

**SÉRIE MODERNIZAÇÃO
DO SETOR SANEAMENTO**

**SANEAMENTO:
MODERNIZAÇÃO
E PARCERIA
COM O SETOR
PRIVADO**

Ministro do Planejamento e Orçamento

Antonio Kandir

Secretário Executivo do Ministério do Planejamento

Martus Tavares

Secretária de Política Urbana

Maria Emilia Rocha Mello de Azevedo

6

**Diretora do Departamento de Saneamento
da Secretaria de Política Urbana**

Dilma Seli Pena Pereira

**Presidente do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada - IPEA**

Fernando Rezende

**Coordenador do Projeto de Modernização
do Setor Saneamento**

Luiz Antonio de Andrade Baltar

Equipe

Dilma Seli Pena Pereira

Luiz Antônio de Andrade Baltar

Marcos Thadeu Abicalil

Apresentação

Nas últimas décadas, a inexistência de uma política efetiva de saneamento se aliou a intensivo processo de migração do campo para as cidades para mergulhar o setor numa crise sem precedentes.

As marcas desse processo evidenciam-se no déficit de atendimento em todo o País, nas dificuldades de financiamento e na comprovada ineficiência na prestação de serviços. Soma-se, ainda, a este quadro, a inadequação do desenho institucional e do marco regulatório, sem os quais, evidentemente, as boas soluções não têm por onde fluir.

Como sair da crise e redirecionar o setor para a capacitação e eficácia no atendimento da demanda nacional? Eliminar os déficits que hoje fazem cair os índices de qualidade de vida da população? Esta tem sido a grande tarefa sobre a qual se debruçam a Secretaria de Política Urbana e seu órgão específico para o setor - o Departamento de Saneamento.

Este documento representa um instrumento para a reflexão de todos aqueles que estejam dispostos a trabalhar pela recuperação

do setor saneamento no Brasil. A parceria, com outros agentes na sociedade, é fundamental. A cargo, exclusivamente, do Estado nas últimas duas décadas, o modelo centralizado exauriu-se totalmente, apesar do significativo aumento da cobertura dos serviços que proporcionou.

Hoje, conforme apontam os estudos aqui reunidos, abrem-se novas perspectivas para a modernização e o aperfeiçoamento do setor, por meio de parcerias entre todos os níveis de poder - federal, estaduais e municipais -, com as comunidades e com o setor privado, onde se revelam promissores os potenciais de investimentos e de agilização dos serviços.

Maria Emilia Rocha Mello de Azevedo
Secretária de Política Urbana

Sumário

1. O saneamento no Brasil	9
1.1. O perfil do déficit	10
1.2. A ineficiência na prestação dos serviços	11
1.3. As dificuldades de financiamento do setor	14
1.4. O arcabouço institucional	16
1.5. A modernização do setor saneamento: a regulação pelo poder público	17
1.6. A Política Nacional de Saneamento - PNS	20
2. A participação da iniciativa privada no setor saneamento	33
2.1. Oportunidades de participação privada	38

1. O saneamento no Brasil

A crise do setor saneamento no Brasil pode ser resumida em quatro pontos:

- déficit de atendimento;
- dificuldades de financiamento dos operadores públicos;
- ineficiência na prestação dos serviços; e
- inadequação do desenho institucional e do marco regulatório.

Nas duas últimas décadas, apesar dos inconvenientes de um modelo centralizado e rígido carecedor de mudanças profundas, logrou-se aumentar significativamente a cobertura dos serviços de abastecimento de água.

Mesmo assim, os déficits ainda são muito altos, sobretudo no que tange o esgotamento sanitário e a coleta e tratamento de lixo, como mostram os números relativos às cidades brasileiras:

- 14 % da população urbana ainda não tem acesso ao abastecimento público de água;
- apenas 49 % da população é atendida com serviços de coleta de esgotos e é muito baixo o volume de esgoto tratado, significando que mais de 50 milhões de pessoas nas cidades brasileiras não estão sendo atendidas por sistemas públicos de esgotamento sanitário.

Para garantir a toda a população urbana os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, até o ano 2010, serão necessários investimentos superiores a R\$ 40 bilhões, ou seja, mais de R\$ 2 bilhões por ano.

1.1. O perfil do déficit

Os atuais índices de atendimento mostram que as maiores carências situam-se nos estratos sociais de renda mais baixa, conforme indicam os números a seguir:

QUADRO I - DEMANDA NÃO ATENDIDA POR FAIXA DE RENDA

FAIXA DE RENDA	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	COLETA DE ESGOTOS
0 a 2 s.m.	38%	59%
mais de 10 s.m.	1%	9%

FONTE: Censo 1991, IBGE.

A inequidade na oferta dos serviços também se verifica quando se comparam os índices de atendimento das diferentes regiões. Os dados do Quadro II espelham essas disparidades:

QUADRO II - DISTRIBUIÇÃO DA COBERTURA POR REGIÃO

SERVIÇO	BRASIL	N	NE	SE	S	CO
Ab. Água	86,34	67,47	78,26	93,53	90,62	79,71
Col. Esgotos	49,01	1,72	13,22	70,45	17,85	33,27
Col. Lixo	78,67	54,81	63,72	86,99	87,29	76,20

FONTE: Censo 1991, IBGE.

