

8

Privatização do setor de saneamento no Brasil

Antonio Carlos Parlatore*

* Engenheiro civil e sanitário, consultor em saneamento e diretor da empresa Conduto Engenharia.

1. Introdução

A concessão privada de serviços de água e esgoto apresenta atrativos importantes que a qualificam como novo fator de retomada do desenvolvimento do setor no Brasil, interrompido ou refreado em face da progressiva atrofia dos mecanismos de financiamento que o sustentaram nas décadas passadas.

Atualmente são muito limitadas as possibilidades do poder público quanto ao atendimento das demandas crescentes desses serviços, à melhoria da sua qualidade, aos anseios da sociedade pela sua modernização e às pressões generalizadas com relação à solução dos graves problemas causados pelo tratamento fragmentário conferido à disposição sanitária, econômica e ambientalmente segura das águas residuárias.

Tais limitações se originam, fundamentalmente, na sua incapacidade de endividamento, perda progressiva de pessoal técnico e gerencial qualificado e influência política nefasta. Por outro lado, fenômenos históricos que caracterizam os diferentes modos como se apresenta a ordem política e econômica global ensejaram a acumulação de capital disponível para o financiamento de projetos de longo prazo, que ofereçam certeza de retorno e que atendam a determinadas posturas de valor crescente no contexto das relações humanas, como é o caso da questão ambiental e dos direitos dos cidadãos a uma qualidade de vida adequada.

Apesar das massas de população carente existentes no Brasil, cujo atendimento em suas necessidades de infra-estrutura sanitária somente será possível por meio de investimento a fundo perdido, combinado ou não com mecanismos tarifários ou tributários compensatórios, é enorme o potencial de utilização da concessão privada como modalidade de gestão alternativa, capaz de contornar os obstáculos que imobilizam atualmente o poder público.

A parceria entre o poder concedente e a empresa concessionária, sob a forma de concessão privada do serviço público, reúne em um mesmo empreendimento duas entidades que se completam sinergicamente, em benefício da população. Se, por um lado, do ponto de vista racional, essa parceria constitui forma institucional inteligente para resolver um problema da sociedade, por outro, ela padece das carências, dúvidas, temores e preconceitos típicos do noviciado, que se estendem a todos os agentes envolvidos: poder concedente, concessionárias potenciais, usuários, agên-

cias governamentais de políticas públicas, agentes financiadores oficiais e privados e demais elementos do contexto de uma concessão.

Nesse aspecto, existem duas posturas extremas a balizar o elenco de possibilidades quanto aos papéis que cabem aos poderes públicos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A primeira se caracteriza pela possibilidade de adoção de uma postura totalmente liberal, com pouca ou nenhuma interveniência por parte do Estado, deixando o controle dos empreendimentos para o jogo econômico, político e social, contando com a maturidade e o auto-ajuste dos agentes envolvidos, quanto ao cumprimento de princípios capazes de potencializar a concessão privada como vetor eficaz do desenvolvimento do setor e da nação. Na segunda, existe a possibilidade de se adotar uma postura rigidamente reguladora, com vistas ao cumprimento desses princípios, caracterizando a pretensão de condução orientada do desenvolvimento do setor, com o objetivo de preservar os melhores interesses da nação.

A busca da eqüidistância entre esses dois extremos requer profunda reflexão quanto aos papéis que cabem aos diversos níveis do poder público. Exceto na postura radicalmente liberal, qualquer outra requererá a consciência, por parte dos estados e especialmente da União, de que não bastará aprovar um conjunto de regras disciplinadoras. Será necessário, também, instituir e organizar estruturas oficiais de regulação e controle para a efetiva implementação da disciplina resultante, sem o que o ímpeto de estabelecimento de regras terá como corolário um estado de disciplina formal convivendo com anomia fatural.

Ainda que tais estruturas venham a ser instituídas, elas deverão ser efetivas em sua ação, o que demandará o concurso de pessoal técnico e gerencial qualificado, política e administrativamente estável, suportado por recursos financeiros e materiais capazes de torná-los eficazes. É lícito enfatizar as grandes dificuldades de pôr em prática sistemas superiores de regulação e controle confiáveis e estáveis. Por outro lado, se a regulação e o controle se concentrarem nas relações imediatas de direitos e deveres contratuais entre o poder concedente e a concessionária, puderem contar com formas eficazes de controle social por meio da participação dos usuários diretamente envolvidos e da aplicação do moderno Código de Defesa do Consumidor em vigor e forem suportados legalmente por princípios, conceitos e diretrizes gerais que ensejem a formulação de regras claras entre os agentes relevantes, podem-se antever perspectivas promissoras de desenvolvimento da privatização de serviços públicos de água e esgoto.

Este capítulo descreve e discute as principais características do setor de água e esgotos no Brasil e as tendências à privatização dos serviços públicos e das empresas. A Seção 2 descreve o modelo institucional desse setor. A Seção 3 discute os fatores que motivaram o esforço de privatização nesse setor. A Seção 4 apresenta as atuais propostas de um novo modelo institucional para o setor. A Seção 5 discute sucintamente a recente onda de privatização dos serviços de água e esgotos no país. A conclusão encontra-se na Seção 6. Incluem-se ainda dois Anexos: o primeiro contém os dispositivos constitucionais sobre os serviços de saneamento e o segundo descreve a experiência internacional de privatização recente.

2. Principais características do modelo institucional

Para melhor entender a atual estrutura do setor de serviços públicos de água é preciso recuar até o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e observar como ocorreu sua implementação. Também é importante o Sistema Financeiro do Saneamento, criado em 1968 e gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído em 1967. Somente depois da criação dessas instituições é possível falar de uma política nacional de abastecimento de água e serviços de esgoto. Até então, a questão era tratada de modo totalmente descentralizado, compatível com os estágios relativamente precários de desenvolvimento das diversas regiões do país. As instituições criadas na década de 60 trazem a marca do regime autoritário que se instalou no país em 1964, pautado por forte centralização política e implantação de planos de desenvolvimento em âmbito nacional. Um elemento fundamental dessa estratégia foi a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, que acolhia recursos correspondentes a 8% do salário mensal dos trabalhadores e tinha por objetivo a sustentação de políticas nacionais de habitação e infra-estrutura sanitária. O Planasa, um dos mais notáveis programas de abastecimento de água do mundo, tinha por base as seguintes diretrizes de planejamento [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb (1995)]:

- Eliminação do déficit de abastecimento de água e serviços de esgoto, pela extensão dos serviços a todos os centros urbanos e classes sociais da população, e posterior manutenção do equilíbrio entre oferta e demanda, mediante processo contínuo de planejamento e gestão.

- Auto-sustentação financeira do setor, através da consolidação dos Fundos de Água e Esgoto (FAEs) estaduais. O financiamento progressivo dos FAEs seria efetuado mediante transferências de recursos do FGTS e dos orçamentos dos governos federal e estaduais.
- Política tarifária para equilibrar receita e despesa, permitindo simultaneamente subsídios cruzados entre consumidores de maior e menor poder aquisitivo dentro da jurisdição de cada empresa.
- Desenvolvimento e consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), cuja gestão deveria adotar uma filosofia empresarial.
- Gestão superior da Política Nacional de Saneamento a cargo do governo federal, incluindo uma estrutura tendo no topo o BNH, iniciativas tomadas pelos diversos governos estaduais para criar CESBs e FAEs, execução de obras e desenvolvimento do setor através dessas CESBs, participação dos governos municipais concedendo a exploração de seus serviços às CESBs e apoio técnico ao BNH por órgãos técnicos por ele contratados.
- Estudos de viabilidade global em âmbito estadual e não municipal ou de cada sistema.

Ainda como reflexo dessas diretrizes do Planasa, a prestação de serviços de abastecimento de água e redes de esgoto ocorre atualmente da seguinte forma:

- através das 27 CESBs, por concessão de municípios e respondendo por aproximadamente 80% da população atendida por redes de abastecimento de água;
- através de serviços públicos municipais de água e esgoto, localizados principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que são órgãos da administração direta ou autarquias – Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAEs) – ou ainda empresas municipais; cerca de 300 municípios são atendidos por intermédio de SAAEs, geridos com assistência técnica e administrativa da Fundação Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde; e
- em um número ainda restrito de casos, através de empresas privadas, por concessão municipal, plena ou parcial, em contratos cujos prazos variam de 15 a 30 anos.

Em geral, a distribuição dos municípios por tipo de gestão indica o forte predomínio de localidades atendidas pelas CESBs: do total de 4.974 municípios, 3.557 são atendidos pelas CESBs e 1.147 por serviços municipais (dos quais 32 são operados por concessionárias privadas, total ou parcialmente). Há 816 municípios atendidos por CESBs, com contratos de concessão vencidos ou nunca formalizados.

Nas décadas de 70 e 80, o Planasa realizou grandes investimentos e melhorou expressivamente o abastecimento de água e os serviços de esgoto em relação aos baixos níveis observados na década anterior (Tabelas 1 e 2) [ver Tavares (1997 e 1998b)]. Apesar de suas importantes realizações, o Planasa não logrou universalizar os serviços, principalmente nas regiões mais pobres.

A Tabela 3 apresenta os dados dos serviços por região em 1991 [ver CEF (1997)]. A situação mostrada nessa tabela, que pouco mudou desde então, ilustra: a) a situação precária dos serviços das redes de esgoto; b) a permanência das diferenças regionais; e c) os graves problemas do Norte e do Nordeste, duas regiões nas quais o tratamento de esgoto praticamente inexistente.

Tabela 1
Realizações do Planasa
(%)

População urbana atendida	1970	1991	1995
Abastecimento de água	60	86	91
Esgoto (rede de coleta)	22	49	66

Obs.: Em 1991, apenas 20% da população urbana eram servidos por estações de tratamento de esgotos.

