

2. REGULAÇÃO POSSÍVEL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO – CONDIÇÕES, RESPONSABILIDADES E INSTRUMENTOS*

2.1. Introdução

*T*rês observações iniciais são importantes para a delimitação do conteúdo e intenções deste capítulo. Em primeiro lugar, seu objeto estrito é o tratamento das funções, instrumentos e responsabilidades de regulação da prestação de serviços de saneamento básico, abrangendo atividades relacionadas a abastecimento de água e esgotamento sanitário. O centro dominante de sua atenção reside no conjunto de atividades que são exercidas na ponta do sistema, em relação direta, ou pelo menos bastante próxima, com os usuários dos serviços. Naturalmente, uma vez que a viabilização destas atividades rebata, muitas vezes, em funções como, por exemplo, a do financiamento, o estudo se obriga, senão a tratar, pelo menos a mencionar este nível de problema, mas o faz sempre de uma forma mais ligeira.

Uma segunda observação diz respeito ao caráter relativamente novo do objeto propriamente dito. Embora registre uma larga cultura de regulação da vida social pelo Estado, o país não possui tradição de controle da ação pública, em particular do seu aparelho administrativo, pela sociedade. Nisto se inclui a prestação de serviços de saneamento básico, que, atualmente, é exercida por organizações da administração pública centralizada e, sobretudo, descentralizada. Como se verá, se-

* Este capítulo é de autoria do Dr. Ricardo Araújo.

quer existem cultura e rotinas efetivas de controle no interior do próprio setor público. A ponta mais visível deste problema no setor de saneamento é o desequilíbrio entre os poderes municipais concedentes dos serviços e as concessionárias das administrações descentralizadas estaduais. Apesar disso, e mesmo ponderado todo este quadro, deve estar claro que, de alguma forma, caminha-se para cenários onde, muito provavelmente, e pelas razões que a seguir são expostas, algum grau de controle será necessário estabelecer.

Como princípio geral, é preciso deixar claro que não serão desejáveis nem o receio próprio dos que serão submetidos, eventualmente, a algum controle - a suposição do risco de perda das rédeas de seu próprio empreendimento ou o incômodo de se submeter à observação atenta mais ou menos permanente, - nem a precipitação de querer submeter todas as atividades de prestação de serviços a uma ação regulatória demasiadamente severa, rígida e detalhada, cujo perigo é representado pela paralisia e por um contencioso estéril.

Embora este trabalho, como se verá a seguir, trate, por exemplo, de documentos contratuais, os quais exigem, como de praxe, definições e condições suficientemente claras, parte-se do princípio de que a implantação de uma estrutura organizacional e de uma tradição regulatória será gradativa, e que seu objetivo último não poderá ser o controle em si mesmo, mas a criação de um ambiente que favoreça a obtenção de máxima eficiência na prestação do serviço público, seja o desempenhado por organização pública, ou aquele sob responsabilidade de uma concessionária privada.

Finalmente, este trabalho parte do pressuposto que a Constituição Federal de 1988, no que se refere ao equilíbrio de poderes entre União, estados e municípios, cria um novo ambiente para o exercício

das responsabilidades de cada uma dessas esferas político-administrativas em relação às atividades de saneamento básico. E, neste caso, os municípios poderão ascender a um papel primordial nos cenários que estão se desenhando, tendo em vista, em última análise, a manutenção e a expansão dos índices de cobertura e da qualidade de atendimento dos serviços de água e esgotos. Como todo processo de mudanças, este também envolve virtualidades positivas e negativas, e a organização da transição ou, pelo menos, a tentativa de administrá-la, impõe-se como um elemento importante da agenda do setor de saneamento para os próximos anos.

2.2. A oportunidade da regulação

Sobretudo durante os primeiros anos do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), as companhias estaduais de saneamento assumiram a operação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de um elevado número de municípios brasileiros¹. Deve-se

1 Conforme dados fornecidos pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), a serem publicados no próximo Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental (Cabes), citados no relatório “Implicações e Desafios da Flexibilização Institucional na Prestação de Serviços de Saneamento” (versão intermediária - maio/94). Este relatório foi elaborado pela Acqua-Plan Estudos, Projetos e Consultoria para o PMSS. Segundo os dados, as concessionárias estaduais “eram responsáveis pela administração dos serviços de 64% das localidades que têm abastecimento público de água (4.753 localidades, entre as 7.327 que dispõem desse serviço) e cerca de 44% daquelas que contam com serviços de esgotos (686 localidades em 1.544)”. Estima-se que 78% da população que têm acesso a um sistema público de abastecimento de água são atendidas pelas companhias estaduais. Para os serviços de esgotos sanitários, esse índice é de 64%. Em termos de cobertura, ter-se-ia cerca de 66% da população total do país atendida por esses sistemas públicos de água e 30% por sistemas de esgotos, concentrando-se esse atendimento preponderantemente nas áreas urbanas.

observar, porém, não obstante toda sorte de limitações que à época pudessem ter sido adotadas - como o acesso restrito aos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pressões políticas exercidas em um quadro de autoritarismo -, que esta passagem da responsabilidade sobre os serviços, de seu poder titular - os municípios - para as concessionárias estaduais, ocorreu através do instrumento e dos termos do contrato de concessão.

Tendo em vista, entretanto, o quadro constitucional da época e as circunstâncias específicas que envolveram aquelas transferências, jamais houve condições para um efetivo equilíbrio contratual entre as partes. A cessão dos serviços representou, assim, mais um ato pró-forma do que uma efetiva manifestação da livre vontade dos contratantes. Em consequência, a história de duas décadas do exercício da responsabilidade sobre as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelas concessionárias estaduais registra dois períodos distintos, mas ilustrativos desse problema.

Inicialmente, enquanto os mecanismos instituídos pelo Planasa operaram com certo grau de eficiência, e mesmo algum tempo após as primeiras manifestações de crise do FGTS e no aporte de recursos ao setor, o Banco Nacional da Habitação (BNH), sucedido pela Caixa Econômica Federal (CEF), criou e administrou normas relativas a financiamentos. Manteve, ainda, um registro regular de informações a respeito do desempenho econômico-financeiro e operacional das concessionárias estaduais.

