

827 BR95

SERIE MODERNIZAÇÃO  
DO SETOR SANEAMENTO

**REGULAÇÃO  
DA PRESTAÇÃO  
DE SERVIÇOS DE  
SANEAMENTO**

**ANÁLISE COMPARADA DE  
LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL**

827-BR-14406

Ministério do Planejamento e Orçamento  
Secretaria de Política Urbana

**BRASI**  
BRASIL

MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

José Serra

SECRETÁRIA DE POLÍTICA URBANA

Maria Emília Rocha Mello de Azevedo

DIRETORA DE SANEAMENTO DA SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA

Dilma Sell Pena Peretra

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Fernando Rezende

COORDENADORES DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

Dilma Sell Pena Peretra (até 30/03/95)

Luz Antônio de Andrade Baltar (a partir de 30/03/95)

---

PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO - PMSS

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROJETO - UGP:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 4º andar, sala 420

Brasília - DF - CEP 70.076-900





SÉRIE MODERNIZAÇÃO  
DO SETOR SANEAMENTO

# REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

ANÁLISE COMPARADA DA  
LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

NH Consultoria e Planejamento

LIBRARY IRG  
P.O. Box 93190, 2509 AD THE HAGUE  
Tel.: +31 70 30 689 80  
Fax: +31 70 35 899 64

BARCODE: 14406

Lo: 927 BR95

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA  
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

BRASÍLIA - 1995

O Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) é dirigido pelo Comitê de Direção do Projeto (CDP), Integrado por representantes da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e presidido pelo titular da Sepurb.

O PMSS é executado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), vinculada ao IPEA.

O Projeto é parcialmente financiado pelo Banco Mundial, através do Contrato de Empréstimo BIRD 3442-BR, e tem o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através do Projeto PNUD BRA/92/028.

\* Participaram da elaboração do presente trabalho Nilson Cravello de Holanda (coordenador), Célia Garbone, Walter Fernandes de Queiroz e Cinthya Maria Bezerra Diógenes.

- Regulação da prestação de serviços de saneamento; análise comparada da legislação Internacional./ NH Consultoria e Planejamento. - Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995.

278p. (Série Modernização do Setor Saneamento, 6)

1. Serviços de saneamento - Regulamentação.
2. Serviços de saneamento - Análise comparativa. I. NH Consultoria e Planejamento. II. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. III. IPEA. IV. Série.

CDD 352.6

---

SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	9
PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	23
<i>PARTE I - A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....</i>	<i>35</i>
1. ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL.....	37
1.1. Competências na área de saneamento.....	37
1.2. Normas gerais da ordem econômica.....	39
2. CÓDIGO DE ÁGUAS.....	41
3. APARATO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL.....	45
4. SISTEMA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELO APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	49
5. A EXPERIÊNCIA DO PLANASA.....	51
5.1. Características do programa.....	51
5.2. O Sistema Financeiro da Habitação e o BNH.....	53
5.3. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.....	55
6. O SISTEMA DE TARIFAS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	57
7. LEGISLAÇÃO FEDERAL RELEVANTE.....	61
7.1. Saúde.....	61
7.2. Política ambiental.....	62
7.3. Proteção ao consumidor.....	62
7.4. Repressão ao abuso do poder econômico.....	62
7.5. Defesa da concorrência.....	63
7.6. Irrigação.....	63
7.7. Programa Federal de Desregulamentação.....	65

8. EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS: O CASO DE SÃO PAULO.....	67
8.1. Sistema de gerenciamento de recursos hídricos.....	67
8.2. Legislação básica sobre saneamento.....	69
8.3. Legislação sobre concessão de obras e serviços públicos.....	71
9. PROJETO DE LEI SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO....	73
10. LEGISLAÇÃO SOBRE POLUIÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	77
11. PROJETO SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	79
12. OUTROS PROJETOS DE LEI EM EXAME.....	85
<i>PARTE II - AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....</i>	<i>87</i>
1. A EXPERIÊNCIA DA ARGENTINA.....	89
1.1. Antecedentes e ambiente institucional.....	89
1.2. A reforma do Estado e o programa de privatização.....	90
1.3. O sistema de regulação.....	95
1.4. O sistema de tarifas.....	97
1.5. Conclusões.....	99
2. A EXPERIÊNCIA DA COLÔMBIA.....	103
2.1. Introdução.....	103
2.2. A reforma do Estado.....	105
2.3. O papel do Estado e o sistema de regulação.....	108
2.4. O sistema de regulação dos serviços públicos.....	110
2.5. O sistema de tarifas.....	117
3. A EXPERIÊNCIA DA INGLATERRA.....	125
3.1. Antecedentes históricos.....	125
3.2. A privatização do setor de saneamento.....	131



3.3. O sistema de regulação.....	138
3.4. A questão das tarifas.....	140
3.5. O problema da qualidade.....	143
3.6. <i>Yardstick regulation</i> .....	145
3.7. A questão do investimento.....	146
3.8. Conclusões.....	147
4. A EXPERIÊNCIA FRANCESA.....	151
4.1. A estrutura do setor.....	151
4.2. O sistema de regulação.....	154
4.3. Políticas de saneamento básico.....	156
4.4. A política em relação à qualidade da água.....	158
4.5. Formas de administração.....	159
4.6. A política de tarifas.....	166
4.7. Conclusões.....	170
5. A EXPERIÊNCIA DA ESPANHA.....	177
5.1. Marco institucional.....	177
5.2. Gerenciamento de recursos hídricos.....	181
5.3. Sistemas de saneamento básico.....	187
5.4. O regime de concessão de serviços.....	193
6. A EXPERIÊNCIA DO CHILE.....	197
6.1. Antecedentes.....	197
6.2. A reforma do sistema chileno.....	199
6.3. O problema das tarifas.....	206
6.4. O sistema de subsídios.....	211
6.5. Problemas remanescentes.....	215
6.6. Conclusões.....	216

7. QUESTÕES BÁSICAS DA REGULAÇÃO DO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS E DO SANEAMENTO.....	219
7.1. A experiência dos Estados Unidos.....	219
7.2. Recursos hídricos: questões básicas de política e regulação.....	222
7.3. Avaliação da experiência inglesa.....	231
8. CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	243
8.1. Questões básicas.....	243
8.2. Os aspectos institucionais.....	246
8.3. Planejamento e formulação de políticas públicas.....	247
8.4. Conceito e implicações da reforma do Estado.....	249
8.5. O aparato de regulação no campo do saneamento.....	254
8.6. As funções e requisitos do sistema de regulação.....	258
8.7. Problemas de gestão.....	260
8.8. A reestruturação dos monopólios estatais.....	263
8.9. As alternativas de desestatização.....	271
8.10. Modelos de desestatização e privatização.....	272
8.11. Uma agenda para a reforma do setor de saneamento no Brasil.....	275

## SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

**O**s estudos que integram a *Série Modernização do Setor Saneamento* foram realizados no decorrer de 1994, abrangendo os principais temas de interesse do setor, no curto prazo, de modo a fornecer as bases para a discussão de uma nova política nacional de saneamento, na qual o elemento chave é o reordenamento institucional e financeiro.

Em função de terem sido realizados concomitantemente, houve grande integração das equipes encarregadas da elaboração dos diversos documentos, aprofundada mediante a realização de diversos seminários e a preparação de relatórios preliminares, distribuídos a todos os consultores e técnicos envolvidos com o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

O fluxo permanente de informações entre as equipes permitiu que todos tomassem conhecimento do andamento do conjunto dos trabalhos, o que se reflete na citação de dados e informações de um determinado estudo pelos demais. Apesar disso, nem sempre os pontos de vista e os dados utilizados são coincidentes, devido ao uso de informações de fontes e datas diversas. Além de refletir o clima de liberdade observado no desenvolvimento dos trabalhos, as eventuais divergências de opiniões registradas contribuem, na realidade, para estimular os debates.

Outro ponto a ressaltar é o fato de um mesmo tema ter sido abordado em vários documentos, como por exemplo a avaliação das políticas de saneamento adotadas no passado, dos níveis de cobertura dos serviços prestados à população e da necessidade de recursos para in-

vestimento no futuro. Pode-se observar que esse procedimento enriqueceu o conjunto dos estudos, já que as informações e os enfoques analíticos adotados nem sempre foram da mesma natureza.

É importante chamar a atenção do leitor para o fato de que, no período entre a conclusão dos trabalhos, no último trimestre de 1994, e a publicação da Série, no segundo semestre de 1995, importantes modificações ocorreram no país. Assim, diversas análises e considerações seriam, com certeza, diferentes, se realizadas no novo contexto político e institucional do país.

Dentre as principais mudanças que devem ser consideradas durante a leitura dos diversos volumes da Série, merecem destaque:

- A reorganização da Presidência da República e dos ministérios, através da Medida Provisória nº 813, de 01/01/95, que transferiu para o recém-criado Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) a competência para a formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano. No MPO, foi criada a Secretaria de Política Urbana, que assumiu as competências das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Áreas Metropolitanas, ambas do Ministério da Integração Regional, que foi extinto, e das Secretarias de Habitação e Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social, também extinto. Com essas alterações, o PMSS ficou vinculado à Secretaria de Política Urbana do MPO, através da sua Diretoria de Saneamento.
- O veto integral, pelo presidente da República (Mensagem nº 4 ao Senado Federal, de 04/01/95), ao Projeto de Lei nº 199, de 1993 (nº 53/91 na Câmara dos Deputados), que dis-

põe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

- A aprovação da Lei nº 8.987, de 13/02/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. A Lei diz, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias à sua legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços”. Os diversos capítulos da lei abordam as questões relativas ao pleno atendimento do usuário, bem como seus direitos e obrigações; política tarifária; licitação; cláusulas essenciais do contrato de concessão; encargos do poder concedente; encargos da concessionária; intervenção do poder concedente na concessão; extensão da concessão; e permissões.

- A Resolução nº 179, de 28/04/95, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aprovando o Programa de Saneamento (Pró-Saneamento), com o objetivo de “aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e apoiar ações de saneamento integrado para a população de baixa renda - alvo dos programas do FGTS, bem como a melhoria da eficiência e eficácia dos agentes prestadores de serviço”. Poderão ser mutuários do Pró-Saneamento os estados, municípios, Distrito Federal, concessionários estaduais e municipais de saneamento e órgãos autônomos municipais.

- A aprovação da Lei nº 9.074, de 07.07.95, estabelecendo normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos previstos na Lei nº 8.987, de 13.02.95.
- O início da contratação de novas operações de empréstimo pelo setor de saneamento com recursos do FGTS, interrompidas desde 1991, prevendo-se a aplicação de R\$ 652 milhões em 1995.
- A aprovação pela Câmara dos Deputados, nos meses de maio e junho, de diversas emendas constitucionais no campo da ordem econômica, sujeitas, ainda, à aprovação do Senado Federal.
- O êxito do Plano Real que, no decorrer de um ano após sua criação, conteve a inflação acumulada em cerca de 35%, e a implantação da Medida Provisória nº 1.053, de 30/06/95, desindexando parcialmente a economia.

As mudanças citadas, em que pesem seus efeitos sobre o setor, não alteram, na essência, a validade dos estudos realizados, cujos conteúdos são sintetizados a seguir.

### **Volume 1 - Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional**

Os estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas (Infurb), da Universidade de São Paulo (USP), começam abordando a situação atual, os desafios que se apresentam a partir das condições de inserção dos serviços de saneamento nas últimas décadas e as

bases jurídico-institucionais da estrutura de regulação e controle. Nesta etapa são analisados os fundamentos do ordenamento institucional e controle, remetendo-se a formalização para a parte seguinte.

A descrição detalhada do ordenamento proposto - espinha dorsal do trabalho - é então apresentada, ao lado das minutas dos instrumentos jurídico-institucionais necessários à sua implantação. Reforça-se a necessidade de separar com clareza as funções típicas de exercício da titularidade - a regulação, o controle e a coordenação executiva - da execução dos serviços.

Em relação às entidades de prestação dos serviços, foram avaliadas as potencialidades e condicionantes legais das várias formas possíveis de organização das pessoas de direito público e de direito privado, de acordo com a legislação em vigor.

A parte final é de caráter auxiliar, voltada ao apoio a possíveis ações futuras para o desenvolvimento da estrutura institucional proposta nas seções anteriores. Trata-se da implantação de um sistema de informações do saneamento e da administração da transição. Essas linhas de ação, absolutamente fundamentais para a eficácia do novo ordenamento, não poderiam ser objeto de um detalhamento maior antes da operação do órgão nacional. É a ele que competirá, com base em uma estrutura estável, implantá-las.

## **Volume 2 - Novo Modelo de Financiamento para o Setor Saneamento**

O esgotamento do modelo de financiamento do setor baseado nos princípios do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e do Planasa determinou a busca de novos instrumentos de sustentação dos investi-

mentos indispensáveis à universalização dos serviços, em consonância com os princípios que norteiam a reestruturação do atual modelo.

A equipe da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas utilizou a técnica de avaliar o passado como chave para a apresentação de proposta de um novo modelo de financiamento do setor. Assim, estudou os alcances e limites da autonomia tarifária a partir dos critérios utilizados nas décadas de 70 e 80; sua capacidade de sustentar os custos de operação e manutenção dos sistemas, bem como de remunerar os investimentos realizados; e os limites das tarifas como instrumento capaz de cumprir integralmente o objetivo de universalização do atendimento da demanda essencial. O capítulo conclui apontando a necessidade de instituir alguma forma de subsídio para a população pobre.

As possibilidades de financiar novos investimentos e subsidiar a população pobre com recursos fiscais oriundos dos três níveis de governo são abordadas mediante análise da evolução da carga tributária e da distribuição dos recursos fiscais entre a União, os estados e os municípios; dos ajustes na tributação após a promulgação da Constituição de 1988; das finanças públicas municipais; das condições financeiras do setor público vis-à-vis a expansão necessária dos serviços de saneamento; e das especulações em torno de uma possível reforma tributária e seus efeitos sobre os investimentos sociais.

A principal fonte de recursos do setor é então considerada, estudando-se a evolução do FGTS, as alterações institucionais em curso sobre o Fundo, e sua capacidade futura de financiar investimentos em saneamento. As possibilidades de obtenção de financiamentos externos podem ser concretizadas no futuro, a exemplo do ocorrido no período 1970/1994, conforme enfocado em capítulo específico sobre o tema.



A proposta de um novo modelo de financiamento é apresentada, considerando-se as questões de autonomia tarifária e auto-financiamento, as possíveis fontes de financiamento, a concessão de subsídios para atender a demanda essencial da população carente e, finalmente, sugestões para a operacionalização do modelo e uma estimativa do montante de recursos que poderia ser direcionado para o atendimento das necessidades do setor nos próximos anos.

### **Volume 3 - Implicações e Desafios da Flexibilização Institucional na Prestação de Serviços de Saneamento**

O documento, de responsabilidade da Acqua-Plan Estudos, Projetos e Consultoria, aponta os desafios e implicações que envolvem a transição entre a situação atual e a implantação de um novo modelo institucional e financeiro para o setor saneamento. As propostas de flexibilização na prestação dos serviços procuram oferecer um desenho preliminar para encaminhar os entendimentos acerca da construção de uma nova fase para o setor, diante das importantes transformações sociais, políticas e econômicas que vêm ocorrendo no Brasil e no mundo e que, certamente, serão ainda mais acentuadas nesse final de milênio.

O estudo aborda os antecedentes e o estado atual da prestação dos serviços de saneamento e a quantidade de recursos financeiros necessários à universalização do atendimento nas diversas regiões do país. Em seguida, fornece o registro das bases de um novo modelo de gestão, para depois destacar e analisar as implicações e os desafios da flexibilização na prestação dos serviços.

A questão é explorada em diversos níveis, inclusive no âmbito das possíveis transformações a se processarem nos municípios e nas

companhias estaduais de saneamento básico, sem dúvida os pólos principais das mudanças decorrentes do processo de flexibilização.

O capítulo final é dedicado à apresentação de diretrizes estratégicas para a flexibilização, traçando as linhas básicas para a condução do processo de transição do setor, da situação atual ao estágio desejado.

### **Volume 4 - Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento**

O objetivo central do trabalho elaborado pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) é fornecer um diagnóstico das necessidades presentes e futuras na área de saneamento, com base na evolução do padrão demográfico do país. Assim, foram considerados a evolução recente e o déficit atual, e projetada a demanda prevista até o ano 2010, em relação aos serviços de saneamento básico, especificamente abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

A especificidade do estudo é representada pelo enfoque demográfico. Estabeleceu-se, em primeiro lugar, a evolução das necessidades à luz das mudanças ocorridas, tanto nos padrões demográficos como na oferta de serviços, para em seguida dimensionar as necessidades futuras, combinando estimativas do déficit atual com hipóteses diferenciadas de atendimento e projeções de população.

O trabalho traça, de início, um panorama geral das grandes tendências populacionais em curso (queda da fecundidade, transição urbana) e um retrato da situação do setor por região e tamanho de município, utilizando as informações da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE em 1989. Em seguida, avalia o perfil da demanda e das conseqüentes necessidades nos diferentes subsetores de saneamen-

to, com base nas informações dos Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991, enfocando o país, as grandes regiões, os estados e capitais, as regiões metropolitanas e as cidades, segundo a classe de tamanho.

Um capítulo inteiro é dedicado ao dimensionamento dos custos necessários para atingir diferentes patamares de atendimento em cada um dos serviços básicos. Para tanto, são formuladas diferentes hipóteses do ponto de vista de engenharia sanitária e, a partir da estimativa de custos unitários e da projeção da população, projetados os custos de atendimento, em diferentes níveis, para os diversos tipos de cidades e para as regiões.

Finalizando, são apresentadas algumas reflexões sobre a situação atual, os problemas e perspectivas do setor, inclusive quanto aos níveis de renda da população e o acesso aos serviços de saneamento básico.

## **Volume 5 - Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**

Ficou a cargo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), através do Instituto de Economia do Setor Público (IESP), da Universidade de São Paulo, desenvolver um modelo de regulação para o setor.

A primeira parte do trabalho examina a tendência recente da regulação de serviços públicos no Brasil, enfocando os principais pontos da relação entre o poder concedente e o concessionário, que dão suporte à relação contratual. Dentro dessa perspectiva, realiza uma análise comparativa das leis de concessão dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Santa Catarina e do município de Limeira, bem como do Projeto de Lei nº 202-F, do Senado Federal (atual Lei nº 8.987/95), identificando os principais pontos de regulação para a concessão.

O passo seguinte é a apresentação de proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento, sob a expectativa de que o setor conhecerá, ao longo dos próximos anos, alterações significativas em seu ordenamento institucional e no sistema de financiamento. O trabalho contém, ainda, um modelo básico de contrato de concessão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com artigos comentados.

O Anexo I corresponde à minuta de projeto de lei que “dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e dá outras providências”, incorporando os termos do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 202-F, de 1991, do Senado Federal (atual Lei nº 8.987/95). O Anexo II contém minuta de projeto de lei complementar sobre o mesmo tema, em complementação ao Projeto de Lei nº 202-F (Lei nº 8.987/95).

### **Volume 6 - Análise Comparada da Legislação Internacional sobre Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento**

Realizada pela empresa N.H. Consultoria e Planejamento Ltda., a pesquisa colheu subsídios em experiências internacionais, com o objetivo de auxiliar o PMSS na elaboração de um novo modelo institucional e na apresentação de propostas sobre regulação, tarifas, qualidade dos serviços, financiamento do investimento, formas de gestão, subsídios, atribuições de cada nível de governo, privatização e questões tecnológicas, ao lado de outros temas relevantes.

Após analisar a legislação e a experiência brasileira afeta ao setor - como o ordenamento constitucional, Código de Águas, Planasa e Sis-

tema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, dentre outros -, e os projetos de lei em andamento no Congresso que interessam ao saneamento básico, foram estudadas, em profundidade, as legislações da França, Espanha, Inglaterra, Chile, Argentina e Colômbia.

Foram avaliadas, especificamente, questões básicas da regulação do uso dos recursos hídricos, em geral, e do saneamento, em particular, com base, respectivamente, nas experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra.

No capítulo dedicado às conclusões e sugestões são abordados os problemas básicos a serem enfrentados, tanto de natureza institucional (planejamento governamental e formulação de políticas públicas, gerenciamento integrado de recursos hídricos, reforma do Estado, incluindo a reestruturação do setor estatal e a alternativa de privatização e regulação do setor), como os relativos à gestão (formas e modelos de gerenciamento), além das questões tecnológicas.

O volume é encerrado com a apresentação de uma agenda para a reforma do setor de saneamento do Brasil.

### **Volume 7 - Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro**

Este estudo abrange um diagnóstico do setor, envolvendo os componentes econômico e financeiro e as políticas públicas traçadas para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, e foi realizado pela equipe técnica da empresa Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento Ltda.

O trabalho inicia-se com a análise da dinâmica demográfica do país, da evolução dos níveis de cobertura dos serviços nas últimas décadas e das inter-relações entre o saneamento e a saúde da população.

Segue-se um alentado capítulo sobre as políticas públicas de saneamento básico, desde a criação do Planasa até o presente, enfatizando o contexto macroeconômico do período e apresentando, ao final, uma avaliação das políticas traçadas para o setor, a partir de 1968.

O financiamento das políticas de saneamento é enfocado de acordo com as principais fontes de recursos, como o FGTS, as transferências federais a fundo perdido, os aportes dos governos estaduais e os empréstimos externos.

A estimativa da necessidade de recursos para investimento com vistas a eliminar os déficits atuais e atender o crescimento da população é realizada para o período 1991-2011, o que permitiu cotejar tais projeções com a capacidade de financiamento do setor público dentro de cenários alternativos de crescimento da economia brasileira no período 1994/2004.

Por último, o trabalho apresenta um balanço entre as necessidades de recursos para investimento, a evolução do PIB projetado para 1994-2004 e as disponibilidades de recursos dos três níveis de governo.

### **Volume 8 - Aplicação do Método de Avaliação Contingente em Projetos de Abastecimento de Água**

O estudo de Diomira Maria C.P. Faria introduz uma metodologia de avaliação econômica para priorizar áreas objeto de intervenção com projetos de saneamento básico - o Método de Avaliação Contingente (MAC), atualmente adotado para estimar mudanças no bem-estar da população. As mudanças, ao serem traduzidas em valores monetários, permitem analisar a viabilidade sócio-econômica de projetos, como também construir indicadores que poderão nortear a tomada de decisões no setor.

O trabalho apresenta, inicialmente, o marco conceitual da metodologia. Em seguida, relata um estudo de caso desenvolvido para o Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos do Estado do Espírito Santo, co-financiado pelo Banco Mundial.

A autora fornece todos os detalhes para o planejamento e execução da pesquisa de campo (desenho e ajuste do questionário, realização de pesquisa piloto, estimativa do tamanho da amostra, etc) e descreve o emprego do MAC nas áreas a serem beneficiadas com melhorias nos sistemas de abastecimento de água da Grande Vitória e Guarapari.

Os capítulos finais enfocam a avaliação econômica do Programa feita pelo Banco Mundial, onde os benefícios foram estimados pelo MAC; o impacto do Programa na melhoria da saúde pública; uma análise crítica do método e um estudo da distribuição de renda e estratificação da demanda de água por categoria de renda. O questionário utilizado na pesquisa de campo é apresentado em anexo.

