

**REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO
ASPECTOS CONCEITUAIS E FATORES INTERVENIENTES**

PAULO DE TARSO YAVENTI PEROSA

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade
de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Área de concentração: Saúde Ambiental

Orientadora: Prof^ª. Dra. Helena Ribeiro

São Paulo

2.002

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa dissertação, por processos fotocopiadores.

São Paulo, 19 de Julho de 2.002.

AGRADECIMENTOS

Os meus sinceros agradecimentos à Prof. Dra. HELENA RIBEIRO, pela orientação serena e profícua, bem como pelo estímulo constante.

A ROBERTO MÁRIO PEROSA JR. E JOÃO BATISTA PEIXOTO, pelas discussões instigantes, pelo apoio material e documental e, principalmente, pelo exemplo de honestidade intelectual.

Ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), pela bolsa de estudo concedida.

RESUMO

Perosa PTY. **Regulação dos serviços de saneamento básico – aspectos conceituais e fatores intervenientes.** São Paulo, 2.002. [Dissertação de Mestrado – Faculdade de Saúde Pública da USP].

Objetivo. O presente estudo teve como objetivo central a análise dos principais aspectos conceituais e fatores intervenientes na regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, visando gerar subsídios para a formulação de políticas de regulação por parte do poder público. **Método.** Foi realizada uma pesquisa exploratória, baseada em delineamentos bibliográfico e documental, sobre o atual cenário institucional do setor de saneamento básico, incluindo a atuação dos diversos agentes públicos responsáveis pela formulação e implementação das políticas setoriais, bem como sobre o processo de reestruturação institucional no qual é proposta a implantação de um marco regulatório para a prestação dos serviços de saneamento básico, visando aprimorar o estado atual do conhecimento e, eventualmente, preencher lacunas existentes. **Desenvolvimento do tema.** A análise realizada procurou contextualizar o tema no âmbito da redefinição do papel do Estado na economia, que tem como consequência imediata a reordenação institucional dos setores de infra-estrutura (incluindo o de saneamento básico), através do surgimento de novas instâncias institucionais, como os órgãos reguladores, compatíveis com as necessidades da nova regulamentação que se vem implantando nesses setores, bem como pela participação cada vez maior do capital privado nos mesmos. Para tanto, foi realizada uma abordagem do atual cenário institucional do setor de saneamento e da articulação desse com os setores afins (recursos hídricos, saúde pública e meio ambiente), foram discutidos os principais aspectos referentes aos serviços de saneamento, para em seguida discorrer sobre a redefinição do papel do Estado na economia e suas consequências sobre o referido setor, bem como sobre os principais conceitos embasadores e aspectos relevantes de uma política de regulação. **Conclusões.** A inexistência de um arcabouço legal, que contemple a reordenação institucional do setor de saneamento básico, da forma como ocorreu com os setores de telecomunicações e energia elétrica, e que defina

com clareza as atribuições e competências das três esferas administrativas, bem como as relações entre poder concedente, prestador dos serviços e agente regulador, é o principal entrave à construção de uma estrutura regulatória eficiente e que se proponha a perseguir os objetivos de universalização do atendimento à população, auto-sustentabilidade dos serviços, melhoria contínua da eficiência gerencial e operacional, e estabilidade e continuidade da prestação dos serviços.

Descritores: Saneamento Básico. Regulação. Salubridade Ambiental. Políticas Públicas. Reforma do Estado.

SUMMARY

Perosa PTY. **Regulation of water and sewerage services – conceptual aspects and related factors**. São Paulo, 2002. [Master Dissertation – Faculdade de Saúde Pública – USP].

Objective. The purpose of the present study is to analyze the most important conceptual aspects and factors related to the regulation of water and sewerage utilities and to contribute to the working up of public regulatory policies. **Method.** An exploratory research of bibliography and documents was developed to make clear the institutional framework of the water and sewerage sector, including the performance of a number of public agencies in their activities of elaboration and implementation of sector policies, as well as the process of institutional reforms to implant a regulatory framework for the sector. The intention has been to obtain a picture of the state of the art of water and sewerage activities regulation and to make some suggestions in order to contribute to the improvement of the same regulation. **Theme development.** The initial focus of the analysis was the redefinition of the role of government in the economy, which has originated an institucional rearrangement of the infrastructure sectors (including water and sewerage sector), as the coming out of new regulatory agencies and the enlargement of private sector participation. The institutional setting of the water and sewerage sector and the relationship between this sector and linked areas (water resources management, public health and environment), as well as the main aspects of the water and sewerage industry, are then put in the context of the analysis, so as to assess the impact of the redefinition of the role of government in the economy in the sector and the basic ground for an adequate regulatory policy. **Conclusions.** The principal impediment to an efficient regulatory policy and its main targets, which are the widespread of water and sewerage services, the self-sufficiency of the industry, the continuous improvement of managerial and operating efficiency, and the stable continuity of the services, is the inexistence of a legal framework to control the institutional rearrangement of the sector and to set the rules of the relationship between local and state government, industry and regulatory agencies.

Descriptors. Water and sewerage. Regulation. Environmental health. Public policies. Government role. Reform.

ÍNDICE

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 | OBJETIVOS | 3 |
| | 2.1 Objetivos gerais | 3 |
| | 2.2 Objetivos específicos | 4 |
| 3 | METODOLOGIA | 4 |
| | 3.1 Fundamentos metodológicos | 5 |
| | 3.2 Procedimentos metodológicos | 6 |
| | 3.3 Desenvolvimento das atividades | 7 |
| 4 | CENÁRIO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO | 9 |
| | 4.1 Breve histórico | 9 |
| | 4.2 Políticas públicas vigentes | 17 |
| | 4.2.1 Política Nacional de Saneamento (PNS) | 17 |
| | 4.2.2 Política Estadual de Saneamento | 24 |
| | 4.3 Diagnóstico do setor de saneamento básico | 26 |
| 5 | CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO | 28 |
| | 5.1 Definições | 28 |
| | 5.2 Aspectos da gestão da prestação dos serviços | 28 |
| | 5.3 Aspectos sociais | 35 |
| | 5.4 Aspectos institucionais e jurídico-legais | 39 |
| 6 | A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO | 48 |
| | 6.1 O conceito de política pública | 49 |
| | 6.2 A reforma do Estado | 52 |
| 7 | FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO | 57 |
| | 7.1 O conceito de regulação | 57 |
| | 7.2 Aspectos relevantes da regulação setorial | 57 |
| | 7.3 A regulação da prestação de serviços de saneamento básico | 66 |
| | 7.3.1 Princípios e objetivos | 66 |
| | 7.3.2 A experiência internacional | 67 |
| | 7.3.3 A proposta do governo do Estado de São Paulo | 71 |
| | 7.3.4 Uma outra proposta para o Estado de São Paulo: bases conceituais | 78 |
| 8 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 84 |
| 9 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 88 |

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o processo de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário¹, a partir do qual é feita uma abordagem sobre os principais aspectos conceituais e fatores intervenientes. Para tanto, procurou-se contextualizar o tema no âmbito da redefinição do papel do Estado na economia, que tem como consequência imediata a reordenação institucional dos setores de infra-estrutura (incluindo o de saneamento básico), através do surgimento de novas instâncias institucionais, como os órgãos reguladores, compatíveis com as necessidades da nova regulamentação que se vem implantando nesses setores, bem como pela participação cada vez maior do capital privado nos mesmos. Iniciadas em meados dos anos 1980, as importantes transformações envolvendo a relação Estado/Sociedade produziram e ainda estão produzindo reformas profundas em países de todo o mundo, consubstanciadas através da reestruturação de suas instituições, a partir das quais se estabelecem os vínculos entre o cidadão e o Estado. Na realidade, tais vínculos estão sendo refeitos, nos planos social, econômico e político.

O fenômeno da globalização da economia não só catalisou esse processo, como também operou como um fator indutor da expansão dos mercados, ao permitir o livre fluxo de capitais privados por todo o mundo; entretanto, tal expansão vem ocorrendo de forma muito mais acelerada do que a correspondente reordenação institucional, o que faz com que existam *vácuos institucionais* em determinados setores da economia, caracterizados por uma desregulamentação parcial ou total dos mesmos, ocasionando insegurança e apreensão junto aos agentes envolvidos.

Como consequência desse quadro, os setores de infra-estrutura (telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes, saneamento básico, petróleo e gás natural, entre outros) também foram submetidos a esse processo de reordenação institucional, caracterizado principalmente, conforme citado

¹São aqui referidos dois dos três serviços do saneamento básico, excluindo-se aquele referente aos resíduos sólidos por possuírem características operacionais, institucionais e de gestão distintas das dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Faz-se necessário, também, delimitar o universo geográfico da prestação de tais serviços como sendo o do território brasileiro, no geral, e o do Estado de São Paulo em particular.

anteriormente, pela redefinição do papel do Estado na economia, o qual está, paulatinamente, abdicando de sua condição de provedor de bens e serviços para o mercado em favor da iniciativa privada, para assumir funções de regulação desse mesmo mercado.

Em vista dos aspectos conjunturais anteriormente citados, cresce a necessidade de se estabelecer uma regulação dos serviços de saneamento básico no país, num momento em que a sua concessão, anteriormente delegada somente a órgãos e empresas públicas, tem contemplado entidades do setor privado. Justifica-se essa necessidade pelo fato de existir uma articulação do setor de saneamento básico com outros setores de competência exclusiva do Estado, quais sejam, saúde pública, gestão de recursos hídricos e preservação do meio ambiente. Os serviços de saneamento básico suscitam, dessa forma, questões de interesse público e governamental, tais como compatibilizar a exigência constitucional de universalidade de atendimento com a tarifa a ser cobrada da população, principalmente a de mais baixa renda, para a viabilidade financeira dos provedores desses serviços; garantia de qualidade satisfatória dos serviços; estabelecimento de critérios ou indicadores que permitam aferir o custo, a eficiência e a qualidade de tais serviços, com a disponibilização desses dados aos seus usuários, entre outras.

Muito embora a questão da regulação esteja agora sendo suscitada em função da participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento básico, não pode deixar de ser contemplada a regulação externa dos operadores públicos municipais, dada a caracterização de uma situação onde *principal* (poder concedente) e *agente* (operador) se confundem e os mecanismos de *auto-regulação* (tais como contrato de gestão) praticamente inexistem ou, quando existem, raramente são cumpridos. Mesmo no caso das companhias estaduais que operam os serviços municipais, os contratos de concessão, quando existem, não incluem uma programação de metas e investimentos, nem parâmetros reguladores da estrutura tarifária e dos indicadores operacionais, entre outros instrumentos necessários à regulação por parte do poder concedente. Portanto, tão importante quanto regular o operador privado (pelas razões indicadas anteriormente), é também submeter o operador público dos serviços de saneamento à uma regulação que vise à auto-

sustentabilidade do sistema, através da otimização da eficiência alocativa e da eficácia de suas ações.

O escopo do trabalho em questão assenta-se em quatro tópicos preliminares, os quais serão desenvolvidos de forma a permitir que, nas considerações finais, possam ser elencados os principais aspectos e fatores intervenientes na regulação da prestação dos serviços de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com os quais se pretende construir um quadro de referências para a formulação e implementação de estruturas de regulação. Assim, o primeiro tópico discorrerá sobre o atual cenário institucional do setor de saneamento básico; o segundo tópico incluirá a caracterização dos serviços estudados a partir da descrição e análise dos seus principais aspectos; no terceiro, será discutido o projeto de reforma do Estado implementado a partir de 1995; no quarto tópico, será feita uma abordagem sobre os principais fundamentos da regulação, analisadas experiências de regulação setorial e apresentadas as bases conceituais para um modelo de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico para o Estado de São Paulo.

Finalmente, no item Considerações Finais será apresentado o quadro de referências anteriormente citado, incluindo as bases conceituais do modelo proposto.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivos gerais

Pretendeu-se, com o trabalho em questão, realizar uma análise do setor de saneamento básico através da discussão do processo de regulação da prestação de serviços. Tal análise foi desenvolvida a partir do contexto da reestruturação institucional dos segmentos de infra-estrutura no Brasil, provocada pela redefinição do papel do Estado na economia, observadas as características peculiares do setor e sua interdependência com outros setores de prestação de serviços públicos de interesse social, tais como saúde pública, gestão de recursos hídricos e preservação do meio ambiente.

2.2 Objetivos específicos

O presente estudo teve como objetivo central a análise dos principais aspectos conceituais e fatores intervenientes na regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, visando gerar subsídios para a formulação de estruturas de regulação por parte do poder público. Ainda que se sirva de dados, estatísticas e informações sobre o setor de saneamento básico nacional e internacional, a presente discussão centrará seu foco na análise do arcabouço teórico e conceitual do processo de regulação da prestação dos referidos serviços. Pretende-se, com isso, acrescentar ao atual estágio do conhecimento do assunto em questão, um quadro de referências que possa vir a ser utilizado na formulação e implementação desse processo de regulação.

3 METODOLOGIA

A premissa indispensável para a escolha da metodologia de pesquisa adequada é caracterizar a natureza do assunto a ser investigado. Conforme visto anteriormente, o presente trabalho tem como objetivo a realização de uma análise do setor de saneamento básico através da discussão do processo de regulação da prestação dos serviços de saneamento. Tal assunto se insere em um contexto constituído por imbricações de relações sociais, econômicas e políticas, no qual os atores principais são o poder concedente (o Estado), o concessionário (o operador dos serviços) e os usuários (a população). Os serviços de saneamento básico geram uma série de externalidades positivas, principalmente no que se refere à saúde pública, o que os caracterizam como um serviço público essencial e fator de bem-estar social. Ademais, as ações e programas encerradas em políticas públicas de saneamento básico são comumente incluídas no rol do que se passou a denominar de *políticas e programas sociais*. Parece-nos adequado, portanto, abordar os fenômenos daí decorrentes através dos delineamentos metodológicos da *pesquisa social e de serviço social*, sem abdicar, contudo, da caracterização clara e precisa dos fundamentos embasadores da pesquisa enquanto investigação sistemática. Assim, o desenvolvimento desse item far-se-á através da apresentação dos conceitos

definidores da técnica de raciocínio empregada, para em seguida discorrer sobre os diversos procedimentos metodológicos utilizados para apreender e interpretar a realidade do universo estudado.

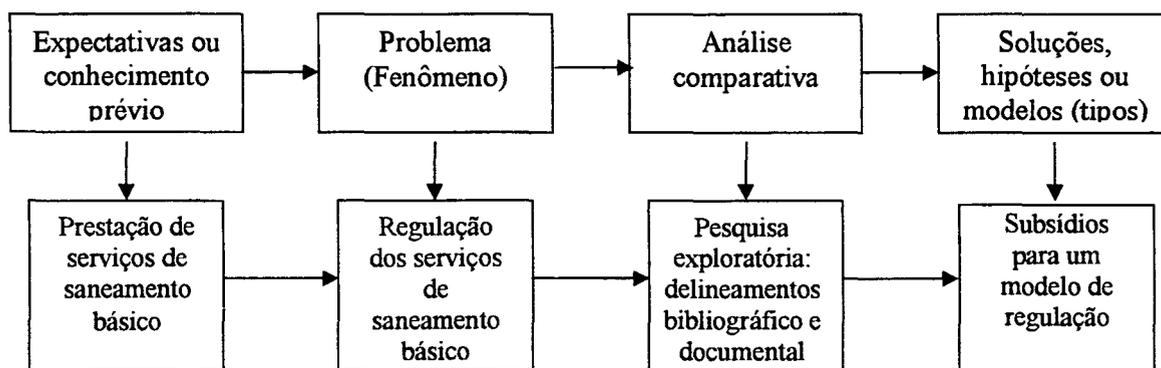
3.1 Fundamentos metodológicos

A fundamentação lógica da presente investigação baseou-se na técnica de raciocínio *hipotética-dedutiva*: a partir de um *conhecimento prévio ou expectativas* sobre o assunto investigado (prestação de serviços de saneamento básico), levantou-se um *problema ou fenômeno* (regulação dos serviços de saneamento básico); para o equacionamento desse problema foram formuladas *soluções ou hipóteses*, as quais passaram por avaliações e análises *comparativas*, através da comparação com modelos de regulação levantados na bibliografia e documentos existentes sobre o assunto.

Essa investigação pode ser caracterizada como uma pesquisa exploratória, com delineamentos bibliográfico e documental, cuja finalidade maior é uma discussão mais detalhada do assunto visando aprimorar o estado atual do conhecimento e, eventualmente, preencher lacunas existentes.

O esquema da Figura 1 ilustra a fundamentação metodológica da presente investigação.

FIGURA 1 – Representação esquemática do método hipotético-dedutivo (modificado de LAKATOS & MARCONI, 1989)



Segundo SELTZ et al. (1971), a *pesquisa exploratória* tem como objetivo principal familiarizar-se com o fenômeno estudado ou conseguir uma nova compreensão deste, através do desenvolvimento de novas idéias e hipóteses. Isso pressupõe, portanto, uma certa flexibilidade no seu planejamento e desenvolvimento, de forma a considerar os diversos aspectos e fatores intervenientes sobre o fenômeno em questão, o que normalmente se expressa através da utilização de uma combinação de diversas *técnicas ou procedimentos metodológicos*, como será visto adiante.

Diferentemente das pesquisas experimentais, norteadas por uma lógica positivista que inclui a formulação de um problema, a construção e o teste de hipóteses para solucioná-lo, e a apresentação de resultados finais *explicativos*, na pesquisa exploratória o que se pretende é a análise das relações de interdependência que o fenômeno estudado mantém no contexto em que se insere, de modo que se possa melhor compreendê-lo. Assim, é comum nesse tipo de pesquisa, que hipóteses sejam apresentadas nas conclusões como parte de resultados finais *interpretativos*, assim como “*um quadro de referência que possa facilitar o processo de dedução de questões pertinentes... ao ...fenômeno estudado*” (TRIPODI et al., 1975, p. 61).

Portanto, foi à luz dessa vertente paradigmática, que procura a compreensão de fenômenos complexos (como é o caso da regulação da prestação de serviços de saneamento básico) através da determinação, análise e interpretação de seus fatores intervenientes, que se procurou desenvolver a presente pesquisa.

E é essa nova interpretação da realidade aqui estudada o seu resultado final.

3.2 Procedimentos metodológicos

Foram vários os procedimentos metodológicos usados simultaneamente na pesquisa em questão. A começar pelo *método histórico*, quando, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, foi desenvolvida uma breve retrospectiva do setor de saneamento básico no Brasil, identificando as políticas públicas implementadas, a articulação intra- e inter-setorial, bem como as transformações ocorridas nessas políticas em decorrência da redefinição do papel do Estado na economia iniciada a partir dos anos 1990. Segue-se o *método comparativo*, utilizado na análise de modelos de regulação de serviços de saneamento básico e outros serviços públicos

conhecidos em nível nacional e internacional, sua operacionalização, vantagens e desvantagens, como forma de levantar subsídios que auxiliem na construção de um modelo adequado à realidade do setor de saneamento básico no Brasil. E, finalmente, a utilização, e adoção dos princípios, do *método tipológico*, concebido por Max Weber, a partir do qual pretende-se conceber as bases para a formulação de um modelo (*tipo ideal*) de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico que compatibilize os interesses conflitantes dos atores sociais envolvidos (Estado, consumidor e prestador dos serviços). A sua utilização como instrumento metodológico é conveniente devido ao fato de que “a característica principal do tipo ideal é não existir na realidade, mas servir de modelo para a análise e compreensão de casos concretos, realmente existentes” (LAKATOS et. al, 1989). De fato, a proposta que é feita no final do presente trabalho encerra um modelo de regulação baseado em um operador² fictício de serviços de saneamento, o qual constitui-se num protótipo eficiente que serve de referência ao operador real.

Quanto à adoção dos princípios desse método, justifica-se pelo fato de que o tipo ideal, no entendimento de Weber, constitui-se em um momento no qual o *sujeito cognoscente (o pesquisador)* analisa a realidade conforme as relações que seu *ponto de vista* mantém com os *valores* (WEBER, 1993). De fato, em uma pesquisa cujo tema se inscreve no contexto histórico-social do qual o pesquisador participa, é praticamente impossível isentar a *descrição objetiva da realidade* do juízo de valores desse pesquisador, visto que o mesmo acumula a condição de *sujeito histórico* dessa realidade. Ou, na afirmação de TRAGTENBERG (in WEBER, 1993), o que importa “é o critério seletivo entre fatos e valores que o *sujeito investigador* utiliza para a compreensão do real”.

3.3 Desenvolvimento das atividades

Tendo sido cumprida a carga horária de créditos obrigatórios, o desenvolvimento das atividades subseqüentes da presente pesquisa deu-se através das seguintes etapas:

² Os termos *prestador* e *operador* de serviços de saneamento encerram aqui o mesmo significado.

Em uma primeira etapa foi realizado um levantamento de dados e informações existentes (*levantamento de dados secundários*) pertinentes ao objeto de estudo, considerando a atual conjuntura do setor de saneamento e sua articulação com outros setores com os quais mantém interfaces, bem como as experiências de regulação da prestação de serviços de saneamento básico e outros serviços públicos conhecidas em nível nacional e internacional, sua operacionalização e dispositivos legais.

Concomitantemente a essa etapa fez-se o *levantamento de dados primários*, o qual consistiu basicamente no acompanhamento do processo de implantação de marcos regulatórios para a prestação de serviços de saneamento básico, a partir, principalmente da iminente promulgação da lei federal que disporá sobre as diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico, atualmente em análise pelo Congresso Nacional, bem como pelas iniciativas estaduais nesse sentido, particularmente a que se refere ao Estado de São Paulo. Nessa fase, foram incorporadas consultas, coletas de dados e informações obtidas, através da própria atuação profissional do autor, junto aos principais segmentos envolvidos na prestação de serviços de saneamento básico, que são: poder público concedente (municípios, através de associações e consórcios), concessionária (empresas públicas e privadas, autarquias), usuários ou consumidores finais (através de associações ou órgãos de defesa do consumidor), bem como os órgãos governamentais, nas esferas federal e estadual, com delegações constitucionais de fomento e estabelecimento de diretrizes para o setor de saneamento.

A segunda etapa consistiu da leitura em níveis crescente de acuidade (seletiva, analítica e interpretativa) das fontes bibliográficas e documentais levantadas na etapa anterior, de modo a consolidar, analisar e interpretar os dados referentes às idéias centrais do presente trabalho, e, a partir do grau de conhecimento e entendimento resultante, formular as sugestões e conclusões obtidas com essa investigação.

A terceira etapa consistiu da redação, revisão e arte final da monografia, a qual foi submetida à apreciação da banca examinadora para análise, sugestões e recomendações.

4 CENÁRIO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

4.1 Breve histórico

As primeiras ações de saneamento no Brasil remontam à época do surgimento e desenvolvimento dos grandes centros urbanos, ainda no período colonial; assim é que, em 1673, era dado início às obras de adução de água para a cidade do Rio de Janeiro e, em 1723, construía-se o primeiro aqueduto transportando águas do rio Carioca (ROCHA, 1997). Em 1746, eram construídas e inauguradas linhas adutoras para os conventos de Santa Tereza (Rio de Janeiro) e da Luz (São Paulo).

