação do FAT, como fonte de financiamento do sistema público de emprego, no âmbito da proposta de Reforma Tributária atualmente em trâmite do Congresso Nacional, em face de uma prevista e desejável mudança na estrutura tributária.

Um aspecto derradeiro a ser destacado é que, recentemente, foi acesa uma ‘luz vermelha’ no âmbito do FAT. É que um estudo do TCU – Tribunal de Contas da União apontou que, entre 1996 e 2006, ocorreu um crescimento de 25,56% nas despesas do seguro desemprego, e, no mesmo período, houve uma elevação de 31,40% no estoque de trabalhadores com carteira assinada (público alvo do programa). Como consequência tem havido uma tendência de demissão sem justa causa por conta do aquecimento no nível da atividade econômica. A continuar no ritmo atual poderá haver em futuro próximo um resultado negativo no FAT. Esta constatação reveste-se de extrema gravidade, pois a existência de um déficit operacional compromete o programa de seguro-desemprego e as ações de fomento implementadas pelo BNDES. Neste sentido, o TCU determinou ao CODEFAT que elabore estudos visando providências imediatas⁴⁴.

De fato, de maneira semelhante ao acontece com o FGTS, os níveis do produto e emprego formal são variáveis-chaves da determinação das fontes de receita (contribuições), bem como das principais despesas (pagamento de benefícios). Por isso, tanto o FAT quanto o FGTS são sensíveis aos mesmos fatores básicos. Porém, no caso particular do FAT, o elemento responsável pelo arrefecimento das taxas de redução das despesas com benefícios é o abono salarial, pois este cresce com o aumento do produto e da massa de mão-de-obra formal empregada.

Um último aspecto a chamar atenção diz respeito ao baixo valor investido pelo BNDES com recursos do FAT no Setor de Saneamento, o que é um indicativo de que a inserção do BNDES no Setor ainda é marginal, apesar de declarar intenção em sentido contrário.

5.1.3 Recursos fiscais do Tesouro: o OGU

Os investimentos realizados no Setor de Saneamento com recursos onerosos são oriundos da Lei Orçamentária Anual, ou popularmente do Orçamento Geral da União – OGU, e não prevêm retorno financeiro direto

⁴⁴ Para mais informações a respeito ver matéria do Jornal do Commercio de 21/09/2008, caderno economia, p.12.

dos investimentos, pois os agentes beneficiados não precisam ressarcir os cofres da União.

Os recursos provenientes do OGU, dirigidos ao Setor de Saneamento, são aplicados mediante dotações a alguns ministérios⁴⁵ que, por sua vez, os transfere aos demais níveis de governo, por meio de convênios, ou a órgãos da própria administração federal, como nos casos da FUNASA, do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, e da ANA – Agência Nacional das Águas.⁴⁶

No período de vigência do PLANASA e, mais especificamente, até a extinção do BNH, os recursos do OGU para o Setor eram dirigidos ao Sistema Financeiro de Saneamento, que centralizava as transferências a fundo perdido dos recursos da União para aplicações em ações de saneamento. Esta forma de alocação dos recursos evitava desvios além de apresentar a vantagens dos recursos poderem ser priorizados para os grupos mais necessitados.

Para efeito de análise das aplicações dos recursos do OGU no Setor de Saneamento, de maneira semelhante ao que foi feito no FGTS, o período das aplicações será dividido em dois intervalos de tempo, assim estabelecidos: (i) de 1968 a 1993 (período de vigência do PLANASA/PRONURB) e de (ii) 1994 a 2006, ocasião em que a sistemática de aplicações dos recursos sofreu modificações mais significativas, pelas novas alterações introduzidas pela Constituição de 1988.

⁴⁵ Entre os quais se destacam: Ministério das Cidades, Ministério da Integração e o Ministério da Saúde através da FUNASA. Na divisão de competências o MCIDADES é o órgão responsável pelo atendimento dos municípios com população superior a 50 mil habitantes, das regiões metropolitanas e das Regiões Integradas de Desenvolvimento, que compreendem uma população de 127.957.890 habitantes (IBGE 2006). O ministério da Saúde, por intermédio da FUNASA atende aos municípios com até 50 mil habitantes (4.717 municípios e população de 58.812.672 habitantes). O Ministério da Integração – MIN é o responsável pelas intervenções em todo o Território Nacional, atuando especialmente na infra-estrutura hídrica (adutoras, barragens e açudes principalmente no Nordeste). Uma das ações mais importantes financiada pelo MIN é o Programa PRÓÁGUA que se destina a financiar obras de abastecimento de água no semi-árido.

⁴⁶ Um dos programas mais importantes na área de saneamento financiado pela ANA é o PRODES – Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas, mais conhecido como programa da ‘**compra do esgoto tratado**’, que tem como finalidade a redução da carga poluidora nos corpos d’água. Este programa, criado em 2001, consiste na concessão de estímulo financeiro pela União, a prestadores de serviço que investem na implantação de ETEs. A liberação de recursos pela ANA se dá apenas a partir da operação da ETE, em parcelas vinculadas ao cumprimento das metas de abatimento da carga poluidora. Até 2006, o PRODES permitiu a contratação de 38 empreendimentos com investimentos de R\$ 272 milhões, sendo R\$ 88 milhões transferidos pela ANA.

Desde a criação do Sistema Nacional de Saneamento, em 1968, até o momento atual, estados e municípios também têm aplicado, com recursos próprios, em ações de saneamento. Na etapa do PLANASA tais recursos foram, em sua maioria, reunidos através dos FAEs. As aplicações dos recursos de estados e municípios fora do SFS não são conhecidas, pela indisponibilidade de dados desagregados por programas, pois são recursos pulverizados em diferentes rubricas dos orçamentos dos entes sub-nacionais de governo.

Ademais, os dados quando existentes apresentam-se reunidos, via de regra, nas funções ‘saúde e saneamento’, não separando os dois valores e considerando como gastos em saneamento investimentos feitos na infraestrutura urbana, como por exemplo: na pavimentação de ruas e na implantação de galerias de águas pluviais. Tais recursos são também de pequena monta, sendo estimados da ordem de 5 a 10% dos investimentos totais. Por essas razões a aplicação destes recursos não serão aqui objeto de investigação, de vez que a magnitude destes investimentos não irá alterar as conclusões do estudo.

Os valores aplicados pelo Tesouro Nacional, que serão apresentados mais adiante, foram extraídos do Balanço Geral da União. Trata-se, portanto, de valores **efetivamente aplicados** e não apenas programados como são lançados no OGU. Este aspecto é de fundamental importância para evitar que sejam tiradas conclusões equivocadas quanto a capacidade que teria o governo federal para participar da expansão do Setor de Saneamento.

No período que vai de 1968 a 1988 os recursos a fundo perdido transferidos pela União foram destinados ao SFS. Até 1980, fase de maior expansão dos serviços de saneamento, estes recursos foram de pequena monta em comparação com os recursos aplicados pelo PLANASA. Entre 1980 e 1988, os valores transferidos pelo OGU continuaram pequenos e só passaram a crescer a partir de 1989, uma vez que a Constituição de 1988 devolveu aos parlamentares a prerrogativa de apresentar emendas modificando a alocação dos recursos orçamentários. A partir deste momento, um grande número de emendas, colocando recursos à disposição dos municípios, tem sido apresentadas anualmente, as chamadas ‘emendas de prefeitos’.

A Tabela 5.6, apresentada a seguir, mostra os investimentos realizados com recursos do OGU no período de 1980 a 1993. Neste quadro são definidos como recursos do OGU os investimentos realizados pelo

Tesouro Nacional, na função ‘saúde e saneamento’, através do Programa Saneamento, que, por sua vez, é subdividido nos sub-programas: 447 – abastecimento de água, 448 – saneamento geral e 449 – sistemas de esgoto.

Tabela 5.6 - Investimentos realizados em saneamento básico com recursos do Orçamento Geral da União – 1980/93 (US\$ mil).

| ANOS | ABASTECIMEN- TO DE ÁGUA | SANEAMENTO GERAL | SISTEMA DE ESGOTO | TOTAL |
|--------------|------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------|
| 1980 | 648,55 | 27.993,94 | 1.391,78 | 30.034,27 |
| 1981 | 13.156,50 | 39.174,41 | 1.668,555 | 53.999,47 |
| 1982 | 13.541,39 | 27.551,92 | 1.041,19 | 42.134,50 |
| 1983 | 6.063,32 | 13.664,50 | 546,02 | 20.273,84 |
| 1984 | 3.795,53 | 12.326,60 | 409,20 | 16.531,33 |
| 1985 | 5.315,07 | 17.599,70 | 161,68 | 23.076,45 |
| 1986 | 15.302,79 | 15.598,07 | 651,66 | 31.552,52 |
| 1987 | 15.764,68 | 31.147,01 | 4.199,14 | 51.110,83 |
| 1988 | 19.687,24 | 26.074,97 | 1.006,51 | 46.768,72 |
| 1989 | 33.053,00 | 64.950,53 | 4.275,62 | 102.279,15 |
| 1990 | 64.498,97 | 59.713,05 | 14.679,84 | 138.891,86 |
| 1991 | 60.377,82 | 190.257,90 | 24.377,84 | 275.013,57 |
| 1992 | 108.842,93 | 279.658,81 | 40.503,42 | 429.005,15 |
| 1993 | 174.290,48 | 200.741,44 | 67.380,03 | 442.411,95 |
| TOTAL | 534.338,27 | 1.006.452,85 | 162.292,49 | 1.703.083,62 |

Fonte: Balanços Gerais da União – 1980/1993, elaborado por Aliança Pesquisa e Desenvolvimento (1995).

De acordo com as informações apresentadas na tabela anterior é possível se verificar que, de 1980 a 1993, foram aplicados em saneamento básico recursos a fundo perdido da ordem de US\$ 1,7 bilhões, sendo US\$ 163 milhões em esgotamento sanitário (9,6%), US\$ 534,3 milhões em abastecimento de água (31,3%) e US\$ 1,0 bilhão em saneamento geral (59,1%). Observe-se que a maior parte dos recursos foi alocada para ‘saneamento geral’ o que além de obras de pavimentação e urbanização de áreas de baixa renda, permite a execução de outros trabalhos nem sempre bem caracterizados como de saneamento.

De 1980 a 1988, foram aplicados com recursos do OGU um total de US\$ 315,5 milhões, resultando numa média anual de US\$ 35,1 milhões. No período 1989 a 1993, os recursos aplicados cresceram em razão das emendas

dos parlamentares, alcançando a média de US\$ 277,5 milhões por ano, valor este superior a oito vezes àqueles registrados no período anterior.

No triênio 1991 a 1993, as transferências a fundo perdido atingiram a média anual de US\$ 382,1 milhões. Nesse mesmo período, os recursos transferidos do OGU, da ordem de US\$ 1,146 bilhões, representam cerca de 83% do total aplicado pelo PRONURB (vide Tabela 5.7 a seguir) de US\$ 1,366 bilhão, o que se explica pelas dificuldades enfrentadas pelo FGTS (entre outras, queda na arrecadação líquida do fundo e o excesso de contratos firmados em 1991).

Tabela 5.7 - Investimentos em saneamento básico com recursos do PLANASA/PRONURB e do OGU – 1980/93.

| ANO | FONTES (US\$ MILHÕES) | | | RECURSOS DO OGU |
|------|-----------------------|---------------------|---------|------------------|
| | OGU | PLANASA/ PRONURB | TOTAL | PARTICIPAÇÃO (%) |
| 1980 | 30,0 | 1.125,0 | 1.155,1 | 2,6 |
| 1981 | 54,0 | 1.409,7 | 1.463,7 | 3,7 |
| 1982 | 42,1 | 1.258,7 | 1.300,8 | 3,2 |
| 1983 | 20,3 | 671,0 | 691,3 | 2,9 |
| 1984 | 16,5 | 428,6 | 445,1 | 3,7 |
| 1985 | 23,1 | 709,7 | 732,7 | 3,2 |
| 1986 | 31,6 | 743,9 | 775,5 | 4,1 |
| 1987 | 51,1 | 963,2 | 1.014,3 | 5,0 |
| 1988 | 46,8 | 1.288,7 | 1.335,5 | 3,5 |
| 1989 | 102,3 | 817,9 | 920,2 | 11,1 |
| 1990 | 138,9 | 885,1 | 1.024,0 | 13,6 |
| 1991 | 275,0 | 804,4 | 1.079,4 | 25,5 |
| 1992 | 429,0 | 326,8 | 755,8 | 56,8 |
| 1993 | 442,4 | 234,6 | 677,0 | 65,4 |

Fonte: Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP/FGV (1995).

Observe-se que, até 1988 o PLANASA era responsável, anualmente, por mais de 95% do total do investimento em saneamento. A partir de 1989, a participação do OGU torna-se mais importante, não só pelo crescimento dos recursos destinados como pela queda vertiginosa dos financiamentos concedidos pelo PRONURB, passando a ser no biênio 1992/1993, a principal fonte de recursos federais para o Setor.

Com base ainda nas informações da Tabela 5.7 é possível se verificar que, os recursos do OGU atingiram um mínimo em 1984, a partir

daí cresceram de forma lenta até 1987 e novamente voltaram a cair em 1988. Deste ano em diante os recursos do OGU apresentam um crescimento pronunciado até o fim do período em foco.

Este crescimento dos últimos cinco anos pode parecer até uma contradição quando se leva em consideração as dificuldades da União neste período, caracterizado pelo descontrole das finanças do país, conforme discutido no primeiro capítulo. Entretanto, as aplicações na área de saneamento foram privilegiadas no Governo Sarney e de modo enfático no Governo Collor, pelas suas repercussões no campo social.

Além disso, como observa estudo realizado pela EBAP/FGV, considera-se que, “com a redemocratização do país e o conseqüente crescimento da participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento, tenha havido uma mudança na alocação dos recursos, em favor de gastos sociais, pulverizados e clientelistas, entre os quais os de saneamento. [Embora], a reação do poder executivo tenha sido de adequação das despesas à restrição de recursos, não realizando os gastos autorizados ou retardando a liberação dos recursos nominalmente fixados para que a inflação corroesse seu valor real” (EBAP/FGV, 1995, p.103).

O episódio do ‘escândalo do orçamento’, no Governo Itamar Franco, no qual um grupo de deputados - os denominados anões do orçamento - foram cassados por fraudes praticadas no processo do orçamento, levou a que novas regras fossem definidas visando evitar aquele tipo de delito e a tornar mais realista a ‘peça do orçamento’, apesar das emendas dos parlamentares terem sido mantidas.

A partir do Governo FHC o planejamento e execução do processo orçamentário brasileiro⁴⁷ passou a ser mais rigoroso, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA e no exame pelo Congresso e conseqüente transformação na LOA – Lei Orçamentária Anual. Buscou-se

⁴⁷ No processo orçamentário brasileiro, o PLOA, encaminhado pelo Poder Executivo para apreciação do Legislativo, é o instrumento legal que estima as receitas e autoriza as despesas para o exercício financeiro. O PLOA, depois de apreciado no Congresso é sancionado pelo Presidente da República, tornando-se a LOA e passa a disciplinar os dispêndios do Governo Federal. Na LOA, os recursos para investimento podem ser livres ou provenientes de emendas parlamentares. Os recursos livres são utilizados para implementar as políticas públicas geridas pelo governo. A alocação desses recursos tem caráter discricionário, ou seja, fica a critério do Executivo a definição das intervenções e dos beneficiários. As emendas parlamentares, no entanto, têm vinculação específica e destinatário determinado pelos autores das emendas. As emendas parlamentares são a forma regimental de alteração do PLOA sugeridas por parlamentares e órgãos do Legislativo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens. As emendas podem ser individuais (no máximo de 20 por parlamentar) ou coletivas. Estas últimas se subdividem em: emendas de bancadas e das comissões permanentes do Senado e da Câmara.

com isso evitar que o OGU permanecesse como uma ‘peça de ficção’; que apresentava uma grande distância entre o que era planejado e o efetivamente realizado, para o que contribuiu de modo significativo as medidas tomadas pelo governo visando a estabilização da economia consolidadas no Plano Real.

O Gráfico 5.1 apresentado a seguir mostra a evolução dos gastos orçamentários da União em saneamento (recursos desembolsados) entre os anos de 1994 a 2006. Neste gráfico é possível se observar que os investimentos com recursos não onerosos têm apresentado um comportamento extremamente variável.

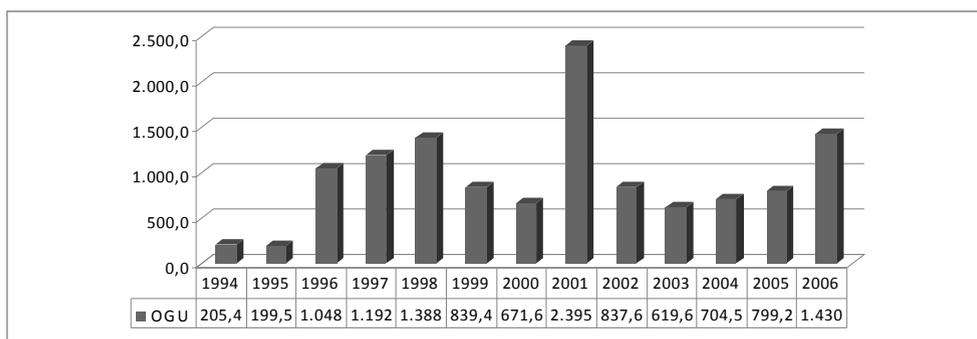


Gráfico 5.1 - Evolução dos gastos orçamentários da União em saneamento - 1994 a 2006 (em R\$ milhões).

Fonte: AESBE – Panorama 2003/2004 complementada por Ronald Vasconcelos (2009).

A análise dos investimentos nos últimos treze anos mostra que 2001 foi o ano com maior investimento federal em saneamento com recursos orçamentários e que o volume de recursos dispendidos neste ano, de cerca de R\$ 2,4 bilhões, foi completamente atípico⁴⁸. Nos oito anos do governo FHC a média dos investimentos foi de R\$ 1.071,38 bilhões, destacando-se o ano de 1998 como o de maior investimento do primeiro governo, no qual os investimentos com recursos do OGU alcançaram o valor de R\$ 1,4 bilhões, como forma de compensar a queda dos investimentos com recursos do FGTS.

⁴⁸ Na verdade este grande volume de recursos teve como objetivo custear as intervenções previstas no Programa Alvorada, em ações nas áreas de saúde e saneamento, carro-chefe do Ministro da Saúde e então candidato do governo a sucessão de FHC.

No primeiro governo do Presidente Lula a média de investimentos foi de R\$ 888,32 milhões, o que demonstra que apesar de todos os esforços que vêm sendo desenvolvido pelo atual governo os investimentos com recursos da União apresentaram uma tendência de queda. Não é por outra razão que, já no início do período governamental em curso, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento como forma de corrigir distorções desta natureza.

É importante ressaltar que, na execução orçamentária do Setor (recursos fiscais e onerosos) algumas questões têm sido recorrentes e merecem ser objeto de reflexão, a saber:

- A diferença entre o que é programado/comprometido e o que vem sendo executado (desembolsado) tem se mostrado muito diferente;
- O número de emendas parlamentares tem sido muito grande acarretando o enrijecimento do orçamento e fracionamento dos recursos;
- O processo de obtenção de recursos tem se tornado excessivamente burocratizado demandando prazos muito longos na liberação dos recursos;
- A retomada dos investimentos no Setor, via ações deflagradas pelo PAC, não tem *a priori* acelerado a execução orçamentária.

Com efeito, a Tabela 5.8 apresentada a seguir mostra os valores comprometidos e desembolsados em ações no Setor de Saneamento entre 2003 e 2007. A tabela apresenta os recursos segundo a origem: orçamentários e onerosos.

Antes de outras considerações, é importante destacar que na contabilização dos gastos do Governo Federal e dos fundos financiadores são adotadas duas metodologias distintas. No caso dos recursos não onerosos a execução financeira (desembolso para os estados e municípios) precede a execução física nesta modalidade de investimento, que se consolidada através de convênio, cujos recursos são transferidos através de empenhos⁴⁹; enquanto que nos financiamentos, firmados através de contrato, o desembolso está condicionado à execução física de cada etapa do

⁴⁹ Projetos de longa execução e montantes elevados são difíceis de serem financiados com recursos do OGU, pela dificuldade de inserir anualmente, parcelas sucessivas, até perfazer o valor total do projeto. Em geral as prioridades se modificam a cada ano, os recursos são contingenciados, e as obras terminam permanecendo paralisadas, por serem concluídas.

empreendimento. Assim, no primeiro caso os recursos são, muitas vezes, desembolsados pela União, por meio de empenhos, mas nem sempre são utilizados no pagamento das obras e serviços programados. É muito comum às situações em que os recursos ficam ‘mofando’ no cofre dos tesouros estaduais e municipais enquanto aguardam que problemas burocráticos sejam resolvidos e as obras possam seguir à diante.

Tabela 5.8 - Recursos federais comprometidos e desembolsados com ações em saneamento (2003 a 2007).

| Comprometido | 2003 (R\$)10 ⁶ | 2004 (R\$)10 ⁶ | 2005 (R\$)10 ⁶ | 2006 (R\$)10 ⁶ | 2007 (R\$)10 ⁶ | Total(R\$) 10 ⁶ | % |
|---------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------|
| Financiamento | 1637,13 | 2858,52 | 53,85 | 1823,211 | 3150,00 | 9522,73 | 41,59 |
| Orçamentário | 551,53 | 1103,79 | 2004,74 | 2451,82 | 7259,05 | 13370,96 | 58,41 |
| Total | 2188,67 | 3962,31 | 2058,60 | 4275,04 | 10409,05 | 22893,70 | 100 |
| Desembolsado | 2003 (R\$) | 2004 (R\$) | 2005 (R\$) | 2006 (R\$) | 2007 (R\$) | Total (R\$)10 ⁶ | % |
| Financiamento | 119,02 | 329,572 | 575,09 | 1732,59 | 1810,61 | 4566,89 | 46,41 |
| Orçamentário | 619,66 | 704,57 | 799,18 | 1430,59 | 1718,16 | 5272,18 | 53,59 |
| Total | 738,68 | 1034,14 | 1374,27 | 3163,19 | 3528,78 | 9839,08 | 100 |

Fonte: Ministério das Cidades (2006 e 2007).

Os valores apresentados na Tabela 5.8 mostram que nos últimos cinco anos foram comprometidos (em contratos com recursos onerosos e convênios com recursos não onerosos) valores da ordem de R\$ 22,8 bilhões, mas somente foram desembolsados cerca de R\$ 9,8 bilhões. Estes números mostram que tem havido uma grande distância entre o que é programado e comprometido e o que é efetivamente realizado, o que poder ser explicado *a priori* pelo fato de que, há vários anos, os recursos do OGU vêm sendo contingenciados, para cumprir as metas da política macroeconômica, especialmente a geração de superávit primário, reduzindo os recursos orçamentários disponíveis.

No tocante aos recursos comprometidos, a tabela revela que os financiamentos representam 41,59%, enquanto os recursos orçamentários respondem pelo maior percentual, de cerca de 58,41%. Já no que diz respeito aos desembolsos, os valores das duas fontes de recursos têm mantido praticamente a mesma ordem de grandeza (diferença de 7%). A Tabela 5.8 revela que 46,41% são relativos aos financiamentos e 53,59% representam os recursos oriundos do Orçamento da União.

A explicação para a grande quantidade de recursos retidos, tendo como origem o OGU, não reside apenas na estratégia de contingenciamento visando assegurar o superávit primário. Pois, quando se leva em conta que os recursos dirigidos à FUNASA⁵⁰ e aos projetos inseridos no âmbito do PAC não podem ser contingenciados, fica evidente que a explicação para esta questão encontra-se também em outros fatores, entre os quais podem ser apontados: aqueles de ordem burocrática e o enrijecimento causado no orçamento pelo grande número de emendas apresentadas pelos parlamentares.

De fato, se por um lado a criação do Ministério das Cidades representou um avanço para o Setor, por outro, sua institucionalização tem contribuído para aumentar o processo burocrático de repasse dos recursos, em função da profusão de resoluções, alteração ou imposição de novas regras, além do aumento no processo de centralização das decisões. Como resultado tem se verificado uma ineficiência na execução dos programas federais para o Setor, o que pode ser avaliado pela demora na sua implementação, representada nos baixos níveis de liquidação dos empenhos⁵¹.

Outro aspecto a ser apontado pela dificuldade de repasse dos recursos diz respeito a opção aprofundada no atual governo, de privilegiar os repasses para investimentos em saneamento aos municípios, independente de suas condições técnicas e institucionais. Pois, é de conhecimento do governo federal que apenas 1/3 dos municípios brasileiros estão atualmente em condições de receber recursos da União⁵². Além do mais, esta opção leva ao afastamento das ações dos estados, há uma perda da visão regional dos problemas, pulverização das ações e poucos resultados efetivos. Como resultado, documento produzido pela AESBE coloca que o próprio governo federal reconhece esta situação, “[pois], por meio da CGU – Controladoria Geral da União, vem apontando graves problemas na execução das ações de saneamento a cargo da União: 52% das obras de abastecimento de água e

⁵⁰ Em geral, os recursos alocados para a FUNASA respondem por cerca de 30% dos recursos do OGU programados para o Setor de Saneamento. Vide, Ministério das Cidades: Relatório de Aplicações 2007.

⁵¹ Essa situação é ainda mais grave. Estudo realizado por Sérgio Gobetti mostra que nos balanços do governo federal o montante das despesas com investimentos fixos tem sido artificialmente inflado, porque vem considerando como automaticamente liquidado todo e qualquer valor que tenha sido empenhado, quando muitos deles são cancelados nos meses seguintes. A aplicação de Modelo desenvolvido por esse pesquisador isola o que foi denominado de “erro contábil” e estima o investimento efetivamente executado a cada ano. Assim, entre 1995 e 2005, apenas 58% do total de investimentos empenhados foram efetivamente executados no mesmo ano. Em 2005, por exemplo, o total gasto com investimentos fixos foi de R\$ 11,3 bilhões pelo critério contábil, mas o efetivamente realizado foi de R\$ 8,5 bilhões.

⁵² Vide matéria, Olho nos recursos, In: Jornal do Commercio, caderno política, p. 03, 08/12/2008.

60,5% das de esgotamento sanitário nos municípios visitados pelos auditores apresentam irregularidades ou impropriedades” (AESBE, 2004, p.11).

Porém, o aspecto que mais tem contribuído para dificultar o repasse dos recursos orçamentários são as emendas parlamentares, pelo elevado grau de comprometimento dos recursos e sua grande quantidade. Estudo realizado por Pereira e Muller (2002) constatou que as emendas parlamentares representam uma pequena percentagem do orçamento global, o que significa que os parlamentares têm pouca capacidade de influir no processo decisório de alocação dos recursos públicos, pois por força da legislação grande parte dos recursos são ‘carimbados’, isto é, têm percentual definidos para determinadas áreas de aplicações, como é o caso dos setores de educação e saúde. No entanto, esta tendência não é observada no orçamento para o Setor de Saneamento. A Tabela 5.9 apresentada a seguir mostra a evolução do grau de liberdade orçamentária dos recursos federais para o saneamento.

Tabela 5.9- Evolução do grau de liberdade orçamentária dos recursos federais para o saneamento básico. (Em R\$ milhões)

| Recursos orçamentários (R\$) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|----------|----------|----------|----------|
| Valor de recursos programados na LOA (R\$) | 1.847,98 | 2.869,43 | 3.635,48 | 4.307,63 |
| Valor dos recursos com emenda (R\$) | 1.079,08 | 1.880,92 | 2.362,22 | 3.134,66 |
| % Emendas/total programado | 58,40% | 66,00% | 64,98% | 72,77% |

Fonte: SNSA – Relatório de aplicações 2007.

A Tabela 5.9 mostra que nos últimos quatro anos as emendas parlamentares alcançaram valores superiores a 50% dos recursos programados. E, este percentual apresentou um crescimento contínuo, alcançando o valor de 72,77% na LOA de 2007, quando apenas 27,23% dos recursos previstos puderam ser alocados livremente pelo Executivo. Este elevado grau de comprometimento dos recursos da LOA, com emendas parlamentares, enrijece a execução orçamentária e deixa pouca flexibilidade para que o Executivo adote critérios mais eficientes na alocação dos recursos

disponíveis, conforme reconhece a própria Secretaria Nacional de Saneamento⁵³.

Além do elevado percentual dos recursos comprometidos com as emendas parlamentares, o número de emendas também é muito elevado. Em 2007 foram 2073, sendo comum se observar o fracionamento das emendas em um número superior aos convênios de repasses, em virtude da prática dos parlamentares de dividir para vários municípios o valor total de cada emenda. Esse procedimento acentua o fracionamento dos recursos e dificulta seu melhor aproveitamento pelo Poder Executivo.

Não fosse isto bastante, estes recursos das emendas parlamentares são comumente usados como ‘moeda de troca’; processo no qual o governo utiliza a liberação das emendas em troca do apoio dos deputados para aprovação de matérias de interesse do Executivo.

Por outro lado, os investimentos com recursos onerosos também têm apresentado dificuldades de aplicação, pois as empresas públicas têm tido dificuldade em utilizar a totalidade dos recursos disponíveis. Em primeiro lugar, como observa Dias, “isso ocorre em face das limitações impostas pela legislação vigente para contratação de operações de crédito com o setor público, seja pela falta de capacidade de endividamento dos tomadores, seja pela limitação das contratações de novas operações de crédito autorizadas e também pela pequena participação do setor privado na área do saneamento” (DIAS, 2007, p.49).

Em segundo lugar, isso ocorre porque há uma instabilidade nas contratações e um hiato entre elas, pois entre a contratação de uma operação de crédito e o desembolso dos recursos há sempre um lapso de tempo, uma vez que, após a contratação das operações de crédito, é preciso haver entre outras medidas: licitação das obras e equipamentos, licenciamento ambiental prévio, etc. Isto geralmente faz com que os projetos fiquem defasados, as licenças expirem e o orçamento e editais precisem ser refeitos; às vezes até por mudanças decorrentes do resultado de eleições, o que contribui para aumentar a inércia temporal das contratações.

Em terceiro lugar, de maneira semelhante ao que acontece com o processo de liberação dos recursos a fundo perdido, tem sido estabelecidas uma série de regras e procedimentos, com diversas etapas de análise, além

⁵³ Ver a respeito, Ministério das Cidades: gastos públicos em saneamento – relatório de aplicações de 2007.

das tradicionais fases de análise econômica, técnica e financeira, típicas deste tipo de contratação. Isto tem feito com que a celeridade, a objetividade e a eficiência venham sendo subordinadas à burocratização⁵⁴ e centralização de poder⁵⁵ do MCIDADES, dificultando a implementação das ações.

Na execução orçamentária alguns aspectos merecem ser ainda observados. Dos desembolsos realizados com recursos não onerosos a maior parte tem sido destinada às Regiões Nordeste e Centro Oeste, que juntas têm sido contempladas com quase 60% dos recursos. Já com recursos onerosos a maior parte dos desembolsos vêm sendo dirigidos às Regiões Sudeste e Sul que receberam juntas quase 80% dos recursos nos últimos anos. Nestas duas últimas regiões os estados mais beneficiados foram: Minas Gerais, São Paulo e Paraná, confirmando a tendência à concentração de gastos com recursos onerosos nos estados com maiores condições de arcar com os custos dos financiamentos. Já quando os recursos desembolsados são desagregados por modalidade os serviços mais beneficiados foram: abastecimento d'água (28%), saneamento integrado (21%) e esgotamento sanitário (20%).

Em resumo, o comportamento do gasto federal total afeta bastante o investimento no Setor, porém de forma diversa, pois há uma relação diferente entre o tipo de gasto federal (financiamento oneroso e repasse orçamentário a fundo perdido) e o tipo de prestador dos serviços. A ampliação ou queda do financiamento afeta diretamente o investimento das empresas estaduais de saneamento. Na medida em que elas respondem por mais de 80% do investimento realizado no Setor, há obviamente um impacto em todo o Setor. Já a ampliação ou queda nos gastos federais de natureza fiscal (OGU) praticamente não afeta as empresas estaduais, que recebem parcela muito pouca representativa deste gasto. Porém, o gasto federal em

⁵⁴ Exemplo disto é a exigência de registro imobiliário de todos os terrenos onde se instalarão estações de tratamento, adutoras, etc, antes do início da execução das obras. Em geral estes terrenos precisam de desapropriação, que podem ter longos processos administrativos e judiciais. Por isso a administração pública requer a imissão de posse, preservando assim o interesse público. Exigir, de modo absoluto, a conclusão definitiva de todo o processo de desapropriação pode significar postergar e execução de uma obra por muitos anos.

⁵⁵ Atualmente, todas as decisões sobre priorização são inicialmente tomadas no nível central pelo MCIDADES, revertendo o processo descentralizado e democrático implantado em 1995, quando foi estabelecido um processo decisório descentralizado no nível de cada estado, para priorização das ações de saneamento a serem financiadas com recursos do FGTS. Nesta sistemática, após as análises de risco de crédito a aprovação dos recursos, realizadas pelas unidades estaduais da CEF, a liberação e priorização eram definidas em uma Instância Colegiada Estadual, formada por representantes dos estados e municípios e da sociedade civil. No presente momento a instância colegiada estadual não foi extinta, mas a priorização primeira é feita no MCIDADES sendo o colegiado estadual utilizado mais como instância de consulta.

investimentos em saneamento básico afeta muito os demais prestadores públicos de serviço, de nível local.

Na tentativa de por fim ao conjunto de problemas discutidos nesta seção e de injetar recursos tendo como alvo a universalização dos serviços, o Governo Federal inseriu o Setor de Saneamento no conjunto de ações do PAC, definindo como meta a aplicação de R\$ 40 bilhões, entre os anos de 2007 e 2010. Para tanto, o orçamento de 2007, que era inicialmente de R\$ 7.457.636.667,00, sendo R\$ 4.307.636.667,00 de recursos onerosos e R\$ 3.150.000.000,00 de recursos não onerosos, foi retificado⁵⁶ para R\$ 10.409.057.737,00 (mediante acréscimo de R\$ 2.951.421.071,00 de recursos a fundo perdido).

Entretanto, partindo-se da hipótese de que os recursos programados poderiam de fato ser mobilizados pelo Governo Federal e a julgar pelos gastos desembolsados em 2007, de R\$ 1.718.163.799,83 de recursos onerosos (16,5% do total) e de R\$ 1.810.617.261,95 de recursos fiscais (17,4% do total), os números da execução orçamentária mostram que os impasses não foram superados, pelo menos no primeiro ano de implementação do PAC.

Face à esta questão, o próprio governo federal reconhece que além da retomada dos investimentos, em ritmo compatível com o horizonte da universalização, a precariedade institucional exige uma agenda dirigida à qualificação do gasto público, de forma a assegurar que os recursos sejam aplicados com eficácia e eficiência⁵⁷

Neste contexto, as providências dirigidas à melhoria do desempenho dos prestadores de serviço adquirem importância fundamental, especialmente aquelas destinadas a combater deficiências de gestão, problemas estruturais do Setor e a promoverem a sustentabilidade dos empreendimentos, refletidas nas elevadas taxas de custos e perdas, baixa produtividade e pequena margem operacional.

⁵⁶ O instrumento utilizado para a retificação é o crédito adicional, mediante edição de Projeto de Lei ou Medida Provisória - MP. Para viabilizar o PAC o governo editou as seguintes MPs: nº381, de 05/06/07; nº 383 de 16/08/07; e nº 395 de 27/09/07.

⁵⁷ Ver Relatório Gasto Público em Saneamento (2007, p.33).

5.1.4 Recursos Tarifários

Os recursos tarifários são utilizados pelas CESBs para financiar a prestação dos serviços (custos operacionais) e a realização dos investimentos previstos nos planos de expansão dos serviços. Para que este segundo objetivo seja cumprido é preciso que não existam déficits operacionais, isto é, os níveis tarifários praticados sejam suficientes para cobrir as despesas operacionais e gerar excedentes, que serão destinados à realização dos investimentos.