**Maria Emília Rocha Mello de Azevedo**  
Secretária de Política Urbana do MPO

**Fernando Rezende**  
Diretor Executivo do IPEA





## PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

**O**s indicadores de comportamento do setor de saneamento, ao longo da última década, revelam dificuldades crescentes em relação à universalização da prestação dos serviços à população brasileira e até mesmo para a manutenção dos níveis de cobertura já alcançados.

O modelo institucional e financeiro criado no final dos anos 60 para a implementação dos serviços de saneamento no Brasil, responsável pela elevação dos índices de atendimento do setor, vem apresentando um prolongado processo de esgotamento, caracterizado por desequilíbrios de natureza institucional, financeira e empresarial, este último a nível operativo. Simultaneamente, graves dificuldades, como as que se relacionam a seguir, ainda persistem na oferta dos serviços:

- Nas áreas urbanas, 12% da população não possuem acesso a qualquer sistema de abastecimento de água tratada e 65% não dispõem de serviços de coleta de esgotos. No meio rural, somente 9,28% e 7,40% dos domicílios são atendidos, respectivamente, com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados (FIBGE, Censo de 1991).
- Segue em curso um significativo processo de poluição ambiental, devido à carência quase absoluta de tratamento de águas servidas e à disposição inadequada dos resíduos sólidos. Apenas 8% do esgoto produzido no país recebem tratamento.

- Vários sistemas metropolitanos de abastecimento de água apresentam-se saturados ou em vias de saturação.
- Há dificuldades e custos crescentes para obtenção de uma oferta adequada de recursos hídricos.

A consequência mais grave deste quadro é o risco de regressão nos índices de cobertura já verificados, inclusive o que se refere aos serviços de abastecimento de água tratada, tendo em vista não só a incapacidade de parcela dos prestadores dos serviços se automanterem como organizadores eficientes e viáveis, como também a impossibilidade de manutenção dos níveis de investimentos necessários para a prestação ampliada do atendimento.

A ausência de uma política de saneamento a partir da deterioração do Planasa, instituído em 1971, tem resultado em ações públicas desordenadas e desarticuladas, incapazes de promover o adequado equacionamento dos problemas relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no Brasil. Não menos grave é a situação dos demais ramos do saneamento ambiental, tradicionalmente órfãos de uma política nacional que apóie as ações municipais em áreas como resíduos sólidos e drenagem urbana, entre outras.

É neste contexto que se desenha a necessidade de um novo marco de referência para orientar e balizar, do ponto de vista da política pública, a nível nacional, as ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas no campo do saneamento.

## Concepção e objetivos

Constatada a precariedade das políticas públicas e dos serviços de saneamento no país, agravada pelo crescimento significativo da população, sobretudo na periferia das grandes cidades, o governo brasileiro, através da então Secretaria de Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social (SNS/MBES), concebeu o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

Iniciado em 1992, mediante cooperação entre a SNS/MBES e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e co-financiado pelo Banco Mundial, o Projeto tem por objetivo promover a modernização do setor de saneamento do Brasil e a retomada dos investimentos na área\*. O PMSS é gerido por um Comitê de Direção que, em janeiro de 1995, passou a ser presidido pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, que recebeu dos extintos MBES e Ministério da Integração Regional (MIR) a incumbência de encaminhar a solução das questões urbanas.

O Projeto é composto de duas linhas de ação complementares e interdependentes. A primeira é o Componente Institucional e visa, principalmente, desenvolver estudos aplicados para a reestruturação do setor saneamento, incluindo: a revisão dos atuais modelos institucionais e de financiamento do setor, com a definição de um novo modelo de regulação capaz de estimular um maior grau de competição entre os agentes promotores das atividades de saneamento; o desenvolvimento dos instrumentos institucionais (jurídicos, administrativos e técnicos) e o

---

\* Os estudos preliminares do PMSS foram conduzidos pela SNS ainda no âmbito do Ministério da Ação Social (MAS), em 1991, com o apoio do Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação (DNPA), do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

provimento dos equipamentos e consultorias técnicas necessárias à capacitação e à consolidação dos agentes federais envolvidos no setor; e a preparação de um projeto de gerenciamento de demanda por serviços de saneamento e reabilitação dos sistemas existentes.

A segunda linha de ação contempla um Componente de Investimentos e Modernização em três Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB's) - a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), a Empresa Baiana de Saneamento (Embasa) e a Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul (Sanesul), visando dotá-las, no prazo máximo de cinco anos, de condições técnico-financeiras que assegurem uma política saudável de financiamento dos investimentos. Os resultados deste componente deverão, também, complementar o componente institucional do PMSS e proporcionar um efeito demonstração para as demais CESB's.

Esta segunda linha de ação busca induzir as empresas de saneamento a atuar em bases empresariais, através de maior independência financeira, padrões eficientes e eficazes de atuação, e ampliação da autonomia e da responsabilidade de seus quadros dirigentes sobre os resultados gerenciais apresentados. O Projeto possui uma Unidade de Gerenciamento (UGP/PMSS), localizada no IPEA, que se encarrega de executar o Componente Institucional e supervisionar o desenvolvimento do Componente de Investimentos.

Para modernizar o setor saneamento é preciso, em linhas gerais, eliminar ineficiências e maximizar os processos de produção, distribuição e comercialização de serviços, com vistas a preparar as instituições do setor para responder adequadamente às seguintes necessidades: aumentar, a partir de esquemas técnico-econômico-financeiros auto-sustentáveis, a cobertura dos serviços em áreas urba-

nas e rurais; incorporar novas ações complementares e inadiáveis na área de saneamento ambiental, como tratamento de resíduos sólidos e líquidos, recuperação de áreas degradadas e drenagem; melhorar a qualidade dos serviços prestados à população; e modernizar práticas, processos e métodos de gestão.

Na presente etapa de desenvolvimento do Componente Institucional do PMSS destacam-se os estudos e pesquisas que embasarão a elaboração de novas propostas para o setor, consubstanciadas em:

- um novo marco institucional e regulatório, que permita disciplinar, de forma coerente e inovadora, as relações entre diferentes níveis de governo, as formas de intervenção do Estado e de participação do setor privado no desenvolvimento e exploração dos serviços de saneamento, em condições de eficiência crescente;
- um sistema de financiamento que assegure aos agentes prestadores de serviços de saneamento condições de auto-sustentação financeira e de geração interna de recursos, além da mobilização de recursos das mais variadas fontes para o financiamento de suas operações normais e de seus programas de expansão.

## **Componente Institucional**

Os estudos aqui desenvolvidos têm os seguintes objetivos:

- formulação de propostas para o estabelecimento de novo modelo regulatório do setor de águas e esgotos no Brasil, incluindo plano de ação para reformulação institucional, minutas de pro-

postas de legislação e regulamentação, e definição de funções e mecanismos nos níveis federal e estadual;

- avaliação e reformulação da programação de investimentos e modelo de financiamento do setor nos níveis federal, estadual e municipal, objetivando ampliar sua eficiência e assegurar a melhoria do auto-financiamento das companhias do setor;
- melhoria da capacidade institucional das entidades setoriais federais, estaduais e municipais, para cumprirem suas responsabilidades, estabelecidas no Projeto e nos mecanismos institucionais e políticas setoriais a serem propostos;
- melhoria da administração do setor quanto às técnicas de planejamento, comercialização e operação, incluindo redução de custos; e
- preparação de projetos de gerenciamento de demanda de água e reabilitação de sistemas.

A reestruturação do atual modelo institucional e financeiro do setor deverá atender os seguintes princípios norteadores:

**Autonomia e regulação** - A autonomia administrativa requer órgãos e entidades sólidos e bem preparados, bem como delegação de autoridade e estabelecimento de metas e controle dos resultados. A experiência recente no Brasil e em outros países em desenvolvimento mostra que um processo de regulação, estadual e ou federal, é condição fundamental para que estes aspectos possam ser exercitados. Evidencia, tam-

bém, que há fortes correlações entre a performance do setor e as características dos órgãos de regulação e controle ou da entidade governamental que orienta e avalia suas instituições. Neste sentido, a tarefa de modernizar o setor inclui a formulação de uma proposta de regulação, no âmbito da realidade social, jurídico-legal, econômica e política do país, e sob as premissas de autonomia com maior responsabilidade, independência empresarial, competição e decisão política, além da existência de entidades públicas capazes de exercer o controle sobre a prestação dos serviços.

**Flexibilização institucional** - O trabalho de modernização do setor buscará conceber arranjos institucionais flexíveis que possibilitem a existência de uma gama de opções para prestação dos serviços, envolvendo o setor público e o setor privado, sempre que possível e viável, na competição pelos recursos e na demonstração de resultados. Sobretudo, deve-se estudar e propor formas de criar competição entre as instituições fornecedoras dos serviços. Neste caso, a questão chave é como criar a forma de competição adequada à realidade social, econômica e política brasileira e, em particular, ao setor de saneamento, considerando as especificidades técnicas, de custos, de gerência e de operação dos seus componentes, e preservando-se a natureza essencial desses serviços.

**Autonomia financeira** - A autonomia financeira dos órgãos que atuam no setor constitui questão fundamental para a sua modernização. A experiência evidencia que o caminho a ser percorrido é a busca da geração de recursos internos, através de estrutura e níveis tarifários adequados, como fonte crescente de financiamento. Neste aspecto, o papel a ser exercido pelo Estado refere-se à criação de um sistema de financiamento para o setor e à equalização das

oportunidades de acesso da população pobre aos serviços, por meio da alocação de subsídios orientadamente dirigidos e transparentemente identificáveis.

**Atuação em bases empresariais** - O desafio da modernização do setor, inspirado, sobretudo, na adoção de estratégia empresarial de gestão, pressupõe:

- perseguir objetivos comerciais;
- seguir os padrões técnicos da contabilidade comercial;
- praticar preços de serviços, salários e outros compatíveis com os de mercado;
- adotar padrões de eficiência alcançados no mercado; e
- conhecer o custo real da prestação dos serviços.

Neste sentido, o trabalho de modernização do setor deverá colocar à disposição dos interessados todas as técnicas e métodos de gestão empresarial conhecidos, bem como explorar as opções conhecidas de processos de comercialização dos serviços, tendo como parâmetro as peculiaridades e potencialidades brasileiras, e buscando encontrar aquelas mais adequadas à nossa realidade.

**Participação do setor privado** - Essa participação será considerada no contexto geral da política de privatização da economia, tendo, como objetivo primordial, aumentar a eficiência operacional e a eficácia do setor. No entanto, essa participação na prestação de serviços públicos, como os de saneamento, tem especificidades, na medida em que somente ocorrerá por delegação do poder público (concessão ou



permissão), permanecendo o serviço sempre público. A participação do agente privado deve ser estudada e discutida como meio para se conseguir o objetivo referido e não como um fim em si mesma. Para viabilizar a abertura do setor saneamento ao capital privado, torna-se necessário:

- estabelecer procedimentos, critérios e normas que orientem e dêem transparência do processo ao governo e à sociedade;
- fortalecer das atuais administrações do setor para gerir e direcionar o processo; e
- regulamentar as exigências e condições para a prestação de serviços, por empresas que passarão a deter o poder de monopólio.

**Descentralização e papel do Estado** - Modernizar o setor saneamento significa compartilhar responsabilidades gerenciais e financeiras entre os níveis federal, estadual e municipal de governo e entre estes e o setor privado. O Estado tem o papel de regular o setor, propondo regras e critérios para o planejamento e a prestação dos serviços, e de equalizar as oportunidades de acesso da população aos serviços públicos de saneamento.

**Ação integrada** - No cumprimento de seus objetivos, o governo, no âmbito da modernização do setor saneamento, manterá a orientação de integrar, tanto quanto possível, os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, com as ações de saúde e meio ambiente, particularmente mediante projetos especiais destinados ao atendimento dos segmentos de baixa renda, com vistas à melhoria geral do bem-estar da população. A concepção de soluções integradas, no entanto, não implica tratamento idêntico aos

componentes do setor, que deverão ser tratados a partir de suas especificidades técnicas, de custo, de comercialização e de gestão.

É importante destacar, ainda, que o PMSS é um projeto prioritário para o atual governo, que reconheceu sua importância no documento *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*, de Fernando Henrique Cardoso, 1994. As diretrizes governamentais para o setor contidas nesse documento coincidem com os objetivos e princípios norteadores do PMSS: revisão do papel das três esferas de governo na definição e implementação na política nacional de saneamento; descentralização da execução de programas; definição de critérios para concessão de serviços, possibilitando a parceria com agentes privados; estabelecimento de prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e do FGTS; incentivo à implantação de soluções intermunicipais e/ou interestaduais conjuntas, mediante planos regionais e integrados; estímulo à formação de consórcios municipais para solucionar problemas de interesse comum; incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos; e adoção de tecnologia de menor custo.

Além de coordenar a formulação de propostas para a modernização do setor, o PMSS, através de seu Componente Institucional, recebeu como novas incumbências, a partir de 1995: apoiar a estruturação técnica e administrativa da Sepurb e de sua Diretoria de Saneamento, em particular, bem como a realização de estudos e pesquisas pelo IPEA, visando subsidiar a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano; assistir tecnicamente os prestadores de serviços, com vistas à melhoria do atendimento à população através do apoio ao seu desenvolvimento institucional, de modo a habilitá-los a novos programas de investimentos; elaborar uma segunda fase do componente de investimentos do PMSS, objetivando atender um número substancialmente maior de companhias estaduais e

de órgãos autônomos municipais; e preparar a regulação necessária, a nível federal, para que os governos estaduais e municipais possam exercer um controle mais eficiente sobre a prestação de serviços, inclusive face à possibilidade de participação da iniciativa privada.

**Dilma Seli Pena Pereira**

Diretora de Saneamento da Sepurb/MPO

**Luiz Antonio de Andrade Baltar**

Coordenador da UGP/PMSS



PARTE I

---

# A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA



## 1. ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL

### 1.1. Competências na área de saneamento

**E**m decorrência de suas interfaces com os problemas de saúde, recursos hídricos e meio ambiente, as atividades de saneamento básico terminam por constituir uma competência comum entre União, estados e municípios, de acordo com o ordenamento jurídico definido pela Constituição de 1988.

Em primeiro lugar, são definidos como bens da União “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham” (art. 20, inciso III), e bem assim os recursos hídricos que representem “potenciais de energia hidráulica” (art. 20, inciso VIII). Compete privativamente à União legislar sobre águas e energia (art. 22, inciso IV). Os potenciais de energia hidráulica, que se caracterizam como propriedade distinta da do solo, para fins de exploração, pertencem à União (art. 176, *caput*), que poderá aproveitá-los diretamente ou transferir esse direito, mediante autorização, concessão ou permissão (art. 21, XII, b).

Em segundo lugar, compete à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, inciso XIX). Essa atribuição torna-se particularmente importante no contexto das responsabilidades da União pela promoção do desenvolvimento regional, com ênfase no incentivo ao aproveitamento racional da água no Nordeste, afetado por secas periódicas (art. 43).

Compete, também, à União “instituir diretrizes para o desenvol-

vimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, inciso XX). Por outro lado, constitui responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover “programas de construção de moradias e melhoria das condições de saneamento básico” (art. 23, inciso IX).

Os estados, igualmente, podem interferir na área de saneamento, primeiro porque se incluem entre os bens dos estados “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas as decorrentes de obras da União” (art. 26, inciso I), e, em segundo lugar, porque os estados podem instituir, por lei complementar, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, parágrafo 3º).

Por sua vez, é da competência dos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (art. 30, inciso V). O artigo 182 estabelece ainda que “a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei”.

O artigo 200, inciso IV, define como competência do Sistema Único de Saúde (SUS), que é financiado conjuntamente pela União e pelos estados e municípios, “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.

Finalmente, o art. 23 da Constituição caracteriza como competência comum aos três poderes “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI), cabendo-lhes legislar concorrentemente sobre “proteção ao meio ambiente e controle da



poluição” e “responsabilidade por dano ao meio ambiente” e “ao consumidor” (art. 24, incisos VI e VIII).

Ficam reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (art. 25).

## **1.2. Normas gerais da ordem econômica**

O Título VI da Constituição (Da ordem econômica e financeira) define o sistema econômico do país como estando fundamentado “na valorização do trabalho e na livre iniciativa” e baseado nos princípios (entre outros) da “propriedade privada”, reconhecida a sua função social, da “livre concorrência” e da “defesa do consumidor e do meio ambiente” (art. 170).

“É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (idem, parágrafo único).

Ressalvados os casos previstos na própria Constituição, “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definido em lei” (art. 173, *caput*).

“Como agente normativo e regulador da atividade econômica o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento” (art.174).

O art. 175 estabelece: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único: A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de

serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

## 2. CÓDIGO DE ÁGUAS

O principal instrumento legal que disciplinou o uso de recursos hídricos no Brasil, por mais de meio século, e que ainda vigora, é o Código de Águas, promulgado pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

O Título I do Código estabelece a classificação das águas públicas e particulares, distinguindo, entre as primeiras, aquelas que são de uso comum e as que são dominicais.

As de uso comum, conforme estabelece o Código Civil, são aquelas que pertencem a todos, ou seja, à coletividade, estando confiada à administração pública apenas a sua guarda e gestão. Delas podem utilizar-se todas as pessoas, respeitadas as leis e os regulamentos (Clovis Bevilacqua, *Comentários ao Código Civil*, 1956, volume 1, p. 240). As dominicais são aquelas que pertencem à União, aos estados e aos municípios, “como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades”, conforme a definição do art. 66, inciso III, do Código Civil brasileiro.

O livro II do Código de Águas trata do aproveitamento das águas, ou seja, das condições de utilização dos recursos hídricos. Inicialmente se estabelece a prioridade para o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água “para as primeiras necessidades da vida”, se houver caminho público que a torne acessível (art. 34). Se não houver esse caminho, é estabelecida uma servidão, no sentido de que os proprietários marginais não podem impedir que seus vizinhos se aproveitem das águas para aquele fim, contanto que sejam indenizados dos prejuízos que sofrerem com o trânsito pelos seus prédios (art. 35).

É interessante observar que o artigo 36, parágrafo II, prevê que o

“uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído”, ou seja, admita-se, desde então, a cobrança de um custo pelo uso de águas públicas. Além da prioridade para as chamadas necessidades básicas da vida (o que incluiria o abastecimento de água para a população), o Código estabelece que o “uso das águas públicas se deve realizar sem prejuízo da navegação” (art. 37).

O capítulo IV estabelece as condições para aproveitamento das águas públicas (derivação), o que dependeria de concessão administrativa, no caso de utilidade pública, ou de autorização administrativa, nos demais casos (dispensando-se, porém, essa autorização, na hipótese de derivações insignificantes). As concessões seriam feitas mediante concorrência pública e por prazo fixo não excedente a 30 anos.

A concessão não implica na alienação parcial das águas públicas que são inalienáveis, mas no simples direito de uso dessas águas (art. 46).

O Código se apresenta bastante avançado no sentido de que reconhece o uso da derivação como um direito real; alienando-se o prédio ou engenho (terreno ou fábrica) a que ele serve, passa o mesmo ao novo proprietário (art. 50).

As competências para concessão ou autorização do uso de águas públicas se distribuem entre a União, estados e municípios, conforme o domínio que tiverem sobre as águas (art. 62), salvo o caso de aproveitamento hidrelétrico, em que a competência foi reservada à União, admitindo-se, porém, a sua transferência aos estados.

Ao disciplinar o aproveitamento de águas comuns e particulares, o Código novamente esclarece que “terá sempre preferência, sobre quaisquer outros, o uso das águas para as primeiras necessidades da vida” (art. 71, parágrafo 3º). O artigo 96 permite que o dono de qualquer terreno possa apropriar-se, por meio de poços ou galerias, das

subterrâneas abaixo da superfície de seu prédio, contanto que não prejudique aproveitamentos existentes, nem desvie de seu curso natural águas públicas dominicais, de uso comum ou particular.

O Título VI trata das “águas nocivas” e, de certa forma, estabelece o princípio do poluidor-pagador, dizendo que a “ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros” (art. 109). Os trabalhos para “restauração da salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que, além de responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhes forem impostas pelos regulamentos administrativos”.

Se os interesses das atividades econômicas da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante a expressa autorização administrativa, as águas poderão ser “inquinadas”, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar a sua purificação, por qualquer processo, além de indenizarem a União, os estados, os municípios, as empresas ou particulares que forem prejudicados por sua atividade poluidora.

A principal preocupação do Código, aparentemente, foi regular o aproveitamento hidrelétrico das águas. Mesmo assim, foram estabelecidas medidas acauteladoras, definindo que, “em todos os aproveitamentos de energia hidráulica serão satisfeitas exigências que preservem os interesses gerais:

- da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas;
- da salubridade pública;
- da navegação;
- da irrigação;
- da proteção contra as inundações;
- da conservação e livre circulação do peixe; e

- do escoamento e rejeição das águas” (art. 143).

A competência para supervisionar o sistema de concessões e autorizações era do Serviço de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, do Ministério da Agricultura. Entre as atribuições do Serviço de Águas estavam a de regulamentar e fiscalizar o serviço de produção, transmissão, transformação e distribuição de energia hidrelétrica, com o triplice objetivo de:

- assegurar serviço adequado;
- fixar tarifas razoáveis; e
- garantir a estabilidade financeira das empresas (art.178).

O Código de Águas foi complementado pelo Decreto-Lei nº 852, de 11 de novembro de 1938, que regulamentou as condições para concessões e autorizações de aproveitamentos hidrelétricos.

### 3. APARATO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Um documento apresentado pelos engenheiros Vinicius Fuzeira de Sá e Benevides, Ciro Loureiro Rocha e Roberto Moreira Coimbra, do Ministério das Minas e Energia (DNAEE/CGRH), no seminário sobre *Irrigação, Política de Águas e Implicações Legais* (realizado na sede do Banco Mundial, em Washington, em outubro de 1993), aborda o tema de *Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil: Aspectos Institucionais e Administrativos*.

As preocupações dos legisladores brasileiros com o gerenciamento de recursos hídricos remontam a 1907, mas somente em 10 de julho de 1934 foi promulgado o Código de Águas, que, com as modificações posteriores, disciplina o assunto. Quando de sua promulgação esse Código podia ser considerado avançado, dado que previa a gestão integrada e o aproveitamento múltiplo dos recursos, e, de certa forma, antecipava o princípio do poluidor/pagador.

A competência para gerir o sistema previsto foi atribuída inicialmente ao Ministério da Agricultura, até ser transferida, em 1961, para o Ministério das Minas e Energia (criado em 1960), ao qual foi incorporado o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), por transformação da anterior Divisão de Águas do DNPM/MA.

O DNAEE continua a ser o principal órgão encarregado de administrar o sistema de concessões (em casos de utilidade pública), autorizações e permissões (para derivações insignificantes) para todos os usos da água, salvo no que concerne à irrigação, que é de responsabilidade

do Ministério da Integração Regional, através de sua Secretaria Nacional de Irrigação (Senir).

Ao longo dos anos tem-se procurado evoluir para um sistema de gerenciamento mais integrado e eficiente, destacando-se as seguintes iniciativas:

- acordo entre o MME e o governo do estado de São Paulo, firmado em 1986, para melhorar as condições sanitárias dos rios Tietê e Cubatão;
- criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH, através de Portaria Interministerial nº 90, de 29/3/78, para desenvolver atividades de estudos, planejamento e cooperação na área de recursos hídricos, como núcleo central de um conjunto de comitês executivos a serem criados para as principais bacias hidrográficas do país;
- Grupo de Trabalho Interministerial (Portaria nº 661 do MME, de 5/5/88), de cujos esforços resultou a inclusão na Constituição de 1988 do artigo 21, inciso XIX, que atribui à União a responsabilidade de instituir um Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Para implementar o dispositivo constitucional, o Decreto nº 99.400, de 18/7/90, criou um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que elaborou um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional (nº 2249/91), através da Mensagem nº 640, de 14/11/91 (ver capítulo 11 da parte 2 deste trabalho, onde esse projeto é analisado em detalhes).



