

8. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Tendo como base a avaliação das experiências internacionais dos capítulos precedentes, pode-se esboçar um quadro de referência global para definir a estratégia de modernização do setor de saneamento no Brasil.

8.1. Questões básicas

Dentro desse quadro se destacam e se inter-relacionam três grupos principais de problemas ou questões básicas:

1 - Aspectos institucionais, compreendendo, principalmente, aqueles relacionados com:

- Planejamento governamental e formulação de políticas públicas, com especial referência ao setor de saneamento básico e suas interfaces com os campos da saúde, da educação, da proteção ambiental, da habitação e do desenvolvimento urbano;
- Gerenciamento integrado de recursos hídricos, num sistema onde se inserem as políticas e atividades de saneamento básico;
- Reforma do Estado e, como parte da reforma, reestruturação do setor estatal e alternativa de privatização de serviços públicos;
- Regulação do setor de saneamento, abrangendo a fixação de regras gerais para a prestação dos serviços públicos, a criação do ente regulador e a definição de suas funções.

2 - Problemas de gestão, envolvendo formas e modelos de gerenciamento do setor, e considerando as diferentes alternativas de melhoria dos seus padrões de desempenho, seja mediante a reestruturação e a reforma administrativa do aparato estatal, seja através de sua transferência total ou parcial para a esfera privada.

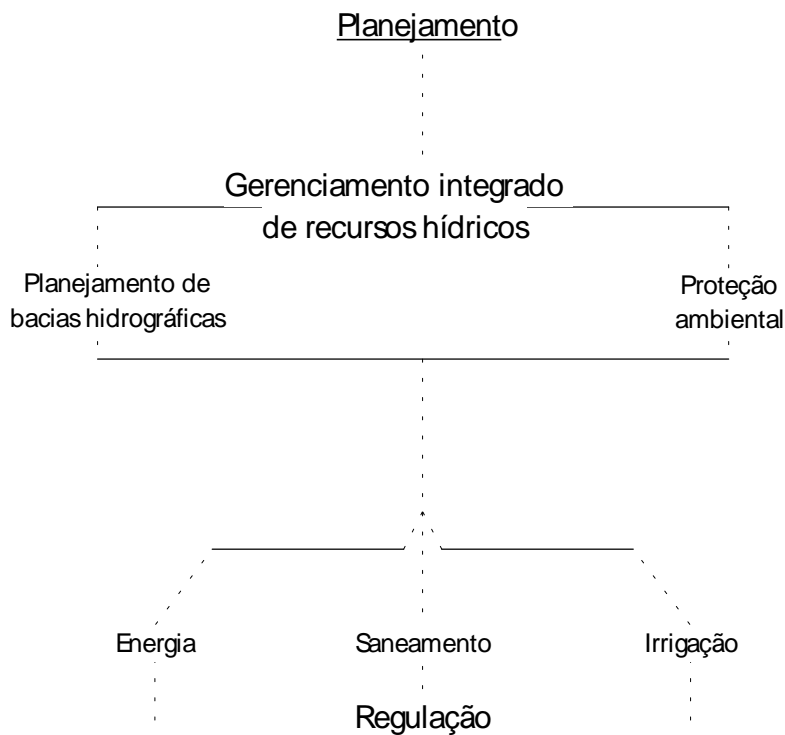
Poderíamos incluir, ainda, neste item, as questões de natureza tecnológica (que dependem principalmente de programas de planejamento, pesquisa e desenvolvimento), visando a redução dos custos dos investimentos e da operação dos sistemas, a adaptação dos soluções técnicas às condições e recursos locais, e a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços.

3 - Questões de financiamento (não incluídas no tema do presente trabalho), que dizem respeito às formas de mobilização de recursos para manutenção, modernização e expansão dos serviços, com vistas ao pleno atendimento das necessidades da população, dentro do horizonte de planejamento considerado.

Todos esses elementos estão inter-relacionados no diagrama da página ao lado, onde, entre os múltiplos usos dos recursos hídricos, foram destacados apenas - por conveniências simplificadoras - os de energia, saneamento e irrigação, ignorando os relacionados à navegação, controle de inundações, pesca, turismo e preservação da fauna.

A distinção entre planejamento e regulação parece-nos importante, porque esses termos são freqüentemente confundidos.

O planejamento é necessariamente transitório, dado que diz respeito a metas e objetivos que devem ser realizados em determinado horizonte de tempo. A regulação precisa ser permanente, constituindo um conjunto de regras estáveis que orientam a estruturação e o funcionamento de uma determinada área de serviços públicos.



No planejamento os resultados se sobrepõem às regras do jogo. Na regulação são as regras de jogo que prevalecem, pois é exatamente em função dessas regras que se obtêm os resultados desejados.

O planejamento pode ser geral e abrangente, abarcando a ação governamental e o sistema econômico, em sua totalidade sistêmica. A regulação econômica pode ter algumas diretrizes gerais. Mas ela somente se torna efetiva quando assume uma feição específica ou setorial, envolvendo a definição de parâmetros técnicos em nível de cada setor ou atividade considerada.

8.2. Os aspectos institucionais

Os aspectos institucionais relacionados, direta ou indiretamente, à área de saneamento básico foram examinados nos diferentes capítulos da primeira parte deste trabalho.

O capítulo 1 destaca a definição de competências e as normas gerais da ordem econômica da Constituição de 1988, que define a função do Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica” (art.174), caracteriza a natureza especial da intervenção governamental na atividade econômica, “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo” (art.193, caput) e prevê as hipóteses de exploração de serviços públicos de forma direta ou mediante concessão (art. 175).

No campo do gerenciamento dos recursos hídricos foram analisados a legislação do Código de Águas de 1934 (capítulo 2); o aparato governamental que, ao longo dos anos, implementou a política de águas do país, sob a égide do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), no capítulo 3; a experiência, ainda embrionária, do estado de São Paulo (capítulo 8); e a proposta de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos do país (capítulo 11), que consta do Projeto de Lei nº 2.794, de 1992, do deputado Fábio Feldman.

Na área específica de saneamento foi realizada, também, uma sumária revisão da experiência do Planasa (capítulo 5); da legislação sobre sistema de tarifas (capítulo 6); e do Projeto de Lei nº 199/93, que pretende instituir a Política Nacional de Saneamento (capítulo 9).