No início do século XIX, em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Salvador, a água era coletada nas bicas e fontes e os dejetos armazenados em tonéis, que eram transportados e despejados pelos escravos nos rios, no mar e em outros locais próximos desses centros. Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, ocorreu um maior desenvolvimento político e institucional desses grandes centros, os quais foram elevados à categoria de províncias, demandando com isso a implantação de uma infra-estrutura mínima compatível com esse novo *status*, tais como estradas, pontes e abastecimento de água à população (chafarizes com torneiras); data, portanto, dessa época o início da adoção de ações sistemáticas em saneamento (GAZETA MERCANTIL, 1998).

Com o crescimento das cidades a partir da segunda metade do século XIX, devido em grande parte aos fluxos migratórios vindos do exterior, ocorreu um grande aumento da demanda e, em conseqüência, dificuldades no abastecimento de água e piora da sua qualidade, exigindo a construção de novas obras. É interessante notar que, a essa época, era o Estado brasileiro quem exercia a titularidade de poder concedente, o qual delegava a empresas estrangeiras, principalmente, a prestação de serviços de saneamento; para tanto, essas empresas construíam os sistemas de saneamento para posterior exploração, como aconteceu nas principais cidades da época, como Rio de Janeiro, Recife, São Paulo, Belo Horizonte, Santos, Campinas e Campos.

Entre 1857 e 1877, o governo de São Paulo constrói o primeiro Sistema Cantareira de abastecimento de água para a capital do Estado; em 1877, o empresário Antonio Proost Rodovalho funda a Companhia Cantareira e Esgotos (CCE), e logo

obtem contratos para a prestação de serviços de saneamento (água encanada e coleta de esgotos) com o governo provincial. Em 1878, a CCE reforça o abastecimento de água da capital paulista com a construção do reservatório da Consolação (até hoje mantido pela SABESP), com capacidade de 6.500 m³ (DONATO, 1990). No Rio Grande do Sul, o sistema de abastecimento de água encanada para Porto Alegre fica pronto em 1861, e o da cidade do Rio de Janeiro, em 1876. Em 1880, a Companhia Pulsometer inaugura a primeira, a nível mundial, Estação de Tratamento de Água (ETA), na cidade de Campos/RJ. Em Campinas, a Companhia Campineira de Águas e Esgotos inaugura a sua primeira ETA em 1891, e em Santos, a Companhia City de Santos constrói o seu sistema de abastecimento de água potável entre 1889 e 1890 (ROCHA, 1997).

O início do século XX marca o surgimento de importantes companhias de saneamento básico nacionais, como a Companhia de Melhoramentos de São Paulo, formada em 1904 a partir de um contrato entre a Secretaria de Obras Públicas e os engenheiros Álvaro de Menezes e Otaviano Augusto Machado de Oliveira, para prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Curitiba; posteriormente (em 1917), essa empresa foi encampada pelo governo. Ao mesmo tempo, com o desenvolvimento da ciência médica, começam a ser estudadas e sistematizadas as relações entre saneamento e saúde pública, e surgem as Divisões de Água e Esgoto a partir da década de 1920, as quais vão se multiplicando em função da criação de novos municípios nas duas décadas seguintes; o surgimento dessas Divisões coincide com uma intervenção mais acentuada do Estado no setor, o qual passa a assumir a responsabilidade pela construção e exploração dos sistemas de saneamento (GAZETA MERCANTIL, 1998).

Segundo essa mesma fonte, em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, é criado o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), a partir de um acordo entre os governos brasileiro e norte-americano, com o objetivo de sanear as regiões dos vales dos rios Amazonas e Doce, as quais produziam, na época, importantes matérias-primas, tais como mica, borracha e quartzo. Previsto para ser extinto com o final da guerra, o SESP permaneceu atuante e ampliou seus serviços a outras regiões do país.

A criação desse órgão constitui um importante marco na história do saneamento no Brasil: foram introduzidas não apenas novas tecnologias, mas

também conceitos fundamentais a respeito da importância do saneamento para a saúde pública (através das relações entre “níveis de doenças endêmicas/taxas de mortalidade infantil” e “quantidade/qualidade dos serviços de saneamento”) e para o próprio desenvolvimento econômico do país. Introduz, ademais, uma nova mentalidade na estrutura organizacional do setor, ao privilegiar o poder municipal como instância autônoma no que concerne às ações de saneamento básico. Assim, em 1952 o SESP passa a assinar convênios com os municípios para a construção, financiamento e operação de sistemas de saneamento; os recursos vinham de fundos rotativos formados com dinheiro público, que previam o retorno das aplicações. Em 1960 o SESP é transformado em fundação e passa a atuar como captador de recursos e fornecedor de serviços de assistência técnica aos municípios, que a essa época detinham a competência *exclusiva* sobre os serviços de saneamento básico, inclusive promovendo a quase totalidade dos investimentos necessários.

Mas, ao mesmo tempo que esse processo de municipalização permitia uma atuação eficiente no equacionamento das demandas locais, ele apresentava algumas desvantagens: impedia uma coordenação de esforços necessária entre as diversas instâncias de poder, e alijava os municípios de baixa renda das soluções técnica e financeira.

Com o golpe militar de 1964, ocorre uma concentração das decisões políticas e dos recursos financeiros na esfera federal. Como consequência, a Fundação SESP passa a encontrar dificuldades na captação e repasse de recursos aos municípios, os quais, por sua vez, começam a enfrentar problemas na operação dos seus serviços de saneamento. Entretanto, tem-se o início de um processo que poderia se chamar de *planejamento do desenvolvimento nacional*, no qual o governo federal passa a formular, coordenar e, na maioria das vezes, executar as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do país.

Assim, até a instituição do PLANASA em 1969, foram criados vários órgãos visando montar um arcabouço institucional-legal necessário à implementação de uma política nacional de saneamento, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1: Ações institucionais efetivadas após 1964

| Data da Criação | Órgão | Funções |
|------------------------|--|--|
| 1965 | Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água | Financiamento de sistemas de abastecimento de água. Sucedido pelo FISANE. |
| 1967 | Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE) | Financiamento de sistemas de saneamento. Gerido pelo BNH. |
| 1967 | Conselho Nacional de Saneamento (COSANE) | Planejar, coordenar e controlar a Política Nacional de Saneamento. Funções assumidas pelo BNH. |
| 1968 | Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) | Dar suporte financeiro à Política Nacional de Saneamento. Gerido pelo BNH. |

O Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) contava com recursos dos Fundos de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE), do FISANE, além de recursos provenientes do FGTS, da caderneta de poupança, de empréstimos externos e governos estaduais.

O PLANASA

O PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) constituiu uma etapa na história do saneamento no Brasil, quando pela primeira e única vez, foi formulada, planejada e executada uma política pública específica para o setor. Com a centralização das decisões políticas e econômicas, o governo federal estruturou essa política a partir da criação de 27 Companhias Estaduais de Saneamento (Cesbs), apoiadas financeiramente pelo SFS. Os órgãos e autarquias municipais de saneamento foram estimulados a aderir às Companhias Estaduais por meio da concessão de seus serviços, as quais teriam que ser aprovadas pelas Câmaras de Vereadores. Instituído em 1969 pelo Decreto-Lei nº 949, o PLANASA começou a ser executado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) a partir de 1971, e tinha os seguintes objetivos e metas, segundo MPO (1995a):

- eliminação do déficit no setor de saneamento básico, no menor tempo possível e com um mínimo de custo;
- atendimento a todas as cidades brasileiras, inclusive os núcleos urbanos mais pobres, com base no sistema de subsídios cruzados;

- instituição de uma política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços;
- manutenção do equilíbrio entre receita e despesa;
- redução dos custos operacionais com reflexos diretos no esquema tarifário, e
- desenvolvimento de programas de pesquisas, treinamento e assistência técnica.

As principais metas eram alcançar, até 1980, o atendimento com água potável de 80% da população urbana de pelo menos 80% das cidades e de todas as regiões metropolitanas brasileiras, bem como 50% da população urbana com esgotamento sanitário. A meta de abastecimento de água potável foi alcançada somente em 1984, e a de esgotamento sanitário ficou aquém do estabelecido até 1984: 32%. É interessante frisar que, nesse mesmo ano, 3.900 localidades tinham seus serviços de água operados pelas Cesbs, ao passo que apenas 477 tinham o esgotamento sanitário atendido por essas companhias; assim, se se considerar apenas o conjunto dos municípios vinculados ao PLANASA, esses índices seriam de 80% e 72% da população urbana, respectivamente. Em meados da década de 1960, num período imediatamente anterior à implantação do plano, o Brasil possuía menos de 50% de sua população urbana atendida com abastecimento de água, e cerca de 25% atendida por esgotos sanitários. A evolução desses números torna-se mais significativa se for considerado o intenso processo de urbanização verificado no país durante as décadas de 1970 e 1980.

O declínio do PLANASA começou a partir do início da década de 1980, quando o país apresentou uma brutal redução de sua taxa de crescimento econômico; ainda houve um período de retomada dos investimentos em 87/88, mas a crise já havia deteriorado o sistema de financiamento do setor. As Cesbs e os Estados tornaram-se inadimplentes, houve uma piora na operação dos serviços e os investimentos praticamente cessaram. Em 1986, com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal assumiu as funções de gestor financeiro do setor de saneamento. No início dos anos 90, no governo Collor, ocorreu uma ampla reforma administrativa, tendo sido criadas as secretarias de Habitação e Saneamento, vinculadas ao Ministério da Ação Social (MAS). No Plano Plurianual referente ao

período 1991/95, as metas de atendimento a serem atingidas eram de 88% da população brasileira com abastecimento de água e 39% com coleta de esgotos; nas revisões posteriores desse Plano (93 e 94), identificou-se a necessidade de reformular o modelo institucional e financeiro do setor, tendo sido criado o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) com a finalidade de proceder à mesma junto ao PLANASA e às Cesbs. Em 1995 foi criada, no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), integrada por três departamentos: Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, tendo sido formulada uma nova Política Nacional de Saneamento, a ser conduzida “com base nos objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (MPO, 1995). Anteriormente, o presidente Fernando Henrique Cardoso havia vetado integralmente o Projeto de Lei da Câmara Nº 199, que instituía a Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos, e que fora fruto de intensos debates e discussões por parte dos segmentos que atuam no setor.

Em resumo, a história do setor de saneamento no Brasil apresenta uma trajetória oscilatória no que diz respeito à natureza do principal agente empreendedor das ações: desde a concessão dos serviços, por parte do Estado, à iniciativa privada de empresas estrangeiras e até nacionais no final do século XIX, passando pela intervenção estatal nas décadas de 1930 e 1940, pelo processo de municipalização dos serviços com fomento do SESP a partir da década de 1950, e culminando com a operacionalização desses serviços por parte das companhias estaduais a partir de 1971.

Atualmente, a Política Nacional de Saneamento é implementada no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), a qual integra a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), órgão ligado diretamente ao Gabinete da Presidência da República. Embora se insira *também* no contexto do desenvolvimento urbano, o conceito de saneamento ambiental, como um conjunto de ações que visam alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, *transcende* esse contexto, principalmente nas interfaces que mantêm com os setores de recursos hídricos e meio ambiente, e deveria portanto ser objeto de um arcabouço legal-institucional necessário à implementação de uma política pública específica para o setor em nível nacional, como forma de fomentar,

coordenar, articular e regulamentar as ações desenvolvidas nos níveis estadual e municipal.

Assim, o que se verifica atualmente é a existência de um *vácuo institucional* no setor, fato extremamente grave, principalmente se se considerar que ele ocorre em um período no qual estão se processando transformações radicais nas economias nacionais sujeitas ao processo de globalização, transformações estas que, não sendo acompanhadas por um correspondente rearranjo institucional e de regulamentação, correm o risco de se implantarem na economia segundo as leis de mercado, com todas as distorções e agravos que isso pode acarretar nas já deficientes políticas sociais do governo brasileiro. BACHA (1998), ao ser questionado sobre a crise financeira atravessada pelas economias dos países da Ásia e América Latina, e que se prenuncia de proporções mundiais, observou que “o mercado correu na frente das instituições. O mercado mundial se expandiu mais fortemente que as instituições que o sustentam”, e que “para fazer transições abruptas é necessário antes criar as instituições que sustentam uma economia capitalista. Regimes jurídicos, ordenamento do sistema político, a questão dos contratos, todo o sistema legal de uma moderna economia de mercado”. Guardadas as devidas proporções, pode-se afirmar que o setor de saneamento passa por uma situação semelhante. Não existe um ordenamento institucional capaz de contemplar e equacionar as principais questões e transformações que afetam o setor, quais sejam (MPO, 1995a):

- a definição clara da titularidade do poder concedente dos serviços públicos de saneamento básico entre os níveis federal, estadual e municipal, principalmente nas regiões metropolitanas. Sob uma ótica mais abrangente, a necessidade de redefinição das atribuições das três esferas administrativas para o setor;
- a reorganização administrativa das companhias estaduais e sua submissão à regulação do setor;
- a modelagem concessão dos serviços públicos à iniciativa privada mais adequada às necessidades do setor;
- a estruturação de um marco regulatório, com a distinção clara e inequívoca dos agentes regulador e regulado;

- a articulação entre as esferas de governo e, no âmbito dessas, entre os setores afins, como os da saúde pública, dos recursos hídricos, do meio ambiente e do desenvolvimento urbano;
- a estruturação e normatização de um sistema de financiamento flexível e duradouro, e
- implantação de mecanismos de controle social sobre as ações e programas de saneamento, bem como sobre a prestação dos respectivos serviços.

Atualmente, encontra-se em análise pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei Nº 2.763, de 2000, e seu apenso, Projeto de Lei Nº 4.147, de 2.001, que institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e cuja última redação, proposta pelo governo federal, define os serviços de saneamento básico de interesse local e os de interesse comum: os primeiros são aqueles onde todo o sistema de prestação de serviços citado no item 5.1 se destina exclusivamente ao atendimento de um único município, cabendo a titularidade do poder concedente a esse último; os segundos são aqueles em que pelo menos uma das atividades, infra-estrutura ou instalações operacionais descritas no referido item se destina ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, exceto quando decorrentes de gestão associada, cabendo a titularidade do poder concedente ao Estado da federação. O artigo 3º do referido projeto prevê que a prestação dos serviços de saneamento básico será organizada com base em bacias hidrográficas e estrutura da rede urbana e terá como princípios fundamentais a universalização, com prioridade para a garantia do atendimento essencial à saúde pública da totalidade da população, sob padrões que assegurem a salubridade ambiental; o respeito aos direitos dos usuários; a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, de recursos hídricos, de meio ambiente e de saúde; o estímulo à competitividade, à eficiência e à sustentabilidade econômica; a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais, mediante a utilização de tecnologias apropriadas; participação da população; a transparência das ações, e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico dos serviços para melhorar a qualidade, aumentar a eficiência e reduzir os custos para os usuários (BRASIL, 2.001).

4.2 Políticas públicas vigentes

4.2.1 Política Nacional de Saneamento (PNS)

A Política Nacional de Saneamento, elaborada pela SEPURB para o quadriênio 1995/1999 (MPO, 1995), no âmbito de um novo padrão de intervenção do Estado, está consubstanciada nos seguintes tópicos principais:

Contexto da Política

- o documento apresenta dois óbices, além da ausência de um sistema financeiro estruturado, *“à implementação de ações de saneamento eficiente e eficazes: a pouca articulação dos diversos agentes (públicos e atuantes no setor, grifo nosso) e , por decorrência, a forma desordenada de aplicação dos recursos públicos em saneamento”*. Além da deficiente articulação intra-setorial, o documento diagnostica a ausência de uma articulação inter-setorial com os setores afins, tais como saúde, meio ambiente, recursos hídricos, entre outros.
- constata *“o acúmulo de problemas ambientais gerados por décadas de pouca atenção dos prestadores de serviços de saneamento para a questão do controle da poluição hídrica, a qual remete à necessidade do setor participar mais efetivamente do processo de gestão integrada dos recursos hídricos e da incorporação da avaliação do impacto ambiental de projetos de saneamento.”*
- conclui que *“o quadro (...) sugere a oportunidade da definição de uma Política Nacional de Saneamento, que efetivamente promova a descentralização da gestão e a articulação das ações dos diversos agentes envolvidos, especialmente os integrantes da administração federal; favoreça a mobilização de esforços políticos e de recursos financeiros para a universalização do acesso aos serviços; propicie a criação de um ambiente de eficiência e eficácia no setor e institucionalize os instrumentos de regulação e controle necessários à adequada prestação desses serviços”*. (MPO, 1995).

A Política Nacional de Saneamento como marco de um novo padrão de intervenção do Estado

- nesse tópico, o documento ressalta que *“a formulação da Política Nacional de Saneamento é a oportunidade de resgatar-se o conceito de saneamento ambiental, desencadeando-se de forma articulada ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos sólidos, controle da poluição ambiental, drenagem, educação sanitária e controle de vetores”*.
- observa que *“com o preceito constitucional da licitação das concessões de serviços públicos e a promulgação da Lei de Concessões (Lei Federal Nº 8987), abre-se (...) a possibilidade concreta de flexibilização da estrutura de mercado, que inclui tanto o aproveitamento das estruturas estaduais ou municipais existentes, como prevê formas alternativas de prestação de serviços, através de novas modalidades de organização e de parcerias, inclusive com as comunidades e iniciativa privada, ampliando-se o leque de opções de organizações de serviços, com a possibilidade de contar-se com o aporte de novos recursos financeiros e empresariais.”*
- diante dessa perspectiva de flexibilização do mercado *“ganha importância ainda maior a necessidade de definição de marco regulatório que permita ao Estado (União, estados e municípios) exercer o necessário controle sobre a prestação dos serviços, através de legislação pertinente em cada nível do governo, definindo padrões de qualidade dos serviços e de desempenho dos seus prestadores, além de estruturas administrativas adequadas ao exercício desse controle”*.
- conclui que *“com a (presente, grifo nosso) Política Nacional de Saneamento, inaugura-se para o setor um novo ciclo de organização e ação do Estado, cuja ênfase recai na capacidade de articular e regular a prestação de serviços públicos, ao invés de provê-los, pois é intenção da União atuar, sobretudo, como reguladora, articuladora e promotora das questões relacionadas às políticas de habitação, saneamento, recursos*

hídricos, saúde e outras, ao invés de assumir funções executivas, como verificado no passado.”

Princípios e Diretrizes

São enumerados três princípios essenciais:

- *a universalização do atendimento*, de forma que seja viabilizada a oferta essencial de serviços, ou seja, aquela indispensável à vida e à salubridade ambiental;
- *a participação dos diversos agentes envolvidos* na formulação da política e na gestão dos serviços (União, estados, municípios, prestadores de serviços, usuários e outros), cabendo destacar o papel do Estado, sobretudo da União, como principal indutor das transformações propostas;
- *a descentralização*, como princípio fundamental que se contrapõe ao modelo anterior, que praticamente excluiu os municípios e centralizou as ações nos níveis federal e estadual, prática que aliás não se coaduna com os atuais dispositivos constitucionais.

Para operacionalizar tais princípios, são propostas as seguintes diretrizes:

- a perspectiva de *flexibilização e construção de parcerias* na prestação de serviços, de forma a ampliar as opções de organização dos serviços e adequar a oferta à diversidade de realidades do país;
- a possibilidade de *recorrência do município às instâncias estadual e federal*, quando for demonstrada a dificuldade de resolução dos problemas de saneamento no âmbito exclusivamente local;
- *a conectividade das ações de saneamento entre si com outras políticas* – de saúde, educação, desenvolvimento urbano, meio ambiente, etc.; e
- *a distinção entre funções de regulação, controle e prestação de serviços*; as primeiras necessariamente exercidas pelo poder público, através de suas instituições, e a última podendo ser atribuída a agentes públicos ou privados.

O principal *objetivo* da Política Nacional de Saneamento (PNS) é “*articular os esforços do Governo e da sociedade, visando à melhoria das condições de vida da população e à garantia da salubridade ambiental, através de ações de saneamento, compreendendo a prestação de serviços básicos, tais como o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos, além da drenagem, controle de vetores e educação sanitária e ambiental*”.

A Tabela 2 apresenta as principais *metas* a serem alcançadas com a execução da referida política.

Tabela 2: Metas estabelecidas na PNS para o quadriênio 95/99

| Serviço | População Urbana Atendida (milhões de pessoas) | Valor dos Investimentos (R\$ bilhões) | Aumento da Cobertura (%) |
|---|--|---------------------------------------|--------------------------|
| Abastecimento de Água | 15 | 2,8 | de 86 para 96 |
| Esgotamento Sanitário (coleta e tratamento) | 19 | 4,5 | De 49 para 65 |
| Esgotamento Sanitário (tratamento) | 31 | 1,5 | De 20 para 44 |
| Resíduos Sólidos | 14 | 0,7 | De 78 para 83 |

Fonte: MPO, 1995.

A *estratégia* de formulação e execução da PNS pelo Governo Federal está assentada nos seguintes *elementos centrais*:

- (1) a ação integrada do governo federal em saneamento;
- (2) a efetivação das funções de regulação e controle;
- (3) a flexibilização da prestação de serviços;
- (4) a recomposição da capacidade financeira do setor;
- (5) a promoção da competição entre os prestadores de serviço;
- (6) a implantação de ações que promovam a conservação e o reuso da água;
- (7) a coordenação nacional da Política; e
- (8) a parceria com estados e municípios.

Os principais *instrumentos* para a execução da PNS são os seguintes:

- (1) *Instrumentos Institucionais*: SEPURB;

(2) *Instrumentos Financeiros:*

- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- Orçamento Geral da União (OGU);
- Orçamentos dos estados e municípios;
- Recursos financeiros internacionais;
- Recursos da iniciativa privada; e
- Recursos gerados pela prestação de serviços.

(3) *Instrumentos Jurídico-Legais e Normativos (a serem criados):*

- Lei implantando e regulamentando a PNS;
- Regulamentação da lei de concessões de serviços públicos;
- Lei que trate da cooperação entre esferas de governo e entre estas e a sociedade, no âmbito das competências comuns em matéria de saneamento ambiental;
- Instrumentos que disponham sobre a criação e o funcionamento de um sistema de financiamento e gestão de recursos da União para aplicações em saneamento; e
- Sistema de informação gerencial em saneamento ambiental.