A criação de programas de desenvolvimento operacional - particularmente concentrados em atividades de controle de perdas nos sistemas de produção e distribuição de água -, resultou, em larga medida, deste trabalho de coleta e exame de informações sobre a qualidade e a

quantidade da prestação de serviços. Além disso, o governo federal controlou, freqüentemente ao sabor de políticas mais gerais de combate à inflação, os preços tarifários praticados pelas mesmas companhias. Em vários estados exerceu-se algum tipo de controle de tarifas e de acompanhamento dos serviços.

Mais recentemente, as gradativas dificuldades de natureza financeira, institucional e gerencial que o modelo veio encontrando no centro de seu comando - com o BNH e, depois, a CEF, e na ponta, com as companhias estaduais, envolvidas em um emaranhado de problemas de financiamento e custos -, colocaram em xeque sua continuidade, pelo menos no que se refere à sua abrangência e rigidez de regras e procedimentos.

Os efeitos da crise proporcionaram, a partir de uma significativa perda de importância e prestígio da agência da União encarregada do comando do modelo, uma estadualização de parcela das decisões estratégicas. Mais do que perder a capacidade de acompanhamento dos indicadores de desempenho das companhias estaduais, a União abriu mão do próprio controle das tarifas, que passou à esfera dos estados. Em alguns casos mais recentes, passou a depender, na prática, única e exclusivamente de decisão das próprias companhias estaduais².

2 Decreto do governo federal datado de 05/09/91 revogou, entre outros, o Decreto nº 82.587/78, que regulamentava o sistema tarifário dos serviços de saneamento básico integrados ao Planasa (Cf. "O financiamento do setor de saneamento", 1º Relatório parcial / maio de 1994, coordenado por Fernando Rezende, para o Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS). Em consequência, o poder de determinação das tarifas passou para a esfera do poder concedente dos serviços. Não obstante, já antes desta data, várias concessionárias estaduais - que não são o poder concedente - deliberam por conta própria aumentos reais para suas tarifas, aproveitando o clima de desmoralização da política e do sistema de controle de preços ocorrido durante o governo Sarney (ver, a propósito, a nota 3).

Em resumo, durante estas duas últimas décadas, as responsabilidades e os instrumentos de regulação concentraram-se na União e nos estados, externamente, portanto, ao poder concedente. Os anos mais recentes indicam que, em um exemplo extremo de embaralhamento de papéis, várias concessionárias estaduais vêm se auto-regulando, isto é, decidindo questões estratégicas da sua gestão de forma autônoma, incluindo a fixação das tarifas pela prestação de serviços, sem necessidade de consulta a qualquer outra instância de poder.

De certa maneira, além dos vícios já mencionados, localizados na origem dos contratos de concessão, políticas criadas e estimuladas pelo Planasa favoreceram esta supremacia do “regulado” sobre o “regulador”. Sob este aspecto, vale destacar que a prática de subsídios cruzados intra-sistema - isto é, dos municípios mais rentáveis para os menos rentáveis -, conferiu às concessionárias um papel verdadeiramente estadual e forneceu uma justificativa bastante forte para evitar qualquer discussão mais aprofundada com os poderes concedentes sobre os critérios e níveis tarifários ou outro aspecto mais estratégico que pudesse representar uma limitação à sua independência empresarial.

Não obstante, um conjunto de fatores diversos que veio se formando ao longo dos últimos anos, se não ameaça fazer ruir subitamente toda esta estrutura, ao menos representa um prenúncio de que o futuro abrigará mudanças razoavelmente identificáveis desde agora, mas cujo ritmo e abrangência são ainda de previsão incerta. Parte desses fatores emerge do próprio setor de saneamento. Outros, extra-setor, dizem respeito a convicções sociais mais ou menos claras, fortes, porém, o suficiente para determinar, senão o rumo preciso, ao menos o leque de opções de mudanças com o qual o setor de saneamento, na verdade, já vem se defrontando.

O primeiro desses fatores está localizado nas dificuldades insti-

tucionais e financeiras do setor, sobretudo das políticas, organismos e mecanismos de geração e alocação de recursos criados pelo Planasa. Evidentemente, a emergência de problemas de magnitude, e a crescente desconfiança de atores sociais importantes na capacidade de uma solução nos marcos do mesmo regime institucional e financeiro, abrem oportunidade à proposição de mudanças de maior ou menor profundidade. Adicionalmente, impõe-se o fato de que a generalizada crise fiscal do Estado brasileiro impede, virtualmente, qualquer intervenção restauradora baseada no aporte de uma massa considerável de recursos, que pelo menos permita o equacionamento dos passivos financeiros acumulados e a retomada de um nível firme de investimentos.

Além disso, a expectativa proporcionada pela liberdade tarifária obtida há alguns anos - efetivamente aproveitada por algumas companhias estaduais para a prática de tarifas mais realistas³ -, frustrou-se pelas simultâneas elevações dos custos⁴ e pela ainda não devidamente estudada mas, bastante provável, queda da produtividade⁵.

3 O Quadro II, anexado ao final desta seção, apresenta as tarifas médias anuais praticadas pelas concessionárias ao longo do período 1980/90. O “salto” tarifário verifica-se, conforme se pode observar, a partir de 1988. Estes dados foram fornecidos pela CEF para a Secretaria Nacional de Saneamento quando da preparação do PMSS, em 1991. Não por uma suposta impropriedade técnica da CEF, mas porque a história das estatísticas e da produção de dados do setor apresenta vários episódios de inconsistência das informações, é conveniente considerar o quadro como “indicativo”. Não obstante, a sensibilidade indica que a tendência geral é aquela por ele revelada.

4 O Quadro III, também anexado ao final desta seção, apresenta a evolução dos custos médios anuais das concessionárias ao longo do período 1980/90. Para este quadro valem igualmente as observações feitas na nota anterior. Seria conveniente que fossem desagregados os dados relativos ao serviço da dívida, às despesas com contratação de terceiros e àquelas relativas a salários e encargos.

5 Em função das crescentes interferências políticas na direção das empresas, mas também da dificuldade do Estado em lidar com o problema da obsolescência organizacional.