Tabela 2
Investimento em água e esgoto (R\$ bilhões), FGTS e aportes locais

Período	Água	Esgoto	Total
1970/89 (Planasa)	7,4	3,9	11,3
1990/94 (Pronurb)	2,4	1,0	3,4
1995/98 (Pró-Saneamento)	0,8	0,6	1,4
Total 1970/98	10,6	5,5	16,1

Tabela 3

Cobertura regional em 1991

(%)

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Água	67	68	80	93	90	86
Esgoto (coleta)	2	13	33	70	18	49

O fato de as diretrizes e metas propostas não terem sido totalmente atingidas teve um efeito profundamente debilitante sobre o Planasa a partir de 1986, culminando com sua extinção formal em 1992. Os seguintes problemas do Planasa merecem atenção especial [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb (1995)]:

- o modelo era rígido, excessivamente uniforme e centralizado, não considerando as diferenças regionais, as peculiaridades locais e as capacidades financeiras, organizacionais e institucionais das diversas esferas de governo;
- a Constituição Federal de 1967 concentrou fortemente os recursos financeiros na União, frustrando o aporte das autoridades locais e dos governos estaduais para a integralização dos FAEs;
- os municípios não puderam exercer sua prerrogativa de poder concedente;
- os municípios que não aderiram ao plano ficaram à margem dos financiamentos, sendo obrigados a custear os investimentos com recursos próprios, poucas vezes suficientes;
- as dificuldades financeiras dos estados e das companhias os impediam de obter recursos adicionais, o que era resolvido com a instituição de programas de refinanciamento, acentuando o endividamento;
- as políticas de combate à inflação e o forte arrocho salarial impediam a plena contribuição do fator mais importante de sustentação do plano – a cobrança de tarifas realistas;
- o fenômeno do êxodo rural acentuou-se bastante no período do Planasa, causando crescimento excessivo e desordenado na periferia das cidades médias e grandes, tornando cada vez mais difícil e oneroso o saneamento dessas áreas;

- as CESBs foram vitimadas de endividamento crescente, cobrança de tarifas irrealistas, incapacidade de atingir altos padrões de desempenho, baixa produtividade e custos elevados causados por ingerência política na sua condução; e
- adoção de tecnologias incompatíveis com a realidade nacional, resultando em obras e instalações demasiado custosas e conseqüente deterioração da situação econômico-financeira do sistema.

A partir de 1986, ocorreram várias iniciativas precárias de reorganização do setor. A mais importante talvez tenha sido a proposição, após cinco anos de debate nacional, do Projeto de Lei Federal PLC 199, instituindo as diretrizes para a formulação e execução da política nacional de saneamento. Após sua aprovação pelo Congresso Nacional, o projeto foi vetado integralmente pelo governo que tomou posse em janeiro de 1995. Foi desfeita a estrutura federal anterior de gestão de saneamento, sendo substituída pelo Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana (DS/Sepurb) do Ministério do Planejamento e Orçamento.¹ Nos quatro anos seguintes, o Ministério ficou encarregado da condução da política nacional de saneamento, junto com a Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de órgão gestor dos recursos financeiros destinados ao setor, depois da extinção do BNH.

Desde a sua criação, o DS/Sepurb publicou uma série de documentos de análise, discussão e prognóstico relativos a: a) problemas enfrentados pelo setor; b) planejamento e implementação de programas de financiamento do setor público; e c) desenvolvimento institucional dos organismos operadores do setor.² O exame desses documentos revela a intensa preocupação com a busca de um novo modelo institucional, o que ainda não se concretizou. Isso se deve a dois fatores principais. Um deles é a desordem

1 O DS/Sepurb foi substituído, em janeiro de 1999, pela Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, vinculada diretamente à Presidência.

2 As publicações (disponíveis apenas em português) do DS/Sepurb incluídas na "Série Modernização do Setor de Saneamento" – Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Política Urbana/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1995/98 – são: *Fundamentos e proposta para uma ordem institucional* (334 p.); *Um novo modelo de financiamento para o setor de saneamento* (204 p.); *Promoção da flexibilidade institucional da prestação de serviços de saneamento* (188 p.); *Disponibilidade, demanda e requisitos de serviços de saneamento* (220 p.); *Proposta para disciplinar a prestação de serviços de saneamento* (168 p.); *Regulação da prestação de serviços de saneamento* (278 p.); *Análise do setor saneamento: estudo econômico e financeiro* (251 p.); *Análise contingente dos projetos de abastecimento de água* (122 p.); *Saneamento: modernização e parceria com o setor privado* (40 p.); e *Instrumentos para disciplinar e controlar a prestação de serviços de saneamento* (104 p.).

administrativa das CESBs para atender aos regulamentos de crédito oficial e amortizar empréstimos anteriores, pois lhes faltam administração adequada e financiamento suficiente. Ademais, a perspectiva da desestatização e das parcerias entre a esfera pública e a privada impediu a formulação de um modelo institucional baseado exclusivamente em iniciativas públicas. Isso tornou confusa a questão de saber a quem cabe determinar a prestação desses serviços e, conseqüentemente, quem tem o direito de agir como poder concedente. Esse debate nem chegou ao fim nem desembocou numa solução clara relativa ao futuro das CESBs. Esses dois fatores contribuíram para criar no setor um quadro de muita incerteza e instabilidade institucional.

Houve, contudo, alguns desdobramentos políticos positivos:

- Apresentação do Projeto de Lei do Senado PLS 266/96, seguida de Emenda Substitutiva do próprio autor estabelecendo diretrizes gerais para os serviços públicos de saneamento e para o exercício do poder concedente, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, visando disciplinar a prestação desses serviços públicos, particularmente quando se tratar de regime de concessões ou permissões.
- Instituição do Programa Pró-Saneamento, financiado com recursos do FGTS, apesar de limitado pela incapacidade dos órgãos públicos em usá-los [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb, Ministério da fazenda/CEF (1995)].
- Instituição de diversos programas complementares ao Pró-Saneamento, com finalidades específicas. O Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), por exemplo, visa proporcionar serviços de água, esgoto e coleta de lixo à população carente das grandes cidades e dos municípios de pequeno e médio portes. Outros programas são: o Programa Nacional de Conservação da Água, o Projeto de Qualidade da Água e Controle da Poluição Hídrica (PQA) e o Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (Prosege). Vale destacar também o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), voltado para a modernização do setor pelo estímulo à eficiência técnica, financeira e gerencial dos prestadores de serviços, contando com recursos do Banco Mundial.³

3 *Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, Análise Setorial – Saneamento Básico, v. 1.*

- Ajuda financeira aos estados, com o intuito de criar conselhos estaduais para a seleção de projetos financiáveis por meio desses programas e de estruturas estaduais de regulação e controle da prestação dos serviços de saneamento, motivadas pelos temores de uma privatização emergente, já que desde a sua criação, há mais de 25 anos, as CESBs nunca tiveram que se submeter a nenhum sistema de regulação.

A ampla base legal que disciplina a prestação desses serviços no Brasil está relacionada no Anexo 1. Fica evidente a sobreposição das esferas de competência dos diferentes níveis governamentais. A lei que implementa o artigo 175 da Constituição Federal ainda não foi proposta, exceto no que diz respeito ao regime legal das concessões e permissões do serviço público, que consta da Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e se aplica ao setor de saneamento e aos demais serviços públicos. O já referido PLS 266 é um projeto de lei federal que pretende disciplinar a prestação de serviços de saneamento em vários aspectos, destacando-se a disciplina das concessões e permissões e a definição institucional quanto ao exercício do poder concedente, prevendo casos em que este é exercido exclusivamente pelos municípios, pelos estados ou quando são considerados arranjos compartilhados. O projeto está em tramitação no Congresso Nacional desde 1996, sendo alvo de intensa polêmica quanto à definição do poder concedente, particularmente nas regiões metropolitanas e nas demais conurbações.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, foi-se avolumando a discussão sobre o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil, resultando na aprovação de diversas leis estaduais e na Lei Federal 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 21, inciso XIX da Constituição Federal, que estabelece, como competência da União, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a definição de critérios de outorga de direitos de uso.⁴

4 Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Destacam-se, nessa lei, os seguintes pontos:

- Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: a) a água é um recurso limitado, dotado de valor econômico; b) em situações de escassez, o uso prioritário da água é o consumo humano; e c) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo da água.
- Planejamento: um sistema descentralizado de planejamento, envolvendo a elaboração, aprovação e implantação dos Planos Estaduais, Regionais (por bacia hidrográfica) e Nacional de Recursos Hídricos, mediante complexo sistema decisório, envolvendo a participação de inúmeros agentes, direta ou indiretamente interessados.

Em geral, as perspectivas da iniciativa privada na gestão dos serviços de saneamento se apresentam francamente favoráveis, em face das dificuldades do poder público em atender aos compromissos institucionais nesse campo. Os obstáculos a superar, como a falta de uma política bem definida de privatização do setor e a indefinição quanto ao exercício das funções do poder concedente, são problemas momentâneos. É justo supor que a desenvoltura da concessão privada de serviços de saneamento é bastante provável. A disciplina de uso, aproveitamento, proteção e controle dos recursos hídricos, anunciados pela recente legislação, representa um passo importante nessa direção.⁵ A próxima seção expõe com mais detalhes as justificativas da maior participação de companhias privadas nos serviços de abastecimento de água e esgoto.

3. As justificativas para a privatização

Apesar do grande esforço do poder público para melhorar o atendimento às necessidades de saneamento nos últimos 30 anos, acumulou-se progressivamente uma longa lista de problemas, que podem ser assim caracterizados:

- prioridade para produção de água, em detrimento da otimização da distribuição, o que se explica pela perspectiva histórica de executar obras, como meio de prestar serviços satisfatórios, dando preferência à ampliação da produção, ao invés da redução de perdas e racionalização do consumo;
- atuação deficiente na área comercial, principalmente por falta de cadastro adequado de usuários e de instalações, de medição de consumo, de políticas e estruturas tarifárias adequadas e de regras eficazes de corte

• Outorga do direito de uso: é um instrumento central do sistema de controle quantitativo e qualitativo da água e do efetivo exercício dos direitos a seu acesso, estando condicionada às prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos. As outorgas serão realizadas pelas organizações que detêm, constitucionalmente, o domínio sobre as águas, ou seja, a União e os estados.

• Cobrança pelo uso: o uso sujeito à outorga será pago pela concessionária, para garantir o reconhecimento do valor da água como bem econômico, indicar seu real valor para o usuário, promover seu uso racional e obter recursos financeiros para financiar os programas e projetos instituídos nos planos de recursos hídricos.

- 5 A adoção da cobrança pelo uso da água, também introduzida recentemente, não deve afetar o equilíbrio financeiro das prestadoras, pois os custos resultantes serão repassados aos usuários finais.

por falta de pagamento, gerando perdas de faturamento e de arrecadação;

- atendimento deficiente aos usuários, com demora ou falta de resposta às solicitações de serviços, e dificuldades na comunicação, especialmente com relação ao esclarecimento sobre a política tarifária;
- aumento excessivo do quadro de pessoal, em razão do uso político da organização;
- atraso com relação às oportunidades de modernização gerencial e tecnológica, contribuindo para a elevação dos custos operacionais;
- descontinuidade administrativa, associada à gestão não-profissional; e
- fraco abastecimento de redes e sistemas de tratamento de esgoto, gerando problemas de saúde pública e de poluição dos recursos hídricos.