Os programas e projetos de saneamento a serem implementados e executados pelo Governo Federal abrangem duas vertentes básicas e complementares entre si, a saber:

1. Programas de apoio à redução das desigualdades sócio-econômicas

- *Programa de Ação Social em Saneamento – PASS:* tem como objetivo implementar projetos integrados de saneamento básico em municípios pobres e periferias das grandes cidades, visando a melhoria da saúde e das condições de vida da população. Os recursos são oriundos do OGU (Orçamento Geral da União) e de contrapartida de estados e municípios; a partir de 1997, foram captados recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), para serem repassados, preferencialmente, aos municípios com população entre 15.000 e 50.000 habitantes, cujo déficit de água seja superior à média nacional, com prioridade aos municípios

integrantes dos Programas Comunidade Solidária e Redução da Mortalidade na Infância.

- *Programa Pró-Saneamento*: objetiva o aumento da cobertura dos serviços de saneamento básico, tendo como intervenções empreendimentos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, coleta de resíduos sólidos, desenvolvimento institucional e drenagem urbana. Os recursos advêm do FGTS e de contrapartida dos estados e municípios.
- *Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento – FCP/SAN*. Tem como objetivo estimular a participação da iniciativa privada no setor, visando não somente a entrada desses recursos, como também a busca por maior eficiência operacional e incremento do desenvolvimento tecnológico, como meios para alcançar a meta de universalização no atendimento das populações urbanas com serviços de saneamento até 2010. As fontes do FCP/SAN são os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e próprios dos Concessionários Privados.

2. Programas e Projetos de apoio à reestruturação do setor visando o aumento da eficiência

- *Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS*: a partir de duas linhas básicas, uma institucional e outra de investimentos, objetiva aumentar a eficiência técnica, financeira e gerencial das empresas prestadoras de serviços e ampliar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os recursos são provenientes de operação de empréstimo externo junto ao Banco Mundial, do Governo Japonês, este último por meio do Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) e contrapartida dos Estados.
- *Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hidrica – PQA*: tem como objetivo apoiar programas de investimentos destinados à recuperação de mananciais com elevado nível de comprometimento ambiental, envolvendo ações institucionais (gestão de bacias hidrográficas

e capacitação em gerenciamento de recursos hídricos) e investimentos (tratamento de esgotos). Tem abrangência nacional e concentra suas ações nas seguintes bacias hidrográficas: i) rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, no Estado de São Paulo; ii) rio Paraíba do Sul, nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; iii) rios Capibaribe, Beberibe e Jaboatão, no Estado de Pernambuco, e iv) sistema lagunar Jacarepaguá e Sepetiba, no Estado do Rio de Janeiro. Sua execução é feita em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e Ministério das Minas e Energia, além dos órgãos estaduais e municipais pertinentes. Os recursos são oriundos de operação de empréstimo junto ao Banco Mundial com contrapartida dos estados beneficiados.

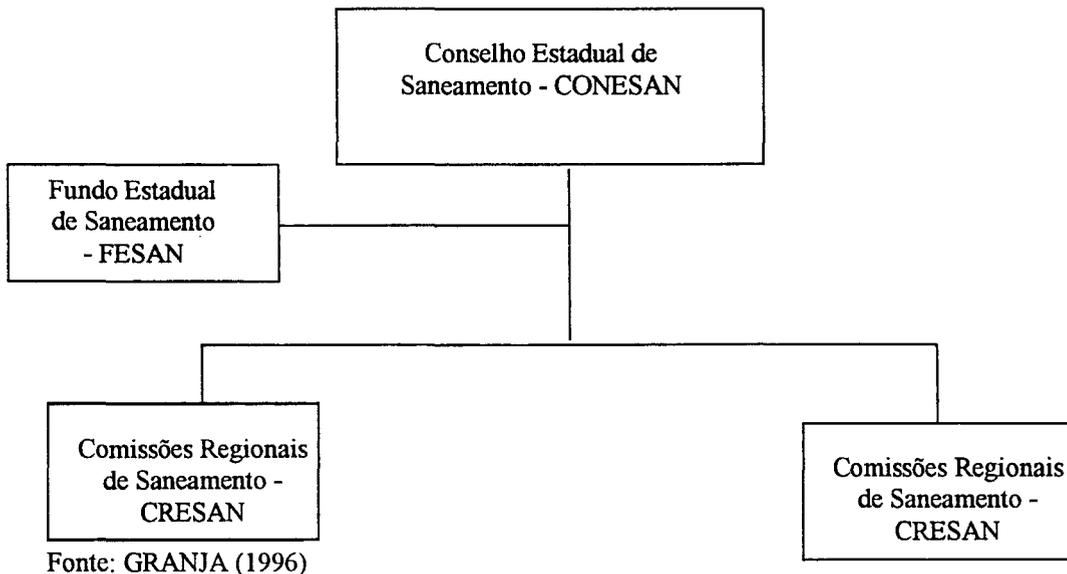
- *Programa de Apoio à Gestão dos Sistemas de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos – PROGEST*: objetiva apoiar a implantação de uma política de âmbito nacional para o setor de resíduos sólidos, através de ações que aumentem o nível de atendimento desses serviços. Privilegia os municípios que apresentem intenções de solução conjunta da questão; aqueles que apresentem elevados riscos potenciais à saúde pública; aqueles situados nas áreas de proteção de mananciais ou identificadas como patrimônio da União, e aqueles que utilizem, como única disposição final, a descarga a céu aberto. Os recursos são provenientes do OGU e contrapartida dos beneficiários.
- *Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água*: tem como objetivo promover o uso racional da água para abastecimento público, através da implementação de um conjunto de medidas que revertam o quadro de desperdício identificado. Os recursos para implantação do projeto são provenientes do OGU.

4.2.2 Política Estadual de Saneamento

No Estado de São Paulo, a Política Estadual de Saneamento foi instituída pela Lei N.º 7.750, de 31 de março de 1992, antes, portanto, da formulação da Política Nacional de Saneamento. Essa lei já contempla uma integração maior com o setor de Recursos Hídricos, ao propor a criação, junto às bacias hidrográficas, das Comissões Regionais de Saneamento – CRESAN, que são comissões paritárias entre o estado, os municípios daquela unidade geográfica e representantes da sociedade civil organizada atuantes em saneamento ambiental. Cria também, o Sistema Estadual de Saneamento (SESAN), composto pelo Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN), pelo Fundo Estadual de Saneamento (FESAN) e pelas CRESANs anteriormente referidas (Figura 2).

Dispõe, ainda, sobre o Plano Estadual de Saneamento, que deverá ser elaborado com base em Planos Regionais de Saneamento, será quadrienal, e deverá ser encaminhado à Assembléia Legislativa até 30 de junho do primeiro ano do mandato do Governador.

Figura 2: Sistema Estadual de Saneamento–SESAN



O referido dispositivo legal define, ainda, a competência institucional da gestão e prestação dos serviços, estipulando que:

- os serviços públicos de saneamento de âmbito municipal serão prestados pelo Poder Executivo Municipal, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão;
- os serviços públicos de saneamento de âmbito regional serão geridos mediante articulação e integração intermunicipal ou entre o Estado e os Municípios;
- a conformação do Sistema Estadual de Saneamento - SESAN se ampara no preceito constitucional que obriga o Estado a desenvolver mecanismos institucionais e financeiros que assegurem os benefícios do Saneamento à totalidade da população.

Por outro lado, estabelece que o modelo de gestão dos serviços públicos de saneamento deve contar com a ação articulada e integrada entre o Estado e os Municípios, cabendo:

- ao Estado ou à entidade intermunicipal, na forma da lei estadual, a gestão das questões intermunicipais, visando racionalizar ações de interesse comum dos Municípios;
- aos Municípios, o gerenciamento das instalações e serviços de saneamento municipais coordenando as ações pertinentes com os serviços e obras de expansão urbana horizontal e vertical, pavimentação, disposição de resíduos, drenagem de águas pluviais, uso e ocupação do solo e demais atividades de natureza tipicamente local.

Nota-se, ainda, nos *princípios, objetivos e diretrizes*, uma preocupação em relacionar as ações de saneamento à busca da salubridade ambiental e ao primado da prevenção de doenças sobre o seu tratamento à totalidade da população; assim é que, a primeira diretriz elencada afirma que “*a destinação de recursos financeiros administrados pelo Estado far-se-á segundo critérios de melhoria da saúde pública e do meio ambiente...*”. Recentemente, a Câmara de Planejamento do CONESAN concluiu estudos sobre o ISA (Índice de Salubridade Ambiental), que deverá ser o principal indicador a orientar e priorizar a alocação dos recursos financeiros nas ações desenvolvidas para o setor no Estado de São Paulo.

Na ausência de uma legislação superior (federal) que regulamente definitivamente as competências dos três níveis administrativos na gestão e prestação dos serviços de saneamento, a legislação estadual estabelece a titularidade do poder concedente para o município, no caso de sistemas de saneamento de âmbito local, e mediante articulação e integração intermunicipal ou entre o Estado e os Municípios, no caso de sistemas de âmbito regional, como é o caso das regiões metropolitanas. Para essas últimas, existe uma legislação estadual regulamentadora, representada pela Lei Complementar Nº 94, de 30/05/74, que dispõe da região metropolitana de São Paulo, e Lei Complementar Nº 760, de 02/08/94, que estabelece diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo, as quais contemplam a articulação dos municípios com o Estado para a prestação de serviços de saneamento.

4.3 Diagnóstico do setor de saneamento básico

Análises sobre a evolução dos níveis de cobertura dos serviços de saneamento básico no Brasil revelam que, apesar de ter havido melhoras sensíveis no atendimento à população, ainda persistem déficits significativos. Assim, no período compreendido entre 1970 e 2000, no qual a população urbana cresceu de 52 milhões para 137 milhões, o nível de abastecimento de água dos domicílios ligados à rede geral avançou de 60% para 90%, e o índice de coleta de esgoto por rede passou de 22% para 56%, conforme pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3: Evolução dos indicadores de saneamento (% de domicílios urbanos)

| Indicadores | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 |
|------------------------|-------|-------|-------|------|
| Abastecimento de água | | | | |
| - rede de distribuição | 60,47 | 79,20 | 86,34 | 89,8 |
| Esgotamento sanitário | | | | |
| - rede de coleta | 22,16 | 37,02 | 49,01 | 56,0 |
| - fossa séptica | 25,28 | 22,97 | 14,60 | 16,0 |

Fonte: IBGE (Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000)

Com base no último Censo (IBGE, 2000), a situação dos principais indicadores de saneamento básico para a totalidade da população (incluindo a rural),

por grande região no Brasil, é apresentada na Tabela 4. Os dados constantes dessa tabela apresentam fortes discrepâncias entre as regiões, como pode ser atestado pelos índices de cobertura por rede de esgoto das regiões norte e sudeste (9,6% e 73,4%, respectivamente).

Tabela 4: Principais indicadores de saneamento, por Grande Região (% de domicílios)

| Indicadores | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|-----------------------|--------|-------|----------|---------|------|--------------|
| Abastecimento de água | | | | | | |
| - rede geral | 77,8 | 48,0 | 66,4 | 88,3 | 80,0 | 73,2 |
| - poço ou nascente | 15,6 | 39,4 | 16,0 | 10,0 | 17,5 | 24,0 |
| - outra forma | 6,6 | 12,6 | 17,6 | 1,7 | 2,5 | 2,8 |
| Esgotamento sanitário | | | | | | |
| - rede de coleta | 47,1 | 9,6 | 25,1 | 73,4 | 29,6 | 33,3 |
| - fossas sépticas | 15,1 | 26,0 | 12,8 | 8,9 | 34,2 | 7,5 |
| - outra forma | 29,5 | 50,7 | 38,5 | 16,0 | 34,1 | 54,9 |
| - não tinha | 8,3 | 13,7 | 23,6 | 1,7 | 2,1 | 4,3 |
| Lixo | | | | | | |
| - coletado | 79,0 | 57,7 | 60,6 | 90,3 | 83,6 | 81,7 |
| - outra forma | 21,0 | 42,3 | 39,4 | 9,7 | 16,4 | 18,3 |

Fonte: IBGE (Censo 2000)

Quando se verifica a abrangência dos serviços de saneamento segundo os municípios, têm-se os dados constantes da Tabela 5.

Tabela 5: Municípios com serviços de saneamento

| Grandes Regiões | Total | Com abastecimento de água | | Com esgotamento sanitário | | Com coleta de lixo | |
|-----------------|--------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | | Total | % | Total | % | Total | % |
| Brasil | 5.507 | 5.391 | 97,9 | 2.875 | 52,2 | 5.475 | 99,4 |
| Norte | 449 | 422 | 94,0 | 32 | 7,1 | 445 | 99,1 |
| Nordeste | 1.787 | 1.722 | 96,4 | 767 | 42,9 | 1.769 | 99,0 |
| Sudeste | 1.666 | 1.666 | 100,0 | 1.548 | 92,9 | 1.666 | 100,0 |
| Sul | 1.159 | 1.142 | 98,5 | 451 | 38,9 | 1.149 | 99,1 |
| Centro-Oeste | 446 | 439 | 98,4 | 80 | 17,9 | 446 | 100,0 |

Fonte: IBGE (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - 2000)

5 CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

5.1 Definições

O sistema de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é constituído por diversos subsistemas, a saber:

- *Subsistema de produção de água potável*, envolvendo unidades de captação, estações de bombeamento, adutoras e estações de tratamento de água bruta;
- *Subsistema de distribuição de água potável*, envolvendo reservatórios, sub-adutoras, estações de bombeamento, redes de distribuição e ramais prediais;
- *Subsistema de coleta de águas residuais*, envolvendo ramais prediais, redes coletoras, estações elevatórias e coletores-tronco, e
- *Subsistema de afastamento, tratamento, reuso e disposição final das águas residuais*, envolvendo interceptores, estações elevatórias, emissários, estações de tratamento, estações de condicionamento de lodo e instalações de lançamento em corpos receptores.

Muito embora, tradicionalmente, os serviços de saneamento básico tenham sido caracterizados como típicos de monopólio natural³, a subdivisão acima descrita permite supor que somente para os subsistemas de distribuição de água potável e de coleta de águas residuais essa afirmação é verdadeira, podendo os serviços incluídos nos subsistemas de produção de água potável e de afastamento, tratamento e disposição final de águas residuais serem prestados por outra empresa, por meio de subcontratação, terceirização ou mesmo permissão e concessão.

5.2 Aspectos de gestão da prestação dos serviços

Como foi visto anteriormente, os setores de infra-estrutura no Brasil, incluindo o do saneamento básico, estão sendo alvos de um processo de reordenação institucional decorrente da redefinição do papel do Estado na economia (esse assunto será tratado com mais detalhes em um tópico subsequente), o qual estaria abdicando da função de provedor de bens e serviços a favor da iniciativa privada, através de um

³ Situação de mercado restrito onde a entrada de uma empresa concorrente para atendimento de um segmento reduz a escala, aumentando em demasia os custos e inviabilizando a operação de ambas.

programa de desestatização e privatização, para se concentrar na função de regulador desses mercados. Nesse mesmo contexto, a política econômica implementada pelo governo federal, nos últimos 8 anos, teve como objetivo prioritário a estabilização monetária e dos principais fatores macroeconômicos através de um forte ajuste fiscal. Essas diretrizes refletiram-se diretamente na gestão dos serviços de saneamento básico, predominantemente estatal. Assim, perseguir a meta da auto-sustentabilidade para os setores de infra-estrutura tornou-se imperativo para o Estado brasileiro (aqui incluindo União, Estados e Municípios), em um momento de grave crise fiscal e déficit público crescente, fatores que o tornam altamente vulnerável em uma economia globalizada. Como consequência, passou a ser uma prioridade desenvolver alternativas de modelos de gestão que observem os requisitos mínimos para a auto-sustentabilidade dos serviços de saneamento básico, incluindo os custos de operação/manutenção/reposição, bem como os de implantação e ampliação dos sistemas decorrentes do não atendimento atual e do futuro crescimento da demanda; tais modelos deveriam, também, contemplar a autonomia financeira do agente operador e um modelo de administração gerencial baseado no estabelecimento de metas e consecução de resultados, visando o aumento de produtividade e eficiência alocativa e, em consequência, a otimização dos resultados operacionais e financeiros.

Além da meta da auto-sustentabilidade, é fundamental que os modelos de gestão dos serviços de saneamento básico tenham também como metas (MGO, 1999):

- a) o resgate da capacidade de financiamento, de maneira a garantir as ampliações dos sistemas ao longo do tempo;
- b) a contínua melhoria da eficiência gerencial e operacional da prestação dos serviços;
- c) a universalização dos serviços.

Atualmente, dos 5.507 municípios atualmente existentes no território brasileiro, cerca de 3.849 concederam os seus serviços às companhias públicas estaduais (CESB), sendo que, do restante, a grande maioria opera esses serviços de forma autônoma ou em parceria com o setor privado (1.642), e apenas 16 fizeram a concessão plena para o setor privado (Tabela 6).

Tabela 6: Segmentação dos serviços de saneamento básico

| Classe (habitantes) | N° de Municípios (1) | População (mil hab.) (2) | % (1) | Prestador de Serviços (3) | | | | | |
|------------------------|----------------------------|--------------------------------|------------|---------------------------|------------|--------------|------------|----------------------|------------|
| | | | | CESB | % | Autônomos | % | Setor privado (4) | % |
| Até 20 mil | 4.018 | 27.176 | 19,7 | 3.002 | 78 | 1.099 | 67 | 4 | 25 |
| 20 a 45 mil | 908 | 21.245 | 15,4 | 577 | 15 | 340 | 20 | 2 | 12,5 |
| 45 a 100 mil | 357 | 19.176 | 13,9 | 212 | 5,5 | 169 | 10 | 1 | 6 |
| 100 a 300 mil | 158 | 21.521 | 15,6 | 39 | 1 | 24 | 2 | 7 | 44 |
| > 300 mil | 66 | 48.836 | 35,4 | 19 | 0,5 | 8 | 1 | 2 | 12,5 |
| TOTAL | 5.507 | 137.954 | 100 | 3.849 | 100 | 1.642 | 100 | 16 | 100 |

(1) IBGE: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000. (2) IBGE: Censo 2.000 (População urbana)
 (3) Estimativas a partir de dados da SEDU (2001). (4) BNDES (1999)

Os dados constantes da Tabela 6 permitem estimar um universo de abrangência das CESBs constituído por 70% dos municípios brasileiros e 73,7% da população urbana (101,672 milhões de pessoas). Segundo levantamento do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SEDU, 2.001), para o ano de 2000, as 26 CESBs analisadas apresentaram, para os indicadores abastecimento de água e esgotamento sanitário, índices de cobertura de 93,7% e 39,4%, respectivamente, da população urbana dos municípios atendidos por essas companhias. A persistirem esses índices, restam, portanto, nesses municípios, 6,4 milhões de pessoas sem serviço de água e 61,6 milhões sem esgotamento sanitário. Quanto ao desempenho dessas operadoras, existem 15 que ultrapassam o índice de 90% de cobertura para o abastecimento de água, enquanto apenas duas (SABESP- Companhia de Saneamento Básico de São Paulo, com 80% e CAESB - Companhia de Água e Esgoto de Brasília, com 89%) alcançam mais de 50% de cobertura da população urbana com serviço de esgotamento sanitário. Em relação aos municípios que operam seus próprios serviços de saneamento básico, cerca da metade não oferece serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, a cobertura sendo feita através de fossas sépticas ou mesmo inexistindo. Nesses municípios, deve-se ressaltar a atuação da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e as concessões ao setor privado. A FUNASA, subordinada ao Ministério da Saúde, tem como principais atribuições o investimento em soluções de saneamento através de

tecnologia e administração compatíveis com o porte dos municípios onde opera: até dezembro de 1999, mantinha convênio de assistência técnica com 240 municípios, a grande maioria situada nas regiões Norte e Nordeste e na faixa de até 50 mil habitantes. Quanto às concessões de serviços de saneamento ao setor privado, existem 28 processos, dos quais 25 na Região Sudeste (17 em São Paulo), 1 na Região Sul, 1 no Norte e 1 no Centro-Oeste; desse total, apenas 16 são processos de concessão plena.

Os dados disponíveis sobre os níveis de atendimento segundo o porte dos municípios, por grande região, são do Censo realizado pelo IBGE em 2000 e caracterizam a situação relativa dessas regiões; tais dados são apresentados na Tabela 7, e referem-se à totalidade dos domicílios particulares permanentes (incluindo a zona rural).

Tabela 7: Níveis de atendimento por porte de municípios (% de domicílios)

| Municípios (habitantes) | Região | Abastecimento de água | | Esgotamento sanitário | |
|----------------------------|--------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | | rede geral | Poço/nascente | rede geral | fossa séptica |
| Até 20 mil | Brasil | 57 | 30 | 23 | 12 |
| | N | 36 | 43 | 35 | 30 |
| | NE | 48 | 23 | 9 | 6 |
| | SE | 69 | 28 | 53 | 5 |
| | S | 58 | 37 | 9 | 25 |
| | CO | 61 | 36 | 4 | 6 |
| 20 a 50 mil | Brasil | 64 | 24 | 30 | 13 |
| | N | 36 | 43 | 5 | 15 |
| | NE | 52 | 24 | 14 | 8 |
| | SE | 79 | 18 | 65 | 8 |
| | S | 76 | 22 | 23 | 35 |
| | CO | 67 | 32 | 13 | 5 |
| 50 a 100 mil | Brasil | 76 | 16 | 42 | 17 |
| | N | 36 | 41 | 10 | 36 |
| | NE | 67 | 15 | 26 | 9 |
| | SE | 86 | 12 | 70 | 11 |
| | S | 84 | 14 | 28 | 35 |
| | CO | 69 | 29 | 20 | 10 |
| 100 a 500 mil | Brasil | 87 | 10 | 56 | 19 |
| | N | 57 | 35 | 11 | 38 |
| | NE | 83 | 9 | 38 | 14 |
| | SE | 90 | 8 | 76 | 10 |
| | S | 91 | 8 | 37 | 43 |
| | CO | 69 | 26 | 30 | 13 |
| Mais de 500 mil | Brasil | 93 | 4 | 69 | 13 |
| | N | 74 | 18 | 30 | 24 |
| | NE | 90 | 6 | 45 | 18 |
| | SE | 96 | 3 | 81 | 9 |
| | S | 98 | 1 | 63 | 29 |
| | CO | 88 | 9 | 70 | 7 |

Os dados da tabela acima mostram que, de uma maneira geral, os índices de cobertura dos indicadores analisados são tanto maiores quanto maior o porte dos municípios, e que existe um contraste muito grande entre os valores apresentados pelas regiões N/NE e S/SE, com a região centro-oeste (CO) ocupando uma posição intermediária. Vale lembrar, entretanto, que nas regiões metropolitanas existem diferenças significativas entre os níveis de atendimento desses indicadores do núcleo e da periferia, e para alguns casos – Belém, Fortaleza e Salvador – a situação do entorno das metrópoles pode ser descrita como crítica.