Entretanto, conforme discutido no quarto Capítulo deste estudo, os recursos tarifários arrecadados em muitas das CESBs ainda são insuficientes para cobrir os custos operacionais e, ademais, os níveis tarifários atualmente praticados no Brasil não deixam uma grande margem de possibilidade de realinhamento, capaz de permitir ampliar, de modo considerável, os investimentos necessários à expansão dos serviços, pois aumentos excessivos, muito além das taxas de inflação no período, como já foram praticados, tiveram o efeito contrário de aumentar os níveis de inadimplência. Como foi visto, existem restrições para financiar as expansões com base em aumentos tarifários, limitados pelas elasticidades de preço e de renda da demanda.

Por sua vez, o desempenho das CESBs nos últimos anos (o período considerado foi de 2000 a 2006) mostrou-se fraco, quando são tomados como parâmetros os indicadores econômicos, financeiros e administrativos analisados no Capítulo 4 (índice de produtividade e de desempenho financeiro, tarifa média, evasão receita, dias de faturamento comprometido, entre outros). A análise da evolução dos indicadores considerados mostrou que as CESBs apresentaram melhora de desempenho no que se refere a alguns poucos indicadores, como por exemplo o aumento da produtividade do pessoal. Mas, de um modo geral, ocorreu uma piora no desempenho do conjunto das empresas que integram este grupo de prestadores de serviços, pois suas despesas totais foram maiores que as receitas, e a inadimplência também aumentou, além de persistir.

A consequência direta do fraco desempenho apresentado pelas CESBs foi a baixa geração de excedentes, isto é, as receitas operacionais obtidas com a prestação dos serviços foram menores que suas despesas totais. Em vista disto, estas empresas não geraram lucro suficiente para poderem re-investir nos serviços ou se habilitarem a obter empréstimos.

Com efeito, para 17 empresas do grupo das CESBS (de um total de 26 companhias), a tarifa média cobrada em 2006 ainda não cobre o custo dos serviços. O resultado só se apresenta positivo para o conjunto das empresas das regiões Sul e Sudeste, cujo valor é fortemente influenciado pelo desempenho da SABESP. Mesmo nas Regiões Sul e Sudeste, das 07 empresas existentes 03 ainda apresentam resultado negativo.

O resultado geral obtido mostra que ainda são de pequena monta os recursos que sobram para a realização de investimentos, cujo aumento depende basicamente da melhora no desempenho operacional, administrativo e econômico das CESBs.

A Tabela 5.10, a seguir, apresenta os investimentos realizados pelas CESBs desde o final da década de 1990. Nele encontram-se indicados os investimentos totais realizados pelas CESBs entre 1998 e 2006.

Tabela 5.10 - Investimentos realizados pelas CESBs em R\$/ano.

| Ano | Total (a) | Despesas Capitalizáveis (b) | Recursos Próprios (c) | Recursos Onerosos (d) | Recursos Não Onerosos (e) | c/a % |
|--------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|
| 1998 | 3.317.959.378 | 255.657.657 | 1.143.362.649 | 1.457.404.790 | 461.534.282 | 34,46 |
| 1999 | 2.060.046.997 | 237.343.373 | 909.613.032 | 678.647.318 | 215.241.244 | 44,15 |
| 2000 | 2.049.838.835 | 231.995.067 | 970.893.290 | 533.986.889 | 311.086.301 | 47,36 |
| 2001 | 2.251.339.188 | 227.033.035 | 1.189.252.025 | 390.817.906 | 444.178.365 | 52,82 |
| 2002 | 2.350.278.859 | 237.933.074 | 1.124.429.830 | 564.909.184 | 423.006.770 | 47,84 |
| 2003 | 2.504.011.121 | 230.296.997 | 1.344.563.957 | 685.467.106 | 243.683.061 | 53,70 |
| 2004 | 2.595.291.866 | 241.301.559 | 1.242.028.757 | 505.033.785 | 607.318.770 | 47,86 |
| 2005 | 3.055.142.190 | 269.840.245 | 1.508.375.960 | 724.383.026 | 552.542.958 | 49,37 |
| 2006 | 3.704.029.301 | 292.196.269 | 1.762.672.814 | 1.137.704.592 | 511.455.625 | 47,59 |
| Total | 23.887.937.735 | 2.223.597.276 | 11.195.192.314 | 6.678.354.596 | 3.770.047.376 | 46,87 |

Fonte: SNIS (2006), elaborado por Ronald Vasconcelos.

Na tabela anteriormente apresentada encontram-se indicados os investimentos realizados com recursos próprios, onerosos e não onerosos. Os investimentos realizados com recursos do caixa das CESBs, em nove anos, alcançaram um montante de R\$ 11 bilhões, que representa um investimento anual da ordem de R\$ 1,2 bilhões. Estes investimentos, que em 1998 representavam 34% do total, ampliaram-se como resultado do esforço que vem sendo realizado de melhoria do desempenho das empresas e nos últimos

anos já atingiram um percentual de 47%. Apesar deste aumento, os investimentos com recursos próprios ainda são modestos, cerca de um décimo do investimento anual que se faz necessário para se alcançar a universalização.

A despeito dos obstáculos apresentados, ampliar a geração de excedentes é uma estratégia perfeitamente viável, mediante a geração interna de caixa, o que depende fundamentalmente da melhoria dos indicadores de desempenho das CESBs, entre os quais se destacam: *a diminuição das perdas físicas e comerciais, diminuição da inadimplência e redução da carga fiscal*. É possível se estimar, como veremos a seguir, que cerca de 40% dos recursos necessários a universalização dos serviços poderiam advir de recursos próprios das CESBs, mediante melhora destes três indicadores.

No que concerne às despesas fiscais, levando em conta a importância do Setor de Saneamento no resgate da dívida social do país, o Governo Federal daria importante contribuição se reduzisse em cerca de 50% a atual carga fiscal, como já acontece em outros setores econômicos. Com efeito, em 2006, as CESBs geraram R\$ 1,46 bilhões em impostos sobre as despesas de operação, excluído os impostos gerados sobre os investimentos realizados. Com uma redução do porte aqui indicado seriam economizados recursos da ordem de R\$ 700 milhões, que poderiam ser carreados para novos investimentos.

No que respeita à redução da inadimplência, este é mais um desafio a ser enfrentado pela maioria das empresas. Em primeiro lugar, é preciso conscientizar a população que a água é um bem em escassez, que para chegar à torneira do consumidor demanda grandes investimentos. Em segundo lugar, é preciso as empresas (como já fizeram algumas) adotarem uma postura mais incisiva, e ao mesmo tempo mais flexível, de cobrança das dívidas, mediante a adoção de planos mais módicos de parcelamento dos débitos e, em última instância, a colocação dos devedores no SPC – Serviço de Proteção ao Crédito. Com medidas como estas algumas empresas têm recuperado, pelo menos em parte, os créditos a receber, que em 2006 alcançaram um valor de R\$ 7,3 bilhões.

Contudo, a providência de maior repercussão diz respeito à diminuição das perdas físicas e comerciais, mais apropriadamente chamadas de **perdas reais e aparentes**. Como observam Gomes, Moraes e Jerolimski (2007), as perdas reais representam a incapacidade dos sistemas de cumprirem sua função: a de entregar água aos consumidores. Estas perdas oneram a capacidade de oferta dos sistemas e realimentam a

‘cultura da oferta’, que tende a combater a falta de água com oferta de mais água, independente de saber quanta água está sendo perdida. É a dinâmica da super oferta que movimenta os investimentos nos sistemas existentes, pois praticamente não se pleiteiam recursos que sejam dirigidos ao combate às perdas, como aqueles destinados à substituição de redes e ramais fora de condições de serviço, setorização e controle de pressões.

Quiçá porque a questão das perdas envolve grande complexidade. Com efeito, não se trata só de um problema de engenharia operacional, é também de formação dos recursos humanos, comunicação, contabilidade, controle financeiro, de compras e contratações, de planejamento, mobilização social, de educação e cultura, enfim, de **gestão integrada** dos sistemas. É, por outro lado, um problema intrinsecamente ligado ao nível de tarifa praticado, uma vez que baixas tarifas tendem a inviabilizar o retorno econômico das medidas de controle e redução das perdas.

Assim sendo, não há porque um dirigente de uma empresa de saneamento se orgulhar por cobrar pouco pela água fornecida, pois se a água não vale nada, combater perdas tende também a não valer nada. Logo, cobrar mais só se justifica se restar demonstrado que as medidas de redução das perdas têm como objetivo último reduzir o custo dos serviços e postergar investimentos futuros, estando as providências saneadoras contempladas nos programas de investimento e nas atividades rotineiras de operação dos sistemas.

Num cenário como o atual de escassez dos recursos hídricos, não tomar nenhuma medida de controle e redução das perdas, acima do nível econômico das perdas reais⁵⁸, significa assumir voluntariamente a intenção de ‘jogar dinheiro fora’. Os dirigentes das prestadoras de serviço deveriam avaliar o quanto estão perdendo, em termos de dinheiro, energia consumida e da quantidade de água que estão retirando dos mananciais hídricos. Enquanto esta avaliação não for feita, deveria cessar a luta para conseguir mais recursos do OGU ou de financiamentos para investir na ampliação da capacidade de oferta dos sistemas, para, conseqüentemente, perder mais água.

⁵⁸ O nível econômico das perdas reais é aquele inevitável de ser conhecido como fundamento para o planejamento das ações de redução das perdas. Ele está relacionado com as tarifas praticadas: quanto menos se cobra pela água, mais anti-econômica se tornam as medidas de controle e redução, já que estas, obviamente, têm um custo maior quanto mais rigoroso for o controle exercido e mais baixo for o nível de perdas pretendido.

Para se ter uma idéia do volume de recursos que estão sendo perdidos, Gomes (2008), utilizando dados do SNIS (2005) de 4450 municípios brasileiros, aplicou a técnica de Modelagem do Balanço Hídrico para os prestadores de serviço do tipo local, microrregional e regional que constam da amostra do SNIS, e os resultados obtidos foram impactantes.

Partindo dos dados disponíveis e da formulação de algumas pré-condições estabelecidas com base na experiência deste pesquisador e em estudos realizados dessa natureza, foram encontrados valores da ordem de 51 m³/s para as perdas aparentes e 130 m³/s para as perdas reais (vazamentos), “vazão que representa pouco menos do dobro daquela que serve atualmente as duas maiores cidades do país: São Paulo e Rio de Janeiro” (GOMES: 2008, p.43)⁵⁹.

Em termos de valores monetários, levando-se em conta que a tarifa média da água em 2006 foi de R\$ 1,78/m³ e considerando-se para as perdas reais o custo de R\$1,00/m³ (igual a DEX/m³ como custo marginal da água), e admitindo-se que entre 50% e 60% das perdas reais e aparentes são recuperáveis, o ganho monetário alcança o valor de R\$ 4 bilhões/ano. Como observa Gomes, “este é um número avassalador, se considerarmos que a demanda anual de investimentos em água e esgotos no país é avaliada como sendo ao redor de R\$ 10 bilhões por ano para se atingir a universalização” (GOMES: 2008, p.43).

Fazendo-se cálculo semelhante apenas para as CESBs e tomando-se apenas como hipótese, que as perdas reais representam 50% das perdas totais (50% seriam perdas aparentes), os resultados encontrados estão indicados na Tabela 5.11, apresentada a seguir.

⁵⁹ Para se ter uma idéia do tamanho, este valor das perdas reais corresponde ao dobro do valor que será bombeado na transposição do Rio São Francisco de 26 m³/s de água bruta para beneficiar 12 milhões de pessoas. Em termos de energia elétrica desperdiçada o valor calculado, somente para as CESBs das Regiões Sul, Sudeste e Nordeste, corresponde a 1.310 GWh/ano. Essa energia representa o consumo do estado do Acre durante dois anos (Cf, Nogueira, 2008).

Tabela 5.11 - Estimativa do valor da economia resultante do combate às perdas reais para os prestadores de serviço regionais integrantes do SNIS -2006.

| Nº lig. ativas | Volume produzido 10 ³ m ³ /ano | Índice de perda por lig. (L/dia * lig) | Volume Total perdido anual (1000 m ³ /ano) | Volume de perdas reais – Hipótese 50% (1000 m ³ /ano) | Hipótese de redução em 50% | Volume Economizado (1000 m ³ /ano) | Dex/m ³ produzido (R\$/m ³) | Valor da Economia (R\$/ano) |
|----------------|--|--|---|--|----------------------------|---|--|-----------------------------|
| 25275847 | 10618469 | 508,4 | 4690337 | 2345168 | 50% | 1172584 | 1,00 | 1172584456 |

Fonte: SNIS (2006), elaborado por: Ronald Vasconcelos.

Com este exercício chega-se a conclusão que um valor de R\$ 1,1 bilhões por ano estão sendo jogados fora. Considerando que estes volumes de água economizados poderiam ser comercializados em sistemas onde há demanda reprimida, caso em que seriam valorados pela tarifa média de 2006 (de R\$ 1,92), os ganhos seriam maiores ainda. Se fossem computados também os ganhos que poderiam ser obtidos com a redução das perdas aparentes, em raciocínio análogo ao que foi feito para as perdas reais, os ganhos totais obtidos atingiriam o montante de R\$ 4,2 bilhões. Não resta dúvida que, esse derrame de dinheiro público precisa ser de uma vez por todas interrompido.

Somando-se a este último valor, resultante da redução das perdas, com o investimento médio anual das CESBs, de R\$ 1,2 bilhões, e mais R\$ 700 milhões resultante da diminuição da atual carga fiscal, chega-se a um valor de recursos próprios, obtidos por intermédio da tarifa, da ordem de R\$ 5,9 bilhões. Se este valor for reduzido de uma parcela de aproximadamente 30%, corresponde às inversões de recursos que devem ser feitas para se promover o controle e redução das perdas, o valor dos recursos próprios das CESBs que poderiam ser investidos anualmente alcança o percentual de 40% dos recursos necessários à universalização dos serviços, conforme havíamos comentado anteriormente.

A ordem de grandeza desses resultados encontrados é de deixar perplexo mesmo os agentes mais experimentados do Setor de Saneamento. E, não foi por outra razão que, no último Congresso de Engenharia Sanitária e Ambiental, a indignação desses agentes foi unânime no que diz respeito ao corte promovido, no âmbito do PAC, no Programa de Estruturação da Gestão e Revitalização dos Serviços de Saneamento, o chamado PAC

Institucional, que tem como objetivo a reestruturação das operadoras a partir da modernização da gestão e busca da eficiência operacional.

De fato, houve uma ‘gritaria geral’ contra o corte realizado pela Casa Civil do Governo nos recursos que seriam investidos, em 2007, no PAC Institucional, cujos recursos foram desviados para outros setores e remanejados para a realização de obras, por pressão política, deixando diversas operadoras que têm sérios problemas de gestão entregues à própria sorte.

Dos R\$ 600 milhões inicialmente previstos sobraram apenas R\$ 20 milhões⁶⁰, quantia considerada insuficiente para promover a reestruturação das operadoras em situação difícil, que não têm possibilidade de tomar empréstimos para se modernizarem e cujos investimentos em obras com recursos a fundo perdido não beneficiam estas empresas dentro de uma visão de sustentabilidade, correndo-se o risco de repetir erros do passado quando as obras não se reverteram em melhorias reais para a sociedade face ao grau de deficiências operacional e gerencial dessas empresas.

A situação discutida mostra que a questão do financiamento do Setor é ainda mais complexa do que é possível se imaginar. Pois, a ampliação do volume de investimentos depende, em primeiro lugar, que exista um verdadeiro compromisso do governo em investir no Setor, que deveria passar a ser tratado, como observa Boranga⁶¹, como uma questão de Estado, dentro de uma visão de longo prazo, e não como uma visão de governo.

Em segundo lugar, a questão do financiamento dos investimentos mostra como os atuais desafios do Setor, discutidos no Capítulo 2 deste estudo, encontram-se fortemente imbricado. Em outras palavras, o investimento no Setor, no atual momento de retomada, deve, mais do que privilegiar a execução de novas obras (necessárias e imprescindíveis), ser dirigido também para o *fortalecimento institucional e gerencial dos prestadores de serviço*, capaz de retirá-los do atual ‘círculo vicioso’. Situação em que: os recursos gerados se esvaem em decorrência das elevadas perdas, as operadoras se tornam incapazes de tomar novos empréstimos, e os técnicos das operadoras encontram-se inabilitados para tocar os novos projetos de investimentos face à modernização que se faz necessário introduzir em termos dos processos, métodos e tecnologias.

⁶⁰ Além deste foi também cortado 75% dos recursos para a área de Resíduos Sólidos, sem nenhuma justificativa plausível (Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente, outubro de 2007).

⁶¹ Conforme José Aurélio Boranga (In: Saneamento como questão de Estado, Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente, outubro 2007, p.12).

Em resumo, os recursos próprios das empresas atualmente alocados para financiar os investimentos necessários à universalização são de pequena monta, e a ampliação desses recursos depende fundamentalmente da *reestruturação das operadoras dos serviços* existentes, o que envolve a redução da ineficiência refletida nos elevados custos e perdas, aumento da produtividade e elevação da margem operacional, além da ampliação da capacidade para alavancar novos recursos, necessários à implementação das novas obras, tendo como objetivo a expansão dos serviços.

5.1.5 Recursos provenientes da gestão hídrica.

A arrecadação de recursos provenientes da gestão hídrica resulta da aplicação de um dos instrumentos de gestão instituídos pela chamada Lei das Águas⁶²: a **cobrança pelo uso da água**. Este mecanismo tem como objetivo estimular o uso racional da água e gerar recursos financeiros para serem investidos na recuperação e preservação dos mananciais das bacias.

A cobrança é um instrumento que vem sendo utilizado há algumas décadas em diversos países. Na França, pioneira na aplicação deste instrumento, a cobrança pelo uso da água dos mananciais se constituiu num dos mais importantes mecanismos de financiamento da política de saneamento deste país⁶³.

A razão de se instituir a cobrança pelo uso da água decorre de sua atual condição de escassez em quantidade e da progressiva degradação na qualidade que a torna inadequada para os mais diferentes usos, levando-a a adquirir valor econômico pelo crescente déficit na disponibilidade⁶⁴.

⁶² Trata-se da Lei nº 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Além do instrumento da Cobrança esta Lei estabeleceu entre outros a Outorga do Direito de Uso, o Planejamento do Uso dos Recursos Hídricos de superfície e subterrâneos, a Fiscalização e a Regulação. De acordo com esta Lei os usuários sujeitos à Outorga serão cobrados.

⁶³ Para maiores informações a esse respeito deste mecanismo de gestão remeto a Antônio Pereira Magalhães Junior (2004), Indicadores Ambientais e Recursos Hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa.

⁶⁴ A importância da água pode ser traduzida sob o aspecto econômico, social, estético, religioso, ambiental, biológico, dentre outros. Sob qualquer aspecto que se queira abordá-la abre-se um leque de estudos e reflexões. No aspecto econômico a importância da água é indiscutível, pois a água sempre foi utilizada em diversas atividades. Com o aumento de sua indisponibilidade cresce assim sua importância econômica, já que se torna um bem cada vez mais escasso. Mas sua escassez não se expressa por meio de um preço de mercado, pois raramente os usuários pagam pela água bruta utilizada. O pagamento comumente aceito é pela transformação do recurso natural em água potável para ser consumida, o que é feito pelas empresas de saneamento. Diferenciar o pagamento pelo **uso da água** do pagamento pela entrega e beneficiamento é muito importante e se traduz como uma sinalização de raridade. O pagamento pelo uso envolve os custos da gestão dos recursos hídricos e de redução das externalidades negativas, de não ter reduzida a disponibilidade da água, que se apóia no princípio poluidor-usuário-pagador. Os custos

Nestas circunstâncias, a cobrança visa entre outros objetivos: proteger as águas contra ações que comprometam os seus usos atuais e futuros; promover a defesa contra eventos críticos que ofereçam riscos à saúde e a segurança, causando prejuízos econômicos e sociais; disciplinar os usuários quanto à localização e grau de exploração dos recursos hídricos, buscando a sua conservação de acordo com sua classe de uso; e promover o aproveitamento e desenvolvimento econômico dos mananciais. Assim, a cobrança pode trazer como vantagem, ao sistema de gerenciamento implantado, a arrecadação de recursos a serem utilizados em ações de recuperação da bacia e custeio do sistema de gerenciamento, bem como incentivar o uso eficiente da água⁶⁵.

A cobrança pelo uso da água não é **um imposto**, no qual o contribuinte é impossibilitado de participar diretamente da decisão sobre a cobrança, seu valor, critérios e conveniência; mas **um preço público**, cobrado pelo uso de um bem público, sendo fixado a partir de um pacto entre os usuários e o Comitê de Bacia, com apoio técnico da Agência Nacional das Águas – ANA. Os valores cobrados têm como premissa o limite de 2% da tarifa mínima do serviço de distribuição de água, que é considerado tolerável pelos agentes usuários. Dependendo do município, o valor cobrado chega a 0,5% da tarifa e nem sempre é repassado ao consumidor pelas companhias de saneamento⁶⁶.

A ANA vem desenvolvendo ações para a implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil desde 2001, em conjunto com os gestores estaduais e os comitês de bacias. Nos rios de domínio da União a cobrança se inicia após a aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH dos mecanismos e valores de cobrança propostos pelos comitês de bacias.

de gestão compreendem os custos de realizar monitoramento, conceder outorga, e fiscalizar os padrões estabelecidos para que os corpos de água sejam mantidos de forma apropriada para a utilização racional e sustentável.

⁶⁵ O valor da cobrança pelo uso não deve ser confundido com o valor econômico da água. O primeiro se realiza por meio de um modelo matemático que expressa de maneira simples as relações entre os recursos e os usuários. O segundo valor é teórico e considera as diversas utilizações pelo ser humano, incorporando aspectos até subjetivos. O valor econômico é dado por: valor de uso direto, valor de uso indireto, valor de existência, valor de opção futura e valor de herança. A partir destas informações pode-se chegar a conclusão que o preço pago pela água não reflete o seu valor, tendo em conta a complexidade de sua valoração.

⁶⁶ Simulações realizadas dão conta que o impacto econômico numa família de quatro pessoas, com consumo mensal de mil litros por dia, é um acréscimo de R\$ 0,60 a R\$ 1,00 nas despesas com a conta de água. Isso desconsiderando a coleta de esgotos, pois a cobrança também incide sobre a carga de efluentes lançada. Estes valores são perfeitamente assimiláveis por uma família com este consumo.

Até o momento, a cobrança foi implementada na Bacia do Rio Paraíba do Sul - PS, em 2003, e nas bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ, em 2006⁶⁷. A estratégia da ANA de iniciar a cobrança por estas duas bacias se deve ao fato de que o trabalho de implementação do mecanismo da cobrança pelo uso da água já está adiantado em relação a outras bacias do país, o estado de degradação ser gravíssimo e por se tratar de duas bacias hidrográficas que atendem a municípios que juntos correspondem a 10% do PIB do país, alguns dos quais entre os de maiores PIB *per capita*. De fato, a bacia do Paraíba do Sul atende a cerca de 90% da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e parte da cidade de São Paulo, enquanto os rios da bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiá encontram-se localizados predominantemente no estado de São Paulo e parte em Minas Gerais. Além destas duas bacias, ao longo de 2008 houve avanço na discussão sobre os mecanismos e valores de cobrança na bacia do rio São Francisco, com possibilidade de implementação em 2009.

A demora na implantação do mecanismo da cobrança pelo uso da água em todo o país se deve a dois aspectos. Em primeiro lugar, nem todos os estados brasileiros conseguiram, até o momento, estabelecer suas legislações sobre o uso e preservação dos recursos hídricos. E, em segundo lugar, o processo de implementação da cobrança, nos moldes estabelecidos na legislação federal, é lento pela sua própria natureza, e não poderia ser diferente.

Com efeito, a implantação de um instrumento de gestão como a cobrança pelo uso da água depende da construção de um ambiente propício a sua negociação. E, a construção deste ambiente requer, de forma gradual, a realização de pactos sucessivos entre os atores. Neste processo são realizados seminários, reuniões e debates com os diversos atores localizados nos diferentes municípios inseridos numa determinada bacia hidrográfica, com o objetivo de explicar e sensibilizar as comunidades e os diversos agentes sobre a importância de se implantar a cobrança pelo uso da água, considerando os diferentes conflitos existentes em qualquer região com alta demanda hídrica.

⁶⁷ Em 1996, o Ceará, um dos estados mais adiantados na questão da gestão das águas, antes mesmo da promulgação da Lei das Águas, iniciou a cobrança de uma tarifa sobre o uso de água bruta, visando arrecadar recursos para cobrir as despesas de operação e manutenção da sua infra-estrutura hídrica. Em 2006, a Bahia iniciou cobrança semelhante. Porém, deve-se registrar que se trata de mecanismo diferente do aqui discutido.

Ademais, no âmbito deste processo são também construídos os instrumentos que irão permitir instituir a cobrança, entre os quais se destacam: a criação dos comitês de bacia; a realização do cadastro dos usuários; a outorga do direito de uso; elaboração do plano de recursos hídricos (onde constam os programas de intervenções previstas); a definição dos mecanismos, parâmetros e valores para a cobrança; a aprovação dos valores no CNRH; e a criação da estrutura gerencial (as agências de bacias ou delegação aos comitês) que vão administrar e operacionalizar o processo de cobrança e realização das intervenções previstas.

A instituição do processo de cobrança requer a criação das agências de águas das bacias, com a atribuição de exercer a função executiva dos comitês, conforme dispõe a Lei nº 9.433/97, e a sua criação está condicionada à viabilidade financeira assegurada pela cobrança, embora as despesas de custeio administrativo da agência sejam limitadas a 7,5% do total arrecadado. A Lei em referência faculta que as funções de agência possam ser exercidas por entidades delegatárias como os comitês de bacias por delegação do CNRH. Essa possibilidade foi garantida pela Lei nº 10.881/2004, que prevê para tanto a celebração de contrato de gestão. Este tipo de contrato permite que os recursos arrecadados com a cobrança sejam transferidos da ANA para aplicação na bacia de origem, de acordo o programa de trabalho proposto, as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução.

Nos casos das bacias do PS e PCJ os antecedentes necessários para a cobrança do uso da água começaram a ser construídos desde meados da década de 90, mas, nestes dois rios de dominialidade da União, a cobrança só foi efetivamente implantada a partir da aprovação dos instrumentos legais, estaduais e federal (Lei nº 10.881/04), que instituíram e disciplinaram sua aplicação. Em Minas Gerais a cobrança é prevista na Lei mineira nº 13.199/99, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e a sua regulamentação ocorreu com a edição do Decreto nº 44.046/05. Em São Paulo, foi o Decreto paulista nº 51.449/06 que fixou valores para a cobrança regulamentando a Lei nº 12.183/05 que instituiu a cobrança nas bacias hidrográficas deste estado, e por consequência na bacia do PCJ, depois de sete anos de debate na Assembléia Legislativa⁶⁸.

⁶⁸ Embora alguns estados já tenham instituído suas Políticas de Recursos Hídricos, não há registro de cobrança até o momento pelo uso das águas de domínio estaduais, isto é, das águas subterrâneas ou de bacias inseridas totalmente no território dos estados.

Nas bacias do PS e PCJ a cobrança aplica-se à captação, ao consumo e ao lançamento dos recursos hídricos utilizados, de acordo com os valores aprovados pelo CNRH. Os preços públicos aprovados encontram-se apresentados na Tabela 5.12 a seguir⁶⁹.

Tabela 5.12 – Valores cobrados pelo uso da água nas bacias dos rios Paraíba do Sul - PS, Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ.

| SETOR | PS | | PCJ | |
|--|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | Unidade | Valor (R\$) | Unidade | Valor (R\$) |
| Captação de água bruta | R\$/m ³ | 0,01 | R\$/m ³ | 0,01 |
| Consumo de água bruta | R\$/m ³ | 0,02 | R\$/m ³ | 0,02 |
| Lançamento de carga orgânica DBO _{5,20} | R\$/Kg | 0,07 | R\$/Kg | 0,10 |
| Transposição Bacia | - | - | R\$/m ³ | 0,15 |

Fonte: ANA (2008), elaborada por Ronald Vasconcelos.

Os valores indicados na Tabela 5.12 obedeceram a uma progressividade na cobrança aprovada pelos respectivos comitês de bacias. Na bacia do PS foram cobrados 88% desses valores em 2007 e 94% em 2008. Em 2009 será aplicado o valor integral. Na bacia do PCJ os percentuais de progressividade aprovados foram os seguintes: 60% em 2006, 75% em 2007, e 100% em 2008.

Nestas duas bacias de rios de domínio da União, nas quais a cobrança já foi implantada, verifica-se que, desde o início da cobrança até o final de 2007, foram arrecadados cerca de R\$ 56 milhões, conforme pode ser visto na Tabela 5.13 a seguir. Os valores arrecadados correspondem a 96,8% dos valores cobrados, o que pode ser considerado um resultado excelente, que indica o compromisso dos usuários com a recuperação da bacia.

⁶⁹ Para outras informações vide:

<<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/CobrancaUso/BaciaPBS.asp>>.

Tabela 5.13 – Resumo da arrecadação nas bacias do PS e PCJ de 2003 a 2007 (em R\$ mil).

| BACIA | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Total até 2007 |
|-------|-------|-------|-------|--------|--------|----------------|
| PCJ | - | - | - | 10.724 | 12.810 | 23.535 |
| PS | 6.535 | 6.425 | 6.498 | 7.077 | 6.242 | 32.778 |
| Total | 6.535 | 6.425 | 6.498 | 17.801 | 19.053 | 56.313 |

Fonte: Boletim ANA (2008), elaboração Ronald Vasconcelos.

Um aspecto positivo a ser destacado é que, além dos recursos financeiros gerados e que são utilizados na preservação e recuperação das bacias, a cobrança gerou um estímulo ao uso racional da água, pois segundo a ANA, “verificou-se que entre o ano de 2006 e 2007 houve uma redução no uso do consumo de água [outorgado] da ordem de 20% nas duas bacias” (ANA: 2008, p.16).

Na bacia do PS com os recursos arrecadados foram executadas 81 ações de recuperação, representando um investimento de R\$ 52,9 milhões, sendo R\$ 29,4 milhões provenientes da cobrança pelo uso da água, e o restante de contrapartidas adicionais. Desse total de ações 50% compreendem intervenções em saneamento, mediante a realização de obras de coletores, interceptores e emissários de esgotos, como também de estações de tratamento – ETE, cujo valor corresponderam a 88% dos recursos investidos.

Na bacia do PCJ foram investidos R\$ 37,3 milhões em 34 ações de recuperação da bacia. Desse total, cerca de R\$ 22,2 foram recursos provenientes da cobrança e o restante R\$ 15 milhões foram de contrapartidas estadual e municipais, demonstrando a capacidade da cobrança em alavancar recursos adicionais. De maneira semelhante à bacia do PS a maior parte dos investimentos, 85% dos recursos, foram para intervenções na área de saneamento ambiental.

Apesar de alguns atores ainda serem contra ou verem com desconfiança a cobrança pelo uso da água, este instrumento começa a ganhar força e reconhecimento, tanto nos meios acadêmicos como entre os formadores de opinião, de modo que atualmente há uma percepção de que ficou ‘politicamente incorreto’ ser contra a cobrança da água. Ainda assim, alguns atores criticam que os valores arrecadados com a cobrança são insuficientes para promover a efetiva recuperação, proteção e preservação nas duas bacias, pois representam apenas 20% dos montantes totais

necessários anualmente, segundo estimativas dos planos de bacias, fazendo-se necessário à identificação e definição de fontes complementares de recursos para as intervenções que vão assegurar a sustentabilidade.

Entretanto, é importante compreender que a cobrança não é a solução para todos os problemas financeiros, particularmente aqueles do Setor de Saneamento, como única fonte de recursos para as obras necessárias, mas trata-se de um importante instrumento de gestão, que tem o firme propósito de conscientizar os usuários para o uso adequado da água, redução do desperdício e geração continuada de recursos para investimentos, o que de resto traz benefícios não só para os agentes que utilizam a água como insumo, bem como para toda a comunidade que depende da água para viver, e que é beneficiada pela redução do consumo e diminuição dos impactos negativos.

Por sua vez, é preciso se ter em conta que a cobrança pelo uso da água somente levantará um volume significativo de recursos em algumas regiões hidrográficas do país, onde é grande o consumo e o potencial de arrecadação, o que não acontece em regiões como o semi-árido nordestino, o que não invalida o mecanismo criado, pois quanto mais escassa é a água mais importante se faz o seu controle e preservação.

Além da crítica anterior, tanto os agentes do setor privado quanto aqueles ligados ao setor público apontam algumas distorções relativas ao modelo implantado. Os agentes privados destacam que as receitas da cobrança têm como destino a complementação de iniciativas que visam ampliar a disponibilidade de água e melhorar a qualidade, o que é uma iniciativa louvável. Mas fazem a ressalva que tais recursos não devem ser aplicados em ações que já são obrigações constitucionais do poder público. O setor empresarial reclama também da isenção dada a alguns grupos de usuários do setor agrícola. Por outro lado, os agentes do setor público acusam de está havendo, nas atuais aplicações de recursos a fundo perdido, um subsídio aos projetos dos usuários privados, como aqueles que acontecem nas ações voltadas para o reuso da água. Polêmica à parte, foi com este tipo de mecanismo que muitos países têm conseguido a recuperação de seus mais importantes cursos d'água.

Uma queixa do setor empresarial que merece registro é quanto às regras de aplicação – diferentes dos demais usuários – e ao destino das receitas auferidas pelo pagamento feito pelas concessionárias hidrelétricas. Com efeito, o valor pago não varia de acordo com a bacia de captação, mas é estabelecido por lei um valor uniforme para todo o território nacional, que é

repassado para a tarifa de energia elétrica, sendo pago por todos os consumidores e não somente para aqueles da respectiva bacia. Por sua vez, a aplicação destes recursos (estimados em R\$ 200 milhões em 2008), contrariando a lei que instituiu a cobrança, vêm sendo destinados à reserva de contingenciamento (em 2006 este valor alcançou a casa dos 80% do montante total pago), não sendo aplicados de acordo com a finalidade para o qual foram arrecadados. Em resumo, o setor elétrico tem subtraído importante fonte de divisas para a gestão dos recursos hídricos.

Por fim, duas questões devem ser objeto de atenção no modelo de cobrança implantado. A primeira delas é que o percentual estipulado de 7,5% a ser utilizado no financiamento do funcionamento dos comitês de bacias se mostrou insuficiente para cobrir todos os custos nos casos do PS e PCJ, o que demandará um ajuste no percentual adotado ou aporte adicional de outros órgãos do poder público.

A segunda questão diz respeito à garantia de transferência dos recursos arrecadados da ANA para os comitês de bacia. A questão em tela reside no fato do recurso arrecadado ir primeiro para o cofre da União e depois para ANA, correndo o risco de ser contingenciado, devido aos cortes realizados pelo governo para garantir a liquidez orçamentária, como já aconteceu em 2003 na bacia do PS. Neste sentido, seria importante encontrar uma forma legal de que os recursos tramitem do caixa da União para a ANA sem sofrer contingenciamento.

5.2 Balanço entre a necessidade de recursos e o financiamento através do Setor Público.

O Estudo realizado pelo PMSS intitulado: “Dimensionamento das necessidades de investimento para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil”, já discutido no segundo Capítulo desta pesquisa, apontou que se fazem necessários investimentos da ordem de R\$ 178 bilhões para se alcançar o almejado atendimento pleno. Estes investimentos, por modalidade de serviços, podem ser subdivididos conforme disposto na Tabela 5.14 a seguir.