Finalmente, foi elaborado um rápido levantamento da legislação sobre temas direta ou indiretamente relacionados aos problemas de

saneamento, como os que dizem respeito ao combate à poluição; à proteção ambiental; política de saúde; irrigação; desenvolvimento urbano; defesa da concorrência; repressão ao abuso do poder econômico; proteção ao consumidor e desregulamentação (capítulos 7 e 12).

8.3. Planejamento e formulação de políticas públicas

A análise dos problemas de planejamento no Brasil extrapola os objetivos do presente trabalho. De qualquer modo, não se pode ignorar que, na última década, o sistema de planejamento brasileiro foi completamente esvaziado e desarticulado e que a situação atual continua a ser altamente insatisfatória, a despeito das múltiplas referências que foram feitas ao tema na Constituição de 1988.

O setor de saneamento básico foi particularmente prejudicado por esse retrocesso institucional. Depois da incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal, em 1986, e das sucessivas e equivocadas reformas administrativas realizadas a partir do governo Sarney, com extinção, recriação e transformação dos ministérios que, em diferentes momentos, cuidaram do assunto (Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ministério do Bem-Estar Social, Ministério da Ação Social), a área de saneamento foi relegada a um limbo institucional, perdendo suas fontes de financiamento e sofrendo os efeitos de uma grave descontinuidade administrativa.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 199, de 1993, analisado no capítulo 9 (parte 1 do presente trabalho), tem, pelo menos, a vantagem de instituir um locus institucional para a formulação de uma

política nacional de saneamento. Este locus institucional seria, no caso, o Conselho Nacional de Saneamento, que teria, entre outras atribuições, a de elaborar o Plano Nacional de Saneamento, de forma integrada com as políticas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano e rural.

Obviamente, existem dúvidas quanto à viabilidade operacional desse “Conselhão”, assim como quanto à possibilidade de haver qualquer progresso em termos de capacidade de formulação de políticas públicas sem um grande e persistente esforço de recuperação da capacidade de gestão do Estado brasileiro e de remontagem do seu sistema de planejamento.

Ainda no que concerne ao sistema de planejamento, merece atenção especial o projeto do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos que foi analisado no capítulo 11 da parte 1. Considerando a grande diversidade regional do Brasil, esse projeto prevê uma gestão descentralizada, a partir de Comitês de Bacias Hidrográficas, cuja implementação deverá permitir a construção gradual de todo o sistema de planejamento do setor.

Seriam criadas, em paralelo, Agências de Bacias Hidrográficas, empresas públicas que prestariam a assistência técnica e financeira necessária aos respectivos comitês, mas que teriam como função principal cobrar taxas pelo uso dos recursos hídricos e efetuar a administração financeira dos valores arrecadados.

O órgão central do sistema seria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, integrado por quatro Comitês de Bacias, sendo o primeiro um Comitê Intersetorial e os outros três os Comitês de Regiões Hidrográficas (um para a região amazônica, um para a região nordestina e outro para a região platina).

8.4. Conceito e implicações da reforma do Estado

O esvaziamento do sistema de planejamento nacional e a progressiva deterioração da capacidade de gestão do setor público estão, de certa forma, associados a uma visão distorcida e equivocada do que, entre nós, se tem chamado de reforma do Estado.

Tem-se confundido reforma do Estado com a destruição do aparato estatal, numa visão minimalista das funções do governo, que lamentavelmente inspirou as desastrosas reformas administrativas dos últimos anos, principalmente nos governos Sarney e Collor.

Urge colocar a questão nos seus devidos termos. O que muda com a reforma do Estado é a forma de atuação do governo. O Estado é insubstituível no cumprimento de determinadas funções. O seu campo de ação pode ser ampliado ou limitado, mas não podemos ignorá-lo ou destruí-lo. Ademais, existem diversas diversas formas alternativas pelas quais as funções do governo podem ser exercidas.

Nesse sentido, a reforma do Estado implica, de um lado, reduzir a intervenção do governo na área caracterizada como “empresarial” (que pode ser transferida para o setor privado) e, de outro, fortalecer a sua ação como agente regulador e normativo da atividade econômica e social e cumpridor das funções essenciais de governo.²¹

²¹ Ver o conjunto de estudos patrocinados pelo IPEA sobre reforma do Estado, compreendendo os temas de descentralização, desregulamentação e novas regulações, desestatização, contratos de gestão e concessões de serviços públicos (IPEA/ENAP/IBAM, Brasília, dezembro de 1994).

8.4.1. As razões da intervenção estatal

Para entender melhor o problema, no contexto da onda de pensamento neo-liberal que vem dominando o mundo nas últimas décadas e que, no Brasil, assume às vezes uma postura de revisionismo inconsequente, convém analisar as razões pelas quais o Estado intervém na órbita econômica e social.

Essa análise deve partir do reconhecimento de que o governo tem, pelo menos, três grupos de atividades bem diferenciadas:

- produção de bens públicos;
- correção de distorções de mercado, particularmente em função da existência de economias e deseconomias de mercado;
- intervenção direta em áreas consideradas estratégicas ou de interesse para o desenvolvimento do país, substituindo ou suplementando a iniciativa empresarial privada.

No primeiro grupo de atividades estão aquelas funções caracterizadas como específicas e próprias do governo em qualquer sistema político e econômico, e que dizem respeito à produção dos chamados bens públicos, como defesa e segurança, processo legislativo, administração da lei e da justiça, etc. Essas são atividades que não podem ser delegadas ao setor privado, dado que constituem a própria razão de ser da função governamental.

Em segundo lugar, o governo se sente obrigado a intervir na atividade econômica - diretamente ou via regulação - quando os mecanis-

mos de mercado não funcionam adequadamente.

Isso acontece quando os custos e benefícios privados não refletem adequadamente os custos e benefícios sociais, dada a existência de externalidades economias e deseconomias externas, ou seja, benefícios e custos para a sociedade que não são internalizados nas contas das empresas como custos e benefícios de mercado.

Um caso particular de intervenção governamental para neutralizar externalidades é o dos monopólios naturais, definidos mais adiante.