A grande maioria dos municípios de menor porte enfrenta dificuldades para realizar uma operação eficiente dos serviços de saneamento básico. Tais dificuldades, analisadas sob a ótica da gestão econômica desses serviços, podem ser debitadas ao fato desses municípios, segundo MGO (1999):

- não contarem com escala mínima de operação para tornar baixos os custos unitários;
- praticarem, tradicionalmente, tarifas em níveis muito baixos, seja pelo fato da população não suportar tarifas mais elevadas, seja por razões de natureza política;
- enfrentarem forte escassez de recursos financeiros que inviabiliza os investimentos no setor;
- não disporem de recursos técnicos, especialmente de recursos humanos, para operarem os serviços;
- apresentarem limitações inerentes ao modelo de gestão pública estatal tradicional, burocrática e não gerencial.

Os valores do índice de cobertura de esgotamento sanitário revelam uma situação bastante precária: na faixa dos municípios até 20 mil habitantes, com exceção das regiões SE e N, a cobertura com rede coletora é quase inexistente, sendo utilizada a fossa séptica como recurso mais comum para essa finalidade. Aliás, na região sul é preponderante o uso dessa forma de esgotamento em quatro das cinco faixas de municípios; cabe aqui ressaltar que a fossa séptica pode ser uma solução satisfatória em localidades pouco adensadas, desde que não haja contaminação das águas subterrâneas e dos solos, seja uma solução provisória e sua instalação permita interligação com a futura rede coletora. A região norte, por outro lado, apresenta os

menores índices de cobertura por rede coletora, com exceção da faixa até 20 mil habitantes.

Segundo estudos feitos pelo Departamento de Saneamento da SEPURB, os investimentos necessários para a universalização do atendimento em água e esgoto (incluindo tratamento), seriam da ordem de R\$ 37,6 bilhões em 10 anos, dos quais R\$ 30,1 bilhões em esgotamento sanitário. Esses recursos constituem 0,36% do PIB (Produto Interno Bruto) de 1999, sendo que no período de maiores investimentos no setor, na década de 1970, os percentuais médios anuais foram de 0,34% do PIB, caindo para 0,28% na década de 1980 e 0,13% na década de 1990 (PENA e ABICALIL, 1999).

O desempenho econômico-financeiro das CESBs em 2.000 revelou um faturamento R\$ 9,16 bilhões, e despesas operacionais de R\$ 9,28 bilhões; a Tabela 8 apresenta os valores correspondentes ao faturamento, despesas operacionais e investimentos de cada uma dessas empresas. A importância do faturamento no setor de prestação de serviços de saneamento reside no fato de que os seus principais ativos (redes de distribuição de água e coleta de esgotos) são imobilizados, não podendo ser desmontados e transformados em dinheiro. Cabe ressaltar que a COSAMA (Companhia de Saneamento do Amazonas) transferiu para a iniciativa privada, em 1999, a sua concessão para prestação de serviços de saneamento em Manaus, o que refletiu em expressivo decréscimo no seu faturamento. A SANEMAT (Companhia de Saneamento do Mato Grosso) vem sofrendo, desde 1999, um processo de desativação, com a devolução de seus direitos concessionários aos municípios titulares, os quais estão organizando seus próprios serviços ou concedendo-os à iniciativa privada. A SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná) e a SANEATINS (Companhia de Saneamento do Tocantins) contam com a participação acionária do setor privado. Atualmente, existem outros três processos de desestatização em andamento, na CESAN (Companhia de Saneamento do Espírito Santo), EMBASA (Empresa Baiana de Saneamento) e COMPESA (Companhia Pernambucana de Saneamento). Os dados da Tabela 8 indicam que a grande maioria das empresas são deficitárias, o que compromete sobremaneira a sua capacidade de investimentos, os quais são sustentados principalmente por recursos dos tesouros estaduais e federal. Sugerem, também, um possível esgotamento do modelo de

gestão das CESBs, requerendo uma urgente redefinição do papel da própria esfera estadual no setor.

Tabela 8: Desempenho econômico-financeiro das CESBs (em R\$ milhões)

| Companhia | Receita Operacional Total | Despesas Operacionais Totais | Investimentos |
|------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| Agespisa - PI | 96,1 | 93,9 | 14,6 |
| Caema - MA | 69,4 | 146,5 | 14,1 |
| Caer - RR | 15,7 | 29,4 | 0,72 |
| Caerd - RO | 28,0 | 26,7 | 1,9 |
| Caern - RN | 106,0 | 120,1 | 21,4 |
| Caesa - AP | 13,7 | 17,4 | 8,7 |
| Caesb - DF | 282,9 | 282,2 | 45,8 |
| Carece - CE | 167,4 | 165,2 | 80,1 |
| Cagepa - PB | 114,1 | 120,0 | 26,5 |
| Casal - AL | 86,6 | 88,3 | 3,9 |
| Casan - SC | 273,3 | 254,2 | 80,5 |
| Cedae - RJ | 1.267,6 | 1.424,8 | 187,4 |
| Cesan - ES | 160,8 | 150,3 | 17,6 |
| Compesa - PE | 205,9 | 227,0 | 83,4 |
| Copasa - MG | 770,7 | 791,7 | 156,5 |
| Corsan - RS | 490,9 | 530,1 | 62,7 |
| Cosama - AM | 5,7 | 41,5 | 0,37 |
| Cosanpa - PA | 95,9 | 115,9 | 30,2 |
| Deas - AC | 2,2 | 6,2 | 2,7 |
| Deso - SE | 87,2 | 85,3 | 25,5 |
| Embasa - BA | 398,7 | 568,7 | 224,2 |
| Sabesp - SP | 3.458,0 | 3.160,6 | 617,7 |
| Saneago - GO | 244,3 | 254,8 | 82,0 |
| Saneatins - TO | 36,4 | 41,1 | 9,5 |
| Sanemat - MT | - | - | - |
| Sanepar - PR | 679,7 | 543,7 | 244,1 |
| TOTAL | 9.157,2 | 9.285,6 | 2.042,1 |

Fonte: SEDU (2001)

Como alternativa às formas tradicionais de gestão dos serviços de saneamento básico, um novo modelo, baseado no conceito de *organização social* tem sido estudado. Essas entidades constituem uma forma de organização pública não-estatal destinada a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Não se trata de uma nova figura jurídica, uma vez que elas se enquadram na legislação

vigente como associações civis sem fins lucrativos, mas ao mesmo tempo não fazem parte da Administração Pública, enquanto pessoas jurídicas de direito privado. Constituem uma inovação institucional que consubstancia uma parceria entre Estado e sociedade, na medida em que, uma vez assim qualificadas, estarão habilitadas a receber recursos financeiros e administrar bens e serviços do Estado, tendo como marco regulador um Contrato de Gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e efetividade dos serviços prestados ao público. Esse novo modelo de gestão pública não-estatal exhibe algumas vantagens, em relação àquela pública tradicional, que antes eram identificáveis apenas na gestão privada (MGO, 1999):

- na condição de entidades de direito privado, as organizações sociais tendem a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas pelo setor privado, incluindo a contratação de pessoal nas condições de mercado, a adoção de normas próprias para compras e contratos, e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento;
- permitem demarcar claramente a linha que separa a gestão dos serviços de saneamento de outros serviços públicos do poder municipal, solucionando um grave problema da gestão atualmente existente, principalmente quanto à apropriação de recursos, e
- contribuem para que o setor de saneamento resgate sua capacidade de oferecer garantias sólidas (recebíveis securitizados e efetivamente enclausurados) e deixe de sofrer as conseqüências das restrições ao financiamento do setor público, solucionando assim o problema do *funding*⁴ do setor .

5.3 Aspectos sociais

Para a consecução das condições de salubridade ambiental para a população, é imprescindível a implementação de programas e ações em saneamento que tenham como objetivo central eliminar as deficiências sanitárias existentes nas condições de vida dos cidadãos, independente do seu nível sócio-econômico e do lugar em que residam. Inúmeros trabalhos e estimativas realizadas por pesquisadores, organizações nacionais e internacionais apontam para a ação devastadora que a falta de condições sanitárias adequadas provoca na saúde da população, com todas as conseqüências

nefastas para o desenvolvimento da sociedade. Um dos estudos básicos para a sistematização da relação de interdependência entre saneamento ambiental e a incidência de doenças infecciosas é o de CAIRNCROSS & FEACHAM (1990), que elaboraram uma classificação ambiental das infecções relacionadas com a água, conforme pode ser visto na Tabela 9.

Tabela 9: Classificação ambiental das infecções relacionadas com a água

| CATEGORIA | INFECÇÃO |
|---|---|
| 1. Feco-oral (transmissão hídrica ou relacionada com a higiene) | Diarréias e disenterias Disenteria amebiana Balantídiase Enterite campylobacteriana Cólera Diarréia por <i>Escherichia coli</i> Giardíase Diarréia por rotavírus Salmonelose Disintéria bacilar Febres entéricas Febre tifóide Febre paratífóide Poliomielite Hepatite A Ascariíase Tricuriíase |
| 2. Relacionada com a higiene | |
| a) Infecções da pele e dos olhos | Doenças infecciosas da pele Doenças infecciosas dos olhos |
| b) Outras | Tifo transmitido por pulgas Febre recorrente transmitida por pulgas |
| 3. Baseada na água | |
| a) Por penetração na pele | Esquistossomose |
| b) Por ingestão | Difilobotríase e outras infecções por helmintos |
| 4. Transmissão por inseto vetor | |
| a) Picadura próximo à água | Doença do sono |
| b) Procriam na água | Filariose Malária Arboviroses Febre amarela Dengue Leishmaniose |

⁴ O termo funding é aqui entendido como facilidade de acesso ao crédito e financiamentos.

Em uma revisão dos delineamentos epidemiológicos contidos em 144 estudos sobre o tema, ESREY et al. (in HELLER, 1997) quantificou o impacto das intervenções em saneamento sobre vários indicadores de saúde (Tabelas 10 e 11).

Tabela 10: Redução percentual na morbidade e mortalidade por doenças selecionadas, atribuída a melhorias no abastecimento de água e no esgotamento sanitário

| DOENÇA | TODOS OS ESTUDOS | | ESTUDOS MAIS RIGOROSOS | |
|---------------------------|------------------|----------------------------------|------------------------|---------------------|
| | n ¹ | Redução mediana (%) ² | n | Redução mediana (%) |
| Ascaridíase | 11 | 28 (0-83) | 4 | 29 (15-83) |
| Doenças diarreicas | | | | |
| Morbidade | 49 | 22 (0-100) | 19 | 26 (0-68) |
| Mortalidade | 3 | 65 (43-79) | - | - |
| Ancilostomíase | 9 | 4 (0-100) | 1 | 4 (-) |
| Esquistossomose | 4 | 73 (59-87) | 3 | 77 (59-77) |
| Tracoma | 13 | 50 (0-91) | 7 | 27 (0-79) |
| Mortalidade infantil | 9 | 60 (0-82) | 6 | 55 (20-82) |

¹ Número de estudos analisados. ² Os números entre parênteses correspondem à faixa de variação.

A tabela 11 apresenta os impactos seletivos de diversas intervenções em saneamento sobre a morbidade por diarreia.

Tabela 11: Redução percentual na morbidade por diarreia, atribuída a melhorias no abastecimento de água ou no esgotamento sanitário

| INTERVENÇÃO | TODOS OS ESTUDOS | | ESTUDOS MAIS RIGOROSOS | |
|---|------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| | n ¹ | Redução mediana (%) | n ¹ | Redução mediana (%) |
| Abastecimento de água e esgotamento sanitário | 7/11 | 20 | 2/3 | 30 |
| Esgotamento sanitário | 11/30 | 22 | 5/18 | 36 |
| Qualidade e quantidade de água | 22/43 | 16 | 2/22 | 17 |
| Qualidade de água | 7/16 | 17 | 4/7 | 15 |
| Quantidade de água | 7/15 | 27 | 5/10 | 20 |

¹ Número de estudos para os quais é possível a determinação da redução da morbidade / Número total de estudos.

A determinação do impacto seletivo e da combinação de diferentes intervenções em saneamento revela-se de fundamental importância para o planejamento de políticas e programas do setor, principalmente no que se refere à prioridade que deve ser dada às intervenções e à combinação dessas. O conceito

epidemiológico que define a interdependência entre dois ou mais fatores para alterar a magnitude de um dado efeito é denominado de *modificação de efeito ou interação* (HELLER, op.cit.).

Segundo GAZETA MERCANTIL (1998), um estudo recente da Organização das Nações Unidas indica que, cada parcela de investimento que amplie em 1% o acesso da população de baixa renda aos serviços de saneamento básico, significa uma redução de 6% no número de mortes de crianças; outras estimativas apontam que, investimentos entre R\$ 1 e R\$ 4 em saneamento básico, podem representar uma economia entre R\$ 4 e R\$ 10 em serviços de saúde.

A Tabela 12 apresenta os déficits atuais dos principais indicadores de saneamento básico registrados pelo Censo de 2000, evidenciando uma relação com as taxas de mortalidade infantil. Os dados dessa tabela revelam a existência de 9,9 milhões de domicílios (22,2%) sem água tratada no Brasil, e 16,9 milhões de domicílios (37,8%) sem esgotamento sanitário adequado. Acrescente-se a esses dados o fato de que 64,7% do esgoto coletado não passa por qualquer tipo de tratamento, sendo despejado in natura no solo e nos corpos receptores, comprometendo a qualidade desses mananciais (IBGE, 2000b).

Tabela 12: Déficit dos principais indicadores de saneamento básico (domicílios)

| | Domicílios sem água tratada ¹ | | Domicílios sem coleta de esgoto ou fossa séptica | | Domicílios sem coleta de lixo | | Taxa de mortalidade infantil |
|--------------|--|------|--|------|-------------------------------|------|------------------------------|
| | Quantidade (milhões) | % | Quantidade (milhões) | % | Quantidade (milhões) | % | Óbitos/mil |
| Brasil | 9,9 | 22,2 | 16,9 | 37,8 | 9,4 | 21,0 | 29,6 |
| Norte | 1,5 | 52,0 | 1,8 | 64,4 | 1,2 | 42,3 | 29,2 |
| Nordeste | 3,8 | 33,6 | 7,1 | 62,0 | 4,5 | 39,4 | 44,2 |
| Sudeste | 2,4 | 11,7 | 3,6 | 17,7 | 1,9 | 9,7 | 20,6 |
| Sul | 1,4 | 19,9 | 2,6 | 36,2 | 1,2 | 16,4 | 19,7 |
| Centro-Oeste | 0,8 | 26,8 | 1,9 | 59,2 | 0,6 | 18,3 | 21,2 |

Fonte: IBGE (Censo 2000).¹ Considerou-se a totalidade de domicílios não ligados à rede geral de abastecimento.

A aparente discrepância entre os indicadores de saneamento das regiões norte e nordeste, com suas respectivas taxas de mortalidade infantil, provavelmente possa ser explicada pela maior disponibilidade hídrica per capita existente na primeira,

suficiente para suprir as necessidades básicas da população, o que não ocorre em grande parte da região nordeste. O impacto positivo do fator *quantidade de água* na redução de índices de morbidade, apresentado na Tabela 11, reforça essa suposição.

5.4 Aspectos institucionais e jurídico-legais

O setor de saneamento no Brasil, assim como outros setores de serviços públicos essenciais, sempre careceu de um ordenamento institucional que permitisse a implementação de ações coordenadas entre os três níveis de governo e, dado o seu caráter multidisciplinar, também com os outros setores afins, tais como saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano. Além desse fato, de todos os setores acima mencionados, o de saneamento é o único que não possui, em nível federal, os instrumentos jurídico-legais e normativos necessários à implementação de sua política pública consubstanciados em uma legislação aprovada pelo Congresso Nacional, ainda que em nível estadual existam legislações respaldando as respectivas políticas estaduais de saneamento.

Diferentemente dos setores de telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, os quais são respaldados por legislações específicas, aprovadas pelo Congresso Nacional, que estabelecem um ordenamento institucional, bem como as linhas e diretrizes gerais de suas respectivas políticas públicas, o setor de saneamento no Brasil é caracterizado por ações e programas desenvolvidos de forma desarticulada pelos três níveis da administração pública. Algumas peculiaridades do setor de saneamento básico favorecem essa situação:

- ao contrário dos setores anteriormente citados, o poder concedente para a prestação dos serviços de saneamento não é de competência federal, mas sim dos municípios⁵ (cerca de 5.507), com características territoriais, populacionais e econômicas muito variadas, o que inviabiliza a adoção de uma estratégia comum, consubstanciada em um amplo programa de obras e ações, com coordenação centralizada em uma única esfera administrativa, que vise alcançar as metas pretendidas de atendimento e qualidade na prestação

⁵ Exceção feita aos municípios situados em regiões metropolitanas e em áreas conurbadas, cujas titularidades ainda são objeto de discussão e regulamentação.

dos referidos serviços, bem como sua articulação com os programas de gerenciamento de recursos hídricos e de preservação ambiental (que têm como unidade territorial de planejamento a bacia hidrográfica);

- apesar da competência municipal para prestação e regulação dos serviços, a esfera estadual atua de forma intensa na operação dos mesmos através das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), às vezes até sem a delegação formal do contrato de concessão, configurando uma estrutura remanescente da época do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento). Nesse caso ocorre, freqüentemente, uma usurpação da atribuição do poder de regular da esfera municipal pela esfera estadual. O exemplo emblemático dessa situação é a legislação estadual paulista que dispõe sobre o regime tarifário da Sabesp para todo o Estado, consubstanciada por uma série de leis e decretos que remontam à década de 1970, o último sendo de 1996 (Decreto Estadual nº 41.446, de 16/12/96): trata-se de uma clara atribuição reguladora de competência do poder concedente municipal. Configura-se uma situação na qual o ente regulado (a concessionária estadual) assume as funções de ente regulador. Além dos governos estaduais, o próprio governo federal atua na gestão e operação de um expressivo número de serviços municipais, normalmente de pequeno porte, através de convênios de assistência técnica celebrados com a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde).
- para as três formas de prestação de serviços anteriormente citadas, como é o próprio poder público quem opera os serviços, relegou-se a um segundo plano a fiscalização e regulação dos mesmos, criando-se uma situação onde os operadores se auto-regulam, não se sujeitando a nenhum tipo de sanção pelo não cumprimento das metas estabelecidas, o que propicia o visceamento de gestões ineficientes e o comprometimento da qualidade dos serviços, com conseqüências danosas ao usuário e à toda sociedade. Por outro lado, quando é feita a concessão para o setor privado, na ausência de instrumentos legais normativos que visem estimular a obtenção rápida da meta de universalização do atendimento, entre outras de interesse social e de saúde pública, através de investimentos iniciais em alta escala, normalmente se privilegiam condições

que contemplam as dificuldades financeiras circunstanciais dos municípios concedentes, em detrimento do cumprimento dessas metas.

Essa falta de definição das atribuições e competências entre os três níveis administrativos dificulta não só a formulação e implementação de políticas eficazes para o setor, como também a construção de um modelo de financiamento para os investimentos necessários e a própria gestão dos serviços de saneamento.

O texto constitucional, elaborado em um momento histórico de transição de um Estado que centralizava todas as suas ações e intervenções na esfera federal para um novo Estado que as descentralizava através da recomposição de um pacto federativo entre as três esferas administrativas, incorporou essa indefinição. As referências diretas ao setor de saneamento básico principiam no artigo 21, inciso XX, o qual estabelece que compete à União *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbanos”*; o artigo 23, no seu inciso IX, reconhece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a promoção de *“programas de construção de moradias e as melhorias das condições de habitacionais e de saneamento básico”*. O artigo 30, no seu inciso V, estabelece que compete aos Municípios *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local ...”*. A análise dos dispositivos anteriormente citados permite a interpretação de regulamentos perfeitamente compatíveis, a partir da instituição de diretrizes gerais pela esfera federal, da cooperação entre União, Estados e Municípios na promoção de programas de melhorias de saneamento básico, e da prestação dos serviços pelos Municípios. O texto constitucional, entretanto, contempla outros dispositivos que interferem nesse entendimento: o artigo 25, parágrafo 3º, prevê que *“os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”*; o artigo 43 estabelece que *“para efeitos administrativos, a União poderá articular a sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”*. No entendimento BARAT (1996), o disposto nesse artigo

transcende o que estabelece o artigo 30, podendo as bacias hidrográficas, as regiões metropolitanas, as conurbações, as províncias minerais, dentre outros complexos geoeconômicos e sociais, serem objetos de ações integradas de planejamento, de ações executivas e terem projetos implementados que envolvam os três níveis de governo. Finalmente, o artigo 200 da Constituição, no seu inciso IV, estabelece que compete ao sistema único de saúde (*executado cooperativamente pela União, Estados e Municípios*, grifo nosso) “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”. Aqui, mais do que um conflito (ou para dizer o mínimo, uma indefinição) de competências, avulta a questão da articulação entre os setores saneamento básico e de saúde pública.

No que concerne a essa questão, apesar de constar das estratégias das políticas nacional e estaduais de saneamento, não existe uma rede de articulação definida entre os sistemas de saneamento, gerenciamento de recursos hídricos, meio ambiente e saúde pública. No caso da política nacional de saneamento, essa articulação se torna mais difícil por causa da inexistência de um plano nacional de saneamento dotado dos instrumentos institucionais e jurídico-legais (Sistema Nacional de Saneamento, Conselho Nacional de Saneamento, Fundo Nacional de Saneamento e legislação pertinente regulamentadora) necessários à implementação de uma política para o setor. Além da dificuldade de se promover a articulação do sistema de saneamento com as suas inevitáveis interfaces (*integração horizontal*), concorre para a complexidade do assunto a inexistência de uma definição clara das competências dos três níveis de governo (*integração vertical*), com visto anteriormente.

BARAT (op.cit.) propõe um sistema de coordenação entre esses setores, denominado *Agência Nacional de Saneamento Ambiental*, a ser criado no âmbito do governo federal, como uma entidade técnica e representativa responsável pela consolidação de estratégias, de políticas e de programas que interessem, ao mesmo tempo, à União, aos estados e municípios.

Para promover a integração multissetorial, a Agência contaria com o apoio de uma estrutura flexível de Câmaras Técnicas, compostas por especialistas e criadas para tratar de questões temáticas específicas. Como entidade da União, essa Agência daria prioridade aos aspectos mais relevantes desse nível de governo, tais como:

- a universalização do atendimento, atuando, portanto, com vistas à correção dos desequilíbrios regionais e sociais;
- a imposição de controles sobre a utilização e conservação dos recursos hídricos nos planos supraestadual e regional;
- a articulação e a integração de planos, programas e ações executivas em complexos geoeconômicos e sociais, tais como bacias hidrográficas, aglomerações metropolitanas, conurbações, complexos minerais e fronteiras agrícolas.