Tabela 5.14 - Investimentos para a universalização por segmento da demanda

| Segmento da Demanda | Universalização (R\$x10 ⁹) | Percentual (%) |
|-----------------------|--|----------------|
| Abastecimento de Água | 67,8 | 38 % |
| Esgotos Coleta | 77,3 | 43 % |
| Esgotos Tratamento | 33,2 | 19 % |
| Total | 178,3 | 100 % |

Fonte: JNS/ACQUAPLAN (2003). Elaboração Ronald Vasconcelos.

O referido Estudo, concluído no início de 2003, foi realizado tomando como base as informações oficiais disponíveis no ano 2000, que passou a ser considerado como ano inicial para efeito de estimativa das necessidades anuais de investimentos, considerando como horizonte de tempo para eliminação do déficit o período de 20 anos. Neste prazo, os cálculos realizados apontaram uma projeção de investimentos anuais para atingir a universalização⁷⁰ equivalente a um valor de cerca de R\$ 10 bilhões por ano, tomando como hipótese um crescimento médio do PIB de 4% ao ano⁷¹, o que corresponde a investimentos anuais de 0,45% do PIB.

Este é o tamanho do desafio do país, no que se refere aos investimentos no Setor de Saneamento para se alcançar à universalização, o

⁷⁰ Assim entendida quando a oferta atende a 100% da demanda, isto é toda a população estiver atendida segundo o padrão estabelecido. Este padrão considerou o abastecimento por ligações domiciliares com água tratada, para toda a população urbana e pequenas aglomerações rurais. E, em termos de esgotamento sanitário foi considerado o atendimento por rede coletora e tratamento secundário para toda a população urbana e 78% das pequenas comunidades rurais, sendo o restante da população atendida por fossa séptica seguida de dispositivo de infiltração. A população rural dispersa não foi considerada no Estudo realizado.

⁷¹ Foram estudados três cenários de crescimento do PIB. Um desfavorável e dois favoráveis. O primeiro cenário considerava que o esforço de estabilização da economia brasileira e do ajuste fiscal não alcançasse o sucesso esperado. Nestas condições, o objetivo da universalização teria poucas chances de êxito. O segundo cenário, de natureza favorável, considerava a economia brasileira crescendo a taxas superiores a 7%, e foi abandonado por serem escassas as possibilidades de realizar-se, dado as amarras de ordem estrutural existentes que dificultam um crescimento a taxas mais elevadas. O terceiro cenário, também favorável, foi o escolhido por considerar a economia crescendo a taxas de 4 a 5 % ao ano, que é a taxa em que o país pode crescer sem gerar desequilíbrios macroeconômicos, em que o ritmo de crescimento da demanda é superior a capacidade de oferta.

que à primeira vista não é nada descomunal quando se considera o tamanho da economia brasileira e o volume de recursos mobilizados pelo governo federal. Entretanto, quando se leva em conta a profundidade do ajuste fiscal e as especificidades do Setor de Saneamento (baixa rentabilidade, elevado tempo de retorno das inversões de recursos e a baixa capacidade de pagamento da população usuária), *esta é uma tarefa que pode ser considerada hercúlea*, e que certamente demandará da iniciativa privada um esforço adicional ao que vem sendo realizado pelo setor público.

De fato, com base nas informações coletadas nas seções anteriores deste Capítulo foi possível construir o gráfico 5.2 apresentado a seguir, e dele inferir o quanto tem sido difícil para o governo elevar a taxa de investimento no Setor, contando exclusivamente com recursos oriundos do setor público.

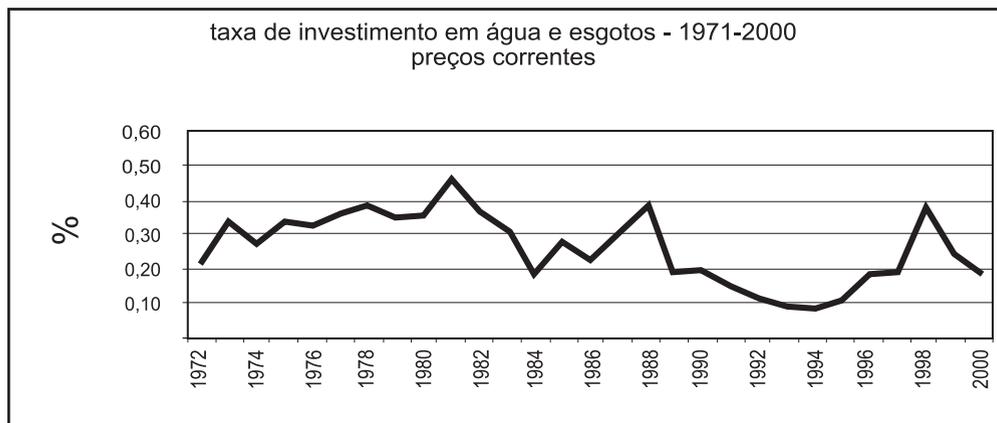


Gráfico 5.2 - Taxa de investimento em água e esgotos (1971 a 2000).

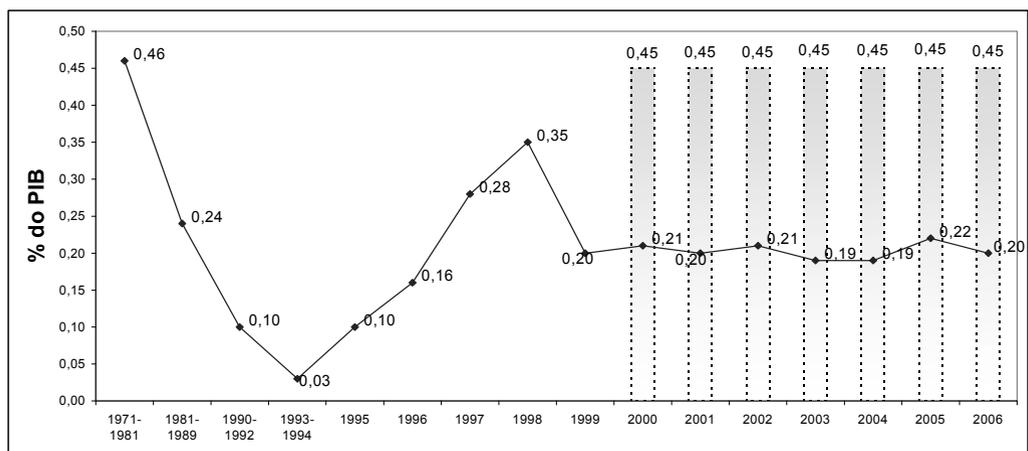
Fonte: FGTS, FAT, OGU, SNIS/CESBs. Elaboração Ronald Vasconcelos.

No gráfico 5.2 é possível se verificar que o período mais intenso de investimentos no Setor ocorreu na década de 70, durante a qual os investimentos médios anuais alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80, a taxa caiu para 0,28%, e, na década de 90, para 0,13%⁷². O ano com maior de investimentos foi 1981, com 0,46%, e o pior, 1994, com 0,03%. A década de 90 apresentou a pior média de investimentos desde a criação do PLANASA, em 1971. Este fato decorreu, entre outros fatores, da crise fiscal que afligiu o país e particularmente o Setor de Saneamento desde meados da década de 80.

⁷² Taxas de investimentos em valores históricos de 1980.

A partir de 1995 o governo federal tentou uma reversão desta tendência de queda dos investimentos no Setor, mas o comportamento das inversões de recursos apresentou-se errática. Em 1998 os investimentos realizados chegaram a alcançar 0,35% do PIB, o segundo melhor resultado desde a década de 70, e logo voltaram a cair. Após 1999, principalmente depois da crise monetária, as medidas de contenção da crise fiscal e as restrições ao crédito do setor público levaram a uma queda dos investimentos para 0,20% do PIB em 1999 e para 0,21% em 2000.

Do ano 2000 em diante os investimentos mantiveram-se praticamente constante durante todos os anos da primeira metade da década em curso, período que abrange, o primeiro mandato do Presidente Lula (2003 a 2006). O gráfico 5.3 apresentado a seguir mostra o comportamento da curva relativa à taxa de investimento neste período.



| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| FGTS | 0,03 | 0,02 | 0,06 | 0,11 | 0,05 | 0,03 | 0,01 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,03 | 0,04 |
| OGU | 0,02 | 0,08 | 0,09 | 0,10 | 0,06 | 0,05 | 0,16 | 0,07 | 0,02 | 0,03 | 0,05 | 0,03 |
| Total Federal | 0,05 | 0,10 | 0,15 | 0,21 | 0,11 | 0,08 | 0,17 | 0,09 | 0,03 | 0,04 | 0,08 | 0,07 |
| Empresas Estaduais | 0,05 | 0,06 | 0,13 | 0,14 | 0,09 | 0,13 | 0,03 | 0,12 | 0,16 | 0,15 | 0,14 | 0,13 |
| Total dos Investimentos | 0,10 | 0,16 | 0,28 | 0,35 | 0,20 | 0,21 | 0,20 | 0,21 | 0,19 | 0,19 | 0,22 | 0,20 |

Gráfico 5.3 - Evolução dos investimentos anuais em saneamento básico em % do PIB. Fonte: Saiani (2007) e Ronald Vasconcelos (2009).

Conforme pode ser visto no gráfico 5.3, na primeira metade da década atual, o investimento médio anual foi de 0,20% do PIB, e em nenhum ano foi alcançada a meta considerada ideal para a universalização do acesso aos serviços. Portanto, é possível afirmar que mantido este ritmo de investimento e conseqüentemente de expansão dos serviços, o Brasil não logrará alcançar a meta da universalização até 2020, nem tampouco os

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que fixados em 2000 estabeleceu a redução pela metade das pessoas sem abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2015.

Diante disto e do fato de que o crescimento do PIB, no período (2000 a 2006), ter sido em média pouco inferior a 4% ao ano, de acordo com simulação realizada pela AESBE, a universalização dos serviços até 2020 só seria alcançada com um investimento anual de 0,63% do PIB (aproximadamente R\$ 12 bilhões anuais) a partir de 2007 – mantendo-se a estimativa de um montante total de R\$ 178,3 bilhões (AESBE, 2006). Ou seja, seria necessário um investimento médio anual superior ao auge do PLANASA, conforme pode ser observado no gráfico 5.2.

Os investimentos realizados na primeira metade da década de 2000 não atingiram o nível considerado ideal – e a continuar baseado exclusivamente em recursos oriundos do setor público dificilmente atingirão nos próximos anos – em função da existência de uma série de questões institucionais, fiscais e internas ao Setor, já discutidas nos Capítulos anteriores, que restringem a sua expansão. São elas: (i) institucionais – burocratização de procedimentos, fragmentação das responsabilidades e dos recursos federais, indefinições regulatórias, irregularidades contratuais; (ii) poucas fontes alternativas de financiamento; (iii) baixa eficiência operacional e financeira (fraco desempenho) dos prestadores de serviços; (iv) regras fiscais – metas de superávit, limites de endividamento e contingenciamento de crédito ao setor público e (v) alta tributação.

Com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores – PT, em 2003, havia uma expectativa generalizada, principalmente entre aqueles agentes do Setor que eram aliados do PT, de que os investimentos de cunho sócio-econômico ganhariam força e que o saneamento básico seria um dos focos prioritários a partir daquele momento.

No entanto, a condução da política macroeconômica do Governo Lula, não sem razão, mostrou-se até mesmo mais austera do que a da gestão anterior. E, com o objetivo de se obter superávits primários nas contas do setor público, foram realizados seguidos cortes orçamentários, que não pouparam os investimentos programados para o Setor de Saneamento.

Além de elevar a meta de superávit primário, o governo aumentou consideravelmente a carga tributária, instituiu o sistema de câmbio flutuante

e estabeleceu uma série de medidas visando manter a estabilidade econômica e o equilíbrio fiscal⁷³.

Este conjunto de medidas, consubstanciadas nas metas de superávit primário, controle da taxa básica de juros (SELIC), valor flutuante do câmbio, aumento das reservas cambiais e redução da dívida pública (que em 2003 era de cerca de 59% do PIB e reduziu-se para o patamar de 34,9% do PIB – dado de novembro de 2008), tem permitido ao governo lograr êxito na gestão da economia brasileira como um todo, tendo o país, favorecido pelo bom desempenho da economia internacional nos últimos quatro anos (2005 a 2008), voltado a crescer a uma taxa média de cerca de 4% do PIB.

A despeito dos bons resultados, comemorados pelo governo diante do aumento do produto, do nível de emprego e da redução das desigualdades, com rebatimento positivo sobre a arrecadação governamental, sobre o aumento de poupança dos fundos compulsórios e no faturamento e lucro das empresas, inclusive as grandes estatais⁷⁴, o **gargalo** que permanece para o crescimento sustentado da economia brasileira encontra-se fundamentalmente na necessidade de aumento da *taxa de investimento público*, principalmente do *investimento na infra-estrutura*, de setores como o Saneamento que dependem como maior intensidade de investimentos promovidos pelo setor público. O gráfico 5.4 apresentado a seguir mostra as taxas de investimentos praticadas nas últimas décadas. Nele encontra-se indicado as taxas de investimentos totais e aquelas realizadas pelo governo, onde é possível se observar que entre a década de 70 e os primeiros anos da atual, os investimentos governamentais reduziram-se pela metade.

⁷³ Estas medidas foram tomadas para garantir o pagamento das despesas do governo, que até o início da década de 80 se mantiveram em 10% do PIB e saltaram em seguida para 20% e não mais voltaram, acarretando o problema de como financiá-las. No primeiro momento, o financiamento baseou-se na emissão de moeda. Quando a inflação disparou a níveis insuportáveis entre 1987 e 1994 foi posto em marcha o Plano Real, que provocou o aumento do endividamento, que saltou de 30% do PIB em 1997 para quase 60% em 2003. Diante desta situação o governo mudou de estratégia aumentando a carga tributária que saltou de 24% do PIB em 1991 para quase 38% em 2008. Uma estratégia defendida por muitos economistas para esta questão seria cortar as despesas do setor público, de maneira a derrubar os juros e não encarecer nem diminuir os investimentos, comprometendo o crescimento econômico futuro. Sobre o assunto remeto a Kramer (2008).

⁷⁴ Estas empresas do governo federal que, no conjunto, em 1998, eram responsáveis por uma dívida líquida de 0,5% do PIB, já em 2007 passaram a condição de superavitárias, contribuindo com um crédito líquido de 2,7% do PIB para reduzir a dívida líquida. Entre estas empresas destacam-se a Petrobrás e a Eletrobrás.

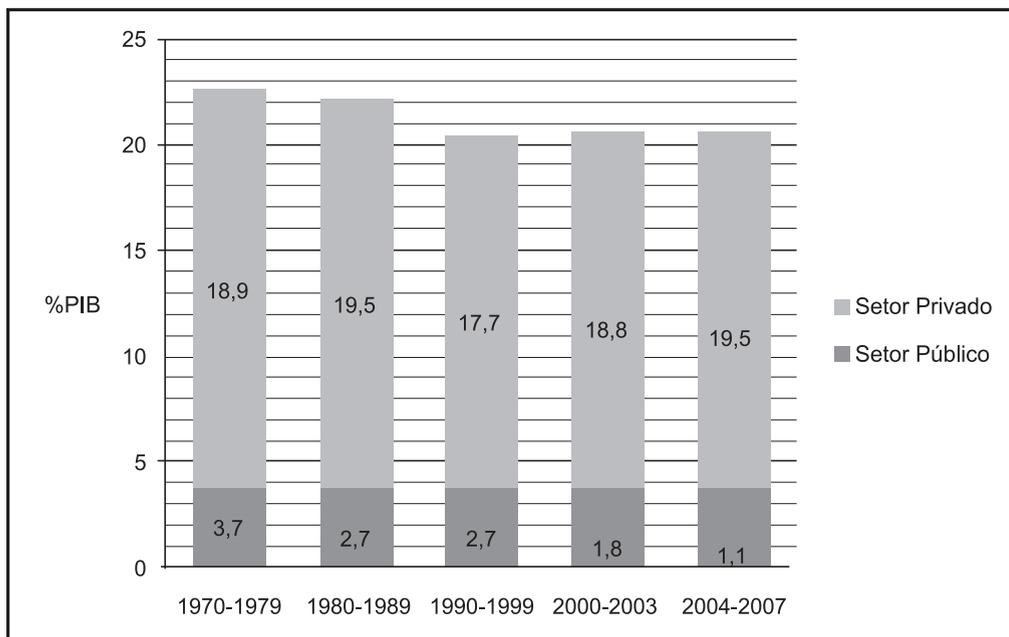


Gráfico 5.4 – Taxa de investimento em % do PIB.

Fonte: BNDES (2007), elaboração Ronald Vasconcelos.

Nos últimos anos, há uma grande convergência entre os economistas, formadores de opinião e autoridades governamentais de que será impossível a economia brasileira crescer sem que o Estado aumente o seu patamar de investimentos⁷⁵. De fato, o investimento, especialmente em infra-estrutura, é essencial para aumentar a competitividade, aumentar a produtividade e sustentar um novo ciclo de crescimento, através da eliminação de gargalos que impedem ou dificultam o desenvolvimento econômico do país. É também fundamental para a ampliação do investimento privado, pois para o empreendedor itens fundamentais na estrutura de custos, como energia, água e transportes pesam muito na definição da rentabilidade dos investimentos e, portanto, na sua viabilidade. Neste sentido, pode-se mesmo afirmar que, o crescimento econômico é irmão gêmeo da taxa de investimento.

⁷⁵ Como observa Trevisan (2007) a experiência internacional mostra que os países detentores de altas taxas de expansão possuem elevados índices de investimentos. O exemplo mais atual é a China, que cresce em média 9,6% ao ano desde 1978. A taxa de investimento da China ficou acima de 30% do PIB em todos os últimos 28 anos e superou os 40% desde 2004.

Uma parcela de economistas tenta transformar essa discussão a respeito dos investimentos numa segunda rodada do velho debate entre Desenvolvimentistas e Monetaristas sobre inflação e crescimento, mas esse enfoque excessivamente ideológico dado à questão pode impedir a elaboração e implantação de alternativas mais ousadas e pragmáticas. Ademais, o preço da inflação se mostrou tão alto, principalmente para as camadas mais pobres da população, que sua volta é hoje uma alternativa repudiada pela sociedade brasileira.

Outra parcela maior de economistas acredita que não havendo muita margem para mexer nos mecanismos criados para ajuste do desequilíbrio fiscal, a alternativa técnica para a questão da ampliação do investimento está no corte das despesas do setor público, de maneira a sobrar recursos para garantir os investimentos, sem os quais o crescimento futuro fica comprometido.

Contudo, essa alternativa de corte das despesas do setor público é preciso ser analisada com maior profundidade. Em primeiro lugar, é importante destacar que, esta não é uma alternativa puramente técnica, mas essencialmente política. Pois, colocá-la em prática significaria cortes nas despesas dos três poderes, o que de imediato provocaria tensão entre o Executivo e os demais poderes. Mesmo que o corte ficasse restrito ao Executivo, ainda assim, face às alianças políticas para sustentação do governo no Legislativo e os interesses em jogo, a realização de cortes mais significativos seria praticamente impossível, pelos interesses que seriam contrariados⁷⁶. Isto é, em parte, consequência de não se ter dado prosseguimento às demais reformas do Estado brasileiro, entre as quais se destaca no caso em questão a Reforma Política⁷⁷ e o aprofundamento da Reforma da Administração Pública⁷⁸, iniciada no governo anterior, de forma a tornar o Estado mais eficiente e eficaz.

⁷⁶ Rezende (2001), em excelente trabalho analisa as políticas de controle dos gastos públicos e o comportamento das organizações de governo. Segundo este autor, uma interpretação mais ampla deste comportamento pode ser formulada da seguinte maneira: os atores estratégicos – governo, grupos de interesse e políticos – tentam manter ou garantir uma quantidade de recursos no tempo, contrapondo-se aos interesses do governo em reduzir gastos, em especial com sua burocracia. Além disso, o grau de cooperação é muito pequeno, o que revela quanto é complicado para os decisores governamentais cortar gastos e promover ampla adesão aos interesses com políticas de cortes com os gastos.

⁷⁷ Somente em 10/02/09, no terceiro ano da 2ª Gestão, o Governo Lula enviou ao Congresso a sua proposta de Reforma Política, a menos de dois anos para o fim do governo. Com o tempo que resta, face aos interesses em jogo é muito possível que o projeto não venha a ser votado no atual mandato. (ver Locatelli, 2009).

⁷⁸ O ministro Roberto Mangabeira Unger antecipou que em breve, o governo vai firmar com os empresários do Movimento Brasil Competitivo, a Agenda Nacional da Gestão Pública, cujo foco é

Em segundo lugar, é importante analisar com atenção a composição atual do gasto público, observando as despesas de forma desagregada, conforme pode ser visto na Tabela 5.15 apresentada a seguir.

Tabela 5.15 - Composição das despesas do Governo Federal em 2007

| Despesa do Governo Federal | Discriminação em % do PIB |
|---|---------------------------|
| Transferências a estados e municípios | 4,10 |
| Pessoal | 4,65 |
| INSS | 7,23 |
| FAT | 0,70 |
| LOAS | 0,55 |
| Subsídios/subvenções | 0,35 |
| Transferências/despesas do BACEN | 0,10 |
| Investimento do Executivo | 0,70 |
| Custeio do Ministério da Saúde | 1,39 |
| Custeio do Ministério do Desenvolvimento Social | 0,45 |
| Custeio do Ministério da Educação | 0,27 |
| Legislativo/Judiciário | 0,19 |
| Sentenças Judiciais | 0,04 |
| Demais despesas de custeio | 1,06 |
| Total | 21,78 |

Fonte: Giambiagi (2007).

De acordo com a tabela anterior as despesas primárias do governo federal atingiram o patamar de 21,78% do PIB em 2007, podendo parecer

estabelecer diretrizes para a modernização do Estado. Esta Agenda compreende a implementação de três agendas simultâneas, a saber: estabelecimento de uma burocracia profissional que evolui com base no mérito, a adoção de procedimentos eficientes de gestão, e foco no “experimentalismo”, vinculado aos desafios do século XXI, como a reconstrução do Federalismo no país. O principal ponto da Agenda é tornar o Estado mais ágil e produtivo, a fim de aperfeiçoar os gastos e melhorar os serviços públicos. Disponível em: <<http://br.noticias.yahoo.com/s/09022009/25/politica-unger-governo-quer-diretrizes-modernizar.htm>>.

razoável se realizar um corte do gasto público da ordem de 1% do PIB, por exemplo – ou seja, de menos de 5% do total. Entretanto, a decomposição das despesas mostra que a combinação de fatores legais ou constitucionais – com obstáculos políticos óbvios, como os que anulam qualquer possibilidade de redução das despesas sociais, como por exemplo o Bolsa Família⁷⁹ – somada ao fato de que, em alguns itens o que se deseja a rigor é que aumentem – como é o caso do investimento público – levam que na prática, a única possibilidade de corte incida sobre o item “*demais despesas de custeio*”, que representa pouco mais de 1% do PIB.

Nestas circunstâncias, como observa Giambiagi, “não é preciso ser especialista em economia política para perceber que um ajuste de 0,5% do PIB, aplicado a uma rubrica que corresponde a 1,1% do PIB, tenderia a paralisar o governo e inviabilizar a sua capacidade de articulação política no Congresso Nacional” (GIAMBIAGI, 2007, p.42).

Em última instância, essa dificuldade em promover cortes no gasto público decorre da característica assumida pelos gastos do governo brasileiro, nas últimas décadas, cujos gastos sociais e econômicos (em educação, saúde, previdência, bem-estar social e regulação) passaram a assemelhar-se, em termos de ampliação dessas despesas como proporção do PIB, ao gasto dos países desenvolvidos, cuja prioridade com estas despesas passou a constituir significativa mudança no padrão de intervenção do governo desses países em relação àquela verificada nos anos 70⁸⁰, em que prevaleciam os gastos com a administração e segurança.

Por outro lado, ainda que houvesse espaço para uma “milagrosa” redução do gasto corrente, há poucos indícios de que a poupança resultante seria aplicada corretamente, pois o que tem prevalecido são contingenciamentos visando o ajuste fiscal. Com efeito, como observa Afonso e Biasoto Jr, “existem importantes fontes para investimentos sem que os mesmos se destinem a esse fim. Recursos provenientes da tributação

⁷⁹ De acordo com Albuquerque (2008), o Programa Bolsa Família, criado em 2003, já atinge dimensões grandiosas, sendo considerado o maior programa de transferência de renda no mundo. Mais de 11 milhões de famílias, cerca de 42 milhões de pessoas, que corresponde a 23% da população do país, já são beneficiadas, chegando, em 2008, o dispêndio com a transferência de renda a alcançar entre R\$ 10 a 11 bilhões.

⁸⁰ Para maiores informações sobre as mudanças recentes nos gastos públicos e no papel do Estado nacional encaminho o leitor interessado a Rezende (2002), em cujo trabalho este autor demonstra que os governos dos países mais ricos têm consolidado e ampliado seus gastos, principalmente na esfera social, e são aqueles que menos se movimentam na direção do que a literatura internacional convencionou chamar de Estado mínimo.

de combustíveis, comunicação e energia, que originalmente deveriam estar associados a despesas com infra-estrutura, acabam destinados a melhorar o resultado primário” (AFONSO e BIASOTO JR, 2007, p.115).

À luz dos aspectos discutidos anteriormente, mais importante que promover cortes nas despesas do governo, seria conveniente aprovar medidas que permitam modificar o sistema de aposentadoria e pensões (que leve a diminuir o peso relativo da despesa do INSS⁸¹ ao longo do tempo); estabelecer limites ao crescimento do gasto corrente (definindo, por exemplo, um teto para o crescimento real das despesas com pessoal dos três poderes em relação ao PIB); e procurar uma redução do grau de vinculações orçamentárias, como forma de abrir espaço para um aumento do investimento público.

Diante desta situação e levando em conta a dificuldade de redução imediata da taxa básica de juros, pela necessidade de financiamento da dívida pública e enquanto instrumento de controle da inflação de demanda, a alternativa para suprir a lacuna aberta pela baixa inversão pública na infra-estrutura é *estimular a elevação do investimento privado*.

Neste sentido, na atual configuração da economia brasileira, o desafio a ser superado é o de dar conta do reordenamento de espaços entre ações públicas e privadas, preservando o equilíbrio fiscal, mas logrando atingir um patamar mais elevado de investimentos, enquanto as condições econômicas e institucionais não ganham os contornos necessários a uma participação mais acentuada do setor público e à plena atuação do setor privado.

Nesta direção, visando remover as amarras que obstruem o investimento e conseqüentemente retardam o crescimento sustentado, capaz de dinamizar a economia do país, o governo criou, no início de 2007, o PAC com o objetivo de ampliar a taxa de investimentos em infra-estrutura mediante articulação entre o setor público e o privado. Na sua modelagem inicial foram previstos investimentos, no período 2007-2010, da ordem de R\$ 503,9 bilhões⁸². Desse total, R\$ 236,1 são previstos vir das estatais (46,6%) - sendo R\$ 171,7 bilhões da Petrobrás - e R\$ 200 bilhões da

⁸¹ De acordo com Fernandes Jr (2006), o aumento das despesas com o INSS é o problema fiscal mais importante do país, pois o gasto com aposentadorias, pensões e auxílios passou de 2,5% do PIB em 1988, para 6,5% do PIB no final de 2002 e aproxima-se de 8% do PIB.

⁸² Em dezembro de 2008, este valor foi ampliado para R\$ 646 bilhões, face à inclusão de novas ações. Ao fim de janeiro de 2009 este valor subiu para R\$ 1,14 trilhões, em decorrência da adição de mais R\$ 502,2 bilhões para investimentos no país após 2010.

iniciativa privada (40%). Do orçamento do governo foram previstos apenas R\$ 67,8 bilhões (13,4%), que representa uma média de R\$ 17 bilhões por ano. Além da implementação de obras e projetos de infra-estrutura o PAC reúne ações para a ampliação do crédito, melhoria do ambiente de investimento e melhora da qualidade do gasto público.

Os investimentos contemplados pelo PAC compreendem a realização de 2014 obras e projetos⁸³, que são destinados a três áreas distintas. A maior delas é a área de infra-estrutura energética, na qual estão previstos investimentos de R\$ 274,8 bilhões, cerca de 54,5% do total (em petróleo, gás e energia elétrica). A segunda área mais importante é a área de infra-estrutura social, na qual os dois setores privilegiados foram habitação e saneamento, com investimentos de R\$ 170,8 bilhões, ou 33,9% do total. Finalmente a terceira área eleita foi a de infra-estrutura logística (que inclui rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), cujos investimentos programados foram de R\$ 58,3 bilhões, ou 11,6% do total.

Um dos focos do PAC é elevar a lista dos projetos do governo incluídos no Programa Piloto de Investimentos – PPI, já em execução, de 0,2% para 0,5% PIB (cerca de R\$ 11 bilhões em 2007), tendo em vista que as despesas com o PPI podem ser descontadas do cálculo do superávit primário, o que na prática significa uma ampliação dos investimentos e redução da parcela destinada ao pagamento dos juros (em 2007 esta redução seria de 4,25% para 3,74% do PIB).

A essência do PAC não está no investimento direto do poder público, e sim na capacidade do Estado de adotar medidas para viabilizar os investimentos. Portanto, o Estado deve atuar como indutor, e no exercício da indução cabe-lhe a atribuição de atrair o capital privado, bem como o de estimular novos instrumentos de parceria entre governo e iniciativa privada; melhorar e ampliar as concessões e PPPs; valorizar o papel das agências reguladoras (por meio de seus requisitos de autonomia e dos seus instrumentos técnicos e operacionais para o cumprimento de suas funções); desonerar na medida do possível a produção; desburocratizar os procedimentos institucionais; facilitar o acesso a financiamentos e agilizar a liberação de recursos pelas agências de crédito, como, por exemplo, a CEF e o BNDES.

⁸³ Em setembro de 2008, devido ao acréscimo de novas ações, este número já era de 2198 ações, e em dezembro deste ano foi ampliado para 2378.

Após dois anos de implementação a execução do PAC deixa a desejar, pois apenas 11% das obras foram concluídas e até o início de 2009 o governo só havia gasto 60,32% do previsto no OGU para as obras do PAC. Em 2007, ano de lançamento do Programa, eram previstos gastos de R\$ 13,2 bilhões e só foram efetivamente pagos R\$ 7,3 bilhões. Em 2008, a dotação orçamentária foi de R\$ 18,9 bilhões, dos quais cerca de R\$ 17 bilhões chegaram a ser empenhados, mas apenas R\$ 11,4 bilhões foram realmente pagos. O melhor desempenho do Programa ficou por conta da iniciativa privada e das estatais não dependentes que chegaram a gastar acima de 85%, em 2008, do que foi programado⁸⁴. Os números anteriores mostram que o governo encontra dificuldade em gastar o que foi aprovado, pois desde o início do Programa foram pagos R\$ 18,7 bilhões (56%) e empenhados R\$ 33 bilhões⁸⁵. Tais dificuldades decorrem, como já foi visto, dos contingenciamentos realizados para garantir o superávit fiscal e das amarras construídas para evitar o déficit público, e que reduzem consideravelmente a capacidade das empresas estatais de contraírem empréstimos, mesmo que se destinem a ampliar os investimentos.

Por sua vez, os obstáculos para colocar o PAC em andamento começam na demora da liberação dos financiamentos públicos previstos, passam pela persistência de enormes entraves burocráticos e se estende na falta de decisões e ações oficiais para a criação de um ambiente favorável à parceria para realização dos investimentos privados.

No caso específico do Setor de Saneamento, o PAC previa investimentos de R\$ 40 bilhões no período de quatro anos. Em 2007, foram programados investimentos de R\$ 10 bilhões, mas só foram gastos recursos de pouco mais de R\$ 3 bilhões. Os números do investimento realizado em 2008 para o Setor ainda não foram divulgados de forma detalhada pelo MCIDADES, mas a julgar pelos valores do gasto global é difícil que tenham atingido os R\$ 10 bilhões programados (dos R\$ 11,4 bilhões pagos é quase impossível que R\$ 10 bilhões tenham sido gastos em saneamento básico).

Concluindo, devido aos fatores analisados, em última instância decorrentes da crise fiscal, o Estado brasileiro, na conjuntura atual, não dispõe de recursos suficientes para aumentar os investimentos em saneamento sem sacrificar outras áreas para onde são carreados os investimentos sociais. Por sua vez, os fundos parafiscais destinados ao

⁸⁴ Conforme Cucolo (2009).

⁸⁵ Como observa Escosteguy, o PAC empacou, pois em dois anos, apenas 15% da meta estabelecida foi atingida e dos recursos previstos só R\$ 98,2 bilhões foram investidos até dezembro de 2008.

financiamento do Setor têm dificuldade de ampliar seu percentual de investimento porque são pró-cíclicos ao desenvolvimento da economia. E, quando apresentam maiores disponibilidades de recursos, terminam sendo impedidos de ampliar os investimentos porque a maioria das companhias de saneamento apresenta dificuldades econômico-financeiras que lhes impede de assumirem uma posição de tomadores dos recursos.

Nestas circunstâncias a alternativa que resta para ampliação dos investimentos no Setor, é aumentar a participação da iniciativa privada. Como o Instituto das Concessões possui fortes limites para a sua utilização de forma generalizada, face aos fatores analisados no Capítulo 3, as duas alternativa com maiores possibilidades de permitir aumentar a participação do setor privado é através dos mecanismos das PPPs e da captação de recursos na Bolsa de Valores, por meio da negociação de ações das atuais companhias de saneamento. Estas duas alternativas serão examinadas no Capítulo 6.

CAPÍTULO 6. POSSIBILIDADES DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS JUNTO AO SETOR PRIVADO.

No primeiro Capítulo deste estudo foram analisados os mecanismos criados, após 1995 (governos FHC e Lula), visando induzir a participação da iniciativa privada em investimentos nos serviços de infra-estrutura. Ali foram analisadas as características gerais, aspectos legais e institucionais dos instrumentos criados.

Posteriormente, no terceiro Capítulo foram apresentados os limites e principais obstáculos à ampliação da participação da iniciativa privada nas experiências já realizadas no Setor de Saneamento, por meio do instituto da concessão plena ou parcial.

Nas seções seguintes deste Capítulo são examinados os dois mecanismos considerados mais promissores de participação da iniciativa privada, como forma de ampliar os investimentos no Setor: as parcerias público-privadas e a negociação de papéis das companhias de saneamento no mercado de capitais.

6.1 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - PPPS.

As PPPs, conceitualmente, são parcerias ou associações firmadas entre a administração pública e entidades do setor privado, formadas com a finalidade de implementar projetos essenciais de interesse econômico e social, para os quais a administração pública isoladamente não tem meios de realizar a curto prazo, face à escassez de recursos.

Em todo o mundo as PPPs são produtos de construções político-institucionais variadas, e foram e vêm sendo desenvolvidas em nível local, regional, nacional e até supra-nacional, como na União Européia. Tantas são os tipos e modalidades¹ que os contratos de PPPs podem assumir que o FMI, em relatório sobre o assunto chega a afirmar que uma PPP típica toma a forma de um esquema do tipo DBFO (design-built-finance-operate), no qual o governo especifica os serviços que deseja e em seguida o parceiro privado o concebe e opera ativos específicos para tal destinação, além de financiar

¹ Há diversas possibilidades de arranjos contratuais, nos quais variam desde a responsabilidade pelo projeto até a existência de obrigação de transferência dos ativos ao setor público após um certo intervalo de tempo. Os modelos a seguir são utilizados para formalização de contratos tipo PPP ou de concessão comum: LDO (lease-develop-operate), BOT (build-operate-transfer), BDO (build-develop-operate), DBFOT (design-build-operate-transfer), entre outros, sendo esta última modalidade a que mais se aproxima do que estabelece a Lei das PPPs brasileira.

sua construção e, subsequentemente, operá-los depois de construídos (FMI, 2004).