Em terceiro lugar, o governo precisa incentivar o desenvolvimento de áreas estratégicas e suplementar o esforço do setor privado, quando a escassez de recursos ou a debilidade da classe empresarial não asseguram o volume de investimentos considerado desejável pela sociedade.

Foi por isso que, na década de 40, o governo brasileiro tomou a iniciativa de implantar a Companhia Siderúrgica Nacional, que foi a primeira indústria de aço do país.

Se essa iniciativa não tivesse sido tomada (e ela exigiu, inclusive, uma ação política muito intensa junto ao governo dos Estados Unidos, principal financiador do projeto), dificilmente a classe empresarial da época teria condições de adotar uma medida semelhante.

Outras importantes iniciativas estatais foram patrocinadas nos campos da exploração de petróleo, das indústrias básicas (como álcalis e petroquímica) e na implantação de bancos especializados no fomento de desenvolvimento. Neste último caso, temos um exemplo típico de ação estatal supletiva ao esforço do setor privado.

É verdade que, no caso particular do Brasil, a intervenção governamental na atividade econômica foi muito além do que seria de esperar dessas três regras básicas de orientação da ação do Estado. E isso pode ser explicado em função de um conjunto de fatores de natureza

econômica, histórica e ideológica, como a nossa tradição mercantilista e corporativa, a influência do nacionalismo e do esquerdismo do pós-guerra e o impacto da acelerada inflação dos últimos 50 anos, que inviabilizou financeiramente muitos serviços públicos anteriormente explorados sob regime de concessão e induziu, também, a estatização de muitas atividades privadas.²²

8.4.2. Os monopólios naturais

Um caso particular de intervenção governamental é a que decorre da existência de monopólios naturais, particularmente nos setores de serviços públicos (utilities), como energia, transportes e saneamento básico.

Nessas atividades a organização econômica ou industrial do setor de saneamento básico tende a ser dominada por monopólios. A teoria econômica explica que em determinadas áreas, quando as economias de escala ou de escopo são significativas para uma ampla faixa de tamanhos alternativos, ou seja, quando o aumento da escala implica sempre uma redução de custo médio (não se observando, assim, deseconomias de escala relevantes), a tendência natural é a formação de um monopólio. Por isso, ele é chamado de monopólio natural.

Ainda que o setor seja estruturado, inicialmente, de forma competitiva, qualquer pequeno diferencial de eficiência ou de custos pode ter um efeito fortemente desestabilizador. A primeira empresa que conseguir ampliar sua faixa de mercado, com o deslocamento de algum competidor, terá dado início a um processo cumulativo de contínua

²² Ver Nilson Holanda, Administração de empresas estatais, notas de curso para altos executivos do Banco do Brasil, UnB/BB, Brasília, novembro de 1994.

ampliação do seu poder competitivo, que culminará com o seu domínio total do mercado. A ampliação da fatia de mercado permite uma baixa de custos, que, por sua vez, possibilita ganhar mais fatias de mercados, o que leva a custos ainda mais baixos e assim por diante.

O corolário desse imperativo econômico seria a necessária e inevitável estatização do setor, como ocorreu em muitos países e particularmente no Brasil.

Como conciliar, porém, essa realidade com a crescente insatisfação do cidadão com o peso e a ineficiência do aparato estatal e com a tendência moderna de “reinventar o governo”, aproveitando os mecanismos e instrumentos de mercado e executando amplos programas de desestatização e privatização, como se vem observando, atualmente, em todo o mundo?

É aqui que se coloca o problema da reforma do Estado, que pressupõe a transferência para o setor privado daquelas atividades da área empresarial (dando-se por cumprida a função de promoção estratégica anteriormente exercida pelo governo) e a reorganização das atividades de prestação de serviços públicos, tendo em vista duas alternativas básicas:

- reestruturação dos monopólios estatais, melhorando os seus padrões de desempenho e gestão, inclusive mediante adoção de métodos e processos de administração semelhantes aos do setor privado;
- privatização desses serviços, total ou parcialmente, sob regime de concessão, o que exigirá o fortalecimento da capacidade de planejamento e de regulação do governo.

8.5. O aparato de regulação no campo do saneamento

Seja qual for o modelo de reforma do Estado a ser adotado no Brasil, o grande desafio para a administração pública será estruturar um aparato de regulação capaz de orientar, disciplinar e supervisionar os serviços públicos prestados por concessionárias estatais ou privadas.

No campo do saneamento isso é particularmente complexo, porque, além de envolver a articulação entre os três níveis de governo (União, estados e municípios), exige a coordenação entre três grupos de agências: as de controle ambiental, as de gerenciamento integrado de recursos hídricos e as de saneamento propriamente dito.

No campo ambiental, a agência do governo federal é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), uma instituição que tende a delegar cada vez mais boa parte de suas funções de fiscalização aos governos estaduais e municipais.

No campo dos recursos hídricos, temos, de um lado, a experiência do DNAEE/MME, e, de outro, a proposta que consta do Projeto de Lei nº 2.749, do Deputado Fábio Feldman, sobre o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos do país (ver capítulo 11, parte 1).

O DNAEE tem uma experiência valiosa, mas sabidamente insuficiente, porque voltada quase que exclusivamente para o setor elétrico. Nos últimos anos vinha evoluindo para a montagem de um sistema de gerenciamento integrado de recursos hídricos, com base na experiência francesa, mas essa evolução foi abortada pela equivocada reforma administrativa do governo Collor, que desorganizou e enfraqueceu a instituição (ver capítulo 3, parte 1 - Aparato institucional do sistema de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil).

O Projeto de Lei nº 2.749/92 prevê a progressiva estruturação de um sistema de Comitês Integrados de Bacias Hidrográficas, além de um Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, como órgão central de todo o sistema.

Os Comitês seriam apoiados por Agências de Bacias Hidrográficas, constituídas sob a forma de empresas públicas, que teriam as atribuições de prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao respectivo Comitê, realizar estudos, elaborar propostas para decisão do Comitê e, principalmente, cobrar dos usuários taxas pelo uso de recursos hídricos, assim como administrar os fundos assim arrecadados.