É importante notar que esses dados não refletem a efetiva cobertura dos serviços, na medida em que não registram interrupções no abastecimento, cuja frequência não é desprezível. As falhas são ocasionadas, entre outras causas, por problemas de sazonalidade climática, insuficiência de produção e falhas de distribuição, bem como por elevadas perdas e desperdícios. Afetam grande parcela da população, especialmente nas áreas periféricas e regiões mais pobres.

Esse quadro de carências não explicita outros aspectos importantes do problema:

- o grau de deterioração dos sistemas;
- a qualidade dos serviços prestados;
- o reconhecimento e o respeito aos direitos dos usuários; e
- a preservação e conservação dos recursos hídricos.

•

Na medida em que os maiores déficits situam-se nas camadas com menor capacidade de pagamento e nas regiões mais pobres, o desafio da universalização torna-se ainda mais complexo.

A falta de sistemas de coleta e tratamento de esgotos constitui-se num dos problemas urbanos mais graves da atualidade no Brasil. A degradação das condições ambientais urbanas, que prejudica a qualidade de vida e compromete a base econômica, é uma evidência alarmante de que providências urgentes precisam ser tomadas, inclusive na viabilização de recursos financeiros.

1.2. A ineficiência na prestação dos serviços

Um aspecto característico do estado atual da prestação dos serviços de saneamento é a ineficiência.

É possível comparar alguns indicadores de eficiência entre países com serviços prestados por operadores públicos ou privados, relacionando-os com a renda per capita. Em relação ao Chile, por exemplo, onde 93% da população é abastecida por agentes públicos,

o Brasil apresenta desvantagem significativa.

A ineficiência refletida nos indicadores onera o serviço público e, mais ainda, os usuários, especialmente os mais pobres, com rendimento menor que a renda *per capita* - justamente o estrato social que concentra o maior número de pessoas não atendidas pelos serviços de saneamento.

As comparações com outros países mostram ineficiência, em especial seu reflexo econômico, quando se observa a quantidade de água que pode ser comprada pelo valor correspondente a cada renda *per capita* nacional.

QUADRO III - SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA:
ALGUNS PARÂMETROS DE EFICIÊNCIA¹

PAÍS	TARIFA MÉDIA (US\$/M ³)	COBERT. DE ÁGUA (%)	ÍNDICE DE PERDAS (%)	DESP. C/ PESSOAL/ DESP. OPERAC. (%)	Nº DE EMPR. POR 1.000 LIG.	RENDA PER CAPITA (US\$)	CAPAC. DE COMPRA DE ÁGUA (M ³ /ANO)
BRASIL/96	0,66	86	45	60	6,5	2.930	4.440
CHILE	0,36	86	29	nd	2,1	3.170	8.805
INGLATERRA	0,82	100	28	38	1,7	18.060	22.024

As operadoras públicas brasileiras praticam tarifas que se comparam às de países desenvolvidos, porém não têm capacidade de investimento compatível com a necessidade de redução dos déficits

¹ Os dados referentes ao Brasil são da versão preliminar do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 1995 da SEPURB/ PMSS. Os dados referentes ao Chile foram retirados de Dianderas, A., BIRD, 1994. Os referentes à Inglaterra constam em Moynihan, C., Mendoza, 1993. Os dados referentes a renda *per capita* e cobertura dos serviços de água são do World Development Report, BIRD, 1993.

de cobertura. Cobrando tarifas próximas do Primeiro Mundo, mantêm serviços em padrões de Terceiro.

Tal fato decorre, em parte, de custos muito elevados, devido, sobretudo, à ineficiência operacional. O peso relativo dos gastos com pessoal e o número de empregados por 1.000 ligações de água contribuem significativamente para esses altos custos (Quadro III).

Ainda no mesmo quadro, é possível verificar que a média das perdas de faturamento das operadoras brasileiras são da ordem de 45%, valor extremamente elevado. Considerando que o faturamento das companhias estaduais, observado no ano de 1995, atingiu R\$ 5,1 bilhões, uma redução desse índice de perdas para 25% resultaria numa disponibilização de recursos correspondente a cerca de R\$ 1,0 bilhão por ano.

Esse valor é superior à média anual de investimentos em água e esgotos no período do PLANASA (cerca de US\$ 530 milhões por ano) e representa aproximadamente 40% da necessidade de recursos para investimento nos próximos anos. Tal cenário coloca a questão da eficiência como requerimento essencial para a universalização do atendimento pelos serviços de água e esgotos.

A diminuição da perda de faturamento também contribuirá para ampliar a capacidade de cobertura dos custos dos serviços por meio de recursos gerados na própria atividade, através da tarifa, e viabilizará uma parte importante do financiamento dos investimentos necessários e urgentes.