Da experiência do DNAEE resultou a concepção de um sistema de gerenciamento, que integra políticas, instrumentos e organizações e se baseia em um conjunto de princípios, entre os quais se destacam:

- o acesso à água deve ser um direito de todos;
- a distribuição da água deve ser feita segundo critérios econômicos, sociais e ambientais;
- a unidade de planejamento de recursos hídricos deve ser a bacia hidrográfica;
- o sistema de planejamento deve ter um órgão central, de caráter normativo, mas a administração dos recursos deve ser feita de forma descentralizada, com a participação dos usuários.

Aparentemente, o sistema visualizado pelo DNAEE contempla um conjunto hierarquizado de colegiados, sendo um de nível superior, com funções normativas e de planejamento, e vários comitês executivos, em nível de bacias hidrográficas, todos apoiados por uma secretaria executiva. Um projeto vem sendo desenvolvido para a bacia do Rio Doce, dentro do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/França, procurando simular as condições de operação de uma agência para essa bacia.

A conclusão final é que o sistema previsto na nova Constituição ainda não foi bem definido, enquanto o sistema anterior foi desarticulado com a equivocada reforma administrativa do governo Collor. A situação atual é de grave crise institucional, tanto no campo da gestão de recursos hídricos quanto da administração pública em geral.



#### **4. SISTEMA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELO APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS**

**A** Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, instituiu o sistema de compensação financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, em decorrência de aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e de aproveitamento de recursos minerais.

Essa compensação seria de 6% sobre o valor da energia produzida, a ser paga pelos concessionários dos serviços de energia elétrica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em cujos territórios se localizam as indústrias e instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios (art. 2º).

Foi atribuída ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica a competência para fixar, mensalmente, uma tarifa atualizada de referência, para efeito da aplicação das compensações financeiras.

A Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, estabeleceu que a distribuição mensal da compensação financeira seria feita da seguinte forma:

- 45% aos estados;
- 45% aos municípios;
- 8% ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica;
- 2% ao Ministério de Ciência e Tecnologia.

A cota destinada ao DNAEE, por sua vez, seria empregada da seguinte forma:

- 40% na operação e na expansão da rede hidrometeorológica nacional, no estudo dos recursos hídricos e na fiscalização dos serviços de eletricidade no país;
- 35% na instituição, gerenciamento e suporte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- 25% em políticas de proteção ambiental.

## 5. A EXPERIÊNCIA DO PLANASA

**A** experiência nacional mais importante do Brasil, no campo do saneamento básico, foi a do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

### 5.1. Características do programa

O Planasa foi executado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), a partir de 1971, com o objetivo principal de eliminar o déficit no setor de saneamento básico, com o suporte financeiro, técnico e operacional do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) que contava com a participação do governo federal, dos estados e dos municípios, sendo o BNH o órgão central do sistema.

Em nível estadual, as atribuições de execução do plano eram da empresa estadual de saneamento.

Em função da existência de uma única empresa estadual de saneamento, controlando todos os recursos vinculados a saneamento, esperava-se obter economias de escala, que permitissem reduzir os custos e assegurar, ainda, a efetivação do subsídio cruzado, através do qual os municípios com maiores recursos subsidiassem os municípios mais pobres.

Por outro lado, em cada estado foi criado um Fundo de Financiamento para Água e Esgotos (FAE) através de convênio entre o Ministério do Interior, o BNH e os governos estaduais.

Em 1975, através da EMI nº 03/75, de 16 de abril de 1975, encaminhada ao Conselho de Desenvolvimento Social, foi proposta a execução de uma nova fase do programa, tendo em vista alcançar os seguintes objetivos:

- atender com água potável, até 1980, mais de 80% da população urbana, em pelo menos 80% das cidades brasileiras;
- atender, até 1980, as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte com serviços adequados de esgotos sanitários;
- atender, “na medida do possível”, com serviços de esgotos mais simples, cidades e vilas de menor porte.

O programa baseava-se na mobilização do apoio dos governos estaduais, na manutenção de tarifas realistas e na ampliação dos aportes de recursos a fundo perdido, que teriam por objetivo diluir os compromissos financeiros de estados e municípios.

Propunha-se, ainda, intensificar esforços em apoio aos Programas Estaduais de Controle de Poluição (Pecon) principalmente no que dizia respeito a despejos de esgotos sanitários. O Pecon seria intensificado nas áreas de maior concentração demográfica, tendo como núcleo de referência a bacia hidrográfica.

Tinha-se também em vista a adoção de medidas que assegurassem às empresas estaduais gestão administrativa eficiente. O documento do Ministério do Interior que apresentava essas propostas acrescentava que se pretendia submeter ao Congresso um projeto de lei estabelecendo o Sistema Nacional de Saneamento. Esse projeto estabeleceria a competência da União para:

- fixar critérios e padrões de qualidade da água;
- fixar normas gerais para o estabelecimento de tarifas para água e esgotos;

- financiar a construção de serviços de água e esgotos; e
- estabelecer um mecanismo de coordenação e controle.

Aos estados seriam atribuídas as funções de :

- elaborar o plano global de atendimento a todos os municípios para a construção de serviços de água e esgotos;
- manter as companhias estaduais de saneamento responsáveis pela execução e operação dos sistemas;
- fixar e cobrança de tarifas de acordo com as normas e critérios estabelecidos pela União.

Aos municípios se admitia atribuir a função de operar, *excepcionalmente*, serviços de águas e esgotos, enquanto não se processasse a transferência dos serviços para o estado, ou não se completasse a respectiva concessão à companhia estadual.

Propunha-se ainda reduzir as tarifas de água e esgotos para as populações de baixa renda, inclusive mediante a eliminação da contribuição para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que incidia sobre essa tarifa.

## **5.2. O Sistema Financeiro da Habitação e o BNH**

A Lei nº 4.380, de agosto de 1964, criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários.

O SFH seria constituído pelo Banco Nacional da Habitação, pelos

órgãos federais, estaduais e municipais que atuassem no financiamento de habitações e obras conexas e pelas sociedades de crédito imobiliário e fundações, cooperativas múltiplas e outras formas associativas para construção e aquisição de casa própria, sem finalidade de lucro.

As fontes de recursos do sistema eram os depósitos de cadernetas de poupança, os empréstimos internos e externos destinados a habitação e os fundos levantados com a emissão de letras imobiliárias, emitidas pelo BNH ou pelas sociedades de crédito imobiliário.

O ministro do Trabalho e Previdência Social fixaria anualmente a porcentagem dos recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões que seria obrigatoriamente aplicada em depósitos junto ao BNH e que não poderia ser inferior a 20% do orçamento anual de aplicações de cada instituto, excetuadas as aplicações e recursos em serviços próprios e material permanente (art. 21, parágrafo 2º).

As empresas que tivessem empregados sujeitos a descontos para o sistema de previdência eram obrigadas a contribuir com a porcentagem de 1% mensal sobre o montante de suas folhas de pagamento para a constituição no capital do BNH (art. 22).

Junto com o BNH foi criado também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), como uma entidade autárquica, absorvendo o patrimônio da antiga Fundação da Casa Popular, criada em 1946.

O Serfhau tinha como atribuições realizar pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional e aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação, além de promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, incentivar a formação de técnicos das áreas de habitação e urbanismo, levantar estatísticas e estabelecer normas técnicas para avaliação de planos diretores.



### **5.3. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**

A principal fonte de recursos do BNH somente viria a ser mobilizada dois anos depois, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

O FGTS foi definido como o conjunto de contas vinculadas, previsto na lei, decorrente da contribuição das empresas sobre a folha de pagamento dos funcionários optantes pelo fundo, que seria gerido pelo Banco Nacional de Habitação. O art. 2º da lei dizia que as empresas sujeitas à Consolidação das Leis do Trabalho ficavam obrigadas a depositar, até o dia 30 de cada mês, em conta bancária vinculada, importância correspondente a 8% da remuneração paga, no mês anterior, a cada empregado, optante ou não.

As contas poderiam ser abertas em qualquer estabelecimento bancário, dividindo-se em dois grupos: a) em nome do empregado, para os que fossem optantes; e b) em nome da empresa, mas em conta individualizada, para os empregados não optantes.

Os recursos do fundo seriam aplicados pelo BNH e demais órgãos do sistema financeiro da habitação em operações que tivessem garantia real, correção monetária e rentabilidade superior ao custo do dinheiro depositado, inclusive os juros.

O Decreto nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966, aprovou o regulamento do FGTS. Com a extinção do BNH, a gestão do FGTS foi transferida para a Caixa Econômica Federal, conforme dispôs a Lei nº 7.839, de 12 de outubro de 1989. A gestão do fundo seria feita segundo normas de planejamento elaboradas por um conselho curador, integrado por três representantes das categorias dos trabalhadores, três representantes da categoria dos empregados e representantes de quatro

ministérios, da Caixa Econômica Federal e do Banco Central.

Com a Medida Provisória nº 177, de 12 de abril de 1990, transferiu-se a gestão do FGTS para o Ministério da Ação Social, definindo-se a CEF como agente operador do Fundo.

A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, dispôs sobre o fundo e sobre a competência do conselho curador. O parágrafo 3º do art. 9º estabelece que o programa de aplicações do FGTS deverá destinar, no mínimo, 60% para investimentos em habitações populares, enquanto o parágrafo 4º esclarece que os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana financiados com recursos do FGTS deverão ser complementares aos programas habitacionais.

O art. 12 determinou também que as contas do FGTS fossem centralizadas na Caixa Econômica Federal. A Resolução nº 25, de 26 de outubro de 1990, do Conselho Curador do FGTS, estabeleceu que, dos recursos líquidos do fundo, seria feita a seguinte distribuição:

- habitação popular: 60%;
- saneamento básico: 30%;
- infra-estrutura urbana: 10%.

## 6. O SISTEMA DE TARIFAS DE SANEAMENTO BÁSICO

**A** Lei nº 6.528, de maio de 1978, atribuiu ao Ministério do Interior a responsabilidade pela fixação das condições de operação de serviços públicos de saneamento básico, dentro do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa). A esse Ministério caberia estabelecer normas gerais de tarifação, coordenar, orientar e fiscalizar a execução de serviços de saneamento e assegurar a assistência financeira, quando necessária.

A lei estabelecia, em seu art. 4º, que “a fixação tarifária levaria em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais, de forma a assegurar o adequado atendimento de usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima”.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978. O artigo 2º desse Decreto, depois de caracterizar os serviços públicos de saneamento básico, envolvendo sistemas de abastecimento de águas e esgotos, estabeleceu os seguintes objetivos permanentes para o Planasa:

- eliminação do déficit e manutenção do equilíbrio entre demanda e oferta de serviços públicos de água e de esgotos em núcleos urbanos;
- auto-sustentação financeira do setor, através dos fundos estaduais de financiamento para águas e esgotos (FAE);

- adequação de níveis tarifários às possibilidades dos usuários, sem prejuízo de equilíbrio entre receita e custo dos serviços;
- desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento básico;
- realização de programas de pesquisas tecnológicas no campo de saneamento.

O Ministério do Interior, através do Banco Nacional da Habitação, coordenaria e controlaria a execução do Planasa (art. 5º). O BNH era definido como o órgão central e normativo do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).

As companhias estaduais de saneamento, por sua vez, seriam os órgãos executores do programa, em nível estadual. O artigo 10 do Decreto estabelecia que os benefícios dos serviços de saneamento deveriam ser assegurados a todas as camadas sociais, devendo as tarifas adequar-se ao poder aquisitivo da população, atendida de forma a compatibilizar os aspectos econômicos aos objetivos sociais.

Para tanto, as tarifas seriam “diferenciadas”, segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando o subsídio dos usuários de maior poder aquisitivo para aqueles de menor renda, assim como dos grandes para os pequenos consumidores” (art. 11). A estrutura tarifária deveria considerar a distribuição de tarifas por faixas de consumo, de modo a obter uma tarifa média que viabilizasse o equilíbrio financeiro das companhias de saneamento (art.12).

As categorias de consumo compreendiam: residencial, comercial, industrial e público. O artigo 14 estabelecia: “as tarifas da categoria resi-

dencial serão diferenciadas para as diversas faixas de consumo, devendo, em função destas, ser progressivas em relação ao volume faturável”.

Já os usuários das categorias comercial e industrial deveriam ter duas tarifas específicas, uma referente ao volume mínimo e outra ao excedente, sendo que a segunda seria superior à primeira e esta maior que a tarifa média (art. 15).

Admitia-se a existência de contratos de prestação de serviços, com preços e condições especiais, para os grandes usuários comerciais e industriais, bem como para os usuários temporários (art. 17).

As tarifas obedeceriam ao regime de serviço pelo custo, garantindo-se às companhias estaduais, em condições eficientes de operação, a remuneração de até 12% sobre o investimento reconhecido (art. 21).

Eram estabelecidos critérios para definir os itens que integrariam os custos de serviços, envolvendo despesas de operação, exploração e manutenção, despesas comerciais, administrativas e fiscais; além disso, em relação aos itens que seriam considerados investimentos reconhecidos, envolvendo immobilizações técnicas, ativo diferido e capital de movimento.

As tarifas seriam reajustadas anualmente, com base nos estudos realizados pelas companhias, avaliados pelo BNH e submetidos, pelo Ministério do Interior, ao Conselho Interministerial de Preços (art. 30).

Assegurava-se às companhias estaduais de saneamento básico a isenção de impostos sobre prioridade territorial rural, produtos industrializados e operações relativas a títulos e valores mobiliários.



## 7. LEGISLAÇÃO FEDERAL RELEVANTE

**D**iversos outros institutos legais, de nível federal, têm relação direta ou indireta com os problemas de saneamento.

### 7.1. Saúde

O Ministério da Saúde tem a atribuição de zelar pela salubridade das águas e, através do Decreto nº 76.872, de 22 de dezembro de 1975, regulamentou a Lei nº 6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação de água em sistemas públicos de abastecimento.

A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e sobre a organização e o financiamento dos serviços correspondentes a essas atribuições.

A partir de dispositivo constitucional determinando que "as ações de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único", organizado de acordo com as diretrizes da descentralização, da assistência integral (com prioridade para as atividades preventivas) e da participação da comunidade (artigo 198 da Constituição Federal), foi institucionalizado, pela lei, o Sistema Único de Saúde (SUS).

O Sistema compreende o conjunto de ações e serviços prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. Entre as suas atribuições inclui-se a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico.

A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a

participação da comunidade na gestão do SUS, estabeleceu critérios para os repasses ou transferências de recursos da União para estados e municípios, visando o custeio de ações de saúde.

## **7.2. Política ambiental**

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, definiu a Política Nacional de Meio Ambiente, seus objetivos e instrumentos.

Entende-se como ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O objetivo da política nacional de meio ambiente é preservar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, atendendo, entre outros, ao princípio da racionalização do uso do solo, do subsolo e da água.

## **7.3. Proteção ao consumidor**

A Lei nº 8.070, de 11 de setembro de 1990, dispõe sobre a proteção ao consumidor, incluindo-se nesta categoria o usuário de serviços públicos, ao qual é assegurado o direito a um adequado e eficaz atendimento (artigo 6º).

## **7.4. Repressão ao abuso do poder econômico**

A Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, regulou a repressão ao abuso do poder econômico. Entre outras situações, considera abuso o aumento de preços, sem justa causa, nos casos de "monopólio natural" ou de fato.



A lei criou, ao mesmo tempo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), encarregado de apurar e reprimir os abusos de poder econômico.

### **7.5. Defesa da concorrência**

A Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991, instituiu normas para a defesa da concorrência, atribuindo à Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE) a competência para propor as medidas necessárias para preservar os mecanismos de formação de preços, a livre concorrência e a liberdade de iniciativa. Isto, evidentemente, implica eventuais ingerências nas atividades de empresas de serviços públicos que funcionam em regime de monopólio.

### **7.6. Irrigação**

A expansão da agricultura irrigada no Brasil ocorreu sem qualquer legislação específica, até o final da década de 70. A Lei nº 6.662, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, somente veio a ser promulgada em 25 de junho de 1979, e sua regulamentação demorou mais cinco anos (Decreto nº 89.946, de 25 de março de 1984).

No período de 1988 a 1989, o Ministério da Irrigação (posteriormente extinto), com o apoio do Banco Mundial, promoveu uma ampla análise e reavaliação da política de irrigação, procurando adaptá-la à nova realidade do país. Buscou, sobretudo, definir condições para o desenvolvimento de modelos de irrigação privada, que substituíssem, com maior eficácia, a inoperante estratégia de irrigação pública que havia prevalecido no passado.

Essa reformulação de políticas foi consolidada na chamada Resenha Setorial de Irrigação, que, embora tenha sido aprovada pelo governo e publicada, não teve a divulgação necessária e suas diretrizes não foram totalmente implementadas.

Os especialistas da área entendem que há necessidade de revisar a legislação de irrigação, para que se possa atualizá-la e corrigir algumas distorções evidentes. Entre outros aspectos considerados prioritários nessa correção destacam-se:

- a rigidez na definição dos objetivos sociais dos projetos (particularmente no que se refere à proporcionalidade entre lotes familiares e empresariais), em detrimento dos seus objetivos econômicos ou de desenvolvimento;
- as deficiências da política de tarifas, que está centralizada em mãos do governo federal e não prevê cargas adequadas para a efetiva recuperação dos investimentos do governo (o que se chama amortização é, na realidade, depreciação) e não considera os custos fixos de operação;
- a falta de instrumentos legais eficazes para coibir a inadimplência dos irrigantes, em projetos públicos;
- a descontinuidade administrativa e a dicotomia institucional hoje existentes entre o DNAEE/MME, de um lado, e a Secretaria Nacional de Irrigação (Senir), do Ministério da Integração Regional (MIR), de outro.

Em síntese, o que se pretende é implantar efetivamente a reforma institucional já definida, que implica profunda revisão do papel do Estado no campo da irrigação, criando condições para a recuperação dos investimentos públicos e para o incentivo ao investimento privado e à iniciativa empresarial nessa área (ver, a propósito, o texto de Eduardo Borella, *Desafios da irrigação brasileira e implicações para a revisão da legislação*, apresentado no Seminário de Irrigação, Política de Águas e Implicações Legais, promovido pelo Senir/Banco Mundial, em Washington, em outubro de 1993, e resenhado por Nilson Holanda no relatório final desse encontro).

### **7.7. Programa Federal de Desregulamentação**

Entre alguns dispositivos legais mais recentes, que afetam a administração pública de um modo geral, vale mencionar o Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990, alterado pelo Decreto nº 99.377, de 11 de julho de 1990, que instituiu o Programa Federal de Desregulamentação, com o objetivo de "fortalecer a iniciativa privada em todos os seus campos de atuação, reduzir a interferência do Estado na vida e nas atividades do indivíduo, contribuir para a eficiência e o menor custo dos serviços prestados pela administração pública federal e para que sejam atendidos satisfatoriamente os usuários desses serviços".

O decreto estabelece algumas diretrizes gerais de desburocratização, limitação de controles e formalidades, descentralização e reforma administrativa.



## 8. EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS: O CASO DE SÃO PAULO

### 8.1. Sistema de gerenciamento de recursos hídricos

**E**ntre as experiências estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, uma das mais importantes, embora ainda embrionária, é a do estado de São Paulo (ver Miysahita, Hadjimu, *Gerenciamento de Recursos Hídricos: a experiência de São Paulo*, Fundap, novembro de 1993).

O estado tem uma população de 33 milhões de habitantes e uma densidade demográfica de 135 habitantes por quilômetro quadrado, superior à de países industrializados como a Alemanha, Inglaterra, Itália e Japão. Essa elevada concentração demográfica gera problemas particulares de gerenciamento de recursos hídricos.

Estima-se que o principal conjunto de bacias hidrográficas do estado, do ponto de vista de abastecimento de água - Alto Tietê, Piracicaba e Baixada Santista, conectadas hidráulicamente aos sistemas Cantareira e Billings -, terá sua capacidade esgotada em torno do ano 2.010, exigindo importação de água de outras bacias.

Já em 1995 será necessário ampliar a oferta de água na Região Metropolitana de São Paulo. O potencial hidroelétrico de grande porte já está totalmente explorado, atendendo a um consumo que representa 40% do total brasileiro.

A exploração desordenada do solo tem gerado graves problemas de inundações e de erosão. Cerca de 20% do orçamento do estado é absorvido em obras corretivas para estabilização de erosões urbanas. O potencial poluidor de efluentes industriais e domésticos é enorme, em-

bora algum progresso já tenha sido alcançado em relação ao controle da poluição daí decorrente.

No que se refere a transporte hidroviário, o estado registra um grande potencial, ainda insuficientemente aproveitado.

Para enfrentar esses problemas, o governo do estado vem tentando implantar um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos (SIGRH), com apoio nos seguintes pilares:

- um Conselho Estadual de Recursos Hídricos, integrado por representantes do estado, dos municípios e da sociedade civil;
- um Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), elaborado pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (Corhi) e aprovado pela assembléia legislativa estadual. Discute-se, atualmente, o primeiro plano, com duração de quatro anos, consolidando a programação de 22 bacias hidrográficas do estado;
- um comitê executivo para cada bacia, ao qual poderá estar vinculada uma agência de bacia hidrográfica (semelhante ao modelo francês), que funcionaria como sua secretaria executiva;
- um Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), que contaria com recursos advindos, principalmente, da cobrança de taxas pelo uso da água.

Reconhece-se que o sistema de preços constitui o melhor instrumento para assegurar o equilíbrio entre oferta e demanda de água, mas

a efetiva implementação de mecanismos de mercado nessa área presuppõe a plena instituição do sistema de gerenciamento indicado.

A participação da sociedade é considerada necessária, mas, na prática, essa co-responsabilidade é exercida de forma tímida e restrita. Por outro lado, a estrutura formal do SIGRH ainda não se traduziu em órgãos e instrumentos operativos, continuando apenas no papel.

Pretende-se iniciar essa implementação nas áreas consideradas mais críticas: as bacias do Piracicaba e do Alto Tietê.

A operação do Fehidro é considerada de importância fundamental, para estruturar um sistema de financiamento adequado para o sistema visualizado. Reconhece-se, no entanto, que a legislação estadual não é clara sobre o assunto. Especula-se que a cobrança deve ser feita não apenas dos usuários de água, como também de todos os que de alguma forma alterem as condições de qualidade e quantidade dos recursos hídricos, em particular os responsáveis por efluentes industriais e domésticos lançados em cursos d'água. Sugere-se a realização de estudos sobre o tema, inclusive para a avaliação da "disposição de pagar" dos diferentes grupos de usuários ou agentes poluidores.

## **8.2. Legislação básica sobre saneamento**

A Lei Estadual nº 7.750, de 31 de março de 1992, instituiu uma política estadual de saneamento com base nas seguintes definições:

### **1) SANEAMENTO AMBIENTAL**

O saneamento ambiental é definido como o conjunto de ações, serviços e obras que tem por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta

e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas.