Quadro II**Tarifa média anual: 1980-1990****US\$/1,000m³**

Estado/Região	CESB	1980	1981	1982	1983
Acre	Sanacre	108,21	123,67	128,23	104,85
Amapá	Caesa	0,00	0,00	0,00	77,30
Amazonas	Cosama	136,74	147,62	151,47	145,62
Pará	Cosanpa	78,84	89,42	85,76	72,02
Rondônia	Caerd	0,00	0,00	0,00	100,97
Roraima	CAER	0,00	0,00	0,00	76,75
Norte		107,93	120,24	121,82	96,25
Alagoas	Casal	129,84	140,53	163,15	152,70
Bahia	Embasa	128,24	158,68	137,93	168,08
Ceará	Cagece	87,59	115,50	118,61	106,22
Maranhão	Caema	78,33	109,23	124,66	141,15
Paraíba	Cagepa	75,17	97,85	108,15	102,20
Pernambuco	Compesa	78,49	91,48	103,47	92,35
Piauí	Agespisa	100,85	132,38	124,26	114,42
Sergipe	Deso	110,72	133,79	185,93	144,85
Rio Grande do Norte	Caern	90,61	133,40	121,54	118,35
Nordeste		97,76	123,65	131,97	126,70
Espírito Santo	Cesan	105,16	139,32	131,69	137,71
Minas Gerais	Copasa	81,99	94,53	101,24	90,90
Rio de Janeiro	Cedae	41,32	51,47	55,96	60,24
São Paulo	Sabesp	86,58	108,67	124,33	128,61
Sudeste		78,76	98,50	103,30	103,36
Paraná	Sanepar	93,77	115,60	129,10	88,01
Rio Grande do Sul	Corsan	104,13	131,31	146,41	141,40
Santa Catarina	Casan	82,41	95,36	107,85	102,56
Sul		93,44	114,09	127,79	110,65
Goiás	Saneago	69,33	82,48	75,99	93,24
Distrito Federal	Caesb	63,67	47,48	49,94	47,20
Mato Grosso	Sanemat	50,15	68,66	78,14	95,11
Mato Grosso do Sul	Sanesul	62,26	84,69	89,12	114,45
Nordeste		61,36	70,83	73,30	87,50
Brasil		88,89	108,40	114,91	108,20

PROPOSTA DE REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
156,62	129,91	177,77	118,93	287,97	405,18	0,00
71,57	64,51	58,10	61,77	192,66	437,84	0,00
133,83	126,84	128,90	212,58	319,31	660,69	731,11
72,88	74,90	77,92	85,31	154,95	232,14	283,15
88,99	116,48	91,34	137,17	206,55	0,00	0,00
76,88	71,85	76,88	114,30	162,85	523,26	0,00
100,13	97,41	91,82	121,68	200,72	451,82	507,13
156,21	174,44	174,50	188,87	246,74	287,94	0,00
157,11	159,80	138,46	177,14	400,56	525,87	0,00
96,41	103,51	92,70	127,52	187,31	305,61	0,00
128,00	131,60	130,00	133,82	210,72	281,13	0,00
117,07	129,48	133,96	127,00	159,33	235,51	336,25
100,07	109,87	104,68	145,11	159,33	309,74	522,68
115,36	135,36	129,17	161,34	216,67	308,56	0,00
130,64	132,18	123,60	181,73	229,59	337,51	465,02
143,74	138,80	130,37	122,56	192,55	228,59	0,00
127,18	135,01	128,61	151,67	222,53	313,38	441,32
116,69	42,65	105,15	147,64	208,16	370,76	459,18
109,45	115,31	113,84	149,28	216,20	284,08	315,86
69,09	69,69	73,79	98,47	176,47	254,30	0,00
139,85	139,30	140,77	160,69	267,25	436,86	688,66
108,77	91,74	108,39	139,02	217,02	336,50	487,90
128,57	134,87	112,09	165,66	263,08	497,20	632,79
147,95	193,60	200,85	206,99	297,98	437,91	648,13
101,49	99,66	98,60	140,60	219,01	411,52	595,78
126,00	142,71	137,18	171,08	260,02	448,88	625,57
90,15	90,40	91,57	123,18	178,19	459,32	484,25
53,32	57,54	60,32	103,17	144,81	243,19	418,37
122,60	133,44	181,23	238,42	279,36	383,47	797,89
134,29	123,51	117,79	161,38	255,56	429,15	715,60
100,09	101,22	112,73	156,54	214,48	378,78	604,03
113,80	115,37	115,55	145,79	224,35	371,49	539,65

Quadro III**Custo anual médio do serviço: 1980-1990****US\$/1,000m³**

Estado/Região	CESB	1980	1981	1982	1983
Acre	Sanacre	223,27	191,85	194,55	128,50
Amapá	Caesa	0,00	0,00	0,00	159,06
Amazonas	Cosama	145,91	210,24	184,73	137,19
Pará	Cosanpa	86,26	95,63	90,90	90,34
Rondônia	Caerd	0,00	0,00	0,00	70,50
Roraima	CAER	0,00	0,00	0,00	86,82
Norte		151,81	165,91	156,73	112,07
Alagoas	Casal	197,79	208,40	240,10	253,61
Bahia	Embasa	171,17	206,72	192,12	208,28
Ceará	Cagece	154,02	169,79	194,35	221,86
Maranhão	Caema	140,25	188,49	241,63	282,97
Paraíba	Cagepa	120,65	148,06	164,71	171,97
Pernambuco	Compesa	115,21	125,69	142,13	135,58
Piauí	Agespisa	143,02	146,42	160,39	136,58
Sergipe	Deso	124,12	141,28	213,01	164,04
Rio Grande do Norte	Caern	126,16	149,12	143,77	147,23
Nordeste		143,60	164,89	188,02	191,35
Espírito Santo	Cesan	132,34	161,24	143,73	116,79
Minas Gerais	Copasa	83,37	102,40	113,02	124,23
Rio de Janeiro	Cedae	46,07	54,25	69,46	66,70
São Paulo	Sabesp	107,34	128,68	149,65	178,63
Sudeste		92,28	111,64	118,96	121,59
Paraná	Sanepar	124,97	140,00	156,09	134,85
Rio Grande do Sul	Corsan	130,69	143,77	165,12	150,35
Santa Catarina	Casan	121,28	143,00	150,90	137,99
Sul		125,65	142,25	157,37	141,06
Goiás	Saneago	90,64	114,16	135,06	144,06
Distrito Federal	Caesb	63,67	75,83	72,98	63,93
Mato Grosso	Sanemat	145,72	150,36	180,79	212,58
Mato Grosso do Sul	Sanesul	127,35	123,81	130,99	102,67
Nordeste		106,85	116,04	129,95	130,81
Brasil		127,01	144,31	157,83	147,20