Mesmo com a melhoria do desempenho das operadoras, não se pode ainda desconsiderar a necessidade de aporte de recursos fiscais para assegurar o acesso de toda a população aos serviços essenciais de saneamento. A realidade nacional de distribuição da renda e o próprio nível da renda média, além do grande número de pequenos municípios (67% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes), onde as possibilidades de subsídio na tarifa são mais limitadas, demonstram essa necessidade.

1.3. As dificuldades de financiamento do setor

Entre os fatores mais importantes da crise do financiamento para ações de saneamento, destacam-se o esgotamento das possibilidades do setor público como único financiador dos investimentos necessários e a baixa capacidade de endividamento e de pagamento dos agentes atuantes no setor.

A grande maioria dos estados e municípios responsáveis pela operação dos serviços não reúne condições de suportar suas obrigações financeiras. O descontrole dos gastos dos estados e municípios contribuiu para que o déficit público atingisse 4,95% do PIB, em 1995. A dívida total dos estados ultrapassou a marca dos US\$ 100 bilhões, crescendo mais de US\$ 10 bilhões ao ano.²

² The World Bank, BRAZIL STATE DEBIT: CRISIS AND REFORM, Washington, 1995, Mimeo.

Os fundos públicos são incapazes de, sozinhos, atender a demanda dos investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento. Nem mesmo os recursos disponíveis estão sendo integralmente aplicados, em decorrência tanto das dificuldades financeiras dos operadores públicos, estados e municípios, quanto da inexistência de projetos.

Exemplo dessa situação é a atual incapacidade das operadoras de utilizar recursos provenientes do FGTS. No período 95/96, somente cerca de 46% dos recursos disponíveis foram contratados. Este fato é, sobretudo, conseqüência das dificuldades referidas no parágrafo anterior.

Da mesma forma, os empréstimos internacionais têm seus desembolsos comprometidos pela dificuldade das operadoras, dos estados e dos municípios em alocarem os recursos necessários às contrapartidas estabelecidas nos programas de financiamento.

Um outro aspecto essencial para equacionar o financiamento das ações de saneamento é a capacidade de geração de recursos na própria atividade de prestação dos serviços, por meio da tarifa. As tarifas não refletem a realidade dos custos de cada serviço e, por outro lado, tais custos são mais elevados do que seria razoável.

De fato, o desconhecimento dos custos econômicos de cada serviço e a falta de critérios técnicos adequados no cálculo das tarifas são obstáculos importantes à sustentação econômica e financeira da atividade de prestação dos serviços.

Finalmente, há que se destacar o desafio de financiar a prestação dos serviços de água e esgotos para as camadas mais pobres da população. Esse desafio exige, em determinados casos, o aporte de recursos não onerosos.

Por outro lado, a utilização desses recursos também se justifica pela importância ambiental dos serviços de esgotos sanitários, especialmente o tratamento de efluentes.

Mesmo nos países desenvolvidos e com melhor distribuição de renda, recursos fiscais são aplicados nos investimentos em sistemas de esgotamento sanitário.

1.4. O arcabouço institucional

A promoção de ações de saneamento enquadra-se constitucionalmente como atividade de responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Todos os serviços de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta/destinação de resíduos sólidos) que envolvem exclusivo interesse local são da competência municipal, nos termos da Constituição Federal.

Entretanto, quando esses serviços atendem a mais de um município, entende-se que a competência é do estado federado, uma vez que a titularidade material desses serviços de interesse comum não é de cada município e tampouco existe instância de Poder Público entre o município e o estado.

Esse não é um ponto de vista unanimemente aceito, embora seja defendido, com base em argumentos consistentes, por um número expressivo dos profissionais que têm se dedicado ao estudo dos problemas de saneamento no país.

Em face dessas controvérsias e de outros fatos atinentes à prestação dos serviços de saneamento, o MPO está analisando legislações complementares à Constituição Federal e à Lei de Concessões. Também estão sendo discutidas, como sugestão para as unidades federativas, propostas de legislação estadual referentes à criação de entidades de regulação.

Atualmente, a prestação dos serviços de saneamento está predominantemente centralizada nas 27 concessionárias estaduais, responsáveis pelo atendimento de 74% da população servida por sistemas de abastecimento de água em todo o país (mais de 3.500 municípios). Os demais municípios (cerca de 1.300), inclusive aqueles assistidos pela Fundação Nacional de Saúde - FNS (aproximadamente 300), respondem praticamente por todo o restante do atendimento, uma vez que a participação de empresas privadas é muito discreta.

No esgotamento sanitário, cuja cobertura é muito inferior à do abastecimento de água, a participação dos municípios é muito relevante, respondendo por 70% dos serviços atualmente prestados.

1.5. A modernização do setor saneamento: a regulação pelo poder público

Nas últimas duas décadas, a União foi a responsável pela formulação e implementação da política de saneamento, através do BNH e dos instrumentos institucionais e financeiros do PLANASA e do SFS. O esgotamento desses instrumentos e o reordenamento constitucional de 1988, aliados à crise fiscal do setor público, apontam para a necessidade de mudança.