A idéia das PPPs surgiu pela primeira vez no Reino Unido. Em 1992, no governo de John Major, foi lançado o embrião do programa inglês de parcerias, sob a denominação de Private Finance Initiative – PFI. Como a própria terminologia denota, o objetivo principal era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, apresentava-se bastante reduzida. Porém, foi somente no governo do neotrabalhista Tony Blair, que o programa foi aprofundado e rebatizado de PPP- Public-Private Partnership.

Desde então, diversos são os projetos de PPPs em andamento ao redor do mundo, a ponto de uma apreciação sobre estas experiências permitir distinguir três categorias de países: (i) *os países maduros*, que se distinguem dos outros pela grande quantidade de contratos e pela antiguidade dos projetos, entre os quais se destacam: o Reino Unido, Austrália, Japão, Portugal, Espanha, Irlanda, Grécia, Holanda e Chile; (ii) *países com potencial futuro*, cujas legislações sobre o assunto são posteriores a 2003, e que precisaram de pelo menos uns três anos para surgirem os primeiros contratos. São países que têm boas perspectivas de desenvolverem esta modalidade de investimento, de cujo grupo fazem parte o Canadá, França, EUA, Brasil, Índia, México e África do Sul; (iii) *países iniciantes*, entre os quais a China e Marrocos, que se encontram com projetos pilotos de PPPs em fase de experimentação, cujos resultados condicionarão o seu desenvolvimento.

Os melhores exemplos e lições podem ser creditados à Inglaterra e ao Chile, enquanto Portugal e México são também experiências exitosas, mas que apontam algumas fragilidades. Com efeito, o Reino Unido é uma referência mundial nas PPPs, com um programa iniciado há mais de quinze anos e projetos nos mais diferentes segmentos de infra-estrutura social e econômica. Ali as PPPs foram utilizadas em mais de 250 escolas, 30 hospitais e 35 presídios, para ficar nestes poucos exemplos, pois no total foram desenvolvidos mais de 600 projetos, com investimentos de mais de US\$ 100 bilhões. O setor de transportes também foi alvo de grandes investimentos, com destaque para a modernização do metrô de Londres, onde foram investidos US\$ 11 bilhões e o Canal da Mancha com US\$ 4 bilhões. De acordo com Franco, “a lição que se tira das PPPs no Reino Unido é que é fundamental otimizar a transferência do risco. Transferência

excessiva do risco para o setor privado desestimula a participação do investidor particular” (FRANCO, 2005,p.13).

No Chile, o sucesso das PPPs decorre da sólida estrutura político-institucional e jurídico-regulatória. Indubitavelmente, este é o país da América do Sul com melhor histórico de estabilidade institucional e respeito aos contratos, além de ampla tradição em planejamento o que lhe possibilitou a formatação criteriosa dos projetos, que resultou em alta credibilidade ao mecanismo das PPPs. No desenvolvimento de seu programa de PPPs o Chile deu aula de bom tratamento ao capital privado, o que lhe permitiu estabelecer um vasto número de projetos, principalmente de rodovias, aeroportos e presídios. Os investimentos realizados alcançaram o montante de US\$ 5,5 bilhões, aplicados em 36 projetos, sendo 24 relacionados com a infra-estrutura de transporte rodoviário, 09 envolve aeroportos, 2 tiveram lugar em prisões e 01 em abastecimento d'água.

Em Portugal, num ambiente com sérias restrições orçamentárias do setor público para se ajustar as metas exigidas pela Comunidade Européia, as PPPs realizadas mostraram ser contraproducente a adoção de concessões rodoviárias em larga escala através do sistema de ‘pedágio sombra’² (*shadow toll*). Neste país foram investidos cerca de US\$ 7 bilhões em dez rodovias e uma ponte, a Vasco da Gama sobre o Tejo. No México, de forma similar, o programa de concessões rodoviárias resultou em experiência com pontos negativos para o investidor privado em decorrência do contexto político-institucional e estrutura jurídica-regulatória que exigia evolução e adequações. Os investimentos mais significativos realizados no México foram US\$ 30 bilhões no setor petrolífero e mais US\$ 3 bilhões no setor elétrico.

Pasin e Borges (2003), analisando a experiência européia, salientam que as justificativas para a administração pública utilizar as PPPs envolve:

- O compartilhamento de risco com o setor privado;
- A redução do prazo para a implantação dos empreendimentos;
- O estímulo à introdução de inovações, modernizações e melhorias por parte do setor privado;
- A possibilidade de realização de um maior número de projetos;

² Trata-se de um pedágio virtual pago pelo Estado às concessionárias com base no volume de trânsito medido. É sempre polêmico e obriga todos os contribuintes a pagar por algo que só os usuários da estrada deveriam pagar. A experiência tem demonstrado que é melhor adotar o sistema de pedágio real.

- A liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro, e sem capacidade de serem financiados por meio de PPPs;
- A segurança quanto a qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo.

De modo contrário, Pasin e Borges (2003) colocam que sob a ótica do poder público, as PPPs também podem apresentar desvantagens, entre as quais se destacam: (i) a redução do controle sobre uma ou mais fases do empreendimento (projeto, construção, operação); (ii) o fato de ficar na dependência das habilidades do parceiro privado; (iii) a possibilidade de haver modificações na estrutura acionária originalmente constituída; e, (iv) ocorrer disputas judiciais, sobretudo com fornecedores, que possam afetar o desenvolvimento e a conclusão do projeto.

Para que um contrato de PPP possa ser considerado bem-sucedido é preciso que os parceiros, tanto o público quanto o privado, obtenham os ganhos esperados, respectivamente, benefícios para a sociedade e lucro por sua realização. Como são várias as modalidades de contratos de PPPs e amplo o seu espectro de aplicação, cada caso pode se revelar uma experiência de sucesso e insucesso, a depender de suas causas específicas, não cabendo entretanto projetá-las para outras situações. Apesar de os contratos de PPPs poderem ser ajustados às especificidades que se apresentam, procurando-se com isso otimizar os interesses entre as partes, alguns fatores quando existentes aumentam as possibilidades de sucessos dos empreendimentos do tipo PPPs. São eles: estabilidade econômico-financeira; a existência de um mercado de capitais e de securitização maduros, capaz de diluir os diferentes riscos em cada fase do empreendimento; a credibilidade institucional; e, ainda, a transparência, uma vez que deve prevalecer o interesse público sobre o privado.

Além destes fatores, Medeiros aponta outros, que podem ser considerados críticos para o sucesso das PPPs: o compromisso político; a existência de uma legislação adequada; a expertise; a modelagem dos projetos; e a existência de um fluxo regular e previsível de provisão dos serviços e pagamentos. A estabilidade política, econômica e social e a existência de um marco legal e regulatório fortes são imprescindíveis para assegurar a confiança do investidor quanto ao cumprimento dos acordos firmados ao longo de sua existência (MEDEIROS, 2007, p.50, apud PASIN e BORGES, 2003)

Ainda nesta linha, mas não menos importantes para o sucesso das PPPs, estão as garantias³, asseguradas pelo poder público ao empreendedor privado, uma vez que este último está sempre temeroso quanto aos riscos político e de mercado. O primeiro, manifesto na possibilidade de ocorrer mudanças nas “regras do jogo”, e o segundo, de não se concretizar a demanda prevista.

As PPPs são instrumentos que visam a viabilização de projetos estratégicos, sobretudo no setor de infra-estrutura. Não se trata de viabilizar serviços e empreendimentos que poderiam ser feitos via concessão comum, mas de pôr em marcha um processo de ampliação da oferta física de bens e serviços fundamentais para o desenvolvimento e que demandam grande volume de recursos e complexas engenharias societárias e financeiras.

Com efeito, como observam Trevisan, Raposo e Piva, “as PPPs visam, por um lado, otimizar a prestação de serviço público pelo Estado (eficiência) e, por outro, prover ao investidor privado retorno líquido que compense a construção e operação de serviços que trazem grande retorno social, mas que, por vários motivos, não logram, por si, o retorno sobre o capital empregado requerido pelos agentes privados” (TREVISAN, RAPOSO E PIVA, 2007, p.81).

As PPPs são indicadas para viabilizar a delegação à iniciativa privada de empreendimentos que, sob o prisma técnico e econômico, não tenham como se viabilizar mediante remuneração provinda exclusivamente de tarifas cobradas aos usuários. São casos em que, pela baixa capacidade contributiva dos usuários ou pela insuficiente demanda prevista para o serviço, não se tenha como remunerar o investimento necessário à oferta do serviço com base exclusivamente na receita derivada das tarifas. Assim, as PPPs permitem que mesmo em situações como essas – em que os empreendimentos não seriam auto-sustentáveis economicamente – a concessão venha ser implementada, pois o poder público assume no todo ou em parte, o pagamento pelos serviços prestado pelo investidor privado.

Neste sentido, as PPPs surgiram como um novo mecanismo para superar várias dificuldades que impediam a delegação de serviços públicos utilizando o instrumento tradicional das concessões privadas. Portanto, as PPPs são uma modalidade de compartilhamento de atividades entre o poder

³ As obrigações da administração pública num contrato de PPP poderão ser garantidas por meio de: (i) vinculação de receita, (ii) contratação de seguro-garantia com seguradoras não controladas pelo ente público, (iii) garantias prestadas por organismos internacionais, (iv) garantias prestadas pelo FGP, e (v) utilização de fundos especiais previstos em lei.

público e a iniciativa privada que deve ser dirigida exclusivamente para projetos de pouca ou nenhuma viabilidade financeira, como projetos de rodovias, ferrovias, *saneamento*, hospitais, unidades de ensino, entre outros. Em Estados submetidos a constrangimentos fiscais sérios as PPPs são utilizadas em atividades que são normalmente realizadas pelos governos, nas quais o retorno social é alto e que não tenham uma rentabilidade privada que permita sua operação comercial, sendo essa a razão que justifica o longo prazo dos investimentos. Há ainda a vantagem para o governo de permitir tirar do papel projetos que são a base para o desenvolvimento sustentado do país.

A aquisição de obras e serviços por meio de PPPs embora não onerem o Estado a curto prazo – até porque o investimento é quase todo privado – cria um estoque de responsabilidades financeiras que devem estar absolutamente dentro do rigor orçamentário, e no caso brasileiro devem seguir rigorosamente as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Daí porque as PPPs não devem ser entendidas como remédio para todos os males e não poderão ser aplicadas indiscriminadamente como solução mágica para a crise de investimentos do setor público, não sendo portanto panacéia.

Outro aspecto que merece atenção no arranjo das PPPs diz respeito a mitigação do risco ao parceiro privado, sem o que os agentes privados não aceitarão participar dos projetos selecionados pelos governos. Neste sentido, Monteiro adverte que “o desenvolvimento de eficientes mecanismos de proteção e garantia dos contratos é um dos pontos que merecem mais atenção por parte dos agentes envolvidos, uma vez que o particular precisa de credibilidade para ter poder de captação de recursos financeiros no mercado para aplicar em projetos cujo comprador é o Estado. [Para tanto, faz-se necessário] a estruturação de subsídios estatais explícitos e a criação de fundos de garantia ao risco do investidor privado” (MONTEIRO, 2007, p.82).

Além dos riscos de inadimplência do tomador de recursos e da administração pública, as PPPs apresentam outros, também importantes, que se devem buscar reduzir visando evitar problemas futuros, envolvendo a modelagem dos contratos, e sobretudo a necessidade de reflexão sobre o desenho e arquitetura dos projetos como um todo, entre os quais se destacam: (i) o risco de construção (decorrentes de imprecisões de desenho, custos e prazos de construção); (ii) o risco financeiro (variação da taxa de juros e da taxa de câmbio); (iii) o risco de performance (viabilização do ativo no momento certo e qualidade na provisão do serviço); (iv) o risco de

demanda (decorrente de imprecisão na demanda futura do serviço); (v) o risco correspondente à definição do valor residual do ativo no final do contrato.

A estruturação de um projeto de PPP segue normalmente o formato de um Project Finance, que é uma forma de financiamento que tem no fluxo de caixa do projeto a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido. Para o desenvolvimento do empreendimento, os investidores e patrocinadores constituem uma sociedade de propósito específico – SPE, cujos ativos e obrigações estão fora do balanço dos acionistas, limitando suas responsabilidades ao capital aportado no projeto (BRITO e SILVEIRA, 2005).

A alocação de riscos em um Project Finance é feita por meio de uma complexa estrutura contratual, que para o caso de uma concessão do tipo PPP, pode envolver: autoridade contratante, investidores, bancos, seguradoras, fornecedores de insumos, empresa construtora, operador, entre outros. A figura abaixo representa a relação contratual entre os diversos agentes numa PPP.

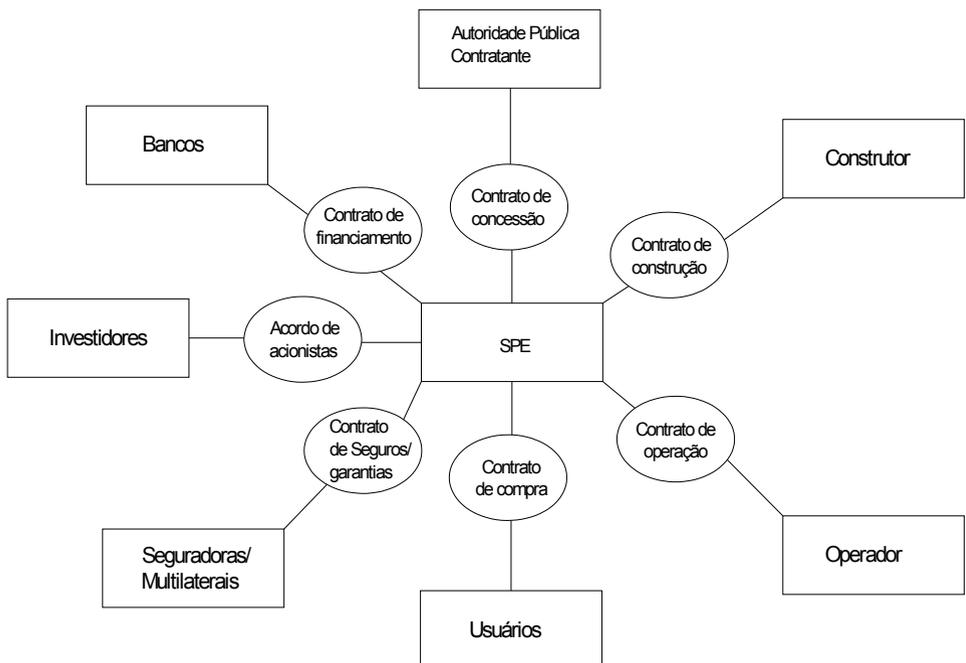


Figura 6.1 - Relação contratual entre os agentes envolvidos em uma PPP. Fonte: Brito e Silveira (2005).

No Brasil, o reconhecimento da grave situação da maior parte dos estados e municípios e também do governo federal, contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento de iniciativas visando controlar o endividamento público. É dentro desse quadro de extrema carência por parte dos governos e da alta demanda da sociedade, que emergem novas alternativas de mecanismos para tentar minimizar o grande déficit de investimentos na área de infra-estrutura. Assim, motivadas por essa situação de crise, as PPPs surgem como opção para tentar viabilizar novos investimentos, onde o foco principal é a atração do capital privado. Emergem também como uma forma de acabar com a questão ideológica que envolve o financiamento do saneamento básico (estatização X privatização), segundo o próprio Presidente da República. Ao sancionar a Lei que criou as PPPs, “Lula reconheceu que o saneamento é uma obrigação do Estado, mas observou que por falta de recursos o Estado não faz e o povo fica pisando em esgoto à céu aberto”⁴, daí a importância das PPPs.

No caso brasileiro, o instituto das PPPs tomou a forma de contratação entre o poder público e entidades privadas com vistas à realização de obras de infra-estrutura e a prestação de serviços públicos, através de *concessões patrocinadas e administrativas*, em que se verificam o compartilhamento dos riscos do empreendimento entre as partes envolvidas, bem como o financiamento predominantemente privado. Este instituto legal, cujas principais características já foram apresentadas no primeiro Capítulo, foi estabelecido pela Lei nº 11.079, de 30/12/2004.

A concessão patrocinada é em tudo idêntica a *concessão comum* (regida pela Lei nº 8.987/95), a não ser pelo fato de que a remuneração do concessionário é feita em parte com recursos públicos. Já a concessão administrativa se difere do contrato típico de prestação de serviços regido pela Lei das Licitações porque neste modelo: (i) o agente privado deve promover investimentos em valor superior a R\$ 20 milhões, no caso de PPPs sob responsabilidade da União, a ser amortizado em período superior a 5 anos; (ii) a contraprestação é sempre paga pelo poder concedente; e (iii) o objeto da PPP não pode se restringir à execução isolada de obra ou fornecimento isolado de mão-de-obra ou bens, devendo estar diretamente associado ao serviço objeto da concessão.

Se quisermos compreender as duas modalidades de parcerias instituídas pela Lei brasileira adotando como vetor a repartição de riscos entre o poder público e o parceiro privado, as parcerias podem ser

⁴ Conforme matéria publica em O SITE – Saneamento Básico em 04/01/05.

consideradas como “um modelo alternativo entre o regime de empreitada (em que todo o risco é do Estado) e o regime de concessão (onde todo o risco seria do particular)” (MARQUES NETO, 2007, p.284).

As restrições feitas pela Lei nº 11.079 tiveram o propósito de mostrar que as PPPs devem ser instrumento de uso restrito, para situações especiais, em que haja a transferência ao particular não apenas da obrigação de executar obra ou serviço, mas também da exploração e gestão das atividades delas decorrentes. De acordo com Monteiro, “isto significa dizer que só devem ser objeto de PPPs as obras em que o contratado assume a obrigação de manter a infra-estrutura construída ou os serviços prestados por um período mínimo de tempo” (MONTEIRO, 2007, p.95).

Cabe ressaltar que as duas modalidades de PPPs são aplicáveis às três esferas da Federação (União, estados e municípios) e ao conjunto de entidades do poder público (fundos, fundações, autarquias, empresas, etc) controladas direta ou indiretamente por um dos entes da Federação. Os casos que tipicamente merecem que se estude a conveniência da aplicação de PPPs envolvem projetos urgentes e essenciais, que devem estar previstos nos Planos Plurianuais, nos três níveis de governo da Federação.

Um aspecto essencial da legislação brasileira foi exigir que qualquer contratação de PPP esteja lastreada em estudo técnico que demonstre sua conveniência e oportunidade de contratação, mediante identificação das razões que justifiquem essa opção, e após uma avaliação de seus impactos financeiros. Dado o caráter excepcional da PPP, em tal estudo deverá ser demonstrado que essa opção, comparativamente às demais, é aquela que tem melhor capacidade de alavancagem dos investimentos necessários e também de utilização dos recursos públicos envolvidos, face aos benefícios econômicos e sociais trazidos à população.

A Lei determinou a criação da Sociedade de Propósito Específico - SPE, cujo patrimônio será inteiramente afetado à realização do objeto da parceria. Esta SPE que poderá assumir a forma de companhia aberta, fica incumbida de implantar e gerir a concessão, e deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas. De acordo com Moura, “as vantagens de se ter uma SPE de capital aberto, reside no fato de que elas obedecem a regras mínimas de aberturas de suas contas e comunicação de fatos relevantes aos acionistas, base da boa governança corporativa. Além disso, envia trimestralmente informações detalhadas à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, facilitando o acompanhamento de sua gestão econômico-financeira pela

sociedade. Essas informações obedecem a padrões internacionais, sedimentados e aperfeiçoados durante pelo menos duas décadas” (MOURA, 2007, p.5)

Para garantir que a nova concessão não implicará em desequilíbrio fiscal, a Lei das PPPs, em seu artigo 22, limita os gastos do Estado (nos três níveis) em contraprestações a 1% da receita líquida por exercício⁵.

A Lei brasileira das PPPs trouxe também alguns inovações, entre as quais destacam-se as seguintes: (i) os contratos e PPPs poderão permitir a forma de transferência do controle da concessionária (SPE) para os financiadores da mesma, objetivando promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços. Desta forma as ações da concessionária poderão ser dadas em garantia aos financiadores, não existindo qualquer dúvida sobre a possibilidade execução da garantia. Esta condição reduz o risco de crédito, facilitando o acesso dos agentes de financiamento de longo prazo como o BNDES; (ii) as obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública poderão ser garantidas, o que reduz o risco dos parceiros privados.

Outra inovação trazida pela Lei das PPPs é a possibilidade de prever nos contratos os chamados *step-in-rights*, que é uma espécie de salvaguarda. Trata-se do direito do financiador de intervir no controle da SPE, em caso de inadimplência dos contratos de financiamento ou queda nos níveis de retorno a patamares que comprometam o cumprimento das obrigações futuras.

Franco e Santos (2005) apontam também como características relevantes da Lei das PPPs brasileira, as seguintes: (i) os contratos não podem ser legitimados para projetos com valor menor que R\$ 20 milhões; (ii) o tempo mínimo do contrato é de 5 anos, com uma duração máxima de 35 anos; (iii) a lei restringe a participação do setor público em, no máximo, 70% do total do projeto, o que equivale a dizer que, a participação mínima do investidor privado é de 30%⁶; e (iv) a lei cria um corpo administrativo

⁵ Este artigo vem trazendo grandes restrições a realização de PPPs em muitos estados. De fato, a Lei das PPPs veda parcerias cujo valor seja inferior a R\$ 20 milhões e admite como prazo máximo o período de 35 anos para realização das parcerias. Admitindo-se este valor mínimo diluído ao longo do prazo máximo, resulta numa parceria com um dispêndio mínimo anual de R\$ 571 mil. Para ficar dentro do limite de 1%, as despesas correntes líquidas de ente federado deverão ser iguais ou superiores a R\$ 57 milhões, o que exclui a enorme parte dos municípios e mesmo importantes Estados, da simples possibilidade de firmar uma única PPP.

⁶ O percentual do agente privado poderá cair para 20% quando houver a participação de financiadores públicos, tais como o BNDES e fundos de pensão, elevando com isso o percentual do governo para 80%.

que irá gerir e monitorar os projetos e ainda um fundo para garantir os pagamentos dos contratos.

O prazo, entre 5 e 35 anos, é justificado pela necessidade de amortização do investimento realizado pelo parceiro privado, na medida em que forem sendo os serviços prestados, pois só prazos mais dilatados podem tornar atrativos os investimentos vultosos feitos pelo particular.

A Lei das PPPs define a criação do Fundo Garantidor das PPPs (FGP) para garantir as obrigações assumidas pelo governo⁷. Esse fundo permite a segregação dos recursos do Estado em conta específica associada aos projetos de PPPs. Deve ter natureza privada, pois o regime de execução via precatório não lhe é aplicável, mesmo que tenha sido criado e mantido pelo poder público. O fundo deve ter patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e ser administrado por entidade independente, que tem autorização para liquidar seus bens e fazer pagamentos ao investidor. A criação e administração da gestão do FGP serão feitas por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União. Uma alternativa de garantia ao FGP facultada pela Lei das PPPs seria a criação de uma empresa estatal, à semelhança do modelo criado pelo Estado de São Paulo, cuja lei das PPPs instituiu a Cia Paulista de Parcerias – uma empresa estatal, com capital próprio capaz de dar garantia aos contratos celebrados pelo estado.

Adicionalmente às inovações introduzidas, a Lei das PPPs estabelece ainda outro mecanismo importante visando a sua consolidação: a *arbitragem*, para solução de controvérsias. Esse instrumento é considerado essencial para dar credibilidade ao negócio, e como forma de encorajar o investidor privado, que não fica na dependência do judiciário para resolver os casos de disputas, visto que a justiça brasileira é sabidamente muito morosa e despreparada na área de regulação. Somada às garantias oferecida pelo FGP, a arbitragem pode tornar os negócios neste campo ainda mais atrativo para o investidor privado.

Um dos pontos mais destacados na experiência internacional como fundamental para a boa condução dos programas de PPPs é a existência de um órgão público gestor, responsável por coordenar a implantação dos projetos, desenvolver expertise e disseminá-la pelos órgãos da administração

⁷ Essa garantia poderá ser prestada na forma aprovada por assembléia de quotistas, nas seguintes modalidades: (i) fiança, (ii) penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, (iii) hipoteca dos bens imóveis, (iv) alienação fiduciária, (v) outros contratos que produzam o efeito de garantia, (vi) garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos do FGP.

pública. A Lei das PPPs estabeleceu a criação deste órgão por decreto e definiu suas competências, entre as quais se destacam: definir os serviços a serem contratados, disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos, autorizar a abertura de licitação, aprovar seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos.

Ainda que a lei discipline as questões mais importantes relativa aos projetos de PPPs, é em cada contrato que serão definidos a alocação dos riscos, os mecanismos de incentivo, as metas e padrões de desempenho. Indiscutivelmente, as PPPs constituem uma alternativa para modernizar os serviços públicos e aumentar os investimentos. Porém, há que ser analisado cuidadosamente cada caso, pois não existe contrato padronizado e conseqüentemente não há modelo único. A aprovação da Lei das PPPs representou, assim, apenas o primeiro passo de um processo que aguarda consolidação, para viabilizar os investimentos de que tanto o país necessita.

Aprovada no apagar das luzes de 2004, a Lei brasileira das PPPs preceituou desdobramentos que tiveram regulamentação ao longo do ano seguinte. Em março de 2005, pelo Decreto nº 5.385, o governo instituiu o Comitê Gestor de PPPs – CGP, encarregado da definição dos projetos e gestão dos contratos, e a Comissão Técnica das PPPs, cuja missão é elaborar estudos sobre a realização de projetos e recomendações ao Comitê.

Posteriormente, em abril de 2005, por meio do Decreto nº 5.411 o governo autorizou a integralização de cotas no Fundo Garantidor das PPPs – FGP, cujo patrimônio no valor de R\$ 6 bilhões foi constituído por ações de 15 empresas - estatais e privadas - (entre as quais se destacam: o Banco do Brasil, Embraer, Petrobrás, Usiminas, Gerdau) alienadas pelo governo para o domínio privado do Fundo⁸.

Dando prosseguimento às providências necessárias a implementação dos primeiros contratos, o Comitê Gestor deu início a formulação de um Programa Nacional de PPPs, a ser patrocinado pelo governo federal, selecionando 20 empreendimentos considerados prioritários, cujos investimentos somavam o montante de R\$ 13 bilhões. Dentre estes, cinco foram escolhidos para serem discutidos e negociados no decorrer do ano de 2006, a saber: a conclusão da Ferrovia Norte-Sul; a construção do Ferro-Anel de São Paulo; a variante ferroviária Guarapuava-Ipiranga (PR); a

⁸ O FGP é uma nova espécie de pessoa jurídica governamental federal, concebida para fins específicos, mas enquadrada no gênero de “empresa pública”, cujo capital é inteiramente público, subscrito pela União, no limite previsto pela lei que o criou. O fundo tem natureza privada, de modo que o governo não possa utilizar o dinheiro para outro propósito que não as PPPs.

duplicação da BR-116 e a construção do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro, destinado a interligar quatro rodovias federais (BRs 116, 040, 101 e 493) e facilitar o acesso ao Porto de Sepetiba -RJ. Estes empreendimentos foram priorizados como forma de melhorar a integração entre estados e superar os gargalos no escoamento dos produtos exportáveis brasileiros.

Entretanto, o ano de 2006 foi dominado pelo calendário eleitoral, em que os arranjos políticos e partidários e as possibilidades eleitorais ditaram o ritmo da Administração Federal. Além disso, no segundo semestre deste mesmo ano o governo federal realizou um amplo leilão de privatização de diversos empreendimentos nos setores de energia, ferrovia e rodovias, delegando a iniciativa privada tais empreendimentos por meio de concessões comuns. Entre estes empreendimentos figuravam alguns dos projetos selecionados anteriormente para serem objeto de PPPs, entre os quais se destacam: a Ferrovia Norte-Sul e as rodovias Regis Bittencourt e Fernão Dias. Este evento e o lançamento do PAC no início de 2007, instalado como principal programa para promover os investimentos de que tanto o país se ressentia no campo da infra-estrutura social e econômica, representaram uma frustração frente às intenções anunciadas no período anterior no que concerne à realização das PPPs⁹.

Estes dois fatos explicam, em parte, porque, depois de quatro anos da aprovação da Lei das PPPs, qualquer concessão nesta modalidade, no plano federal, ainda não saiu do papel, tendo o governo anunciado que o primeiro empreendimento deverá ser o Projeto de Irrigação Pontal, no Estado de Pernambuco, cujos termos do edital de licitação foi aprovado pelo TCU, mas aguarda o licenciamento ambiental, devendo a licitação ser realizada até meados de 2009.

Além das razões anteriormente apontadas, conforme afirma em entrevista Maurício Portugal, “subsistem algumas dificuldades para que as PPPs deslanche amplamente. Algumas delas são: preconceito, preferência do setor público pelo modelo tradicional de contratação de obras públicas, baixa capacidade de investimento do poder público, falta de compreensão do setor público quanto à maior racionalidade econômica do setor privado, falta de

⁹ Além disso, contribuiu também para arrefecer o ritmo em que vinha sendo tocado a implementação das PPPs pelo governo federal, a saída do Ministro Antônio Palocci, um entusiasta da participação da iniciativa privada em empreendimentos na área de infra-estrutura, decorrente da experiência que acumulou nesse campo quando foi prefeito de Ribeirão Preto, e do especialista em PPPs Maurício Portugal Ribeiro, que chefiou a unidade de PPPs no Ministério do Planejamento e foi ocupar o cargo de diretor da Internacional Finance Corporation do Banco Mundial, onde hoje se encontra. Esta entidade tem entre suas atribuições dar suporte, e participar de projetos de PPPs em empreendimentos que contam com o apoio do Banco Mundial.

estrutura do setor público para elaborar e gerenciar projetos via PPPs, e muitas vezes um excesso tarifário que acaba ofuscando a percepção positiva da opinião pública em relação ao modelo” (REVISTA O EMPREITEIRO, 2008, p.23).

Afonso (2007) corrobora com este ponto de vista e aponta aspectos adicionais. Segundo este autor, as razões para que as PPPs ainda não tenham ocorrido só podem ser encontradas na própria configuração da economia brasileira e na construção de suas práticas públicas e empresariais. Adicionalmente coloca que, a demora e a complexidade dos estudos e processos de licitação dificultam ainda mais a realização dos projetos, sendo preciso também vencer os obstáculos, como o problema da falta de regulação e de clareza do governo sobre o papel das agências ambientais e quanto ao processo de licenciamento.

A despeito do arrefecimento das ações do governo federal, no que diz respeito à implementação das PPPs, no período entre 2004 e 2005, oito estados da federação (Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Sul) aprovaram seus diplomas legais estaduais sobre PPPs¹⁰, e desde então vêm realizando contratos com a iniciativa privada nesta nova modalidade de concessões.

Minas Gerais e São Paulo são os estados em que os empreendimentos na modalidade PPPs mais têm avançado. Em São Paulo o empreendimento de maior destaque é a implantação da Linha 4 do metrô, cujo investimento é da ordem de R\$ 1,2 bilhões. Em Minas Gerais destaca-se a restauração e manutenção da Rodovia BR-050, primeira PPP na área rodoviária. Nos demais estados, encontram-se em processo de implantação vários projetos focados nas áreas de transporte, construção de presídios e saneamento básico. O número de empreendimento só não tem se ampliado de forma mais acelerada devido a condição imposta pela Lei Federal das PPPs, que limita o gastos dos estados em contraprestações a 1% da receita líquida por exercício.

Este limite, realmente muito baixo, tem prejudicado principalmente os estados mais pobres da federação, que ficam impedidos de ampliar o número projetos na modalidade de PPP. Essa situação levou os estados nordestinos, em abril de 2008, a enviar um pleito ao governo federal solicitando a elevação do teto de comprometimento com a receita corrente

¹⁰ Exceto a Lei do Rio Grande do Sul, aprovada em 2005, as leis dos demais estados foram aprovadas antes mesmo da Lei Federal das PPPs.

líquida - RCL de 1% para 5%¹¹. A resposta a esta solicitação veio em dezembro de 2008, na reunião do Fórum dos Governadores, ocasião em que o governo anunciou que concordou em aumentar o limite de comprometimento de recursos para operações com PPPs que subirá para 2,5% da RCL. Para tanto, estaria enviando Medida Provisória ao Congresso Nacional, que até o presente momento encontra-se na pauta das votações.

No Setor de Saneamento as dificuldades em promover a delegação dos serviços à iniciativa privada pela via da concessão típica, têm aberto o caminho para os novos modelos de parcerias como as PPPs, visando incrementar as iniciativas no Setor. Os estados e municípios que tiveram aprovadas suas leis de PPPs criam assim um campo fértil ao desenvolvimento de empreendimentos nesta modalidade.

A partir de 2007 começaram a surgir as PPPs na área de saneamento. A primeira PPP neste Setor foi realizada na Bahia. Trata-se da construção do Sistema de Disposição Oceânica de Jaguaribe, que integra o projeto de despoluição da Baía de Todos os Santos, em Salvador, cujos investimentos previstos são da ordem de R\$ 349,6 milhões.

Em 2008, foram constituídos dois novos contratos no Setor de Saneamento fazendo uso dessa nova modalidade de concessão. São PPPs municipais que se destinam a construção de obras de coleta e tratamento de esgotos, em Rio das Ostras, no Rio de Janeiro, e Rio Claro, em São Paulo. Nos dois projetos estão previstos investimentos que somam R\$ 456,5 milhões. Em Rio das Ostras, a empresa vencedora da licitação vai explorar os serviços de esgotamento sanitário a serem implantados durante um período de 15 anos, enquanto em Rio Claro o tempo de exploração dos serviços é de 30 anos. Com a implantação desses dois projetos as prefeituras das duas cidades têm como meta elevar o nível de atendimento dos serviços de 15% para 90%, em Rio das Ostras, e de 22% para 100%, em Rio Claro. Também no município de Guaratinguetá – SP, foi firmada uma PPP para construção de duas Estações de Tratamento de Esgotos com investimentos previstos de R\$ 65 milhões.

Recentemente em São Paulo¹², foi firmada aquela que vem sendo considerada como uma das maiores PPPs do Setor de Saneamento: a ampliação do Sistema Produtor do Alto Tietê. A iniciativa irá viabilizar

¹¹ Para se ter uma idéia, nesta data o Estado de Pernambuco havia comprometido 0,98% da RCL com dois empreendimentos de PPP, uma ponte e um presídio. O Estado da Bahia, por sua vez, havia comprometido 0,35% da RCL, em um projeto de saneamento e numa rodovia.

¹² Em 11 de fevereiro de 2009.

investimentos da SABESP e de um parceiro privado, da ordem de R\$ 300 milhões, para implantação de um conjunto de obras que irá ampliar a oferta de água da Região Metropolitana de São Paulo - RMSPP para 15 m³/s, assegurando a regularidade de água para a capital paulista.

Além dessas, a pesquisa realizada neste estudo revelou, que existem outras PPPs sendo modeladas na área de saneamento. Em Pernambuco¹³, a COMPESA realizou o estudo de modelagem do Sistema de Abastecimento de Água do Empreendimento Praia do Paiva¹⁴, no valor de R\$ 63 milhões, e encontra-se em fase de preparação a modelagem da implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário da RMR, com investimentos estimados de R\$ 1,0 bilhão. Em Minas Gerais, a COPASA está modelando uma proposta que visa beneficiar com saneamento populações de baixa renda de dez cidades do Vale do Jequitinhonha. Trata-se de um modelo no qual as empresas privadas investem e cobram tarifas da população pelos serviços prestados. Se a tarifa for maior que a da COPASA, esta companhia fará uma complementação na forma de subsídio.