O resultado final dessas deficiências da gestão pública pode ser empiricamente ilustrado de diversos modos, como, por exemplo, pelo grande desequilíbrio regional já mencionado (Tabela 3), ou pela ausência quase completa de atendimento à população de baixa renda: 92% das famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos (R\$ 408,00) não têm acesso a água tratada e 94% não dispõem de redes de esgotos [ver Tavares (1998a)]. Outras indicações da ineficácia e ineficiência do atendimento público em 1995 estão nas Tabelas 4 e 5. A Tabela 4 apresenta indicadores médios de desempenho coligidos pelo PMSS para todas as CESBs e para 21 dos 42 maiores serviços municipais, enquanto a Tabela 5 apresenta alguns indicadores de desempenho das Companhias Estaduais no exercício de 1995, também coligidos pelo PMSS [CEF (1997)].

As informações disponíveis para o exercício de 1996 revelam uma razoável melhoria no desempenho das CESBs, resultado de programas de ajuste estabelecidos pelas respectivas administrações, dirigidos, basicamente, à redução dos gastos com pessoal e aumento das receitas por meio de elevação substancial de tarifas. Em 1996, a tarifa média (água e esgoto) atingiu R\$ 0,86/m³, nível equivalente ao de países que proporcionam serviços de qualidade muito superior, colocando assim as tarifas brasileiras entre as mais elevadas do mundo. Várias dessas companhias também iniciaram ações de desenvolvimento institucional, visando o acesso aos recursos do FGTS, o que depende da demonstração objetiva de desempenho previamente acordado.

Tabela 4

Indicadores de desempenho de companhias e serviços municipais – 1995

Indicadores de desempenho	Companhias estaduais	Serviços municipais
Faturamento anual (R\$ bilhões)	5,4	n.d.
Arrecadação anual (R\$ bilhões)	4,6	n.d.
Perda média (%)	45	n.d.
Tarifa média (água e esgoto) (R\$/m ³)	0,63	n.d.
Tarifa média necessária para cobrir custos (R\$/m ³)	0,79	n.d.
Número médio de empregados/mil ligações de água	5,12	3
Receita por ligação de água (R\$/ano)	282,00	n.d.
Relação entre despesa de pessoal próprio e despesa total (%)	60	n.d.
Empresas com despesa de pessoal > 65% da despesa global (%)	89	11
Custo médio anual por empregado (R\$/ano)	20.700	11.800
Número de ligações de água (milhões)	18,1	n.d.
Número de ligações de esgoto (milhões)	8,3	n.d.
Companhias com custo dos serviços superior à receita (%)	74	41

n.d.: não-disponível.

O DS/Sepurb estima que a universalização do atendimento das necessidades de água e esgoto irá requerer investimentos da ordem de R\$ 42 bilhões nos próximos 15 anos, de modo a superar os déficits atuais (R\$ 27,6 bilhões) e fazer face à demanda futura (R\$ 14,4 bilhões), o que representa um aporte médio de R\$ 2,8 bilhões/ano [Tavares (1997)]. As necessidades regionais assim se distribuem: Norte – 11%, Nordeste – 33%, Sudeste – 35%, Sul – 12% e Centro-Oeste – 9% [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb (1995)]. O FGTS, principal fonte de recursos para o setor de saneamento, aplicou em média R\$ 700 milhões por ano em 1970/96 e dificilmente poderá aportar recursos muito superiores a esses. Da mesma forma, estima-se que a parcela correspondente ao Orçamento Geral da União provavelmente continuará sendo da ordem de R\$ 300 milhões, o que implica a necessidade de aportes anuais adicionais de cerca de R\$ 1,7 bilhão [CEF (1997)].

Tabela 5

Dados econômicos, financeiros e operacionais do setor de saneamento – 1995

Estado	Companhias	População atendida com água (%)	População atendida com esgoto (%)	Perdas de água (%)	Perdas de faturamento água (%)	Nível de medição de água (%)	Despesas de exploração/ligações de água + esgoto (US\$ '000)	Ligações de água + esgoto/número de empregados	Taxa de evasão de pagamento de contas (%)	Ano-base
Piauí	Agespisa	88	03	46	48	70	0,08	178	20	1994
Maranhão	Caema	73	18	51	53	27	0,14	130	29	1995
Rondônia	Coerd	47	01	54	62	34	0,22	100	17	1995
Rio Grande do Norte	Caern	93	12	48	38	49	0,14	211	14	1995
Brasília	Caesb	93	78	28	25	74	0,35	167	5	1995
Ceará	Cagece	72	16	42	41	53	0,12	356	10	1995
Paraíba	Cagepa	86	20	49	45	62	0,11	241	19	1995
Alagoas	Casal	72	15	64	40	82	0,18	178	14	1995
Santa Catarina	Casan	87	08	35	35	80	0,18	251	7	1995
Rio de Janeiro	Cedae	80	45	51	51	28	0,33	186	22	1995
Espírito Santo	Cesan	95	11	37	28	66	0,21	240	9	1995
Pernambuco	Compesa	82	17	39	48	47	0,13	255	17	1995
Minas Gerais	Copasa	94	39	30	27	88	0,10	254	4	1995
Rio Grande do Sul	Corsan	97	09	50	46	63	0,16	224	12	1995
Sergipe	Deso	69	10	45	43	77	0,16	217	11	1995
São Paulo	Sabesp	95	67	36	30	100	0,15	340	8	1995
Campinas	Sanasa	95	82	29	24	99	0,23	182	5	1995
Goiás	Saneago	83	35	38	35	92	0,17	182	8	1995
Mato Grosso	Sanemat	88	12	62	52	72	0,09	141	19	1994
Paraná	Sanepar	99	29	38	28	100	0,12	391	7	1995
Mato Grosso do Sul	Sanesul	83	09	45	46	79	0,14	301	13	1995
Mediana		87	15	45	41	72	0,15	217	12	
Média		84	25	44	40	69	0,17	225	13	

Esses recursos precisarão ser obtidos por meio de uma política de atração do setor privado. Os órgãos públicos têm tido dificuldade de fazer a necessária captação, planejamento e gerenciamento que poderia permitir-lhes apresentar projetos passíveis de aprovação.⁶ As Tabelas 6 e 7 apresentam dados que confirmam essas posições [ver Tavares (1998a)].

A análise anterior indica a magnitude dos obstáculos a serem superados para eliminar o déficit dos serviços de saneamento. A previsão é bastante desfavorável, em vista do estado generalizado de inadequação técnica e administrativa, obsolescência dos sistemas, necessidades associadas ao novo código de proteção ao consumidor e pressão das autoridades responsáveis pelos problemas relativos ao meio ambiente, aos recursos hídricos e à saúde pública. É com esse pano de fundo que devem ser analisadas as propostas do governo para instaurar novo equilíbrio entre as

Tabela 6

Desempenho dos programas de saneamento – 1995/98

(R\$ mil)

Ano	Pró-Saneamento			PASS		
	Valor alocado	Valor contratado	Valor desembolsado	Valor alocado	Valor contratado	Valor desembolsado
1995	1.494.000	277.000	170.712	0	0	0
1996	1.005.400	809.864	127.088	228.365	228.365	64.184
1997	1.492.187	573.141	490.693	390.554	390.554	155.084
1998 ^a	958.000	164.273	157.609	400.000 ^b	0	152.461
Total	4.949.587	1.824.278	946.102	1.108.919	618.919	371.729

^aAté abril.

^bValor estimado.

Obs.: a) o limite de desembolso estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional para o período 1998/99, relativo a operações com recursos do FGTS em saneamento e habitação, é de R\$ 1,6 bilhão (Resoluções 2.461 e 2.496 do Banco Central); e b) estão incluídos valores relativos a empréstimos para obras de drenagem.

6 No período do Planasa, as companhias de saneamento acumularam débitos consideráveis com o governo federal, de forma semelhante a outros setores, fazendo com que os governos estaduais incorressem em grandes dívidas com o governo federal. Em 1993, a Lei Federal 8.727 permitiu aos governos estaduais rolar tais dívidas, cujo valor atual é de R\$ 15,5 bilhões.

Tabela 7

Dados sobre a capacidade de pagamento de estados, municípios, companhias de saneamento e órgãos municipais de saneamento – 1996/97

Tomador	1996			1997		
	Número de solicitações analisadas	Número de solicitações com possibilidade de captação de empréstimos	%	Número de solicitações analisadas	Número de solicitações com possibilidade de captação de empréstimos	%
Estados	15	3	20	18	6	33
Municípios	1.177	647	55	1.676	587	35
Companhias estaduais	19	12	67	20	11	55
Serviços municipais	0	0	—	41	33	75

funções da iniciativa privada e do setor público na prestação de serviços de saneamento.

4. As propostas de modelos institucionais

Conforme mencionado na Seção 2, o governo federal ainda não estabeleceu uma política clara para o setor de saneamento, capaz de oferecer uma perspectiva de solução para cada um dos problemas que inibem o desenvolvimento do setor.⁷ No entanto, a idéia da participação da iniciativa

7 Uma política voltada para o engajamento do setor privado no saneamento do país deveria considerar as seguintes questões básicas:

- Aspectos político-institucionais e jurídicos: a) arranjos institucionais para as diferentes situações existentes; b) titularidade dos serviços dentro dos possíveis arranjos institucionais; c) papéis de cada um dos agentes institucionais envolvidos, particularmente nos casos de baixo desempenho na participação do setor privado; d) modelos de regulação e controle; e) garantia da qualidade e proteção ao usuário; f) preservação e desenvolvimento do patrimônio tecnológico nacional; g) papel da empresa estrangeira; h) desenvolvimento do poder concedente; i) estabilidade político-institucional dos empreendimentos; e j) procedimentos licitatórios e contratuais específicos.
- Aspectos mercadológicos: a) estudo das oportunidades atraentes à iniciativa privada; e b) determinação dos volumes de recursos necessários para as diversas situações.
- Aspectos técnicos: a) critérios e parâmetros de avaliação física e operacional dos sistemas; e b) critérios e parâmetros de avaliação gerencial dos serviços.
- Aspectos econômico-financeiros: a) políticas tarifárias; b) critérios e parâmetros para avaliação econômico-financeira dos empreendimentos; c) mobilização dos recursos públicos destinados ao financiamento do setor privado; d) modelos de captação de capitais privados; e) esquemas de garantias e contra-garantias; f) modelagem de “project finance” aplicável ao setor; e g) equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento.

privada vem recebendo apoio crescente entre políticos e administradores públicos, ainda que não se observe unanimidade quanto a essa questão.⁸ Entre as companhias estaduais e os serviços municipais, nota-se um interesse cauteloso nessa questão, ainda subsistindo um certo desconhecimento do assunto. Alguns dirigentes mais arrojados têm levado adiante a idéia da privatização, assumindo o ônus do pioneirismo, uma vez que inexistente definição oficial sobre a matéria.