PROPOSTA DE REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
149,12	213,49	311,15	378,18	527,19	733,00	0,00
155,52	222,80	193,06	199,21	403,94	549,75	0,00
200,70	299,68	384,16	412,54	572,76	1550,24	950,48
84,98	112,85	95,37	141,30	233,05	363,69	655,57
233,97	225,85	319,48	85,92	631,39	0,00	0,00
89,83	100,09	119,85	133,02	218,42	540,75	0,00
152,35	195,79	237,18	255,03	430,63	747,49	803,02
214,08	229,41	334,23	374,66	445,36	536,27	0,00
222,90	237,82	215,92	210,56	380,79	557,31	0,00
179,60	168,70	161,49	175,34	561,04	417,86	0,00
211,65	248,08	373,27	370,39	631,82	844,72	0,00
147,74	174,36	166,97	169,27	227,16	453,14	500,63
137,17	158,23	159,45	203,36	297,15	578,32	842,01
156,15	184,24	163,98	210,97	308,60	855,01	0,00
156,64	152,04	154,65	160,95	213,00	168,20	426,51
163,15	155,03	152,55	171,53	217,45	365,89	0,00
176,56	189,43	209,17	227,45	364,71	530,74	589,72
131,72	117,72	166,86	181,15	248,01	346,79	392,92
126,29	160,05	143,29	138,42	225,14	271,84	249,75
74,87	84,66	82,25	108,49	155,80	226,53	0,00
190,54	162,43	146,63	183,60	256,03	281,33	449,85
130,85	128,71	134,76	152,92	221,24	281,62	364,17
146,47	160,29	176,56	172,59	257,73	508,65	497,45
155,03	170,75	215,20	222,69	284,93	470,28	614,46
142,91	146,82	155,58	161,70	259,64	473,15	567,70
148,14	159,29	182,45	185,66	267,43	484,02	559,87
102,94	122,46	140,75	150,81	208,90	592,22	497,53
70,63	71,99	84,29	114,59	147,90	268,41	357,90
212,39	240,70	273,43	313,23	514,43	701,43	919,72
143,04	166,38	172,85	211,91	115,20	426,33	709,39
132,25	150,38	167,83	197,64	246,61	497,10	621,14
153,85	172,07	194,74	206,02	328,45	523,24	575,46

Um segundo fator, relacionado a um movimento mais geral da sociedade brasileira, mas que também encontra ressonância específica no próprio setor de saneamento, é a tendência à descentralização de responsabilidades e recursos da administração pública. A Constituição de 1988 operou nesta direção já a partir da definição de um pacto federativo de novo tipo (conforme artigo 18), com atribuição de qualidades de autonomia à União, estados e municípios, cancelando relações hierárquicas anteriormente existentes.

Por trás desta tendência descentralizadora vigora, também, a concepção de que a eficiência da gestão pública é dependente, em larga medida, da proximidade entre o poder responsável pelo serviço e a população que dele é usuária. Em conseqüência, passa a ser desejável adequar a amplitude da máquina administrativa ao interesse definidamente local de alguns serviços públicos.

Um terceiro fator, de ordem geral, relativamente novo e de dimensões ainda difíceis de discernir, reside na mudança das relações entre setor público e sociedade - o “desencantamento” do Estado⁶. Como decorrência do governo não ser mais “considerado um órgão capaz de produzir uma sociedade melhor - e muito menos uma soci-

6 Ver “As funções regulatórias do Estado em países selecionados”, de Carlos Eduardo Souza e Silva e José Eduardo Pecini, texto produzido para a Fundap no âmbito do PMSS. Os autores argumentam sobre a crise do pacto anterior “fordista”, que reuniu o Estado investidor, a política de *welfare*, a reserva de mercado, a proeminência de grandes empresas monopólicas e a participação de poderosos sindicatos trabalhistas, e a contrapartida recente do fortalecimento de “identidades e valores baseados em padrões de consumo e de estilos de vida cada vez menos associado à vida produtiva” (p. 6 e 7). Pode-se argumentar que o caso brasileiro não tem as mesmas características, mas o fato é que a crise do Estado desenvolvimentista que deita raízes na década de 30 produz resultados - problemas e manifestações novas - semelhantes.

idade perfeita”⁷, aos olhos da população, mais e mais a administração pública é tida como uma prestadora de serviços semelhante a qualquer outra, cujas atividades devem ser avaliadas a partir de uma relação custo/benefício ou, dito de outra forma, das “coisas estarem ou não funcionando”.

Antes, no caso específico do setor de saneamento, era possível, eventualmente, aceitar a sua “auto-regulação” - até mesmo, no limite, a autonomia quase plena das companhias concessionárias estaduais -, à base da crença de que, sendo pública a administração, os resultados eram forçosa e majoritariamente positivos. A derrocada do pacto anterior e o esmaecimento da figura do “cidadão-trabalhador” e a ascensão do “cidadão-consumidor”, próprios ao “empório de estilos” em que vão se transformando as maiores e mais complexas áreas urbanas, trazem para o primeiro plano a necessidade de eficiência administrativa, ao mesmo tempo em que “desideologizam” a discussão sobre os instrumentos que serão necessários para a sua obtenção.

Um quarto ponto, decorrente dos demais, é a moldura legal que vai gradualmente se formando e à qual o setor de saneamento, na sua reestruturação, necessariamente terá de se adequar. Neste sentido, vários documentos ou projetos legais constituem-se em balizadores ou referências claras: a Constituição Federal de 1988; o Projeto Substitutivo nº 202-F, que dispõe sobre a concessão de serviços públicos; as leis estaduais análogas, que se anteciparam à aprovação desse Substitutivo; o Projeto de Lei nº 199/93, que institui o Sistema Nacional de Saneamento; o Código de Defesa do Consumidor; as legislações ambientais e

7 Cf. “As novas realidades”, de Peter Drucker, pgs. 13 e 14 (Editora Pioneira).

de recursos hídricos. Dada a importância destes documentos legais, a seção 2.3 trata especificamente daqueles que mais interferem na organização da prestação dos serviços de saneamento.