Em nível nacional, o CNRH teria o suporte de uma Secretaria Executiva, que funcionaria como instrumento de apoio administrativo, técnico e financeiro de todo o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, tendo a seu cargo, entre outras atribuições, a elaboração das minutas do Relatório Nacional sobre a Situação dos Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Recursos Hídricos, para serem submetidos ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Presume-se que essa secretaria executiva substituiria o DNAEE ou resultaria de uma reestruturação deste.

Já no campo específico do saneamento o Projeto de Lei nº 199, de 1993, prevê a criação de um Conselho Nacional de Saneamento, que seria apoiado por uma secretaria executiva cujas funções seriam temporariamente exercidas pela Secretaria Nacional de Saneamento.

A experiência internacional mostra que, nesse particular, existem duas alternativas principais:

- atribuir a função reguladora a uma entidade da administração direta, ministério ou secretaria; ou

- delegar essa função a uma autoridade independente, com autonomia técnica, administrativa ou financeira.

No caso brasileiro, a deterioração das condições operacionais e da capacidade de gestão da chamada administração direta, no plano federal, indicam que a solução mais adequada seria a criação de uma Autoridade ou Superintendência Nacional de Saneamento, organizada como empresa pública, com autonomia administrativa e financeira (via vinculação de receitas oriundas de um percentual cobrado sobre as tarifas de água), para cumprir as funções básicas de regulação do setor, definidas no tópico seguinte.

Esse foi o modelo adotado na Argentina, com a criação do Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS); na Colômbia, com a Superintendência de Serviços Públicos Domiciliários; na Inglaterra, com o Office of Water Services (OFWAT); e no Chile, com a Superintendência de Serviços Sanitários (SISS).

Outros países, como a França, exercem essa regulação no contexto da administração direta tradicional, via ministérios do Meio Ambiente e da Saúde Pública.

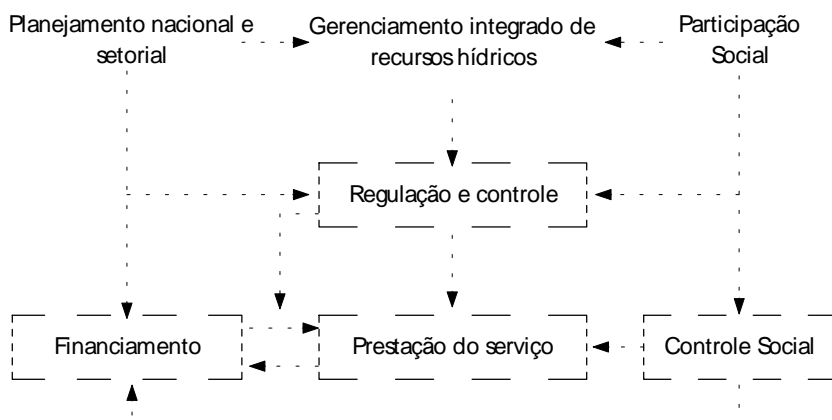
No nosso caso, não nos parece que essas funções possam ser exercidas de forma adequada por uma Secretaria Nacional de Saneamento, vinculada a algum ministério ou outro órgão da administração direta. Pode-se admitir a existência da Secretaria, atuando mais na área de planejamento e formulação de políticas, tendo, porém, uma existência praticamente nominal, sob a forma de uma *shell organization*, que se apoiaria basicamente na superintendência ou autoridade indicada.

O ideal seria que a superintendência e a secretaria fossem vinculadas a um Ministério de Desenvolvimento Regional e Urbano, como

foram os antigos ministérios do Interior e do Desenvolvimento Urbano. Na ausência desse ministério, ela poderia ser vinculada à Presidência da República ou a um Ministério de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

A Superintendência Nacional de Saneamento definiria o arcabouço básico do sistema de regulação e exerceria diretamente algumas funções essenciais que se julgasse conveniente manter como competência federal, mas a maior parte de suas tarefas executivas e de fiscalização poderia ser delegada aos estados e a municípios de maior porte.

Nessas condições, o modelo institucional do sistema de saneamento (com suas interfaces principais com outros sistemas) estaria organizado na forma do diagrama abaixo, onde se especificam, no plano superior, os níveis de planejamento, formulação de políticas e participação social, e, no plano inferior, as funções do sistema.



8.6. As funções e requisitos do sistema de regulação

Qualquer que seja o ordenamento institucional a ser dado ao setor, fica evidente a importância crucial da montagem de um adequado e eficiente sistema de regulação.

Pressupondo a existência de um ambiente de estabilidade macroeconômica e política, que assegure a manutenção e permanência das regras dos jogos, o sistema de regulação deve criar condições para garantir a manutenção e expansão dos serviços, a eficiência de sua gestão e o bem estar dos seus usuários. Isso implica a prévia definição de regras relacionadas com:

- organização, estrutura, administração e funções da entidade reguladora, no que diz respeito à supervisão e fiscalização dos contratos de concessão ou gestão, auditoria das empresas concessionárias, solução de conflitos, fixação de tarifas e, em articulação com os órgãos de planejamento do país, definição dos planos e diretrizes de ação para o setor;
- condições de licitação para concessão ou privatização dos serviços;
- formas de transferência ou leasing de ativos de propriedade pública e, neste último caso, condições para a sua devolução ao governo;
- características e hipóteses de centralização e descentralização

dos serviços (municipalização, por exemplo);

- competição entre empresas concessionárias, onde possível;
- obrigações contratuais para novos investimentos de manutenção e expansão dos serviços e especificação de suas respectivas fontes de financiamento;
- prazo da concessão e cronograma dos investimentos previstos;
- política de tarifas;
- política de subsídios, forma de concessão de subsídios e fontes de recursos para o seu custeio;
- padrões de qualidade dos serviços e critérios para avaliação do desempenho das empresas concessionárias;
- proteção dos direitos dos usuários.

O ente regulador, ou o órgão de planejamento, com a sua assistência, deverão definir os planos de expansão e modernização do setor, especificando, no caso de saneamento básico, os objetivos de cobertura das necessidades da população, em termos de abastecimento de água e esgotos, os padrões de qualidade dos serviços (compreendendo índices de produtividade física, eficiência financeira e operacional) e de satisfação dos usuários.

Na hipótese de abertura do setor para a participação da iniciativa

privada, via concessões, o ente regulador teria um papel fundamental na fixação das regras e no gerenciamento de todo o processo concorrencial para seleção das empresas concessionárias de serviços públicos.