Estados, municípios e concessionários devem assumir mais responsabilidades na prestação dos serviços, enquanto à União cabe o papel de formuladora da política e de articuladora das ações

interinstitucionais, através de programas de investimento e financiamento, inclusive ações compensatórias.

Os três níveis de governo e os concessionários devem assumir responsabilidades no aporte de recursos para o financiamento da atividade.

O Art. 175 da Constituição Federal e a Lei 8.987/95 definiram uma importante alteração institucional no campo da prestação dos serviços públicos: a obrigatoriedade de se licitar as concessões em caráter precário, bem como nos casos em que os contratos estejam vencidos ou em vigor com prazo indeterminado.

Essa alteração estabelece um cenário de flexibilidade na prestação dos serviços, possibilitando a entrada de novos agentes, públicos ou privados, com o que poderá haver maior competitividade, inclusive pela comparação de desempenhos.

Estabelecem, também, os elementos básicos e indispensáveis para a constituição de marcos regulatórios para a prestação dos serviços públicos concedidos, tais como:

- a obrigação de prestar serviços adequados e que satisfaçam plenamente os usuários;
- tarifas refletindo custos eficientes;
- previsão de revisões e reajustes tarifários;
- parâmetros de qualidade dos serviços;
- direitos e obrigações dos usuários; e
- sistemas de fiscalização e controle, incluindo a obrigação do estabelecimento de órgãos técnicos para exercê-las.

É fundamental que o poder público se organize para regular e controlar as concessionárias às quais delegue a prestação de serviços de saneamento, uma vez que essa atividade constitui um serviço público essencial prestado em regime de monopólio. Essa necessidade existe, na medida em que, com raras exceções, os serviços são prestados por concessionárias - entidades de direito privado (companhias de economia mista estaduais e empresas municipais) - regidas pela lei das sociedades anônimas.

Atualmente, inexistente o controle do poder concedente sobre as concessionárias; muitas vezes, sequer existe um contrato de concessão.

Diferentemente dos setores de energia elétrica e telecomunicações, nos serviços de saneamento o poder concedente é exercido pelos municípios e, em alguns casos, pelos estados. As mudanças terão que ser, portanto, promovidas nesses níveis de governo. Cabe à União estabelecer diretrizes gerais e apoiá-los na realização dos estudos indispensáveis para que as mudanças ocorram, sem colocar em risco os resultados positivos alcançados nas duas últimas décadas.

A ausência de instrumentos apropriados de regulação dos serviços de saneamento e a deficiente capacitação de estados e municípios para o exercício do controle sobre os concessionários, fragiliza as relações entre o concedente, o concessionário e os usuários, o que condiciona e restringe o interesse da iniciativa privada em investir nesse setor e em participar da prestação desses serviços.

Estados e municípios precisam estabelecer os instrumentos institucionais necessários à regulação e controle dos serviços concedidos de saneamento, incluindo-se nesses instrumentos os órgãos técnicos responsáveis por estas atividades.

As diretrizes em discussão no âmbito da SEPURB são parte desse esforço de regulamentação, o que permitirá a modernização dos agentes públicos e viabilizará a participação do setor privado nessa atividade, garantindo, ao mesmo tempo e sempre, o interesse público.

1.6. A Política Nacional de Saneamento - PNS

Objetivando viabilizar o atendimento da demanda da população brasileira, o governo federal tem como opção estratégica para a elevação do nível de eficiência dos prestadores de serviços, a articulação dos esforços públicos e privados para promover a reorganização e modernização do setor, utilizando-se de instrumentos financeiros, institucionais e de gestão.

Para apoiar as mudanças que se fazem necessárias, o governo federal conta com os seguintes instrumentos:

- linhas de financiamento com recursos do FGTS;
- linhas de financiamento para projetos específicos, com recursos originários de empréstimos externos;
- recursos do orçamento fiscal vinculados a ações compensatórias; e
- prestação de assistência técnica aos estados e municípios, voltada para:

- constituição de marco regulatório e criação de entes de regulação;
- elaboração de projetos estaduais e municipais de modernização e investimentos; e
- abertura do setor à iniciativa privada, tanto para ampliar a eficiência e a competitividade como para atrair investimentos.

O *Projeto de Modernização do Setor Saneamento - PMSS* é o principal instrumento para a execução da PNS, especialmente no que concerne a:

- reorganização da prestação dos serviços;
- redução de custos; e
- regulação.

A seguir são indicadas as principais ações na implementação do Projeto de Modernização do Setor Saneamento.

a) Estudos e pesquisas

Quantidade: mais de trinta estudos e pesquisas já foram elaborados, ou estão em elaboração.

Executores: equipes de consultores vinculados a universidades, organizações não-governamentais e empresas de consultoria.