Em âmbito federal, cabe ao DS/Sepurb propor a política nacional de saneamento, enquanto à CEF cabe o papel de entidade financiadora. Igualmente, o BNDES financia o setor privado e exerce a função de órgão executivo do Programa Nacional de Desestatização (PND). O DS/Sepurb tem apoiado alguns estados na concepção de estruturas estaduais de regulação e controle. A CEF estabeleceu, em 1997, novas diretrizes de atuação no campo de privatização, entre elas a) a criação do Escritório Especial de Concessão de Serviços de Saneamento (Eesan); b) mobilização interna para criação de alternativas de financiamento para empresas de saneamento; e c) captação de recursos de organismos multilaterais de crédito para financiar: estudos para concepção de uma nova estrutura reguladora do setor, implementação dessa nova estrutura e as atividades das concessionárias. Ainda no contexto da desestatização do setor de saneamento, o Conselho Curador do FGTS aprovou, no final de 1997, uma resolução autorizando a aplicação de 10% dos recursos previstos para o Pró-Saneamento (cerca de R\$ 140 milhões para 1998) no financiamento a empresas concessionárias privadas.

Em 1997, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização (CND), o BNDES contratou um estudo, cujos resultados ainda não foram oficialmente divulgados, para modelar a desestatização do setor de saneamento, visando à formulação de políticas, normas e critérios para orientar sua atuação como órgão executivo do PND. O BNDES se propõe a financiar, parcialmente, empreendimentos privados em saneamento, como já o faz em outros setores.

O já mencionado PLS 266/96 estabelece diretrizes para a titularidade de companhias de abastecimento de água e o exercício do poder concedente. Define também os direitos reguladores dos governos federal, estadual e municipal com relação a esses serviços. Essa é uma questão fundamental que deve necessariamente preceder um programa mais amplo de privatização nesse campo.

8 De fato, importantes entidades representativas do setor, tais como Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e a Associação Nacional de Serviços de Saneamento Ambiental (Assemae) têm se manifestado contra a privatização.

Em fins de 1997 a CEF e o BNDES firmaram convênio de cooperação mútua para o desenvolvimento da desestatização do setor de saneamento, destacando-se a instituição do Programa de Fomento à Parceria Público/Privada para Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário (Propar), cujos objetivos são: a) fomentar a participação de empresas privadas na prestação de serviços de saneamento; b) fortalecer institucionalmente o poder concedente através de ações para implantação e desenvolvimento, necessárias ao desempenho eficiente da regulação, fiscalização e qualidade da prestação do serviço; c) incentivar ações de interesse comum de municípios usuários da mesma bacia hidrográfica, cujos objetivos sejam a cooperação e a exploração de recursos da bacia, de modo que todos os interessados obtenham os benefícios desejados; e d) melhorar a qualidade da prestação de serviços de saneamento, de forma sustentável.

O referido programa oferece financiamento para a contratação de empresas de consultoria para elaborar projetos que visam constituir a base de um processo de planejamento em larga escala que, uma vez autorizado pelo poder concedente competente, resultará em uma concessão ao setor privado (parcial ou plena) ou na constituição de uma empresa de economia mista público/privada.⁹ O processo de financiamento não fica sujeito às restrições que impediram as CESBs de obter financiamento junto a instituições públicas, pois a amortização do empréstimo passa a constituir ônus da futura empresa concessionária. Acham-se alocados a esse programa um total de R\$ 30 milhões, com aportes iguais da CEF e do BNDES. O Banco

9 A CEF desenvolveu normas para a elaboração do Propar, tanto para o caso de serviços municipais como para companhias estaduais [ver CEF/BNDES (1998)]. Tais normas compreendem: a) normas para estruturação de regulação da parceria público-privada; b) diretrizes para a licitação do Projeto Propar; c) minuta-padrão de edital de tomada de preços para contratação de empresa de consultoria; d) minuta-padrão de contrato com a empresa de consultoria; e) norma para elaboração do Propar; f) especificações de serviço adequado; g) diretrizes para licitação da concessão; h) minuta-padrão do projeto de lei relativo à outorga de uma concessão pelo poder concedente competente; i) minuta-padrão do edital de concorrência para concessão; j) minuta-padrão do contrato de concessão; k) condições específicas da concessão; l) definições e regras relativas aos custos de exploração e de capital e ao valor indenizável do investimento; e m) norma para elaboração do Propar no caso de concessões de serviços de água e de redes de esgoto a empresas de saneamento resultantes da privatização de empresas estaduais de saneamento básico. Estes são os relatórios que compõem o Propar: a) diagnóstico técnico dos sistemas de água e esgoto; b) diagnóstico da gestão dos serviços de água e esgoto; c) projetos básicos da concepção de sistemas de água e esgoto; d) proposta de sistemas de água e esgoto; e) proposta de gestão e sistema de exploração; f) planejamento econômico-financeiro do empreendimento e determinação da estrutura tarifária; g) proposta do futuro sistema de regulação da concessão; e h) documentação necessária para a transição.

Mundial também pretende participar com um aporte de outros R\$ 30 milhões.¹⁰

A CEF instituiu, em 1998, o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP/SAN) e o Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento [ver Tavares (1998a)]. O FCP/SAN objetiva criar oportunidades de financiamento de obras e serviços a serem executados pelas concessionárias privadas de serviços de saneamento e dar prioridade às concessões, já estudadas e modeladas no Propar. O FCP/SAN-BNDES Automático utilizará recursos do BNDES, enquanto o FCP/SAN-FGTS aplicará recursos do FGTS. A Tabela 8 apresenta as condições de tais financiamentos.

O Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento objetiva criar alternativas de *funding* através da utilização de instrumentos de captação de recursos no mercado de capitais (interno e/ou externo), no lugar de empréstimos de instituições financeiras

Tabela 8

Condições de financiamento do FCP/SAN

Condição	BNDES Automático	FGTS
Valor máximo de empréstimo (R\$ milhões)	7	—
Carência (meses)	Até 24	Execução + 2 meses
Prazo de retorno (meses)	Até 144	Até 144
Contrapartida mínima (%)	30	25
Juros (%)	Variável ^a	6,5/8% ao ano + TR
Custo financeiro	TJLP	—
Empreendimentos financiáveis	— ^b	— ^c

^aDe acordo com a análise de projeto e a capacidade de pagamento.

^bDe acordo com as normas operacionais do BNDES.

^cImplantação, ampliação e otimização/reabilitação de sistemas, expansão de redes e desenvolvimento operacional.

10 As condições de financiamento do Propar são:

- juros – 3% ao ano pagos mensalmente nas fases de carência e amortização;
- custo financeiro – Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP);
- prazo de carência – prazo de desembolso, acrescido de até dois anos;
- prazo de carência e amortização – máximo de 36 meses;
- garantias – vinculação de receitas (Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios ou ICMS), e recebíveis dos serviços de água e esgoto;
- taxa de administração do agente operacional – 3% incidente sobre o financiamento; e
- não há necessidade de contrapartida.

públicas. Para atendimento da demanda dos concessionários privados/empresas mistas, a CEF atuará na estruturação de operações financeiras, como prestador de serviços e/ou investidor. Na prestação de serviços, um dos objetivos é atuar na montagem de operações de securitização de recebíveis, ofertas públicas iniciais (OPIs) e análise dos ativos financeiros do setor, em parceria com outras instituições. Ela espera, dessa forma, atrair potenciais investidores (por exemplo, investidores institucionais), uma vez que a CEF estará cancelando a operação. Como investidor, a CEF poderá adquirir papéis oriundos do projeto para carteira própria ou carteiras administradas.¹¹

5. O processo das privatizações recentes

Diferentemente da maioria dos outros países, a privatização de serviços públicos de água e esgoto no Brasil não obedeceu à sequência lógica que a regulação precede ou, pelo menos, acompanha os eventos específicos de formação de parcerias entre os setores público e privado. De fato, alguns desses eventos foram oficializados antes da Lei Federal 8.987/95 que, sendo uma lei de concessões de serviços públicos em geral, não teve direcionamento específico para o setor. Na ausência de uma estrutura reguladora plenamente constituída nos municípios que assumiram o controle de seus próprios serviços, a privatização ocorreu num ambiente de *laissez-faire*.¹² A Tabela 9 resume todos os programas de privatização de serviços de água e esgotos em âmbito municipal até o presente [ver *O Empreiteiro* (1998, p. 52)]. A análise dessa tabela revela que:

- esses projetos beneficiaram 3,2 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 2% da população brasileira;
- o investimento total previsto é de US\$ 843 milhões;
- o investimento *per capita* é de US\$ 263, valor ligeiramente superior ao investimento *per capita* previsto pela política nacional de saneamento (R\$ 42 bilhões/150 milhões de habitantes = R\$ 280 ou US\$ 233 *per capita*);

11 Em junho de 1998, a CEF publicou o Manual de Operações Financeiras para esse programa, contendo orientação quanto aos seguintes mecanismos de captação de recursos: debêntures; securitização de recebíveis; ofertas públicas iniciais (OPIs); título de participação em receita de serviço concedido (TPR). Ver CEF/Eesan/Geaof (1998).

12 Já em agosto de 1996, foi criada a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), reunindo 44 empresas privadas às quais foram outorgadas concessões ou permissões parciais ou plenas, bem como empresas que têm participação nas concessionárias.