## 2) SALUBRIDADE AMBIENTAL

A salubridade ambiental é definida como a qualidade ambiental capaz de prevenir a ocorrência de doenças veiculadas pelo meio hídrico, pelo meio ambiente e promover o aperfeiçoamento das condições mesológicas favoráveis à saúde da população urbana e rural.

## 3) SANEAMENTO BÁSICO

Saneamento básico é o conjunto de ações, serviços e obras considerados prioritários em programas de saúde pública, notadamente o abastecimento público de água e a coleta e tratamento de esgotos.

A política estadual de saneamento é operacionalizada através de três instrumentos básicos:

- plano estadual de saneamento;
- sistema estadual de saneamento;
- fundo estadual de saneamento.

A lei estabelece os princípios, objetivos e diretrizes da política de saneamento, especificando que o plano estadual de saneamento deverá ser elaborado com base na bacia hidrográfica como unidade de planejamento, compatibilizado com o plano estadual de recursos hídricos (art. 6º, inciso XII).



O plano será quadrienal, elaborado de forma articulada com as políticas estaduais de saúde pública e meio ambiente (art. 8º), com base em planos regionais de saneamento ambiental.

O artigo 15 criou, como órgão central colegiado e deliberativo, de nível estratégico, o Conselho Estadual de Saneamento, além de comissões regionais de saneamento ambiental, de nível regional.

O Fundo Estadual de Saneamento corresponde a um fundo rotativo capaz de gerar recursos financeiros permanentes e crescentes para o saneamento. Foram definidas diretrizes para garantir a sustentação do fundo, inclusive com a limitação de até 10% para o total de aplicações a serem feitas a taxas subsidiadas ou a fundo perdido.

### **8.3. Legislação sobre concessão de obras e serviços públicos**

Outro importante instrumento legal de interesse para o setor de saneamento e recursos hídricos foi recentemente promulgado no estado de São Paulo: a Lei nº 7.835, de 8 de maio de 1992, que dispôs sobre o regime de concessão de obras públicas e concessão e permissão de serviços públicos.

A concessão corresponde a uma delegação a empresa individual ou coletiva, por sua conta e risco e por prazo certo, de obra pública ou da prestação de serviço público, mediante remuneração obtida pela cobrança de tarifas dos usuários.

O artigo 7º da lei estabelece as cláusulas essenciais dos contratos relativos a concessão e permissão.



## 9. PROJETO DE LEI SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO

*T*ramitam no Congresso diversas propostas de legislação relacionadas a saneamento, controle ambiental e gerenciamento de recursos hídricos. Essas propostas exigem uma avaliação, em função de suas implicações para a futura regulação dos serviços de saneamento no Brasil.

Uma delas é o Projeto de Lei nº 199, de 1993, que procura delinear o novo sistema e a nova política nacional de saneamento.

A política de saneamento teria por objetivo assegurar níveis crescentes de salubridade ambiental, que se define como o estado de higidez em que vive a população, “tanto no que se refere à sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias e epidemias veiculadas pelo meio ambiente, como no tocante ao seu potencial de promover o aperfeiçoamento das condições mesológicas favoráveis ao pleno gozo da saúde e do bem-estar” (art. 1º).

A competência para a prestação de serviços de saneamento seria atribuída basicamente aos municípios, no que concerne aos serviços de interesse local. Nos casos de interesse supralocal seria resguardada a competência dos estados (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, agrupamentos de municípios limítrofes) e da União (serviços de âmbito interestadual), exigindo-se, em qualquer hipótese, a articulação entre os diferentes níveis de governo.

À União seriam reservadas basicamente funções de coordenação e fomento, incentivo e apoio, articulando-se os planos quinquenais nacionais com os planos quadrienais estaduais (art. 9º).

As diretrizes da política nacional de saneamento estão baseadas

nos seguintes princípios (art. 7º):

- descentralização progressiva, valorizando a capacitação estadual e municipal;
- participação da comunidade;
- planejamento integrado, articulando a política de saneamento com as políticas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano e rural;
- articulação interinstitucional e incentivo a soluções intermunicipais ou interestaduais conjuntas, com base em planos regionais integrados;
- modelos gerenciais eficientes e busca de máxima produtividade, tanto em nível micro (empresas) como em nível macro (alocação de recursos públicos).

Os serviços poderão ser prestados diretamente pelo setor público ou mediante regime de concessão ou permissão, neste caso sempre com base em autorização legal e prévia licitação (arts. 6º e 3º).

A política seria executada com base em três instrumentos principais: o Conselho Nacional de Saneamento, o Plano Nacional de Saneamento e o Fundo Nacional de Saneamento.

O Conselho Nacional de Saneamento teria, no mínimo, os seguintes participantes: ministros-chefes das Secretarias do Planejamento e de Assuntos Estratégicos, ministros da Fazenda, da Ciência e Tecnolo-

gia, do Meio Ambiente, da Saúde, da Ação Social, cinco representantes regionais dos estados e cinco representantes regionais dos municípios, ou seja, 17 representantes do setor público, aos quais seria agregado um número equivalente de representantes da sociedade civil organizada.

O conselho corresponderia a um órgão colegiado normativo e deliberativo, de nível estratégico superior, tendo como seu braço executivo uma poderosa secretaria executiva, que, entre outras atribuições, teria a seu cargo a gerência do Fundo Nacional de Saneamento (art. 16). Enquanto não fosse estruturada essa secretaria, com todos os “recursos materiais, humanos, financeiros, institucionais e administrativos necessários ao pleno cumprimento de suas funções”, estas seriam exercidas pela Secretaria Nacional de Saneamento (art. 29).

O artigo 20 do projeto estabelece os requisitos básicos a serem atendidos pelo Plano Nacional de Saneamento, em termos de diagnóstico da salubridade ambiental do país, objetivos de longo alcance e metas de curto prazo, estratégias, políticas, diretrizes, definição de ações, programas e projetos, especificação de prazos e dos recursos necessários.

Note-se que, além da atribuição de elaborar o plano (com a função de “discutir e aprovar propostas de projeto de lei” a ele referentes), o conselho nacional teria o encargo de apreciar e aprovar anualmente um relatório sobre a situação da salubridade ambiental no Brasil.

O Fundo Nacional de Saneamento seria um fundo rotativo voltado para o financiamento dos investimentos previstos no Plano, tanto sob a forma de empréstimos reembolsáveis quanto, em casos especiais, sob a forma de subsídios e gastos a fundo perdido.

Não seria criada nenhuma fonte especial de recursos para o setor, prevendo-se que esses recursos seriam oriundos de dotações orçamentárias da União, estados e municípios, de empréstimos externos, “dos

sistemas de seguridade social, na forma da Constituição” (art. 24, inciso VI) e de outras fontes, como o FGTS.

Esse projeto, como seria de esperar, suscitou muitas dúvidas e controvérsias. Em primeiro lugar ele implicava uma contradição entre os seus expressos propósitos de descentralização e a estrutura centralizada de gerenciamento que está implícita em sua proposta

Sugere-se a criação de um “conselhão” que dificilmente teria condições de tornar-se operacional, dada a abrangência de suas atribuições e o elevado número de participantes. Na realidade, pela amplitude de suas atribuições, que inclui até mesmo pronunciar-se sobre projetos de lei relacionados a saneamento, poder-se-ia argumentar que o conselho estaria usurpando prerrogativas do Congresso.

O fundo proposto também tenderia à inoperância. É difícil entender a sua utilidade, já que os recursos serão os mesmos previstos nos orçamentos públicos. Pode-se questionar até mesmo a sua viabilidade, na medida em que venha a depender de recursos de estados e municípios, que naturalmente não terão nenhum interesse em repassar recursos dos seus orçamentos para serem administrados, de forma centralizada, em nível federal.

## 10. LEGISLAÇÃO SOBRE POLUIÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A legislação básica brasileira sobre política nacional do meio ambiente, como referido anteriormente, corresponde à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada pelas Leis nº 7.804, de 15 de julho de 1989, e 8.028, de 12 de abril de 1990.

Entre outros projetos de lei que se encontram no Congresso, relacionados direta ou indiretamente com os problemas de saneamento, deve ser destacado o Projeto de Lei nº 2.891, de 1992, encaminhado pelo Poder Executivo com a Mensagem nº 175/92, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo, substâncias nocivas e outros poluentes em águas sob jurisdição nacional.

Essa proposta está calcada na Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, concluída em Bruxelas, em 29 de novembro de 1969, e promulgada no Brasil, pelo Decreto nº 79.437, de 23 de março de 1977, e que resultou das atividades do grupo de trabalho interministerial criado pelo Decreto nº 99.349, de 26 de junho de 1990.

Poucos dias antes da entrada da Mensagem nº 175/92 no Congresso Nacional, o deputado Fábio Feldman havia apresentado um projeto semelhante (Projeto de Lei nº 2.794, de 1992), também baseado na proposta do mesmo grupo de trabalho que orientou o projeto do governo (o projeto Feldman foi apresentado em 30 de abril e o do governo em 20 de maio).





## 11. PROJETO SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

**E**m 14 de novembro de 1991 o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.249-A, que dispõe sobre a política nacional de recursos hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Esse projeto foi elaborado pelo grupo de trabalho instituído pelo Decreto nº 99.400, de 18 de julho de 1990. Apreciado pelo Congresso na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, o relator do projeto, deputado Fábio Feldman, apresentou um substitutivo com o objetivo de corrigir algumas falhas da proposta inicial, particularmente ao que se refere à ênfase dada ao gerenciamento de recursos hídricos sob a responsabilidade do poder público e, particularmente, do governo federal, em detrimento da participação dos usuários e de representantes da sociedade civil.

Considerando a grande diversidade regional do Brasil, o substitutivo propõe que a gestão dos recursos hídricos seja feita de forma descentralizada, a partir de comitês de bacias hidrográficas, cuja implementação deverá permitir a construção gradual de todo o sistema.

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.

Foi dada ênfase à formulação de políticas, dado que, na opinião do relator, isso é mais importante que a estruturação do sistema. Tex-

tualmente: “na primeira são fixados o que deve ser feito e o modo de fazê-lo, o segundo somente especifica quem tem competência para tal. Por esse motivo, em nosso substitutivo, a formulação da política nacional de recursos hídricos assumiu importância igual à da estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

O objetivo da lei é regulamentar o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, que estabelece a competência da União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

A regulamentação abrange a totalidade do ciclo hidrológico nas suas três fases: meteorológica, de superfície e subterrânea. A bacia hidrográfica é definida como unidade territorial para implementação da política e atuação do sistema de gerenciamento.

Aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios é permitido, observado o disposto na lei federal, instituir políticas e sistemas de gerenciamento próprios.

O projeto define uma política nacional de recursos hídricos fundamentada em alguns princípios básicos, como o de que a água é uma substância química essencial à vida e, como tal, representa um direito de todos; a água é um recurso escasso, é um bem de domínio público e o abastecimento humano constitui o seu uso prioritário. São explicitadas as seguintes diretrizes:

- a implementação da política prevê o planejamento e gerenciamento sistemático dos recursos hídricos de superfície e subterrâneos;
- a adequação do planejamento e da gestão dos recursos hídri-

cos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das regiões e bacias hidrográficas;

- a descentralização do planejamento e da gestão de recursos hídricos, por região e bacia hidrográfica;
- a participação no planejamento e na gestão de recursos hídricos do poder público, usuários e comunidades;
- a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com o planejamento regional e nacional;
- a integração da gestão de recursos hídricos com a questão ambiental e sua articulação com a gestão do uso do solo e das zonas costeiras.

Os instrumentos para a implementação da política são:

- relatórios sobre a situação dos recursos hídricos;
- planos de recursos hídricos;
- enquadramento dos corpos d'água em classes de uso;
- rateio de custo das obras de uso múltiplo ou de interesse comum ou coletivo;
- cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- sistema de informações sobre recursos hídricos.

Pretende-se estabelecer um sistema caracterizado pela descentralização e pela representatividade.

Na base do sistema estariam os comitês de bacias hidrográficas, que seriam apoiados por agências de bacias hidrográficas e, no topo, como principal órgão deliberativo e coordenador, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, apoiado por uma secretaria executiva.

O Conselho Nacional, por sua vez, seria integrado por quatro comitês, sendo um comitê intersetorial e três comitês de regiões hidrográficas (um para a região amazônica, um para a região nordestina e outro para a região platina).

O comitê intersetorial seria constituído por doze representantes do governo federal e doze representantes de organizações da sociedade civil e teria, basicamente, funções de articulação entre os diversos órgãos governamentais envolvidos no sistema de supervisão e de gerenciamento do sistema de informações.

Os comitês de regiões hidrográficas atuariam como primeira instância na solução de conflitos e na articulação dos comitês de bacias hidrográficas com o Conselho Nacional. Cada comitê de região hidrográfica seria constituído por cinco representantes do governo federal, um representante de cada unidade da federação situada na região (totalizando 11) e um representante de cada comitê de bacia hidrográfica também da região.

Os comitês de bacias hidrográficas seriam criados nas bacias hidrográficas que apresentassem pelo menos uma das seguintes características:

- superfície maior do que 100 mil quilômetros quadrados;
- população superior a 750 mil habitantes;
- conflitos manifestos no uso de recursos hídricos.

No caso de bacias hidrográficas de grande porte poderiam ser

constituídos também comitês de sub-bacias. Estariam representados em cada comitê seis grupos de interesses:

- o governo federal;
- o governo estadual ou do Distrito Federal;
- o governo municipal;
- usuários ou suas associações;
- comitês de bacias hidrográficas existentes em sub-bacias;
- entidades da sociedade civil com sede e atuação na bacia.

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 e administrar os fundos assim arrecadados.

A secretaria executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos seria o 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.



## 12. OUTROS PROJETOS DE LEI EM EXAME

**D**iversos outros projetos de lei que têm alguma relação com o problema de saneamento encontram-se em exame no Congresso, valendo mencionar os seguintes:

1) Projeto de Lei nº 1.708-A, de 1991, do deputado Jackson Pereira, que dispõe sobre a proibição de lançamento de esgotos e lixo em cursos de águas naturais e artificiais; o texto final deste projeto havia sido elaborado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias em 8 de dezembro de 1993.

2) Projeto de Lei nº 4.285, de 1989, do deputado Paulo Ramos, que dispõe sobre a promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e cria o Sistema Nacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Este último define que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano abrange as políticas de habitação, saneamento, transportes urbanos e demais equipamentos urbanos e comunitários.

Para a execução dessa política propunha-se a criação da Agência Federal de Desenvolvimento Urbano, na forma de empresa pública vinculada ao então Ministério do Interior. A agência administraria, além dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, aqueles provenientes do Fundo Nacional de Habitação Popular, do Fundo Nacional de Saneamento e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano,

que seriam criados pela lei.

O objetivo do projeto, de certa forma, seria a recriação do antigo Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, vinculado ao Ministério do Interior e ao extinto Banco Nacional da Habitação. Tendo em vista as profundas transformações observadas na administração pública federal, nos últimos anos, assim como as restrições orçamentárias que desaconselham a criação de novas receitas vinculadas, dificilmente se vislumbram perspectivas de aprovação do projeto.

3) Projeto de Lei nº 7.127-C, de 1986, que dispõe sobre águas subterrâneas, define critérios de outorga de direito de seu uso e dá outras providências. Esse projeto foi examinado no Congresso no período de 1991, e em maio de 1993 encontrava-se em fase de redação final.

Em função de seus objetivos esse projeto provavelmente teria sido absorvido pela proposta do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.



PARTE II

---

# AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS



## 1. A EXPERIÊNCIA DA ARGENTINA

### 1.1. Antecedentes e ambiente institucional

**N**a Argentina, a administração dos recursos naturais cabe às províncias, ou ao conjunto de províncias envolvidas; a competência do governo nacional está restrita aos territórios sob sua jurisdição direta - o Distrito Federal, cidade de Buenos Aires e áreas costeiras. Os recursos hídricos pertencem aos estados provinciais e municípios, que são responsáveis pela administração e preservação dos rios e lagos.

Apesar de várias províncias já terem criado leis de proteção ambiental, a capacidade institucional e de gestão ainda é muito fraca e os instrumentos regulatórios débeis.

Devido à limitação de capacidade provincial no trato destas questões, está sendo estudada a criação de uma autoridade de bacias (inspirada na experiência francesa das agências de bacias) que atuaria nas decisões legais sobre conflitos de usos e controle da poluição, em conjunto com os níveis locais de governo e sob a coordenação do nível nacional.

Atualmente o governo tem jurisdição sobre os recursos navegáveis e reservatórios construídos, quando se destinam à geração elétrica ou irrigação; os maiores reservatórios vêm sendo dados sob concessão para empresas privadas que respondem pela sua operação e monitoração das condições da água (qualidade de água, pesqueiros e praias).

O controle e a proteção ambiental estão distribuídos por várias entidades e níveis administrativos - municipal, provincial e nacional -; eventualmente ocorrem conflitos devido à superposição de competências.

Em nível nacional, a conservação dos recursos naturais e o controle da contaminação estão bem regulamentados, sendo que, no nível

provincial, ocorrem situações muito diversas; os controles são pouco aplicados, pois não são regulados os padrões técnicos e de desempenho, os procedimentos e as sanções.

No campo do saneamento, a experiência argentina não difere muito dos demais países latino-americanos. Em 1912 foi criada a empresa Obras Sanitarias Nacionales (OSN), entidade estatal que seria encarregada do estudo, construção e administração dos serviços de saneamento em todo o país. De início, sua jurisdição estava restrita à capital federal, mas posteriormente sua área de influência foi sendo expandida até abarcar toda a região da Grande Buenos Aires (compreendendo a capital e mais 17).

Até os anos 50, os investimentos em saneamento eram feitos pelo governo a fundo perdido. A progressiva deterioração das finanças públicas do país criou, já a partir dos anos 60, uma séria crise de insuficiência de investimentos. A escassez de fundos impediu a expansão dos serviços e até mesmo a sua manutenção e reposição dos equipamentos, que chegavam ao fim de sua vida útil.

Por isso, no final da década de 80, para uma população de pouco mais de 9 milhões de habitantes em sua área de influência (aproximadamente um terço da população argentina, de 31,9 milhões de habitantes em 1989), a OSN atendia a apenas 66% com água potável e 55% com sistemas de esgotos.

## **1.2. A reforma do Estado e o programa de privatização**

Além de graves problemas macroeconômicos, com altas taxas de inflação, elevada proteção aduaneira, obsolescência do setor industrial e baixas taxas de crescimento, a economia argentina se ressentia

de um setor estatal oneroso e ineficiente, que operava com fortes déficits operacionais, exigindo grandes transferências de recursos do Tesouro Nacional, e, além disso, ofereciam serviços de cobertura insuficiente e de baixa qualidade.

Por isso, a partir do governo Menen, em 1989, a Argentina implantou um vigoroso programa de reformas econômicas e institucionais, baseado em três pilares básicos:

- estabilização e abertura econômica;
- desregulamentação dos mercados;
- reforma do Estado, incluindo um programa de privatização.

A Lei nº 23.696, de 1989, sobre a reforma administrativa, definiu as linhas básicas do processo de reforma do Estado, que, no campo do saneamento, compreendiam:

- inclusão da OSN nos primeiros grupos de estatais privatizáveis;
- definição de uma estratégia de:
  - criação de um ente regulador para o setor, de caráter interjurisdicional, ou seja, com a participação dos três níveis de governo;
  - transferência de serviços para as municipalidades;
  - criação de um sistema de concessões para a exploração comercial de serviços de saneamento (na parte de distribuição).

### **1.2.1. Marco regulatório**

O marco regulatório da privatização dos serviços de água e esgoto da Região Metropolitana de Buenos Aires foi definido pelo Decreto

Presidencial nº 999, de 18 de junho de 1992, que contempla um conjunto de normas sobre as condições da prestação dos serviços pela concessionária, as atribuições do órgão regulador, os deveres e atribuições do concessionário, a proteção dos direitos dos usuários, os requisitos da qualidade dos serviços, o regime tarifário, o pagamento dos serviços, os planos de expansão dos serviços e o regime dos bens contidos na concessão (os ativos).

### **1.2.2. O processo de privatização da OSN**

A OSN era responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário de 5,9 milhões de habitantes da Região Metropolitana de Buenos Aires (capital federal e 13 municípios vizinhos).

A motivação para a sua privatização decorreu das constatações de problemas como:

- déficit de 40% na cobertura de serviços de abastecimento de água e 50% nos de esgotamento sanitário;
- falta de capacidade de investimento para eliminar os déficits apontados;
- falta de operação e manutenção adequadas dos serviços;
- baixa capacidade técnica da OSN, ocasionando baixa produtividade;
- necessidade de novos investimentos em tratamento de esgotos.

O marco geral para a privatização da OSN foi definido pela Lei nº 23.696 - Lei Nacional de Reforma Administrativa. Com base nesta Lei foi estabelecido o edital de licitação para concessão dos serviços de produção, distribuição e comercialização dos serviços de água potável e esgotamento sanitário (coleta e tratamento) da Região Metropolitana de Buenos Aires, por um prazo de 30 anos.

Ainda fazem parte do contexto jurídico da privatização do OSN o marco regulatório da concessão, o edital de bases e condições de licitação; a oferta apresentada pelas empresas licitantes; o contrato de concessão assinado entre o governo argentino e a concessionária e, por último, a Lei Orgânica da OSN, no que seja aplicável.

As condições básicas da licitação foram estabelecidas de forma clara e direta:

- capacidade de realizar investimentos de U\$ 1,250 milhões nos primeiros dez anos;
- menor tarifa.

A concessão foi autorizada para o Consórcio Águas Argentinas S/A, liderado pela empresa francesa *Lyonnaise des Eaux-Dumez*, da qual participaram: *Banco de la Galícia*, *Sociedad General de aguas de Barcelona*, *Sociedad Comercial del Plata*, *Grupo Meller Y Anglian Water*.

Este grupo assumiu a gestão da OSN, transformada em Consórcio Águas Argentinas, em maio de 1993.

As principais características do contrato são:

- prazo da concessão: 30 anos prorrogáveis;

- não houve compra de ativos do Estado pelo consórcio vencedor; estes são colocados à disposição do concessionário, para uso em regime de concessão, mas permanecem propriedade do Estado, a ele retornando ao fim da concessão;
- o montante previsto de investimentos durante o período da concessão é de U\$ 4,5 bilhões;
- os bens a serem operados pelo concessionário serão de sua propriedade temporária, a fim de facilitar a concessão de financiamentos, retornando, gratuita e automaticamente, à propriedade do Estado, ao fim da concessão.

### **1.2.3. Características do processo**

Algumas características adicionais do processo de privatização argentino devem ser mencionadas.

Em primeiro lugar, restringiu-se a participação do setor privado às etapas de distribuição e comercialização de serviços de saneamento.

Em segundo lugar, optou-se por uma licitação para concessão integral a uma única empresa, excluindo a hipótese de subdivisão por áreas geográficas ou tipos de serviços. Isso implica a transformação de um monopólio estatal em monopólio privado, o que exige a estruturação de um eficiente sistema regulatório e fiscalizador.

Em terceiro lugar, fez-se uma separação clara entre os investimentos do passado, que são retidos como propriedade do Estado, e os investimentos do futuro, que passam a ser responsabilidade da concessionária e que serão executados de acordo com planos quinque-



nais de expansão e melhoria da qualidade dos serviços. Disso decorre a exigência de um prazo de 30 anos para a concessão, considerado adequado para a amortização desses novos investimentos.