Objetivos: produção de diagnósticos e proposições para a modificação da situação vigente, além de subsidiar a elaboração das propostas da Política Nacional de Saneamento, cujas linhas gerais foram explicitadas para a sociedade, pela primeira vez, em setembro de 95, pela SEPURB, no Congresso Nacional da ABES - Associação Brasileira

de Engenharia Sanitária e Ambiental.

Resultados: publicação, em oito volumes, da primeira parte da *Série Modernização do Setor Saneamento*, já divulgada pelo MPO.

Situação: além da publicação de trabalhos, a divulgação das propostas do governo federal para o setor saneamento tem sido realizada pela SEPURB em inúmeros congressos, seminários, *workshops* e palestras promovidos por entidades do setor (ABES, AESBE, ASSEMAE), universidades, prefeituras municipais e governos de estado, sindicatos e federações nacionais laboriais, patronais, de classe e outras entidades da sociedade civil, tais como, por exemplo, o IBAM e a FASE.

b) Assistência técnica a estados, municípios e concessionários públicos

Objeto: prestação dos serviços e o exercício, pelo Poder Concedente das funções de regulação e controle.

Objetivos: o objetivo geral é a reforma do setor, visando a maior eficiência na prestação dos serviços, de modo a que se possa viabilizar a sua universalização com qualidade e preços adequados. Nesse sentido, é imprescindível divulgar os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Saneamento, para:

- criar um ambiente de valorização da qualidade, da competitividade e da eficiência;
- alterar conceitos e posturas de gerenciamento dos serviços, visando a modernização dos agentes públicos operadores;

- fortalecer institucionalmente o Poder Público e criar os instrumentos necessários à regulação e ao controle da prestação dos serviços;
- estimular a criação de mecanismos de combate ao desperdício e perdas de faturamento;
- estabelecer novos conceitos e métodos de cálculo de tarifas sob as óticas econômica, financeira, social e de engenharia.

Para concretizar tais objetivos, onze projetos específicos atendendo estados e municípios já estão em desenvolvimento:

Projeto I - Estado do Rio de Janeiro

Objetivo: definir o modelo de gestão dos serviços de água e esgoto no estado (agentes participantes; transformações a serem realizadas na concessionária estadual, inclusive a redefinição de suas funções; relações entre os diversos agentes e destes com o poder concedente, etc.) e o marco regulatório (conjunto de leis, normas, regulamentos, modelos de edital e contratos, bem como a criação de entidade de regulação e controle, definindo sua constituição, funcionamento, relações de dependência com o governo, fontes de financiamento, etc.).

Situação: em fase final de elaboração por um consórcio constituído por consultora francesa e escritório de advocacia brasileiro.

Projeto II - Estado do Pará

Objetivo: apoiar o governo do estado na decisão quanto ao novo modelo de gestão e regulação, na definição da estratégia de transição e na preparação de elementos técnicos para a licitação dos serviços da região metropolitana de Belém (se for essa a decisão do

governo, ao final da primeira fase do trabalho), bem como na implementação dessas decisões.

Situação: foram elaborados, pela equipe de consultores do Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), levantamento e projeções financeiras baseadas em metas estabelecidas em conjunto com o governo do estado; um modelo de contrato de gestão (governo/concessionária estadual), separando desde logo os controles relativos à região metropolitana dos demais sistemas do estado; um projeto de lei criando a entidade de regulação e controle estadual.

Projeto III - Estado de Mato Grosso

Objetivo: estudos de gestão e regulação semelhantes ao Projeto I - Rio de Janeiro. Neste caso há decisão explicitamente manifestada pelo governador do estado, no sentido de os municípios participarem ativamente dessas transformações.

Situação: foi elaborado, pelos consultores do PMSS, um diagnóstico da situação dos serviços administrados pela concessionária estadual; encontram-se em fase inicial os estudos de gestão e regulação, após a seleção de um consórcio de consultores liderado por uma empresa internacional e com a participação de consultores jurídicos e de engenharia brasileiros.

Projeto IV - Município de Recife (PE)

Objetivo: elaborar novo modelo de gestão dos serviços de esgotos sanitários da cidade e definir marco regulatório, considerando especialmente questões como as interferências entre os concessio-

nários dos serviços de água e de esgotos e a cidade e a região metropolitana.

Situação: dois trabalhos estão em elaboração. O primeiro, por uma consultora local, para o estudo relativo ao modelo de gestão; o segundo, para o marco regulatório, conduzido por um consórcio liderado por empresa consultora sediada nos Estados Unidos, com escritório no Brasil, e com a participação de consultores jurídicos e de engenharia brasileiros.

Projeto V - Município de Angra dos Reis (RJ)

Objetivo: modelo de gestão e marco regulatório para os serviços de saneamento básico.

Situação: elaborado estudo por empresa consultora nacional. No momento a SEPURB está apoiando a prefeitura para a implementação das transformações necessárias e do marco regulatório.

Projeto VI - Estado de São Paulo

Objetivo: definição do marco regulatório, uma vez que o governo do estado já decidiu o modelo de gestão (regionalização da concessionária estadual; participação do setor privado em subconcessões, especialmente BOTs³; novas relações com os municípios concedentes).