De acordo com Maurício Portugal¹⁵, estudo realizado pelo BID deu conta que as PPPs aportam, em média, de 10% a 15% das necessidades de investimento de cada setor no campo da infra-estrutura. A considerar como válido este percentual é possível esperar que cerca de R\$ 18 bilhões sejam investidos nos próximos anos no Setor de Saneamento por intermédio das PPPs. Ratificando a estimativa anterior, “estudo realizado pela ABIDIB calcula que os projetos de PPPs poderão financiar investimentos nos próximos anos de cerca de R\$ 15 bilhões” (VALOR ECONÔMICO, 2007, p.30).

Se por um lado há dificuldades a serem superadas, por outro, há condições muito favoráveis à implementação das PPPs no Brasil, entre as quais se destacam: a estabilidade política e institucional, a responsabilidade fiscal, o respeito aos contratos firmados (com raras exceções como o caso do

¹³ Este estado já tem duas PPPs em fase de implantação. O acesso viário à Praia do Paiva, no valor de R\$ 75,6 milhões e do Centro Integrado de Ressocialização, um presídio, no valor de R\$ 248 milhões. Com estes dois empreendimentos o estado comprometeu 0,98% da RCL, razão pela qual aguarda a ampliação do atual limite legal para promover novas PPPs.

¹⁴ A COMPESA vem defendendo a realização deste empreendimento sob sua responsabilidade, por entender que ele faz parte de sua expertise e tem um bom fluxo de caixa, com retorno previsto de 15% sobre o capital aplicado, cuja lucratividade lhe permitiria ter recursos para aplicar nas áreas carentes. Esta justificativa parece à primeira vista plausível, mas implica utilizar os recursos atualmente disponíveis num investimento de maturação a longo prazo. Não seria mais fácil aplicar tais recursos já nas áreas mais necessitadas?

¹⁵ Informação obtida através de depoimento pessoal do autor em Seminário realizado no Recife, que tratou da discussão da Lei Nacional do Saneamento.

governo do Paraná em relação as concessões rodoviárias), disponibilidade de capital privado (embora atualmente mais reduzida em razão da crise de crédito global), e apetite empresarial para participar das PPPs. Este conjunto de fatores favoráveis permite afirmar que o instituto das PPPs veio para superar as dificuldades previstas e se consolidar como uma das alternativas à carência de investimentos públicos.

Indubitavelmente, a aprovação do Instituto das PPPs no país oferece uma gama enorme de possibilidades para a atuação e o desenvolvimento da iniciativa privada em setores fundamentais para a economia nacional, mormente, no campo do saneamento, cuja falta de investimentos no Setor traz externalidades negativas de grande magnitude ao desenvolvimento econômico e social brasileiros. Uma evidência do que aqui se afirma é que *em apenas cinco empreendimentos já foram investidos recursos de mais de R\$ 1,2 bilhões*.

Cumprir destacar que, ao longo da pesquisa não registramos reações a este tipo parceria (PPPs) nos quatro empreendimentos em curso; exceto no denominado Sistema de Dispersão Oceânica do Jaguaribe, em Salvador (BA). Matéria vinculada no Jornal da ASSEMAE, Saneamento e Municípios¹⁶, considera esta primeira PPP no país, um exemplo a ser combatido. Nesta matéria, o empreendimento é questionado quanto à sua necessidade de implantação, quanto ao valor da oferta feita pelo consórcio vencedor da licitação para realização dos serviços, qual a vantagem econômica e operacional desta PPP para o Estado, e como este teria sido desordenado. A despeito destes questionamentos, a assunto parece não ter tido maior repercussão, pois não registramos protestos de outros grupos ou instituições contrárias à implantação do empreendimento¹⁷, o que é um indicativo de que a Empresa Baiana de Saneamento estava tecnicamente embasada quanto a questionamentos como os que foram feitos quando deu publicidade à licitação dos serviços.

Concluindo, um fator que certamente contribuirá para a consolidação do Instituto das PPPs é a robustez dos Fundos de Pensão¹⁸ no Brasil, que hoje são instituições rígidas e saudáveis, controladas em parte pelo Conselho Monetário Nacional. Estes Fundos de Pensão, que vêm

¹⁶ O conteúdo completo da matéria encontra-se em: Saneamento e Municípios, ASSEMAE, nº121, seção Opinião, p.02, junho a agosto de 2006.

¹⁷ Nem mesmo da Prefeitura de Salvador, detentora da Concessão dos serviços e de orientação política contrária a do Governo do Estado, a quem a EMBASA está subordinada..

¹⁸ No Chile, México, Portugal, Inglaterra, Irlanda o aporte de recursos dos Fundos de Pensão foi fundamental para a realização das PPPs, que respondeu em média a metade do capital aportado.

crescendo a uma taxa média de 14,1% ao ano, hoje contam com ativos que correspondem a 18% do PIB. No agregado, a aplicação destes Fundos está razoavelmente concentrada (cerca de 60%) em renda fixa, o que reflete uma história de muitos anos de taxa de juros altas. Com compromissos de grande monta, um dos desafios atuais destes Fundos de Pensão é buscar investimentos produtivos que assegurem o retorno do capital investido, capaz de fazer frente ao novo quadro que se afigura de queda da taxa real de juros. Assim, estes Fundos têm diante de si o desafio de participar da alocação eficaz e socialmente responsável de seus recursos em atividades produtivas, que sejam estratégicas para o desenvolvimento.

Finalmente, cabe destacar que, além da rentabilidade e segurança, uma exigência desses Fundos é a de geração de um fluxo continuado de receitas, compatível com o fluxo de vencimento de seu passivo. Isso permite que eles possam formar um *funding* para projetos de investimentos de grande alcance e longa maturação¹⁹. Esse tipo de alocação de recursos pode se dar, sobretudo, por meio das PPPs, que têm como característica a exigência de volume e tempo de investimento.

6.2 A CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA BOLSA DE VALORES.

A partir do início da década de 90, em decorrência do fenômeno da globalização econômica, a economia mundial experimentou um aumento considerável no volume de trocas de mercadorias e uma integração sem precedentes do comércio entre os países. Essa situação impulsionou também o crescimento do mercado de capitais²⁰, e em especial do volume de papéis negociados nas bolsas de valores numa proporção nunca antes imaginada.

As bolsas são o lócus do mercado de capitais e, além da negociação com ações²¹, são responsáveis pela negociação bursátil²² de títulos de renda

¹⁹ Chama a atenção o fato de existirem vários Fundos de Pensão que pertencem aos funcionários das Companhias Estaduais de Saneamento e, no entanto, não investem um só centavo no Setor de Saneamento, onde, em última instância os recursos são gerados.

²⁰ O mercado de capitais considerado de forma ampla vai além de ações englobando operações de compra e venda de uma gama ampla de papéis. A rigor, toda transação financeira que não passe pela intermediação bancária pode ser incluída neste conceito, estendendo-se da agricultura ao crédito mobiliário, da participação em empresas aos financiamentos em infra-estrutura.

²¹ Ações são títulos nominativos negociáveis que representam, para quem as possui, uma fração do capital social de uma empresa. Ação é um pequeno pedaço de uma empresa e podem ser dos seguintes tipos: (i) **ordinárias**, que concedem àqueles que as possuem o poder de voto nas assembléias deliberativas da companhia.; (ii) **preferenciais**, que oferecem preferência na distribuição de resultados ou no reembolso do capital em caso de liquidação da companhia, não concedendo o direito de voto, ou restringindo-o. As ações, ordinárias ou preferenciais, são sempre nominativas, originando-se deste fato a notação ON ou PN

fixa públicos e privados, derivativos²³, debêntures²⁴, cotas de fundos dos índices da bolsa, previdenciários e títulos da dívida conversíveis.

É por meio da negociação destes papéis que as empresas captam recursos para utilização como capital de giro, amortização de dívidas e investimento. Assim, as bolsas permitem o fluxo de capital de quem poupa para quem necessita de recursos para investimento produtivo e cria condições que incentivam a formação de poupança e a direciona para as melhores alternativas (empresas mais bem geridas), que apresentam os melhores retornos econômicos e sociais.

Como foi sucintamente discutido ao fim do capítulo anterior, em termos macroeconômicos a poupança é fundamental, pois viabiliza os investimentos, seja público ou privado, sendo uma variável principal do processo de desenvolvimento, por meio do qual a sociedade vai desfrutar de níveis crescentes de bem-estar e de redução da pobreza. O crescimento do produto de uma nação está associado a fatores incentivadores da formação de poupança e de sua intermediação eficiente, de modo a torná-la acessível para quem quer investir.

Existem três caminhos que associam poupança ao investimento: (i) o autofinanciamento, em que as empresas geram internamente seus próprios recursos; (ii) o governo, quando este financia certas atividades usando a arrecadação de tributos ou a imposição de mecanismos compulsórios de poupança; e (iii) o financiamento via mercado financeiro e de capitais. O primeiro é o mecanismo mais simples, mas a atividade realizada pelas empresas nem sempre permite de modo contínuo a geração de excedentes. O segundo é condicionado pela situação fiscal e a longo prazo está sujeito a distorções. O terceiro é o que tem se mostrado mais eficiente no momento

depois do nome da empresa. A primeira empresa a vender ações foi a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, em 1606.

²² Relativo ao valor de mercado das empresas listadas na bolsa de valores. Como o cálculo do valor de mercado depende do preço das ações, quanto maior a pontuação do índice da bolsa (por exemplo o IBOVESPA), maior a capitalização bursátil.

²³ Contratos criados como proteção à variação dos preços. Definem pagamentos futuros a partir da expectativa de variação de um ativo, como o dólar. O valor deriva de outro ativo. No auge da atual crise os valores dos contratos com estes títulos chegaram a US\$ 600 trilhões, 740 vezes superior ao total de dinheiro em circulação nos EUA. A crise liquefez as variações exóticas dos derivativos originais, isto é, papéis que foram classificados como bons títulos para diluir o risco dos investidores e aumentar a segurança do mercado financeiro, mascarando o valor real. Tornaram-se tão complexo a ponto de ninguém saber com quem estava o risco.

²⁴ São valores mobiliários emitidos por sociedades anônimas, representativas de empréstimos contraídos pelas mesmas, cada título dando, ao detentor, direito de crédito contra a empresa, estabelecidos na escritura de emissão. Podem ser convertidas em ações.

atual, a julgar pelo papel que tem exercido no processo de crescimento econômico, tanto nos países desenvolvidos quanto nos emergentes.

No mercado de capitais, o veículo do processo de poupança são os investidores individuais (que aplicam seus recursos através de corretoras e clubes de investimento) e institucionais: os fundos de pensão, fundos mútuos e seguradoras. Esses investidores gerenciam massas consideráveis de recursos, que financiam a compra de ações e de papéis de dívida emitidos pelos governos e empresas públicas e privadas, que são negociados nas bolsas.

Nos últimos anos, os investidores institucionais têm avançado na esteira das transformações sociais e da melhoria da renda das famílias, que ao gerarem maiores excedentes demandam alternativas confiáveis para aplicar suas poupanças, que garantam no longo prazo a aposentaria e proteção ao patrimônio, além de proporcionar fácil liquidez e oferecer retornos razoáveis.

A função do mercado de capitais é aproximar os dois principais agentes do mercado: o poupador/investidor, que tem algum excesso de recursos e o tomador, que está na situação inversa. Desse modo o mercado de capital, através das bolsas, busca aproveitar a geração de poupança para criar oportunidades para toda a economia, promovendo assim um aumento da produtividade, da eficiência e do bem-estar da sociedade, além de promover a democratização e socialização do capital ao pulverizar a propriedade das empresas por meio da negociação de suas ações.

O investimento realizado implica recompensas, mas também riscos. O mercado de capitais permite a diluição do risco dos novos investimentos. O mecanismo de como isto se dá é o seguinte: quando uma empresa assume compromissos com terceiros, seja na forma de emissão de títulos da dívida ou da abertura de capital²⁵, esta passa a partilhar seus riscos com um grande número de investidores. Necessariamente, ela se obriga a fornecer informações sobre seu desempenho no mercado. Os investidores passam a esquadriñar seus resultados, buscando identificar falhas e premiar acertos. Assim, a gestão da empresa será premiada ou reprovada em função de seus bons e maus resultados, pois a empresa se obriga a procurar alternativas que

²⁵ Nas empresas de capital fechado o capital social, representado pelas ações, está na mão de poucos sócios. Essas ações não são comercializadas nas bolsas de valores. Geralmente são empresas familiares pertencentes a poucos sócios. Este tipo de empresa somente admite emitir e vender suas ações de modo particular, sendo vedada a veiculação de anúncios para sua colocação pública. Também não possui registro na CVM. A abertura de capital significa negociação de ações perante o público, o que depende de autorização da CVM.

proporcionem melhores retornos para os investidores. Se isso não ocorrer, os investidores irão buscar outras alternativas, em outras empresas com melhor retorno. Prevalecerá o resultado econômico e não interesses particulares de seus donos, de facções políticas ou de grupos específicos.

A abertura de capital representa uma excepcional redução de risco para a empresa, pois *os recursos dos investidores, da mesma forma que o dinheiro que o empresário colocou no empreendimento não tem prazo de amortização ou resgate*. A alternativa de financiamento por meio da emissão de ações nas operações de abertura do capital, ou seja, do aumento de capital e admissão de novos sócios, é uma fonte de recursos que não possui limitação. Enquanto a empresa tiver projetos viáveis e rentáveis, os investidores terão interesse em financiá-los.

Neste sentido, como observa Nóbrega, “quanto maior a participação de empresas de capital aberto na economia e quanto mais desenvolvido o mercado de capitais, maior será a quantidade de empresas buscando maior eficiência possível para os seus investimentos. Já as empresas ineficientes serão punidas, perdendo investidores e capital. Mesmo empresas que não tenham ações na bolsa serão obrigadas a melhorar sua eficiência pelo efeito da concorrência com as demais. A soma desses efeitos microeconômicos traduz-se em maior eficiência do capital em toda a economia [ou setor de atuação da empresa]” (NÓBREGA et al, 2000, p.25).

À medida que o mercado de capitais se amplia e se sofisticava, a função de identificar as melhores e piores empresas tem passado a ser dos investidores institucionais, que dispõem de equipes técnicas com capacidade para obter e analisar informações e direcionar o capital para as melhores aplicações. Empresas e instituições especializadas têm se desenvolvido em buscar dados, analisar, classificar e avaliar riscos, de forma a manter o mercado bem informado.

Nos EUA e na Europa o mercado de capitais se tornou o centro do sistema financeiro. Cerca de 70% da poupança financeira que há vinte anos estava na forma de poupança e depósito à prazo encontra-se agora nas mãos dos investidores institucionais aplicadas nas bolsas de valores. A operação clássica de empréstimo bancário representa hoje somente um quarto da oferta de crédito, o restante é suprido por uma grande quantidade de papéis: ações, bônus, recebíveis securitáveis e outros papéis.

O fenômeno da globalização promoveu a ampliação do sistema financeiro, mas este crescimento foi impulsionado pela liberalização e a

modernização do mercado financeiro e de capitais, particularmente das bolsas de valores, que proporcionou a estruturação de operações financeiras globais, o crescimento dos derivativos e um grande número de produtos financeiros que reduziram custos e ampliaram as fontes de financiamento.

Além da globalização outra característica marcante do atual estágio do sistema financeiro, que veio a permitir sua ampliação, foi a desintermediação, que consiste na redução do número de participantes em cada transação no mercado. Assim, o empréstimo bancário, em que um banco capta recursos no mercado e empresta a seus clientes, perde importância, pois os investidores atualmente compram diretamente ações e os títulos de dívidas das empresas. A desintermediação reduz custos, aumenta a rapidez e o número de operações, e eleva a quantidade de pessoas aplicando nas bolsas, o que em um processo auto-alimentado aumenta o número de operações e a liquidez.

Importa destacar que, essa extraordinária ampliação do mercado de capitais, devido a alavancagem²⁶ realizada, que não foi acompanhada pelo desenvolvimento apropriado dos instrumentos de controle e fiscalização nos grandes centros financeiros dos EUA e da Europa, foi o que permitiu e facilitou, pela regulação deficiente, a fraude, o descontrole sobre a emissão de títulos, e o excesso de crédito para quem não tinha condições econômicas e financeiras de honrar os compromissos assumidos com a compra de títulos hipotecários no mercado de capitais americano, o que terminou culminando na atual crise econômica que o mundo vivencia.

No contexto de globalização da economia, as bolsas de valores passaram a desempenhar um novo papel de grande importância no sistema financeiro internacional, notadamente na oferta de crédito para amortização de dívidas e investimentos das empresas. Isto só foi possível pelas mudanças qualitativas e quantitativas ocorridas. Qualitativamente, as bolsas passaram de uma estrutura de corretoras limitadas para uma estrutura de companhias do tipo sociedade anônima com fins lucrativos, com forte participação societária de investidores externos. Quantitativamente, as bolsas cresceram mediante fusão tornando-se unidades regionais e ampliaram suas operações por meio do mercado de derivativos e do apoio ao investimento em ações por intermédio dos fundos de pensão e da reorientação financeira de empréstimos bancários para títulos e valores mobiliários. Toda esta expansão

²⁶ É a operação em que bancos de investimento fazem aposta no mercado cujo valor chega até 40 vezes seu patrimônio, quando o limite recomendado internacionalmente é doze vezes (1:12). A fórmula de medi-la é: $L=E/D$, L=alavancagem, D=dívida, E=patrimônio. No Brasil essa relação, fixada pelo Banco Central é de 1:4.

e integração do setor financeiro foi facilitada pelo alinhamento de suas estratégias corporativas ao potencial do novo mercado financeiro e pelo desenvolvimento das novas tecnologias de telecomunicações e informática, culminando com a Internet.

Para se ter uma idéia do processo de evolução das bolsas, em dezembro de 1990, a Federação Mundial das Bolsas-WFE (2003) contava com 38 membros e o valor total da capitalização de mercado relativa aos títulos listados nessas bolsas era de US\$ 9.400 bilhões, tendo o volume negociado neste ano atingido o valor de US\$ 6.211 bilhões. Doze anos depois, o número de membros havia aumentado para 56 e o valor total da capitalização do mercado elevado-se para US\$ 25.054 bilhões, depois de já ter atingido um valor em março de 2002 de US\$ 36.286 bilhões. Além disso, neste mesmo período, os volumes anuais negociados sofreram um aumento de 476% e as aplicações no sistema financeiro mundial superaram em três vezes o valor do PIB de todo o mundo atingindo o valor de US\$ 118 trilhões.

Essa tendência de crescimento a longo prazo do mercado de capitais continuou nos seis anos seguintes. No início de 2008 o total de ações negociadas em todo o mundo atingiu US\$ 65 trilhões, oitenta vezes o montante de dinheiro em circulação nos EUA, até que eclodiu a atual crise econômica, denominada *crise do subprime*²⁷, que provocou a forte queda das bolsas em todo o mundo, que caíram para cerca da metade do valor naquela data.

²⁷ Esta crise tem sua origem na supervalorização do preço dos papéis imobiliários no mercado de capitais americano, cuja movimentação financeira, resultante das hipotecas de imóveis, provocou um endividamento sem precedentes nos EUA, que culminou na Bolha Imobiliária Americana, decorrente dos débitos com tais hipotecas que cresceram de 90% da renda líquida em 1998 para 120% em 2005. O problema que ocorreu no mercado imobiliário americano é que a hipoteca de imóveis passou a ser feita para pessoas que não tinham recursos para honrar os compromissos. Quando ocorreram as primeiras dificuldades, a solução para evitar a inadimplência foi realizar novas negociações, nas quais os imóveis ao serem reavaliados eram supervalorizados. Em seguida, eram realizadas novas hipotecas. Parte dos recursos assim obtidos eram utilizados para pagar a dívida antiga e parte eram desviados para o consumo. Os títulos hipotecários de baixo valor no mercado financeiro, pelo risco de não serem liquidados, foram transformados, pela criatividade dos executivos americanos em títulos de primeira linha, dando origem ao que se denominou chamar de *subprime*. Estes títulos foram vendidos contaminando os mercados internacionais, vindo a trazer efeitos sobre a economia global. Em consequência das securitizações realizadas estes títulos podres se espalharam pela Europa e Ásia, alastrando-se pelos canais de crédito interbancário. Quando os primeiros agentes financeiros americanos começaram a dar sinais de que não poderiam honrar os compromissos assumidos, os investidores começaram a resgatar os títulos negociados para se proteger (e aplicar em ativos fortes como dólares e ouro), o que vai impulsionar as primeiras falências de bancos e seguradoras. A partir daí acontece o contágio da economia real, o valor de mercado das bolsas mundiais caiu de US\$ 65 trilhões para US\$ 30 trilhões, e o que começou como uma crise setorial no mercado de hipotecas americano, provocará uma acentuada redução do crédito e conseqüentemente no crescimento da economia global nos próximos anos.

A despeito deste fato, as bolsas tornaram-se, desde o final dos anos 90, “o termômetro” da economia mundial e passaram a ser identificadas com o espírito altamente comercial da época atual. De acordo com documento editado pela BOVESPA, “as bolsas tornaram-se o símbolo do capitalismo e encontram-se no centro desse sistema. O nível de suas atividades dá uma imagem imediata da situação socioeconômica de toda uma nação” (BOVESPA, 2003, p.3).

Ainda segundo publicação da WFE (2003), em 1991, 25.980 empresas, entre as mais importantes, eram listadas nas bolsas dos países membros, e dez anos depois esse número havia aumentado para 35.001, o que significa que as corporações (empresas e governos), desde então, em todo o mundo, optaram em favor dessa fonte de financiamento. Por sua vez, a percepção do público quanto à importância do investimento por parte das empresas e do governo serviu de indutor para o interesse pessoal em relação à renda variável (mercado de ações) e de outros produtos negociáveis nas bolsas.

Ao contrário do que acontece nos países centrais do capitalismo em seu processo de desenvolvimento, o mercado de capitais no Brasil foi, ao longo do tempo, pouco expressivo. Isto foi decorrência da baixa capacidade de poupança do país e do fato de ter o Estado brasileiro assumido uma posição preponderante no investimento, tanto público quanto privado. Ora promovendo diretamente as inversões de recursos, ora financiando o investimento, quer pela via do subsídio às empresas privadas, quer pela via do empréstimo por meio dos bancos oficiais, cujo exemplo mais significativo é o do BNDES no financiamento do parque industrial brasileiro.

Ademais, até bem pouco tempo o mercado de capitais brasileiro tinha uma má imagem perante os investidores potenciais, o público em geral e os empresários tomadores de recursos, sendo visto como um local onde predominava a informação privilegiada, o ganho fácil para poucos, a especulação. A visão de um mercado organizado, servindo a interesses mútuos de poupadores e investidores, era pouco disseminada. A relação entre o mercado, a poupança e o crescimento econômico não era visualizada.

Por sua vez, vários fatores contribuíam para que o Brasil não alcançasse níveis de poupança semelhantes, por exemplo, aos países chamados tigres asiáticos. A desigualdade de renda, o acúmulo de necessidades insatisfeitas de consumo das famílias de baixa renda, a elevada mobilidade social e a assimilação de novos padrões culturais e de consumo

pelas novas classes médias foram fatores cuja combinação, historicamente, fizeram com que a população tivesse baixa propensão a poupar.

Outrossim, contribuiu para o baixo desempenho do mercado de capitais brasileiro as incertezas da economia, em sua quase totalidade decorrentes de problemas estruturais do setor público: a inflação alta, a elevada carga de impostos, os juros estratosféricos. Estes últimos têm inviabilizado o desenvolvimento de vários projetos do mercado, como o Sistema Financeiro Imobiliário, que foi criado, mas os altos juros têm imposto que este sistema funcione de forma muito limitada. Por outro lado, face à crise fiscal o governo passou de gerador de poupança pública para consumidor da poupança privada.

Apesar destes fatores dificultadores, nos últimos dez anos, o mercado de capitais brasileiro, particularmente no seu segmento acionário, avançou consideravelmente. E, o Brasil tem dado passos fundamentais para a concretização desses avanços e consolidação de um novo ambiente.

O primeiro passo foi a conquista da estabilidade da moeda, que tem favorecido o mercado de capitais, pelo lado da institucionalização da poupança. A queda da inflação, ao eliminar o imposto inflacionário, estancou um mecanismo que retirava renda de toda a sociedade e particularmente dos mais pobres.

O segundo e importante passo é a evolução que se observa no setor privado, particularmente a crescente sofisticação da Bolsa e a grande evolução dos investidores institucionais, que aos poucos, como observa Nóbrega, “se preparam para reproduzir no país, o papel fundamental que seus similares exercem nas economias desenvolvidas” (NÓBREGA et al., 2000, p.10).

Além dos indicados outros fatores têm reforçado a tendência de crescimento no Brasil desses investidores. A expansão da classe média é um deles²⁸. Outro é o crescimento da previdência privada, em grande parte decorrente da percepção das dificuldades do sistema público. Some-se a estes fatores a novas tecnologias, que além de facilitar o acesso reduzem os custos de transação.

Por outro lado, a redução dívida do setor público fará com que a taxa básica de juros, a taxa SELIC, continue a cair, o que induzirá os investidores institucionais, nos próximos anos, de maneira mais intensa, a migrar dos

²⁸ De acordo com a FGV a classe média no Brasil, cujos salários estão entre R\$ 1000,00 e R\$ 4600,00, já representa 51% da população do país.

investimentos em títulos de renda fixa para o mercado acionário fortalecendo assim as aplicações na bolsa de valores, até porque o mercado de capitais no Brasil oferece um grande potencial, por ser mais avançado e se encontrar em melhor situação do que a maioria dos países asiáticos e os demais integrantes do grupo do BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China. De fato, esta participação dos investidores institucionais tem crescido, saltando de 5% do PIB em 1985 para 33% do PIB em 1999. Entre 2000 e 2007 o mercado de capitais brasileiro viveu uma extraordinária expansão, com as ofertas primárias de papéis saltando, neste período, de R\$ 19 bilhões para R\$ 112 bilhões, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 6.1 - Emissões primárias no mercado de capitais (em milhões de R\$ correntes).

| Ano | Ações | Debêntures | Notas Promissórias | FDICS * | Outros | Total |
|-----------------------|--------------|-------------------|---------------------------|----------------|---------------|--------------|
| 2000 | 1.410 | 8.748 | 7.591 | - | 1.290 | 19.039 |
| 2001 | 1.353 | 15.162 | 5.266 | - | 1.352 | 23.134 |
| 2002 | 1.050 | 14.636 | 3.876 | 200 | 1.562 | 21.324 |
| 2003 | 230 | 5.282 | 2.128 | 1.540 | 1.253 | 10.433 |
| 2004 | 4.470 | 9.614 | 2.241 | 5.135 | 2.984 | 24.444 |
| 2005 | 4.365 | 41.539 | 2.632 | 8.579 | 4.492 | 61.606 |
| 2006 | 14.223 | 69.464 | 5.279 | 12.777 | 8.434 | 110.177 |
| 2007 | 28.726 | 40.266 | 9.353 | 9.064 | 25.056 | 112.466 |
| Participação % | 25,5 | 35,8 | 8,3 | 8,1 | 22,3 | 100,0 |

Fonte: CVM, BNDES (2007). Elaboração Ronald Vasconcelos.

* Fundo de Investimento em Direitos Creditórios.

Para que este avanço fosse possível as bolsas de valores no Brasil experimentaram um grande processo de evolução, que terminou por

consolidar a Bolsa de Valores de São Paulo, a BOVESPA, como bolsa brasileira.

Com efeito, em 1890 surgiu a Bolsa Livre, que viria ser o embrião da Bolsa de Valores de São Paulo. Depois de várias transformações institucionais ao longo de décadas, a entidade que resultou, em 1967, passou a se chamar: BOVESPA. Até meados da década de 1960, a BOVESPA e as demais bolsas brasileiras eram entidades oficiais corporativas, vinculadas às secretarias de finanças de cada estado. Existiam então 27 bolsas de valores em todo o país.

Com as reformas do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais implementadas entre 1965 e 1966, as bolsas transformaram-se em associações civis sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Em 1972, a BOVESPA foi a primeira bolsa a implantar o pregão automatizado com disseminação on-line e em tempo real, através de uma rede de terminais por computador. Na década de 1980, foi implantado o Sistema de Operações por Telefone para as corretoras.

Contudo, as modificações e inovações mais significativas no processo de negociação aconteceram a partir de meados da década de 1990. Em 1997, foi implantado o novo sistema de negociação eletrônica, o Mega Bolsa, que ampliou o volume de processamento das transações. No fim desta década foram lançados os serviços Home Broker²⁹ e After-Market³⁰. No ano 2000, ocorre a integração de todas as bolsas brasileiras³¹, inclusive da Bolsa do Rio de Janeiro³², passando a BOVESPA a concentrar toda a negociação de ações no país.

Dando prosseguimento às inovações buscando tornar-se competitiva, e visando acompanhar as transformações do mercado internacional, a BOVESPA lançou, em 2001, o segmento denominado *Novo Mercado*, em que as empresas que fazem esta opção na abertura de capital se

²⁹ Serviço que permite ao investidor, por meio do site das corretoras, transmitir ordem de compra e venda diretamente ao Sistema de Negociação BOVESPA, sendo o único no mundo nesta modalidade.

³⁰ Inovação da BOVESPA, pioneira em termos mundiais, que oferece a sessão noturna de negociação eletrônica.

³¹ Neste processo as bolsas de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas-Espírito Santo-Brasília, Extremo Sul, Santos, Bahia-Sergipe-Alagoas, Pernambuco-Paraíba, Paraná, e a Bolsa Regional deixaram de negociar ações e mantiveram as atividades de prestação de serviços às suas praças.

³² A bolsa do Rio de Janeiro foi a primeira criada no país em 1845. Foi por muito tempo a mais importante, sendo testemunha de todos os eventos significativos da economia brasileira, como os primeiros leilões de privatização, que marcaram a guinada em direção à retirada de grandes setores do controle do Estado. Até 2002, esta Bolsa detinha o direito de administração e operacionalização do Sistema de Negociação dos Títulos Públicos, o SISBEX, que foram adquiridos pela Bolsa de Mercadorias & Futuro.

comprometem, voluntariamente, a adotar práticas de governança corporativa, mais rígidas que as cobradas pela legislação brasileira. Em seguida, em 2005, a BOVESPA se torna uma bolsa totalmente eletrônica. Em 2007, uma reestruturação resultou na BOVESPA Holding, que teve como subsidiárias a própria BOVESPA, responsável pelas operações do mercado e a Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia – CBLC³³. Mais recentemente, em março de 2008, aconteceu a fusão da BOVESPA com a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros – BM&F³⁴, tornando-se assim a segunda maior bolsa das Américas, em valor de mercado³⁵. Essa nova reestruturação societária consolidou o processo de desmutualização, permitindo que o acesso às negociações e demais serviços prestados pela Bolsa fossem desvinculados da propriedade das ações, pois no formato anterior apenas corretoras proprietárias podiam negociar na Bolsa. Após esta fusão a bolsa oficial do Brasil passa a denominar-se: BM&F BOVESPA SA.

Entre 2003 e 2008, a Bolsa brasileira desenvolveu-se como jamais fora visto, não apenas em termos de modernização dos processos de negociação e gestão, mas, principalmente, em decorrência do número de empresas que optaram pela abertura inicial de capital e pelo volume financeiro movimentado, que pulou de R\$ 207 bilhões em 2003 para R\$ 1,02 trilhões em 2007. Cada vez mais as empresas têm recorrido ao mercado de capitais como fonte de recursos a longo prazo para financiar suas atividades. Em 2007, o total de recursos captados chegou a R\$ 110,2 bilhões, o dobro dos desembolsos do BNDES. Em abril de 2008, já havia 450 empresas com títulos negociados na Bolsa, e em 20 de maio deste mesmo ano o índice IBOVESPA³⁶ atingiu o seu maior valor, fechando em 73.516 pontos, com um volume de ações negociadas de US\$ 4,2 milhões.

Após esse recorde a Bolsa brasileira sofreu uma forte retração em sua movimentação financeira, em razão da atual crise econômica, acompanhando a tendência internacional, mas, ainda assim, fechou o ano de

³³ É responsável pela liquidação de operações de todo o mercado de ações. Possui uma estrutura moderna e eficiente de cliring para atividades relacionadas à compensação, liquidação, custódia e controle de risco para os mercados à vista, à termo e de opções.

³⁴ Esta bolsa resultou da fusão, em 1991, da Bolsa de Mercadorias de São Paulo com a Bolsa Mercantil de Futuros. Trabalha com operações de compra e venda sob condição de entrega futura, na negociação de contratos agropecuários, como café, boi, soja, algodão, milho.

³⁵ Corresponde ao valor de mercado do conjunto das empresas na bolsa. O valor de mercado de uma empresa é representado pela cotação das suas ações em bolsa multiplicada pelo número total de ações que compõe seu capital. Para o cálculo do valor de mercado, devem ser consideradas as cotações em bolsa de cada tipo de ação (ordinárias e preferenciais), sendo ponderadas pelas quantidades de cada tipo no capital da empresa.

³⁶ É o índice da BOVESPA, indicativo do volume de títulos negociados. É composto pelas ações de 58 empresas com maior liquidez no mercado.

2008 com o IBOVESPA registrando uma pontuação da ordem dos 45.000 pontos. Diante dessa situação muitas empresas que estavam prestes a realizar o seu IPO – Initial Public Offerings, interromperam o processo, enquanto aguardam que as condições do mercado voltem a se estabilizar. Não obstante a atual crise, a Bolsa continua a ser a aplicação que oferece maior rentabilidade³⁷, cujo grande concorrente são os títulos do Tesouro Americano³⁸.

A participação dos investidores nas aplicações realizadas varia anualmente, para mais ou para menos. Os investidores estrangeiros lideram a movimentação financeira na BOVESPA, com percentuais que variam entre 35% e 30% do volume total. Em seguida vêm os investidores institucionais com percentuais entre 27% e 25%. As pessoas físicas ficam entre 25% e 22%, enquanto as instituições financeiras situam-se entre 12% e 10%. O percentual restante é dividido entre os demais investidores.

Um fator que contribuiu para o aumento do número de investidores, particularmente dos investidores individuais, foi o trabalho realizado, pela BOVESPA, de popularização do mercado de capitais³⁹. O resultado foi o aumento do número de clubes de investimentos (formados por trabalhadores que investem pequenas quantias por longo prazo), que hoje já ultrapassam mais de 1350 unidades.

Esse trabalho de popularização, além de ser relevante para o alargamento da base de investidores, contribuiu também para aumentar o número de empresas que abriram o capital, principalmente de empresas vindas de setores ainda com pouca presença na Bolsa, como as áreas de agropecuária, serviços, tecnologia e de prestação de serviços públicos, na qual já se encontram três Companhias Estaduais de Saneamento. Atualmente, os cinco setores com maior participação em termos de valor de mercado, são: instituições financeiras, com cerca de 20%; petróleo, gás e

³⁷ Apesar da crise econômica, nos primeiros quatro meses de 2009, o IBOVESPA chegou aos 50.669,78 pontos, acumulando uma valorização neste período de 34,94% no ano. Conforme matéria: Após instabilidade, BOVESPA sobe de novo e acumula ganho de 35% no ano. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/cotações/ultnot/2009/05/05/ult1918ul1987.jhtm?action=pt> Acesso em: 05/05/2009.

³⁸ Como observa Rocha (2007), estes títulos são considerados a aplicação de menor risco, quando esses últimos têm seus preços acrescidos pela elevação da taxa de juros os investidores correm para eles. Quando isso ocorre as bolsas caem, ou seja, as ações em sua maioria se desvalorizam.