O jurista Alaôr Caffé Alves discorre sobre essas duas formas de articulação, *“com vistas a induzir formas mais racionais do ponto de vista global e estratégico para a condução das políticas públicas dos diferentes setores ligados ao controle do meio ambiente, à utilização adequada dos recursos naturais, especialmente os recursos hídricos, às condições de saúde pública e saneamento ambiental”* (ALVES, 1998). O autor ainda propõe um modelo institucional para a articulação e integração inter-setorial, consubstanciado em um esboço de projeto de lei; esse documento disporia sobre a articulação e integração do Conselho Nacional de Saneamento – CONASA com os conselhos dos demais setores afins. Na mesma linha de raciocínio da proposta anterior, o estudo prevê a instituição, no âmbito do CONASA, de Câmaras Técnicas Temáticas – CATT, provisórias ou permanentes, cujos membros, conselheiros ou não, serão indicados pelo CONASA e pelos respectivos Conselhos setoriais envolvidos no exame da temática comum. Contempla, ainda, a *integração vertical* ao prever a relação, mediante convênios, com os Conselhos Estaduais de Saneamento ou com outros Conselhos setoriais afins nesse nível de governo.

Pelo exposto, é possível concluir que a definição clara e inequívoca das competências dos três níveis de governo no que concerne às ações em saneamento (integração vertical ou intra-setorial), constitui-se em uma condição indispensável para articulação deste com os setores afins (integração horizontal ou inter-setorial). Igualmente indispensável é um ordenamento institucional dos sistemas nacionais dos setores afins, harmonizando e compatibilizando a atuação de suas diversas instâncias, de forma a promover e facilitar a integração das ações de suas respectivas políticas públicas.

A tendência prevalecente atualmente no que se refere à redefinição do papel do Estado na economia, de descentralização de suas atividades-fins (como será visto no item 6), somada à redistribuição de receitas, encargos e funções entre os três níveis administrativos patrocinada pela Constituição Federal de 1988, favorece uma configuração na qual a esfera municipal seria a principal executora das ações e intervenções em saneamento, bem como da regulação da prestação dos serviços locais, articulando-se na instância regional com as esferas superiores no que couber.

Um outro aspecto importante refere-se à natureza jurídica dos serviços de saneamento básico, analisada de uma ótica que transcende a simples denominação de serviços públicos constante no artigo 175 da Constituição. Na realidade, os serviços de que trata o referido artigo caracterizam-se por serem *serviços públicos privativos* do Estado (União, Estado-membro e Municípios), sobre os quais paira o princípio da indisponibilidade do interesse público (ALVES, 1999). Dessa forma, devem os mesmos serem *providos exclusivamente* pela administração pública direta e indireta, ainda que se admita a possibilidade de entidades do setor privado poder prestá-los, sob a forma de descentralização por colaboração, apenas e tão somente em *regime de concessão ou permissão*, conforme prevê o artigo 175; incluem-se entre eles, além dos serviços de saneamento básico, aqueles constantes do artigo 21, incisos XI e XII, da Constituição, tais como os de telecomunicações, energia elétrica e transporte ferroviário. Segundo o autor, tais serviços diferem dos *serviços não privativos*, os quais tanto podem ser prestados pelo Estado, como pelo setor privado, prescindindo “*de concessão ou permissão para serem desenvolvidos pelos particulares interessados, havendo apenas a necessidade de autorizações e de controles específicos decorrentes do viés predominantemente social de sua prestação*”, devendo o Estado suprir complementarmente essa prestação; exemplos desses últimos são os serviços de saúde, educacionais, etc.

A regulamentação do regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição é feita através da Lei N.º 8.987, de 13/02/95, atualizada pela Lei Federal N.º 9.648, de 27/05/98, conhecida como *Lei das Concessões*. Esse dispositivo legal insere-se no contexto da redefinição do papel do Estado na economia (conforme será visto no item 6), e está voltado à consecução dos seguintes objetivos, segundo MORAES (1997):

- *eliminação das reservas de mercado, buscando a atenuação das características monopolísticas do serviço e aumentando substancialmente a capacidade de atuação das empresas privadas, que investem por sua conta e risco e se remuneram através da tarifa;*
- *instituição de política tarifária baseada no valor da proposta vencedora, de acordo com os critérios contratuais, e não mais na garantia de remuneração fixa, visando eliminar a ineficiência das empresas concessionárias;*
- *estabelecimento de regime de controle e fiscalização do serviço, do qual o próprio usuário participe, e de graduação de penalidades pelas faltas cometidas, com vistas à elevação dos padrões de eficiência na prestação do serviço público, e*
- *atribuição de concessão de serviços públicos, mediante processo licitatório, com prazo determinados para o término da concessão.*

Fica protegida, entretanto, a indisponibilidade do interesse público, devendo o titular do poder concedente responder pela efetiva prestação desse serviço público, segundo suas atribuições constitucionais (que são indelegáveis), e observando os princípios de proteção dos direitos dos usuários, da política tarifária e da manutenção do serviço adequado. Em relação a esse último, a referida Lei define como serviço adequado aquele que *“satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”*. ALVES (1998, p. 24), discorre sobre o caráter de generalidade (ou universalidade) dos serviços, que tem como objetivo atender a toda comunidade, indiscriminadamente, e que é contemplado pela Lei Federal N.º 9.074, de 07/07/95, que estabelece normas para a outorga e prorrogação de concessões e permissões de serviços públicos, a qual impõe ao poder concedente, em seu artigo 3º, inciso IV, *“o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais”*.

De acordo com DI PIETRO (1999), citando os autores franceses George Vedel e Pierre Devolvé, a concessão de serviços públicos privativos do Estado, como

os de saneamento básico, engendra uma configuração jurídica fundamentada em duas idéias antitéticas, cujo *equilíbrio* constitui toda a teoria do contrato de concessão e, conseqüentemente, da regulação de tais serviços:

- de um lado, a de um **serviço público**, que deve funcionar no interesse geral e sob a autoridade do poder concedente;
- de outro lado, a de uma **empresa capitalista**, cujo atividade é norteadada pela maximização dos seus resultados financeiros.

Como conseqüência desse duplo aspecto, a concessão de serviços públicos deve contemplar salvaguardas dos respectivos interesses envolvidos, quais sejam:

- interesse público (serviço público)

- a) *a existência de cláusulas regulamentadoras dos serviços no contrato;*
- b) *a outorga de prerrogativas públicas ao concessionário;*
- c) *a sujeição do concessionário aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos: continuidade, mutabilidade, igualdade dos usuários;*
- d) *reconhecimento de poderes à Administração concedente, como encampação, intervenção, uso compulsório de recursos humanos e materiais da empresa concessionária, poder de direção e controle sobre a execução do serviço, poder de aplicar sanções e decretar a caducidade;*
- e) *a reversão dos bens da concessionária para o poder concedente, ao término da concessão;*
- f) *a natureza pública dos bens da concessionária afetados à prestação do serviço;*
- g) *responsabilidade civil regida por normas do Direito Público, e*
- h) *efeitos trilaterais da concessão de serviço público: sobre o poder concedente, o concessionário e os usuários.*

- interesse privado (empresa capitalista)

- a) *a natureza contratual da concessão do serviço público;*

b) *o direito do concessionário à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.*

Segundo a referida autora, o contrato de concessão submete, pois, a empresa concessionária a um regime jurídico híbrido: como **empresa capitalista**, sua atividade se desenvolve segundo as normas do direito privado, no que concerne à sua organização, estrutura e relação com terceiros; como **prestadora de um serviço público**, sua relação com a Administração concedente se rege inteiramente pelo Direito Público, visto a concessão ser um contrato tipicamente administrativo.

ALVES (1998), aprofunda a análise sobre a natureza dos serviços públicos quando discorre sobre a distinção desses em relação à atividade econômica clássica, a qual é regida pelas leis de mercado. Assim, primeiramente, afirma que razões conjunturais, de natureza política e na defesa do interesse coletivo, determinam a necessidade de se caracterizar como serviço público aquilo que antes era desenvolvido como simples atividade econômica. Exemplificando, aponta o caso dos serviços do setor de energia elétrica, que já foram tipicamente atividades econômicas, e que passaram a ter uma conotação pública marcante à medida que se tornaram componentes estratégicos do aparelhamento da sociedade civil e do desenvolvimento sócio-econômico do País, levando o Estado a provê-los diretamente; fundamentando conceitualmente essa tese, cita o autor italiano Francesco Galgano, que assim se referiu ao assunto:

“sendo a distinção entre o que é e o que não é econômico mera vicissitude das relações sociais, à medida em que se modifica a relação das forças entre capital e trabalho, amplia-se ou reduz-se a área da ‘iniciativa econômica’ e, correspondentemente, a dos serviços públicos – ou ‘serviços sociais’”.

As razões que levam a caracterizar um serviço como público, segundo ALVES (op.cit.), representam a *dimensão ética* que teria que ser introduzida para

não mercantilizar todas as atividades, visando o atendimento universal das necessidades básicas da população, principalmente as parcelas de baixa renda.

Como pode ser observado pelos entendimentos de diversos autores, os serviços de saneamento básico suscitam a discussão, quanto à sua natureza, sobre o seu *duplo caráter*, qual seja, de serviço público e atividade econômica. Embora alguns autores não admitam a natureza de atividade econômica de tais serviços, que outro motivo, senão esse, levaria uma empresa capitalista a se interessar pela sua prestação? Mais, sendo a linha divisória entre esses dois caracteres mera consequência da relação de forças entre os diversos atores sociais, e que essa se modifica com as transformações da própria sociedade, não se deve, no entender do autor, considerar um caráter como exclusão do outro.

Procurou-se, com o desenvolvimento dos tópicos realizado até aqui, efetuar as abordagens descritiva, analítica e interpretativa do atual cenário institucional e dos principais aspectos da prestação e natureza dos serviços de saneamento básico, visando constituir um contingente de conhecimento sobre o tema que permita contextualizá-lo adequadamente no âmbito da reforma do Estado, e prover os subsídios necessários para a formulação de uma estrutura de regulação, o que será realizado nos tópicos que se seguem.

6 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Para o desenvolvimento desse tópico, julgou-se necessário, antes de analisar o processo de reforma do Estado que se delineou no Brasil a partir do final da década de 1980, discorrer sobre o conceito de política pública e, no âmbito dessa, sobre os de política social e política econômica. Dois motivos justificam essa medida: primeiro, para que se tenha uma melhor compreensão das políticas de saneamento básico, quando vistas à luz desses conceitos; segundo, para que se possa melhor analisar a referida reforma do Estado, pois enriquecida dos mesmos.

6.1 O conceito de política pública

A conceituação e definição do que seja *política pública* é condicionada pela multiplicidade de modelos conceituais existentes, cada qual envolvendo uma racionalidade específica, segundo MAINGÓN (1992). Mas, para entendê-los, é necessário antes definir o que seja *política (policy)*. Para a referida autora, “em geral há um acordo de que ‘o político’ ou ‘a política’ se refere aos princípios de ação de um governo”, e que esta ação é realizada com a intenção de cumprir alguma finalidade. Portanto, o termo deve ser capaz de incluir tanto a intenção da ação como os resultados dela ou, visto de outra forma, *política* deveria ser identificada não através de seus fins ou metas, mas sim através das ações que afetam a consecução desses fins. A partir desse entendimento, pode-se considerar *política* como *um espaço de decisão sócio-política* e analisá-la segundo as racionalidades ou disciplinas do conhecimento envolvidas. DUNN (1981) elenca vários tipos de racionalidades: a *técnica*, que busca soluções efetivas para os problemas enfocados; a *econômica*, que tem a ver com decisões que demonstrem capacidade para solucionar, eficientemente, os problemas; a *social*, que privilegia decisões com capacidade para manter ou melhorar as condições sociais; a *legal* e a *substantiva*, que envolvem múltiplas formas de racionalidade. Os diferentes tipos de racionalidade estariam ligados com o que se privilegia na tomada de decisão, se é a eficácia, a eficiência, a legalidade ou a equidade.

A partir dessas e outras considerações, MAINGÓN (op.cit) se refere a *política* como “*processos, tantos sociais, quanto políticos ou econômicos, que conduzem à tomada e execução de decisões através das quais se adotam ou se destinam valores a uma parte ou a toda sociedade*”. *Política pública*, seria, portanto, ainda segundo a autora, o “*processo através do qual uma política é formulada e instrumentalizada pelo Estado e cujo impacto está dirigido a um segmento majoritário da população*”.

DYE (1981) cita oito modelos conceituais para a análise de política pública, dentre os quais encontram-se os seguintes: o *modelo institucional*, que define a política pública como um conjunto de processos e estruturas formais/legais, através do qual se expressa a vontade do Estado; o *modelo político*, que as analisa como ações e interações dos diferentes atores políticos; a *teoria dos grupos*, que as vê

como resultante do equilíbrio e interação dos interesses diversos dos diferentes atores políticos; o *modelo racionalista*, que se concentra na busca de otimização e eficiência das ações públicas; o *incrementalismo*, que privilegia, nas políticas públicas, a busca de resultados menos que ótimos, ainda que satisfatórios, sendo valor central nessa concepção a manutenção das condições presentes; a *teoria dos jogos*, que centra-se na ideia de que as políticas são estratégias racionais; e a *teoria dos sistemas*, que estuda a política pública como uma resposta de uma organização ou instituição política às demandas da sociedade.

Percebe-se dessa visão estruturalista uma enorme complexidade para analisar políticas públicas sem correr o risco de um enfoque reducionista ou multifacetado.

Quando, do universo de políticas públicas, se procura conceituar *política social* e *política econômica*, bem como as relações de dependência que existem entre elas, a dificuldade não é menor; embora não seja propósito do presente trabalho uma discussão aprofundada sobre o assunto, a apresentação de alguns conceitos fundamentais sobre o mesmo faz-se necessária.

Para BUSTELO (1989), *política social* é o conjunto de ações públicas ou privadas relacionadas com a *distribuição* de recursos de todo tipo em uma determinada sociedade. Diferentemente desta, a *política econômica* estaria voltada para a *produção* de bens e serviços.

Segundo MAINGÓN (1992), toda política social é uma decisão política construída socialmente e, portanto, é um resultado da dinâmica de processos conflituais e cooperativos entre demandas de diversos grupos e atores com diferentes interesses e valores acerca do que deva ser sociedade; assim, a formulação de uma política social deveria ser analisada a partir da lógica do processo político, e conseqüentemente, das formas de intervenção do Estado na sociedade. Por essa vertente analítica, em uma *economia de mercado*, as políticas sociais seriam de caráter residual ou assistencial; as preocupações distributivas e redistributivas teriam um papel marginal e de caráter distinto ao da produção. Em um *sistema tecnocrático*, a política social se apresenta como uma variável de ajuste das políticas econômicas (*políticas compensatórias*), a partir da constatação das imperfeições do mercado como agente distributivo, admitindo-se a intervenção do Estado como forma de melhorar a eficiência. Por fim, no *sistema distributivo*, o Estado é o principal agente

distribuidor; a preocupação é pela legitimação e pela maximização dos princípios de igualdade e equidade no que concerne aos processos de distribuição de bens e serviços e à satisfação das necessidades básicas.

Uma abordagem mais precisa e abrangente sobre política pública, e que se afasta dos conceitos funcionalistas e descritivos apresentados anteriormente, foi realizada por LEMIEUX (1994). Para esse autor, *política pública é uma tentativa de regular situações, afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades, que apresentam problemas públicos*. E segue definindo *problema público como aquele que interfere, de alguma maneira, na repartição de meios entre os atores sociais*. VIANA (op. cit.) observa que Lemieux utiliza o termo tentativas (de regulação) a partir da percepção de que o ato de normatizar pode ser visto de diferentes formas pelos diversos atores sociais envolvidos com uma determinada política. Assim, um problema público pode ser considerado, ao mesmo tempo, como excessivamente regulado por um dos atores e não regulado por outro, dependendo do tipo de interferência que o mesmo tenha sobre a vida de cada um. A autora supracitada assinala que as contribuições de Lemieux podem contribuir para que: 1) a percepção de *ação pública* seja vista como *regulação* e não como tipos de *intervenção*; 2) se precisem os tipos de regulação; 3) se identifiquem os possíveis conflitos no exercício da regulação e, portanto, no quadro de conseqüências e reações às atividades de regulação, ou seja, à formação de políticas.

Baseado nessa discussão conceitual, poder-se-ia propor, no limite, o termo *intervenção regulatória* do Estado, que se daria através da participação direta deste, por meio de empresas públicas, em atividades econômicas monopolísticas e nas de relevante interesse coletivo ou de segurança nacional, com o único intuito de regular setores da economia que não podem ou não devem ser regulados pelas leis de mercado. Esse tipo de ação pública, prevista nos artigos 173 e 177 da Constituição do Brasil, pode ser bem exemplificada pelo papel que vem sendo desempenhado pela Petrobrás e suas subsidiárias no setor de gás e petróleo, e por Furnas no setor de energia elétrica, na regulação tarifária desses mercados. Tais empresas se constituem atualmente (embora não tenham sido concebidas com esse propósito), em importantes *instrumentos de regulação* por parte do Estado, no âmbito da política energética brasileira. Ao mesmo tempo, elas são reguladas por agências

independentes, de forma a coibir “o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados”, como sabiamente previu o § 4º do referido artigo 173.

A abordagem concebida por Lemieux, além de ser abrangente, tem a propriedade de apreender (e permitir a compreensão de) certas peculiaridades da natureza da ação pública que se descortinam em situações específicas, como as descritas acima. Apesar das flexibilizações que ela comporta, assenta-se numa premissa fundamental: a ação pública como ação reguladora.

6.2 A reforma do Estado

A partir do início da década de 1980 começaram a ocorrer, em todo o mundo, profundas alterações nas relações sociedade/Estado. No Leste europeu, incapaz de atender mesmo as mínimas demandas sociais, o Estado ruiu, e com ele todo um modelo político e econômico, estatizante e protecionista; nos países da Europa Central e Estados Unidos, o *welfare state* do período pós-Segunda Guerra foi dando lugar a um Estado menos protetor e intervencionista e mais regulador da economia; nos países em desenvolvimento, o modelo desenvolvimentista (desenvolvimento este realizado com forte intervenção do Estado na economia) simplesmente se esgotou. Em suma, os Estados nacionais, que se solidificaram e viveram a sua época áurea (a Era de Ouro, segundo HOBBSAWN, 1997) no período pós-Segunda Guerra, começaram, no início da década de 1970, a perder a capacidade de planejar a economia, e com isso de implementar políticas públicas que pudessem atender as demandas da sociedade. Um fator decisivo no esvaziamento do papel do Estado como planejador da economia foi, segundo HARVEY (1992), a mudança no regime de acumulação do capitalismo no período subsequente à Segunda Guerra. Segundo o autor, uma palavra resumia as dificuldades da organização econômica de então: rigidez. Havia rigidez nos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo, em sistemas de produção em massa que presumiam crescimento estável em mercados de consumo saturados; havia rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho; a rigidez dos compromissos do Estado na mesma medida da legitimação dos benefícios sociais, em um momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. A recessão verificada a

partir de 1973, em nível mundial, demonstrou que as políticas fiscal e monetária do Estado não eram suficientes para estimular a demanda efetiva e promover o crescimento econômico; era preciso flexibilizar os processos de trabalho e dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo e, mais importante, permitir ampla mobilidade do capital.

Segundo BRESSER PEREIRA (1997), o modelo de Estado Social-Burocrático que se implantou nos países ocidentais após a Segunda Grande Guerra, elevou as despesas desse Estado de 5 a 10 por cento do início do século, para 30 a 60 por cento do Produto Interno Bruto dos países; o Estado era, ao mesmo tempo, promotor e agente principal do desenvolvimento econômico, assumindo até mesmo funções empresariais que normalmente caberiam ao setor privado. Como consequência desse crescimento, segundo o mesmo autor, começaram a surgir distorções, como a captura do Estado por interesses privados, a ineficiência da administração pública burocrática e um forte desequilíbrio entre as demandas da população e a capacidade do Estado em atendê-las, desaguando em uma profunda crise fiscal: com a poupança pública tornando-se negativa, o Estado perdia sua autonomia financeira e, portanto, sua capacidade de implementar políticas públicas, transformando aquele que era um agente, em obstáculo ao desenvolvimento.

Assim, urgia repensar o papel do Estado no econômico e no social, devendo-se levar em conta ainda um outro fator que afetou profundamente esse papel: a globalização da economia. BRESSER PEREIRA (op.cit.) via essa questão da seguinte forma:

“ A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo – o papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.”

Como ocorreu com quase todos os países centrais e em desenvolvimento, o Brasil deu início à reforma do seu Estado, com a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Estado, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), aprovado pela Presidência da República em novembro de 1995.

Um dos principais tópicos desse plano é a delimitação das funções do Estado a partir da distinção de três áreas de atuação: (a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado, e (c) a produção de bens e serviços para o mercado. Nesse novo enfoque, compete ao Estado o exercício do poder público (Núcleo Estratégico), bem como de atividades privativas, tais como regulação, fiscalização e fomento de atividades econômicas de interesse público, e do adequado provimento de segurança pública e seguridade social (Atividades Exclusivas). Por outro lado, inova ao delegar funções próprias do Estado nas áreas de educação, saúde e cultura, para entidades caracterizadas por uma nova forma de propriedade (pública não-estatal), representadas pelas *organizações sociais* (Serviços Sociais e Científicos). Esse novo modelo de parceria pública visa aumentar a eficiência, eficácia e abrangência de tais serviços, através da descentralização das ações e da prática de uma administração gerencial, regulada e fiscalizada pelo Estado através de *contratos de gestão*. Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado ficaria a cargo do setor privado (empresas), cabendo ao Estado criar condições de competitividade ou estrutura regulatória adequada para o funcionamento satisfatório dos diversos mercados (Tabela 13).

Tabela 13: Delimitação das funções do Estado

| | Forma de Propriedade | | | Forma de Administração | |
|--|----------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|
| | Estatal | Pública não-estatal | Privada | Burocrática | Gerencial |
| Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público | ● | | | ● | |
| Atividades Exclusivas Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica | ● | | | | ● |
| Serviços Sociais e Científicos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus | | Publicização → ● | | | ● |
| Produção de bens e serviços para o mercado Empresas | | | → ● | | ● |
| | | Privatização | | | |

Fonte: MARE, 1995.

A redefinição do papel do Estado, segundo a linha mestra do referido plano, consiste na redução, ou mesmo abandono, de sua intervenção como *executor* ou prestador direto de serviços, para se fixar na função de *regulador* e promotor destes. Requer-se, para tanto, o fortalecimento da *governança* do Estado como forma de provê-lo de meios financeiros e administrativos que o faça intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia. Essa *governança* – capacidade de governo do Estado – seria reforçada através da mudança de uma administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno de seus procedimentos e trâmites, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

DRUCKER (1978) já analisava a questão do papel do Estado da seguinte forma:

“Qualquer tentativa de combinar a ação governamental com o “fazer”, numa escala mais ampla, paralisa a capacidade de decidir. Qualquer tentativa de fazer com que os órgãos decisórios “executem” leva também a uma “execução” muito deficiente, porque eles não estão focalizados no modo de executar, nem equipados par isso. Essa não é sua preocupação fundamental.”