Com efeito, antes de ser processada qualquer licitação, torna-se necessário definir, com precisão, algumas condições básicas, como:

- o plano de expansão, com especificação dos investimentos previstos, das fontes de financiamentos, dos critérios de projeções financeiras e dos padrões de qualidade a serem atingidos;
- o plano de tarifas e os critérios para a sua revisão;
- o contrato de concessão;
- o regulamento dos usuários;
- os estatutos da empresa concessionária;
- o levantamento dos ativos fixos.

8.7. Problemas de gestão

O segundo grande grupo de problemas diz respeito aos aspectos de gestão dos serviços de saneamento, envolvendo formas e modelos de gerenciamento do setor e considerando as diferentes alternativas de melhoria dos seus padrões de desempenho, ao longo de duas linhas principais de ação:

- reestruturação e reforma administrativa do aparato estatal;
- desestatização, com transferência total ou parcial para a esfera privada.

A primeira alternativa depende fundamentalmente da decisão política (extremamente difícil e, por isso, pouco viável) de erradicar os fatores que respondem pela ineficiência das empresas estatais.

Entre esses fatores se incluem a ausência de competição e de incentivos empresariais, a multiplicidade de objetivos, a complexidade dos processos produtivos, as dificuldades de medição e falta de incentivos individuais para a melhoria do desempenho, os procedimentos burocráticos, o excesso de controles formais e, sobretudo, o jogo de poder e as interferências políticas de natureza clientelista (ver Nilson Holanda, Administração de Empresas Estatais, UnB/BB, Brasília, novembro de 1994).

A despeito desses problemas particulares de administração pública, estarão as empresas estatais condenadas, inexoravelmente, à ineficiência? Parece-nos que não.

Estratégias, políticas, diretrizes, regras, procedimentos e processos podem ser estabelecidos visando criar condições para uma administração mais profissional, eficiente e responsável das empresas estatais.

Tudo depende de que sejam criadas condições e incentivos para que as empresas estatais sejam eficientes, o que implica, fundamentalmente, resolver problemas de três naturezas:

- institucional;
- organizacional;
- operacional.

Mesmo assim, reconhece-se que fazer essas reformas é extremamente difícil - particularmente em função das restrições de natureza política. Por isso, não se pode ignorar a alternativa da desestatização.

Uma vez estruturado um bom sistema de regulação, o processo de desestatização (um conceito mais amplo no qual se inclui a privatização, como uma de suas modalidades) pode levar em conta um grande número de alternativas, como as seguintes, que são analisadas de forma mais detalhada no tópico 8.10, mais adiante:

- privatização da gestão, através de um contrato de gestão ou de administração da empresa de serviços públicos;
- privatização parcial de segmentos dos serviços, num processo de terceirização que pode envolver manutenção, emissão e cobrança de contas, atividades de informática e processamento de dados, vigilância, etc.;
- leasing ou arrendamento das instalações, ficando a empresa concessionária responsável pela manutenção dos ativos e obrigada a devolvê-los em perfeitas condições de funcionamento, ao final do prazo do contrato;
- concessão ou franquia total ou parcial dos serviços; no primeiro caso, a empresa concessionária adquire os ativos públicos e se responsabiliza pelos novos investimentos; no segundo caso, o governo retém a propriedade dos ativos já existentes;
- combinações de todas as fórmulas mencionadas.

Nos tópicos seguintes analisamos, com maiores detalhes, essas duas estratégias alternativas.

8.8. A reestruturação dos monopólios estatais

A primeira estratégia seria manter os monopólios estatais, introduzindo, porém, reformas administrativas e institucionais que assegurassem a sua maior eficiência.

Essa estratégia pode estar baseada em preconceitos ideológicos e corporativistas, mas pode ter também um fundamento lógico e racional, no sentido de que, do ponto de vista econômico e administrativo, nenhuma empresa estatal precisa ser, necessariamente, ineficiente.

A própria experiência brasileira mostra que muitas empresas estatais cumpriram funções de importância fundamental para o desenvolvimento do país e conseguiram manter, durante muito tempo, padrões razoáveis de eficiência, embora os exemplos positivos, nesse campo, se tenham tornado cada vez mais raros, nos anos recentes.

Tudo depende de que sejam criadas condições para que as empresas estatais sejam eficientes, o que implica, fundamentalmente, separar com nitidez o nível de decisão política do nível de gestão operacional, fixar normas claras e transparentes de relacionamento entre a empresa, o governo e a sociedade, assegurar a estabilidade das regras do jogo e permitir flexibilidade e profissionalização de gestão.

A transparência de normas e diretrizes seria indispensável para permitir uma avaliação ponderada dos custos e benefícios das decisões políticas que afetassem a vida das empresas do Estado, assim como para caracterizar, com precisão, as responsabilidades pela tomada dessas decisões.

8.8.1. Neutralizando influências políticas

O problema está exatamente na dificuldade para conciliar a lógica política - que tem suas regras próprias - com a lógica econômica ou gerencial, mesmo porque, como diz conhecido economista brasileiro, parafraseando Pascal, a política tem razões que a economia desconhece. Infelizmente, o que se observa na prática (não apenas brasileira) é o que se pode chamar de lógica perversa da administração estatal, onde:

- a eficiência é punida e a incompetência premiada;
- o apadrinhamento e o corporativismo prevalecem sobre a profissionalização e a visão de serviço público;
- a burocracia e a rigidez normativa limitam a flexibilidade e agilidade de gestão;
- o conformismo e a mediocridade são privilegiados, em detrimento da inovação e da competência;
- e, de um modo geral, o jogo político da conciliação de interesses contraditórios se sobrepõe à exigência de fazer opções responsáveis e tomar decisões penosas, que são da essência da economia e da administração.

Por isso, a administração de empresas estatais freqüentemente se defronta com problemas de:

- alta rotatividade dos principais dirigentes e descontinuidade administrativa;
- politização da gestão, em detrimento da profissionalização administrativa e dos critérios técnicos de decisão;
- malversação de fundos;
- custos elevados e baixos índices de eficiência operacional;
- receitas insuficientes, desequilíbrios financeiros e dependência de transferências do governo para financiar investimentos ou até mesmo a operação dos serviços;
- má qualidade dos serviços e falta de respeito aos direitos dos usuários.