Em quarto lugar, algumas tarefas preparatórias foram consideradas essenciais para o sucesso da privatização, em termos da definição do marco regulatório e do plano de investimentos e sistemas de tarifas, além da obrigação de o governo executar um plano de conservação de emergência (manutenção e reparo de bombas, instrumentos de medição, redes de distribuição e edifícios e instalações principais), a fim de garantir condições adequadas de operacionalidade aos ativos a serem transferidos, sob a forma de concessão, ao setor privado. Essas medidas preparatórias deveriam contribuir para eliminar qualquer tipo de incerteza em relação a aspectos cruciais do processo de privatização.

Finalmente, o sistema previa a participação dos empregados no processo de privatização, com a criação de bônus de privatização (*profit sharing bonds*), e exigia que a empresa concessionária absorvesse os cerca de 8 mil empregados da OSN.

### **1.3. O sistema de regulação**

A regulação da prestação dos serviços de saneamento na Região Metropolitana de Buenos Aires é função do Estado, exercida através do Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS), criado em 10 de fevereiro de 1992. Compõem o ETOSS o Poder Executivo Nacional, a Província de Buenos Aires e a municipalidade da cidade de Buenos Aires. Cada um dos participantes designa dois representantes para a diretoria.

O ETOSS tem a forma jurídica de autarquia, subordinada à Audi-

toria Administrativa da STGEM (*Sindicatura General de la Nación*). Em 1993 tinha um pequeno quadro de 49 servidores, inclusive os seis diretores. Estava organizada com quatro gerências operacionais (Técnica, Econômico-Financeira, de Assuntos Jurídicos e de Relações Institucionais e Atendimento ao Usuário) e dois órgãos de apoio (um Departamento de Administração e uma Secretaria Executiva).

O ETOSS criou ainda uma comissão assessora, *ad honorem*, constituída por organizações comunitárias representativas dos usuários, instituições vinculadas ao saneamento e ao meio ambiente e a universidades.

As receitas do ETOSS provêm de uma taxa de 2,67% sobre o faturamento da empresa de saneamento.

As funções que foram retidas pelo Estado e que são exercidas através do ETOSS são as seguintes:

- controlar a prestação dos serviços operados pelo concessionário privado;
- fiscalizar o cumprimento dos planos de expansão e desenvolvimento operacional previstos nos planos de investimentos dos serviços;
- fiscalizar o cumprimento do regime tarifário proposto;
- prestar assistência aos usuários em caso de prestação deficiente dos serviços e erros de faturamento;
- controlar a qualidade da água, para abastecimento público, e prevenir a poluição hídrica.

Para atingir os objetivos da regulação foi estabelecido um conjunto de metas a serem cumpridas pelo concessionário, em termos de:

- *qualidade de água* - pressão de água, qualidade dos efluentes, atenção ao usuário;
- *continuidade dos serviços* - meta: o serviço deve ser contínuo, sem interrupção durante 24 horas ao dia;
- *confiabilidade dos serviços* - segurança pública do serviço.

A razão principal da existência do ETOSS é a separação entre a função do Estado de regulação, controle, fiscalização e defesa do bem comum, de um lado, e a prestação dos serviços exercida pela iniciativa privada, de outro.

Assim, o ETOSS tem como finalidade exercer o poder de polícia, de regulação e controle em matéria de prestação de serviços públicos de provisão de água potável e esgotamento sanitário, incluindo a contaminação hídrica, tanto no que se refere ao controle e fiscalização do concessionário, como agente contaminante.

#### **1.4. O sistema de tarifas**

O sistema de tarifas adotado pela OSN e que foi mantido pela nova empresa contemplava duas formas de cálculo:

- um sistema de taxa fixa; e
- um sistema volumétrico.

No sistema de taxa fixa, utiliza-se a seguinte fórmula:

$$TBB = (SC \times E + ST/100) \times Z \times TG \times K \times ER$$

onde:

TBB = taxa bancária bimestral

SC = superfície coberta

E = coeficiente de edificação

ST = superfície do terreno

Z = fator zonal

TG = tarifa geral de água e esgoto

K = 0.731 (inclui o desconto oferecido pela AA para obter a concessão)

ER = 1,0267 (taxa de 2,67% a ser paga à ETOSS)

Entende-se que esse sistema é muito complexo e tem um alto custo de revisão e atualização, além de dar margem a muitos erros.

O sistema volumétrico inclui uma taxa fixa, medida de forma semelhante à descrita acima, e mais a medição da água consumida, faturando-se, neste caso, o excedente sobre o consumo bimestral livre, definido para cada categoria.

Estão previstos dois tipos de revisão tarifária:

- as periódicas, a cada cinco anos, em função dos planos de expansão aprovados pelo ETOSS; e
- as extraordinárias, quando ocorrerem aumentos devidamente justificados dos custos dos serviços.

## 1.5. Conclusões

A experiência argentina foi analisada, de forma sumária, em um seminário do Banco Mundial (Seminário sobre *Privatización de la Empresa de Agua Potable de Lima*, Washington, 2 a 4 de dezembro, 1992), pelo consultor Roberto Chama.

A privatização de um serviço público de caráter essencial como o saneamento básico gera sempre alguma incerteza. Daí a necessidade de um amplo trabalho de consulta, dentro do governo e junto à comunidade, para obter um consenso em torno dos objetivos e do processo de transformação de empresas públicas em empresas privadas.

No caso argentino, essa consulta abrangeu a comunidade e, principalmente, os sindicatos e as classes empresariais. A comunidade foi conscientizada sobre os déficits agudos então existentes e sobre os objetivos de ampliação da cobertura dos serviços e a melhoria de sua qualidade e confiabilidade, colocados como os objetivos principais do processo de privatização.

Representantes dos sindicatos foram incluídos na comissão de privatização designada pelo Estado, neutralizando eventual oposição ou críticas dos trabalhadores, sendo de ressaltar que essa participação não inviabilizou a redução de pessoal promovida antes da privatização ou a aposentadoria antecipada de 1.800 pessoas, prevista para o primeiro ano do novo regime (no total, foi estimada uma redução de 30% no número de funcionários da empresa de saneamento).

Observou-se que a grande preocupação dos líderes sindicais concentrou-se na garantia dos investimentos mínimos necessários e na exigência de controles para as metas de produtividade e capacitação que seriam exigidas da concessionária.

A participação dos empresários também permitiu eliminar rapidamente as pressões por privilégios no processo de licitação. A adoção de licitação pública internacional assegurava a esse processo ampla transparência.

A seleção da concessionária foi feita de forma progressiva, tendo uma primeira etapa de pré-qualificação, em função de critérios de tamanho mínimo das empresas e experiência anterior relevante, exigindo-se, por exemplo, que cada grupo ou consórcio concorrente tivesse uma participação mínima de 25% de um grande operador internacional. Nessa etapa foram recebidas cinco propostas, lideradas pela *Compagnie Generale des Eaux*, *North West Water*, *Canal Isabel II*, *Lionnays des Eaux* e *Thames Water*.

A segunda etapa constituiu a “seleção técnica”, em função dos projetos apresentados por cada empresa concorrente, com total liberdade tecnológica, mas atendendo a alguns requisitos mínimos de natureza qualitativa e financeira. Nesta etapa os grupos foram reduzidos a três, com a aglutinação das empresas francesas em um único grupo.

Um aspecto importante do processo foi a contratação de consultores estrangeiros (um técnico e outro financeiro), a um custo global de US\$ 5 milhões, com base em financiamento proporcionado pelo Banco Mundial. A participação desses consultores independentes, com o apoio e a supervisão do Banco Mundial, foi considerada relevante para despertar o interesse dos concessionários potenciais.

A terceira etapa representava a seleção final, em função da proposta mais eficiente, assim considerada aquela que apresentasse o mais baixo nível de tarifas para o nível de serviços e investimentos previstos.

Um estudo elaborado pelo Programa Euro-Latinoamericano de Formação em Administração Pública, sob o patrocínio conjunto do INAP

da Argentina, da Comissão da Comunidade Européia, do Grupo Rio e da Universidade de Birmingham avaliou, em novembro de 1993, o primeiro ano da privatização, notando a permanência dos seguintes problemas:

- baixo nível de articulação do ETOSS com outros organismos governamentais e não-governamentais, e, particularmente, falta de articulação com os municípios de sua área de atuação;
- manutenção do mesmo sistema tarifário que prevalecia anteriormente e que se considera oneroso do ponto de vista dos requerimentos para atualização de dados;
- falta de definições mais precisas no contrato de concessão, que permitam à ETOSS rever o sistema de tarifas;
- superposição e eventual conflito de atribuições entre a ETOSS, que está vinculada à Presidência da República, e a Secretaria de Recursos Naturais e Ambiente Humano (no campo da regulação ambiental), a Secretaria de Obras Públicas e Comunicações e a Subsecretaria de Gestão Empresarial, todas ligadas ao Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos;
- relativa debilidade institucional da ETOSS, que, inclusive, era muito pouco conhecida do público;
- limitada participação dos usuários; uma minuta de Regulamento do Usuário já havia sido preparada pela concessionária e se encontrava em fase de estudo no ETOSS;

- ênfase no papel de fiscalização, controle e polícia do ETOSS, em detrimento de sua função articuladora e orientada, para prevenir conflitos.



## 2. A EXPERIÊNCIA DA COLÔMBIA

### 2.1. Introdução

Como na maioria dos demais países latino-americanos, o sistema de prestação de serviços públicos na Colômbia começou a se estruturar, a partir do século passado, à base de iniciativa locais, em nível municipal, principalmente sob a responsabilidade de empresas privadas.

Dos anos 50 em diante, o governo nacional passou a ter um papel intervencionista crescente nesse setor, assumindo as responsabilidades principais por seu financiamento e administração.

Para isso contribuíram não apenas a ideologia estatizante que então prevalecia, como a insuficiência de recursos para o financiamento dos investimentos privados, dada a estreiteza e inadequação dos mercados de capitais do país e a complexidade tecnológica de certos serviços, que exigiam a expansão em termos de tamanho e área geográfica atendida, para fruição de economias de escala e de escopo (particularmente nos campos da energia elétrica e das comunicações).

Essa estatização foi acompanhada, também, de forte centralização política, dada a debilidade financeira dos municípios, em função do que governo nacional frequentemente assumia responsabilidades por serviços com características basicamente municipais.

Isso permitiu uma expansão significativa do atendimento das necessidades da população em termos de serviços básicos.

Em 1938, somente 35 em cada 100 lares urbanos dispunham de serviços de energia, água e esgotos, sendo que no meio rural praticamente inexistiam serviços de saneamento. Em 1985, 88% dos lares urbanos dispunham dos três serviços e a cobertura rural chega-

va a 23% das famílias (República da Colômbia, *Proyecto de Ley de Regimen de Servicios Publicos Domiciliaries*, Santafé de Bogotá, fevereiro de 1992, p.4).

Todavia, além de insuficiente e desigual (com fortes desequilíbrios entre campo e cidade e com maior crescimento para o setor de energia e menor para o setor de saneamento), essa expansão foi se tornando, nos últimos anos, cada vez mais lenta, em decorrência da insuficiência de recursos do governo nacional e da ineficiência das empresas estatais voltadas para prestação de serviços públicos.

No campo do saneamento básico, muitos dos sistemas existentes apresentam graves problemas de funcionamento e metade das cidades colombianas distribuem águas que não atendem a requisitos mínimos de potabilidade. O nível de perdas de água em Barranquilla era de 50%, para um padrão aceitável de 25%. O número de funcionários por usuário, na mesma cidade, era de 14, quando o recomendado seria três.

Por outro lado, embora pudessem ser observados casos de empresas eficientes, *es inegable que muchas empresas de servicios publicos acusam niveles intolerables de ineficiencia, costos operacionales desbordados, fallas protuberantes de gestión e interferências ajenas a um manejo empresarial profesional* (p.2, *op. cit.*).

Os sistemas de tarifas eram inadequados, caracterizando-se como regressivos, já que beneficiavam com subsídios generalizados segmentos de alta renda.

Os consumidores residenciais de eletricidade somente pagavam 49% do custo da prestação do serviço. Em consequência, estimava-se que no período de 1992 a 1996 o Estado teria que aportar recursos correspondentes a US\$ 1,2 bilhão para financiar esses subsídios.

## **2.2. Reforma do Estado**

O reconhecimento dessa situação fez com que o governo, a partir da Constituição de 1991, começasse a implantar uma estratégia de modernização e abertura da economia, que teve como corolário uma política de reforma do Estado, descentralização administrativa e reestruturação do setor estatal.

Os serviços de água e esgotamento sanitário na Colômbia são prestados sob a égide da Lei de Regimes dos Serviços Públicos Domiciliares (Lei nº 142, de 11 de julho de 1994).

Esta Lei define os princípios gerais e o sistema de regulação, controle e vigilância do Estado, no que respeita aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia, gás e telecomunicações.

### **2.2.1. Princípios gerais**

A prestação eficiente dos serviços públicos a todos os habitantes do território nacional é considerado um dever de Estado (artigo 365 da Constituição).

Assim, a intervenção do Estado no campo dos serviços públicos tem por objetivo (artigo 2º):

- garantir a qualidade dos bens objeto do serviço e assegurar a melhoria de qualidade de vida dos usuários;
- ampliar permanentemente a cobertura dos sistemas;
- dar atenção prioritária à demanda insatisfeita por serviços de

água potável e saneamento básico;

- garantir a prestação contínua e sem interrupções dos serviços;
- eficiência na prestação dos serviços;
- liberdade de competição e não utilização abusiva de posição dominante de mercado;
- obtenção de economias de escala;
- mecanismos de acesso dos usuários aos serviços e sua participação na gestão e fiscalização destes;
- regime tarifário que contemple os princípios da equidade e da solidariedade, em relação aos usuários de baixos rendimentos.

### **2.2.2. Definições básicas**

A lei considera serviços públicos domiciliares o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e gás canalizado. Ela cobre os aspectos relacionados às atividades-fins desses serviços, como captação e processamento de água, tratamento, armazenamento, adução e distribuição; coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e todas as fases do sistema de produção e distribuição de energia elétrica.

O pressuposto básico é que não se protegeria de forma adequada o usuário se não houvesse regulação dos serviços públicos em todas as suas etapas, desde a produção ou início, até a fase final de prestação

ao usuário (ou de proteção hídrica, no caso do destino final do esgotamento sanitário), porque as etapas iniciais influem nos custos dos serviços, em suas fases finais.

A lei trata das especificidades de cada serviço, pois, embora haja capítulos gerais, existem aspectos específicos que têm de ser tratados de forma separada.

### **2.2.3. Instrumentos**

São utilizados os seguintes instrumentos para garantir uma eficiente prestação de serviços (artigo 3º):

- proteção e apoio às pessoas que prestam os serviços;
- mobilização e gerenciamento dos recursos necessários à prestação desses serviços;
- regulação da prestação dos serviços, tendo em conta as peculiaridades de cada região e contemplando a fixação de metas de eficiência, cobertura e qualidade, a avaliação dessas metas e a definição do regime tarifário;
- controle e vigilância de normas, planos e programas;
- organização de sistemas de informação, capacitação e assistência técnica;
- proteção dos recursos naturais;

- concessão de subsídios às pessoas de renda mais baixa;
- estímulo ao investimento privado em serviços públicos;
- respeito ao princípio da neutralidade, no sentido de evitar qualquer prática discriminatória na concessão dos serviços.

#### **2.2.4. Organização territorial para prestação de serviços**

O município é a entidade política e regional (territorial) sobre a qual se deve organizar a prestação dos serviços públicos domiciliares. Cabe ao governo central e aos departamentos (correspondentes aos estados no Brasil) apoiá-los e organizar os serviços complementares, como preservação de mananciais, etc.

#### **2.2.5. Subsídios**

O Estado deve subsidiar os usuários de menor renda para que possam atender suas necessidades básicas. O artigo 368 da Constituição define que, neste caso, os subsídios devem ser autorizados através dos orçamentos públicos, permitindo-se identificar com precisão o seu montante, os seus beneficiários e as fontes de recursos para o seu custeio.

### **2.3. O papel do Estado e o sistema de regulação**

As autoridades públicas devem intervir, controlar e fiscalizar, sem obstruções burocráticas, a função da prestação dos serviços. Devem fazê-lo de forma especializada, separando a função de regular e fiscalizar o

cumprimento das regras daquela de prestar os serviços. Deve, portanto, munir-se de instrumentos eficazes para cumprir suas responsabilidades e para punir quem infringe as leis e os regulamentos estabelecidos.

### **2.3.1. Competências dos diferentes níveis de governo**

É da competência do município a prestação eficiente de serviços públicos domiciliares de água, esgoto, energia e telefonia pública básica (art. 5º). Essa competência pode ser exercida diretamente ou através de empresas de serviços públicos de caráter oficial, misto ou privado.

Se a prestação do serviço for feita de forma direta, deverá ser feita contabilidade separada, onde serão discriminadas as receitas e gastos com a atividade e as rendas tributárias e não tributárias obtidas de modo a que a administração direta fique submetida às mesmas regras das demais entidades prestadoras de serviços públicos (art. 6.4).

Quando a prestação dos serviços extrapola o âmbito municipal, a gestão é de responsabilidade do departamento, que tem ainda o encargo de garantir a prestação de serviços de transmissão de energia elétrica e de dar apoio financeiro e de coordenação aos municípios .

O governo central, além de prestar apoio financeiro, tem uma competência limitada de gestão, que somente é exercida nos casos de planejamento do uso de gás combustível, construção e operação de gasodutos, geração de energia elétrica, interconexão e construção de redes nacionais de telecomunicações e outros serviços que surjam em decorrência do desenvolvimento tecnológico.

Todavia, a lei não faz dessas competências compartimentos estanques, dado que procura estabelecer um sistema flexível, com múltiplas possibilidades de colaboração entre os vários níveis de governo.

### **2.3.2. O município e a empresa de serviços públicos**

Diversos artigos tratam das relações entre o governo e as empresas de serviços públicos. Os municípios, o governo e os departamentos podem participar de empresas de serviços públicos constituindo-as ou fazendo-lhes aportes de recursos, podendo as empresas serem públicas, mistas ou privadas.

Assim, o município pode prestar os serviços diretamente ou mediante outorga de concessão a empresas públicas ou mistas (municipais, nacionais e/ou departamentais) ou a empresas privadas.

A lei privilegia claramente a forma empresarial de prestação de serviços como a mais adequada, dado que permite cobrar eficiência através de indicadores de gestão.

Outra motivação é a de que a organização empresarial pode ter uma contabilidade independente daquela do município, departamento ou governo, possibilitando que o usuário conheça exatamente os custos e as implicações financeiras da prestação dos serviços (embora essa contabilidade independente seja exigida mesmo no caso da prestação direta do serviço pelo município).

O artigo 27.3 estabelece que se deve “exigir das empresas de serviços públicos uma administração profissional, alheia a interesses partidários, que leve em conta as necessidades de desenvolvimento dos serviços no médio e longo prazo”.

### **2.4. O sistema de regulação dos serviços públicos**

O sistema de regulação está estruturado em três níveis de responsabilidades:



- Comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos Domiciliares, organizados em cada município, em obediência ao artigo 369 da Constituição. Os comitês municipais têm o objetivo de proteger os usuários, atribuindo-lhes condições de participação e supervisão da gestão das empresas de serviços públicos, resolvendo, de forma ágil e em nível local, problemas e deficiências desses serviços;
- Comissões de Regulação (sendo uma de Água Potável e Saneamento Básico, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Econômico, outra de Energia e Gás Combustível, adstrita ao Ministério de Minas e Energia, e uma terceira, de Telecomunicações, ligada ao Ministério das Comunicações), organizadas, em nível nacional, com funções de regulação e supervisão dos respectivos setores, em paralelo às funções de planejamento, orientação técnica, financiamento, desenvolvimento tecnológico e de sistemas de formação dos ministérios correspondentes (art. 67 e 68);
- Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares, que funciona como o braço executivo dos conselhos, fiscalizando o cumprimento das normas por eles estabelecidas.

Os comitês serão constituídos pelos usuários dos serviços, entre os quais será eleito um *vogal de controle*, que atuará como representante do comitê junto às empresas prestadoras dos serviços e perante as autoridades territoriais e nacionais.

Os prefeitos de cada município terão o dever de zelar para que os comitês sejam organizados e funcionem de acordo com a lei.

O objetivo principal de cada comitê é assegurar a participação dos usuários na gestão e fiscalização das empresas de serviços públicos, cumprindo as seguintes funções:

- propor às empresas os programas considerados necessários para resolver as deficiências na prestação de serviços públicos;
- procurar fazer com que a comunidade aporte os recursos necessários à expansão e melhoramento dos serviços, de comum acordo com as empresas e os municípios;
- solicitar a modificação ou reforma de decisões adotadas em relação à estratificação (estratificação social, por classes de renda, para fins de concessão de subsídios, responsabilidade atribuída aos municípios e delegada às empresas);
- estudar e analisar o montante de recursos destinados a subsídios que o município deve conceder, com recursos orçamentários, examinar os critérios e mecanismos de distribuição desses subsídios e propor as medidas pertinentes;
- solicitar ao *personero* (procurador) a imposição de multas às empresas por infrações à lei ou às normas, quando disso resultarem prejuízos para os usuários.

As comissões de regulação são “unidades administrativas especiais, com independência administrativa, técnica e patrimonial” (art.68). Elas têm como função básica regular os monopólios na prestação de

serviços públicos, quando não for possível estabelecer a competição entre eles, e, nos demais casos, promover a competição entre os que prestam serviços públicos para que as suas operações sejam eficientes, não impliquem abusos de posições dominantes de mercado e produzam serviços de qualidade. Para tanto, as comissões devem desempenhar as seguintes tarefas (art. 73):

- preparar projetos de lei e propor normas regulamentares;
- coibir práticas desleais de competição que afetem a prestação de serviços, inclusive de empresas privadas, podendo, para tal fim, ativar a vigilância da Superintendência de Serviços Públicos;
- definir critérios de eficiência e desenvolver indicadores e sistemas de avaliação da gestão financeira, técnica e administrativa das empresas de serviços públicos e solicitar as avaliações que julgar necessárias;
- fixar normas e padrões de qualidade;
- resolver conflitos entre empresas, em termos de contratos, servidões, áreas de atuação, inclusive em grau de recurso, sendo que as suas decisões estarão sujeitas ao controle judiciário de sua legalidade;
- atestar a legalidade de contratos de serviços públicos e sobre as modificações que possam ser consideradas restritivas à competição;

- definir as unidades de medida e tempo e os parâmetros técnicos e as bases estatísticas de cada serviço;
- ordenar a fusão, cisão ou liquidação, quando isso for de interesse para a melhoria da eficiência e da competição;
- estabelecer fórmulas de fixação de tarifas de serviços públicos;
- pedir à Superintendência que promova investigações e imponha sanções relacionadas com infrações à lei.

A Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico tem ainda a atribuição prioritária de zelar pela qualidade da água potável, diligenciando pela aplicação das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

As comissões de regulação serão constituídas por quatro participantes, a saber:

- o ministro respectivo, ou seu delegado, que a presidirá;
- três *expertos comissionados*, de dedicação exclusiva, designados pelo presidente da República, com mandato de três anos, renovável. Um desses técnicos será designado, em forma rotativa, coordenador da comissão;
- o diretor do Departamento Nacional de Planificação.

O superintendente de Serviços Públicos participará da comissão,

porém com direito somente a voz.