³ BOT - Build, Operate and Transfer - Modalidade de participação do setor privado pela qual o poder concedente mantém o controle do sistema.

Situação: no mesmo estágio do Projeto III - Mato Grosso. O consórcio de consultores selecionado, é liderado pela mesma empresa que realiza o trabalho de regulação para a cidade do Recife e conta com consultores jurídicos e de engenharia do estado de São Paulo.

Projeto VII - Estado do Rio Grande do Sul

Objetivo: propor modelo de gestão e marco regulatório.

Situação: foram elaborados termos de referência, lista curta de consultores e enviadas as cartas-convite, estando prevista a entrega de propostas para a primeira semana do mês de março (data decorrente de adiamento solicitado pelos participantes da seleção).

Projeto VIII - Estado do Paraná

Objetivo: propor modelo de gestão e marco regulatório. Os estudos serão realizados com a interveniência do município de Curitiba, estando prevista a incorporação futura dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.

Situação: foram elaborados Termos de Referência e minuta de acordo de cooperação envolvendo a União, o estado do Paraná e o município de Curitiba.

Projeto IX - Estado do Maranhão

Objetivo: preparar projeto de investimento a ser financiado pelo OECF (governo do Japão) para os esgotos sanitários da Ilha de São Luiz, articulado com um projeto de reforma institucional contem-

plando um novo modelo de gestão dos serviços de saneamento no estado e a implementação do marco regulatório.

Situação: termos de referência em análise pelo BIRD.

Projeto X - Estado de Rondônia

Objetivo: novo modelo de gestão dos serviços de saneamento no estado e marco regulatório.

Situação: trabalhos iniciais em elaboração por equipe do estado, com apoio de consultores do PMSS e com base nos modelos de diagnóstico operacional e financeiro desenvolvidos no âmbito do Projeto.

Projeto XI - Estados da Bahia, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul

Objetivo: aplicação, nesses estados (integrantes do Componente de Investimentos do PMSS), dos conceitos e métodos de cálculo econômico de tarifas desenvolvido no âmbito dos estudos e pesquisas realizados.

Situação: concluído o trabalho relativo ao estado de Santa Catarina e iniciado para o estado da Bahia. Após a aplicação e avaliação nesses estados, o método estará disponível para todos os prestadores de serviço do setor.

c) Legislação e modernização institucional

Objetivo: dotar o setor da legislação básica necessária à reforma institucional que viabilizará sua modernização.

Proposta I - Legislação federal sobre a regulação dos serviços de saneamento

Objetivo: estabelecer as diretrizes gerais para a regulação, a concessão e a permissão para a prestação dos serviços de saneamento.

Situação: a SEPURB/MPO propôs um anteprojeto de lei que incorporou contribuições de outras áreas do Ministério e do governo federal, bem como de representações da sociedade. O anteprojeto está em análise na assessoria do ministro; durante a sua tramitação no Congresso Nacional, deverá receber outras importantes contribuições.

Proposta II - Lei complementar dispendo sobre a cooperação entre União, estados e municípios

Objetivo: regulamentar a cooperação entre os três níveis de governo, nos programas de saneamento de competência comum, nos termos do Art. 23 da Constituição Federal.

Situação: a discussão dessa matéria foi suspensa até que se decida se a regulamentação será feita em uma única lei complementar, para todos os aspectos considerados no Art. 23, ou se serão editadas várias leis dispendo sobre cada um desses aspectos.

Proposta III - Legislação dispendo sobre a regulação no nível dos estados e municípios, inclusive para a criação de entidades de regulação e controle

Objetivo: sugerir um modelo de legislação que possa ser adotado em diferentes casos e facilite a institucionalização das reformas necessárias no nível dos estados e municípios.

Situação: elaborada proposta de modelo para a institucionalização de ente regulador estadual, que poderá ser adaptada aos casos de municípios. Esse modelo, já adaptado às condições concretas do estado do Pará, está aprovado nas primeiras instâncias de decisão do governo do estado. Entretanto, essa proposta específica limita-se à definição das atribuições, constituição, funcionamento e financiamento do ente regulador.

d) Sistema de informações como instrumento de política

Objetivo: constituir o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, visando:

- proporcionar elementos para o processo decisório no âmbito da Política Nacional de Saneamento;
- integrar as ações do governo federal (internamente) e com os demais níveis de governo pela difusão de informações;
- difundir experiências e métodos de gestão que contribuam para a modernização do setor.

Situação: elaborada a versão preliminar do Volume I do Sistema, que contém informações fornecidas por todas as 27 concessioná-
ri-

as estaduais e 27 serviços municipais autônomos com população maior do que 100 mil habitantes (foram solicitadas as informações dos 42 municípios com essa faixa de população). Essas informações são referentes ao ano de 1995. O trabalho está em revisão com a incorporação de sugestões decorrentes da distribuição restrita da versão preliminar. Está em curso a coleta de informações referentes ao ano de 1996.