Analisando especificamente o problema do gerenciamento de recursos hídricos, Warren Wiessman Jr. identifica os seguintes problemas políticos:

- "os complexos problemas políticos precisam ser compreendidos, se quiser que as opções propostas (...) tenham alguma chance de serem postas em prática";
- os políticos definem os problemas em função dos seus interesses, são sensíveis às pressões de lobistas e freqüentemente "evitam tomar em consideração opções impopulares, fraudando re-

sultados, de modo a que nos conformemos com os seus pontos de vista";

- as fronteiras políticas restringem o gerenciamento dos recursos hídricos, particularmente quando eles tem dimensões regionais;
- as recomendações de comissões e comitês que tratam dos assuntos de recursos hídricos não raro são tendenciosas;
- "os políticos e as pessoas nomeadas por eles vislumbram o futuro apenas até a duração dos seus mandatos. Projetos de longo prazo ou soluções cujos benefícios só serão conhecidos depois de alguns anos não fazem parte do elenco das ações da maioria deles";
- "a maioria das companhias de água é dirigida por afilhados de grupos políticos, que servem para perpetuar os interesses daqueles que os nomearam" (in Gerenciamento de águas: desafios e oportunidades, tradução portuguesa de artigo publicado no Journal of Water Resources Planning and Management, vol. 116, nº 2, março/abril, 1990).

Observe-se que o autor está se referindo aos políticos dos Estados Unidos, mas este é um problema que certamente não nos é estranho, em um contexto de liberdade política e democracia atuante.

A política é um jogo de poder e seria desarrazoado esperar que as empresas estatais pudessem ficar à margem desse jogo, até mesmo fazendo o seu próprio jogo particular, seja de forma pro-ativa, numa

abordagem de planejamento estratégico, seja defensivamente, em função de uma visão própria de suas responsabilidades e de seus compromissos para com a sociedade, num exercício que pode rapidamente descambar para o corporativismo exacerbado e malsão.

O que os burocratas valorizam muitas vezes não é necessariamente um determinado objetivo social, mas o seu prestígio, a ampliação de sua esfera de poder e daí a tendência ao gigantismo das estatais.

Para alcançar esses objetivos, a sonegação de informações e a criação de verdadeiras “caixas pretas” são estratégias conhecidas.

Todavia, o aspecto mais deletério desse jogo de poder está geralmente no ambiente externo à administração pública: são as influências políticas espúrias, que potencializam as dificuldades naturais apontadas nos itens anteriores, subvertendo todos os critérios de eficiência, responsabilidade, competência, seriedade e isenção que são requisitos essenciais para uma gestão apropriada no setor governamental.

Mesmo assim, regras, procedimentos e processos podem ser estabelecidos visando criar condições para uma administração mais profissional, eficiente e responsável das empresas estatais.

Uma condição elementar para atingir esse objetivo é separar claramente os níveis de decisão política e decisão gerencial, o plano estratégico do operacional, definindo com precisão as responsabilidades e consequências da tomada dessas decisões.

Nesse particular, o Brasil tem uma experiência bastante positiva, especialmente naqueles setores onde existe uma certa complexidade tecnológica (e, em consequência, um mínimo de respeito pelos critérios técnicos, da parte dos políticos), como são os casos da Vale do Rio Doce, BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Telebrás, para citar apenas alguns exemplos.

8.8.2. Criando competição

O outro grande problema da ação estatal é que ela se desenvolve em um ambiente não competitivo, freqüentemente em regime de monopólio. Por isso, é interessante considerar as possibilidades de criação de mecanismos competitivos no contexto governamental. Nesse particular, podem ser consideradas as seguintes alternativas:

- competição comparativa - quando os monopólios estão separados por áreas geográficas distintas e podem ser estabelecidas comparações de determinados parâmetros para medir a eficiência relativa dessas empresas. Foi o que fez, por exemplo, a municipalidade de Paris, quando da concessão para administração dos serviços de saneamento da cidade. Foram outorgadas concessões para duas empresas, sendo uma para a margem esquerda do Sena (Lyonnaise des Eaux Dumez) e outra para margem direita (Compagnie Generale des Eaux). A competição entre essas duas empresas propiciou substanciais melhorias no nível de desempenho dos serviços. O percentual de perdas de água (unaccounted for water) caiu de 22% em 1987 para 12% em 1991.

A partir dessas comparações podem ser estabelecidos padrões para o setor, de acordo com o sistema que na Inglaterra se denomina yardstick regulation. No caso brasileiro, por exemplo, podemos admitir esse tipo de competição comparativa entre instituições como BNB e Basa, no campo bancário, DNOCS e Codevasf, na área de irrigação, Chesf e Eletronorte, na geração de energia, e entre companhias de comunicações e distribuição de energia, de âmbito estadual.

- instituição do princípio da contestabilidade (ou do contestable market), que corresponde à ameaça de não renovação do contrato de concessão, ao fim do seu prazo, se a empresa não atende aos padrões de desempenho fixados pelo governo. Esse modelo é também chamado de competição periódica, dado que se viabiliza, periodicamente, quando há licitação para renovação do contrato de concessão. Isso, porém, somente tem possibilidade de ser aplicado no caso de concessões ao setor privado.

- competição no mercado de capitais - quando a Inglaterra privatizou o setor de saneamento básico, primeiro transformou as empresas públicas em sociedades de capital aberto e depois vendeu as suas ações para o público. A idéia era que o mercado de capitais funcionasse como um regulador para estimular a eficiência das empresas. Aquelas que se revelassem menos eficientes seria prejudicadas pela baixa na cotação de suas ações e teriam maior dificuldade para levantar, no mercado de ações, os capitais necessários para financiar os seus investimentos.

- a criação de competição efetiva entre as empresas estatais, o que pressupõe o desmembramento dos monopólios em empresas menores, com atuações competitivas nos mesmos mercados ou em segmentos de mercados, separados geograficamente.

Esse último modelo seria o mais eficaz, mas implicaria a multiplicação de instituições governamentais e a estruturação de um eficiente aparato regulador e fiscalizador (no caso, com o fortalecimento da Secretaria de Empresas Estatais - Sest, da Seplan).