Tabela 9

Privatização do setor de água e saneamento no Brasil

Empresa	Localidade e população (mil hab.)	Grupo privado	Modalidade	Prazo (anos) de início	Investimento (US\$ milhão)	Principais obras e instalações
Águas de Limeira	Limeira (SP) — 200	Consórcio CBPO/Lyonnaise des Eaux	Concessão plena	30 de julho de 1995	92	Elevatórias e tratamento de esgotos
Águas de Juturnaíba	Araruama, Saquarema e Silva Jardim (RJ) — 120	Consórcio Developer, Cowan, Queiróz Galvão, Trana e Erco	Concessão plena	25 de março de 1998	61	Adutoras, reservatório e redes de água, redes, elevatórias e tratamento de esgoto
Prolagos	Cabo Frio, Búzios, São Pedro d'Aldeia, Iguaba e Arraial do Cabo (RJ) — 220	Consórcio PEM, Monteiro Aranha, Planup e Epal	Concessão plena, exceto Arraial do Cabo (somente água)	25 de maio de 1998	192	Adutoras, redes e tratamento de água, redes, elevatórias e tratamento de esgoto
Companhia de Saneamento de Jundiá	Jundiá (SP) — 300	Consórcio Augusto Velloso, Coveg e Tejofran	Concessão parcial (tratamento de esgoto)	20 de dezembro de 1996	25	Emissários e tratamento de esgoto
Cavo Itu Serviços de Saneamento S.A.	Itu (SP) — 113	Companhia Auxiliar de Viação e obras — grupo Camargo Corrêa	Concessão parcial (tratamento de esgotos)	20 de março de 1996	21	Emissários, elevatórias e tratamento de esgoto
Águas do Imperador	Petrópolis (RJ) — 240	Consórcio Developer, Cowan, Queiróz Galvão, EIT e Trana	Concessão plena	30 de janeiro de 1998	83	Tratamento de água e de esgoto
Ambient Serviços Ambientais	Ribeirão Preto (SP) — 450	Consórcio REK e CH ₂ M Hill Intl. Co.	Concessão Parcial (tratamento de esgoto)	20 de setembro de 1995	38	Emissários, interceptores e tratamento de esgoto
Águas de Mandaguahy	Jaú (SP) — 100	Consórcio Amafi, Multiservice, Tejofran e Resil	Concessão parcial (produção de água)	21 de novembro de 1995	7	Tomada de água, estação de recalque, adutoras e tratamento de água
Águas do Paraíba	Campos (RJ) — 350	Consórcio Developer, Carioca Christian Nielsen, Cowan e Queiróz Galvão	Concessão plena	30 de setembro de 1996	77	Adutoras, reservatórios, redes e tratamento de água e redes de esgoto
Águas de Niterói	Niterói (RJ) — 450	Consórcio Developer, Carioca Christian Nielsen, Cowan e Queiróz Galvão	Concessão plena	30 de outubro de 1997	146	Adutoras, reservatórios e redes de água, redes, elevatórias, interceptores e tratamento de esgoto
Águas de Paranaguá	Paranaguá (PR) — 110	Consórcio Carioca, Christian-Nielsen, Developer e Castilho	Concessão plena	28 de março de 1997	50	Tratamento de água
Saneamento se Araçatuba	Araçatuba (SP) — 158	Consórcio Amafi, Multiservice, Tejofran e Resil	Concessão parcial (tratamento de esgoto)	21 de maio de 1996	11	Elevatórias, emissários e tratamento de esgoto

(continua)

Empresa	Localidade e população (mil hab.)	Grupo privado	Modalidade	Prazo (anos) de início	Investimento (US\$ milhão)	Principais obras e instalações
Clágua Concessionária de Águas de Mairinque	Mairinque (SP) — 35	Villanova	Concessão plena	30 de fevereiro de 1997	25	Adutoras, bombeamento e reservatórios de água, redes e interceptores de esgoto
Telar	Ourinhos (SP) — 80	Telar	Concessão parcial (tratamento de esgoto)	20 de fevereiro de 1996	10	Tratamento de esgoto
Consórcio Novacon (SP)	Pereiras — 7 Tuiuti — 3 Tanabi — 30 Severínio-14 St. Isabel-40 Serrana — 31	Novacon	Concessão plena (Pereiras e Tuiuti) Permissão (demais localidades)	20 de agosto de 1994	1	Captção e tratamento de água
Saneciste (SP)	Mineiros do Tietê — 10 Salto — 100	Saneciste	Concessão plena (Mineiros) Concessão parcial (salto) (Tratamento de esgotos)	20 de julho de 1995 20 de dezembro de 1996	1,6 (Mineiros)	Redes e bombeamento de água e redes de esgoto e tratamento de esgoto
Águas de Esmeralda	Ourinhos (SP) — 80	Consórcio Hidrogesp e Multiservice	Subconcessão parcial (Produção de água)	15 de fevereiro de 1996	1	Poço profundo
Águas de Cajamar	Cajamar (SP) — 34	Consórcio Hidrogesp, Multiservice e REK	Subconcessão parcial (Produção de água)	13 de agosto de 1996	1,3	Captção, bombeamento, adução, tratamento e reservação de água
Aquapérula	Birigüi (SP)	Hidrogesp	Concessão parcial (Produção de água)	—	—	Poço profundo, unidades de resfriamento e reservatório de água
Águas de Marília	Marília (SP)	Hidrogesp	Concessão parcial (Produção de água)	—	—	Poço profundo, unidades de resfriamento, adutora e reservatório de água

- a distribuição da população beneficiada por estado é a seguinte: São Paulo — 1.705 mil habitantes e US\$ 234 milhões; Rio de Janeiro — 1.380 mil habitantes e US\$ 559 milhões; e Paraná — 110 mil habitantes e US\$ 50 milhões; e
- os municípios do Rio de Janeiro têm optado pela concessão plena, enquanto os de São Paulo têm preferido as concessões parciais e, em alguns poucos casos, as permissões. As concessões parciais têm-se concentrado, principalmente, nas estações de tratamento de esgoto, o que pode ser explicado pela conjunção de três fatores: a) a forte atuação do Ministério Público paulista, exigindo definição quanto ao tratamento de

esgoto; b) o temor de perder o controle pleno dos serviços, pelo seu valor político; e c) a presumida capacidade de resolver os demais problemas dos serviços.

Os grupos privados interessados no setor são, na maioria dos casos, empreiteiros de obras públicas, motivados, por um lado, pela retração do seu mercado tradicional e, por outro, pela expectativa de poder seguir construindo obras por meio de suas concessões. Em alguns casos, são constituídos consórcios de empreiteiras que incluem uma empresa estrangeira especializada em operação e gestão, uma vez que não existem, no país, empresas operadoras privadas.

Os empreendimentos de privatização levados a efeito até o momento apresentam relativa diversidade de características quanto ao financiamento e às estruturas tarifárias. Em alguns casos o capital é exclusivamente aportado pelos sócios; em outros, as novas concessionárias planejaram operações financeiras, muitas vezes até dependentes de empréstimos solicitados, mas ainda não concedidos pelas instituições privadas e/ou públicas, nacionais e estrangeiras. As estruturas tarifárias acompanham os modelos tradicionais em vigor no país, baseados em consumo mínimo, progressividade, categorização dos usuários, etc. Além disso, as tarifas da CESP foram usadas como teto, ajudando a rebater acusações de que a privatização é prejudicial aos consumidores.

No tocante às CESP, apesar das grandes discussões e mesmo de algumas iniciativas direcionadas à privatização, o único caso a registrar, até o momento, é o da Sanepar (Paraná), que vendeu parte de suas ações a grupos privados – Companhia Paranaense de Eletricidade (Copel), Andrade Gutierrez e Générale des Eaux –, com o estado ainda detendo o controle acionário da empresa. Por outro lado, o edital de privatização da Cedae (Rio de Janeiro) acha-se sob contestação judicial. A Sabesp (São Paulo) tem anunciado uma possível parceria com um, assim denominado, “parceiro estratégico”, que compraria até 20% de suas ações, ficando, por acordo de acionistas, com o controle gerencial da empresa, o que até o momento não se realizou. Em conjunto com os governos estaduais, o BNDES publicou, no segundo semestre de 1999, os editais de licitação para seleção de empresas de consultoria para a prestação de serviços técnicos visando à desestatização da Compesa (Pernambuco) e da Embasa (Bahia). A Tabela 10 mostra o estado atual do processo de transformação institucional das CESP, sugerindo a perspectiva das várias formas de parceria com o setor privado [ver Baltar (1998)].

Tabela 10

Transformações institucionais em curso nos estados

Estado	Modelo de gestão	Sistema regulador existente	Sistema regulador a ser elaborado
Bahia	Indefinido. Embasa renovou 190 contratos de concessão em 1997/98	Indefinido. Inicia discussão sobre Lei de Prestação dos Serviços, criação de agência reguladora e regulamentação dos serviços	—
Minas Gerais	Indefinido	Lei da Política Estadual de Saneamento; Projeto de Lei do Conselho de Saneamento; Criação da Agência Reguladora Multissetorial (saneamento excluído)	Sistema regulador em elaboração; Inicia discussão sobre Lei de Prestação dos Serviços e criação de agência reguladora
Pará	Indefinido. Alternativas preliminares estudadas: • reestruturação da Casanpa (metropolitana/interior); • contrato de gestão (metas e estruturas de incentivo); • concessão do sistema metropolitano.	Indefinido. Propostas discutidas: • minuta de lei para criação de agência reguladora; • modelo de contrato de gestão	—
Santa Catarina	Em preparação. Venda de 49% das ações da Casan (sócio estratégico privado — acordo de acionistas e contrato de gestão — abertura de capital da empresa). Dificuldades legais para a realização do leilão (disputa com a Assembleia Legislativa — problemas com a Comissão de Valores Mobiliários).	Indefinido. No momento, apenas minuta de acordo de acionistas e contrato de gestão	—
Paraná	Implementado; manutenção da Sanepar, com nova composição: • sócio estratégico privado — 39% das ações ordinárias da empresa; • acordo de acionistas	Indefinido. Estudos devem começar em outubro de 1998	—
Espírito Santo	Em preparação — venda integral das ações da empresa: • acordo de acionistas e contrato de gestão; • adesão dos municípios; • outorga de concessões	Lei de criação de agência reguladora multissetorial (não inclui a saneamento); Lei Estadual de Concessões	Lei de Prestação dos Serviços; Regulamento dos serviços; Agência reguladora (nova ou multissetorial); Edital de venda, acordo de acionistas e contrato de gestão com a empresa
Mato Grosso	Em implementação. Baseado em: • municipalização dos serviços prestados pela Sanemat; • acordo de transição/gestão compartilhada e de municipalização; • dificuldades: valores dos ativos e indenização à Sanemat	• Lei de Prestação dos Serviços • Lei de Criação da Agência Reguladora • Lei de criação do Conselho Estadual de Saneamento • Leis de Concessão para Estado e Municípios;	• Convênio para consórcios intermunicipais; • Minuta de edital de concessão; • Regulamento dos serviços; • Sistema de informação.