Os dados disponíveis indicam melhorias no desempenho de determinadas concessionárias. As ações refletidas nesses indicadores contribuíram para o saneamento financeiro dessas empresas, que já apresentam condições de contratar empréstimos, situação que não se verificava há mais de dois anos. Sobretudo no ano de 1996, algumas dessas companhias promoveram reduções de seus quadros, que deverão repercutir positivamente nos seus índices de produtividade.

e) O novo PMSS

Objetivo: o Projeto de Modernização do Setor Saneamento, financiado pelo BIRD, visa promover a reorganização do setor por meio da criação de mecanismos institucionais, financeiros e de gestão, calcados na eficiência e eficácia da prestação dos serviços. É notória a melhoria de desempenho do setor saneamento a partir da implementação do PMSS.

Situação: diante desse fato, o governo federal iniciou a negociação da segunda etapa do Programa, visando o atendimento aos

estados e municípios das regiões mais pobres do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

O novo Programa - PMSS II - tem a seguinte identificação operacional:

Objeto: projetos de investimento em sistemas de água e esgotos e em desenvolvimento operacional e institucional.

Objetivo: melhoria do atendimento e da qualidade dos serviços de saneamento nos estados mais carentes do país, segundo critérios de elegibilidade e a ordem de solicitação pelos estados e municípios elegíveis.

Coordenação: Unidade de Gerenciamento do PMSS.

Situação: a Carta Consulta à COFLEX está aprovada e o PMSS II deverá contar com empréstimos do BIRD e do OECF. Estão sendo analisados projetos apresentados pelos estados do Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Mato Grosso, além dos municípios de Itabuna e Juazeiro, na Bahia. É possível contar com a liberação dos primeiros recursos ainda no ano de 1997.

2. A participação da iniciativa privada no setor saneamento

Possibilitar a participação do setor privado na prestação dos serviços públicos, tem os seguintes objetivos:

- propiciar uma nova fonte de financiamento para a ampliação da cobertura, complementar aos fundos atualmente utilizados;
- aumentar a eficiência operacional e a capacidade financeira do setor;
- agilizar a incorporação de novas tecnologias; e
- elevar a qualidade dos serviços prestados.

Existem diferentes alternativas de participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento. Tendo por referência a propriedade dos ativos, essas alternativas podem ser divididas em dois grupos:

a) ativos permanecem como propriedade pública:

- contratos de prestação de serviços;
- gestão terceirizada; e
- concessão.

b) ativos são transferidos à propriedade privada:

- temporariamente, nas modalidades de *BOTs* (*Build, Operate and Transfer*); e
- permanentemente, com transferência total de ativos.

A concessão integral de serviços públicos a operadores privados (especialmente os que se caracterizam como redes urbanas, sujeitas a crescimento imprevisível, como é o caso das redes de saneamento) exige do poder concedente uma expressiva capacidade de planejamento, previsão e controle.

Essa capacidade é indispensável para o equilíbrio das relações entre o concedente e o concessionário, para se garantir o interesse público envolvido e, ao mesmo tempo, assegurar a atratividade da atividade ao operador privado.

Algumas das características do modelo de prestação dos serviços de saneamento vigente no país nas últimas décadas levaram à indefinição entre os papéis do poder público e das concessionárias públicas. Estas assumiram funções que, na realidade, são da competência exclusiva do primeiro. Em consequência, o poder público (principalmente os estados e municípios) tornou-se progressivamente despreparado para o exercício das funções que lhe são próprias.

Estados e municípios, de um modo geral, têm limitada capacidade de exercer o controle sobre a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias. Um esforço importante de capacitação deve ser realizado, antes de se generalizar procedimentos de licitação de concessões de serviços públicos de saneamento.

A participação do setor privado reforça a necessidade de novos marcos regulatórios e arranjos institucionais, bem como a reestruturação do setor público para assumir as funções indelegáveis de regulação e controle.

O marco regulatório deve prever e reduzir a ocorrência de riscos, tanto para o poder público - a quem cabe defender o interesse público - quanto para o setor privado.

Com efeito, a regulação deve atentar para os seguintes riscos:

- **Comerciais:** vinculados a pagamentos pelos serviços, níveis tarifários, erros no cálculo de demanda;
- **Financeiros:** desvalorizações cambiais, conversão de moeda local para estrangeira, em casos de financiamentos externos e de remessa de lucros;
- **Técnicos:** falta de informações precisas sobre os sistemas, risco operacional na performance do serviço, custos e prazos de obras maiores do que os previstos;
- **Legais:** assuntos ligados às disputas contratuais, mudanças nas políticas governamentais, aumento tarifário, alteração de regras do jogo;
 - Assimetria de informações entre os operadores e os reguladores;
 - Abuso do poder de monopólio por parte da concessionária;
 - Queda na qualidade dos serviços;
 - Falência da empresa; e
 - Minimização do bem-estar social ante a maximização da eficiência econômica nas decisões estratégicas de investimento e na estruturação tarifária.