Nesse sentido, a multiplicidade de bancos estatais no Brasil constitui um exemplo típico das redundâncias protetoras de que nos fala Martin Landau, quando aceitamos uma aparente duplicação e superposição de estruturas administrativas ou produtivas.

Dizemos aparente porque essa duplicação tem, pelo menos, três objetivos muito claros:

- atender a clientelas diferenciadas ou realizar tarefas que parecem semelhantes ao observador superficial, mas que, na realidade, são bem diferentes para quem conhece o assunto em profundidade. Nesta hipótese, a superposição é, de fato, apenas aparente;
- eliminar monopólios e criar competição no setor governamental, multiplicando as opções de atendimento do cidadão e aumentando as oportunidades para a inovação e a criatividade no setor público;
- reduzir os riscos de um eventual colapso do sistema ou da empresa estatal que presta o serviço.

Infelizmente, no caso do saneamento básico, dada a condição de monopólio natural do setor, a aplicação dessa estratégia de criação de redundâncias protetoras torna-se difícil.²²

²² Ver Martin Landau, in *Otimismo e pessimismo nas instituições públicas: estratégias de administração para evitar as falhas*, Cendec; Estado e Planejamento: sonhos e realidade, Brasília, 1988).

8.9. As alternativas de desestatização

A segunda estratégia alternativa seria, portanto, a da desestatização e a privatização, mobilizando-se a iniciativa e os capitais privados e utilizando os mecanismos e instrumentos de mercado para um atendimento mais completo e eficaz de determinadas necessidades sociais.

Neste caso, deve ficar claro que o governo não se ausenta do setor, mas muda a sua forma de intervenção. Ele deixa de intervir diretamente, criando e operando empresas, e passa a atuar de forma indireta, como regulador e formulador de políticas.

Essa mudança não é fácil. Primeiro, porque a função reguladora é mais complexa que a gestão direta. Segundo, porque os políticos raciocinam mais em termos de decisões que geram benefícios imediatos, sob a forma de gastos e empregos, e têm pouca paciência com as abstrações e limitações da função reguladora.

E, terceiro, no caso brasileiro, porque temos pouca experiência no exercício dessa função, que exige uma burocracia altamente competente, com profissionais capacitados para atuar mais como policy makers do que como gerentes ou despachantes.

De qualquer modo, diferentes países vem examinando alternativas de privatização de sistemas de saneamento, sendo que a experiência mais concreta de que se dispõe até agora é exatamente a da Inglaterra, analisada nos capítulos precedentes.

Como já foi dito, para assegurar ganhos de eficiência essa privatização pressupõe a existência de regulamentação pública, e os contratos devem ser concedidos à base de um processo competitivo de licitações.

A delegação das atividades operacionais para o setor privado permite que o governo se concentre nas tarefas de formulação de poli-

ticas, planejamento e regulação. Se essa atividade for exercida de forma adequada, ela pode resultar em ganhos de eficiência.

Dado que os serviços de abastecimento de água são monopólios naturais, a competição nas operações no dia-a-dia é impraticável.

Assim, a competição periódica, ou seja, a competição por contratos para operar um sistema de saneamento ou realizar serviços específicos, pode ser usada como um substituto parcial para essa competição diária. Quanto mais frequentes forem os processos de licitação, tanto melhor, mas existe um custo de seleção do processo e também há necessidade de levar em conta a vida útil dos investimentos.

O abastecimento de água envolve externalidades, particularmente no que se refere a aspectos de saúde e ambientais, em função do que a intervenção governamental jamais pode ser totalmente excluída.

Por outro lado, a desestatização do setor exige a montagem de um sistema regulatório eficiente e isso requer não apenas capacidade técnica, mas também altos padrões éticos, apoio consistente e o mínimo de interferências políticas.

8.10. Modelos de desestatização e privatização

A avaliação da experiência internacional mostra que existem muitas formas alternativas de reestruturação e desestatização do setor de saneamento. Instituições internacionais, como o Banco Mundial, têm procurado avaliar as experiências desse tipo que vêm sendo implementadas em diferentes países da Europa, América Latina e África.

Thelma Triche, em seu artigo *Private Participation in Water Supply* (Infrastructure Notes, setembro de 1990), analisa diferentes alternativas de privatização de serviços de saneamento.

Existem quatro tipos básicos de privatização. O primeiro corresponde ao contrato de serviço em função do qual uma companhia pública de saneamento contrata uma empresa privada para executar determinadas operações, como leitura de medidores, emissão e cobranças de contas, manutenção das ligações domiciliares, operação das facilidades produtivas, treinamento e assistência técnica.

A companhia pública continua a ter a responsabilidade pelos investimentos e pela operação de todo o sistema, com exceção daqueles que foram contratados. A remuneração pode ser na base temporal, compreendendo um valor fixo e um acréscimo sobre custo (cost-plus), ou pode ser proporcional a determinados parâmetros. A duração dos contratos é geralmente de menos de cinco anos. As exigências são fixadas por uma autoridade central reguladora, enquanto as autoridades locais administram os contratos e fazem o monitoramento do seu desempenho.

A competição é relativamente fácil, porque os contratos não exigem investimentos por parte das firmas privadas. Temos, como exemplo, a companhia de abastecimento de água de Santiago, no Chile, que estimulou os seus funcionários a saírem da empresa e organizarem firmas privadas que competiriam por contratos de serviços. Esses contratos são concedidos pelo período de um ou dois anos, e isso permitiu melhorar a produtividade da companhia de saneamento.

No segundo tipo de privatização, o governo celebra um contrato de administração ou de gestão. Aqui o contratante tem uma presença maior, dado que assume a responsabilidade pela manutenção do sistema de abastecimento, tendo liberdade para tomar decisões gerenciais no dia-a-dia. A remuneração é geralmente proporcional a determinados parâmetros físicos, como, por exemplo, volume de água vendida ou número de ligações.

A empresa privada geralmente não assume risco comercial. Pode ser estabelecido um tipo de participação de lucros, em função do qual a firma privada assumiria parte do risco, mas isso não é muito comum.