2.3. A legislação para organização e prestação de serviços públicos de saneamento - aspectos básicos

O texto da Constituição Federal de 1988 faz referências específicas ao saneamento básico em três diferentes artigos:

"Art. 21 - Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos".

"Art. 23 - É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

(...)

Parágrafo único - Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional."

"Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico."

Observa-se que o texto constitucional, após definir como de competência comum à União, aos estados e aos municípios a promoção de programas de melhoria das condições do saneamento básico, fixa a necessidade de uma legislação complementar para o estabelecimento das formas de cooperação entre as três esferas de poder. Não há na Constituição uma referência explícita ao poder concedente dos municípios sobre os serviços - embora, evidentemente, uma interpretação possível seja enquadrar ações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sob determinadas condições fisiográficas, na categoria de "serviços locais", conforme diz o artigo 30⁸.

"Art. 30 - Compete aos municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial."

De toda forma, o Projeto de Lei nº 199/93, "que dispõe sobre a

8 Uma análise das relações entre as abordagens diversas da Carta Constitucional para as questões de saneamento básico, saúde pública, meio ambiente e recursos hídricos encontra-se no texto "Definição das competências por nível de governo", de Joseph Barat. Os termos de vinculação entre saneamento básico, saúde pública, meio ambiente e gerenciamento dos recursos hídricos também são objeto de análise de Ricardo Toledo Neder, em "Dispositivos vinculatórios entre política ambiental e alternativas para a regulação da prestação de serviços de saneamento no Brasil". Ambos os textos foram produzidos no âmbito do trabalho da Fundap para o PMSS.

Política Nacional de Saneamento e dá outras providências" e, neste sentido, cumpre o papel da "legislação complementar" prevista na própria Constituição, segue o preceito dos usos e costumes do setor, e em seu artigo 3º, estabelece com clareza:

"Art. 3º - Compete aos municípios e ao Distrito Federal organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de saneamento de interesse local."

O mesmo Projeto de Lei 199/93, em seu artigo 4º, estabelece as competências relativas ao saneamento, quando ultrapassada a esfera do interesse local.

"Art. 4º - Os estados e o Distrito Federal, em cooperação com os Municípios, deverão promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de saneamento de interesse comum, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, ou outras regiões constituídas por municípios limítrofes agrupados, onde a ação supralocal se fizer necessária".

Duas conclusões podem ser extraídas da leitura deste último artigo. Em primeiro lugar, o município não perde, nos casos de nítido interesse regional, o seu poder de concessão sobre aquelas funções públicas de saneamento que permanecem no âmbito do interesse local. Na Região Metropolitana de São Paulo, esta situação pode ser ilustrada pelos municípios de São Bernardo, Santo André, São Caetano, Guarulhos e Osasco, que operam a parte mais capilar do sistema - distribuição de água e coleta e afastamento parcial de esgotos - enquanto a produ-

ção, adução e reservação de água, além da interceptação e tratamento de esgotos, são de responsabilidade da concessionária estadual, a Sabesp. Vale assinalar, de passagem, que isto implica o controle do município sobre as funções de saneamento que guardam relação direta com a ponta do sistema e, portanto, com a arrecadação tarifária.

Um segundo ponto diz respeito à premissa de "cooperação dos municípios" com o estado e o Distrito Federal na "organização, planejamento e execução das funções públicas de saneamento de interesse comum". Ou seja, mesmo nas situações em que se caracteriza o imperativo de esforço supralocal, o município não é um expectador passivo da atuação do estado, mas um agente de cooperação, uma vez que o "interesse comum" do serviço não o exclui.

Voltando ao texto constitucional, o mesmo estabelece que o poder público poderá organizar e prestar os serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. As regras básicas para este regime alternativo estão contidas no artigo 175.

"Art. 175 - 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."

O Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 202-F, datado de 1991, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal e dá outras providências", esclarece a inaplicabilidade da licitação para concessão de serviços para os casos de exploração das atividades previstas no artigo 177 e no parágrafo 2º do artigo 25 da Carta Constitucional. Afirma o texto do artigo 177:

"Art. 177 - Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzido no país, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§1º - O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 21, §1º (...).".

Já o artigo 25, em seu parágrafo 2º, tem a seguinte redação:

"Art. 25 - (...)

§2º - Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado".

Verifica-se, portanto, que a regra básica para concessão de atividades relacionadas a saneamento básico é aquela inscrita no *caput* do artigo 175 da Constituição. O Substitutivo nº 202-F, já mencionado, e que tem a finalidade de cumprir a necessidade de regulamentação daquele artigo, reafirma:

"Art. 14 - Toda concessão de serviço público, precedida ou não de execução de obra pública, *será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria* (...).

A legislação a que se refere o artigo 14 diz respeito às normas para licitações e contratos na administração pública, e está representada atualmente pela Lei 8.666, de 21/06/93, com as alterações efetuadas através da Lei 8.883, de 08/06/94.

Em outra passagem, o Substitutivo define que a licitação deverá ser feita na modalidade de concorrência, conforme segue:

"Art. 2 - (...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, *mediante licitação, na modalidade de concorrência*, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco determinado.

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público delegadas pelo poder concedente, *mediante licitação, na modalidade de concorrência*, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionário seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (...)"

Uma vez que o Substitutivo nº 202-F ainda não foi aprovado pelo Senado Federal, alguns estados tomaram a iniciativa de deliberar legislações com o mesmo escopo. Encontram-se nesta situação os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Santa Catarina (neste último caso, apenas para concessões de pontes e rodovias)⁹. Na verdade, a Constituição não esclarece se a competência de legislar sobre concessão de serviços públicos é privativa da União, ou concorrente entre a União, os estados e os municípios. Pode se entender, no entanto, que trata-se de uma competência concorrente, uma vez que varia a definição do poder concedente, em função da natureza do serviço público a ser concedido. Neste caso, o artigo 24 da Constituição Federal, que define as áreas sobre as quais são cabíveis legislações concorrentes, estabelece:

9 Uma comparação dos principais pontos do Substitutivo nº 202-F e das legislações estaduais de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, mais a Lei Complementar nº 128, de 03.05.1994, do município paulista de Limeira, que autoriza o poder executivo local a outorgar em concessão os serviços municipais de água a esgotos, encontra-se no Capítulo 2.

"Art. 24 - (...)