Para garantir o interesse público, é necessário que se estabeleçam, no marco regulatório, mecanismos que assegurem transparência, mediante fluxos adequados de informação aos reguladores e ao público, permitindo o monitoramento pelo poder público concedente, e o controle social.

Somente um marco regulatório claro e uma entidade de controle estável, com autonomia técnica e financeira, menos suscetível a pressões político-partidárias, irão assegurar a qualidade dos serviços prestados por operadores públicos e viabilizar a participação efetiva do setor privado no saneamento.

As disposições da legislação de concessões obrigam a realização de licitações em todos os casos em que os contratos estejam com os prazos vencidos, indefinidos ou em vigor por tempo indeterminado, o que representa o ponto de partida para a definição de condições básicas para a participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento.

É possível que alguns municípios que administram os seus próprios serviços, ou cujos contratos estão vencidos ou por vencer em futuro próximo, realizem licitações para concessões às quais poderão acorrer operadores privados.

Dentro desse ambiente, alguns municípios já iniciaram o processo, principalmente no Sul e Sudeste do país.

Entretanto, para a maioria dos municípios do país, onde as concessionárias são as companhias estaduais, a realização de licitações

rifa. Assim, é necessário que o setor financeiro privado nacional estabeleça linhas de financiamento, a juros e prazos compatíveis com a rentabilidade da atividade de saneamento.

Atualmente, somente as agências públicas financiam investimentos com padrão próximo ao requerido por essa atividade.

É importante destacar que a passagem do modelo de gestão do setor público para o privado; na experiência internacional, ocorreu sempre em prazos relativamente longos. Na Inglaterra, onde o poder público é tradicionalmente mais estruturado do que no Brasil, tais transformações consumiram períodos superiores a cinco anos, e ainda estão sendo objeto de avaliações e mudanças.

2.1. Oportunidades de participação privada

Já é prática corrente no setor de prestação de serviços de saneamento a participação dos agentes privados em atividades de projeto, consultoria, construção e terceirização de serviços, tais como a operação de unidades de tratamento e bombeamento, a leitura de hidrômetros e entrega de contas, o corte e religação de conexões domiciliares e até atividades de manutenção.

Essa participação, no entanto, não envolve investimento de capitais privados na atividade de saneamento, mas apenas a remuneração pela prestação efetiva de determinados serviços e a incorporação de procedimentos eventualmente mais eficientes.

No curto prazo

A forma mais adequada para se viabilizar investimentos do setor privado à realidade atual da prestação dos serviços de água e esgotos no país, no curto prazo, é a contratação segundo a modalida-

de *BOT (Building, Operate and Transfer)*, sobretudo para unidades de ponta dos sistemas de saneamento, tais como:

- a produção de água (captação, adução e tratamento); e
- o tratamento e destinação de esgotos sanitários.

Essa modalidade, além de atender demandas imediatas, traz as seguintes vantagens:

- incorpora mais rapidamente aos serviços as vantagens comparativas do setor privado;
- introduz maior competitividade, eficiência e novas tecnologias;
- exige menos requerimentos de regulação e controle do que a concessão integral;
- os planos de investimentos são definidos *a priori*; e
- é dispensável alterar, de imediato, a estrutura tarifária do setor, baseada nos subsídios cruzados entre diferentes sistemas (no caso da concessão integral de serviços que participam atualmente de sistemas estaduais, essa pode ser uma dificuldade importante).

Nos casos de contratos *BOT*, a estrutura regulatória necessita contemplar, entre outros, os seguintes aspectos:

- instrumentos que assegurem, de um lado, a qualidade dos serviços e, de outro, o interesse do setor privado mediante alguma forma de garantia do pagamento dos serviços prestados, uma vez que a cobrança aos usuários não se realiza pelo contratado;

- mecanismos de controle sobre as características dos esgotos que circulam nas ETEs, prevenindo a entrada de produtos não previstos (poluentes químico-industriais, por exemplo);
- formas de garantia da manutenção do valor residual dos bens objeto do contrato, ao final do prazo contratual.

Além da realização de contratos *BOT*, não haveria grande dificuldade para a contratação de concessões integrais, nos casos em que o município administra direta ou indiretamente os seus serviços de saneamento.

No médio e longo prazos

Nesses cenários, além da consolidação dos procedimentos referidos no item anterior, coloca-se como possibilidade concreta de participação do setor privado, a concessão integral de sistemas.

É evidente que, ao operador privado, interessam sobretudo os serviços cujas características permitam o equilíbrio econômico e financeiro da operação; dificilmente serão de seu interesse os pequenos sistemas, especialmente aqueles situados em regiões mais pobres.

Entretanto, essa evidência não caracteriza um obstáculo intransponível à participação do setor privado na operação de pequenos sistemas. Desde que equacionada a transferência de recursos de um sistema para outro (substitutivo ao subsídio cruzado) e que haja economia de escala na operação de um conjunto de serviços, essa participação poderá ser viabilizada.