Curiosamente, a lei estabelece, em seu artigo 71.3, parágrafo primeiro, que a Comissão de Água Potável e Saneamento Básico “pertence ao Ministério da Saúde”, embora o artigo 69.1 tenha definido que ela está vinculada (*adscrita*) ao Ministério do Desenvolvimento Econômico.

Cada conselho, além do comitê de *expertos comissionados*, terá uma coordenação geral, à qual se subordinam uma coordenação executiva e uma coordenação administrativa, e, como áreas de execução, três departamentos (*oficinas*):

- De Regulação e Políticas de Competição;
- Técnico;
- Jurídico.

Para exercer as funções de vigilância, fiscalização e controle das políticas, diretrizes e normas fixadas pelos comitês, foi criada a Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e patrimonial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Econômico.

No projeto original, o conselho e a superintendência atuariam conjuntamente, sendo o conselho o órgão supremo de administração da superintendência e sendo esta o órgão de apoio para as atividades dos conselhos de regulação, estabelecendo-se, porém, uma clara separação entre as atividades de regulação e aquelas de controle.

Em sua versão final, a lei definiu que a superintendência desempenhará “suas funções específicas de controle e vigilância com independência em relação às comissões e com a imediata colaboração dos superintendentes delegados. O superintendente e os superintendentes

delegados serão de livre nomeação e demissão do presidente da República" (art. 77).

A estrutura da superintendência está assim definida (art. 78):

- Gabinete (*Despacho*) do Superintendente de Serviços Públicos;
- Gabinete do Superintendente Delegado para Água, Esgoto e Limpeza Pública;
- Gabinete do Superintendente Delegado para Energia e Gás Combustível;
- Gabinete do Superintendente Delegado para Telecomunicações;
- Secretaria Geral.

Os custos de funcionamento das comissões e da superintendência serão financiados por duas contribuições anuais pagas pelas empresas sujeitas a regulação e supervisão, fixadas em função dos orçamentos estabelecidos pelas instituições reguladoras, não podendo exceder, porém, para cada contribuinte, o limite de 1% dos respectivos gastos de funcionamento.

A superintendência tem amplos poderes de supervisão e vigilância sobre as empresas de serviços públicos (muito semelhantes aos que são exercidos por um banco central ou uma superintendência de bancos em relação ao sistema financeiro), podendo impor multas, punir administradores, suspender a vigência de contratos e fazer intervenções (*toma de posesión*) na administração das empresas.

## 2.5. Sistema de tarifas

A idéia básica em relação a tarifas é a de que estas venham a ser determinadas pelo mercado, quando houver efetiva competição entre as empresas do setor de saneamento.

Nesse sentido, são proibidas todas as práticas restritivas da livre competição, como oferecer tarifas abaixo do custo, para deslocar competidores ou impedir a entrada de novos ofertantes, ou fazer discriminação entre usuários, cobrando de alguns tarifas mais elevadas.

Porém, enquanto não se estrutura esse sistema competitivo, as tarifas estarão sujeitas a controle governamental, para impedir práticas restritivas ou abusos decorrentes de situações de monopólio ou oligopólio.

### 2.5.1. Política de tarifas

Os critérios básicos que devem reger os sistemas de tarifas são os seguintes (art. 87):

- *eficiência econômica*: as tarifas devem refletir os custos e a demanda dos serviços, aproximando-se dos preços determinados em um sistema competitivo; as fórmulas tarifárias devem levar em conta não apenas os custos como também os ganhos de produtividade, que devem ser distribuídos entre a empresa e os usuários, a exemplo do que ocorre em um mercado competitivo; finalmente, as empresas não podem transferir para as tarifas os custos de uma gestão ineficiente nem podem apropriar-se de ganhos extraordinários decorrentes de monopólio ou de práticas restritivas à competição;

- *neutralidade*: em condições de igualdade de custos, não pode haver discriminação tarifária entre usuários; isso não impede que as empresas ofereçam opções tarifárias aos seus clientes ou que o governo conceda subsídios a certos segmentos de usuários;
- *solidariedade e redistribuição*: ao estabelecer o regime tarifário serão tomadas medidas para alocar recursos a “fundos de solidariedade e redistribuição”, de modo a que os usuários de alta renda e os consumidores industriais e comerciais possam ajudar os usuários de baixas rendas a pagarem as tarifas dos serviços que cubram as suas necessidades básicas;
- *suficiência financeira*: as tarifas devem ser estruturadas para garantir a recuperação dos custos de operação, inclusive manutenção e depreciação; permitir a remuneração do capital do acionista no mesmo nível em que este seria remunerado, se aplicado por uma empresa eficiente em setor de risco equivalente; possibilitar a utilização de tecnologias e sistemas administrativos que propiciem a melhor qualidade, continuidade e segurança dos serviços;
- *simplicidade*: as fórmulas de tarifação devem ser de fácil compreensão, aplicação e controle;
- *transparência*: o regime tarifário será explícito e de conhecimento totalmente público.

Entre esses vários critérios são considerados prioritários os relacionados a eficiência e suficiência financeira.



### **2.5.2. Fórmulas tarifárias**

Os conselhos de regulação deverão estabelecer "fórmulas tarifárias", a partir das quais as empresas estruturarão os seus sistemas de tarifas. Os conselhos definirão também as hipóteses em que se reconhece que existe competição no mercado e, em consequência, os casos em que as empresas terão liberdade para fixar suas tarifas.

Prevê-se que essas fórmulas deverão levar em conta os níveis e as características de custos das empresas, incluindo despesas operacionais e custos de manutenção e depreciação, e, além disso, uma remuneração do capital dos acionistas, sem a qual não será possível atrair investimentos privados para o setor.

Na composição das fórmulas tarifárias serão considerados os seguintes elementos:

- uma carga por unidade de consumo, que reflete os custos variáveis, ou sejam, os custos econômicos que variam de acordo com o nível de consumo;
- uma carga fixa, que corresponde ao custo fixo por cliente, ou seja, o custo econômico de garantir, de forma estável e eficiente, a disponibilidade do serviço para o usuário, independente do seu nível de consumo;
- uma carga também fixa equivalente ao custo da conexão ou ligação do serviço, em benefício do usuário, que poderá ser cobrada quando, por razões de suficiência financeira, for necessário acelerar a recuperação dos investimentos. Neste caso, o custo

da ligação seria distribuído em alíquotas que permitissem a sua recuperação em um período não superior a dez anos. Existe ainda a alternativa de o usuário pagar a ligação mediante compra de ações para aumento do capital da empresa (uma forma de auto-financiamento).

Os conselhos de regulação podem conceber diversas alternativas de otimização de estruturas de tarifas, transformando-as em *opções tarifárias*, entre as quais os usuários poderão escolher a que considerarem mais conveniente.

Sempre que possível, serão calculadas em separado as fórmulas para cada etapa do serviço.

Serão introduzidas nas fórmulas critérios para assegurar aos usuários a participação nos benefícios resultantes da redução média de custos e as empresas serão incentivadas a serem mais eficientes que a média do setor, apropriando-se dos benefícios dessa maior eficiência. Para avaliar essas alterações de custos, tanto efetivas quanto potenciais, os conselhos de regulação utilizarão não apenas informações específicas de cada empresa envolvida, como as de outras empresas que operem em condições similares e se mostrem mais eficientes.

Os ganhos de produtividade (que aparentemente correspondem a reduções de insumos e serviços de fatores, em termos físicos, e que se definem como economias de escala de natureza tecnológica, diferenciadas das economias pecuniárias) serão partilhados entre as empresas e os usuários dos serviços.

As tarifas não poderão ser elevadas para permitir a recuperação de prejuízos ou perdas patrimoniais. Essas perdas somente poderão ser compensadas com novos aportes de capital.

Além das tarifas, as empresas não poderão cobrar quaisquer outras taxas ou emolumentos, como direitos de suprimento, formulários de solicitação e encargos semelhantes.

### **2.5.3. Política de subsídios**

O regime tarifário deve refletir também uma política de solidariedade social e redistribuição de renda, que se efetiva através de investimentos públicos nas zonas ou regiões que não tenham condições de atrair a iniciativa privada e de subsídios concedidos aos consumidores de baixo poder aquisitivo.

Os subsídios somente serão assegurados mediante apropriações orçamentárias e, mesmo assim, depois que estiverem garantidos os investimentos necessários para "estender, de forma razoável, a cobertura dos serviços".

O orçamento definirá o serviço a ser subsidiado e o montante a ser distribuído a cada município.

Os municípios, por sua vez, farão a distribuição dos subsídios de acordo com os critérios estabelecidos na lei.

Os subsídios somente poderão cobrir a parte correspondente aos custos de recuperação de capital embutidos nas tarifas. A parte relativa a custos operacionais será sempre paga pelo usuário.

A concessão do subsídio será feita mediante pagamento direto ao usuário ou sob a forma de desconto no valor da fatura de serviços prestados. Serão beneficiados apenas os estratos I e II de renda mais baixa. Os conselhos de regulação poderão autorizar a extensão do subsídio ao estrato III.

Os municípios estão obrigados a fazer levantamentos para definir

a estratificação social dos usuários de serviços públicos, a partir da classificação dos imóveis residenciais, com o objetivo de viabilizar uma política adequada de subsídios, direcionando-os para aqueles segmentos sociais que realmente merecem recebê-los. Os administradores municipais que descuidarem dessa obrigação podem ser destituídos de suas funções.

#### **2.5.4. Financiamento dos subsídios**

De acordo com a Constituição (art. 368), os subsídios somente podem ser concedidos com base em recursos orçamentários.

Admite-se, porém, a possibilidade de transformar o sobrepreço cobrado dos usuários de maior renda em uma taxa ou contribuição parafiscal, que seria utilizada para financiar parcialmente os subsídios. Esta é uma maneira de conciliar o subsídio cruzado com a existência constitucional de transparência do sistema.

Seriam criados pelos conselhos municipais Fundos de Solidariedade e Redistribuição de Rendas, que poderiam ter como fonte de recursos uma sobretaxa não excedente de 20% do custo dos serviços e que teria por finalidade financiar os subsídios concedidos aos usuários de mais baixa renda.

Os municípios são ainda autorizados a subsidiar os serviços de saneamento básico com recursos correspondentes a 10% do imposto predial unificado a que se refere o artigo 7º da Lei nº 44, de 1990 (art. 100).

#### **2.5.5. Proteção aos usuários**

A proteção aos usuários é uma preocupação predominante da legislação e do sistema de regulação.

Os municípios e outras entidades públicas têm de garantir a existência contínua dos serviços públicos. É permitido que particulares organizem empresas para prestar os serviços.

Os usuários podem usar ou não os serviços públicos. Se os usam, devem pagar o preço de acordo com o consumo e têm o direito de escolher entre os prestadores dos serviços, se a oferta é patrocinada por mais de um prestador.

A lei procura garantir a competição entre os prestadores em benefício do usuário, sobretudo no que se refere a preços, tratando de serviços monopolísticos, onde os abusos podem ser mais comuns.



## 3. A EXPERIÊNCIA DA INGLATERRA

### 3.1. Antecedentes históricos

**A** Inglaterra, em decorrência de ter sido o país líder da economia mundial, no período imediatamente posterior à Revolução Industrial, dispõe de uma longa e variada experiência no trato dos problemas dos serviços públicos, que abrange tanto alternativas de nacionalização e estatização, quanto experimentos de regulação e privatização.

#### 3.1.1. Primórdios da privatização

Sob influência do liberalismo de Adam Smith e do poder econômico da nascente burguesia industrial do século XVIII, a Inglaterra foi um dos primeiros países a desenvolver o modelo de concessão de serviços públicos para exploração pelo setor privado.

Inicialmente, esses serviços eram sobretudo serviços de transportes - estradas, pontes e canais - explorados pela iniciativa privada, mediante pagamento de pedágios. Em 1706 foi promulgada a legislação para a construção da primeira *estrada pedágio*, estabelecendo um prazo de concessão (ou franquia) de 21 anos, após o qual nova concessão poderia ser concedida, mediante licitação pública.<sup>1</sup> Esse prazo de 21 anos passou a constituir um padrão em diversas leis posteriores, relacionadas não apenas aos serviços de estradas e canais como também aos serviços de energia e gás.

<sup>1</sup> Ver relatório da Coopers & Librand sobre *Contratos de gestão, concessão de serviços e privatização - Modelos internacionais*, apresentado à Fundação Economia de Campinas, no Consórcio PADCT-MCT, novembro de 1993.

### 3.1.2. A regulação do sistema de ferrovias

O prazo de 21 anos, porém, seria ampliado no caso das ferrovias, que passaram a ser o setor mais importante no campo da regulação de serviços públicos, a partir do século passado. Já em 1839 foi criado o *Railway Inspectorate*, com atribuições de regulamentador das questões técnicas e de segurança das ferrovias.

A tradição inicial foi a promulgação de legislação específica para cada concessão, até que, em 1844, o deputado Gladstone, enfrentando forte oposição das empresas ferroviárias, conseguiu aprovar a primeira legislação de natureza geral, o *Regulation of the Railways Act*.

Essa legislação de regulação foi considerada pioneira no mundo e serviu como base para a legislação de vários outros países, inclusive para o *Interstate Commerce Act*, dos Estados Unidos, em 1887.

Embora a Lei de Regulação das Ferrovias pudesse ser considerada bastante avançada, prevendo limites de remuneração para as ferrovias e condições específicas que justificariam a tomada de seu controle pelo governo, a sua aplicação foi considerada um fracasso, o que motivou uma revisão em 1865, pelo próprio Gladstone, agora ministro das Finanças, com base nas conclusões de uma comissão de inquérito sobre o assunto (a chamada Comissão Devonshire).

A insatisfação com o desempenho das ferrovias continuou, e em 1873 foi promulgado o *Railway and Canal Traffic Act* (Lei do Tráfego de Ferrovias e Canais). Em função dela foi criada a *Railway and Canal Commission* (Comissão de Ferrovias e Canais), com a atribuição de julgar todas as questões técnicas relacionadas a essas modalidades de transporte.

A Comissão enfrentou dificuldades políticas para cumprir a sua missão, e, em 1888, novamente Gladstone - desta vez como Primeiro



Ministro - fez aprovar um novo *Railway and Canal Act*, dando maior poder à Comissão como instrumento regulador e judicante: suas decisões somente poderiam ser submetidas a recursos na Corte Suprema.

### **3.1.3. A fase das nacionalizações (1920/57)**

A sistemática de regulação continuou a ser aperfeiçoada com um novo *Railway Regulation Act*, de 1893, mas esse processo foi interrompido com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914/1918) e a subsequente estatização de todo o setor ferroviário.

Embora a legislação específica previsse a devolução ao setor privado das ferrovias estatizadas em decorrência do conflito bélico, o que se observou, depois da guerra, foi uma profunda deterioração das finanças dessas empresas, inclusive devido à concorrência dos transportes rodoviários. Em 1921 foi aprovada nova legislação para reestruturar o setor, promovendo a fusão das companhias existentes em quatro grandes empresas ferroviárias e substituindo a *Railway and Canal Commission* pelo *Railway Rates Tribunal* (mais tarde, em 1947, denominado *Transport Tribunal*).

Generalizava-se, então, a convicção de que os serviços públicos poderiam ser operados de forma mais eficiente sob a forma de grandes monopólios estatais, que aproveitariam os benefícios das economias de escala e dos avanços tecnológicos, evitando os desperdícios da competição predatória e as ineficiências das pequenas escalas de produção.

Surge, assim, já na década de 20, forte apoio político para a estatização de serviços públicos. Naturalmente, essas tendências estatizantes viriam a ser reforçadas pela crise econômica provocada pela Grande Depressão de 1929 (cujos efeitos se estenderiam até o final da década

de 30), pelo impacto da revolução Keynesiana dos anos 30 e pela eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939/1945).

Por isso, não houve grande resistência política quando o novo Governo Trabalhista do pós-guerra (1945/1950) iniciou o seu grande programa de nacionalização de serviços públicos e indústrias básicas.

As nacionalizações começaram pelo Banco da Inglaterra, em 1º de março de 1946. É curioso observar que o Banco da Inglaterra fora criado como um banco privado, em 1694, mas, ao longo do séculos, passara a exercer funções de banco central, por mútuo consenso com o governo e os demais bancos privados.

As nacionalizações prosseguiram com as empresas de telecomunicações (*Cable and Wireless*), as companhias de aviação (que já dependiam de subsídios governamentais para a sua sobrevivência) e os setores de carvão e eletricidade. Em 1948 foi estatizada a indústria de gás, já com alguma resistência política.

A estatização do setor siderúrgico, em 1949, enfrentou forte resistência política, dado que não se tratava de um serviço público ou “monopólio natural”. Essa nacionalização foi parcialmente revertida pelos Conservadores, depois de sua vitória eleitoral em 1951.

Nessa altura o processo de nacionalização alcançara o seu limite, tendo incluído até mesmo a criação de monopólios estatais para os setores de transportes rodoviários de cargas (*National Freight Corporation*), e transportes intermunicipais (*National Express*) e locais de passageiros (*National Bus Company*).

#### **3.1.4. Modelos de regulação**

Alguns desses serviços foram incluídos na Administração Direta,

subordinando-se ao ministério correspondente, como foi o caso dos Correios (até 1969, quando assumiram a forma de empresa pública).

Outros foram descentralizados para a administração municipal, particularmente nos setores de abastecimento de água e gás, seguindo a tradição de muitos países.

Mas o modelo de gestão mais comum das indústrias nacionalizadas foi o da empresa estatal independente, dirigida por um Conselho Fiduciário ou de Administração (*Board of Trust*), cujos integrantes tinham alguma estabilidade no exercício dos seus mandatos, podendo, assim, resistir a eventuais interferências de natureza político-partidária. Embora tivessem poderes para tanto, os ministros, que designavam os conselheiros, raramente intervinham na administração de empresas, salvo em casos graves de desequilíbrio financeiro.

### **3.1.5. Evolução e desempenho do setor estatal**

Somente em 1957 foi instituído um sistema de monitoramento de empresas estatais, com a criação, no Parlamento, de um *Select Committee on Nationalised Industries*, que atuava à base de relatórios preparados por instituições reguladoras existentes, como o *Prices and Incomes Board* (Bureau de Preços e Rendimentos) e a *Monopolies and Mergers Commission* (Comissão de Monopólios e Fusões).

A administração das empresas estatais inglesas não ficou imune aos problemas observados em outras partes do mundo: forte influência dos sindicatos, salários mais generosos para seus empregados, custos elevados na aquisição de suprimentos, tarifas deprimidas por razões políticas (como ocorreu com o governo conservador de Edward Heath), ineficiência operacional e graves desequilíbrios financeiros (so-

mente em 1978, por exemplo, a *British Steel Corporation* perdeu um sexto do seu capital). Essa situação levou o governo a implantar um amplo e vigoroso programa de privatização de empresas estatais e serviços públicos.

### 3.1.6. A fase de privatização

O programa de privatização da Inglaterra começou com a devolução ao setor privado das empresas de natureza competitiva (um exemplo é a *Jaguar Cars*, que, todavia, somente veio a ser privatizada em 1984) ou que não estavam voltadas para a prestação de serviços públicos (como a *British Aerospace*, privatizada em 1981).

Depois de obter bons resultados nessa fase, o governo avançou rapidamente no processo de privatização dos chamados “grandes monopólios naturais”.<sup>2</sup>

Em relação a estes últimos, destacam-se as privatizações da *Cable and Wireless*, em 1981, da *British Telecom*, em 1984 (primeira emissão), da *British Gas Corporation* e da *British Airport Authority*, em 1986, da *National Bus Company*, de 1986 a 1988, das companhias de saneamento básico, em 1989, e de energia (exclusive energia nuclear) no período 1990/1991.

---

<sup>2</sup> Para uma análise dos objetivos e do desempenho do programa de privatização inglês, ver Allan Walters (Sir), *Liberalização e privatização: uma visão geral*, documento apresentado no seminário sobre *Aspectos políticos e econômicos das receitas e dos gastos públicos do Brasil*, patrocinado conjuntamente pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, Ministério da Fazenda do Japão e Banco Mundial, Brasília, junho de 1992. Uma síntese de todos os *papers* apresentados nesse seminário consta de Nilson Holanda, *Aspectos políticos e econômicos das receitas e dos gastos públicos do Brasil*, IPEA, Texto para Discussão nº 297, abril de 1993.

### 3.2. A privatização do setor de saneamento<sup>3</sup>

A decisão do governo inglês de examinar as possibilidades de privatização da indústria de saneamento foi anunciada na Câmara dos Comuns da Inglaterra em fevereiro de 1985. Um ano depois o governo apresentou ao Parlamento um *Livro Branco* sobre o assunto, definindo os objetivos do programa e seu cronograma de execução.

Já se reconhecia então que a privatização de empresas de saneamento apresentava alguns problemas particulares, diferentes dos demais setores privatizados:

- primeiro, porque são muito limitadas as possibilidades de estabelecer competição na produção dos seus serviços;
- segundo, porque há uma inter-relação muito estreita com os aspectos ambientais; e
- terceiro, porque tornava-se evidente que era fundamental criar um sistema efetivo de regulação que assegurasse a harmonização e o balanceamento dos objetivos conflitantes de controles de preços, de um lado, e manutenção e melhoria da qualidade de produtos e serviços, de outro.

No campo da regulação as questões políticas básicas seriam exatamente as de controles de preços, controles de qualidade, uso de pa-

---

<sup>3</sup> As observações deste tópico se baseiam principalmente no livro *The British Privatization Program*, cap. 11 - *The Water Industry*.

drões regulatórios (*yardsticks*) e preservação ambiental.

Finalmente, no caso particular da Inglaterra havia ainda o problema adicional de que a maior parte do consumo não era medido.

### **3.2.1. Histórico da privatização do setor de saneamento**

Antes de sua reestruturação e privatização, o setor de saneamento do Reino Unido estava dominado por três tipos de organizações:

- empresas de água;
- autoridades de esgoto;
- autoridades de rios.

Até meados dos anos 50 existiam mais de mil empresas independentes de abastecimento de água. Depois esse número foi substancialmente reduzido através de um processo de consolidação, que tinha por objetivo obter economias de escala.

No início dos anos 70, existiam 198 empresas de saneamento, das quais 64 eram empresas públicas, administradas por autoridades governamentais locais, 101 eram empresas contratadas por Conselhos de Administração Conjuntos, representando mais de uma autoridade local, e 33 eram empresas privadas, atuando exclusivamente na área de abastecimento d'água (*water only companies*) e caracterizadas como companhias estatutárias (*SWC - Statutory Water Companies*).

Estas últimas correspondiam a empresas não registradas, incorporadas por decretos individuais do Parlamento e que, por isso, eram chamadas de "estatutárias". Suas ações eram negociadas na Bolsa de Valores, mas elas estavam sujeitas a restrições com relação ao volume

de capitais que poderiam levantar no mercado e às políticas de dividendos, endividamento e acumulação de fundos. Em alguns casos, existiam limites ao número de votos que cada acionista particular poderia ter. Essas restrições tinham principalmente o objetivo de evitar que as empresas explorassem seu poder de mercado.

As companhias de tratamento de esgotos eram administradas por autoridades locais. Em 1970 existiam cerca de 1.300 organizações desse tipo.

As Autoridades de Rios foram criadas em 1965. Em 1971 existiam 29 Autoridades desse tipo, que eram responsáveis pela conservação de água, drenagem, pesca, controle de poluição dos rios e, em alguns casos, da navegação. Elas estavam autorizadas a construir reservatórios, mas não redes de distribuição ou estações de tratamento.