(continua)

Estado	Modelo de gestão	Sistema regulador existente	Sistema regulador a ser elaborado
Pernambuco	Indefinido. As propostas cogitadas são: Concessão precedida de obra pública, do Sistema Produtor de Pirapama; Revisão do modelo de gestão dos serviços de esgotos na Grande Recife: • separação dos serviços de água dos serviços de esgotos; • modelo condominial para esgotos com concessão de lotes de coleta; • dificuldade: questão da titularidade dos sistemas metropolitanos.	Em elaboração.; Inclui resíduos sólidos. • definição da titularidade; • lei de criação da agência reguladora; • regulamento: qualidade, tarifas e atendimento aos usuários; • sistemas de informação; • minuta de convênios para consórcios intermunicipais e com agência.	—
Rio de Janeiro	Em preparação: • venda integral das ações da Cedae; • concessão dos sistemas metropolitanos e do interior (adesão municipal); • dificuldades: titularidade no sistema metropolitano.	Aprovado. • leis de concessão, prestação dos serviços e tarifas; • agência reguladora implantada — Asep/RJ (Multi-setorial e autônoma — diretoria colegiada).	Ainda em elaboração: • editais de venda das ações da empresa; • regulamento dos serviços.
São Paulo	Indefinido. Cogita-se de venda de ações da Sabesp para parceiro estratégico, com acordo de acionistas para operação privada. Empresa já abriu capital.	Lei da Política Estadual de Saneamento/Conselho Estadual de Saneamento. Projeto de lei de criação da agência reguladora.	—

6. Conclusões

A privatização dos serviços de água e esgotos no Brasil se apresenta ainda em estágio pré-regulamentar, com atraso em relação aos países “pioneiros” na América Latina, ou seja, a Argentina e o Chile. A natureza federativa da organização político-administrativa do país dificulta a formulação de modelos padronizados de privatização, havendo sob esse aspecto semelhança com os modelos argentino e francês.

As perspectivas para a privatização no Brasil são amplamente promissoras, em face do porte das demandas da população, das enormes necessidades de financiamento e das dificuldades financeiras e outras do setor público. Mas os obstáculos ao pleno desenvolvimento de empreendimentos privados no setor não devem ser subestimados, destacando-se os seguintes:

- A falta de uma política clara e eficaz de privatização do setor continua sendo um grande empecilho. O presidente da República declarou que o setor de saneamento deverá ser contemplado com ações efetivas do governo federal a partir deste ano, mas não propôs uma nova estrutura reguladora. Ademais, embora o governo federal tenha possibilidade de influir nos acontecimentos do setor, não pode atuar sozinho, visto que não detém o poder de outorgar concessões. Assim é preciso, embora não

suficiente, que o empenho na privatização se concentre no plano local. Até o momento, isso ocorreu apenas até certo ponto.

- A multiplicidade de situações físicas, político-institucionais, jurídicas, econômico-financeiras e ideológicas no âmbito municipal e estadual acentua a questão de interesses divergentes, muitas vezes conflitantes, dificultando o estabelecimento de uma estrutura reguladora comum para o setor. Em muitos casos, isso impediu a clara definição dos direitos de titularidade e prolongou os conflitos entre as autoridades municipais e estaduais, prejudicando os esforços de privatização. Se não se chegar a uma solução negociada, o conflito pode terminar no Judiciário, retardando ainda mais o avanço da privatização no setor.

O PLS 266/96, que pretende disciplinar essa matéria, acha-se em fase final de tramitação no Congresso Nacional, sem que uma clara definição seja estabelecida, deixando que os estados, mediante legislação própria, formalizem com os municípios os arranjos político-institucionais por meio dos quais será estabelecido o poder concedente em cada caso. Isso significa que, apesar das iniciativas registradas na Tabela 10, as medidas concretas, com a segurança do amparo legal, somente serão viabilizadas após a aprovação das leis estaduais previstas no referido projeto de lei. A hipótese, muitas vezes lembrada, de se rever a Constituição Federal, com vistas à definição, nesse nível, da titularidade dos serviços de água e esgotos, é considerada politicamente improvável. De toda forma, qualquer que seja o desdobramento da matéria, a disseminação progressiva de formas variadas de parcerias público-privadas na prestação desses serviços pode ser considerada irreversível.

Anexo 1. Dispositivos constitucionais sobre os serviços de saneamento

a) Artigo 175 da Constituição Federal: *Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

Parágrafo único – *A lei disporá sobre:*

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – a política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

b) Artigo 21, Inciso XX da Constituição Federal: *Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*

c) Artigo 23 da Constituição Federal: *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

Inciso VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Inciso IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

d) Artigo 24 da Constituição Federal: *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

Inciso VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Inciso VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Inciso XII – previdência social, proteção e defesa da saúde.

e) Artigo 25 da Constituição Federal, parágrafo 3º: *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.*

f) Artigo 30, Inciso V da Constituição Federal: *Compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.*

Não existe uma legislação institucional específica para o setor de saneamento. A lei referida no artigo 175 da Constituição Federal ainda não foi elaborada, exceto quanto à disciplina das concessões e permissões de

serviços públicos, na figura da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, aplicável ao saneamento e aos demais serviços públicos.

Anexo 2. A experiência internacional de privatização recente

1. Inglaterra e País de Gales

O setor de água e esgotos na Inglaterra e no País de Gales foi totalmente modernizado a partir do Water Act de 1989. As 10 Water Authorities existentes tiveram o patrimônio e as atribuições divididos em dois blocos, a saber [Walker (1996)]:

- abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento e disposição de águas residuárias a serem realizados por 10 companhias regionais de água e esgotos e 19 companhias locais de abastecimento de água, constituídas como empresas governamentais de capital aberto, cujas ações foram, em seguida, vendidas a grupos privados; e
- gestão de recursos hídricos, realizada pela National Rivers Authority, envolvendo drenagem, proteção contra inundações, pesca, conservação e recreação, navegação, monitoramento e disciplina de uso, qualidade ambiental e controle da poluição.

Ao mesmo tempo, foi instituído um sistema de regulação para controlar as empresas privatizadas, em face do monopólio intrínseco à prestação dos serviços de água e esgotos nas suas respectivas jurisdições, e estabelecidas as condições de financiamento do sistema, a política e os critérios tarifários. O sistema de regulação do setor insere-se na estrutura de regulação geral do país, que, por sua vez, considera as diretrizes emanadas da União Européia. As empresas operam com base em uma licença disciplinando as seguintes matérias:

- regulação de preços, envolvendo fórmulas, revisão de valores e política de custos;
- monitoramento de níveis de serviço e atendimento a metas estabelecidas;

- cadastro e gestão dos bens;
- código de prática para usuários; e
- fornecimento de informações para o diretor geral do Office of Water Services (OFWAT).

O OFWAT, órgão responsável pela regulação,¹³ funciona como agência independente e é dirigido por um diretor geral com mandato de cinco anos. Suas atribuições incluem a promoção da concorrência, a proteção do usuário, o controle dos preços e o acompanhamento dos programas de investimento das companhias, bem como de seu desempenho econômico-financeiro.

A medição de consumos por meio de hidrômetros não é tradição na Grã-Bretanha. Tanto as taxas cobradas pelas empresas como o seu aumento estão limitados pelas respectivas licenças. Cada empresa deve apresentar uma declaração auditada ao OFWAT, mostrando que, em média, os aumentos nos preços unitários não excederam os respectivos limites. O limite é dado pela fórmula $RPI + K + U$, onde RPI é expresso como o aumento percentual do Índice de Preços no Varejo (Retail Price Index) no ano anterior, K é um fator que reflete as necessidades de investimento de cada empresa e U é a parcela de K não utilizada em anos anteriores [OFWAT (1997)]. Assim, o OFWAT estabelece os valores máximos a serem cobrados, válidos por períodos de cinco anos. Nos dois anos subsequentes à privatização, as taxas de água subiram 16% em termos reais. A taxa de retorno das empresas, inicialmente prevista em 8,5%, atingiu 16%, o que levou o OFWAT a exigir das mesmas uma redução no valor de K [Silva (1998)].

Nos primeiros cinco anos do novo regime, foi melhorado sensivelmente o desempenho das instalações de tratamento de esgotos, atendendo a metas de qualidade mais restritivas. Entretanto, as expectativas quanto à recuperação das tubulações de esgotos deterioradas não se confirmaram em todas as partes. Os lucros foram maiores do que o esperado também em decorrência da redução de custos de operação e de tendências de diminuição de preços de construção e de taxas de juros [Silva (1998)].

Para o período 1995/2000 foram estabelecidas metas de desempenho mais restritivas com a expectativa de que os programas de recuperação de tubulações de esgotos sejam mais eficazes do que antes da privatização.

13 *Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, Análise Setorial – Saneamento Básico*, v. 1.

2. França

Por tradição histórica e cultural, a França é o país com maior experiência em privatização de serviços de água e esgotos. De fato, as primeiras concessões da Compagnie Générale des Eaux são de 1853 e as da Lyonnaise des Eaux são de 1880. Atualmente, cerca de 85% do abastecimento de água e 45% do esgotamento sanitário são geridos por empresas privadas [Philippon (1997, p. 54)].

A análise do sistema francês, embora não se caracterize como privatização recente, é interessante pelas semelhanças que a organização político-administrativa do país apresenta com a do Brasil, baseada no domínio municipal da prestação dos serviços de água e esgotos. Além disso, a Constituição brasileira e a Lei Federal 8.987/95 fazem menção explícita a concessões e permissões, figuras jurídicas muito parecidas com as concessões e os arrendamentos (*affermages*) franceses.

A gestão pública dos serviços é feita diretamente pela administração municipal ou por meio de entidades descentralizadas, com personalidade jurídica, patrimônio e orçamento próprios, dessa maneira assemelhadas aos serviços autônomos brasileiros, constituídos sob a forma de autarquias. Tais modelos se enquadram na categoria “gestão direta” [Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (1996)]. Por outro lado, as modalidades envolvendo a participação privada classificam-se como de “gestão delegada” mediante contrato, precedido de outorga por concorrência pública, podendo assumir as seguintes configurações [Fédération des Maires des Villes Moyennes (1996)]:

- **Modalidades sem risco para o privado:**

- Gerenciamento (*la gérance*) – Modalidade pela qual o município contrata uma pessoa, física ou jurídica, que assume a gestão dos serviços, recebendo remuneração fixa pelo serviço prestado (*rémunération forfaitaire*). O município mantém a gestão superior dos serviços, fixa as tarifas, assume eventuais déficits e absorve superávits. O operador privado relaciona-se com os usuários e com terceiros, em nome do município, o qual se responsabiliza pelos investimentos, colocando as instalações do serviço à disposição do operador. A remuneração contratual do operador não depende do seu desempenho.
- Gerenciamento interessado (*régie intéressée*) – Modalidade pela qual o município contrata uma pessoa, física ou jurídica, que assume a gestão

dos serviços, recebendo remuneração variável, em função de índices de desempenho estabelecidos contratualmente. Esta modalidade difere da anterior tão-somente por estimular o aumento da eficiência do operador privado.