³⁹ Este trabalho de popularização teve como objetivo atrair o pequeno investidor. Para tanto, foram feitos projetos como: BOVESPA vai à Praia, ao Clube e à Fábrica, entre outros destinos, que surpreenderam os mais céticos e foram responsáveis, nos últimos 5 anos, pela abertura dos atuais clubes de investimento registrados na BOVESPA. Além desses Projetos, o Educar, leva especialista da Bolsa a dar aulas de finanças em escolas, empresas e entidades de classe. Tem como finalidade falar sobre o mercado de capitais e ensinar a importância de poupar.

biocombustível, com 15%; telecomunicações, com 10%; mineração, com 10%; e energia elétrica, com 9,5%.

Desde o final de 2001, a BOVESPA disponibiliza às empresas quatro categorias de listagem para a realização de IPO, a saber: Novo Mercado, Nível 2, Nível 1 e Tradicional, pela ordem os níveis de governança os mais avançados. A adoção de boas regras de **governança corporativa**⁴⁰ tem sido o principal pré-requisito para uma emissão inicial de ações bem-sucedida. Por essa razão, a categoria Novo Mercado vem sendo a mais procurada pelas empresas que buscam recursos para financiar sua expansão. Em termos de valor patrimonial as empresas neste segmento já representam 53% do total, o que ratifica a preferência dos investidores, cada vez mais, pelos papéis de empresas com melhores práticas de governança.

O segmento Novo Mercado vem crescendo porque é o que oferece mais direitos e garantias, diminuindo o risco das aplicações. A principal inovação do segmento Novo Mercado é a proibição de emissão de ações preferenciais, ou seja, ações que não dão direito a voto do acionista. Entre as obrigações adicionais estão, entre outras: (i) extensão à todos os acionistas das mesmas condições obtidas pelos controladores quando da venda do controle da companhia, (ii) mandato unificado de um ano para todo o conselho de administração, (iii) disponibilização do balanço anual seguindo normas internacionais, (iv) ter um mínimo de 20% de membros independentes no conselho de administração, (v) adesão à câmara de arbitragem para resolução de conflitos societários.

A abertura de capital de uma empresa é uma decisão estratégica, que implica em custos e requer que a empresa se mostre sólida e ajustada ao seu mercado de atuação, apresentando bons resultados e indicadores de desempenho, de maneira a ser aprovada no rígido processo de análise prévia de sua situação pelos órgãos que cuidam do processo de regulação do mercado de valores mobiliários.

⁴⁰ É o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo o relacionamento entre os acionistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar o seu acesso ao mercado de capitais e contribuir para a sua perenidade. Os benefícios das boas práticas vão além da redução dos riscos ao acionista investidor. Sua adoção cria valor para a empresa, pois contribui para profissionalizar e disciplinar a gestão. São objetivos da governança corporativa: aumentar a transparência na relação entre investidores e o mercado; facilitar o acesso ao capital; obter vantagem competitiva; atrair investidores estrangeiros; zelar pelos direitos dos investidores minoritários; maior controle dos atos de gestão; elevar o potencial de valorização dos ativos; melhorar a relação com investidores e stakeholders; e evitar problemas éticos na administração.

O custo para a abertura de capital não é barato. Para a estruturação da oferta pública de ações o desembolso varia de R\$ 1,0 a R\$ 1,5 milhões. Os bancos e corretoras, também, cobram taxa de serviços que gira em torno de 5% do valor da captação. Além disso, a empresa precisa ter boa governança corporativa e obter lucros que lhe permita poder distribuir os dividendos com os acionistas. Do contrário, o preço das ações despencará e ela poderá não conseguir captar novos recursos. Estas condições chegam a inviabilizar a presença de um número maior de empresas no mercado de capitais, mas a BOVESPA vem desenvolvendo ações de maneira a dar suporte às empresas de menor porte que desejam migrar para a Bolsa de Valores.

No tocante à regulação, o mercado de capitais no Brasil é regulado pela Lei do Mercado de Valores Mobiliários, pela Lei das Sociedades por Ações⁴¹ e pela regulamentação expedida pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, pelo Conselho Monetário Nacional – CMN e pelo BACEN. Essas leis e regulamentos, entre outros aspectos, determinam as exigências de divulgação de informações, restrições à negociação e proteção aos acionistas minoritários. A CVM⁴² é o principal órgão, com autoridade para supervisionar e editar normas gerais sobre poder disciplinar e administração da bolsa de valores. O trabalho de regulação realizado por esta entidade e demais órgãos, se não é o melhor, apresenta elevado nível, e este fator tem sido um diferencial determinante do crescimento do mercado de capitais brasileiro, pela confiança que transmite aos investidores.

Além da credibilidade do sistema de regulação e da retomada do crescimento econômico verificado nos últimos anos, contribuiu para a ampliação do número de empresas que recorreram ao mercado de capitais, *o processo de privatização de importantes empresas do setor público e a venda pulverizadas de ações de empresas que continuaram sob controle do Estado*, como por exemplo: a Petrobrás e o Banco do Brasil.

Nesse contexto, um grande número de empresas públicas e privadas, prestadoras de serviços públicos, nos ramos da telefonia, petróleo e gás,

⁴¹ A versão original desta Lei (lei nº 6.404) data de 1976, e foi recentemente revista para dar conta das modificações que se faziam necessárias ao processo de privatização das empresas estatais e da expansão do mercado de capitais.

⁴² A CVM tem poderes para disciplinar, normalizar e fiscalizar a atuação dos diversos integrantes do mercado. Cabe a CVM, entre outras, disciplinar as seguintes matérias: registro de empresas; registro de distribuições de valores mobiliários; credenciamento de auditores independentes; organização, funcionamento das operações da bolsa; negociação e intermediação no mercado de valores mobiliários; administração de carteiras e a custódia de valores; suspensão ou cancelamento de registros, credenciamento e ou autorizações; suspensão de emissão, distribuição ou negociação de determinado valor.

energia elétrica e de transportes, fizeram ofertas públicas de ações na Bolsa de Valores, com o objetivo de captar recursos para a expansão de suas atividades. Na esteira desse processo, as três mais importantes companhias estaduais de saneamento do país, a SANEPAR, a SABESP e a COPASA, realizaram sua abertura de capital com a venda de ações na Bolsa de Valores.

A SANEPAR foi a primeira CESB a abrir seu capital. Em 1998, o governo do Estado do Paraná alienou 39,7% do capital da empresa, através da venda em leilão, em um lote único, pelo preço de R\$ 249,28 milhões. As ações foram adquiridas pelo Consórcio Holding Dominó SA, formado pelas empresas: Vivendi, que ficou com 41,38% do lote de ações vendidas; Construtora Andrade Gutierrez, com 37,93%; e a COPEL – Companhia Paranaense de Energia, a quem coube 20,69%. O Governo do Paraná ficou com 60,29% do capital votante.

Os recursos adquiridos foram utilizados em investimentos da empresa visando ampliar a oferta dos serviços de água e esgotos à população do Paraná. Porém, *o objetivo principal da operação foi à associação com um parceiro estratégico privado*, buscando com isso obter maior agilidade em suas ações, elevar o nível tecnológico e incorporar procedimentos e práticas de gestão administrativa arraigadas no setor privado, visando aumentar o nível de eficiência.

Em 2000, a SANEPAR realizou sua abertura de capital, e em 2002, obteve registro definitivo na BOVESPA, objetivando realizar uma oferta secundária de ações, de forma pulverizada⁴³. Porém, com a mudança de administração o governador Roberto Requião, após assumir, em fevereiro de 2003, tentou reaver o controle total da Companhia, e para tanto, editou um decreto suspendendo o acordo entre acionistas.

A justificativa era de que “não se podia admitir que o lucro fosse feito às custas da miséria”. Esta miséria se resumia no seguinte argumento: “a negação de um serviço público de qualidade, preço alto das tarifas e falta de investimento”⁴⁴. Embora houvesse uma acusação de dividendos indevidos, não é difícil escapar da conclusão de que o governo foi embalado por uma conduta populista, e foi animado menos pela miséria do que por uma busca em elevar a sua popularidade. Pois, além de gerar mais

⁴³ Com estas operações a intenção do governo Jaime Lerner era transformar todas as ações da SANEPAR em ações ordinárias, incluindo um tag along, com o que equipararia todos os acionistas em direitos. Estas mudanças serviriam para que a empresa subisse do Nível 1 da BOVESPA para o Novo Mercado.

⁴⁴ Conforme matéria disponível em: <http://www.acaoereacao.net/sane0105a.h>.

dividendos para o Estado, o aumento no lucro não daria à SANEPAR mais condições de investir para aliviar a miséria?

A questão foi parar na justiça e em julho de 2004, houve a decisão do Superior Tribunal de Justiça, que restabeleceu o acordo de acionistas. O governo ainda tentou insistir na ‘tecla’ e os ânimos só vieram a se acalmar com a saída do Consórcio da multinacional Vivendi. Após isso, a empreiteira Andrade Gutierrez, uma empresa do Paraná, usou de sua influência política e restabeleceu a normalidade na administração da SANEPAR.

Entretanto, este imbróglio veio impedir uma presença mais firme da SANEPAR no mercado de capitais. Ainda assim, esta Companhia realizou, em 2002, a emissões de debêntures⁴⁵, com a colocação em mercado de quatro séries, com valor nominal unitário de um milhão de reais, sendo a 1ª Série, com 95 debêntures, em 20/12/2002; a 2ª Série, com 55 debêntures, em 06/06/2003; a 3ª Série, com 50 debêntures, em 28/07/2005; e a 4ª Série, com 20 debêntures, em 29/04/2008. Essas debêntures foram do tipo simples, nominativas escriturais, sem emissão de certificados, não endossáveis e não conversíveis em ações, com garantia flutuante, nos termos da Lei nº 6.404/76 (Lei das Sas) e garantia adicional de vinculação de 20% da receita arrecadada. Nestas operações a SANEPAR arrecadou um total de recursos da ordem de R\$ 220 milhões, que foram utilizados na ampliação dos serviços de esgotos e no Programa de Saneamento Ambiental do Paraná - PARANASAN, destinado a ampliar os serviços de saneamento no interior do Estado.

A oferta inicial de ações da SABESP no mercado de capitais se deu em 2002. Foi motivada pela necessidade de captação de recursos privados para levar adiante o seu plano de investimentos, e decorreu da dificuldade em captar recursos de origem pública, diante dos limites impostos pelo governo federal para o controle do déficit fiscal. Como observa Dalmo Nogueira Filho, “além de poucos recursos, o processo de financiamento e aprovação levava, em média, quatro anos. Incompatível com a urgência das demandas. Assim, o governo paulista, teve que buscar o equilíbrio entre os setores público - serviço essencial - e o privado - eficiência e geração de recursos” (NOGUEIRA FILHO, 2006, p.01).

⁴⁵ A finalidade deste tipo de investimento é a de satisfazer, de maneira mais econômica, às necessidades financeiras das empresas, evitando com isso os contra-tempos das constantes e caras operações de curto prazo junto ao mercado financeiro. As principais vantagens oferecidas pelas debêntures, entre outras, são: ser uma opção de financiamento de longo prazo; propiciar a captação de grandes volumes de capital; atingir investidores de grande capacidade financeira como os institucionais; não implica em alteração do controle acionário; apresenta custos mais baixo que os demais financiamentos de capital, obtidos junto aos bancos de investimento; e os juros e prêmios pagos são dedutíveis como despesa da emissora.

Com efeito, em 1995, a situação da SABESP era bastante desafiadora, face às dívidas e o baixo desempenho da empresa. O primeiro passo para reverter essa situação foi implementar a profissionalização da gestão, livre de imposições políticas. A empresa também estabeleceu como metas, o abastecimento de água até 2008 de 100% da população dos 368 municípios então por ela atendidos e elevar os índices de coleta e tratamento de esgotos para 86% e 75%, respectivamente. Com o trabalho de profissionalização da gestão, os resultados começaram a se tornar realidade em termos de melhoria de seus níveis de eficiência⁴⁶. Mas a dificuldade que persistia era como tornar suas metas em realidade se os excedentes que sobravam eram insuficientes e o seu principal acionista, o Governo do Estado de São Paulo, estava com sua capacidade de investir esgotada, o que lhe impedia inclusive de captar recursos nos bancos oficiais. A saída desse impasse foi buscar novas fontes de financiamento nos mercados nacional e internacional.

Nesta direção, o Governo do Estado, que já havia realizado a abertura oficial de capital de sua Companhia Estadual de Saneamento, na BOVESPA desde 1994, realizou a primeira oferta pública de ações da SABESP, reduzindo sua participação no controle acionário da empresa de 88,3% para 71,5%. Nessa operação foram ofertadas 4.780.260.000 ações, sendo 27,8% negociadas na BOVESPA e 21,9% na Bolsa de Nova Iorque, com o que o governo obteve R\$527,26 milhões, para ampliar os investimentos da Companhia. Neste processo de venda das ações, a SABESP foi a primeira empresa estatal a entrar na Bolsa listada na categoria Novo Mercado.

Posteriormente, em 2004, o governo paulista fez uma oferta secundária de ações da SABESP, reduzindo sua participação no capital da empresa para os atuais 50,3%. Foram vendidas 6.063.161.937 ações, tendo arrecadado R\$ 687, 98 milhões.

Além dessas vendas de ações, a SABESP realizou, entre 1994 e 2008, nove emissões de debêntures, com o que captou cerca de R\$ 3,17 bilhões. A tabela apresentada a seguir mostra a quantidade de debêntures negociadas e o valor captado em cada emissão, com sua respectiva data de resgate. No conjunto dessas operações a SABESP captou no mercado de

⁴⁶ Neste processo a SABESP, além de elevar o seu nível de desempenho, transformou-se a maior empresa de saneamento do país. E, recentemente, abriu o seu campo de atuação, o que lhe permite atuar fora dos limites do Estado de São Paulo, e até do país. Neste sentido, a SABESP já celebrou alguns convênios de assessoria técnica e operacional com algumas prefeituras e empresas estaduais de saneamento.

capitais cerca de R\$ 4,38 bilhões, que foram utilizados em investimentos e na amortização de suas dívidas.

Tabela 6.2 - Debêntures Emitidas pela SABESP.

| EMIÇÃO | DATA | VALOR R\$ x 10⁶ | RESGATE |
|--------------------|-------------|-----------------------------------|----------------|
| Primeira* 1ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/05/96 |
| Primeira 2ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/06/96 |
| Primeira 3ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/07/96 |
| Primeira 4ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/08/96 |
| Primeira 5ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/10/96 |
| Primeira 6ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/11/96 |
| Primeira 7ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/12/96 |
| Primeira 8ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/01/97 |
| Primeira 9ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/02/97 |
| Primeira 10ª série | 01/04/94 | 4,430 | 01/04/97 |
| Segunda | 01/09/94 | 200,00 | 30/04/98 |
| Terceira 1ª série | 01/02/99 | 115,00 | 24/09/04 |
| Terceira 2ª série | 01/02/99 | 115,00 | 24/09/04 |
| Terceira 3ª série | 01/02/99 | 115,00 | 24/09/04 |
| Terceira 4ª série | 01/02/99 | 51,666 | 24/09/04 |
| Terceira 5ª série | 01/02/99 | 16,428 | 24/09/04 |
| Quarta | 01/04/01 | 300,00 | 15/12/06 |
| Quinta 1ª Série | 01/04/02 | 313,72 | 01/03/07 |
| Quinta 2ª Série | 01/04/02 | 86,28 | 01/03/07 |
| Sexta 1ª Série | 01/09/04 | 231,813 | 01/09/07 |
| Sexta 2ª Série | 01/09/04 | 188,267 | 01/09/09 |
| Sexta 3ª Série | 01/09/04 | 179,52 | 01/09/10 |
| Sétima 1ª Série | 01/03/05 | 200,00 | 01/03/09 |
| Sétima 2ª Série | 01/03/05 | 100,00 | 01/03/10 |
| Oitava 1ª Série | 01/06/05 | 350,00 | 01/06/09 |
| Oitava 2ª Série | 01/06/05 | 350,00 | 01/06/11 |
| Nona 1ª Série | 15/10/08 | 100,00 | 15/10/13 |
| Nona 1ª Série | 15/10/08 | 120,00 | 15/10/15 |
| TOTAL R\$ | - | 3.177,00 | - |

Fonte: SABESP (2009), elaboração Ronald Vasconcelos. *Esta emissão foi feita inicialmente em Cruzeiros no valor de Cr\$ 44.300.000.000,00

O caminho da transição realizado pela SABESP levou a Companhia a integrar o seleto grupo das empresas na Bolsa de Valores listadas no Novo Mercado, no qual o valor das ações das empresas, pela maior segurança oferecida ao investidor, tende a aumentar, elevando assim o valor da própria empresa. O selo de qualidade denominado Novo Mercado representa um sinal de maturidade das estatais, particularmente da SABESP. De acordo com Montoro Filho, participando do Novo Mercado, “pela primeira vez [as estatais] têm a possibilidade de transformar-se em empresas públicas, onde o controle social de sua administração se faz com regras claras e transparentes.

A regulamentação do Novo Mercado – com regras claras de governança corporativa, normas explícitas de transparências das demonstrações contábeis, participação de acionistas minoritários nos órgãos de direção e fiscalização da empresa, e mecanismos ágeis de resolução de conflitos entre sócios – permite estabelecer o controle da sociedade sobre a estatal. Isso inibe ou talvez até elimine a possibilidade de uso eleitoreiro ou político partidário da estatal” (MONTORO FILHO, 2002, p.2).

Acompanhando a trilha de renovação seguida pela SABESP, o governo de Minas Gerais, a partir de 2003, adotou uma série de medidas administrativas visando alcançar o equilíbrio nas contas da COPASA. De acordo com o governador Aécio Neves, “em janeiro de 2003, a COPASA apresentava resultados negativos por mais de uma década. A solução foi buscar o equilíbrio da operação da empresa, estabelecendo metas, que foram atingidas após as medidas administrativas adotadas - **choque de gestão**. Com isso a COPASA apresentou resultados positivos já no primeiro ano, e desde então, a empresa só vem crescendo. Tornou-se hoje [2006] a terceira maior em receita líquida, e vem sendo considerada a melhor em eficiência, rentabilidade e credibilidade, o que pode ser comprovado pelos inúmeros prêmios que obteve em 2005” (NEVES, 2006, p.01).

Com efeito, o trabalho de recuperação da COPASA levou a empresa a inverter uma rota de resultados negativos por um caminho bem-sucedido, com resultados positivos⁴⁷. Voltou a obter lucro, retomou os investimentos, aumentou o número de concessões municipais e ampliou a oferta dos serviços de água e esgotos. Esses resultados levaram a empresa a ser bem acolhida em sua estréia no mercado de capitais, visando alavancar novos recursos para expandir seus investimentos.

Em fevereiro de 2006, a COPASA lançou, pela primeira vez, ações na BOVESPA. Já ingressou no segmento Novo Mercado. Nesta operação a COPASA fez uma distribuição primária de 34,6 milhões de ações a R\$ 23,50. No encerramento desta oferta inicial a empresa captou R\$ 813 milhões. Os recursos obtidos nesta captação foram destinados às seguintes aplicações: 45% investidos nos sistemas de água e esgotos já em operação; 25% na expansão dos sistemas de esgotos onde a empresa já havia feito a distribuição de água; 20% para atender novas localidades em que a COPASA ainda não operava; e 10% para capital de giro.

⁴⁷ A empresa tem no momento (2008) um índice de inadimplência de 2%, contra a média de 11% do mercado e o menor índice de desperdício de água. Sua dívida corresponde a 40% do patrimônio líquido. Além disso, ampliou em 2,5 milhões o número de pessoas atendidas mantendo os mesmos 12,2 mil funcionários que tinha em 2002.

O controle da Companhia continuou com o governo de Minas Gerais, que passou a deter 59,77% das ações ordinárias – ON, das quais a CODEMIG - Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, pertencente ao Governo do Estado, dispunha de 6,64% das ações, por subscrição mediante integralização para aumentar seu capital. A Prefeitura de Belo Horizonte passou a ser o segundo maior acionista, com 9,67% do capital da COPASA e a administradora americana de fundos Capital Group International a deter outros 5,01%, sendo o restante pulverizado entre os demais acionistas.

Dois anos após a primeira oferta de ações, a COPASA realizou uma oferta secundária, que movimentou R\$ 460 milhões na BOVESPA. Ao todo foram vendidas as ações pertencentes à Prefeitura de Belo Horizonte e à CODEMIG, sendo distribuídas ao público 18.776.521 ações a R\$ 24,50, número que já conta com o lote suplementar, utilizado para atender ao excesso de demanda.

O município de Belo Horizonte vendeu 11.134.984 ações, e embolsou R\$ 272 milhões. Pelo acordo de acionistas foi concedido direito de preferência ao Estado de Minas Gerais, que renunciou deste direito. A CODEMIG ofertou 7.641.537 ações, que lhe renderam R\$ 188 milhões. Com a oferta, os dois acionistas deixaram de possuir parte do capital da COPASA, que continuou sendo controlada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, que detém 53,13% das ações da empresa. Nesta venda, os investidores estrangeiros foram os principais interessados, adquirindo 77% das ações ofertadas. Os fundos de investimento ficaram com 14% das ações vendidas e 747 pessoas físicas arremataram o restante.

Nesta última transação é importante chamar atenção para a aparente contradição: a Prefeitura de Belo Horizonte, na ocasião governada pelo partido dos trabalhadores, que defende incondicionalmente a tese da municipalização dos serviços de saneamento, preferiu abrir mão do capital que detinha na COPASA – empresa estadual responsável pela concessão dos serviços na capital das Minas Gerais – para captar recursos na Bolsa de Valores, que foram investidos em ações da Prefeitura no território municipal. Obviamente, ao abrir mão do poder econômico que detinha na COPASA, a Prefeitura estava consciente de não estar renunciando ao controle da gestão dos serviços de saneamento na capital mineira.

Além das ofertas públicas de ações anteriormente referidas, a COPASA realizou três emissões de debêntures, conforme discriminação a seguir:

- a) 1ª Emissão - Composta por 300 debêntures da espécie com garantia flutuante, com valor nominal unitário de R\$1,0 milhão, totalizando R\$300,00 milhões, em 12 séries, todas emitidas, no valor de R\$25,00 milhões cada. A data de emissão foi 15 de junho de 2004 e o vencimento final dar-se-á em 15 de julho de 2014. A emissão é privada mediante subscrição exclusiva do BNDES;
- b) 2ª Emissão - Conversíveis em Ações, composta por 1.130.000 debêntures da espécie com garantia flutuante, com valor nominal unitário de R\$124,80, totalizando R\$141,00 milhões, em série única. A data de emissão foi 01 de junho de 2007 e o vencimento final dar-se-á em 01 de junho de 2013. A emissão é privada, e foi concedido direito de preferência aos nossos acionistas para a subscrição das debêntures;
- c) 3ª Emissão - Debêntures Simples, composta por até 450 debêntures da espécie com garantia flutuante e com cessão e vinculação de recebíveis, com valor nominal unitário de R\$1,0 milhão, totalizando R\$450,00 milhões, em 18 séries, no valor de R\$25,00 milhões cada. A data de emissão foi 06 de dezembro de 2007, e o prazo para subscrição é de até 30 meses a partir da data de emissão. O vencimento final dar-se-á em 15 de dezembro de 2019. A emissão é privada mediante subscrição exclusiva do BNDES.

Os recursos obtidos por meio dessas três emissões de debêntures foram destinados ao financiamento do projeto de ampliação e implantação de estações de tratamento de água e esgotos, otimização das operações, com melhoria no controle de redução de perdas e modernização dos sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água das áreas de concessão da COPASA, bem como de investimentos nas novas concessões e no desenvolvimento institucional.

Desde o momento inicial em que realizaram a abertura de capital, as três empresas de saneamento em foco, conseguiram captar no mercado de capitais, com a oferta pública de ações e com a emissão de debêntures, recursos da seguinte ordem: SANEPAR, R\$ 469 milhões; SABESP, R\$ 4,38 bilhões, COPASA, R\$1,89 bilhões, que foram utilizados nos investimentos para ampliar a oferta dos serviços prestados.

Entretanto, o fato de estarem na Bolsa de Valores, não levou as empresas a abandonarem as demais fontes de recursos. Assim, a captação de recursos continua sendo feita explorando todos os mecanismos financeiros disponíveis, entre eles: os recursos disponibilizados pelas fontes públicas, as parcerias público-privadas e o próprio mercado de capitais.

Um aspecto adicional a ser observado é que, embora tenham realizado a abertura do capital, o controle acionário das três empresas continuou sendo exercido pelos respectivos governos estaduais; porém sem a necessidade de manter a participação majoritária de mais de dois terços das ações. Esta tem sido uma decisão estratégica, que decorre da importância atribuída pelos governos estaduais à presença do Estado na universalização dos serviços de saneamento.

A distribuição de dividendos sobre o lucro líquido, dentro do que estabelece a lei, é um fator que pode ser considerado negativo, por reduzir os excedentes gerados. Por essa razão, as três empresas de saneamento no mercado de capitais têm adotado a estratégia de restringir o pagamento aos acionistas do percentual mínimo de 25% do lucro líquido. Os acionistas aceitam este percentual de dividendos com normalidade, pois é comum uma empresa pagar o mínimo de dividendos quando está buscando recursos para investir. O acionista costuma olhar não apenas os dividendos, mas também o potencial da empresa, que está investindo para crescer, o que acarretará resultados futuros melhores, fazendo-os ganhar mais pela valorização de suas ações.

No mercado de capitais, as ações das empresas de saneamento têm tido uma boa aceitação, figurando na lista das 100 mais procuradas (índice IBrX-100 da BOVESPA), com a COPASA, pelos seus bons resultados, situando-se na lista das 25 primeiras. Um aspecto que tem contribuído para a procura das ações das empresas de saneamento é o fato de apresentarem baixo risco para o investidor, uma vez que a oferta tem demanda garantida e o preço dos serviços prestados é tabelado. Isto implica em dizer que, os investidores ficam atraído por este tipo de empresa por ser considerada entre as menos cíclicas da Bolsa, pois dificilmente seus clientes residenciais, o principal segmento das empresas, vão cortar significativamente o consumo, mesmo em tempos difíceis. Por isso, as companhias de saneamento são empresas cujas atividades enquadram-se entre as mais estáveis, que tendem a subir menos na alta do mercado, mas também a cair menos nas baixas.

O fato de, tanto a SABESP quanto a COPASA, estarem listadas no Novo Mercado contribuiu adicionalmente para valorização das ações destas companhias no mercado de capitais, pois as empresas que integram este segmento são obrigadas a adotar boas práticas de governança, o que traz garantia aos investidores de que serão tratados como parceiros de verdade, dando-lhes, além do direito de votar nas decisões das assembleias gerais, a ter acesso as informações de modo a lhes permitir acompanhar e fiscalizar o

seu investimento. Como aponta Siqueira, a adoção de governança corporativa tem sido o principal pré-requisito para a negociação bem-sucedida de ações. “Atualmente, o investidor, principalmente o estrangeiro, antes mesmo de querer saber sobre a comunicação com os investidores, a assessoria para a emissão de papéis ou sobre o histórico financeiro da companhia já pergunta direto se a empresa faz parte do Novo Mercado” (SIQUEIRA, 2006, p.2).

Ao migrarem para o mercado de capitais as empresas de saneamento foram bastante beneficiadas, além do montante de recursos obtidos e dos efeitos indiretos decorrentes da necessidade de continuarem mantendo um elevado nível de gestão, a presença destas empresas na Bolsa lhes permitiu captar recursos a custo mais baixo que os dos bancos oficiais, como também de captar recursos para financiar projetos que não se enquadram nas linhas das liberações dos programas oficiais. Além disso, com um custo de capital menor, o retorno de projetos que anteriormente poderiam não ser atrativos passa a superar o custo de financiamento, abrindo um leque maior de oportunidades de investimentos para as empresas. Outro efeito positivo, decorrente dessa redução do custo de capital nas empresas de saneamento mantenedoras de certo grau de endividamento, é que a abertura de capital confere um equilíbrio à estrutura de capital, balanceando o uso do crédito e do capital próprio.

De resto, a evolução da Bolsa de Valores, tornando-se, nos últimos anos, o principal mecanismo de financiamento das empresas brasileiras, aliado à elevação do desempenho das três empresas de saneamento que migraram para o mercado de capitais, possibilitou a captação de recursos em montante considerável e *abriu o caminho do mercado de capitais para as demais empresas do Setor de Saneamento*.

A abertura desse caminho será favorecida nos próximos anos pela queda dos juros já em curso, o que elevará a valorização do conceito de aplicação em Bolsa. Este processo levará o investidor para aplicações nos papéis das empresas em geral e das CESBs em particular. Os juros menores tenderão a aumentar o lucro das empresas, levando-as a pagar mais dividendos. E, como estes são isentos de imposto de renda, o investidor estará recebendo um percentual integral do lucro das companhias. Como Observa Cavalcanti, com a queda dos juros “abre-se um novo cenário para aplicações nos títulos de renda variável como os da Bolsa, substituindo os de renda fixa como predomina hoje. Abre-se a perspectiva de se investir diretamente na produção. [...] E será fortalecido o conceito do investidor na

produção que gera emprego, renda, impostos, e crescimento econômico em aplicações de longo prazo e melhor remuneração” (CAVALCANTI, 2009, p.2).

Com efeito, a análise desenvolvida neste estudo nos permite afirmar que a Bolsa de Valores, enquanto mecanismo de financiamento, poderá perfeitamente *ser aproveitada pelas demais companhias estaduais de saneamento básico do país, como fonte de recursos para seus planos de investimento visando a universalização dos serviços*; como aliás já fizeram as empresas do setor de energia elétrica, que hoje somam 34 companhias na Bolsa de Valores. Para tanto, estas empresas precisam enfrentar primeiramente a questão da melhoria da gestão, que envolve entre outros aspectos: profissionalização administrativa, maior governança, elevação do nível de capacitação técnica, ganho de eficiência e produtividade, diminuição da inadimplência e do desperdício, e ainda redução do perfil da dívida.

Decididas a seguir este caminho, *11 empresas do Setor já vêm se preparando para abrir o capital em Bolsa*. Como exemplo pode-se citar a COMPESA, cuja abertura de capital está prevista para se realizar em setembro de 2009. Para isso a empresa vem há dois anos se estruturando, para fazer uma oferta pública inicial de 30% de suas ações, com o que pretende liquidar sua dívida com a CEF no valor de R\$ 334 milhões, sem contrair novos empréstimos, que pagam juros e com os quais a empresa aumenta as suas dívidas⁴⁸.

Por sua vez, a CEF vem há cerca de dois anos reestruturando toda sua área de financiamento ao Setor de Saneamento para que, neste período pós-aprovação da nova Política, esta sua área possa ganhar mais agilidade e diversificar as fontes de recursos. De acordo com o Gerente Nacional de Saneamento e Infra-estrutura, Oswaldo Serrano de Oliveira, a idéia da CEF é mudar a filosofia de concessão do crédito. “Estamos nos preparando através de uma reestruturação muito forte, buscando novas fontes de recursos que poderão ser canalizadas para investimento, além do FGTS. [...] Estudos vêm sendo realizados, com representantes de setores do **mercado de capitais** e dos fundos de pensão, de maneira a captar e canalizar esses recursos para o

⁴⁸ Conforme matéria disponível em:

<http://www2.portaltransparencia.pe.gov.br/web/transparencia/exibirartigo?companyId=communis> Acesso em: 31/03/2009.

Setor de Saneamento através de parcerias⁴⁹, (REVISTA BRASILEIRA DE SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE, 2006, p.40).

Nesta mesma direção, o Conselho Curador do FGTS quer que o Fundo deixe de ser apenas um agente financiador e assuma a posição de **investidor direto**. Diagnóstico realizado pelo CCFGTS deu conta que apenas sete CESBs possuem atualmente condições de tomar financiamento, distorção que tem empacado os recursos disponibilizados para investimentos em água e esgoto, porque tais recursos não estão sendo captados por problemas de gestão das empresas. Nas empresas em piores situações, *o cruzamento das receitas com as necessidades de investimento mostrou que não dá para recuperar o Setor apenas com recursos de financiamento*.

Para contornar esta questão, a proposta do CCFGTS não é apenas conseguir liberar recursos para as empresas com grande grau de endividamento, mas garantir a boa gestão dos recursos. Neste sentido, o CCFGTS está elaborando um Plano de Reestruturação do Setor⁵⁰, que dispõe de duas frentes. Uma voltada para as empresas financeiramente saudáveis, cuja providência é fazer a aquisição de debêntures e FDICs dessas empresas, entre outros instrumentos do mercado de capitais, que seriam adquiridos pelo FGTS em condições iguais ou melhores que aquelas oferecidas pelo mercado.

A outra frente é a compra de até 49% das ações das empresas com grandes problemas de gestão e endividamento. Essa aquisição seria feita por meio de uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, formada por um fundo de investimento em participações – FIP, contando com 90% dos recursos do FGTS e mais um co-investidor privado, que terá a função de trazer expertise ao negócio. O FIP a ser criado seria capitalizado a partir dos recursos do recém-criado Fundo de Investimento em Infra-estrutura do FGTS. O FGTS deverá ter participação no controle da empresa igual ao acionista principal, e além dos investimentos a participação do FGTS abrangerá a reestruturação administrativa, reorganização dos negócios, estabelecimento de governança corporativa e definição da futura abertura de capital. Em suma, a estratégia é se tornar sócio da empresa, investir por um determinado período e prepará-la para vender as suas ações valorizadas no mercado de capitais.

Em resumo, corroborando com a hipótese investigada neste estudo, tanto a Caixa Econômica Federal quanto o Conselho Curador do FGTS já

⁴⁹ Ver Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente, julho/setembro de 2006.

⁵⁰ Conforme Camaroto, Murilo (2008).

compreenderam que a solução para o financiamento das empresas do Setor passa, na conjuntura atual, pela migração das CESBs para o mercado de capitais, daí estarem formulando propostas para induzir estas empresas a trilharem este caminho.

É importante destacar ainda que, a estratégia de migração das empresas de saneamento para o mercado de capitais não é uma alternativa concorrente com a realização de PPPs ou qualquer outra forma de investimento no Setor, que poderão continuar sendo utilizadas a depender da opção que se mostre mais vantajosa.

Por fim, cumpre ressaltar que embora sejam poucos e recentes os casos tomados como exemplos, tanto de PPPs quanto de companhias de saneamento na Bolsa de Valores, as experiências já realizadas no Brasil e outras semelhantes no exterior, são um indicativo de que estas duas modalidades de parceria com a iniciativa privada têm um campo fértil para germinar e crescer nos próximos anos, mormente quando se tem como objetivo atingir a meta da universalização dos serviços de saneamento.

CONCLUSÕES

Este trabalho buscou discutir a questão do financiamento dos serviços de saneamento no Brasil, tendo como finalidade a universalização e a conseqüente necessidade de mobilização de um montante de recursos da ordem de R\$ 178 bilhões, num intervalo de tempo de 20 anos, o que se revelou um desafio extraordinário dado o contexto de crise fiscal do Estado e da significativa redução dos investimentos no Setor de Saneamento.

Inicialmente cabe destacar, a partir da análise realizada, que foi a **crise fiscal** o principal elemento que induziu a ruptura do processo da intervenção estatal no Brasil baseado no paradigma keynesiano, aliada às mudanças de natureza estruturais que ocorreram em todo o mundo e rebateram-se sobre o país, em especial: o fenômeno da globalização econômica e a crise ambiental, particularmente a crise da água; fatores que combinados têm sido responsáveis pelas transformações em curso do papel do Estado, ora levando-o a assumir novas funções (como o planejamento e controle dos recursos ambientais), ora fazendo-o desincumbir-se de velhas atribuições (como o financiamento de bens públicos), ora ainda alterando sua forma da intervenção (através da celebração de parcerias com o setor privado).