§1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados.

§3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

§4º - A superveniência da lei federal sobre as normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária".

Já o Projeto de Lei nº 199/93, em seguimento ao artigo constitucional 175, prescreve em seu artigo 6º:

"Art. 6 - Os contratos de concessão ou permissão para exploração de serviços públicos de saneamento, sempre autorizados por lei específica, formalizados mediante prévia licitação, estabelecerão as condições de seu controle e fiscalização pelo poder concedente, término, reversão dos bens e serviços, direitos dos concessionários ou permissionários, prorrogação, caducidade e remuneração, que permitam o atendimento das necessidades de saneamento da população e que disciplinem os aspectos econômico-financeiros dos contratos."

Já foi observado, neste trabalho, que as concessões efetuadas às companhias estaduais de saneamento durante o Planasa foram precedidas de aprovação de leis específicas pela Câmara de Vereadores. Na verdade, apesar do disposto no PL 199/93, que vincula o contrato à existência de lei específica, a autorização legal deve preceder a própria licitação, conforme parece melhor colocado no Substitutivo nº 202 - F, nos termos de seu artigo 5º.

"Art. 5 - O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência de outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo."

2.4. Cenários futuros para a organização da prestação de serviços de saneamento

A legislação comentada na seção anterior tem, em larga medida, poder de sobre-determinação sobre as formas futuras de organização da prestação de serviços de saneamento. A esse respeito, dois aspectos básicos, e a combinação deles resultante, merecem maior atenção.

O primeiro relaciona-se à titularidade dos serviços. Não obstante a importância cada vez maior das aglomerações urbanas, persiste a premissa de que os municípios representam o poder concedente das atividades de saneamento sempre que estas não ultrapassem o denominado "interesse local". Isto significa dizer que, mesmo nas áreas conurbadas, funções de saneamento permanecem contidas nos limites do poder municipal (exemplo citado da Região Metropolitana de São Paulo). Isto inclui o sistema de distribuição de água e a coleta e o afastamento parcial de esgotos sanitários, isto é, as funções situadas na ponta das atividades, que proporcionam a cobrança e a arrecadação tarifárias.

O segundo aspecto é a exigência de licitação pública para a concessão ou permissão de serviços públicos. Deve-se recordar que as concessões efetuadas pelos municípios para as companhias estaduais de saneamento utilizaram o mecanismo de adjudicação direta dos contratos, após elaboração de projetos de lei específicos pelos executivos municipais e aprovação das respectivas Câmaras Legislativas. O princípio é fixado, agora, pela legislação complementar, que ainda aguarda

aprovação congressional (ou, alternativamente, as legislações estaduais análogas), nas normas e procedimentos da lei federal referentes a licitações e contratos da administração pública.

A rigor, esses mesmos preceitos legais são, por sua vez, também sobredeterminados. A centralidade do poder municipal, no que se relaciona à concessão de serviços de saneamento, é uma consequência das tendências de descentralização política, administrativa e de recursos que há muito vinham se impondo aos principais *policymakers* e à opinião pública - retomando tradições pretéritas da sociedade brasileira, anteriores ao período de centralização que se consolidou após 1964. Quanto ao imperativo da concorrência para determinação do concessionário de serviço público, esta providência - assim como a própria Lei 8.666/93 -, faz parte de outro movimento de caráter geral da sociedade brasileira, na direção de maior transparência (e competitividade) na administração e nos contratos públicos.

Mas o impulso realmente novo para que houvesse as decisões de natureza política que conduziram aos dispositivos legais comentados vem dos desencantos sucessivos com as dificuldades econômicas recorrentes desde o início dos anos 80, e que vêm provocando profundas alterações nas formas de pensar o futuro brasileiro¹⁰. Os efeitos destas

¹⁰ Por exemplo, as visões hoje predominantes sobre os rumos da economia já configuram um quadro que difere substantivamente daquele pontuado pelos entreschoques de opiniões que marcaram o período Sarney. "Atualmente, poucos duvidam de que em um mercado progressivamente integrado em escala global seja inevitável o aumento da inserção internacional da economia brasileira. A ênfase no esforço exportador e na abertura da economia aos fluxos de mercadorias e capitais, além de irreversível, reflete a aceitação da necessidade de mudança e a busca de um novo paradigma de crescimento", Cf. Régis Bonelli e Ricardo Markwald in "Perspectivas da economia brasileira - 1994", vol. 1, pgs. 5-6, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (IPEA).

tendências mudancistas - e da própria legislação, que com maior ou menor rapidez vai sendo readequada -, evidentemente não provocam impactos apenas no setor de saneamento. Reflexos deste movimento podem ser encontrados em outras áreas de serviços públicos, sendo um destaque especial a de transportes rodoviários¹¹.

No caso específico do setor de saneamento, a combinação da titularidade do município e do imperativo da concorrência deve representar a abertura de um processo cujo ritmo, como observado, é ainda difícil de prever, mas que pode, também, representar uma alteração sensível dos atores e valores prevalecentes até agora¹². Uma vez que qualquer concessão futura de serviços de saneamento dependerá de licitação pública, e considerando, ainda, que as decisões neste sentido não estarão centralizadas, mas pulverizadas pelos municípios, torna-se válido supor que a base desse processo de transformação residirá no fato de haver, em tese, a possibilidade de centenas de decisões dispersas, tantas quantos municípios existem em condições de decidir, com grau adequado de independência, sobre a forma da organização e prestação dos seus serviços de saneamento.

Não obstante essa perspectiva possa parecer uma espécie de radicalização de possibilidades realmente existentes - ou um "tipo ideal"

11 Cf. "Proposta de regulação dos serviços de infra-estrutura no Brasil", de João Lopes, que analisa os setores de energia elétrica e de transportes rodoviários. Neste último, em particular, devem ser destacadas tanto pelo governo federal quanto pelo governo do estado de São Paulo. O texto foi produzido no âmbito do trabalho da Fundap para o PMSS.

12 "(...)Em conjunturas marcadas por fortes processos de reforma social, como a que vivemos, as posições dos atores sofrem alterações rápidas, estando, portanto sujeitas a mudanças aparentemente não previsíveis no curto prazo"- cf. Marta Arretche e Helena Kerr do Amaral, in "A regulação na perspectiva das principais entidades representativas do setor de saneamento"(p. 5). Este texto também foi produzido pela Fundap para o PMSS.

onde características predominantes são deliberadamente ampliadas - é pelo menos razoável esperar que um certo número de municípios tome decisões próprias a curto prazo, e que as influências dessas vontades exerçam influência significativa sobre o conjunto do setor¹³.