- **Modalidades com risco para o privado:**

- Arrendamento (*affermage*) – Modalidade pela qual o município contrata uma pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, para assumir a gestão e a exploração dos serviços por sua conta e risco, onde os investimentos são assumidos pelo município e o operador privado é remunerado diretamente pelo usuário mediante tarifas estabelecidas por contrato. Assim, o poder público não assume eventuais déficits nem se apropria de excedentes, salvo acordo em contrário. Muitas vezes as tarifas incluem parcelas específicas, destinadas à constituição de um fundo financeiro para a realização de investimentos. Está se tornando freqüente uma modalidade intermediária entre o arrendamento e a concessão, onde o operador privado fica encarregado da construção de algumas obras. Trata-se da modalidade mais difundida e que permite grande flexibilidade perante a diversidade de situações político-institucionais, econômico-financeiras e técnico-operacionais.
- Concessão – Modalidade definida como o contrato pelo qual o poder público (poder concedente) encarrega uma pessoa jurídica (concessionária) da prestação, financiamento e exploração do serviço por sua conta e risco, mediante contrato de longa duração, pelo que é remunerada diretamente pelos usuários, segundo critérios tarifários estabelecidos contratualmente. Assim, a concessionária assume os riscos dos investimentos, além daqueles associados apenas à exploração dos serviços. As obras e instalações construídas são transferidas ao município após o prazo contratual, havendo indenização apenas nos casos de investimentos não totalmente amortizados.

O sistema regulatório da prestação de serviços de água e esgotos na França, diferentemente do sistema britânico, acompanha, de certa forma, o caráter descentralizado dos serviços. Não existe um marco regulatório específico para os mesmos. O contrato entre o município e a empresa privada é o principal instrumento a reger as relações entre as partes. Assim, mediante tal instrumento, as partes têm à sua disposição todos os elementos de controle institucionalizados sob a égide do direito civil. O Código dos Municípios (Code des Communes) estabelece regras específicas relativas às contas das empresas e à sua publicidade, destacando-se a instituição de

Comissões de Controle para os casos em que a receita de funcionamento seja superior a 500 mil francos, exigência da presença de parlamentares da oposição nas comissões de concorrência pública para seleção da empresa privada, obrigatoriedade de criação, nos municípios com mais de 3.500 habitantes, de uma comissão consultiva para serviços públicos em regime de gestão delegada, com a inclusão obrigatória de representantes de associações de usuários, obrigatoriedade de publicação dos documentos relativos ao contrato e relatórios sobre preços e qualidade de serviços [Fédération des Maires des Villes Moyennes (1996)].

Em nível regional, as empresas delegatárias podem ter suas contas controladas pelas Câmaras Regionais de Contas. Vale destacar também a intervenção possível de um juiz administrativo, mediante denúncia de irregularidades cometidas no âmbito de qualquer processo conduzido pelos municípios.

Quanto à qualidade da água distribuída, os municípios são obrigados a estabelecer ações de vigilância, utilizando para isso laboratórios credenciados pelas Diretorias Departamentais da Ação Sanitária e Social (DDAS), e afixar nas prefeituras os relatórios correspondentes [Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau et Exploitants de Réseaux d'Assainissement (1997)]. Os Ministérios do Meio Ambiente e da Indústria exercem controles específicos sobre a qualidade da água distribuída e dos esgotos tratados.

Também no campo da gestão de recursos hídricos a França se destaca no cenário internacional, tendo sido responsável pela difusão de figuras e instrumentos institucionais mundialmente conhecidos, como são os comitês de bacia hidrográfica, as agências de bacia e a cobrança pelo uso da água e pela poluição. A França dividiu sua malha hidrográfica em seis grandes regiões, associando a cada uma delas um comitê e uma agência de bacia.¹⁴

As agências foram criadas em 1964 como uma figura nova no contexto da organização administrativa do país como “agências financeiras de bacia”, incumbidas da gestão dos recursos financeiros para a execução de obras e instalações voltadas ao controle da poluição e ao gerenciamento dos usos e usuários da água. Para tanto, criou-se o instituto da cobrança pelo uso das águas (*redevance*). A aplicação dos recursos assim obtidos é feita com base em critérios e prioridades estabelecidos pelos comitês de bacia, colegiados constituídos por usuários e representantes dos poderes públicos relacionados com a água.

14 J. L. Nicolazo, *Les agences de l'eau*.

3. Chile

Até a aprovação da Lei Geral de Serviços Sanitários, em 30 de junho de 1988, que estabeleceu o atual regime de concessões, o setor de água e esgotos no Chile estava estruturado a partir de um Serviço Nacional de Obras Sanitárias (Sendos), composto de diretorias regionais de operação em 11 regiões, subordinadas à Diretoria Nacional de Obras Sanitárias (DNOS), órgão normativo e de controle, além de duas empresas estatais, a Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias de Santiago (Emos) e a Esval, na região de Valparaíso, ambas vinculadas ao Ministério de Obras Públicas, e alguns serviços de propriedade privada e municipal, destacando-se a Empresa de Agua Potable Lo Castillo, da Comuna de las Condes de Santiago, e o Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Maipú [Chechilnitzky (1998)].

A partir dessa lei, tanto os assim chamados Sendos regionais como a Emos e a Esval foram transformados em sociedades anônimas de propriedade estatal, com 99% das ações pertencentes à Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), que atua como *holding* e como banco de desenvolvimento, impondo às suas empresas níveis operacionais e financeiros predefinidos. O regime de concessões estabelecido apresenta as seguintes características [Rojas (1996)]:

- é um direito amparado legalmente;
- é um direito outorgado por decreto do Ministério de Obras Públicas, mediante relatório apresentado pela Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), órgão criado em 1990 com funções regulatórias, sucessor da DNOS;
- é um direito outorgado sem prazo previamente definido, podendo ser transferido total ou parcialmente e ter sua caducidade declarada em decorrência de descumprimento do contrato;
- os concessionários podem ser pessoas físicas ou jurídicas; nos casos de serviços com mais de 500 ligações, a lei exige que sejam sociedades anônimas de capital aberto;
- as concessões asseguram a exclusividade da concessionária, bem como exige obrigatoriedade de atendimento na área de concessão, denominada território operacional;

- a legislação estabeleceu quatro tipos de concessão: Serviço Público de Produção de Água Potável, Serviço Público de Distribuição de Água Potável, Serviço Público de Coleta de Esgotos e Serviço Público de Disposição de Esgotos (necessariamente incluído o seu tratamento);
- por ser concessão sem prazo definido, o concessionário adquire o domínio sobre ela, o que lhe permite usá-la e dispor da mesma, podendo transferir, total ou parcialmente, tanto o direito de exploração como o seu domínio, mediante anuência da SISS, expressa formalmente por meio de decreto do Ministério de Obras Públicas e em conformidade com as regras que disciplinam esse direito; e
- o concessionário obriga-se a prestar serviço adequado, conforme as regras estabelecidas.

A lei que criou o novo regime de concessões também previu que as instituições que eram responsáveis pelos serviços de água e esgotos, à data de sua expedição, seriam consideradas concessionárias de pleno direito em suas respectivas áreas de atuação, desde que se transformassem em sociedades anônimas de capital aberto e apresentassem seus programas de desenvolvimento antes da primeira fixação de tarifas.

Isso significa que qualquer envolvimento da iniciativa privada deve ser feito sob a forma de subconcessão ou transferência plena da concessão inicial, em ambos os casos sujeitando-se aos procedimentos regulamentares de outorga e mediante autorização da SISS. De fato, essa diretriz teve como finalidade criar as condições necessárias à plena privatização dos serviços do país. Até o momento, o processo de privatização, nos termos do novo regime, ainda não se realizou, exceto na modalidade dos assim chamados “contratos de gestão com financiamento”, como o celebrado entre a Esva e o Consorcio Aguas Quinta, tendo como objeto o litoral sul da quinta região. Por esse contrato, o consórcio tornou-se responsável, ao longo de 35 anos, pela operação, manutenção e financiamento de todas as obras previstas no programa de desenvolvimento da Esva, recebendo, em troca, 97,79% do total da arrecadação desse serviço.

O regime tarifário aprovado pela nova legislação inspira-se na necessidade de autofinanciamento, baseado no princípio da máxima eficácia. As tarifas têm o caráter de preços máximos admissíveis, são estabelecidas pela SISS e oficializadas mediante decreto do Ministério da Economia, Fomento e Reconstrução, por ordem do presidente da República. A nova política

tarifária se expressa pelas seguintes propriedades [Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getulio Vargas (1997)]:

- é baseada na simulação de uma “empresa modelo”, assumida como eficiente, de modo a não permitir repasse de ineficiências aos usuários;
- reflete o custo marginal de fornecer o serviço;
- cobre os custos reais de operação e manutenção e permite às empresas financiar seu desenvolvimento;
- deve gerar, por lei, uma rentabilidade mínima de 7% sobre ativos;
- vale por um período de cinco anos, ensejando sua revisão e eventual repasse de ganhos de produtividade aos usuários;
- proporciona informação qualificada aos usuários, de modo a servir de elemento de disciplina das relações físicas entre produção e consumo;
- enseja gestão eficiente dos serviços e racionalidade no uso da água; e
- permite universalizar o atendimento, inclusive mediante política de subsídio direto.

O órgão central do novo sistema chileno de saneamento é a SISS, que funciona como agência reguladora de todas as funções vitais do sistema, destacando-se as seguintes atribuições:

- estabelecer orientação quanto à aplicação das normas legais aplicáveis;
- fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, normas técnicas, instruções, ordens e resoluções sobre a prestação dos serviços;
- exigir a apresentação de relatórios sobre o andamento dos programas de desenvolvimento, auditoria de contabilidade etc.;
- participar regulamentarmente dos processos concessórios;
- certificar as garantias de pleno cumprimento dos contratos;
- vigiar o cumprimento das normas relativas à qualidade da água potável;

- fiscalizar o cumprimento dos programas de desenvolvimento das empresas;
- administrar a interface física entre diferentes empresas, sempre que considerado necessário; e
- autorizar o emprego de materiais nas instalações sanitárias.

O quadro regulatório completa-se nas figuras da Dirección General de Aguas (DGA), que outorga novos direitos sobre as águas, do Servicio de Salud, que estabelece normas de qualidade da água, e da Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), responsável por padrões ambientais.

O novo sistema também instituiu o subsídio direto do Estado aos usuários de baixa renda, em percentagem da conta devida, não sendo inferior a 40% nem superior a 75%. O sistema não permite a aplicação de subsídios cruzados.