Segundo BRESSER PEREIRA (op.cit.), além das atividades exclusivas clássicas de um Estado Liberal, existem outras atividades exclusivas correspondentes ao Estado Social: formulação de políticas nas áreas econômica e social, com transferências para a educação, saúde, previdência e assistência social; garantia de uma renda mínima e do seguro desemprego; a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural e o estímulo às artes, entre outras. O autor argumenta que, do ponto de vista econômico, essas atividades envolvem *externalidades positivas* importantes, não captáveis, e portanto não remuneráveis, pelo mercado; do ponto de vista ético, tais atividades envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir aos seus cidadãos.

Sobre os serviços de monopólio natural, como os de saneamento, o autor supracitado ressalva:

“ O único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dívidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos

monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor preços que prevaleceriam se mercado (leia-se concorrência, grifo nosso) houvesse.”

Mas, além da questão meramente econômica, o setor de saneamento apresenta interfaces com outros setores afins, como saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano, provocando nestes as *externalidades positivas* às quais o autor se referiu anteriormente. São inúmeros os dados que atestam as conseqüências nefastas da falta de saneamento básico para a saúde pública (alguns já citados nesse trabalho - vide Tabelas 10, 11 e 12). No que concerne aos recursos hídricos, a deterioração da qualidade dos mananciais dos grandes centros urbanos e industrializados devido ao não tratamento dos efluentes, além de comprometer a salubridade ambiental dos seus entornos, pode configurar situações onde a demanda supera a disponibilidade hídrica dos mananciais locais, obrigando a se realizar reversões de outras bacias hidrográficas, com todas as conseqüências danosas que essa ação acarreta no equilíbrio do balanço hídrico dessas últimas e do próprio meio ambiente.

Nessa fase de transição do Estado Social-Burocrático, do século XX, para o que muitos autores chamam de Estado Social-Liberal (ou Terceira Via) do século XXI, muitas discussões e debates deverão ocorrer, no sentido de se alcançar a dimensão ótima do Estado no desenvolvimento dos países, que procure contemplar a proteção dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos e a eficiência e agilidade que o mundo globalizado atual exige – e isso se aplica ao setor de saneamento. Por exemplo, o dogma de que a forma de propriedade estatal pressupõe um modelo de administração burocrática, geralmente ineficiente, pode ser quebrado pela implantação de uma administração gerencial nas empresas públicas de prestação de serviços de saneamento; assim, outras formas de instituições intermediárias entre um e outro modelo de Estado deverão surgir, como é o caso das organizações sociais, referidas no item 5.2.

7 FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO

7.1 O conceito de regulação

Para CANGUILHEM (1980), “a regulação é o ajustamento em conformidade a algumas regras ou normas, de uma pluralidade de movimentos ou atos e de seus efeitos ou produtos, que sua diversidade ou sucessão tornam inicialmente estrangeiros uns aos outros”.

De acordo com NASCIMENTO (1993), citando o pesquisador francês Gerard De Bernis, “na sociedade capitalista se encontram forças essencialmente divergentes, mas certas normas sociais, instituições, regularidades, fazem convergir essas forças, garantindo, de um lado, que os conflitos e divergências não se agudizem e, de outro lado, a própria reprodução da sociedade. Entre essas instituições, a mais importante é o Estado”. Para o autor, “o objetivo do conceito é o de chamar a atenção para as formas que a sociedade cria para superar a natureza intrinsecamente contraditória de suas relações sociais, ou seja, o modo, os mecanismos, os instrumentos, as instituições enfim, capazes de assegurar a sua continuidade”.

O conceito de regulação conduzirá, inevitavelmente, ao de *modo de regulação*, assim definido por LIPIETZ (1986): “modo de regulação é o conjunto das formas institucionais, redes e normas explícitas ou implícitas que asseguram a compatibilidade de comportamento no quadro de um regime de acumulação, em conformidade ao estado das relações sociais, apesar das contradições e do caráter conflitual das relações entre os agentes e os grupos sociais”.

7.2 Aspectos relevantes da regulação setorial

A necessidade de regulação dos setores de infra-estrutura surge como consequência da convergência de três fatores. Primeiro, do ponto de vista político-institucional, ela se insere na nova configuração que emerge da redefinição do papel do Estado na economia, através de uma nova atuação dos setores público e privado. Segundo, do ponto de vista econômico, e não dissociado da vertente anterior, dada a necessidade de recuperação dos investimentos em infra-estrutura através da alocação, principalmente, de capital privado, a regulação torna-se indispensável no sentido de se estabelecer normas que definam um quadro de estabilidade econômica que

proporcione ao setor privado uma segurança e um incentivo para a realização de seus investimentos. Finalmente, a regulação é indispensável nos setores constituídos pelos serviços públicos privativos do Estado (artigo 175 da CF), e nas atividades monopolísticas e de relevante interesse público e de segurança nacional (artigos 173 e 177 da CF), como forma de modernizar a gestão dos operadores públicos visando o aumento da sua eficiência alocativa e eficácia (otimização dos resultados).

A reforma do Estado no Brasil, desencadeada formalmente a partir de 1995, está alicerçada na idéia de que a redução do tamanho do Estado na economia não é um fim em si mesmo, mas antes um meio de recuperar a sua capacidade de implementação de políticas públicas, através de um novo modelo de intervenção. Seguindo essa linha de argumentação, o que se propõe é que o Estado abandone o seu papel de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Segundo FRISCHTAK (1995), a regulação se juntaria a outros dois papéis a serem desempenhados pelo Estado desenvolvimentista contemporâneo. O primeiro está relacionado à realização de investimentos (a) que complementam e induzem os do setor privado; (b) que visam às áreas que apresentam grandes externalidades positivas, onde o setor privado normalmente não investiria, a exemplo de educação e saúde básicas, meio ambiente e outros segmentos relacionados à infra-estrutura social (entre os quais, certamente, se insere o dos serviços de saneamento básico), e (c) que visam à produção de bens sociais que devam ser disponíveis para todos os cidadãos, independentemente do seu nível de renda. O segundo papel seria o de prover um quadro macroeconômico estável e previsível, que faça com que a atuação dos agentes econômicos envolvidos possa contribuir para a estabilidade e eficiência dos diversos mercados.

VELASCO JR. (1998), por sua vez, faz uma análise das dificuldades encontradas na construção do *Estado regulador*. Segundo esse autor, essa construção implica a reforma do aparato regulatório existente, a se iniciar por um processo de desregulação que precede ou se faz concomitantemente à criação de um novo sistema regulatório. Nesse contexto, se as desregulações buscam ampliar a auto-regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção de barreiras à competição e à

mobilidade de fatores de produção, as regulações, por seu turno, fazem-se necessárias onde a lógica do mercado possa provocar efeitos indesejados. Assim, a privatização dos serviços públicos, como parte do desmonte do atual aparato regulatório, envolve um novo formato de atuação reguladora do Estado, o qual deve contemplar um complexo equilíbrio de objetivos que se traduz na proteção, por parte dessa *política de regulação*, tanto dos consumidores como dos investidores. Se os investidores desejam um sistema regulatório estável e previsível para que o processo de acumulação de capital da companhia possa se materializar, os consumidores, por sua vez, desejam ser protegidos da prática de preços abusivos, em setores onde existem monopólios naturais, e terem a garantia da prestação de um serviço eficiente e de qualidade.

Nesse sentido, a grande questão com que o governo deve se defrontar é o estabelecimento de mecanismos de revisão e controle do *preço justo* dos serviços monopolistas, ou seja, de uma tarifa que permita ao governo cobrar do investidor a realização dos investimentos necessários à continuidade e qualidade da oferta desses serviços, ao mesmo tempo em que forneça as bases da justificação da mesma perante os consumidores.

De acordo com TRAIN (1994), em situações de monopólio natural, a *mão invisível do mercado* deve ser substituída pela *mão visível do regulador*, a qual deve atuar criando condições para se atingir o *ponto ótimo*: situação na qual os maiores lucros auferidos pelo investidor se realizariam na condição que oferecesse o resultado socialmente ótimo.

Pelo exposto, um fato incontestável se impõe: quanto maior a atuação das forças de mercado na economia, mais eficiência deve ter o *Estado regulador* para poder intervir, quando necessário. O Estado, portanto, nesse seu novo papel, não abdica do seu direito de intervir, e nem mesmo diminui o seu grau de intervenção, apenas o faz segundo um modelo diferente.

No caso dos serviços públicos concedidos (como os de saneamento básico) essa atuação do Estado é imprescindível, uma vez que é sua a responsabilidade de garantir a universalização do atendimento, o desempenho em relação a metas, padrões de qualidade e modicidade das tarifas.

Segundo RIGOLON (1997), uma agência reguladora deve usar um conjunto de instrumentos para alcançar objetivos parcialmente conflitantes. O autor assinala que há dois requisitos para uma regulação eficiente: a independência da agência reguladora e a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa. A independência da agência pode ser definida como a sua capacidade de buscar prioritariamente os objetivos de bem-estar do consumidor e de eficiência produtiva e alocativa da indústria (ou prestadora de serviços), em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro do monopolista, a concentração de empresas em segmentos mais lucrativos do mercado, a maximização de receitas fiscais, entre outros. De acordo com o autor, essa independência se expressa através de quatro dimensões: *“a independência decisória, que consiste na capacidade da agência de resistir às pressões de grupos de interesse no curto prazo. Procedimentos para a nomeação e demissão de dirigentes, associados com a fixação de mandatos longos, escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral são arranjos que procuram isolar a direção da agência de interferências indesejáveis tanto por parte do governo quanto da indústria regulada; a independência de objetivos, que compreende a escolha de objetivos que não conflitam com a busca prioritária do bem-estar do consumidor. Uma agência com um pequeno número de objetivos bem definidos e não conflitantes tende a ser mais eficiente que uma outra com objetivos numerosos, imprecisos e conflitantes; a independência de instrumentos, que é a capacidade da agência escolher os instrumentos de regulação – tarifa, por exemplo – de modo a alcançar os seus objetivos da forma mais eficiente possível; e, finalmente, a independência financeira, que se refere à disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para a execução das atividades de regulação.”*

Alguns procedimentos para garantir essa independência são propostos por SMITH E SHIN (1996):

- que os reguladores tenham mandatos, visando minimizar os efeitos das pressões políticas;
- que os reguladores sirvam por prazo fixo;

- que os reguladores tenham competência profissional ou outras qualificações, e que sua nomeação envolva os poderes Executivo e Legislativo;
- que os prazos dos reguladores não sejam coincidentes com os dos mandatos políticos, para que se reduza a relação com um governo em particular;
- que as agências sejam isentas das escalas salariais dos servidores públicos, visando atrair profissionais mais qualificados;
- que se estipulem padrões elevados de transparência nos atos regulatórios, e
- que se dotem os órgãos reguladores de fonte independente de financiamento, visando reduzir a dependência de verbas orçamentárias politicamente dirigidas.

Em contrapartida, os autores sugerem algumas medidas que devem ser previstas para responsabilizar os reguladores por suas ações, visando manter o equilíbrio entre autonomia e responsabilização. Entre elas, destacam-se:

- demitir o regulador em caso de irregularidade comprovada;
- estipular claramente os deveres na lei instituidora do órgão regulador;
- estipular elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios;
- estipular exigências rigorosas na elaboração de relatórios, e
- estipular escrutínio legislativo das propostas orçamentárias do órgão.

Outro aspecto importante a ser abordado diz respeito ao controle do órgão regulador. Como observado anteriormente, admite-se que os parâmetros de regulação que nortearão a conduta do órgão podem ser criados a partir de um processo de negociação entre as partes; é possível, entretanto, durante esse processo, haver um conluio entre duas partes em detrimento de uma terceira, como por exemplo, a “captura” do regulador pelo regulado. Dessa forma, torna-se necessário que a ação regulatória seja cercada de regras de procedimento que visem garantir a justiça e a legitimidade das decisões, assim como o respeito a todas as partes envolvidas. Segundo ABRANCHES (1996), os processos regulatórios *abertos*, que

são aqueles que asseguram a contestação das partes que se sintam prejudicadas, ao mesmo tempo em que obrigam o órgão regulador à busca de informações que forneçam uma pluralidade de visões, são os mais adequados para enfrentar esse tipo de questão. Ainda assim, entendemos que o Estado, na defesa do interesse público, não deve prescindir de mecanismos de arbitragens de eventuais conflitos e de controle desses órgãos. A título de exemplo, existem, na Grã-Bretanha, duas instâncias acima das agências regulatórias setoriais: uma de arbitragem de conflitos (*Competition Commission – CC*) e outra que faz a auditoria dessas agências (*National Audit Office*), como pode ser visto na Tabela 14.

Tabela 14: Agências reguladoras na Grã-Bretanha

| AGÊNCIAS | ATRIBUIÇÕES |
|--|----------------------------------|
| Competition Commission (CC) | Arbitragens de conflitos |
| National Audit Office | Auditoria das agências setoriais |
| Office of Electricity Regulation (Offer) | Regulação da energia elétrica |
| Ofgas | Regulação do gás natural |
| Ofwat | Regulação do saneamento básico |
| Oftel | Regulação das telecomunicações |

Fonte: RIGOLON, F.J.Z (1997)

Nos Estados Unidos, onde os serviços públicos são tradicionalmente monopólios privados, agências federais e estaduais (Comissões de Utilidades Públicas) vêm desenvolvendo ampla capacidade reguladora autônoma desde a segunda metade do século 19 (RIGOLON, op. cit.). As agências federais são compostas por cinco ou mais membros, indicados pelo Presidente da República para cumprir mandatos fixos, escalonados e não coincidentes com o mandato presidencial; a demissão imotivada dos dirigentes não é permitida (Tabela 15).

Tabela 15: Agências reguladoras federais dos Estados Unidos

| Agência | Número de dirigentes | Setores | Número de empregados (1990) | Orçamento (US\$ milhões) (1995) |
|---|----------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|
| Interstate Commerce Commission (ICC) 1887 | 7 | Ferrovias, Transporte rodoviário de carga e Abastecimento de água | 661 | 53 |
| Federal Communication Commission (FCC) 1934 | 7 | Telefonia, Radiodifusão e TV a cabo | 1.839 | 168 |
| Federal Energy Regulatory Commission (FERC) 1997 | 5 | Energia elétrica, Gás natural e Petróleo | 1.500 | 176 |

Fonte: RIGOLON, F.J.Z (1997)

No Brasil, o início do processo de reordenação institucional dos setores de infra-estrutura, e portanto da discussão sobre marcos regulatórios, ocorreu com a aprovação da Lei Federal N.º 8.987/95 (Lei de Concessões) e das emendas constitucionais que removeram as restrições existentes à participação do capital privado nesses setores (SOUZA E SILVA, 1997). A análise dessa Lei (aplicável aos serviços públicos de que trata o artigo 175 da CF) permite identificar alguns aspectos importantes relacionados à regulação. Ao estabelecer as atribuições do poder concedente, nos artigos 29 e 30, o texto legal inclui a de exercer a *atividade reguladora*, abrangendo (MORAES, 1997):

- o controle e a fiscalização dos serviços e das obrigações da concessionária;
- a homologação de reajuste e revisões;
- o zelo para assegurar a prestação de serviço adequado e o atendimento aos direitos dos usuários;
- as providências do poder público, necessárias à execução do serviço ou obra pública (desapropriações e constituição de servidões), e
- a implementação de estímulos à qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente, competitividade e à formação de associação de usuários.

Para tanto, deve o poder concedente, criar um órgão técnico integrado à sua administração indireta, visando o desempenho das funções reguladoras, de controle e

fiscalização dos serviços concedidos (artigo 30, parágrafo único). Fica, portanto, bastante claro que o *poder concedente* é quem detém o *poder regulador*. Segundo MORAES (op.cit.), “*essa nova função estatal, que tende a proteger o funcionamento eficiente de todo o ciclo econômico, com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, vem a suprir um papel que antes o Estado não assumia, no campo da regulação econômica...*”.

No Direito Público brasileiro, a figura jurídica que comporta as condições impostas pela Lei N.º 8.987/95 e as características citadas anteriormente como desejáveis para garantir uma regulação eficiente, é a de autarquia de regime especial. Trata-se de um órgão da administração indireta com atribuições específicas delegadas pela administração central, dotado de autonomia administrativa e financeira para o cumprimento de suas funções; o grau de autonomia e responsabilização de seus dirigentes são claramente definidos na lei instituidora, a qual não deve infringir os preceitos constitucionais referentes a essa figura jurídica de personalidade pública. Esse é, por exemplo, o caso da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, criada pela Lei Federal N.º 9.427, de 26/12/96.

O controle administrativo e judicial dos atos da agência reguladora normalmente é feito através de um *contrato de gestão*, celebrado entre essa e a administração central à qual está vinculada, contendo as diretrizes de atuação administrativa da entidade regulatória, de acordo com as políticas do poder público, e servindo de instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação de seu desempenho (MORAES, op.cit.). Para assegurar o cumprimento das obrigações geradas por tal contrato, bem como a transparência do processo, poder-se-ia prever a realização de auditorias, por empresas privadas independentes, do órgão a ser controlado.

A vinculação do órgão regulador com o poder concedente determina, em situações específicas, o surgimento de algumas limitações, por parte do primeiro, no desempenho de suas funções. Uma dessas situações se caracteriza quando o operador do serviço público é o próprio poder concedente ou outra esfera do poder público, o que ocorre com frequência na prestação de serviços de saneamento básico, conforme pode ser visto na Tabela 6. Nesses casos, julgamos necessário a exigência, através de

determinação legal ou pela indução por meio de instrumentos econômico-financeiros, de que todos os operadores públicos também se submetam à regulação estabelecida para o setor, sendo necessário, ainda, resguardar a independência do órgão em relação a esses operadores⁶.

Outra situação que também motiva o surgimento de limitações do órgão regulador é aquela que diz respeito a arbitragem de conflitos entre o poder concedente e o concessionário. Ora, como emanção do poder concedente, o órgão regulador não tem isenção para arbitrar tais conflitos; uma solução para esse problema talvez se encaminhe pela fórmula concebida pelo modelo inglês de regulação, de criar uma instância independente para dirimir tais questões, conforme citado anteriormente (vide Tabela 14).

Finalmente, para concluir essa disgressão acerca dos aspectos relevantes para a formulação de um modelo de regulação setorial, necessário se faz discorrer sobre a importância do ordenamento institucional do setor analisado, no caso o de saneamento básico. Conforme análise efetuada nos itens 4.1 e 5.4, o setor em questão é o único, entre aqueles que compõem a infra-estrutura do país, que não possui uma legislação específica que estabeleça uma política setorial, definindo as atribuições e competências das três esferas administrativas, bem como a articulação intra- e inter-setorial, configurando uma situação de vácuo institucional com sérias conseqüências tanto para a implementação de ações na área quanto para a construção de um modelo eficiente de regulação. Anteriormente, foram discutidas as limitações de um eventual órgão regulador da prestação dos serviços de saneamento, em situações de ocorrência freqüente, como a da regulação dos operadores públicos. A prática da auto-regulação, por parte desses operadores (serviços municipais da administração direta e indireta, e companhias estaduais), sem nenhum controle externo, do cumprimento das metas e resultados, além da 'captura' dos mesmos por grupos de interesse de natureza política e corporativista, contribuem para a adoção de formas de gestão ineficientes e ineficazes, comprometendo a tão desejável auto-sustentabilidade desses operadores. Um exemplo do malefício da auto-regulação é a faculdade que a grande maioria desses operadores tem de decidir sobre o reajuste de suas próprias tarifas,

⁶ A lei instituidora da ANEEL arrola diversas situações de impedimento para o exercício de cargo de direção, baseadas em vínculos anteriores com concessionárias, públicas ou privadas, agora reguladas pela agência.

sem ter que submetê-lo à apreciação para análise de um órgão fiscalizador. Não se pretende, com essa linha de argumentação, sugerir que a prestação dos serviços de saneamento passe, gradativamente, a ser feita por operadores privados, mas sim que os operadores públicos se submetam à regulação do setor, visando principalmente, modernizar a sua gestão para auferir ganhos crescentes de eficiência e eficácia. Além do que, a presença do poder público na prestação desses serviços essenciais se faz necessária nas pequenas cidades, cujos sistemas de saneamento não possuem uma escala mínima de operação que permita alcançar a auto-sustentabilidade.

Assim, torna-se imperioso que o ordenamento institucional a ser estabelecido para o setor contemple a distinção clara e inequívoca dessas atribuições aparentemente incompatíveis, ambas inerentes ao poder concedente, que são a de prestador de serviços e regulador desses mesmos serviços.

7.3 A regulação dos serviços de saneamento básico

7.3.1 Princípios e objetivos

Consideram-se *princípios fundamentais* da regulação da prestação dos serviços de saneamento básico aqueles que contemplem os seguintes aspectos (MPO, 1997):

- Como princípio geral, processos reguladores devem ser bem definidos, previsíveis e justos.
- Princípios e projetos reguladores básicos devem ser estáveis, para que os provedores dos serviços possam usufruir de segurança razoável.
- Ao mesmo tempo, alguma flexibilidade é desejável para considerar mudanças em serviços cujos contratos e maturação de investimentos são bastante longos.
- As decisões devem ser tomadas com base em critérios técnicos e econômicos, e guiadas por princípios básicos estabelecidos em Lei, evitando considerações políticas de curto prazo.
- As decisões não devem estar sujeitas à influência inapropriada de qualquer indivíduo ou grupo de interesse, sejam eles públicos ou privados.

- O órgão regulador deve apresentar credibilidade tanto para os consumidores quanto para o fornecedor de serviços.
- Fornecedores de serviços ou consumidores devem poder contestar decisões do órgão regulador por meio de um processo de apelação.
- Os processos de apelação devem encorajar reclamações legítimas, mas não devem minar a autoridade do órgão regulador ao permitir que qualquer decisão impopular seja contestada.

Os principais *objetivos* da regulação da prestação dos serviços de saneamento básico são:

- Zelar pelo cumprimento das metas de universalização do atendimento da população e qualidade satisfatória dos serviços
- Preservar o equilíbrio econômico entre Poder Concedente-Município e concessionário-operador
- Normatizar, controlar e fiscalizar os serviços
- Garantir a participação do poder público e do usuário no processo regulador
- Arbitrar conflitos e proporcionar a assimilação de efeitos de mudanças originadas no ambiente sócio-econômico
- Garantir a estabilidade e a clareza das regras, visando proporcionar segurança ao prestador de serviços e consumidores através da continuidade da prestação dos serviços
- Promover a implementação de estímulos à qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente, competitividade e à formação de associação de usuários.

7.3.2 A experiência internacional

Nesse item, serão abordadas apenas as experiências cujas características principais nortearão a proposta de regulação a ser apresentada no item 7.3.4. É importante ressaltar, todavia, que muitas características observadas, no modelo inglês

principalmente, foram influenciadas por fatores próprios das culturas econômica, social e política desses países, não identificáveis no Brasil

O modelo de regulação do setor de saneamento básico implantado na *Inglaterra e País de Gales* assentou-se em duas premissas principais, segundo AMPARO e CALMON (2.000): a primeira, de que deveria haver clara separação entre a prestação dos serviços de saneamento e a sua regulação; e a segunda consistiu na separação entre regulação econômica e regulação de qualidade, a cargo de órgãos diferentes. Outra característica interessante é a de ter sido implementada tendo como unidade de planejamento territorial a bacia hidrográfica e de forma integrada ao gerenciamento dos recursos hídricos.