Assim se pode inferir porque: em primeiro lugar, a crise fiscal foi o principal fator de diminuição do investimento do setor público, que reduziu nos últimos anos o investimento governamental a cerca de 1,1% do PIB; em segundo lugar, contribuiu decisivamente para o esgotamento de uma série de políticas públicas levadas a efeito no país no período anterior ao da redemocratização, entre as quais: o PLANASA para o Setor de Saneamento, baseada em forte intervenção do Estado brasileiro, no planejamento, execução e financiamento dos serviços; em terceiro lugar, no caso particular do Setor de Saneamento concorreu direta e indiretamente para definição dos novos desafios, entre os quais se destacam: o estabelecimento da regulação, a elevação do nível de eficiência das empresas do Setor e a viabilização dos investimentos necessários ao atendimento pleno, desafios que, por se apresentarem imbricados entre si, dificultam fortemente a viabilização dos financiamentos; em quarto lugar, serviu de indutor à participação da iniciativa privada na provisão de bens públicos, como os serviços de saneamento, para o que foi criado uma série de mecanismos e novos institutos legais de modo a permitir um compartilhamento de atividades com o setor privado, entre os quais merecem registro: a concessão de serviços

públicos, a terceirização, a parceria público-privada e a oferta pública de títulos das empresas de saneamento no mercado de capitais.

O exame da hipótese levantada na pesquisa nos conduziu inicialmente a considerar a necessidade de examinar como vem ocorrendo a participação da iniciativa privada no Setor de Saneamento, e qual é a situação, no momento atual, das companhias estaduais de saneamento, em termos, principalmente, da condição econômico-financeira dessas empresas.

No que diz respeito ao exame do primeiro aspecto, o estudo revelou que, o processo de transferência dos serviços de saneamento ao setor privado, iniciado em 1995, hoje já se estende por treze estados da federação, estando as concessionárias privadas presentes em 210 municípios do país, atendendo a um contingente populacional de aproximadamente 9,0 milhões de pessoas, que representa 4,7% da população brasileira.

Por sua vez, na grande maioria dos contratos firmados, em período recente, com a iniciativa privada existiu uma tendência de se privilegiar as concessões plenas ou concessões parciais do tipo BOT. Ainda assim, existe uma proporção não desprezível de contratos de operação e manutenção, na modalidade Terceirização, que não aportam recursos, mas que tenderão a aumentar, pois acenam com uma possibilidade de gestão dos serviços mais eficiente. Além disso, esse tipo de contrato é interessante às empresas privadas porque não impõe um alto investimento inicial e se torna vantajoso pelo baixíssimo risco.

Não obstante os avanços registrados, o estudo apontou um conjunto de obstáculos de natureza política, econômica e institucional de difícil superação, que têm se apresentado como barreira à ampliação da participação da iniciativa privada no Setor.

Do ponto de vista *institucional*, uma barreira inicial à ampliação da participação da iniciativa privada está na dificuldade que teria a maioria dos municípios brasileiros para romperem seus atuais contratos de concessões com as CESBs e repassá-los a um prestador de serviço privado, devido aos custos políticos e financeiros, além do legado da política prévia, no caso o PLANASA implementado pelas CESBs, que através do mecanismo dos subsídios cruzados levou os serviços às áreas menos rentáveis. Logo, nesta situação, os municípios teriam que arcar com altos custos indenizatórios e passariam a ser responsáveis direta ou indiretamente pela gestão dos serviços e pelos novos investimentos, o que explica a razão da maioria dos municípios ter rechaçado alternativa nesta direção.

Um segundo nível de obstáculo, de *natureza política*, diz respeito às reações corporativas e de natureza ideológica de agentes governamentais, sindicatos, associações profissionais e ONGs ligadas à questão do saneamento que reagem fortemente a participação da iniciativa privada, por motivações próprias. Assim, adotam uma postura que se aproxima de algo como um *fundamentalismo de Estado*, fingindo desconhecer que não caberá ao setor privado, mas ao Estado desempenhar o papel de protagonista no desenvolvimento do Setor de Saneamento no Brasil. Pois, qualquer análise consistente sobre o Setor, revela que caberá ao Estado brasileiro, não apenas a responsabilidade de investir diretamente na melhoria e ampliação do acesso, mas também favorecer o aumento do capital privado, onde este for viável e a capacidade do setor público estiver comprometida, sob condições institucionais que permitam minimizar riscos e maximizar oportunidades para que todas as partes (poder público, empresa privada, usuários e grupos de interesse) possam sair ganhando.

Um outro nível de obstáculo à participação da iniciativa privada está na questão da *regulação dos serviços*, pois há consenso que a falta de regulação nos serviços prestados pelas CESBs resultou, por um lado, em serviços com baixo nível de eficiência, e por outro, no desequilíbrio econômico-financeiro das concessões públicas, decorrente da falta de aplicação de regras adequadas de tarifação e de seu uso político como fator de amortecimento do índice de inflação. Por essa razão, existe o receio de que esta situação venha a ser repetida nas concessões privadas, do que decorre a necessidade do Estado estabelecer a regulação como condição de controle dos serviços, por meio da criação de entes reguladores devidamente preparados para o exercício desta função.

No que tange aos obstáculos de *natureza econômica*, o estudo apontou que há uma tendência de que nos municípios menores e com maior contingente de população de baixa renda os serviços sejam considerados inviáveis. De fato, do número total de municípios brasileiros, 5247 (cerca de 94%) com população menor que 50 mil habitantes, apresentam sistemas em sua maioria deficitários, incapazes de prover, por seus próprios meios, a receita necessária para o custeio e o investimento nos serviços, sendo por esta razão pouco atrativos à iniciativa privada. Por sua vez, a maioria das 69 cidades com população maior que 50 mil habitantes e que não estão incluídas no conjunto operado pelas CESBs já foram objeto de concessão à iniciativa privada, o que explica porque o número concessões não cresceu de forma acelerada desde o período de transferência mais intensa dos serviços ao setor privado (1997 a 1999).

Por sua vez, a alternativa de privatização das CESBs, pelo instrumento da concessão plena, face às características do Setor (baixa rentabilidade, elevado valor dos investimentos e baixo nível de eficiência) tornam essa alternativa muito complexa, entre outras pelas seguintes razões: (i) a maioria das CESBs se encontram muito endividadas, apresentam baixa performance, o que lhes confere baixo valor de mercado. Logo, esta alternativa implicaria em primeiramente torná-las eficientes, rentáveis e atrativas ao setor privado; (ii) o estágio atual de desenvolvimento do Setor de Saneamento no Brasil, confere um papel fundamental a ser desempenhado pelas CESBs nos próximos anos, quando se tem como meta a universalização dos serviços, face ao elevado número de pequenos municípios que se encontram nas áreas de atuação dessas empresas.

Entretanto, se pela via da *concessão plena* a participação da iniciativa privada tende a se tornar menos provável, os obstáculos apresentados não inviabilizam de modo definitivo a participação do setor privado, pois outros fatores tornam a atividade atrativa, a saber: (i) o volume relativamente pequeno de investimentos a serem realizados nos serviços de fornecimento de água; (ii) a demanda reprimida nos grandes centros; (iii) o potencial de faturamento nesses serviços; (iv) o baixo *input* tecnológico a ser introduzido, quando comparado a outros setores; (v) a possibilidade de elevados ganhos de eficiência em relação à operação atual, (vi) o volume de faturamento das CESBs e o fato de negociarem um bem de primeira necessidade.

Em suma, obstáculos analisados neste estudo evidenciam as seguintes conclusões relacionadas à participação do setor privado no saneamento: (i) a importante contribuição da iniciativa privada não acontecerá pela via da privatização (concessão plena) das atuais CESBs; (ii) os institutos legais criados visando fomentar a participação do setor privado, no caso do Setor de Saneamento, apresentam um campo restrito de aplicação, embora seja esperada contribuição não desprezível pela via da *terceirização* dos serviços; (iii) diante da atual necessidade de investimentos e de redução da dívida líquida do país e do conseqüente ajuste fiscal, a participação da iniciativa privada no financiamento dos serviços continuará sendo fundamental; (iv) a maior parte do investimento necessário para atingir a meta da universalização não sairá do setor privado.

Os fatores anteriores, relacionados à participação da iniciativa privada, nos levou a investigar a situação das atuais companhias estaduais de saneamento, procurando avaliar a capacidade dessas empresas na geração de

excedentes destinados à formação de caixa para financiar a expansão dos serviços. Nesta direção o procedimento inicial buscou investigar os alcances e limites da autonomia tarifária, tendo-se em conta que as tarifas praticadas pelas CESBs devem garantir, ao mesmo tempo, a cobertura dos custos de operação, manutenção, depreciação e expansão, bem como a remuneração do capital investido além de assegurar o acesso universal.

Tomando-se como parâmetro as tarifas praticadas nos países desenvolvidos que já atingiram a universalização, com renda *per capita* de US\$ 20.000/ano, são encontrados dois grupos: (i) tarifas da ordem de US\$ 1/m³, naqueles países que optaram por utilizar recursos do orçamento para a provisão dos serviços; e (ii) tarifas acima de US\$ 3/m³, nos países que permitiram que as tarifas proporcionem a recuperação total dos custos dos serviços. Quando comparados estes números com a realidade brasileira, com renda *per capita* de US\$ 3.000/ano e tarifa média em torno de US\$ 1/ m³, o estudo mostrou que o Brasil apresenta enormes limitações para gerar os recursos demandados pelo Setor com base apenas na cobrança das tarifas.

Ademais, as tarifas praticadas no Brasil, em valores absolutos, podem ser consideradas baixas, mas em valores relativos, o comprometimento da renda no Brasil já é superior a dos países desenvolvidos. Nesses termos, viabilizar os investimentos necessários ao atendimento pleno através do repasse dos custos para as tarifas é na prática muito difícil e até indesejável, frente aos impactos econômicos que podem gerar, como o aumento do nível de inadimplência, situação que já ocorreu no passado.

Em vistas das questões analisadas neste segmento do estudo, ficou evidente não haver grande margem de possibilidade de realinhamento das tarifas praticadas no Brasil, capaz de permitir lograr os investimentos necessários à universalização. Como foi visto, existem restrições para financiar as expansões com base em aumentos tarifários, limitados pelas elasticidades de preço e de renda da demanda. Neste contexto, pode-se depreender que nem a privatização, nem a estatização são soluções únicas, devendo tais recursos serem buscados preferencialmente pela melhoria de gestão das CESBs, através da redução dos custos, diminuição da inadimplência e elevação de seus níveis de eficiência, o que nos conduziu a investigar a situação econômico-financeira dessas empresas.

Para tanto, foi analisada a capacidade das CESBs na geração de excedentes, que é condicionada não apenas pela tarifa praticada, mas também pelo fatores que têm influência no desempenho dessas empresas nos

campos operacional, econômico, financeiro e administrativo. Para melhor caracterizar a evolução do desempenho das CESBs foram utilizados 8 indicadores que fazem parte do SNIS. Verificou-se a evolução desses indicadores entre os anos de 2000 a 2006, analisando-se a variação, o que permitiu captar de forma simples as mudanças no desempenho.

A análise da evolução dos indicadores considerados mostrou que as CESBs apresentaram fraco desempenho, apesar da melhora no que se refere ao aumento da produtividade do pessoal. Porém, este último resultado teve pouco reflexo, de uma maneira geral, pois as despesas de exploração e a tarifa subiram a uma taxa superior à inflação no período, como também a inadimplência aumentou, o que tem contribuído para dificultar a geração de excedentes.

Como o aumento da maioria dos insumos foge ao controle das CESBs, e não há grande margem de manobra para o aumento das tarifas, a geração de excedentes depende fundamentalmente de uma melhora dos indicadores de *desempenho operacional* dessas empresas.

A conseqüência direta do fraco desempenho apresentado pelas CESBs é a baixa geração de excedentes, ou seja, as receitas operacionais obtidas com a prestação dos serviços são menores que as despesas totais para o conjunto das 26 CESBs. Logo, a maioria das empresas não gerou lucro suficiente para poder re-investir nos serviços ou se habilitarem a obter empréstimos.

No que concerne a origem dos recursos, as CESBs realizaram investimentos utilizando basicamente três fontes de recursos: (i) recursos próprios; (ii) recursos onerosos (resultantes de financiamentos reembolsáveis); e (iii) recursos não onerosos (oriundos de transferências orçamentárias). O estudo revelou que, no período considerado, 15% dos investimentos foram realizados com recursos não onerosos, enquanto os investimentos com recursos onerosos atingiram um percentual de 25%. Por sua vez, quase 50% dos investimentos realizados originou-se de recursos das próprias empresas (naturalmente daquelas cujas condições operacionais e econômico-financeira lhes permitiram a geração de excedentes, 9 em 26). Isto se deve ao fato de que, as regras fiscais (resoluções do CMN e do Senado e a Lei de Responsabilidade Fiscal) limitaram o endividamento, tendo como finalidade a contenção do déficit público e a redução do nível de endividamento governamental, fazendo com que a maioria dos investimentos tenha sido realizado com recursos do caixa das empresas. Como estes também são escassos, em função da baixa geração de excedentes, os

investimentos realizados pelas CESBs estiveram limitados em suas duas principais fontes de recursos.

Enfim, no atual quadro de crise fiscal, onde a estratégia do governo para conter os níveis de endividamento e o déficit público, com base em normas legais de responsabilidade e gestão fiscal, restringe o crédito ao setor público, o desafio de financiamento do Setor de Saneamento e por consequência das CESBs, exige um esforço de investimento superior ao que vem sendo historicamente realizado, cujo aumento depende basicamente da melhora no desempenho das CESBs, pois quanto melhor for o resultado, estas empresas terão maiores recursos para investir, sua capacidade de pagamento será melhor (o que aumenta as chances de obtenção de empréstimos) e maiores serão os recursos investidos em água e esgoto.

Visando cumprir os demais objetivos do estudo analisou-se, em seguida, a capacidade de financiamento do setor público, por meio de recursos fiscais (oriundos do OGU), do próprio caixa das CESBs e dos fundos parafiscais administrados pelo governo, no caso o FGTS e o FAT, cujos recursos têm origem na cobrança de taxas ou contribuições criadas para alimentá-los e que se destinam também ao pagamento de benefícios aos trabalhadores.

O exame da evolução da aplicação de recursos do FGTS revelou que, desde a sua criação, os recursos experimentaram expansão e retração, associada à situação econômica do país nos últimos quarenta anos. Até 1979 a arrecadação líquida foi sempre ascendente. Entre 1980 e 1993 a arrecadação oscilou, registrando-se como anos de maiores dificuldades o triênio 1991 a 1993. Nos anos posteriores à edição do Plano Real observou-se um comportamento irregular, face às sucessivas crises enfrentadas pelo país que tornaram o período 1997/1998 particularmente depressivo, ocasião em que pela primeira vez a arrecadação líquida tornou-se negativa. A partir do ano 2000 o crescimento foi ascendente favorecido pelo crescimento econômico do país.

A crise fiscal, a extinção do BNH e a Constituição de 1988 vieram a trazer modificações de grande repercussão nos sistemas financeiros e no Fundo de Garantia geridos por aquele banco, o que levou o governo a reformular o FGTS. Esta reformulação gerou mudanças significativas relacionadas à gestão, à fiscalização da arrecadação, ao controle e aplicação dos recursos, bem como aos critérios de saques e aos prazos de recolhimento, repasses e capitalização.

As melhorias introduzidas de natureza administrativa e gerencial, somadas as medidas de saneamento financeiro, além de dificultarem as práticas negativas do passado, vieram permitir um crescimento da capacidade de investimento do FGTS. Porém não evitou que os recursos disponíveis deixassem de ser utilizados, o que ocorreu pela incapacidade das CESBs em obterem empréstimos face as regras fiscais editadas pelo governo para conter o déficit público.

O avanço conseguido, em termos de consolidação dos novos instrumentos de gestão, tem assegurado maior transparência, maior controle sobre as atividades do FGTS e aumento das disponibilidades de recursos para o Setor de Saneamento, que poderiam ter sido bem maiores que os que foram alocados não fosse a baixa capacidade de endividamento das CESBs, pois desde 2003 cerca de R\$ 20 bilhões poderiam ter sido utilizados. Face à esta questão, o governo federal, no âmbito do PAC, criou o Fundo de Infraestrutura, como forma de ampliar os investimentos utilizando os recursos do FGTS que encontram-se “congelados”, sem prejuízo para o Fundo, visando favorecer o crescimento da economia brasileira.

O estudo revelou ainda que o FGTS é bastante sensível ao ciclo econômico, dada a dependência do emprego formal, sendo a capacidade de investimento do Fundo muito afetada pela renda agregada. Entretanto, em um cenário de crescimento sustentado da economia brasileira, com um bom crescimento do produto e do nível de emprego, a capacidade de investimento do FGTS dispõe de um grande potencial de expansão conforme atestam os valores registrados nos últimos anos.

Os números apresentados na pesquisa mostraram que a capacidade de investimento do FGTS não é desprezível, especialmente diante da necessidade de promover vultosos investimentos em duas áreas com tantas repercussões sociais como os setores de habitação e saneamento. Assim, conquanto seja incapaz de atender sozinho a demanda por investimentos nestes dois setores, este Fundo continua sendo uma fonte imprescindível para o financiamento dos investimentos.

No caso específico do Setor de Saneamento, pode-se dizer que o *FGTS foi, é, e continuará sendo a mais importante fonte de recursos que conta o Setor* no esforço para se realizar a universalização dos serviços.

No que se refere ao FAT, este é um fundo criado no início dos anos 90, cujos recursos são destinados preferencialmente ao financiamento do custeio dos programas de seguro desemprego e de abono salarial. Entretanto,

parte dos recursos do FAT, os extra-orçamentários, são alocados na fonte denominada Depósitos Especiais, que se destina a financiar programas específicos de geração de emprego e renda, em cuja linha de crédito encontra-se o Programa FAT INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA, onde estão inseridas, entre outras, as ações no campo do saneamento.

Contando com recursos da fonte Depósitos Especiais, cerca de R\$ 15,7 bilhões, nos últimos 15 anos, foram destinados ao financiamento do setor de infra-estrutura, em ações voltadas para a melhoria da competitividade, desenvolvimento sustentado e melhoria da qualidade de vida. Todavia, desse total, apenas R\$ 1,2 bilhões foram aplicados em programas e projetos no Setor de Saneamento, cujos financiamentos tiveram início a partir de 1995.

A maioria das ações financiadas no Setor de Saneamento foi estruturada na modalidade Project Finance, e envolveram o compartilhamento de riscos e garantias decorrentes da associação de capitais públicos e privados. Essa modalidade de financiamento, que envolve a participação da iniciativa privada em programas de concessões ou de parcerias público-privadas, talvez explique, em parte, o baixo montante de recursos investidos até agora no Setor, a despeito das reiteradas manifestações do BNDES de que tem buscado ampliar seus investimentos no campo social.

Um último aspecto a ser destacado sobre o FAT é que, assim como acontece com o FGTS, os níveis de produto e emprego formal são variáveis chaves na determinação de suas fontes de receita (contribuições).

No que diz respeito aos recursos do OGU, de 1968 a 1988 tais recursos eram diretamente transferidos ao Sistema Financeiro de Saneamento, e caracterizaram-se por ser de pequena monta quando comparados com os recursos aplicados pelo PLANASA (95% do total). A partir de 1989, a participação do OGU torna-se mais importante, não só pelo crescimento dos recursos destinados como pela queda vertiginosa nos financiamentos concedidos pelo FGTS, passando a ser no biênio 1992/1993, a principal fonte de recursos federais para o Setor, devido aos problemas de liquidez enfrentados no âmbito do FGTS. Contribuiu para esse crescimento do volume de recursos a fundo perdido, o fato de que a Constituição de 1988 devolveu aos parlamentares a prerrogativa de apresentar emendas ao Orçamento, o que tem carreado para os municípios um grande número de emendas, as chamadas “emendas de prefeitos”, em tese em favor de gastos

sociais, mas que têm se caracterizado pela pulverização dos recursos e pelo caráter clientelista da aplicação.

Entre 1994 e 2006, período correspondente aos Governos FHC e primeiro Governo Lula, os investimentos do governo federal com recursos onerosos no Setor de Saneamento apresentaram um comportamento extremamente variável. O ano de 2001 foi aquele de maior volume de investimentos dos governos FHC, cerca de R\$ 2,4 bilhões, mas este desembolso foi completamente atípico, pois a média nos oito anos desse governo foi de R\$ 1 bilhão. Elevações ocorridas acima desse último valor foram para compensar quedas nos investimentos com recursos do FGTS.

No primeiro Governo Lula a média de investimentos com recursos do OGU foi de R\$ 888 milhões, o que demonstra que apesar de todos os esforços desenvolvidos pelo governo os investimentos tiveram uma tendência de queda. Essa situação levou o governo a lançar o PAC – Infraestrutura Social, a partir de 2007, como forma de corrigir essa distorção.

O estudo revelou também que, na execução orçamentária algumas questões têm sido recorrentes e devem ser objeto de correção, a saber: (i) a diferença entre o que é programado/comprometido e o que vem sendo executado (desembolsado) tem sido muito diferente, em função dos contingenciamentos realizados para cumprimento das metas de superávit fiscal; (ii) o número de emendas parlamentares tem sido muito grande e comprometem a maioria dos recursos disponíveis, desviando-os para aplicações nem sempre caracterizadas como de saneamento e deixando apenas para aplicação livre pelo governo cerca de 27% dos recursos, o que tem acarretado um enrijecimento do orçamento e fracionamento dos recursos; (iii) o processo de obtenção dos recursos tem se tornado excessivamente burocratizado, demandando prazos muito longos na liberação dos recursos, pela profusão de resoluções, alteração ou imposição de novas regras, além da centralização das decisões, introduzidas pelo MCIDADES; (iv) a ampliação dos investimentos no Setor, via ações deflagradas pelo PAC, não tem *a priori* acelerado a execução orçamentária, apesar das determinações do governo proibindo, inclusive, o contingenciamento, o que na prática tem se revelado diferente.

Quando se compara, nos últimos cinco anos (2003 a 2007), o volume de recursos não onerosos comprometidos, cerca de R\$ 13,3 bilhões, com os recursos desembolsados, da ordem de R\$ 5,2 bilhões, constata-se que dos recursos comprometidos apenas 39% foram efetivamente liberados, pelo conjunto de razões anteriormente apresentadas.

Uma primeira evidência desse comportamento do gasto federal com recursos do OGU é que afeta os prestadores de serviço de forma diferente. As CESBs praticamente não são afetadas com a ampliação ou queda dos investimentos com recursos fiscais, pois recebem parcela muito pouca representativa destes gastos. Porém, este tipo de gasto afeta muito os demais prestadores de serviço de nível local, que atendem parcela significativa da população mais pobre, onde estão localizados os maiores déficits.

Uma segunda evidência é que a meta do PAC de injetar R\$ 10 bilhões anuais no Setor, no quadriênio 2007 a 2010, também encontra-se ameaçada, pois no primeiro ano de execução do programa apenas 17% dos recursos fiscais programados foram desembolsados. Face à esta questão, a realização dos investimentos, em ritmo compatível com o horizonte da universalização, exige que a precariedade institucional seja superada, por meio de definição de uma agenda dirigida à qualificação do gasto público, de modo que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente.

Quanto aos recursos gerados a partir da gestão dos recursos hídricos, o estudo revelou que são ainda insignificantes, face às necessidades de investimento. Porém este mecanismo (*a cobrança pelo uso da água*) destaca-se pelas suas funções didáticas que visam estimular o uso racional da água, além de gerar recursos a serem investidos na recuperação e preservação dos mananciais.

A ANA vem desenvolvendo ações para a implementação da cobrança pelo uso da água no Brasil desde 2003, em conjunto com os gestores estaduais e comitês de bacias. As duas primeiras bacias onde a cobrança já foi implantada foram dos rios Paraíba do Sul e Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Os recursos gerados, entre 2003 e 2007, foram de R\$ 56 milhões, que foram somados a contrapartidas adicionais e aplicados em 81 ações nestas duas bacias. Desse total de ações 50% compreendem intervenções em saneamento, mediante a realização de obras de coletores, interceptores, emissários e ETEs, que corresponderam a cerca de 80% dos recursos investidos. Além disso, a cobrança gerou uma redução da ordem de 20% no valor do consumo de água outorgado.

No tocante aos recursos tarifários, ou seja, aos recursos gerados pelas próprias CESBs, o estudo mostrou que para 17 empresas desse grupo (de um total de 26 companhias), a tarifa média cobrada ainda não cobre os custos dos serviços. O resultado só se apresenta positivo para o conjunto das empresas das regiões Sul e Sudeste. Ainda assim das 07 empresas existentes 03 apresentam resultados negativos.

Em decorrência desta situação as CESBs não geram lucro suficiente para poderem re-investir nos serviços ou habilitarem-se a obter empréstimos. Por sua vez, o resultado geral obtido mostra que ainda são de pequena monta os recursos que sobram para realização de investimentos (cerca de 10% dos R\$ 10 bilhões estimados anualmente para se alcançar a universalização), cujo aumento depende basicamente da melhoria no desempenho operacional, administrativo e econômico dessas empresas, com ênfase na diminuição das perdas físicas e comerciais, diminuição da inadimplência e redução da carga fiscal.

Com efeito, simulação realizada na pesquisa para as CESBs, seguindo a trilha de estudo anterior, que aplicou a técnica de Modelagem do Balanço Hídrico para 4450 municípios integrantes do SNIS, aponta para um ganho monetário a ser obtido, admitindo-se que 50% das atuais perdas reais e aparentes são recuperáveis, que alcança o valor de R\$ 4 bilhões/ano, cerca de 40% dos recursos anuais necessários aos investimentos visando à universalização.

Este valor indica que, no momento atual de retomada do Setor, mais do que privilegiar a execução de novas obras, os recursos devem ser dirigidos também para o fortalecimento institucional e gerencial dos prestadores de serviço, capaz de retirá-los do atual círculo vicioso, o que enseja a reestruturação das operadoras dos serviços.

O balanço entre as necessidades de recursos e as disponibilidades mostrou que, em termos de necessidades o cumprimento da meta da universalização, num período de 20 anos, exige investimentos de cerca de R\$ 10 bilhões por ano, considerando-se um crescimento do produto interno de 4% ao ano, que corresponde a investimentos anuais no Setor de Saneamento de 0,45% do PIB. Esse é o desafio que o país terá que enfrentar para alcançar a universalização, o que é um desafio extraordinário quando se leva em conta as dificuldades do Setor (baixa rentabilidade, elevado tempo de retorno dos investimentos e baixa capacidade de pagamento dos usuários, entre outros) e do Estado brasileiro face às restrições decorrentes do ajuste fiscal.

Por sua vez, quando se toma de forma agregada as informações coletadas no estudo sobre os investimentos realizados pelas diferentes fontes de recursos, foi possível se verificar que o período mais intenso de investimentos ocorreu na década de 70, ocasião em que os investimentos médios alcançaram a taxa de 0,34% do PIB. Nos anos 80, a taxa caiu para 0,28% e na década de 90 para 0,13%, a pior média desde a criação do

PLANASA em 1971. A partir do ano 2000 o investimento tem se mantido praticamente constante, da ordem de 0,20% do PIB.

O cotejo entre a necessidade de investimento e as inversões realizadas a partir do ano 2000 (ano considerado inicial para efeito de cumprimento da meta da universalização), revela que em nenhum ano da primeira metade da década em curso foi alcançada a meta considerada ideal, o que nos permite afirmar que, mantido este ritmo o Brasil não logrará atingir a meta da universalização até 2020, nem tampouco os Objetivos do Milênio até 2015.

Diante desta situação e da dificuldade de aumentar a taxa de investimentos públicos face à necessidade de redução da dívida pública, a alternativa para suprir a lacuna decorrente da baixa inversão pública no setor de infra-estrutura, em particular no Setor de Saneamento, é *estimular a elevação do investimento privado*, preservando o equilíbrio fiscal, mas buscando atingir um patamar mais elevado de investimento por meio de inversões privadas.

Nesta direção o governo criou o PAC, com o objetivo de ampliar a taxa de investimentos por meio da articulação entre o setor público e o privado. A essência deste Programa está na capacidade do governo em induzir o investimento, mediante atração do capital privado, estimulando novos instrumentos de parceria entre o governo e a iniciativa privada, ampliando as concessões, desburocratizando procedimentos institucionais, facilitando o acesso ao crédito e agilizando a liberação de recursos.

Entretanto, a implementação do PAC tem deixado a desejar. No caso específico do Setor de Saneamento, em 2007 foram programados investimentos de R\$ 10 bilhões, mas só foram gastos R\$ 3 bilhões. Além disso, o governo praticamente cortou os recursos do PAC Institucional, que tem como objetivo a reestruturação das operadoras a partir da modernização da gestão e busca da eficiência operacional (dos R\$ 600 milhões inicialmente previstos restaram apenas R\$ 20 milhões). O segundo ano de execução do PAC também não aponta que as metas tenham sido cumpridas (ainda não foram divulgados os investimentos em saneamento de forma detalhada).

Nestas circunstâncias, em que tanto o governo (por meio de recursos fiscais) quanto as companhias de saneamento (através de financiamentos dos fundos parafiscais) têm dificuldade para aumentar os investimentos, o estudo mostrou que a alternativa disponível para elevar a taxa de investimentos é

induzir a participação privada no Setor, por meio dos dois mecanismos que apresentam maiores possibilidades de permitir ampliar os investimentos: as parcerias público privadas e a captação de recursos na Bolsa de Valores.

Do ponto de vista dos mecanismos de compartilhamento de ações com a iniciativa privada, especificamente examinados no estudo, a investigação realizada, referente às PPPs em execução e sobre a negociação de papéis das companhias de saneamento na Bolsa de Valores, corroborou com a hipótese levantada, de vez que, as iniciativas em curso apontam que os referidos mecanismos poderão contribuir de forma significativa no esforço visando a universalização dos serviços de saneamento.

De fato, em todo o mundo, e particularmente no Brasil, as PPPs vêm sendo desenvolvidas como forma de viabilizar projetos por meio do financiamento privado, devido ao fato de que a capacidade de implementá-los por meio do Estado, se não está esgotado, apresenta-se bastante reduzida. Assim, as PPPs emergem buscando promover a superação de vários obstáculos, inclusive a dificuldade de utilizar o instrumento tradicional das concessões privadas e de diminuir as reações de natureza ideológicas que envolve o financiamento (estatal x privado) dos serviços de infra-estrutura, em particular no Setor de Saneamento. Além disso, as PPPs têm sido preferencialmente utilizadas de modo a permitir o compartilhamento de atividades entre o poder público e a iniciativa privada em projetos de pouca ou nenhuma viabilidade financeira, mas cujo retorno social é alto, embora não tenham uma rentabilidade privada que permitam sua operação comercial, como a maioria dos sistemas de saneamento.

Por sua vez, o estudo apontou também que, a aquisição de obras e serviços por meio das PPPs, a despeito de não onerarem o poder público no curto prazo – até porque o investimento é quase todo privado – criam um estoque de responsabilidades financeiras para o poder público que devem estar dentro do rigor orçamentário governamental, devendo seguir rigidamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual não são remédio para todos os males decorrentes da crise de investimentos do setor público.

Não obstante essa última restrição, no caso brasileiro, o estudo mostrou que o país conta com uma série de fatores que aumentam as possibilidades de sucesso dos empreendimentos do tipo PPPs, entre os quais se destacam: estabilidade política e econômico-financeira, existência de uma legislação adequada, pessoal técnico com capacidade e conhecimento na modelagem de projetos, respeito aos contratos firmados, disponibilidade de

capital privado, apetite empresarial para participar das PPPs, além de um mercado de capitais e de securitização maduros.

Instituídas há cerca de três anos, as PPPs encontram-se num estágio inicial e têm avançado principalmente no âmbito dos estados. Em muito deles vários empreendimentos encontram-se em implantação focados nas áreas de transporte, construção de presídios e saneamento básico. Porém, no Brasil, ainda subsistem algumas dificuldades para que as PPPs venham a deslanchar amplamente, entre as quais podem ser apontadas: a preferência do setor público pelo modelo tradicional de contratação de obras e serviços, baixa capacidade de investimento do poder público para fazer frente às contrapartidas, falta de estrutura do poder público para elaborar e gerenciar projetos nessa modalidade, preconceito, e algumas vezes excesso tarifário que acaba ofuscando a percepção positiva em relação ao modelo.

Em que pese estes obstáculos, o número de empreendimentos só não tem se ampliado de forma mais acelerada devido a condição imposta pela legislação federal, que limita o gasto dos estados em contraprestações a 1% da receita líquida por exercício, o que vem sendo objeto de pleito de revisão por ser reconhecidamente um valor muito baixo, que tem prejudicado principalmente os estados mais pobres da federação.

No Setor de Saneamento entre 2007 e 2008 foram firmadas as primeiras PPPs abrindo assim novas oportunidades de investimentos e criando um campo fértil para empreendimentos nesta modalidade. Em apenas cinco empreendimentos foram investidos recursos da ordem de R\$ 1,2 bilhões o que pode ser considerado um valor significativo quando se leva em conta as inversões realizadas no período pelo setor público. O estudo revelou também que existem outras PPPs na área de saneamento sendo modeladas em diversos estados do país, com implementação prevista para período próximo.

Além disso, um aspecto positivo a ser destacado é que, estimativa realizada por entidade do setor privado aponta que cerca de R\$ 15 bilhões deverão ser investidos no Setor de Saneamento pela iniciativa privada nos próximos anos por intermédio das PPPs. Logo, diante desta perspectiva, dos fatores favoráveis e das iniciativas em curso, a investigação realizada nos permite afirmar que as PPPs vieram para superar parte das dificuldades existentes no financiamento dos investimentos no Setor e se consolidar como uma das alternativas à carência de investimentos públicos.

No que tange a captação de recursos na Bolsa de Valores, o estudo mostrou que, desde o final da década passada, o mercado de capitais, em todo o mundo e particularmente no Brasil, experimentou uma extraordinária expansão, tornando-se a alternativa de financiamento preferida pela maioria das corporações (empresas e governos). De fato, a operação clássica de empréstimo bancário representa hoje tão-somente 25% da oferta de crédito, o restante tem sido suprido por uma grande quantidade de papéis: ações, bônus, recebíveis securitáveis e outros títulos.

Entre 2000 e 2007, muitas empresas realizaram a abertura de capital, consolidando a BOVESPA como a Bolsa brasileira. Neste período, as ofertas primárias no mercado de capitais brasileiro saltaram de R\$ 19 bilhões para R\$ 112 bilhões, movimento que foi favorecido pela percepção das pessoas a das instituições quanto à importância do investimento o que induziu à procura pela renda variável - mercado de ações - e outros títulos negociáveis na Bolsa.

Após atingir um recorde de movimentação em maio de 2008, em razão da atual crise econômica, a Bolsa sofreu uma forte retração em sua movimentação financeira, mas ainda assim continua sendo, nos primeiros cinco meses de 2009, o tipo de aplicação que oferece maior rentabilidade.

Neste processo de expansão da Bolsa de Valores, um grande número de empresas públicas e privadas no ramo da telefonia, petróleo e gás, energia elétrica e transportes migraram para a Bolsa, visando captar recursos para a expansão de suas atividades. Na esteira desse processo, as três mais importantes companhias de saneamento do país, a SANEPAR, a SABESP e a COPASA, fizeram abertura de capital com a venda de ações e emissão de debêntures na Bolsa. As operações realizadas renderam-lhes, respectivamente, R\$ 469 milhões, R\$ 4,38 bilhões e R\$ 1,89 bilhões, que foram na maioria utilizados para ampliar a oferta dos serviços prestados. Contudo, as operações realizadas não levaram as empresas a abandonar as demais formas de captação de recursos, que continuam também sendo utilizadas, nem retirou dos governos estaduais o controle acionário das empresas.