Além disso, interferiam na área de saneamento outras organizações, como o *Water Resources Board*, encarregado de pesquisa, estatística e planejamento para o setor como um todo, e o *British Waterways Board*, responsável por canais e navegação.

Dessa forma, a estrutura do setor se evidenciava altamente fragmentada, com as funções de saneamento, controle de esgotos e regulação divididas em um grande número de organizações locais.

O ano de 1973 é considerado crítico, pois, em função do *Water Act*, promulgado nesse ano, todo o setor foi reestruturado com a criação de dez Autoridades Regionais de Águas (nove na Inglaterra e uma no País de Gales). Essas Autoridades receberam o encargo de controlar todos os usos da água de cada bacia, com base no princípio do "gerenciamento integrado de bacias hidráulicas".

Os ativos foram transferidos dos governos locais para as Autoridades de Águas, sendo que essa transferência foi feita sem qualquer com-

penção para as autoridades locais. Este aspecto se tornou muito polêmico, posteriormente, durante a privatização da indústria.

Procurou-se manter alguma forma de representação das autoridades locais nos conselhos das novas organizações. Essa representação não era expressiva e foi ainda mais limitada a partir de 1983, quando uma nova lei de águas diminuiu o tamanho dos conselhos de administração das Autoridades. As chamadas Companhias Estatutárias não foram reformadas nessa época.

Em meados da década de 80, existiam 28 companhias de saneamento, que, em conjunto, supriam de água cerca de 25% dos lares da Inglaterra e do País de Gales, não se envolvendo, porém, com atividades de disposição e tratamento de esgotos.

Na Escócia a estrutura da indústria de saneamento era diferente. Existiam doze conselhos regionais responsáveis pelo abastecimento de água e por outros serviços de interesse local. A estrutura organizacional estava mais baseada nas fronteiras administrativas no que no gerenciamento integrado de bacias hidrográficas. A privatização teria que implicar a transferência de ativos, que eram propriedade dos governos locais. Em função disso e de outros problemas políticos, não existiam perspectivas de privatização naquele país.

As Autoridades de Águas criadas pela reforma de 1973, na Inglaterra e no País de Gales, exerciam uma grande variedade de funções, que podem ser classificadas em três categorias:

- atividades operacionais (abastecimento de água e esgoto);
- regulação ambiental (planejamento e regulação dos recursos hídricos e dos seus usos, controle da qualidade da água potável,



controle de despejo de esgotos, pesca e navegação); e

- serviços comunitários (drenagem, proteção contra enchentes, conservação de vida selvagem etc.).

Do ponto de vista da participação no total de recursos e receitas, as atividades mais importantes eram as de natureza operacional. Entre 1984 e 1985, cerca de 46% dos gastos operacionais estavam relacionados com o abastecimento de água, 13% com despesas de esgotos e 29% com tratamento de esgotos.

Para a maior parte dos consumidores domésticos as tarifas não estavam baseadas nas quantias consumidas, mas no valor dos imóveis, o qual, por sua vez, dependia do valor estimado para o aluguel que esse imóvel poderia receber no mercado.

### **3.2.3. Regulação e controle das Autoridades de Águas**

As dez Autoridades de Águas estavam sujeitas ao sistema de controle que foi estabelecido em 1978 para todas as indústrias nacionalizadas. Esse controle combinava objetivos financeiros, limites de financiamento externo e metas de desempenho, entre as quais as mais importantes eram as metas de redução de custos operacionais reais, além de regras para definição dos programas de investimentos.

Além disso, algumas das Autoridades estavam sujeitas a auditoria pela Comissão de Monopólios e Fusões (*Monopolies and Mergers Commission*), que em 1979 procurou incentivar a melhoria do desempenho dessas agências. Obteve-se algum avanço em termos de redução de custos. Aumentou também a proporção das despesas de capital finan-

ciadas por fontes internas. Isso impôs aumentos reais das tarifas que, nos últimos anos, subiram bem acima da taxa de inflação. A despeito disso, a taxa de rentabilidade do setor era considerada muito baixa, cerca de 2% no período 1985/86.

#### **3.2.4. Objetivos do programa de privatização**

O programa estabelecido no Livro Branco de 1986 definia os seguintes objetivos:

- reestruturar as dez Autoridades de Águas da Inglaterra e País de Gales como Companhias Públicas Limitadas de Abastecimento de Água (WSPLC - *Water Supply Public Limited Companies*);
- estabelecer um sistema de regulação para essas companhias públicas limitadas;
- modernizar a legislação de água e esgoto;
- permitir a realização de experimentos de medição de água consumida, de forma compulsória, para os usuários selecionados;
- melhorar o quadro de referência legislativa para controle da água potável e da qualidade de água dos rios.

As dez Autoridades de Águas seriam então transferidas ao setor privado na sua forma original. Pretendia-se que essas empresas privatizadas mantivessem as suas responsabilidades de regulação na área am-

biental. Posteriormente isso foi modificado, por se considerar inconveniente que empresas privadas exercessem atividades de regulação. Em consequência, as funções regulatórias e ambientais foram transferidas para a Autoridade Nacional de Rios.

Por outro lado, a separação entre funções regulatórias e funções de abastecimento de água indicava o abandono do princípio do gerenciamento integrado de recursos hídricos; entendia-se, também, que não havia compatibilidade entre a propriedade privada e esse gerenciamento integrado.

### **3.2.5. Questões básicas da privatização do setor de saneamento**

Entre as questões básicas sobre políticas que são analisadas no estudo sobre a privatização da *water industry* da Inglaterra<sup>4</sup> destaca-se o fato de que, ao contrário do que ocorre com outros serviços privatizados, existem poucas oportunidades de competição no setor de saneamento, que caracteriza-se por ser um monopólio natural.

Considera-se viável a separação das atividades de abastecimento de água daquelas de esgotos, tendo em vista que não existem economias de escala significativas na sua integração. No caso do abastecimento de água somente pode existir competição nas fronteiras de jurisdição dos serviços (*boundary areas*).

Admite-se que há possibilidade de promover a competição nas atividades de tratamento de esgotos e, também, através da adoção

---

<sup>4</sup> Análise do livro *The British Privatization Program*, Cap. 11, *The Water Industry*, *op.cit.*

generalizada de sistemas de franquias. Seria, assim, desestimulada a integração de água e esgotos para não aumentar o poder de monopólio das empresas.

As outras questões fundamentais relacionam-se à fixação de tarifas, controle da qualidade da água e planejamento e implementação dos novos investimentos necessários à manutenção, recuperação e expansão do setor.

### 3.3. O sistema de regulação

A estrutura regulatória do setor de saneamento foi criada pelo *Water Act* de 1989, que também definiu as condições de financiamento do sistema e a fórmula de fixação de tarifas.

O órgão responsável pela regulação é o *Office of Water Services* (OFWAT - Escritório dos Serviços de Água), que tem como atribuições promover a competição (onde isso for possível), proteger o consumidor, controlar os preços da água, assegurar que as companhias permaneçam financeiramente saudáveis e que conduzam programas viáveis de investimentos, respeitadas as variações e peculiaridades de cada companhia.

O OFWAT é uma agência independente comandada por um diretor geral, nomeado pelo Ministério do Comércio e Indústria, com mandato de cinco anos.

Além do OFWAT, foram criados Comitês Regionais de Serviços aos Consumidores (*CSC - Customers Services Committees*), que promovem a participação e a representação dos usuários e das municipalidades no órgão.

O controle da qualidade da água potável é monitorado pela *Drinking Water Inspectorate* (DWI - Inspeção de Água Potável), Divi-

são de Serviços de Água, da Secretaria do Meio Ambiente.

No âmbito da gestão dos recursos hídricos e controle ambiental foi criada uma nova instituição do governo central, a *National Rivers Authority* (NRA - Autoridade Nacional de Rios), através da combinação das unidades correspondentes das anteriores Autoridades de Águas. A NRA tem como atribuição o controle da poluição, o cumprimento dos padrões ambientais, o controle de inundações e o gerenciamento dos demais usos: pesca, navegação, recreação e lazer, além da conservação dos recursos hídricos.

A NRA é considerada, entre os organismos europeus, a mais severa no que se refere à fixação de padrões ambientais e controle da poluição. Existem mecanismos de cobrança para punir os emissores credenciados, quando o nível de poluição ultrapassa os níveis inicialmente estabelecidos. Entretanto, os níveis fixados cobrem apenas os custos do NRA, não sendo computados todos os custos ambientais.

No sistema inglês, o *regulatory office* representa apenas o primeiro nível de regulação, que é complementado por dois outros níveis de controle.

O segundo nível é o do *Office of Fair Trade* (OFT - Escritório para as Práticas Leais de Comércio, equivalente a um "departamento anti-truste"), encarregado de coibir práticas lesivas à competição, envolvendo não apenas os serviços públicos como o setor privado.

Finalmente, num terceiro nível, a *Monopolies and Mergers Commission* (MMC - Comissão de Monopólios e Fusões) controla os processos de aquisições e fusões de empresas que podem criar oportunidades de abuso de poder de mercado. O MMC não apenas interfere nos processos iniciados pelo OFT como revisa todos os termos de processos de licenciamento, concessão ou *franchise* de serviços públicos,

opinando sobre sua renovação e aprovação.

Uma característica do sistema inglês é a sua natureza basicamente administrativa, com providências e intervenções da alçada do Poder Executivo, a partir das intervenções das entidades reguladoras. Somente matérias de lei são remetidas ao Poder Judiciário.

Em sentido contrário, por exemplo, o sistema americano é fortemente dependente do Judiciário, acionado pelo Promotor Público que tiver jurisdição sobre o caso.<sup>5</sup>

### 3.4. A questão das tarifas

No caso inglês, o sistema de *yardstick regulation* postulava que a tarifa deveria ser fixada em função de um índice de preços no varejo - RPI (*retail price index*) menos um valor X. Mesmo adotando essa regra, restariam os problemas de definir os valores iniciais de RPI e de X, além do tipo de ponderação que deveria ser feito no caso de a empresa prestar diferentes tipos de serviços.<sup>6</sup>

Um outro problema era o fato de que a maior parte do abastecimento de água não era medido. A cobrança era feita em função de um valor fixo, ligado ao valor da propriedade. Isso significava que, do ponto de vista da empresa supridora, a curva de demanda era absolutamente inelástica.

Foi considerada a alternativa de introduzir a medição do consumo, inclusive porque o governo pretendia substituir a sistemática de cobrança de água por um sistema de tributação local baseado num im-

---

5 Carlos Eduardo Souza e Silva, *A função regulatória em países selecionadas*, Fundap, PMSS, 1994.

6 Na prática o que prevaleceu foi um sistema de  $RPI + K$ , conforme se explica mais adiante

posto per capita (*Poll Tax*).

A legislação previa também a introdução de serviços medidos obrigatórios, em caráter experimental, em determinadas áreas selecionadas para amostragem.

Um relatório de 1985 (*Watts Report*) concluiu que os dados disponíveis não indicavam qualquer benefício decorrente da introdução do consumo medido, do ponto de vista do consumidor doméstico médio, mas aconselhava a realização de pesquisas adicionais com base na introdução experimental da medição do consumo.

Assinale-se que o relatório Watts partia do pressuposto de que, na hipótese de consumo medido, o preço unitário deveria refletir o custo marginal do suprimento. Todavia, esse relatório ignorava os ganhos sociais correspondentes ao “excedente do consumidor”. Eram considerados ganhos sociais apenas as reduções de custo da parte das Autoridades de Águas, que decorreriam da diminuição nas quantidades demandadas, induzida por um preço unitário positivo, enquanto que os custos sociais eram iguados aos custos da introdução dos medidores.

O excedente do consumidor, entretanto, deveria ser incluído entre os benefícios. Esse excedente somente não existiria se a curva de demanda fosse completamente inelástica; nesse caso, não haveria, em qualquer hipótese, melhoria de eficiência alocativa decorrente da introdução de medidores.

Observava-se que, para uma adequada fixação de tarifas, a agência reguladora precisaria dispor de informações suficientes sobre as condições de demanda de serviços e suas estruturas de custos. Na fixação de preços médios, poderiam ser adotadas duas alternativas: a) controle de preços relativamente uniformes para diferentes Autoridades de Água; e b) controles de preços adaptados às condições individuais de cada empresa.

O *Water Act* define uma fórmula que disciplina a formação dos preços das companhias de saneamento. Essa fórmula considera o índice de preços de varejo - RPI, acrescido de um fator K, que é o fator de investimentos e, segundo um relatório mais atual da Coopers & Librand, mais um fator Y, para incorporar outros custos que devam ser repassados ao usuário.<sup>7</sup>

Inicialmente, a fórmula de fixação de tarifas estava definida da seguinte maneira:

$$P(t + 1) = (1 + RPI + K) * P(t)$$

O valor inicial de K seria baseado numa avaliação detalhada dos ativos e operações de cada Autoridade de Água e na estimativa de suas necessidades de investimentos para os dez anos seguintes.

Esses valores variaram de um mínimo de 2,35 % ao ano para a *Southern Water* a um máximo de 5.75 % ao ano para a *Southwest Water Company*.<sup>8</sup>

Assim, o valor de K tinha por objetivo assegurar os recursos necessários para o financiamento dos investimentos de manutenção, expansão e melhoria dos sistemas, inclusive para atendimento de novas exigências das autoridades regulatórias (particularmente no que concerne a aspectos ambientais).

Esta fórmula é semelhante àquela adotada em todo o processo de privatização; neste caso, o fator K e os programas de investimentos

---

<sup>7</sup> Coopers & Librand, *op. cit.*

<sup>8</sup> Harvey Garn, *The K Factor in British Privatization of Water Supply and Sanitation Services*, in *World Bank, Infrastructure Notes*, dezembro de 1990.



têm de ser aprovados pelo ministro do Meio Ambiente. Este fator percentual K tem validade por dez anos, mas é possível obter uma revisão depois de cinco anos, permitindo uma elevação de preços acima da inflação anual, em função dos custos ambientais e de qualidade da água.

A política de preços é diferenciada e particularmente complexa, envolvendo um leque heterogêneo de custos e serviços, além dos requisitos gerais de qualidade, baseados nas estruturas internas de cada empresa e da agência prestadora dos serviços.

É curioso observar que os serviços não são tarifados de acordo com o consumo, dado que não existe medição de quantidades utilizadas.

Nos dois anos posteriores à privatização de 1989 as tarifas de água subiram 16% em termos reais. Outras estimativas mais recentes indicam que esse aumento já alcança 50%. Os lucros das companhias de águas, tradicionalmente muito baixos, se elevaram em 53% nos dois anos citados. Em 1991 a taxa de retorno das companhias privatizadas alcançou 16%, bem acima dos 8,5% que haviam sido previstos na fórmula de preços. Em função disso, o OFWAT pressionou as companhias e estas “voluntariamente” reduziram o fator K aplicado na fórmula.

### **3.5. O problema da qualidade**

O segundo grande problema é o de controle de qualidade. Um monopólio regulado, que opera com o objetivo de lucro, não terá incentivos para melhorar a qualidade do serviço. Isso decorre do fato de que, nos cálculos privados, não são incluídos os benefícios do excedente do consumidor, criado por uma melhora de serviço. O excedente do consumidor será tanto maior quanto mais inelástica for a curva de demanda.

A melhora de qualidade implica a elevação de custos, e os mo-

proprietários privados não terão incentivos para realizar os investimentos necessários para essa melhoria de qualidade. A diretiva sobre água potável da Comunidade Europeia estabelece alguns padrões mínimos bacteriológicos, químicos e de estabilidade que cobrem cerca de 60 parâmetros e aos quais as empresas de saneamento devem obedecer.

Todavia, existem diversos outros parâmetros que não são considerados nessa diretiva:

- disponibilidade de suprimento d'água: novas conexões, tempo de resposta;
- quantidade de água suprida: confiabilidade, pressão, falta de suprimento;
- disponibilidade de esgotos: novas ligações;
- qualidade dos serviços de esgotos: inundações, colapso do sistema, vazamentos;
- proteção ambiental: qualidade da água dos rios, qualidade dos estuários, exposição de sedimentos;
- drenagem e proteção contra inundações: padrões, condições dos rios principais, sistema de alerta, defesa contra marés;
- contatos com consumidor: emergência, correspondência, administração, emissão de contas.

A autoridade reguladora terá um encargo bastante grande na coleta de informações para estabelecer os padrões da qualidade dos serviços. Ela também deverá determinar os *trade-offs* entre custo e qualidade e fazer avaliações sobre as preferências do consumidor em relação a esses dois atributos.

O problema está relacionado às questões de investimento (analisadas adiante), dado que a melhoria de qualidade implica novos gastos de capital. Se a regulamentação prevê uma taxa de retorno sobre o investimento, isso pode eliminar o desincentivo à melhoria da qualidade. Assim, a ligação entre preços controlados e taxas de retorno sobre o capital pode ser um fator favorável.

### **3.6. *Yardstick regulation***

O processo de *yardstick regulation*, na fixação de tarifas e padrões de qualidade, possibilita duas alternativas:

- definir padrões de controles de preços, individualmente, para cada empresa de saneamento, levando em conta suas características específicas e suas necessidades de investimento;
- definir padrões e controles de preços uniformes para toda a indústria.

O primeiro método permite maior flexibilidade, mas atribui ao governo o encargo de longas e complexas negociações com cada empresa. Além disso, pode suscitar suspeitas de tratamento discriminatório entre as empresas.

O segundo método tem a vantagem da simplicidade. Além disso, ao estimular as comparações entre diferentes empresas, promove a eficiência, através da competição. As empresas teriam um forte incentivo para serem mais eficientes do que a média.

Observa-se que existem outras alternativas, combinando essas duas. A primeira, que corresponde ao tradicional serviço pelo custo, e a segunda, que representa um tipo de *yardstick regulation*. Um modelo citado por Shleifer postula que o preço permitido para uma firma deve ser igual ao custo unitário médio de todas as outras firmas, exclusive aquela que está sendo considerada. Qualquer que seja o sistema adotado, o processo decisório será complexo, mas este é um encargo que a autoridade reguladora tem que assumir.

### 3.7. A questão do investimento

Finalmente, no caso inglês, havia uma terceira preocupação: a de que talvez houvesse pouco interesse pelo investimento de capitais no setor de saneamento, tendo em vista a sua baixa rentabilidade. O setor se caracterizava por ser de capital intensivo, com ativos de grande durabilidade, o que deveria exigir, após a privatização, investimentos vultosos.

A solução americana para esse problema tem sido a de estabelecer uma barganha entre a sociedade e os monopólios vinculados, aos quais se promete uma taxa razoável de retorno sobre o capital empregado.

Já o sistema inglês era um pouco diferente, dado que baseado na fórmula  $RPI + K$ . A adoção dessa fórmula representava dois problemas.

Primeiro, criava o perigo de subinvestimento na indústria privatizada, pela ausência de qualquer garantia de longo prazo em relação às decisões que serão tomadas quando as fórmulas de preço forem revistas.

Em função da durabilidade dos ativos de capital das empresas de saneamento, as suas taxas de retorno sobre novos investimentos vão depender muito mais dessas decisões futuras do que daquelas decisões tomadas no momento da privatização.

As empresas privatizadas podem adotar uma estratégia de investir pouco ou de forma insuficiente, criando fatos consumados para os reguladores, em termos de escassez de abastecimento e baixos padrões de qualidade, forçando, assim, o aumento de preços necessário para financiar as melhoras desejadas. Para enfrentar esses problemas não se vê outra alternativa senão a introdução explícita de critérios de taxas de retorno nas decisões dos reguladores.

O outro problema era o baixo nível de rentabilidade da indústria. A empresa mais lucrativa, no caso a Thames Water, entre 1984 e 1985 teve um retorno de 1% sobre os ativos líquidos. Como assinalado anteriormente, o nível de lucros das empresas de saneamento melhorou bastante depois da privatização.

Finalmente, o estudo sobre a privatização da *water industry* da Inglaterra observa que as tarifas podem ser mantidas baixas quando não se considera os investimentos passados, que são considerados custos empatados (*sunk costs*). O problema surge quando se trata de novos investimentos, e, nesse caso, o ponto crucial é a forma de revisão de tarifas em médio prazo. No futuro deve-se considerar todos os custos, inclusive os pesados custos de depreciação.

### **3.8. Conclusões**

Uma avaliação final do programa de privatização inglês mostra que existem dificuldades para estabelecer competição nas atividades

básicas de distribuição de água e esgotos. Admite-se que seja possível criar estruturas organizacionais mais favoráveis à competição em áreas como tratamento e construção e manutenção de redes de distribuição.

Uma alternativa seria manter as Autoridades de Água no setor público e obrigá-las a conceder franquias de determinadas atividades, como tratamento de esgotos. Se as empresas de saneamento forem privadas, também terão oportunidade de fazer essa franquia. Acredita-se, porém, que haverá pouco incentivo para isso. Grandes organizações têm a tendência de favorecer atividades internas (*in-house*).

Diversos arranjos podem ser institucionalizados para criar, pelo menos, alguns incentivos semelhantes aos que prevalecem em um mercado competitivo:

- a) a competição comparativa, a partir de um sistema de *yardstick regulation*;
- b) a criação de um *contestable market*, sob a forma de licitações, concorrências para a concessão ou o *franchising* de serviços públicos;
- c) as provisões regulatórias do tipo *common carrier*, com o objetivo de evitar que o poder de monopólio contamine mercados competitivos *downstream*;
- d) os contratos de gestão, *leasing*, terceirização, etc.

Conforme assinala Carlos Eduardo Souza e Silva, “a idéia de *common carrier* parte do princípio de que o serviço ou bem produzido,

em situação de monopólio natural, deve ser fornecido como insumo a mais de uma unidade *downstream* em regime de concorrência. Quando esse monopólio está sob controle privado é necessário garantir a equidade da política e preços (garantia de competência leal *downstream*, particularmente porque o fornecedor do insumo monopólico, muitas vezes, atua também direta ou indiretamente nesse outro mercado concorrencial) e que isso reflita uma política sadia de alocação de recursos.

Os acordos de *common carrier* mais conhecidos, e de maior impacto, ocorreram entre a *Mercury Telephone* e a BT (*British Telecom*), na área de telecomunicações; entre gasodutos e as companhias de distribuições de gás, depois do desmembramento da *British Gas*, e as propostas para introdução da concorrência na área dos transportes ferroviários e para o uso de terminais rodoviários”.<sup>9</sup>

Mesmo quando o monopólio natural permanece no setor público, a separação entre a atividade de regulação e a de prestação de serviços é fundamental.

As instituições reguladoras devem ser autônomas e independentes, tanto do ponto de vista financeiro como administrativo, dispondendo de pessoal competente e altamente comprometido com a defesa do interesse público. A especialização técnica é indispensável para atenuar o problema da “assimetria de informações” entre o órgão regulador e os monopólios regulados.

---

<sup>9</sup> In Souza e Silva, C.E. (1994) *op. cit.* A ausência desse tipo de regulação no Brasil fez com que, recentemente, as empresas produtoras de embalagens metálicas se reunissem para protestar contra a entrada de uma siderúrgica do Grupo Gerdau nesse setor, dado que essa siderúrgica tem o virtual monopólio da produção da principal matéria-prima utilizada na indústria de embalagens metálicas.