Para concretizar as duas premissas citadas, o governo inglês promoveu uma reestruturação radical do setor. Antes de 1973, a prestação de serviços de abastecimento de água era feita por 198 operadores (64 por órgãos independentes dos governos locais; 101 por conselhos intermunicipais, e 33 por empresas privadas de natureza estatutária, as quais tinham os lucros e dividendos controlados por estatutos). Os serviços de coleta e disposição de esgotos eram, em sua maioria, controlados pelas municipalidades, que contavam mais de 1.300. Além desses prestadores de serviços, existiam 29 órgãos de conservação dos rios (*river authorities*), responsáveis pela conservação das águas, drenagem, pesca, controle da poluição e, em alguns casos, da navegação. Esses órgãos controlavam a captação de água subterrânea e superficial, e as descargas de efluentes nos rios.

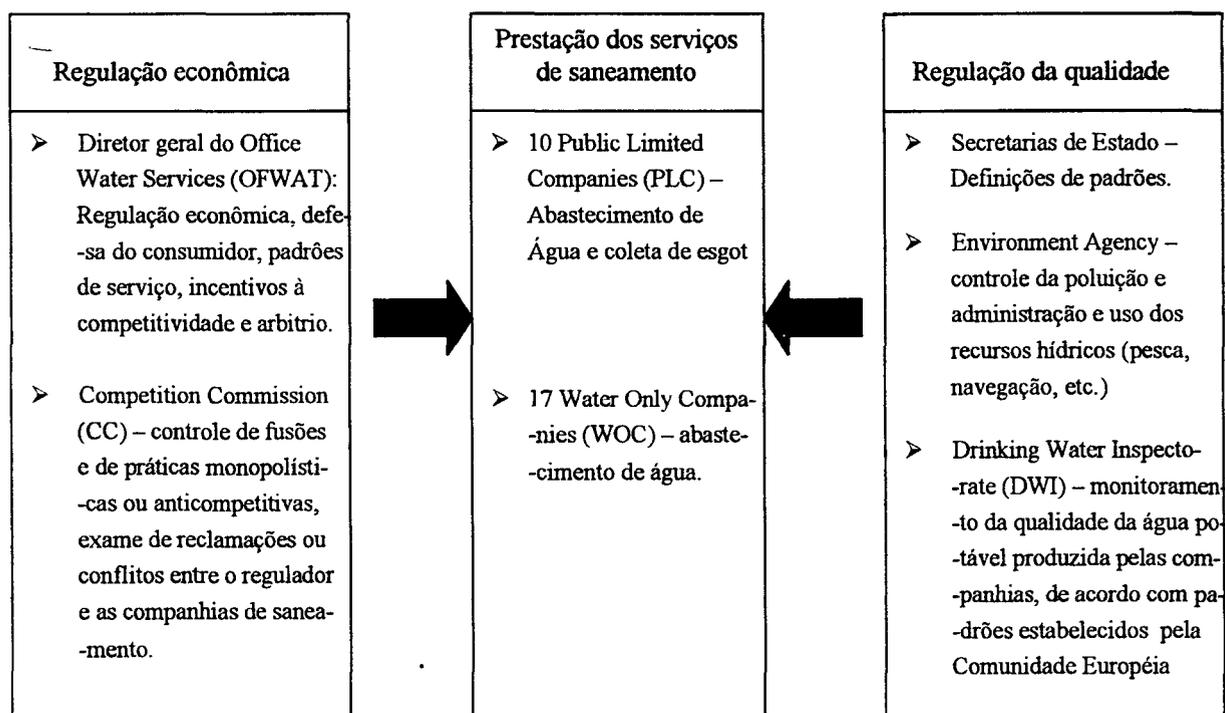
Em 1973, com a aprovação da Lei das Águas (*Water Act*), foram criadas nove companhias regionais de água na Inglaterra e uma no País de Gales (as *RWA – Regional Water Authorities*), cada uma correspondendo a uma bacia hidrográfica, as quais deveriam responder pelo planejamento e controle de todos os usos da água, incluindo as funções de abastecimento de água, coleta, disposição e tratamento de esgotos, planejamento dos recursos hídricos, controle da poluição e das inundações, pesca, lazer aquático e conservação ambiental. Observe-se que, com essa regionalização, o governo nacional assume de fato a competência de poder concedente, subtraída dos poderes municipal e regional. Foram mantidos, entretanto,

os direitos de operação das 33 empresas privadas de natureza estatutária (*Statutory Water Companies*), agora atuando sob a jurisdição das RWA.

Em novembro de 1989, após um longo período de negociações políticas iniciado em 1985, com a aprovação de um novo projeto de lei pelo parlamento (*Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*), as dez RWA foram privatizadas, transformando-se em companhias privadas de interesse público (*Public Limited Companies – PLC*), as quais receberam licenças para operar expedidas pelo secretário de Estado para o Meio Ambiente. Das 33 *Statutory Water Companies*, restaram 17, agora denominadas *Water Only Companies (WOC)*.

É nesse cenário institucional que se implanta o modelo de regulação, o qual é ilustrado na Figura 3.

Figura 3: Modelo de regulação do setor de saneamento na Inglaterra e País de Gales



Fonte: AMPARO (2.000)

O Office Water Services (OFWAT) é um órgão independente, criado em 1989, que estabelece tarifas, protege o consumidor, assegura os padrões de qualidade dos serviços e cria incentivos à eficiência e competitividade das companhias. Cabe a

esse regulador, também, a responsabilidade de garantir que as companhias obtenham uma taxa de retorno de capital adequada, que cumpram seus programas de investimentos, aprimorem seus serviços e atendam aos padrões de qualidade definidos no *Water Industry Act*, de 1991, e monitorados pelo regulador de qualidade. Embora não seja o objetivo desse trabalho entrar em detalhes sobre os instrumentos de regulação, visto tratar-se de um estudo sobre os principais aspectos conceituais, julgou-se necessário descrever duas importantes inovações implementadas pelo modelo inglês em sua regulação econômica.

A primeira refere-se ao sistema de preços máximos (*price caps*), que estabelece limites máximos para o reajuste médio das tarifas cobradas pelas operadoras. O objetivo desse sistema é incentivar a eficiência alocativa e controlar o poder de monopólio, bem como manter níveis de lucratividade adequados à manutenção das atividades e expansão dos serviços. A fórmula de reajuste máximo nesse sistema é: $RPI + K$, onde *RPI* corresponde à variação de preços no varejo e *K*, à taxa de retorno dos investimentos (AMPARO e CALMON, 2.000). Na revisão periódica desse sistema (a cada 5 anos), em 1995, *K* foi definido como sendo a soma de $-X$ e $+Q$, com *X* correspondendo à redução de custos decorrentes de ganhos de produtividade, e *Q* à aos novos investimentos a serem financiados via tarifa para atender a novos padrões de qualidade impostos pela legislação ambiental.

A segunda inovação importante, segundo os autores supracitados, complementa a primeira, e diz respeito “à utilização da competição comparativa (*yardstick*), pela qual o desempenho das empresas é monitorado e sua eficiência incentivada através da utilização de indicadores operacionais e financeiros, tais como, custos operacionais unitários, padrões de serviços e custos alternativos de capital”. É essa comparação que permite ao regulador econômico definir o coeficiente *K*.

No tocante à participação dos usuários, o diretor geral do órgão regulador é responsável pela seleção e designação dos membros dos Comitês Regionais de Usuários, os quais atuam nos limites de suas circunscrições e representam os interesses dos consumidores.

À *Competition Commission* (CC), cabe a tarefa de arbitrar os conflitos existentes entre o regulador e as companhias, bem como a de controlar o processo de

aquisições e fusões, combater práticas anticompetitivas, e revisar os termos dos processos de licenciamento ou concessão.

Finalmente, as instâncias de regulação da qualidade (*Environment Agency e Drinking Water Inspectorate*), controlam os procedimentos e práticas operacionais das companhias de saneamento, podendo impor modificações nos padrões de qualidade a serem seguidos por essas e definir metas e prazos para o seu cumprimento.

A reestruturação do setor de saneamento no *Chile*, seguiu o mesmo padrão de separação das funções de regulação e prestação dos serviços verificados na Inglaterra, mas não foi tão radical no processo de privatização. O processo foi facilitado pela existência de uma única empresa pública autônoma, a *Servicios Nacionales de Obras Sanitarias (SENDOS)*, a qual exercia as duas funções. Em 1990, foi criada a *Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)*, vinculada ao Ministério de Obras Públicas, a qual passou a exercer as funções de fiscalização e regulação (incluindo a econômica) da prestação dos referidos serviços (MARINHO, 2.001).

A privatização das empresas públicas do setor se deu através da venda de mais de 50% do controle acionário, mas preservando a participação estatal.

Entretanto, a grande inovação do modelo de regulação chilena, é a concepção e utilização, por parte do órgão regulador, de simulações a partir de uma *empresa-padrão fictícia*, que opera hipoteticamente de forma eficiente, dadas as condições de produção, demográficas e tecnológicas vigentes. Essas simulações são utilizadas para monitorar o desempenho operacional e financeiro das companhias prestadoras de serviços e determinar as modificações nos níveis tarifários.

7.3.3 A proposta do governo do Estado de São Paulo

Os estudos para implantação de uma nova estrutura institucional e regulatória foram desenvolvidos, no Estado de São Paulo, através do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, da SEPURB – Secretaria de Política Urbana, instância do MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento, e financiado pelo Banco Mundial – BIRD, pelas empresas de consultoria Deloitte Touche Tohmatsu

ILA Group, Deloitte Touche Tohmatsu Consultores S/C Ltda.; Centro de Estudios de Transportes e Infraestructura; Tozzini, Freire, Teixeira, Silva Advogados; BBL Bureau Brasileira S/C Ltda. e apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (MPO, 1997).

Esses estudos listam os principais objetivos que um modelo de regulação dos serviços de saneamento básico deveria assegurar:

- Qualidade satisfatória dos serviços
- Acesso universal a um nível básico de serviços
- Viabilidade financeira dos provedores de serviços
- Eficiência dinâmica na provisão de serviços
- Eficiência da alocação de serviços
- Participação pública no processo regulador, e
- Disponibilidade de informações públicas sobre o custo e qualidade dos serviços e nível de eficiência dos provedores de serviços.

O *caráter conflitual* aludido por LIPIETZ (vide item 7.1) se revela na consecução simultânea desses objetivos, que levaria à contraposição dos seguintes fatores, descrita no referido estudo:

“ ...

Viabilidade financeira x eficiência - Tarifas que cubram o custo pleno de serviços eficientes são componente essencial de uma estratégia com vistas à sustentação e expansão de serviços. No entanto, uma política de tarifas que simplesmente assegure a viabilidade financeira dos operadores, mediante transferência de todos os custos para os consumidores, não proporciona incentivos para garantir a eficiência. Neste caso, o regulador deve assegurar que os níveis de tarifas *permitam* aos operadores eficientes cobrir seus custos, mas sem *garantir* viabilidade financeira a operadores ineficientes.

Eficiência alocacional x acesso universal - A eficiência de alocação requer que cada consumidor seja confrontado com preços que reflitam todos os custos, e apenas os custos incorridos no fornecimento de serviço para aquele consumidor. Não obstante, para que se alcance o objetivo de acesso universal (um princípio com o qual a sociedade brasileira está compromissada), pode

ser necessário que se tenha que proporcioná-los a custo menor que o pleno para domicílios de baixa renda.

Qualidade dos serviços x custo - No estabelecimento de padrões de qualidade de serviços, o regulador deve ter em conta os custos necessários para que se alcance tais padrões, e também o desejo e a capacidade dos consumidores em pagar pelos serviços nos níveis de qualidade propostos. ...”

Subjacente a todas as questões que envolvem uma política de regulação dos serviços de saneamento básico, residem três importantes fatores, cujos equacionamentos condicionarão a sua formulação:

- O reconhecimento, por parte do Estado (representado em todos os seus níveis administrativos), de que não poderá abdicar de nenhuma das atribuições inerentes à sua condição de poder concedente no que diz respeito à prestação de tais serviços, ainda que o faça indiretamente através de concessão;
- A distinção clara e inequívoca de atribuições aparentemente incompatíveis, inerentes ao poder concedente, de regular e prestar serviços, com a submissão dos operadores públicos à regulação do setor, e
- A compatibilização do duplo caráter de serviço público essencial (e como tal, dever do Estado para com a sociedade) e atividade econômica (condicionada exclusivamente pelas regras do mercado).

A solução dessas questões torna-se imprescindível não somente para o estabelecimento de regras adequadas e duradouras que permitam a implementação de uma eficiente política de regulação, mas também porque envolve importantes desdobramentos sobre os vínculos institucionais existentes entre os agentes sociais envolvidos, quais sejam, o Estado, o consumidor e o prestador dos serviços de saneamento básico.

Com base em documento gerado por esses estudos, foi promovida, no âmbito do CONESAN – Conselho Estadual de Saneamento, uma ampla discussão com a participação dos segmentos atuantes no setor de serviços de saneamento básico, que

resultou na elaboração de um texto final de anteprojeto de lei que institui a ARSAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. Atualmente, esse anteprojeto encontra-se na Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras para ser encaminhado, em data oportuna, à apreciação da Assembléia Legislativa do Estado.

Os principais tópicos desse documento são apresentados a seguir.

CAPÍTULO I - DA AUTARQUIA

“Art. 1º - Fica instituída a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – ARSAN, autarquia sob regime especial, com o objetivo de regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede e foro na capital do Estado de São Paulo.

§ 1º - A autarquia instituída por esse artigo exercerá suas atribuições conforme as políticas e diretrizes estabelecidas para o setor de saneamento básico, pelo Estado, através do Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, ou, sob o enfoque do interesse local, pelos Municípios, através de seus Conselhos Municipais de Saneamento, se houver.

Art. 2º - A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – ARSAN, atuará em nome do poder concedente, titular dos serviços de saneamento básico, para os efeitos da aplicação desta lei.

Art. 3º - Para fins desta lei, considera-se entidade regulada toda pessoa jurídica privada, empresa estatal ou consórcio de empresas ao qual foi outorgada a prestação de serviços públicos de saneamento básico, mediante concessão, permissão, convênio ou delegação legal, submetida à competência regulatória da ARSAN, nos termos desta lei e do convênio ou contrato correspondente.

§ 1º - A competência regulatória da ARSAN compreende a normatização, o controle e a fiscalização dos serviços de saneamento básico concedidos (...).”

CAPÍTULO II - DA COMPETÊNCIA

“Art. 7º - À Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – ARSAN, compete (...):

V – elaborar estudos técnicos, proceder avaliações econômicas e de custos, bem como atuar nos processos de definição, fixação e revisão de tarifas (...);

XIV – estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação e conservação dos recursos naturais e do meio ambiente, bem como cooperar com os órgãos de vigilância sanitária; (...)

XXI – incentivar a competitividade;

XXII – estimular a formação de associações de usuários para a defesa de interesses relativos ao serviço regulado (...).

§ 6º - Das decisões finais da ARSAN caberá recurso ao Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, que o decidirá, para reformá-las, por maioria absoluta de seus membros, e, para mantê-las, por maioria simples dos presentes, observado o regulamento dessa lei.

§ 7º - Se o interesse envolvido for o municipal, da decisão final da ARSAN caberá recurso aos órgãos competentes do Município pertinente, na forma que dispuser sua legislação.”

CAPÍTULO V – DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

“Art.11 – O Poder Executivo fixará a estrutura administrativa da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – ARSAN, incluindo plano de cargos e carreiras, respeitada a legislação vigente.

Art. 12 – A ARSAN contará, em sua estrutura administrativa, com:

I – Conselho Deliberativo, composto na forma prevista nesta lei;

II – Diretoria Executiva;

III – Consultoria de Políticas Regulatórias;

IV – Departamento de Relações Públicas;

V – Departamento Jurídico;

VI – Departamentos Técnicos, e

VII – Conselhos Regionais. (...)

Art. 14 – O Conselho da ARSAN será formado por 3 (três) Conselheiros indicados pelo Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, um por cada segmento de seus representantes, conforme estabelecido nas disposições finais e transitórias desta lei. nomeados pelo Governador, após aprovação pela Assembléia Legislativa. (...)

§ 7º - O mandato dos Conselheiros será de 6 (seis) anos, admitida uma única recondução.”

CAPÍTULO VI - DO CONTRATO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

“Art. 24 – A administração da ARSAN será objeto de contrato de gestão, negociado entre o Conselho da ARSAN e a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, com audiência do Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, no prazo de 90 (noventa) dias após a nomeação dos Conselheiros, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

§ 1º - O contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da ARSAN e da avaliação do seu desempenho, e elemento integrante da prestação de contas da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras.(...)

§ 3º - O contrato de gestão, além de estabelecer parâmetros para a administração interna da ARSAN, deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar e qualificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.”

CAPÍTULO VII - DAS RECEITAS

“Art.26 – Fica criada a Cota de Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico, a qual não excederá 1% do valor da tarifa, a ser regulamentada em decreto do Executivo, ouvido o Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, cobrada mensalmente das entidades reguladas, como renda privativa da ARSAN, cujos valores serão definidos em função da natureza do serviço público objeto da regulação pela ARSAN.”

CAPÍTULO IX - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

“Art. 34 – Durante a primeira instalação e gestão do Conselho da ARSAN, e com o fim de implantar o sistema de mandatos não coincidentes, os Conselheiros permanecerão em seus cargos por 6 (seis), 4 (quatro) e 2 (dois) anos, se acordo com os respectivos termos de posse. (...)

Art. 41 – O Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, será formado com a participação paritária de representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada, conforme regulamento e composto por:

I – Secretários de Estado ou seus representantes, cujas atividades se relacionem com o saneamento, a saúde pública, a proteção do meio ambiente, o planejamento estratégico e a gestão financeira do Estado;

II – dirigentes de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado, com atuação em saneamento;

III – representantes de Municípios diferenciados, no que se refere a aspectos de atendimento, indicadores de saúde pública, condições sócio-econômicas, ambientais e políticas;

IV – representantes da sociedade civil organizada, com atuação em todo o Estado ou em suas unidades regionais ou bacias hidrográficas.

Parágrafo único – O Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN será presidido pelo titular da Secretaria responsável pelo saneamento básico.”

Da leitura do anteprojeto em questão, afloram as seguintes considerações:

- Analisado à luz dos conceitos embaixadores de uma política de regulação, a agência proposta no anteprojeto de lei analisado teria mais um caráter de *fiscalização* da prestação dos serviços de saneamento básico do que de *regulação* do mercado constituído pelos mesmos; aliás, esse caráter de fiscalização está bem explícito no § 1º do Art. 3º.
- Com efeito, ao atuar em nome do poder concedente (Art. 2º), a ARSAN se descaracterizaria como *poder arbitral ou moderador*, condição básica de um órgão regulador e indispensável para “dirimir (...) as divergências entre os prestadores de serviço regulado, o poder concedente e os usuários” (Art. 7º, Inciso XVIII). Pelos mesmos motivos, parece-nos equivocada a designação dos Municípios como instâncias julgadoras de recursos às decisões finais da ARSAN (Art. 7º, § 7º), uma vez que os mesmos, como poder concedente, constituem-se em parte envolvida no processo; mesmo o CONESAN, para poder ser credenciado como instância julgadora de tais recursos (Art. 7º, § 6º), deveria ter uma participação paritária dos representantes das partes envolvidas, o que atualmente não ocorre.
- Ainda que os objetivos dessa agência tenham sido estabelecidos com clareza (e nesse aspecto expressa-se o *caráter regulador*), nos limites de sua competência (Art. 7º), não se procurou dotá-la dos instrumentos necessários para a consecução dos mesmos, tais como regulação por tarifas e controle de práticas monopolísticas.

- Por outro lado, parece-nos adequado o controle de uma futura agência através de um Contrato de Gestão a ser celebrado com a Secretaria responsável pelo setor de saneamento (Art. 24, § 1º e 3º), bem como a subordinação da atuação da ARSAN às políticas e diretrizes estabelecidas pelo CONESAN (Art. 1º, § 1º), aqui distinguindo-se claramente as funções de planejamento e regulação do setor.
- Outro ponto positivo refere-se ao dispositivo que estimula a criação de mecanismos de controle social (Art. 7º, Inciso XXII).
- Considera-se, entretanto, um equívoco focalizar a regulação da prestação de serviços de saneamento básico em nível estadual. Uma estrutura regulatória eficiente deveria desdobrar-se em duas instâncias, a municipal e a regional, esta atuando de forma suplementar e articuladora, como será visto adiante.

7.3.4 Uma outra proposta para o Estado de São Paulo: bases conceituais

Na descrição e análise dos tópicos anteriores, foram identificados diversos fatores que condicionam e afetam a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico. A começar pela inexistência de um ordenamento institucional para o setor que equacione as principais questões levantadas nos itens 4.1 e 5.4, passando pela busca do equilíbrio entre as características antitéticas dos referidos serviços (serviço público essencial *versus* atividade econômica), e culminando com a necessidade da separação nítida das atividades de regular e prestar serviços por parte do poder concedente. As bases conceituais da proposta que será apresentada a seguir só se materializarão se o ordenamento que vem sendo buscado contemplar todas essas questões.

Dessa forma, seria possível que algumas características dos modelos de regulação inglês e chileno pudessem ser adaptadas para a realidade brasileira, particularmente no Estado de São Paulo.

Do ponto de vista institucional, à luz da análise anteriormente feita sobre as competências das três esferas administrativas no que se refere à organização e

regulação da prestação dos serviços de saneamento (item 5.4), a presente proposta estabelece e distingue as atribuições das instâncias municipal e estadual (regional) para regular. Em primeiro lugar, porque deve-se respeitar o princípio da titularidade municipal do poder concedente. Em segundo lugar, porque existem aspectos da regulação com características essencialmente locais (capacidade de pagamento dos diversos estratos sociais, valor das tarifas, qualidade dos serviços, satisfação dos usuários, plano diretor de desenvolvimento urbano, etc.) e outros de abrangência regional (preservação dos mananciais e da qualidade ambiental, controle de endemias, utilização racional dos recursos hídricos, balanço hídrico da bacia hidrográfica, planos de desenvolvimento regional, etc.). E, finalmente, porque prevaleceu o entendimento de que existe a necessidade de articulação da regulação local da prestação dos serviços de saneamento com a regulação regional, seja devido às interfaces que esse setor mantém com os de recursos hídricos, saúde pública e meio ambiente, seja como forma de suplementar a atuação da entidade reguladora local.