O estudo mostrou ainda que, ao migrarem para a Bolsa as três companhias de saneamento foram bastante beneficiadas. Além da ampliação dos recursos captados, e dos efeitos indiretos decorrentes da necessidade de continuarem mantendo um alto nível de gestão, a presença destas empresas na Bolsa permitiu-lhes obter recursos a custo mais baixo do que os dos bancos oficiais, como também financiar projetos que não se enquadram nas

linhas dos programas governamentais. Outro efeito positivo foi permitir um maior equilíbrio à estrutura de capital, por meio do balanceamento entre o uso do crédito e do capital próprio.

Ao migrarem para a Bolsa de Valores as três empresas de saneamento abriram o caminho do mercado de capitais para as demais empresas do Setor, e este processo tenderá a ser favorecido nos próximos anos pela queda dos juros já em curso, o que elevará a valorização dos títulos de renda variável substituindo os de renda fixa que tem predominado nos últimos anos. Assim, com já o fizeram as empresas dos setores de telefonia e energia elétrica, a Bolsa de Valores, enquanto mecanismo de financiamento, poderá ser aproveitada pelas demais companhias de saneamento como fonte de recursos para seus planos de investimentos visando a universalização dos serviços.

Nesta direção, tanto a CEF quanto o Conselho Curador do FGTS vêm estudando alternativas para mudar a forma de concessão ao crédito. Uma linha de ação é a aquisições de ações das empresas com problemas de gestão e endividamento. A estratégia é tornar-se sócio da empresa, promover sua reestruturação e prepará-la para a abertura de capital na Bolsa de Valores, pois o governo já compreendeu que a solução para o financiamento das companhias de saneamento passa, na conjuntura atual, pela migração dessas empresas para o mercado de capitais.

Em síntese, o estudo demonstrou que os recursos públicos investidos no Setor de Saneamento, nos primeiros seis anos desta década, pelos fundos fiscais e parafiscais, além dos recursos próprios das companhias estaduais de saneamento foram insuficientes às necessidades da universalização, e que por intermédio das PPPs e da captação de recursos na Bolsa de Valores poderá ser investido montante significativo ao esforço visando o atendimento pleno.

Porém, em qualquer alternativa de investimento (público ou privado), a viabilização dos recursos em montante suficiente à universalização passa fundamentalmente por uma re-estruturação das atuais CESBs, o que implica que estas empresas terão inicialmente que enfrentar a questão da melhoria da gestão, que envolve entre outros aspectos: profissionalização administrativa, maior governança, elevação da capacitação técnica, ganho de eficiência e produtividade, redução do perfil da dívida e principalmente diminuição da inadimplência e do desperdício. Face à diversidade das CEBs está providência abre um importante caminho de investigação de natureza semelhante ao aqui realizado.

Por fim, este estudo abre, pelo menos, dois outros importantes campos de investigação. O primeiro consiste em avaliar com precisão e em que medida cada fonte de recursos (público ou privada) poderá de fato contribuir no esforço visando à universalização dos serviços de saneamento. A segunda, em avaliar o desempenho do PAC, quanto aos investimentos realizados na linha de ação referente ao Setor de Saneamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Marcos Thadeu. Uma nova agenda para o saneamento. In: **O pensamento do Setor de Saneamento no Brasil: perspectivas futuras**. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano/PR, Brasília: 2002. 135p., Vol 16 – série modernização do setor de saneamento.

_____. **A atual situação dos serviços de água e esgotos no Brasil**. Brasília: 2002. 31p., mimeo.

_____. **Saneamento no Brasil: passado e presente**. Brasília: 2003. 68p., mimeo.

ABF – Engenharia, Serviços e Comércio Ltda. **Plano de administração, operação e manutenção do Sistema Adutor Luiz Gonzaga**. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio ambiente, Paulista: 2005. 130p. Relatório Final.

ACQUAPLAN – Estudos, Projetos e Consultoria. **Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento**. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/ IPEA, Brasília: 1995. 189p., Vol. 3 – série modernização do setor de saneamento.

AESBE. Saneamento e Governo Federal – Panorama 2003/2004: redução dos gastos orçamentários, aumento de impostos sobre o setor, financiamentos e aumento da burocracia e impasses sobre o marco regulatório – **Nota Técnica**. Brasília: 2004. 18p.

AFONSO, José Roberto R. e BIASOTO JR, Geraldo. Investimento público no Brasil: diagnóstico e proposições. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro: v.14, n. 27, p.71-122, 2007.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. Boletim sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos: bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e Paraíba do Sul – exercício 2007. Brasília: ANA, SAG, v.1, n.1, abril 2008. 18p.

_____. Cobrança pelo uso de recursos hídricos: Paraíba do Sul. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/CobrancaUso/BaciaPBS.asp>. acesso em: 15/12/2008.

ÁGUA ONLINE. Notícias. CNI faz campanha por mudanças no PL do Saneamento. Disponível em:

<<http://www.aguaonline.com.br/matérias.php?id=1858&Cid=11&edição=288>>. Acesso em: 20/02/2006.

_____. Notícias. IBOPE revela que municípios querem ajuda para gerir saneamento. Disponível em: <<http://www.aguaonline.com.br/imprimir.php?id=1970>>. Acesso em: 12/06/2006.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Dilema brasileiro. In: **Jornal do Commercio**, Recife, 7 de outubro de 2007.

_____. Saída para os pobres. In: **Jornal do Commercio**, Recife, 27 de julho de 2008.

ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. **Diagnóstico do Setor de Saneamento: estudo econômico e financeiro**. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/ IPEA, Brasília: 1995. 251p., Vol. 7 – série modernização do setor de saneamento.

AMARAL, Antônio Carlos C. do. As Agências reguladoras de serviço público no Brasil. In: **Revista Regulação Brasil**. Porto Alegre: Associação Brasileira das Agências de Regulação-ABAR-v.1,n.1, p.7-21,2005.

- AMPARO, P.P. e CALMON, K. M. N. A experiência britânica de privatização do setor de saneamento. **Texto para discussão nº 701**. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2000.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, nº40, p.11-141, 1999.
- _____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.
- ASSEMAE – FNU/CUT. **Concessões privadas: Radiografia de um equívoco**, 1996. 60p.
- BALTAR, Luis Antônio A. Retrospectiva do Saneamento no Brasil. Recife: Acquaplan, 1990. 7p.
- BARLOW, M. e CLARKE, T. **Ouro Azul**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2003.
- BNDES. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT: Depósitos Especiais. Disponível: <http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/depósitos_especiais.asp> Acesso em: 06/11/2008.
- BORANGA, José Aurélio. Missão impossível, Editorial. In: **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO**. Rio de Janeiro: ABES, p.05, janeiro/março, 2006.
- BORJA, Jordi. **Estado y Ciudad: descentralización política y participación**. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias SA, 1988. 453p.
- BOUGUERRA, Mohamed Larbi. A guerra pela água. In: **Cadernos Diplô/Le Monde Diplomatique: a disputa pelo ouro azul**. São Paulo: Instituto Abaporu S/C, p.8-11, 2003.
- BOVESPA. A importância econômica das Bolsas. São Paulo: Bovespa (WFE), 2003. 12p.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: compreendendo o Modelo Brasileiro. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília:V. 56, nº 1. p. 7-21, Jan/Mar 2005.
- BROWN, Lester. Um deserto cheio de gente. In: **Cadernos Diplô/Le Monde Diplomatique: a disputa pelo ouro azul**. São Paulo: Instituto Abaporu S/C, p.36-37, 2003.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório de ações e resultados: FGTS – 2006. Brasília, 2006. 88p.
- _____. Informações sobre o ativo do FGTS. Disponível: <http://www.caixa.gov.br/fgts/inform_ativo_fgts.asp>. Acesso em: 13/11/2008.
- CAMARGO, Aspásia e SANTOS, Marilena Ramos M. Universalização do saneamento: por uma gestão eficiente dos recursos escassos. In: **O pensamento do Setor de Saneamento no Brasil: perspectivas futuras**. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano/PR, Brasília: p. 62-69, 2002. Vol 16 – série modernização do setor de saneamento.
- CAMARGO, J. M. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In: Camargo, J. M. (org.). Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, p.11-45, 1996.
- CAMAROTO, Murilo. FGTS pode ser sócio de empresas de saneamento. In: Valor On LINE, 27/11/2008.
- CAMDESSUS, Michel et. al. **Água: oito milhões de mortos por ano, um escândalo mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 271p.
- CAPILONGO, Celso F. **Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

- CARLETTI, Carlos Augusto. A origem das agências reguladoras. In: **Revista Saneamento Ambiental**. São Paulo: Signus Editora Ltda, n.80, p.64-67, setembro, 2001.
- CARMO, C. M. e TÁVORA JUNIOR, J. L. Avaliação de eficiência técnica das empresas de saneamento brasileiras utilizando a metodologia DEA. In: **Encontro Nacional de Economia, Porto Seguro: 2003**. 31p.
- CASTRO, C. E. T. Avaliação da eficiência gerencial de empresas de água e esgotos brasileiras por meio da envoltória de dados (DEA). Rio de Janeiro: Departamento de Engenharia Industrial da PUC, **Dissertação de Mestrado**, 2003.
- CASTRO, J.E. Economic arguments underlying current programmes of private participation in water and sanitation services in developing countries. Projeto Prinwass, **Relatório D1**, Oxford: 2002. 103p.
- CAVALCANTI, Aristides Bezerra. Juros, poupança e bolsa. . In: **Jornal do Commercio**, Recife, 17 de maio de 2009.
- CARVALHO, Carlos Eduardo e PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção. **Texto para discussão nº 671**. Rio de Janeiro: IPEA, setembro de 1999. 39p.
- CHAHAD, J. P. Zeetano. O seguro desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro. In: Henriques, R. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- CONSÓRCIO INECON/FGV. Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, PMSS, 2008, 500p.
- COSTA, Walter Pinto. O saneamento básico no Brasil, da década de 40 à 80. In: **Revista Engenharia Sanitária**, Rio de Janeiro: v.22, n.1, p.8-25,1983.
- COSTA, A. M. Análise histórica do saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: Programa de pós-graduação da ENSP-Fiocruz, **Dissertação de Mestrado**, 1994.
- CUCOLO, Eduardo. PAC completa dois anos com 11% das obras concluídas. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u498702.sh>. Acesso em: 04/02/2009.
- DELÉAGE, Jean-Paul. A nova questão estratégica mundial. In: **Cadernos Diplô/Le Monde Diplomatique: a disputa pelo ouro azul**. São Paulo: Instituto Abaporu S/C, p.5-7,2003.
- DIAS, Fátima Cristina F. Programa de Aceleração do crescimento – PAC: os investimentos com recursos do FGTS reduzirão o déficit de saneamento básico em Pernambuco? Recife: **Monografia de conclusão do curso de economia**, Faculdade Boa Viagem, 2007. 58p.
- DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 116p.
- DI PIETRO, Maria S. Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Editora Atlas, 5ª ed., 2005. 449p.
- ESCOLA, Héctor J. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, v.2, 1979.
- ESCOSTEGUY, Diego. O PAC empacou. In: **Revista Veja**, São Paulo: Editora Abril, p.44-45, 7 de janeiro de 2009.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. In: Lua Nova, v.28/29, p.107-156, dez. 1993.

FARIA, R. C.; SOUZA, G. S. e MOREIRA, T. B. Public versus private water utilities: empirical evidence for brasilian companies. In: **Economics Bulletin**, v.8, n.2, p.1-7, 2005.

FARIA, R. C.; NOGUEIRA, J.M. e MUELLER, B. Política de precificação do setor de saneamento urbano brasileiro: as evidências do equilíbrio de baixo nível. In: **Estudos Econômicos**. São Paulo: v.5, nº3, jul/set 2005.

FÉRES, José Gustavo. Uma avaliação sobre as altas taxas de inadimplência nas companhias estaduais de saneamento básico. In: **V Congresso Brasileiro de Regulação**, Recife, 2007. 14p.

FERNANDES, Bruno H. R. e OLIVEIRA, Abel C. de. Sistema de gestão SANEPAR. In: **Revista Técnica da SANEPAR – SANARE**, Curitiba: v.18, n.18, p.09-24, jul/dez, 2002.

FERNANDES JR, Ottoni. Difícil arrancada. In: **Revista Desafios**, São Paulo: IPEA, p.15-19, dezembro de 2006.

FERREIRA, Fernanda Meirelles. Regulação por contrato no setor de saneamento: o caso de Ribeirão Preto. São Paulo: **Dissertação de Mestrado**, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2005. 129p.

FISZON, Judith Tiomny. A Política Nacional de Saneamento de 1968 a 1984 - o caso do PLANASA. Rio de Janeiro: **Dissertação de Mestrado** - Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ, 1990. 190p.

FMI – FUNDO MONETÁRIO NACIONAL. Public-Private Partnerships (prepared by the Fiscal Affairs Department, in consultation with other departments, the World Bank and Inter-American Development Bank). Washington, march, 2004.

FONSECA, Marlon Bibiano, GUIMARÃES, Oldemar Corrêa e PEQUENO, Pedro A. Moitrel. Avaliação de critérios para a prática da modicidade tarifária nos serviços de saneamento básico do Estado do Rio de Janeiro. In: V Congresso Brasileiro de Regulação, Recife, 2007. 14p.

FRANCO, Isabel C. The New Brazilian Public Private Partnership Law. Artigo, 2005. Disponível em : <http://www.demarest.com.br/artigos.asp>. Acesso em: 23/06/2007.

FREITAS, Fernando Paulo. Saneamento: privatizar é mais do que necessário. In: Saneamento Básico, O Site! Disponível em: http://www.saneamentobasico.com.br/noticiasdefault.asp?Id_Noticias=9845> Acesso em: 14/05/02.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – Escola Brasileira de Administração Pública (FGV/EBAP). **Novo Modelo de Financiamento para o Setor de Saneamento**. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/ IPEA, Brasília: 1995. 204p., Vol. 2 – série modernização do setor de saneamento.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 3. Ed., 2000. 126p.

GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício M. Políticas neoliberais? Mas o que é neoliberalismo? In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro: v.7, n. 13, p.171-190, 2000.

_____. Dezesete anos de política fiscal no Brasil: 1991 – 2007. In: **Texto para Discussão nº 1309**, Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 45p.

GOBETTI, Sérgio W. Estimativa dos investimentos públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. Monografia ao “XI Prêmio Tesouro Nacional”, outubro de 2006.

GOMES, Airton Sampaio, MORAES, Hugo Tomaz Neto e JEROZOLIMSKI, Tobias. Perdas reais em sistemas de abastecimento de água: avanços necessários no caso brasileiro. In: **24º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Belo Horizonte: 2007, 6p.

GOMES, Airton Sampaio. Prioridade: identificar perdas. In: **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO**, Rio de Janeiro: ano XVI, nº46, p.41-43, janeiro/março de 2008.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. Compesa vai abrir seu capital. In: Portal da Transparência, Notícias. Disponível em: <http://www2.portaltransparencia.pe.gov.br/web/transparencia/exibirartigo?companyId=communis>. Acesso em: 31/03/2009.

HELLER, Léo e REZENDE, Sonaly Cristina. **O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Escola de Engenharia da UFMG, 2002. 310p.

HUKKA, J.J. e KATRO, T.S. Water privatisation revisited: panacea or pancake? Delft: International water and sanitation center (ICR), 2003, IRC occasional paper series 33. Disponível em: <http://www.irc.nl/pdf/publ/op_priv.pdf>. Acesso em: s/d.

IANNI, Octávio. **A sociedade globalizada**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1993.

IESP-Instituto de Economia do Setor Público – FUNDAP/ USP. **Proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995. 168p., Vol. 5 – série modernização do setor de saneamento.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 30 (11), p. 139-165, 1996.

INFURB-Núcleo de Pesquisas e Informações Urbanas da USP. **Fundamentos e proposta de ordenamento institucional**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995. 335p., Vol. 1 – série modernização do setor de saneamento.

ISPN-Instituto Sociedade, População e Natureza. **Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995. 219p., Vol. 4 – série modernização do setor de saneamento.

JNS-Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda e ACQUAPLAN, Estudos, Projetos e Consultoria Ltda. **Dimensionamento das necessidades de investimento para universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de efluentes sanitários no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento, PMSS, 2003. 166p.

JÓIA, Sônia. A saída, onde está a saída? O imbróglio do saneamento no Brasil. In: Revista Rumos. Rio de Janeiro: ABDE Editorial, ano 28, nº193, p.26-34, fevereiro de 2002.

JORNAL DO COMMERCIO. Brasil cai no ranking de competitividade. Recife: caderno economia, p.06, 27 de setembro de 2006.

_____. Esgoto para todos só daqui a 115 anos. Recife: p.10, 28 de novembro de 2007.

_____. FAT caminha para resultado negativo. Recife: p.12, 21 de setembro de 2008.

_____. Olho nos recursos. Recife: política, p.03, 08 de dezembro de 2008.

JORNAL DIARIO DE PERNAMBUCO. Setor faz proposta para zerar déficit habitacional. Recife: p. B2, 02 de abril de 2008.

KRAMER, Dora. Tempo de ajuste. . In: **Jornal Diário de Pernambuco**, Recife, Política, A10, 19 de Outubro de 2008.

LAVACEK, Dan. **Concessão, privatização e controle de serviços públicos: modelos internacionais**. Coopers & Lybrand Brasil: s/d. 174p.

LEAL, Suely M. R. A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: NEPP-UNICAMP, 1990. 47p.

LIMA, Renato. Contas públicas: após 8 anos, estado e CEF fazem acordo. In: **Jornal do Comercio**, Recife, caderno economia, p 1-3, 18 de setembro de 2007.

LINHARES PIRES, José Cláudio. **Economia da regulação e ação fiscalizadora**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da FGV, Curso de Educação Continuada – 1ª ed., 2000. 63p.

LOBO, Thereza, SANTOS, Márcio M. Modelos de Organização, Gestão e Regulação do Sistema de Saneamento. In: **Seminário os Desafios do Saneamento Ambiental**. São Paulo: 1993. 26p.

LOCATELLI, Piero. Tarso Genro e Múcio entregam proposta de reforma política “em fatias” ao Congresso. Disponível em:

<http://noticias.uol.com.br/politica/2009/02/10/ult5773u577.ihm?action=pt> Acesso Em: 10/02/2009.

MACIEL, Marco. **Reformas e Governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004. 132p.

MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Pereira. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 688p.

MAGALHÃES, José Antônio F. **Ciência Política**. Brasília: Editora Vestcon, 2003. 413p.

MAGALHÃES, Olinda Ribeiro de. **Desestatização (Subsídios para a reforma do Estado, v.5)**. Rio de Janeiro: Convênio IBAM/IPEA/ENAP, 1994. 51p.

MAGNOLI, Demétrio. **União Européia: história e geopolítica**. São Paulo: Editora Moderna, 5ª ed., 1994.

MARINHO, Maria do Socorro Japiassú. Regulação dos serviços de saneamento no Brasil. Curitiba: **Tese de Doutorado**, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, 2006. 208p.

MARINHO, Nyedja da Silva. A conquista do possível. In: Revista Saneamento para Todos, Brasília: Ministério das Cidades, ano 2, nº3, p.31-35, julho de 2007.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de A. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002. 237p.

_____. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: **Parcerias público privadas**, coordenação Carlos Ari Sundfeld, São Paulo: Malheiros Editores, p.276-325, 2007.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado regulador. In: **Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, n76, p.01-14, 2006.

MEDEIROS, André Luiz Canha. Uma proposta de modelagem de PPP para distribuição das águas disponibilizadas pelo Projeto de Transposição do São Francisco em Pernambuco. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, **Dissertação de Mestrado**, dezembro de 2007. 162p.

MEIJIA, A. et. al. Água, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável. Brasília: **Banco Mundial**, nº4, jun 2003. Série Água Brasil.

MELO, José Carlos R. **Sistema Condominial de Esgotos: razões, teoria e prática**. Recife: 1994. 129p.

MELO, Marcus André B. C. O Estado e as políticas públicas urbanas: o caso da política de saneamento básico 1971/1987. Recife: **Texto para Discussão**, MDU/UFPE, 1987. 30p.

MELLO, L. Anhaia. **Novos subsídios para a regulamentação dos serviços de utilidade pública**. São Paulo: Gráfica das Escolas Profissionais Salesianas, 1933.

_____. **O problema econômico dos serviços de utilidade pública**. São Paulo: Gráfica da Prefeitura do Município de São Paulo, 1940.

MELLO, Marina Figueira. Privatização do Setor de Saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. Rio de Janeiro, Departamento de Economia da PUC, **Texto para discussão nº 447**, 2001.

MENDES, Conrado Hübner e COUTINHO, Diogo R. **Relatório de Pesquisa: Poder Concedente e Marco Regulatório no saneamento básico**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito, 2005. 77p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema nacional de informações sobre saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos (2006)**. Parte 1 – Texto: visão geral da prestação dos serviços. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2007. 232p.

_____. Solicitação de Propostas: SDP-40-9204/2006. Serviço de Consultoria para a realização de estudo sobre avaliação do impacto da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ago/2006. 102p.

_____. Solicitação de Propostas: SDP-40-9475/2006. Serviço de Consultoria para a realização do estudo: municipalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado do Mato Grosso: diagnóstico, lições e perspectivas. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Set/2006. 100p.

_____. Solicitação de Propostas: SDP-MI-028/2007. Serviço de Consultoria para a estruturação e modernização da gestão dos escritórios locais – ELOS Aurora, Cabanga, Dois Irmãos e Alto do Céu, visando à melhoria no desempenho operacional e comercial da COMPESA. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Jan/2007. 183p. (no prelo).

_____. **Sistema nacional de informações sobre saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos (2006)**. Parte 2 – Tabelas de informações e indicadores. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2007. 428p.

_____. **Relatório de aplicações de 2007**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, abril de 2008. 44p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Memorando de Política Econômica. P.6. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Política Nacional de Saneamento**. Brasília: Secretaria de Política Urbana, Imprensa Nacional, 1997. 39p.

_____. **Saneamento: modernização e parceria com o Setor Privado** – PMSS. Brasília: Secretaria de Política Urbana/ IPEA, 1997. 40p., Vol. 9 – Série modernização do Setor de Saneamento.

_____. **Saneamento básico no Brasil: subsídio para o relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil** – PMSS. Brasília: Secretaria de Política Urbana/ IPEA, 1998. 41p.

MIRANDA, Ernani Ciríaco de. Breve abordagem sobre o problema das perdas de água em sistemas de abastecimento. In: **Revista ECOS**, opinião, n.24, p.34-37, junho, 2004.

MODENESI, Rui L. O Proemprego, o FAT e o BNDES: parceria entre a sociedade civil e o Estado. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro: v.9, n. 18, p.3-32, 2002.

MONTEIRO, Vera. Legislação de parceria público-privada no Brasil: aspectos fiscais desse novo modelo de contratação. In: **Parcerias Público-Privadas**, coordenação Carlos Ari Sundfeld, São Paulo: Malheiros Editores, p.80-113, 2007.

MONTORO FILHO. André Franco. A maturidade das estatais: o ingresso da SABESP ao Novo Mercado amplia horizontes. In: **Jornal a Gazeta Mercantil**, São Paulo: 21/06/2002. 3p.

MORA, Luis de La et. al. Sistemas e processos de gestão urbana democrática e articulada. In: VII congresso Internacional de BRASA (Brazilian Studies Association), Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, USA: 2006, mimeo.

MOTTA, Ronaldo Seroa da e MOREIRA, Ajax R. B. Eficiência e regulação no setor de saneamento no Brasil. In: **Texto para Discussão nº 1059**, Rio de Janeiro: IPEA, 2005. 19p.

MOURA, Ana Maria. Parcerias Público-Privadas e o crescimento econômico: análise e perspectivas. In: V Congresso Brasileiro de Regulação, Recife, 2007. 10p.

NASCIMENTO, Luciana Vaz do e QUEIROZ, Cláudio M. Regulação e privatização dos serviços de saneamento: experiências de países da América Latina e da Inglaterra. In: **Revista Técnica da SANEPAR – SANARE**. Curitiba: p.1-16, 2001.

NEVES, Aécio. COPASA chega ao Novo Mercado de Ações. In: COPASA Notícias, Disponível em:

<http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=705&sid=129&tpl=printervi>
Acesso : 01/04/2009.

NH Consultoria e Planejamento. **Regulação da prestação de serviços de saneamento: análise comparada da legislação internacional**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995. 278p., Vol. 6 – série modernização do setor de saneamento.

NÓBREGA et. al., Maílson da. O mercado de capitais: sua importância para o desenvolvimento e os entraves com que se defronta o Brasil. São Paulo: Bovespa, 2000. 48p.

NOGUEIRA, Eduardo. Água: bem esgotável e insubstituível. In: **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO**, Rio de Janeiro: ano XVI, nº46, p.45-46, janeiro/março de 2008.

NOGUEIRA FILHO, Dalmo. Captação de recursos privados faz empresa pública crescer. In: **Jornal Administrador Profissional**, n.240, p.01, junho 2006. Disponível em:
<http://www.crasp.com.br/jornal/jornal240/not10.B> Acesso em:02/04/2009.

OHIRA, Thelma H. Fronteira de eficiência em serviços de saneamento no estado de São Paulo. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da USP, **Dissertação de Mestrado**, 2005. 124p.

OHIRA, Thelma H. e TUROLLA, Frederico A. **Saneamento Básico: experiência internacional e avaliação de propostas para o Brasil**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2006. 69p.

- ONU. Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos em el mundo: agua para todos, agua para la vida. Paris/Nova York/Oxford: Unesco/Berghahn Books, 2003. Disponível em: <<http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index.shtml>>.
- OZUNA Jr, T. e GÓMEZ, I. A. Governance and regulation: decentralization in Mexico's water sector. In: Spiller, P. e Savedoff. **Water: institutional commitment in the provision of water services**. BID, Latin American research network, Washington-DC: 1999.
- PASIN, Jorge A B., BORGES, Luiz F. X. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão da infra-estrutura pública. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.10, n.20, p.173-196, 2003.
- PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do Setor de Saneamento no Brasil. In: **Privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, p.281-320, 1998.
- PASINATO, Maria Tereza de M. et. al. A rentabilidade do FGTS. **Texto para discussão nº 637**. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 1999. 12p.
- PEREIRA, Dilma S. P. et al. **Instrumentos para a regulação e o controle da prestação dos serviços de saneamento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1998. 104p, Vol. 10 – série modernização do setor de saneamento.
- PEREIRA, C. e MUELLER, B. Presidencialismo de coalizão: as relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento público. In: **Revista Dados**, 2002.
- PETERSON, G. Building local credit systems. In: Urban management program. Washington, D.C.:World Bank, p.1-68, apr. 2000.
- PIOVESAN, Márcia Franke. A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, **Dissertação de Mestrado**, 2002. 102p.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Sistema nacional de informações sobre saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos (2000)**. Brasília: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR - IPEA, v.6, 2001. 516p.
- RAIO-X DA EMPRESA. Sanepar parte 1: tirar proveito da ópera-bufa política ou fugir da insanidade? Disponível em: <http://www.acaoereacao.net/sane0105a.h> Acesso em: 31/03/2009.
- REBOUÇAS, Aldo. O paradoxo brasileiro. In: **Cadernos Diplô/Le Monde Diplomatique: a disputa pelo ouro azul**. São Paulo: Instituto Abaporu S/C, p.38-41,2003.
- REVISTA BRASILEIRA DE SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE - BIO. Reação em cadeia: criada a Frente em Defesa do Saneamento Ambiental. Rio de Janeiro: ABES, Reportagem Capa, ano IX, nº 4, p.24-32, set/dez de 1997.
- _____. Os desafios da água no próximo século. Rio de Janeiro: ABES, ano X, nº 9, p.14-15,1999.
- _____. CEF busca novas fontes. Rio de Janeiro: ABES, Debate, ano XV, nº 39, p.40, julho/setembro de 2006.
- _____. Saneamento como questão de Estado. Rio de Janeiro: ABES, Edição Especial, ano XVI, nº 44, p.12-15, outubro de 2007.
- REVISTA O EMPREITEIRO. Os pressupostos para a expansão da infra-estrutura. São Paulo: Lithos Editora Ltda, Fórum/Entidades, ano XLV, nº455, p.240, julho 2007.
- _____. Onde buscar financiamento para projetos de porte. São Paulo: Lithos Editora Ltda, Fórum/Entidades, ano XLVI, nº470, p.22-23, novembro 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. Políticas Públicas e Saneamento Básico: a COMPESA entre o Estado e o Mercado. Recife: **Dissertação de Mestrado**, MDU/UFPE, 1994. 148p.

_____. Os leviatãs estão fora de lugar. In: **Revista Dados**, v.39, n.2, p.195-210, 1996.

_____. Políticas de controle dos gastos públicos e comportamento das organizações do governo: uma interpretação de arenas de políticas públicas. In: **Revista Política Hoje**, n.11, p.124-137, 2001.

_____. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.62, p.123-139, 2002.

_____. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004. 131p.

RIGOLON, Francisco José Z. Regulação da Infra-estrutura: a experiência recente no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, **Nota Técnica AP/Depec nº29/96**, 1996. 29p.

ROCHA, Abelardo Baltar. Bolsa lidera aplicações. In: Folha Online, 2007.

SACCO, Denise. A esperança nacional. In: **Cadernos Diplô/Le Monde Diplomatique: a disputa pelo ouro azul**. São Paulo: Instituto Abaporu S/C, p.43-45, 2003.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. A privatização do saneamento. In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v.15, jan/mar 2001.

SAIANI, Carlos C. Santejo. Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores. Ribeirão Preto, **Dissertação de Mestrado**, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, 2007. 315p.

SANEAMENTO BÁSICO. Notícias. PI: entidades se reúnem para tentar barrar a municipalização. Disponível em:

<http://www.saneamentobasico.com.br/noticias/noticiasdefault.asp?Id_Noticia=28185>.

Acesso em: 06/10/2006.

SANEAMENTO E MUNICÍPIOS. A primeira PPP no país: um exemplo a ser combatido. In: Informativo da ASSEMAE, Opinião, n.121, p.02, junho e agosto de 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Oliveira, Francisco & Paolli, Maria Célia (orgs). **Os sentidos da democracia**. Editora Vozes, Petrópolis/RJ, Brasília: NEDIC, p.83-129, 1999.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. Parcerias Público-Privadas e o desenvolvimento urbano: um olhar sobre a nova legislação. In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES - LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY. Setembro/2005. Disponível em: <http://www.lares.org.br/cacilda.pdf>. Acesso em: 24/06/2007.

SANTOS, Vivian Machado. Por dentro do FAT. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro: v.13, n. 26, p.3-14, 2006.

SHEPHERD, William G. **The economics of industrial organization**. Prentice-Hall, 3rd Edition: 1990.

SILVA, R. T. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEAK, C.e SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, p.263-312, 1999.

SILVA, Sônia M. N. Uso racional da água. In: TSUTIYA, Milton Tomoyuki (Org.). **Abastecimento de Água**. São Paulo: Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica da USP, 1^a edição, p.561-575, 2004.

- SIQUEIRA, André. As vedetes do Mercado. In: Carta Capital. Disponível em: <http://carta.capital.com.br/2006/02/39>. Acesso em: 01/04/2009.
- SPILLER, P. T. e SAVEDOFF, W.D. Spilled water: institutional commitment in the provision of water services. Washington, D.C.: **Inter-american Development Bank**, 1999.
- SWANN, D. **The retreat of the state: deregulation and privatisation in UK and US**. Wheatsheaf, Hertfordshire, 1988.
- TARDELLI FILHO, Jairo. Controle e redução de perdas. In: TSUTIYA, Milton Tomoyuki (Org.). **Abastecimento de Água**. São Paulo: Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica da USP, 1ª edição, p.457-525, 2004.
- TREVISAN, Cláudia. Pacote não garante crescimento maior ao Brasil. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113866.shtml>. Acesso em: 21/01/2007.
- TREVISAN, Antoninho Marmo, RAPOSO, Luis e PIVA, Luiz Guilherme. PPPs – o papel dos fundos de pensão. In: **Revista Conexão Migalhas**, Millennium Editora, Campinas, São Paulo: ano 1, n.1, p.81-85, 2007.
- TSUTIYA, Milton T. e SILVA, Carlos Alberto M. da. Automação de sistemas de abastecimento de água. In: TSUTIYA, Milton Tomoyuki (Org.). **Abastecimento de Água**. São Paulo: Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica da USP, 1ª edição, p.577-643, 2004.
- TUPPER, H. C. e RESENDE, M. Efficiency and regulatory issues in the brasilian water and sewage sector: an empirical study. In: **Utilities Policy**, p.29-40, 2004.
- TUROLA, Frederico A. Política de Saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, **Texto para Discussão n°922**, 2002. 29p.
- UOL ON LINE. Após instabilidade, Bovespa sobe de novo e acumula ganho de 35% no ano. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/cotacoes/ultnot/2009/05/05/ult1918ul1987.jhtm?action=pt> Acesso em: 05/05/2009.
- VALOR ECONÔMICO. **Análise setorial: saneamento básico**. São Paulo: Valor Econômico, 1ª edição, 2006. 177p.
- VASCONCELOS, Ronald F. A. Descentralização político-administrativa na cidade do Recife: o caso do esgotamento sanitário na gestão da Frente Popular (1986/1988). Recife, **Dissertação de Mestrado** – MDU/UFPE, 1995. 258p.
- _____. Saneamento em PE: em busca de um Marco Regulatório. In: **Jornal A Gazeta Mercantil**, 28 de abril de 2003.
- _____. Os desafios da regulação no Setor de Saneamento. In: V Congresso Brasileiro de Regulação, Recife, 2007. 15p.
- VARGAS, Marcelo Coutinho. **O negócio da água: riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no sudeste brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2005. 270p.
- WORLD BANK. World development report 2004: making services work for people. Resumo disponível em: <<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004>>.
- ZVEIBIL, Victor Zular. Reforma do Estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta. Rio de Janeiro: **Tese de Doutorado**, Fundação Getúlio Vargas, 2003. 237p.

ENIGMA DE HIDRA: o Setor de Saneamento entre o estatal e o privado

INFORMAÇÕES GRÁFICAS

FORMATO 15,5 x 22 cm
TIPOLOGIA Times New Roman

CAPA: 1 nplex 270 - g/m²

Editora

Universitária  UFPE

Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20 - Várzea

Recife | PE CEP: 50.740-530 Fax: (0xx81) 2126.8395

Fones: (0xx81) 2126.8397 | 2126.8930

www.ufpe.br/edufpe • edufpe@nlink.com.br • editora@ufpe.br

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH o Setor de Saneamento no Brasil passou a viver um vazio institucional que perdurou por mais de vinte anos. Neste período, o Setor agregou aos desafios já existentes inerentes ao antigo modelo do PLANASA, novos desafios, entre os quais se destaca a dificuldade de viabilização dos investimentos necessários ao atendimento pleno, devido à crise fiscal do estado brasileiro. Com efeito, de acordo com o governo federal, estimativa realizada apontou que se faz necessário um montante da ordem de R\$ 180 bilhões para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento no Brasil. Em vista deste elevado montante de recursos, o estudo apresentado neste livro buscou avaliar o financiamento realizado pelas atuais fontes públicas, concluindo que tais recursos vêm sendo insuficientes para promover os investimentos necessários, num período de 20 anos, face à crise fiscal, ao grande volume de recursos a ser mobilizado e a precária situação econômico-financeira das companhias estaduais de saneamento. Diante desta questão, o autor avançou na investigação procurando examinar em que medida a iniciativa privada poderá contribuir no esforço visando alcançar o objetivo da universalização dos serviços de saneamento, por intermédio dos dois novos mecanismos que têm apresentado maiores possibilidades de atração da participação do setor privado: o Instituto das Parcerias Público-Privadas e a captação de recursos na Bolsa de Valores. A conclusão do estudo foi no sentido de que, por meio destes dois mecanismos, a iniciativa privada poderá contribuir de forma significativa no esforço visando ampliar os investimentos necessários à universalização.

ISBN 978-85-7315-834-2