Neste sentido, a flexibilização das formas de prestação de serviços que vem sendo defendida pelo Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) desde o início de sua preparação - como condição para a renovação do setor -, é menos um objetivo eleito arbitrariamente do que o plausível efeito das variáveis condições e precondições que informam o processo disperso de poder que está se instaurando.

Partindo-se desta moldura, e correndo-se, sempre, o risco de alguma simplificação, é possível compor um cenário, conforme o Quadro IV, em que são apontadas as diversas modalidades de prestação de serviços de saneamento - tanto aquelas em que se caracteriza claramente

13 Na verdade, estas decisões já vêm sendo tomadas. A propósito, vale a pena apontar cinco exemplos verificados no estado de São Paulo. O primeiro deles é a decisão do município de Diadema, vizinho a São Bernardo, na Região Metropolitana de São Paulo, em retomar o controle de seus serviços, retirando-os da concessionária estadual e atribuindo-os à sua própria companhia municipal recém-criada. No momento, este assunto transformou-se em contencioso a ser provavelmente deliberado pelo Judiciário. O segundo é o contrato assinado pela Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAEE) do município de São Carlos com empresa privada, para perfuração e operação de poço profundo, em regime de concessão de serviço precedida de obra pública. O terceiro é a abertura de processo de licitação para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Limeira, autorizada previamente pela Câmara Municipal, através de lei específica. O quarto é a audiência pública convocada pela prefeitura do município de Ribeirão Preto, para o último mês de julho, visando início de processo licitatório para apresentação de concepção de projeto e posterior construção de uma estação de tratamento de esgotos - na verdade, uma concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. Finalmente, a prefeitura de Biritiba-Mirim, município de aproximadamente 17 mil habitantes na área urbana e de baixa renda *per capita*, publicou recentemente edital para concessão da gestão dos serviços de saneamento, também previamente aprovado o processo por lei municipal.

o interesse local, como aquelas onde se torna necessária a organização supralocal -, que deverão se fazer presentes no futuro, com maior ou menor intensidade.

Nos casos caracterizados como de interesse local, as formas organizacionais mais prováveis para a prestação dos serviços deverão ser:

- Exploração direta pelo município

Esta possibilidade abrangerá, conforme o Quadro IV, duas alternativas básicas: departamento da administração centralizada ou autarquia municipal.

No caso atual dos municípios que não aderiram ao Planasa, especialmente os de pequeno porte, a forma de departamento já é largamente utilizada, e certamente continuará a sê-lo. A própria escala da demanda não favorece a adoção de uma organização mais independente para a assunção dos serviços. A outra opção é mais utilizada em municípios de maior porte, e dispensa o processo licitatório, desde que sua finalidade específica seja o desempenho das atividades de saneamento.

- Exploração por concessão

Neste caso, estão consideradas as possibilidades de prestação dos serviços por concessionária pública municipal, estadual ou regional e concessionária privada. Cada uma dessas formas organizacionais comportará, provavelmente, algumas variações.

Atualmente, há um certo número de municípios que possuem seus serviços operados por empresas públicas municipais, que detêm a concessão por adjudicação direta de contrato, à semelhança das con-

cessionárias estaduais. A legislação não dá abrigo a um prolongamento futuro deste procedimento, o que implica dizer que, findos os contratos atuais, será necessário processo licitatório, caso não seja adotada a opção de exploração dos serviços por departamento da administração ou por autarquia municipal¹⁴.

As concessionárias estaduais certamente continuarão gerindo serviços de interesse local, uma vez que um grande número de contratos assinados ainda na fase inicial do Planasa encontra-se distante de seu termo final e, além disso, não parece provável que haja uma generalizada vontade política por parte dos municípios, pelo menos de imediato, no sentido de uma ruptura contratual.

14

A versão anterior deste trabalho admitia que a criação de empresas públicas municipais dispensava a municipalidade do processo licitatório para a concessão dos serviços. No entanto, consulta feita pela Acqua-Plan ao professor Geraldo Santos Neves trouxe à luz uma interpretação diversa, adotada nesta nova versão do texto.

Segundo o parecer jurídico, “diferentemente das sociedades de economia mista e empresas públicas, a autarquia é pessoa jurídica de Direito Público, o que a reveste de autoridade pública e poder de polícia. As autarquias somente podem ser criadas por lei específica, que delimite o âmbito de sua competência. Assim, o município pode criar uma autarquia e atribuir-lhe a competência específica para o exercício dos serviços públicos de água e esgotos. O serviço, ao invés de ser prestado diretamente pelo município, seria prestado por outra pessoa jurídica de Direito Público. A diferença não é conceitual, mas meramente administrativa.

Assim, desde que a lei de criação outorgue a essa autarquia a competência para prestar esse serviços públicos, conceitualmente é como se o próprio município os estivesse prestando.

Daí que:

a) Não se pode dizer que a autarquia, criada com essa finalidade, seja concessionária de serviços públicos. A concessão se dá do ente público (município) para um ente particular (empresa privada, sociedade de economia mista e empresa pública). No caso de autarquia, é o próprio município que está prestando o serviço, apenas descentralizando-o;

b) Logo, não caberia falar em licitação, para permitir à autarquia a prestação dos serviços públicos. Cabe falar em lei especial municipal, atribuindo essa competência à autarquia por ela criada.”

É possível, no entanto, que em alguns estados um esforço de renovação das companhias resulte na criação de empresas regionais independentes, sem a participação acionária dos municípios. Esta possibilidade já vem sendo debatida no setor, freqüentemente associada à idéia de criação de uma *holding* (muito discutível, face a experiências similares dos setores siderúrgico e elétrico).

Outra alternativa, ainda na linha de criação de empresas regionais a partir da atual concessionária estadual, é a junção de esforços do governo estadual com os municípios, criando organizações de poder compartilhado. As duas últimas possibilidades poderiam ser exploradas à base da continuidade dos contratos de concessão ora em vigor.