O modelo proposto combina a separação entre as regulações econômica e de qualidade, com a utilização de uma empresa-padrão fictícia como principal instrumento de regulação econômica (regulação por gabarito). Segundo VILLELA e MACIEL (1999), esse tipo de regulação é recomendável quando se pretende introduzir concorrência em situação de mercado de uma só empresa para induzir comportamento eficiente, através da comparação com um protótipo eficiente. Uma outra vantagem seria eliminar as dificuldades de regulação decorrentes da existência de assimetria de informações entre os entes regulador e regulado. As regulações econômica e de qualidade poderiam ser exercidas pelas instâncias municipal e estadual, no âmbito de suas atribuições.

Os fundamentos dessa proposta são os que se seguem:

- 1 Seriam estabelecidos dois níveis de regulação, o municipal e o regional. Ao nível municipal caberia a regulação da prestação dos serviços locais de saneamento, incluindo a determinação de metas de desempenho para o prestador (de abrangência dos serviços; de eficiência de gestão; de resultados econômico-financeiros, e de qualidade e satisfação), do regime tarifário e do

programa de investimentos para a expansão do sistema de saneamento local. A implantação da estrutura regulatória municipal dar-se-ia através de uma legislação instituidora da política municipal de saneamento e da regulamentação da prestação de serviços locais de saneamento. Ao nível regional caberia duas atribuições principais: a) *suplementar* a regulação local fornecendo apoio técnico, logístico, institucional e jurídico-legal ao poder concedente municipal, ou mesmo celebrando convênios com este para realizar regulação local, no caso do município não dispor de recursos técnicos e humanos para o desempenho dessa atribuição, e b) articular a regulação local com a regional, principalmente nas interfaces que o setor de saneamento básico mantém com os de recursos hídricos, saúde pública e meio ambiente.

- 2 Seria obrigatório a celebração de contratos de concessão ou de gestão (no caso do próprio poder concedente ser o prestador dos serviços) entre os poderes concedentes e os respectivos prestadores de serviço, os quais seriam submetidos para apreciação e análise das instâncias local e/ou regional de regulação, observados os preceitos legais e constitucionais e as diretrizes da política setorial;
- 3 Em nível regional, seriam criadas duas agências estaduais para a regulação econômica e de qualidade, as quais poderiam ser denominadas de ARSAN (Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) e ABHESP (Agência das Bacias Hidrográficas do Estado de São Paulo), respectivamente, essa última com delegação de funções atribuídas pela ANA (Agência Nacional de Águas);
- 4 A unidade básica para fins de planejamento da regulação regional seria a bacia hidrográfica;
- 5 À ARSAN caberia, a partir da previsão em leis federal e estadual, estabelecer as *normas gerais e os indicadores de avaliação de desempenho* para a regulação econômica dos mercados regionais de prestação de serviços de saneamento do Estado, em consonância com a Política Estadual de Saneamento, podendo se utilizar dos instrumentos de comparação de desempenho e de cotas do mercado, para promover a competição e estimular a produtividade e eficiência dos operadores. A primeira seria obtida a partir

de simulações com empresas-padrão fictícias (protótipos eficientes) de diversos portes (baseadas na classificação dos municípios por população), as quais gerariam os indicadores operacionais e financeiros ótimos, bem como monitoraria o cumprimento das metas e do cronograma de investimentos estabelecidos nos contratos de concessão e/ou de gestão. Para tanto poderia ser utilizado um modelo informatizado de análise de gestão e avaliação econômico-financeira de empresas de saneamento básico (PEIXOTO et al., 2.001). Quanto às cotas de mercado, poderia ser estabelecido um percentual máximo de participação de um mesmo operador, por bacia hidrográfica, tendo como base o total de ligações de água de todos os sistemas existentes na bacia. À guisa de sugestão, poder-se-ia estabelecer o valor de 30% para as bacias que não hospedassem regiões metropolitanas, e de até 60% para essas outras, a ser decidido pelos respectivos Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas.

- 6 A ARSAN poderá realizar a regulação local da prestação de serviços de saneamento somente com a expressa autorização do poder concedente municipal, através da celebração de convênio ou outra forma de cooperação.
- 7 A estruturação e constituição das entidades reguladoras, seja municipal ou regional, dar-se-ia de forma a garantir a sua independência (vide considerações pertinente no item 7.2) em relação aos entes regulados, visando o bom desempenho de suas funções. A sua classe dirigente seria constituída por profissionais altamente qualificados e sem nenhum vínculo anterior (em um período a ser estabelecido) com os concessionários do setor (vide nota de rodapé n.º 5).
- 8 Em nível regional, é recomendável que a estrutura da ARSAN contemple os seguintes organismos: Câmaras técnicas com as funções de apoio e assistência operacional, tecnológica e de gestão às entidades locais de regulação e aos operadores públicos dos serviços, principalmente para aqueles que não dispuserem de recursos materiais e humanos adequados, bem como de análise e avaliação do seu desempenho; Conselho com representação paritária dos atores envolvidos (regulador, poder concedente, prestadores de serviços e usuários), visando a defesa dos respectivos interesses, bem como

dirimir eventuais conflitos, e Comissão de apelação, que deverá apreciar e decidir sobre recursos provocados por qualquer uma das partes contra decisões do regulador.

- 9 Deverá ser criada uma instância arbitral para dirimir os conflitos
- 10 As entidades reguladoras local e regional deverão ter poder de aplicar sanções previstas em lei em prestadores de serviços que descumprirem as cláusulas previstas nos contratos de concessão e de gestão.
- 11 As entidades reguladoras local e regional deverão ser financiadas com recursos, previstos legalmente exclusivamente para esse fim, provenientes da aplicação de um percentual sobre as tarifas de água e esgoto, a serem recolhidos pelos prestadores de serviços e repassados às mesmas.
- 12 A ABHESP será responsável pela outorga do uso de recursos hídricos superficiais e subterrâneos pelos prestadores de serviços de saneamento básico, e cobrará por ele, de acordo com a lei. Atuará também no monitoramento e controle da poluição dos mananciais, visando preservar a qualidade ambiental, e da qualidade das águas servidas às comunidades pelos prestadores de serviços, articulando as ações locais e regionais. Os dados levantados através dessas atividades integrarão relatórios de domínio público, e serão levados em consideração pelos reguladores econômicos para tomar as providências que couberem.
- 13 Os recursos obtidos pela cobrança do uso da água serão utilizados para financiar ações que visem a salubridade ambiental das comunidades, bem como para custear as atividades da agência.
- 14 A estrutura da ABHESP deverá prever: Câmaras técnicas com as funções de apoio nas áreas de gerenciamento de recursos hídricos, qualidade ambiental e saúde pública. Essas câmaras desempenhariam funções hoje exercidas por setores de diversos órgãos estaduais, tais como o DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica), CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) e Vigilância Sanitária, provocando a necessidade de uma redistribuição de atribuições; Conselho plenário integrado pelos representantes dos comitês das bacias hidrográficas; Conselho de representantes das comunidades das bacias.

A regulação econômica por gabarito, comparando o desempenho dos prestadores de serviços de saneamento básico com simulações de desempenho de uma empresa fictícia eficiente, tem, entre outras finalidades, a de estimular a modernização da gestão, principalmente dos operadores públicos, para auferir ganhos de eficiência e eficácia e, assim, alcançar a auto-sustentabilidade

No exercício das atribuições anteriormente citadas, a atuação da instância estadual (ARSAN e ABHESP) poderá ser requerida quando se verificar, entre outras, a ocorrência das seguintes situações:

- Ocorrência de conflitos entre municípios usuários de um mesmo manancial: como exemplo, pode ser considerada a situação na qual a ausência de tratamento de esgotos, lançados in natura por um determinado sistema municipal em um curso d'água afeta todos os municípios que captarem água para abastecimento a jusante do ponto de lançamento; nessas situações, o serviço de tratamento de esgoto é de interesse regional e não somente local, devendo a instância reguladora ter a dimensão adequada para equacionar o problema;
- Impossibilidade de implantação de uma estrutura de regulação local eficiente, seja devido à ausência de recursos materiais e humanos, seja pela inexistência de condições que assegurem a separação clara e inequívoca entre o ente regulador e o prestador de serviços, e
- Necessidade de articulação e integração das ações de saneamento básico, gerenciamento de recursos hídricos, preservação ambiental e de saúde pública, em nível regional.

Cabe aqui ressaltar que o que se procurou apresentar foram apenas as bases conceituais de um modelo de regulação, formuladas a partir da análise do cenário institucional atual, e tendo em vista a superação das principais carências e dificuldades que afetam o setor de saneamento básico. Desse modo, necessário se faz o detalhamento dos conceitos acima arrolados, através de uma estruturação que preveja a instrumentalização legal, institucional, jurídica e financeira visando o funcionamento adequado desse modelo.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como objetivo a identificação e caracterização dos principais fatores intervenientes na regulação da prestação de serviços de saneamento básico (exclusive limpeza urbana), o presente trabalho procurou realizar uma análise do setor a partir da discussão dos seus aspectos mais relevantes.

Essa abordagem permitiu identificar uma série de condicionantes à formulação e implantação de uma estrutura regulatória eficiente, os quais serão apresentados a seguir.

- Os serviços de saneamento básico constituem-se em *serviços públicos privativos* do Estado (União, Estado-membro e Municípios), sobre os quais paira o princípio da indisponibilidade do interesse público. Dessa forma, devem os mesmos serem providos exclusivamente pela administração pública direta e indireta, ainda que se admita a possibilidade de entidades do setor privado poder prestá-los, sob a forma de descentralização por colaboração, apenas e tão somente em *regime de concessão ou permissão*, conforme prevê o artigo 175 da Constituição Federal.
- O setor de saneamento básico, diferentemente dos outros setores de infraestrutura, não possui um ordenamento institucional que defina e articule as atribuições das três esferas administrativas na implementação de programas e ações, e que se constitua em um elemento orientador para a regulação da prestação dos serviços de saneamento. A ausência desse ordenamento acarreta graves distorções: apesar da competência municipal para prestação e regulação dos serviços, a esfera estadual atua de forma intensa na operação dos mesmos através das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), às vezes até sem a delegação formal do contrato de concessão, configurando uma estrutura remanescente da época do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento). Nesse caso ocorre, freqüentemente, uma usurpação da atribuição do poder de regular da esfera municipal pela esfera estadual. O exemplo emblemático dessa situação é a legislação estadual paulista que dispõe sobre o regime tarifário da Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São

Paulo) para todo o Estado, consubstanciada por uma série de leis e decretos que remontam à década de 1970, o último sendo de 1996 (Decreto Estadual nº 41.446, de 16/12/96): trata-se de uma clara atribuição reguladora de competência do poder concedente municipal. Configura-se uma situação na qual o ente regulado (a concessionária estadual) assume as funções de ente regulador.

- O modelo de prestação de serviços de saneamento por intermédio de companhias estaduais insere-se em um contexto institucional que foi superado pela recomposição do pacto federativo implementada pela Constituição de 1988, quando houve uma redistribuição de receitas, encargos e atribuições entre os três níveis da administração pública. À época da concepção dessas companhias, vigia um modelo de administração centralizado na esfera federal que exigia a constituição de entidades caracterizadas por grande estruturas, superdimensionadas, as quais, embora possam ser eficazes, operam com ineficiência e são, freqüentemente, deficitárias, como pôde ser visto no item 5.2 (Tabela 8). A tendência da administração pública após a promulgação da Constituição de 1988, e reforçada pela reforma do aparelho do Estado iniciada em 1995, baseia-se na descentralização como forma de racionalizar a implementação das políticas públicas e fortalecer o princípio da democracia participativa. Pelo exposto, urge redefinir o papel da esfera estadual, principalmente, na organização da prestação e regulação dos serviços de saneamento básico. Entende-se que essa participação deva estar voltada ao fomento e suplementação das ações municipais e à articulação dessas ações em nível regional.
- A regulação da prestação dos serviços de saneamento básico faz-se necessária por vários motivos. Primeiro, por se tratarem de serviços públicos privativos do Estado, sobre os quais paira o princípio da indisponibilidade do interesse público, conforme visto anteriormente. Segundo, por configurarem uma situação monopólio natural e gerar externalidades positivas em outros setores, características não contempladas e não captadas pelas leis de mercado. Terceiro, como forma

de garantir eficiência e eficácia na prestação de tais serviços, visando alcançar as metas de universalidade do atendimento e a auto-sustentabilidade do setor.

- As externalidades geradas por condições sanitárias adequadas refletem-se, principalmente, na saúde da população, no alcance e preservação da salubridade ambiental, principalmente por meio da preservação da qualidade dos mananciais, e no desenvolvimento urbano dos municípios.
- No que se refere à prestação dos serviços de saneamento por entidades públicas, a regulação externa e independente é particularmente importante para assegurar o cumprimento das metas de desempenho e a gestão eficiente, de forma a alcançar os resultados ao menor custo possível para a sociedade. Quando o operador for privado, o desafio da regulação consiste em buscar o equilíbrio entre os interesses aparentemente conflitantes decorrentes do duplo caráter de serviço público essencial (e como tal, dever do Estado para com a sociedade) e atividade econômica (condicionada exclusivamente pelas regras de mercado). Na prática, significa induzir a uma situação onde ocorra a convergência dos ganhos do capital privado com os resultados socialmente ótimos, o chamado *ponto ótimo* (TRAIN, 1994).
- A partir da análise e interpretação da realidade do setor de saneamento básico, desenvolvidas ao longo desse trabalho, foi proposto, para o Estado de São Paulo, um modelo de regulação assentado em dois princípios básicos: o estabelecimento de duas instâncias de regulação, a municipal e a estadual (regional), com atribuições claras e definidas, e a regulação bipartite (regulação econômica e de qualidade).
- O estabelecimento das duas instâncias de regulação visou contemplar o respeito ao princípio da titularidade municipal do poder concedente, as características essencialmente locais da prestação dos serviços de saneamento, e a necessidade de articulação desses serviços locais com as exigências da regulação regional, particularmente no que se refere às interfaces que o setor de saneamento básico mantém com os de recursos hídricos, preservação da qualidade ambiental e de saúde pública.

- A regulação bipartide, ao mesmo tempo que confere a eficiência da especialização aos órgãos reguladores, permite contemplar a prestação dos serviços de saneamento básico sob a ótica de sua sustentabilidade econômica e ambiental.
- A regulação econômica seria realizada através da comparação dos desempenhos dos prestadores de serviços com simulações de operação de uma empresa-padrão fictícia com níveis ótimos de eficiência e eficácia, observadas as características territoriais, sócio-econômicas e de escala dos sistemas avaliados.
- A regulação de qualidade far-se-á mediante a avaliação dos impactos gerados pela prestação dos serviços de saneamento básico na saúde das populações e na qualidade ambiental de seus entornos, justificando dessa forma a articulação entre as instâncias local e regional de regulação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRANCHES, S. H. H. de. Reforma regulatória e reforma do Estado: conceitos, experiências e recomendações para o Brasil. Mimeo. Rio de Janeiro. 1996.
2. ALVES, A.C. Saneamento Básico: Concessões, Permissões e Convênios Públicos. EDIPRO. Bauru/SP.1998.
3. ALVES, A.C. Análise crítica do modelo de gestão baseado no conceito jurídico-positivo de Organização Social. In Estudo de viabilidade de implantação de modelo alternativo de gestão de serviços de saneamento básico para municípios integrantes do PASS/BID. In Ministério de Gestão e Orçamento. SEPURB. Brasília, 1999.
4. AMPARO, P. P. ; CALMON, K. M. N. A Experiência Britânica de Privatização do Setor de Saneamento. IPEA: Texto Para Discussão Nº 701. <http://www.ipea.gov.br/pub/td/tda2000a.html>. Brasília. Janeiro de 2.000.
5. BACHA, E. O País tem de mudar. Revista VEJA. Ano 31, 38: 9-11. São Paulo, 1998.
6. BARAT, J. A ação reguladora no saneamento ambiental. Cadernos Fundap, 20:93-105. São Paulo, 1996.
7. BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Área de Projetos de Infra-Estrutura. Informe Infra-Estrutura, nº 20, Março 1998.
8. BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Área de Projetos de Infra-Estrutura. Informe Infra-Estrutura, nº 32, Outubro. 1999.

9. BOYER, R. (org.). La Théorie de la Régulation: une Analyse Critique. Paris.1986.
10. BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei 266. Versão de 08/02/2.001. Brasília, 2.001.
11. BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE, 1: 58p. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1997.
12. BUSTELO, E. Política social em um contexto de crisis. Será que se puede?. Economia em América Latina, 1989; 18/19 : 307-324.
13. CAIRNCROSS, S. & FEACHEM, R. G. Environmental health engineering in the tropics: an introductory text. Chichester: John Wiley & Sons, 4ª Ed. 1990.
14. CANGUILHEM, G. "Régulation". Encyclopedia Universalis, 14 (1). Paris, 1980.
15. DI PIETRO, M.S.Z. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. Atlas, 3ª edição. São Paulo, 1999.
16. DONATO, E. 100 anos de Melhoramentos: 1880-1990. Melhoramentos, São Paulo, 1990.
17. DRUCKER, P. F. The Age of Discontinuity. Harper Torcbooks, p. 223. New York, 1978.
18. DUNN, W. Public Policy Analysis. An introduction. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J., 1981.

19. DYE, T. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, Prentice Hall. John Sloan Publication. 1981.
20. FRISCHTAK, C. R. The changed role of the state: regulatory policies and reform in a comparative perspective. In: Frischtak, C.R. (ed.). Regulatory policies and reform: a comparative perspective. Pre-publication edition. The World Bank: Private Sector Department. 1995.
21. GAZETA MERCANTIL. Saneamento Básico. Análise Setorial, 1:1-362. São Paulo, 1998.
22. GRANJA, S. I. B. Novas formas de gestão para o setor de saneamento. Cadernos Fundap, 20:106-19. São Paulo, 1996.
23. HARVEY, D. A Condição Pós-Moderna. Ed. Loyola. São Paulo, 1992.
24. HELLER, L. Saneamento e Saúde. OPAS/OMS Representação do Brasil. Brasília, 1997.
25. HOBBSAWN, E. Era dos Extremos – O breve século XX (1914-1991). Ed. Companhia das Letras. São Paulo, 1997.
26. IBGE. Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD). Brasil. 1999.
27. IBGE. Censo Demográfico 2000 – Resultados do Universo. Brasil. 2000 (a).
28. IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Brasil. 2000 (b).
29. LAKATOS, E. M. ; MARCONI, M.. Fundamentos de Metodologia Científica. Editora Atlas S.A. São Paulo. 1989.

30. LEMIEUX, V. Les politiques publiques et les alliances d'acteurs. In Lemieux, V. et al. (org.). Le système de santé au Québec – organisation, acteurs et enjeux. Sainte-Foy: Le Presses de l'Université Laval. 1994
31. LIPIETZ, A. La mondialization de la crise général du fordisme: 1967-1984. Paris: Cepremap. 1986.
32. MAINGÓN, T. Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica. CIDS/OPAS. Série Informes Técnicos 4. Washington, 1992.
33. MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995.
34. MARINHO, N. da S. Regulação do setor de água e esgotos: experiências e desafios atuais. II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos. São Paulo. Outubro, 2.001
35. MGO – Ministério de Gestão e Orçamento. SEPURB – Secretaria de Política Urbana. Estudo de viabilidade de implantação de modelo alternativo de gestão de serviços de saneamento básico para municípios integrantes do PASS/BID. Jan./Jun. 1999.
36. MORAES, L.R. de. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios. In Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – regulação. IPEA. Brasília, 1997.
37. MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento. SEPURB – Secretaria de Política Urbana. Política Nacional de Saneamento – 1995/1999. Brasília, 1995.
38. MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento. Série Modernização do Setor de Saneamento. Regulação da prestação de serviços de saneamento. Vol. 6. 1995a.

39. MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretária de Política Urbana. Projeto de Modernização do Setor de Saneamento. Estabelecimento de uma estrutura reguladora para os serviços de abastecimento de água, esgoto e resíduos sólidos para o Estado de São Paulo – Propostas preliminares. São Paulo, 1997.
40. MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento. SEPURB - Secretária de Política Urbana. SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília. 1998.
41. NASCIMENTO, E.P. Notas a respeito da Escola Francesa de Regulação. Revista de Economia Política, vol. 13, nº 2(50), abril-junho 1993.
42. PEIXOTO, J. B. & GABRIEL, J. & FONSECA, S. A. Modelo Matemático para Simulação e Avaliação Econômico-Financeira de Empreendimentos de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário – Versão revisada e atualizada. FUNDEP. Belo Horizonte, 2.001.
43. PENA, D. S. & ABICALIL, M. T. Saneamento: os desafios do setor e a Política Nacional de Saneamento. In Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – saneamento. IPEA. Brasília, 1999.
44. RIGOLON, F.J.Z. Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil. Revista do BNDES, nº 7. http://www.bndes.gov.br/publica/rev_10a6.htm. Rio de Janeiro, Jun/1997.
45. ROCHA, A. A. Fatos históricos do saneamento. Scortecci, São Paulo, 1997.
46. SÃO PAULO. Lei nº 7.750, de 31 de Março de 1992. Dispõe sobre a política estadual de saneamento e dá outras providências. Lex - Coletânea de Legislação e Jurisprudência, São Paulo, ano 56, p. 161-177, jan./jun. 1992.

47. SÃO PAULO. Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras. Proposta de marco regulatório para os serviços de saneamento no Estado de São Paulo – Relatório Técnico. São Paulo, Maio 1998.
48. SEDU. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS 2000. Brasília. 2001.
49. SELTZ, C. et al. Métodos de pesquisa nas relações sociais. Ed. Herder/Edusp. São Paulo, 1971.
50. SMITH, W.; SHIN, B. Regulating Infrastructure – Funding Regulatory Agencies. Informal Notes. Infrastructure Series. The World Bank. 1996.
51. SOUZA E SILVA, C. E. Marcos iniciais da (Re) Regulação da infra-estrutura – no Brasil. In Infra-estrutura: perspectivas de reorganização – regulação. IPEA. Brasília, 1997.
52. TRAIN, K. E. Optimal Regulation – The economic theory of natural monopoly. MIT Press, 1994.
53. TRIPODI, T. et al. Análise da Pesquisa Social. Liv. Francisco Alves Editora. Rio de Janeiro, 1975.
54. VELASCO JR., L.. A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. BNDES: texto para discussão nº 55. <http://www.bndes.gov.br/publica/td.htm>. Rio de Janeiro. 1997.
55. VIANA, A. L. D. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. In. Canesqui, A. M. (org.). Ciências Sociais e Saúde. Hucitec/ABRASCO. São Paulo, 1997.

56. VILLELA A. V. e MACIEL, C. S. A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional. IPEA: Texto Para Discussão N.º 684. <http://www.ipea.gov.br/pub/td/tda1999a.html>. Brasília, 1999.
57. WEBER, M. Metodologia das ciências sociais, parte 1, 2ª ed. Ed. Cortez, São Paulo. Editora da Universidade de Campinas, Campinas. 1993.