Há necessidade de controle rígido dos parâmetros de manutenção, dado que o operador tem pouco incentivo para manter as instalações em boas condições. Como esses contratos não exigem grandes investimentos dos operadores, eles podem ser repetidos a cada cinco anos.

O terceiro contrato é o de leasing, em função do qual a firma privada aluga as facilidades de uma autoridade pública ou de uma empresa pública e assume a responsabilidade por sua operação e manutenção. O operador privado precisa financiar o capital de trabalho e substituir os componentes que têm vida econômica curta, mas não se responsabiliza por novos investimentos.

A remuneração é feita em função de uma taxa sobre a tarifa menos a taxa de aluguel das instalações. A duração desse tipo de arranjo é normalmente de seis a dez anos, havendo a possibilidade de renovação do contratante para até 20 anos.

Se bem administrado, esse tipo de contrato pode contribuir para uma melhoria da cobertura, aumento de produtividade, redução de custos e implementação de sistemas de cobrança eficientes, de modo a aumentar os lucros do operador privado. Todavia, as exigências de regulação são substanciais, mesmo porque, depois de conseguido o primeiro contrato, a competição é, provavelmente, mínima.

Esses tipos de contratos são muito usados na França e Espanha. Apesar de na França as três principais companhias controlarem 80% do mercado privado, esse sistema funciona bem. Contratos de leasing são usados também na Costa do Marfim e, mais recentemente, na Guiné.

O quarto modelo é o da concessão, em função do qual o conces-

sionário se compromete a financiar novos investimentos, além de prover o capital de trabalho. Esse é um tipo de concessão chamado BOT (Built, Operate and Transfer). A empresa privada se compromete a transferir os ativos fixos para o governo em uma data futura, sendo compensada pelo valor residual desses ativos.

Um tipo de concessão parcial é aquele em que se faz o aluguel das instalações existentes, mas o contratante se compromete a financiar os novos investimentos necessários.

As exigências de regulação são as mesmas do contrato de leasing. Mas, como na concessão o concessionário é o proprietário das facilidades, ele tem maior incentivo para mantê-las e é necessário menor monitoramento. O período de contrato depende da extensão dos novos investimentos. O prazo tem que ser compatível com o tempo necessário para a recuperação dos custos do capital inicialmente investidos.

Thelma Triche observa que, na privatização da Inglaterra, a competição periódica foi eliminada, esperando-se que as empresas privadas venham a ser pressionadas para operar de forma eficiente através do mercado de capitais, onde suas ações são transacionadas. Os preços serão regulados por uma comissão pública, mas isso tem sido criticado, porque não se prevê o mecanismo para repassar para os consumidores os ganhos de eficiência, o que seria o clássico papel da competição.

8.11. Uma agenda para a reforma do setor de saneamento do Brasil

Em função dos estudos elaborados pelo PMSS sobre a situação nacional e das pesquisas realizadas sobre experiências internacionais,

parece-nos que uma agenda de reestruturação e modernização do setor de saneamento no Brasil deveria contemplar uma sequência de etapas como as que se especificam adiante.

A primeira etapa deveria ser a tentativa de reestruturação e melhoria de eficiência do setor, ainda no âmbito da administração pública. Reestruturação organizacional, profissionalização gerencial, desenvolvimento de recursos humanos, aperfeiçoamento dos processos de planejamento e métodos de gestão, capitalização e equacionamento de passivos, revisão de estruturas tarifárias, redução de perdas e custos e melhoria de eficiência em todos os níveis são algumas providências que podem ser tomadas, de imediato, e que, na realidade, já vem sendo tomadas por algumas empresas.

Já nesta etapa alguns serviços poderiam ser terceirizados, e o governo poderia começar a experimentar a adoção de acordos de compromissos e contratos de gestão, formulados em torno de objetivos e metas claramente definidos, dentro de um horizonte de planejamento de médio prazo.

A segunda etapa compreenderia a criação do sistema regulatório, envolvendo o Conselho Nacional de Saneamento e a Superintendência Nacional de Saneamento, mencionada no item 8.5.

O ideal seria que, paralelamente, fosse implementando também o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, mas este é um problema mais complexo que, possivelmente, demandará mais tempo para ser resolvido, e a reforma do sistema de saneamento tem que ser implementada independentemente do progressos que forem obtidos nesse campo dos recursos hídricos.

Embora haja uma clara intenção de descentralizar o processo regulatório e de gestão do setor para o âmbito dos estados e municípi-

os, parece prudente iniciar a reforma sob a liderança do governo federal, que, por muito tempo, ainda reterá um papel importante em relação ao planejamento e ao financiamento dos investimentos em saneamento básico.

A terceira etapa corresponderia ao início do processo de desestatização, se for tomada uma decisão política nesse sentido. Nesse particular, a experiência que nos parece mais apropriada para o Brasil, pelo menos num primeiro momento e considerando apenas os aspectos de gestão, é a da França, analisada no capítulo 4 da parte 2.

O modelo francês tem enfatizado o objetivo de melhoria de gestão da ação do Estado, utilizando na administração dos monopólios estatais o contrato de gestão e na modernização do setor de saneamento os contratos de *affermage*.

O modelo francês caracteriza-se também pela sua descentralização e flexibilidade. A descentralização, como vimos, é um tanto relativa, dado que a França é um país unitário, e, embora os serviços de saneamento sejam administrados em nível municipal, grande parte das decisões relacionadas ao setor são tomadas em nível dos departamentos, que são unidades regionais do governo central.

A flexibilidade, porém, é uma característica que pode ser imitada. O sistema francês tem sido definido como uma “escada” onde a associação com parceiros privados pode começar em qualquer nível ou degrau, caminhando para cima ou para baixo, conforme o interesse das partes.

A mesma flexibilidade parece ser observada na Espanha, com sistemas de gestão direta, indireta e mista (gestão interessada).

O modelo inglês de privatização total tem sido seguido por alguns países, com a Argentina, mas os resultados finais desse processo ainda precisam ser avaliados.

No que diz respeito à regulação, a nossa opção seria pelo modelo inglês de agência regulatória independente, diferente do modelo francês, em que a regulação é uma função da estrutura ministerial tradicional.

No campo das tarifas e subsídios parecem bastante apropriados os modelos do Chile e da Colômbia, analisados nos capítulos 2 e 6.