As outras variáveis excluem o Estado. Uma hipótese é a expansão regional de uma empresa municipal de maior porte, assumindo a concessão dos serviços de municípios vizinhos - já aventada na prática, na região da bacia do Piracicaba, São Paulo. Isto corresponderia a estender para a área de saneamento relações de "satelitização" econômica que ocorrem em áreas conurbadas ou em processo de conurbação. Por esta hipótese, uma empresa municipal estável adquiriria um papel de desenvolvimento regional; ao mesmo tempo, sua estabilidade seria a garantia de que esta transformação se faria de maneira segura.

Outra hipótese é a consorciação de municípios em uma empresa regional - menos provável, pela ausência de uma força claramente condutora e avalista do empreendimento. De toda forma, em ambas as alternativas seria necessário enfrentar, em tese, o problema de uma licitação pública prévia, uma vez que implicariam, salvo melhor juízo, a celebração de novos contratos de concessão, sujeitos, como já se viu, a novas regras legais.

Naqueles casos em que o município optar pela licitação da con-

cessão de seus serviços de saneamento, deverá estar presente a empresa privada. Dados os procedimentos próprios às licitações públicas, e ainda a tendência presente no Substitutivo 202 - F¹⁵, organizações públicas não reúnem condições de competitividade semelhantes às daquelas de empresas privadas.

Finalmente, para algumas situações singulares - em particular em comunidades de pequeno porte e áreas rurais -, é razoável prever a hipótese de associações civis assumirem a gestão dos serviços sanitários, mais provavelmente por convênio com o poder concedente municipal.

Já nos casos de serviço de interesse supralocal, no âmbito do estado (Quadro IV), as formas organizativas não deverão variar, exceto pela possibilidade de concessão dos serviços, agora por parte do poder público estadual, mediante processo de licitação. Muito provavelmente, este será um importante nicho do setor a ser mantido pelas concessionárias estaduais - à base, bastante singular, de que para estes serviços especificamente supralocais não existem contratos de concessão em vigor, situação que pode, na prática, se prolongar indefinidamente.

Duas observações adicionais são necessárias sobre o Quadro IV.

Considerou-se exploratoriamente a possibilidade de constituição de uma unidade regional. Idealmente, isto poderia significar uma bacia hidrográfica e a forma que for encontrada para a sua gestão integrada. No entanto, este documento considera prematuro que possa se consolidar, em curto espaço de tempo, uma nova unidade geográfica dotada

15 O artigo 17, parágrafo único, do Substitutivo 202 - F (Capítulo V - Da Licitação) afirma textualmente: "Considerar-se-á também desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade."

Quadro IV

Titularidade e formas organizativas e regulação da prestação de serviços de saneamento

	Municípios
Serviços de interesse local	<p>Titularidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Captação, tratamento, adução e reservação e distribuição de água • Coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos
	<p>Forma de exploração (Sistema completo ou parcial)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direta <ul style="list-style-type: none"> - Deptº Administração Direta - Autarquia • Por concessão <ul style="list-style-type: none"> - Concessionária pública municipal - Concessionária pública estadual - Concessionária pública regional - Concessionária privada <ul style="list-style-type: none"> - Empresa privada - Associação civil
Serviços de interesse supra-local	<p>Titularidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distribuição de água • Coleta e afastamento parcial de esgotos
	<p>Forma de exploração (das funções das quais é titular)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direta <ul style="list-style-type: none"> - Deptº administração direta - Autarquia - Empresa administração descentralizada • Por concessão <ul style="list-style-type: none"> - Concessionária pública estadual - Concessionária pública regional - Concessionária privada <ul style="list-style-type: none"> - Empresa privada - Associação civil

	Unidade Regional	Estado	União
		<p>Titularidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assunção provisória dos serviços em caso extremo de incapacidade do município 	<p>Titularidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assunção provisória dos serviços em caso extremo de incapacidade do município e omissão do Estado
	<p>Forma de exploração (Sistema completo ou parcial, por concessão)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresa pública regional (ações do Estado e municípios) • Empresa pública regional (consórcio de municípios, com liderança de uma empresa municipal) • Empresa pública regional (consórcio de municípios) 	<p>Forma de exploração (Sistema completo ou parcial, por concessão)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresa pública estadual (CESBs) • Empresa pública estadual (com ação regional) (Sem participação dos municípios) 	<p>Forma de exploração</p> <ul style="list-style-type: none"> • A definir em cada caso específico. (Situações extremas)
		<p>Titularidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Captação, tratamento, adução e reservação de água • Afast. parcial, tratamento, disposição final de esgotos 	<p>Titularidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assunção provisória dos serviços em caso extremo de incapacidade de solução no âmbito do Estado e municípios envolvidos.
	<p>Forma de exploração</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresa pública regional (ações do Estado e municípios) • Empresa pública regional (consórcio de municípios, com liderança de uma empresa municipal) • Empresa pública regional (consórcio de municípios) 	<p>Forma de exploração (das funções das quais é titular)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direta - Autarquia • Por concessão - Empresa pública estadual - Empresa pública estadual (de ação regional e sem participação dos municípios) - Empresa privada 	<p>Forma de exploração</p> <ul style="list-style-type: none"> • A definir em cada caso específico

de organização político-administrativa própria, forte o suficiente para alterar não apenas o atual leque de opções de formas organizativas para a prestação dos serviços de saneamento, como a própria titularidade de alguns serviços.

Portanto, no caso do Quadro IV, a unidade regional constitui, apenas, a área de possíveis experiências concretas de junção de esforços de dois ou mais municípios, para resolver problemas de interesse comum. As opções de empresas regionais comentadas dependem, quando da operação de funções supralocais, pelo menos do consentimento do estado, que deve abrir mão da titularidade sobre os serviços. Na prática, isto já vem ocorrendo em vários locais, com adução de água tratada de um município para outro e acerto de tarifas entre as respectivas organizações municipais responsáveis pelos serviços, sem que haja qualquer questionamento acerca de titularidade.

Outro aspecto é a consideração da possibilidade extrema de incapacidade do município em continuar se responsabilizando pelas atividades de saneamento. Neste caso, uma hipótese é a sua assunção provisória pelo estado (que utilizaria a própria companhia estadual). No caso de omissão do estado, prevê-se a eventualidade da atuação da União, sendo que o instrumento de gestão provisória dos serviços deveria ser definido caso a caso.