4. Argentina

Desde 1880, a construção e a prestação de serviços de água e esgotos na Argentina estiveram a cargo da empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), cuja atuação consolidou-se a partir da estatização dos serviços públicos em 1945, estendendo seu domínio a todos os principais centros urbanos, com exceção de poucas cidades, particularmente na província de Buenos Aires e Mendoza. Em 1964 foi criado o Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP), junto ao Ministério da Saúde Pública, voltado para o atendimento de pequenas comunidades, estendendo-se posteriormente a populações de até 15 mil habitantes, além de estimular a criação de cooperativas de usuários encarregadas da operação dos sistemas. Em 1978 foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos junto ao Ministério de Obras e Serviços Públicos, posteriormente transformada na Subsecretaria de Gestão de Recursos Hídricos (SSGRH), à qual foram subordinados o SNAP e a OSN. Em 1980, todos os serviços prestados pela OSN no interior foram transferidos às províncias, sob a forma de órgãos provinciais ou de empresas estatais em nível provincial. A OSN ficou responsável apenas pelos serviços da Grande Buenos Aires, formada pela capital e 13 distritos, cujos sistemas de água e esgotos são integrados. Essa descentralização se estendeu, em algumas províncias, aos municípios e a cooperativas de usuários locais. Em

1988 o SNAP foi transformado no Conselho Federal de Água Potável e Saneamento (CoFAPS), posteriormente extinto, sendo criado o Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamento (ENOHSa) e o Conselho Federal de Saneamento (Cofesa).

Em 1990 foi deflagrado o atual processo de privatização de serviços de água e esgotos, iniciado em 1991 na província de Corrientes, seguido pelos serviços prestados pela OSN na Grande Buenos Aires em 1992. Nos anos seguintes foram consumadas as concessões dos serviços nas províncias de Tucumán, Santa Fé e Formosa, seguidas de processos semelhantes na província de Santiago del Estero e na cidade de Córdoba. Simultaneamente foram instituídos Entes Reguladores das Concessões e Marcos Regulatórios específicos para os contratos de concessão. As iniciativas orientadas à concessão dos serviços continuam, muitas vezes precedidas de reformulações institucionais preparatórias. A transferência de serviços, das províncias para os municípios, se intensificou, resultando na criação de organismos operadores municipais ou de cooperativas de usuários e mesmo de concessões privadas outorgadas pelos municípios. A atual configuração institucional do setor de água e esgotos na Argentina é a seguinte [Schifini (1997)]:

- O Ministério da Economia e de Obras e Serviços Públicos orienta a ação do governo nacional no setor, por meio da Secretaria de Programação Econômica (SPE) – que rege os planos e orçamentos das empresas e sociedades estatais, órgãos descentralizados, contas e fundos especiais, com poderes para intervir nos planos e orçamentos dos órgãos pertencentes a outras jurisdições – e da Secretaria de Obras Públicas e Comunicações (SOPC) – que, por meio da SSGRH, está encarregada da formulação de políticas relativas aos recursos hídricos, integra o Cofesa e rege, em âmbito nacional, a prestação de serviços de água e esgotos. Compete ainda à SOPC representar o governo nacional, junto com os representantes da província de Buenos Aires e da cidade de Buenos Aires, no Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS), órgão regulador da prestação dos serviços na Área Metropolitana de Buenos Aires.
- A ENOHSa está subordinado à SSGRH e é responsável pela formulação e financiamento de programas e projetos de sistemas de água e esgotos em todo o país.
- A ENOHSa e a SSGRH gerenciam, atualmente, linhas de financiamento a programas de transformações institucionais e de concessões a empresas privadas, tanto em nível provincial como municipal.

- A participação privada nos serviços de água e esgotos é bastante significativa no meio urbano (ver tabela a seguir) [Schifini (1997)].
- Apenas 17 das 23 províncias possuem normas de regulação e órgãos reguladores, sendo que: a) quatro órgãos somente exercem regulação e controle de serviços de água e esgotos; b) três deles também regulam outros serviços públicos; c) três órgãos regulam os serviços de água e esgotos e também prestam serviços; d) seis deles regulam os serviços de água e esgotos e também assistem serviços; e e) um órgão realiza as três atividades.

Modalidades de prestação de serviços na Argentina (abastecimento de água)

Modalidade	População (mil hab.)	% da população total	% da população urbana	Observações
Empresas concessionárias de nível provincial	15.206	46,63	55,34	Concessionárias privadas da Grande Buenos Aires, Corrientes, cidade de Córdoba, Formosa, Santa Fé e Tucumán e sociedades anônimas de capital majoritariamente provincial de Jujuy e Mendoza. Inclui concessões em curso, nas províncias de Santiago del Estero e Salta.
Órgãos provinciais com estudos de transformação	3.894	11,94	14,17	Nas províncias de Buenos Aires, Calamarca, La Rioja, Misiones, Neuquen, San Juan e Tierra del Fuego.
Outros órgãos provinciais	722	2,24	2,63	Províncias do Chaco e Santa Cruz e serviços de Córdoba.
Órgãos municipais principais	3.757	11,52	13,67	Compreendem 92 órgãos municipais, incluindo Mar del Plata (sociedade do Estado).
Principais cooperativas	1.301	3,98	4,75	63 cooperativas, em comunidades de mais de 10 mil habitantes.
Concessionários privados municipais	< 200	0,60	0,72	Pilar, Balcarce, Ituzaingo, Huerta Grande, La Falda e outros.
Outros	2.397	7,35	8,72	Inclui órgãos provinciais e municipais, mais de mil cooperativas e muitos centros vicinais.
Total da população urbana	27.477	84,26	100,00	Comunidades urbanas com mais de dois mil habitantes.
População rural dispersa	5.132	15,74	—	—
População total	32.609	100,00	—	—

A concessão dos serviços de água e esgotos da Grande Buenos Aires foi outorgada, em maio de 1993, por um período de 30 anos, prorrogáveis, ao Consórcio Aguas Argentinas S.A., liderado pela empresa francesa Lyonnaise des Eaux-Dumez. Até o final de 1997 a empresa investiu mais de US\$ 1 bilhão, sendo que o contrato prevê investimentos totais de US\$ 4 bilhões em 30 anos.¹⁵ O ETOSS foi criado em 1992 e é integrado por dois representantes do governo nacional, dois da província de Buenos Aires e dois da cidade de Buenos Aires, tendo como função básica a regulação, a fiscalização e o controle da prestação dos serviços e a defesa do bem comum, de responsabilidade do Estado. Suas principais atribuições incluem a revisão e a aprovação dos programas de expansão e manutenção dos sistemas, a revisão da estrutura tarifária e a verificação do cumprimento dos planos de investimento da concessionária. É uma autarquia subordinada à Auditoria Administrativa de la Sindicatura General de la Nación, dividida em quatro gerências operacionais (técnica, econômico-financeira, assuntos jurídicos e relações institucionais), contando com o apoio de um Departamento de Administração e de uma Secretaria Executiva [Inglese (1998)].

Conta também com o concurso de uma comissão assessora integrada por organizações representativas dos usuários, instituições do setor de saneamento e meio ambiente e universidades. Sua sustentação provém da cobrança de uma taxa de 2,67% incidente sobre o faturamento da concessionária.

Referências bibliográficas

BALTAR, L. A. A. *Estágios das regulações no Brasil*. Trabalho apresentado no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”, São Paulo, ago. 1998.

CEF. *Desestatização do setor de saneamento básico – perspectivas de desenvolvimento e o papel da CEF como agente de promoção*. Jul. 1997.

CEF/BNDES. *Manual Propar – programa de assistência técnica à parceria público-privada em saneamento*. 3ª ed.; abr. 1998.

CEF/EESAN/GEAOF. *Manual de operações financeiras*. Jul. 1998.

15 *Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, Análise Setorial – Saneamento Básico*, v. 1.

- CHECHILNITZKY, A. Z. *La experiencia de Chile*. Palestra apresentada no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”. São Paulo, ago. 1998.
- ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *O sistema hidráulico do Chile (B): sistema de regulamentação*. 1997.
- FÉDÉRATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES. *Services publics locaux: gestion directe ou déléguée*. Repères municipaux, mars 1996.
- FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES. *Pour une délégation maîtrisée de l’eau potable*. Juin 1996.
- INGLESE, J. L. *La regulación y control de los servicios sanitarios en Buenos Aires*. Palestra apresentada no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”. São Paulo, ago. 1998.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SEPURB. *Diagnóstico do setor de saneamento: estudo econômico e financeiro*. Série modernização do setor saneamento/PMSS, 1995.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SEPURB, MINISTÉRIO DA FAZENDA/CEF. *Pró-Saneamento*. Jul. 1995.
- O EMPREITEIRO – *Revista Brasileira de Construção e Infra-Estrutura*. O cenário em que as concessionárias se movimentam, n. 358, ago. 1998.
- OFWAT (OFFICE OF WATER SERVICES). *Water and sewerage bills 1997-1998*. Mar. 1997.
- PHILIPPON, T. *Histoires d’eaux*. *Le Nouvel Observateur*, juin 1997.
- ROJAS, M. L. S. *Nuevo marco regulador para las empresas de servicios sanitarios en Chile*. “I Conferencia Internacional sobre Concesiones”. Bogotá, sept. 1996.
- SCHIFINI, J. P. *Regulación y control de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en Argentina*. Taller internacional sobre “Los Sistemas de Regulación de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Argentina – AIDIS”. Buenos Aires, nov. 1997.
- SILVA, L. C. *Ambiente regulatório – situação actual na Inglaterra*. Palestra apresentada no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”. São Paulo, ago. 1998.

SYNDICAT PROFESSIONNEL DES DISTRIBUTEURS D'EAU ET EXPLOITANTS DE RÉSEAUX D'ASSAINISSEMENT. *Gestion de l'eau – le modele français*. Set. 1997.

TAVARES, R. P. *O papel da CEF nos projetos de saneamento básico*. Trabalho apresentado no "1st National Water and Sanitation Forum", São Paulo, 1997.

_____. *A caixa e o saneamento básico: realizações, comentários, novas propostas*. Trabalho apresentado no seminário "National and International Experiences: BOT in Water and Sanitation Infrastructure", Belo Horizonte, maio 1998a.

_____. *Panorama regional da exploração do mercado das concessões no Brasil: conhecendo os investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Trabalho apresentado no seminário "Water Sanitation Project – The Modernization of the Sector in Brazil", São Paulo, jun. 1998b.

WALKER, D. *Regulation of water and sewerage services – experience in England and Wales*. Palestra apresentada no seminário "A Regulação dos Serviços de Saneamento – O Caminho Brasileiro e a Experiência Internacional". Belo Horizonte, nov. 1996.