As questões básicas de políticas estão relacionadas à fixação de tarifas, controle de qualidade da água, planejamento dos investimentos e preservação dos aspectos ambientais (todos esses problemas são discutidos com maior detalhe nos capítulos finais do presente estudo).

Na Inglaterra, a privatização da *water industry* revelou-se uma das mais complexas de todo o programa de liberalização econômica do governo. Havia plena consciência de que ela não seria fácil e custaria muito caro, mas foi implementada porque a alternativa seria o governo bancar um programa de investimentos estimado em 50 bilhões de dólares, num período de dez anos.

Ela exigiu um grande esforço de preparação, além da montagem ou reestruturação de todo o aparato regulatório, com a criação do *Office of Water Services* (OFWAT) e da *National Rivers Authority* (NRA).

O custo para o governo foi elevado. Somente em perdão de dívidas (4,9 bilhões de libras) e em novos investimentos pré-privatização (1,6 bilhões) o governo gastou 6,5 bilhões de libras esterlinas, dos quais apenas 5,24 bilhões foram recuperados através de vendas de ações ao público (44% dessas ações foram adquiridas por usuários do sistema).

O custo para o usuário também foi elevado. Depois das privatizações as tarifas médias subiram 50%, em termos reais, e espera-se que venham a subir mais no futuro. O fator K, que ajusta a tarifa em função das exigências de novos investimentos, é reajustado, pelo menos, a cada cinco anos.

Finalmente, não se deve esquecer que a manutenção do aparato de regulação também tem um custo elevado tanto para as empresas reguladas quanto para a sociedade. Estima-se que somente os custos de requerimentos de informações às empresas de saneamento representem de 1% a 3% do faturamento dessas empresas.



## 4. A EXPERIÊNCIA FRANCESA

O sistema de regulação e gerenciamento de recursos hídricos da França pode ser descrito como bastante descentralizado. Essa observação deve ser avaliada, no entanto, na perspectiva da estrutura político-administrativa da França, que se caracteriza por ser um país unitário e, como tal, tem uma estrutura de administração pública altamente centralizada.

Para fins administrativos, a França está dividida em 99 departamentos, sendo cada um dirigido por um *prefect*, nomeado pelo governo central. O *prefect* (que é, na realidade, uma espécie de governador nomeado) representa, em nível regional, o governo central, e tem forte influência sobre a administração das municipalidades ou comunas, dirigidas por um prefeito (propriamente dito) eleito.

### 4.1. Estrutura do setor

Em nível local, existem na França 36 mil municipalidades ou comunas que administram ou supervisionam 14 mil serviços de distribuição de água. As autoridades locais podem administrar os serviços diretamente, de forma isolada, ou em consórcio com outras municipalidades (*Syndicats Intercommunaux pour la gestion du Service des eaux*).

A característica básica do sistema francês, além de sua descentralização, é a sua grande flexibilidade. As municipalidades podem administrar o serviço diretamente, seja sob a forma de administração direta, seja sob a forma de serviços autônomos, com orçamentos separados.

Alternativamente, podem ser feitos contratos de administração ou de gestão, franquias, concessões e diversas combinações de mode-

los gerenciais, com maior ou menor participação do setor privado.

O contrato de administração ou de franquia (*Contrats d'Affermage*), é o que vem se tornando mais generalizado. Neste tipo de contrato a municipalidade mantém a propriedade dos ativos, mas transfere a sua administração para empresas privadas.

Esse sistema atendia apenas 17,2% da população da França em 1938, mas aumentou a sua participação para 43,8% em 1968, 57,4% em 1978 e 69,4% em 1986. O mercado de contratos de administração estimulou a criação e o desenvolvimento de empresas especializadas na gestão de serviços de água. Existem atualmente cerca de 65 empresas desse tipo na França.

Embora haja o propósito de estimular a competição entre as empresas especializadas, progressivamente se estruturou um conjunto de cinco grandes grupos privados que exploram o setor e se responsabilizam por sistemas que atendem 38 milhões de pessoas, cerca de 80% da população francesa. Esses cinco grandes grupos são os seguintes:

- CGE (Compagnie Generale des Eaux) - 19,9 milhões de habitantes
- LED (Lyonnaise des Eaux) - 9,1 milhões
- SAUR (Société d'Amenagement Urbain et Rurale) - 4,8 milhões
- SOGE - 2,7 milhões
- SDEI - 1,7 milhão

Conforme se pode observar, as duas primeiras companhias dominam 76% do mercado.

O total da força de trabalho empregada no sistema de compa-

nhas privadas de abastecimento de água era de 21 mil trabalhadores em 1986. Não se sabe exatamente o número de trabalhadores empregados por municipalidades que administram seus próprios sistemas de saneamento, mas estima-se que, em seu total, a indústria de abastecimento de água emprega 34 mil pessoas na França.

Os investimentos totais na construção de sistemas de abastecimento de água somavam, em 1987, 4,5 bilhões de francos, quantia inferior à da década anterior, em decorrência do país se encontrar quase totalmente equipado com esses serviços.

A população da França vem crescendo lentamente, tendo aumentado, entre 1975 e 1986, de 52,08 milhões para 55,03 milhões, o que representa um incremento anual médio de 0,42%. Entre 1986 e 1991 a população cresceu para 57 milhões, o que dá, nesse período, uma taxa ligeiramente mais elevada, de 0,61% ao ano.

A população francesa, inclusive das zonas rurais, está quase totalmente servida de abastecimento de água (99%). Somente alguns pequenos povoados isolados ainda têm deficiências de abastecimento. Cerca de 66% da água distribuída pelos serviços é de origem subterrânea. Os 37% restantes provêm de fontes superficiais (rios, lagos e reservatórios).

Pelo uso da água as Agências de Bacias cobram uma taxa, obedecendo a decisões dos Comitês de Bacias, que estão encarregados da proteção dos recursos naturais.

Entre 1975 e 1985 o consumo médio anual *per capita* do país cresceu de 63 para 77 metros cúbicos, a uma taxa pouco superior a 2% (2,027%). Não se conhece com precisão o padrão de distribuição de consumo do sistema. Estima-se, no entanto, que em 1985 o consumo doméstico representava 69%, o consumo industrial e institucional 16% e o consumo municipal 15%. As taxas de consumo industrial têm dimi-

nuído, em parte pelas dificuldades econômicas que o país enfrentou e, em parte, pelo fato de que as indústrias têm conseguido, com sucesso, economias no uso da água em suas atividades produtivas.

## 4.2. Sistema de regulação

As normas gerais de gerenciamento de recursos hídricos e de controle ambiental são estabelecidas em nível central, pelo Ministério do Meio Ambiente, enquanto as condições de saneamento básico, particularmente com relação a padrões de potabilidade da água, são definidas pelo Ministério da Saúde Pública.

A implementação dessas normas, compreendendo a partilha de recursos hídricos pelos seus usos múltiplos, e o controle e fiscalização da aplicação dos regulamentos aprovados, constitui uma responsabilidade que, em nível regional, está dividida entre seis Agências de Bacias Hidrográficas, de um lado, e os *prefects* dos departamentos, de outro. Compete a estes últimos a concessão de licenças para a utilização de água.

A administração efetiva dos sistemas de saneamento está a cargo dos governos locais (municípios ou comunas).

As Agências de Bacias foram criadas por lei, em 1964, sendo uma para cada zona hidrogeográfica natural:

- Seine - Normandie
- Artois - Picardie
- Rhin - Meuse
- Rhône - Méditerranée - Corse
- Adour - Garonne
- Loire - Bretagne

A função principal das Agências de Bacias é incentivar a administração racional dos recursos e lutar contra a poluição, tendo como instrumento principal, além de sua função normativa na definição de perímetros de proteção de recursos, o financiamento de obras relacionadas a barragens, adução de águas, estações de despoluição de águas usadas e assim por diante.

A Lei nº 64-1245, de 16 de dezembro de 1964, que trata do regime, distribuição e controle de poluição de águas, diz que cada Comitê de Bacia será composto, em proporções iguais, por três categorias de participantes: a) representantes das diversas categorias de usuários e pessoas qualificadas; b) representantes das autoridades locais; c) representantes da Administração (Departamento do Governo Central).

O Comitê deve ser ouvido sobre todas as intervenções, obras e investimentos de interesse comum em sua área de competência, assim como sobre os conflitos que podem surgir entre as autoridades locais e os diversos grupos afetados por suas ações.

A Agência de Bacia é uma instituição pública, financeiramente autônoma, que tem a seu cargo o incentivo a iniciativas de interesse comum em sua área de atuação.

A Agência é administrada por uma Junta Diretiva, constituída, em partes iguais, por representantes das autoridades departamentais envolvidas com recursos hídricos, das autoridades locais e das diferentes categorias de usuários.

A Agência elabora estudos, faz pesquisas e realiza investimentos na bacia, cuidando ainda de sua manutenção. A Agência pode ainda conceder subsídios e empréstimos a entidades públicas e empresas privadas para a realização de investimentos de interesse comum.

Para custeio dos seus gastos, as Agências podem cobrar taxas e

contribuições, dentro dos limites fixados pelo *prefect* do Departamento.

Os *prefects* e os serviços departamentais têm as seguintes atribuições:

- autorizar a coleta e distribuição de águas no meio natural;
- controle sanitário das águas distribuídas ou despejadas;
- normatização dos procedimentos e das características dos produtos usados no tratamento da água;
- aprovação da legalidade e conformidade dos contratos.

No exercício de suas atribuições, tanto as agências quanto os *prefeitos* contam com o apoio técnico dos demais ministérios do governo central, particularmente dos ministérios de Infra-Estrutura, Agricultura, Indústria e Interior.

### 4.3. Políticas de saneamento básico

A política de saneamento da França, definida pelos seus órgãos de regulação, tem os seguintes objetivos básicos:

- ofertar água de boa qualidade atendendo a normas sanitárias bem severas;
- assegurar a disponibilidade permanente da água para os consumidores, o que exige um trabalho constante de manutenção, além da utilização de técnicas de monitoramento aperfeiçoadas (controle eletrônico de instalações, detecção ultra-sônica de va-

zamentos, sistemas de cartografia informatizados, etc). Além disso, para prevenir problemas acidentais de poluição, ou para assegurar o suprimento em caso de secas, tem-se ampliado a interconexão nas diferentes redes de abastecimento;

- coleta e despoluição das águas usadas, com o objetivo de proteger e revitalizar os rios e oceanos onde as águas são jogadas. Existem atualmente na França cerca de quatro mil estações de despoluição de águas usadas;

- gestão descentralizada dos serviços, sob a responsabilidade dos governos locais, com supervisão e coordenação, em nível regional, por intermédio das Agências de Águas e dos *prefects* e serviços departamentais.

O governo francês tem estabelecido objetivos ambiciosos para o tratamento sistemático das águas, promovendo estudos e pesquisas destinadas a melhorar o seu conhecimento do fenômeno da poluição; criar e implementar técnicas novas de despoluição; modernizar as redes de coleta e desenvolver técnicas biológicas para eliminação de nitratos e fosfatos, com o objetivo de lutar contra a eutrofização.

Por isso, uma parcela da tarifa de água é destinada a financiar os trabalhos de despoluição. No caso da França, estima-se que o custo do metro cúbico da água varia, de acordo com a região, entre seis e quinze francos. Um terço desse valor se destina ao financiamento da despoluição. Observe-se que, no caso da Alemanha, a tarifa é, em média, de 12 a 24 francos, e que dois terços dessa quantia são destinados ao trabalho de despoluição.

#### 4.4. A política em relação à qualidade da água

Com o objetivo de proteger a qualidade da água e evitar a poluição, são realizados estudos sobre a qualidade das águas subterrâneas, além de simulações relacionadas à poluição dos rios. São mantidas estações de monitoramento e de alerta, equipadas com sistemas automáticos que permitem detectar com rapidez eventuais problemas de poluição.

Além disso, são mantidas equipes de intervenção de urgência, constituídas por especialistas e técnicos que têm condições de intervir a qualquer momento, durante todo o ano, nos casos de poluições acidentais, para identificar a sua origem, avaliar os riscos e propor soluções.

Para garantir a qualidade da água as normas européias têm evoluído no sentido de manter níveis de tolerância muito baixos, compreendendo o controle de 64 parâmetros, que envolvem:

- Parâmetros orgânicos;
- Parâmetros relacionados a substâncias indesejáveis encontradas em grandes quantidades;
- Parâmetros microbiológicos;
- Parâmetros de contato (sabor e odor).

Os principais campos de pesquisas compreendem:

- detecção de traços poluentes que eventualmente possam ter, em longo prazo, efeitos negativos sobre a saúde do consumidor (como no caso de substâncias cancerígenas);
- eliminação dos nitratos, cuja concentração triplicou em 15 anos, em algumas regiões;



- eliminação dos pesticidas (herbicidas, inseticidas e fungicidas) e aperfeiçoamento do processo de tratamento, particularmente com o objetivo de melhorar o sabor e diminuir os subprodutos da cloração, através do emprego do ozônio e do carvão ativo.

O controle da qualidade da água é feito periodicamente pela Direção Departamental do Ministério de Ação Sanitária e Social (DDASS), sob a supervisão do *prefect* do Departamento e também pelo auto-controle dos distribuidores, utilizando técnicas sofisticadas que permitem detectar traços de poluição em concentrações infinitamente pequenas (na ordem de um miligrama em mil toneladas).

A água é controlada em suas diversas etapas de processamento, ou seja, durante o tratamento, depois do tratamento, na saída da usina e na rede de distribuição. Métodos automáticos permitem fazer o controle em tempo real, facilitando a tomada rápida de decisões.

Um outro objetivo da política é manter os usuários informados sobre a qualidade da água. Os resultados das análises feitas são afixados na prefeitura local.

Além disso, o usuário tem acesso a diferentes sistemas de informações, tanto por computador quanto por telefone, o que lhe permite saber os resultados das análises de qualidade de água.

#### **4.5. Formas de administração**

Como mencionado anteriormente, as municipalidades têm a alternativa de administrar diretamente os seus serviços de abastecimento ou de delegar essa administração a empresas privadas.

A administração direta distingue-se entre:

- administração simples, sem autonomia financeira, em que os gastos e recursos do serviço de água constituem um anexo do orçamento municipal;
- administração autônoma, com orçamento separado.

Na administração delegada ou descentralizada são utilizados basicamente quatro tipos de contratos:

- gerenciamento (*gérance*);
- administração incentivada (*régie intéressée*);
- gestão, arrendamento ou franquia (*affermage*);
- concessão (*concession*).

#### **4.5.1. Contrato de gerenciamento**

O contrato de gerenciamento é o mais simples, dado que a empresa privada apenas gerencia o serviço municipal, sendo remunerada por uma taxa fixa, calculada com base no volume de trabalho exigido. Todos os investimentos continuam sob a responsabilidade do setor público.

#### **4.5.2. Contrato de administração incentivada**

Diferencia-se do anterior porque são previstos incentivos para melhoria do desempenho e produtividade da empresa contratada.

#### **4.5.3. Contratos de *affermage***

É o tipo mais comum de contrato. O governo mantém os ativos

do sistema como propriedade pública e cede essas facilidades à empresa privada, que realiza a exploração do serviço, responsabilizando-se ainda pelos investimentos de manutenção e renovação de instalações. A remuneração da empresa privada corresponde à parcela do preço da água relativa aos custos de exploração. A outra parcela do custo da água, que se destina a cobrir as apropriações para a recuperação do investimento, é atribuída ao governo.

A empresa privada faz a exploração por sua conta e risco (vale dizer, absorve o risco comercial), recebendo a remuneração de acordo com as fórmulas e condições estabelecidas de maneira precisa em seu contrato. Dessa maneira, o usuário está protegido contra qualquer aumento unilateral do preço da água. O distribuidor precisa garantir o funcionamento permanente e eficiente do serviço, informar à comunidade como ele está evoluindo e, particularmente, as melhoras ou expansões que estejam previstas.

Aquelas instalações que forem financiadas pelo governo local continuam sendo de sua propriedade, de acordo com o contrato de *affermage*, e deverão ser devolvidas ao governo, em condições de operação e manutenção previamente estabelecidas no contrato. Alternativamente, a empresa privada pode ser responsável pelos investimentos de expansão dos serviços e os ativos correspondentes reverterem para o município, ao final do contrato.

#### **4.5.4. Contratos de concessão**

No contrato de concessão a empresa privada financia e executa as obras necessárias ao serviço; em seguida, passa a explorá-lo e a ser remunerada pela venda da água, de acordo com preços definidos no contrato.

#### 4.5.5. Modelos intermediários

Entre os dois extremos de administração delegada e de concessão, existem diversas formas intermediárias que permitem às municipalidades elaborar contratos sob medida, de acordo com suas necessidades e interesses. Esses contratos podem prever a administração compartilhada dos serviços e a terceirização de atividades, como gestão e controle dos usuários, auditoria, formação de pessoal, assistência técnica e outros tipos de prestação de serviços.

A escolha dos modos de gestão é da competência das autoridades locais, mas o controle da legalidade dos contratos é de responsabilidade da autoridade departamental, através do Tribunal de Contas do Departamento. Além disso, as comunidades podem solicitar a ajuda de organismos como os Conselhos Regionais de Contas e as Direções Departamentais de diversos ministérios, como os da Concorrência e do Consumo, da Agricultura e do Interior.

Estima-se que 60% das comunas, representando cerca de 42 milhões de habitantes e 70% do volume de água distribuída, escolheram a delegação da gestão dos serviços às empresas privadas (no modelo de *affermage*). Essa delegação tem propiciado a melhoria de eficiência e o desenvolvimento tecnológico, resultando num elevado padrão de desempenho no campo da administração de serviços de saneamento básico.

O sistema francês de gerenciamento de serviços de água tem obtido destaque internacional. As empresas francesas especializadas nesse campo atuam, hoje, em praticamente todo o mundo, seja diretamente, seja através de empresas afiliadas ou associadas. Conforme afirma uma publicação do governo francês, *le savoir-faire français dans le*

*domaine de l'eau est mondialement reconnu.*<sup>10</sup>

#### **4.5.6. Condições de um contrato de concessão**

Em um contrato típico de concessão são estabelecidas, entre outras, as seguintes cláusulas:

- discriminação das instalações que são transferidas pela municipalidade para a empresa concessionária;
- obrigação da concessionária de devolver as instalações inventariadas, sem qualquer ônus adicional, à municipalidade, ao final do contrato;
- responsabilidade da concessionária pela manutenção adequada das instalações recebidas, com a ressalva de que ela não tem nenhuma responsabilidade em relação aos riscos decorrentes do projeto e da construção das estruturas transferidas;
- definição da apólice de seguro que cobre as responsabilidades incluídas no contrato, tanto em termos de seguros contra danos à propriedade (incêndios, explosões, greves, etc.), como quanto aos seguros que dizem respeito à responsabilidade civil em geral, cobrindo os danos contra terceiros decorrentes de qualquer ato de negligência, erro ou omissão dos empregados da concessionária;

---

<sup>10</sup> Ver SPDE, *Gestion de L'eau: Le modele français*.

- compromissos relacionados à realização de novos investimentos;
- obrigação de assegurar a continuidade dos serviços, manter e melhorar a qualidade da água, de acordo com parâmetros previamente estabelecidos, e fazer a manutenção e renovação das instalações;
- definição do preço da água a ser produzida e critérios para sua revisão, dentro de cinco anos;
- liberdade para que a empresa ou seus concessionários possam adotar as soluções técnicas e industriais que lhes pareçam mais convenientes.

Existe razoável flexibilidade na formulação de contratos de concessão, que podem prever diversas opções, como:

- a) a empresa privada se compromete a fazer aportes de capital para financiar a expansão do serviço;
- b) os custos de expansão ficam a cargo do governo local;
- c) o governo local e a empresa ou grupo de empresas privadas formam uma sociedade de economia mista, ou seja, uma empresa estruturada como companhia privada, tendo, porém, mais de 50% do seu capital em mãos do governo.

No caso da Sagep, que obteve a concessão da cidade de Paris, foi

foi constituída uma empresa de capital misto, onde a cidade tem 70% do capital, a empresa Generale Des Eaux tem 14%, a Lyonnaise Dumez tem 14% e outros acionistas têm 2%.<sup>11</sup>

#### **4.5.7. Acompanhamento e fiscalização dos contratos**

São definidos parâmetros de eficiência e desempenho para o acompanhamento da prestação de serviços. No caso da Sagep, por exemplo, entre os anos de 1986 e 1992 o número de empregados da empresa diminuiu de 1450 para 500.

A fórmula de revisão da tarifa corresponde a uma combinação de diversos itens, dentre os quais os mais importantes relacionam-se aos custos de eletricidade, pessoal, obras e serviços.

No caso do contrato entre a cidade de Paris e a empresa Sagep, a renegociação feita em 1991 resultou no incremento da tarifa em 4%.

#### **4.5.8. Prazos dos contratos de concessão**

Os prazos dos contratos variam de 20 a 30 anos.

#### **4.5.9. Financiamento dos investimentos**

Além de melhorar a eficiência operacional, a parceria com o setor privado tem propiciado o financiamento dos investimentos necessários.

As Agências de Bacias estimam que o custo de um sistema de

---

<sup>11</sup> Ver Mairie de Paris, *Contrat de concession, du 30 janvier 1987, entre la Ville de Paris e la Societé des Eaux de Paris*

distribuição para 10 mil habitantes está na ordem de 60 milhões de francos, enquanto o custo de uma estação de despoluição para a mesma população é de cerca de 10 milhões de francos.

As empresas privadas distribuidoras de água têm destinado cerca de 10% a 20% de suas receitas para investimentos de expansão e renovação de instalações. Os prazos dos contratos são, mais frequentemente, de 12 a 30 anos.

#### **4.6. Política de tarifas**

Na definição das tarifas são levados em conta três tipos de custos:

- 1) Os custos da água propriamente dita, ou custos industriais, que compreendem:
  - as despesas de exploração (funcionamento, administração e manutenção);
  - a amortização das instalações;
  - cargas financeiras relacionadas com novos investimentos ou renovação de instalações existentes.

O usuário paga o custo da água de duas formas: primeiro, pela tarifa proporcional ao seu consumo de água; segundo, por uma taxa fixa de serviço, correspondente ao custo de manutenção da sua ligação e do seu hidrômetro.

- 2) O custo da coleta da água e da despoluição das águas usadas; nesse caso, o consumidor paga uma taxa de saneamento (*redevance d'assainissement*).



3) O custo dos investimentos gerais necessários ao suprimento de água potável e à despoluição de águas usadas. Neste caso, o consumidor paga o custo sob a forma de contribuições e taxas, que estão referenciadas aos planos inter-regional ou nacional. No plano inter-regional as taxas são pagas às Agências de Bacias e destinadas ao financiamento da luta contra a poluição e ao desenvolvimento de novos recursos de água. Em nível nacional, há uma taxa destinada ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Adução de Água (FNDAE), que tem por objetivo financiar os investimentos para comunas rurais menos favorecidas.

4) O consumidor finalmente paga, como em relação a qualquer outro bem ou serviço, o imposto sobre o valor agregado (TVA).

Em média, estima-se que o preço de uma fatura para água e saneamento é desdobrado da seguinte forma:

- 60% correspondem às despesas de exploração;
- 30% aos investimentos;
- 10% a taxas diversas.

As tarifas são determinadas pelas comunidades locais. Quando o serviço é de responsabilidade de um sindicato intermunicipal (no caso de diversas comunidades se reunirem em um consórcio intermunicipal), é o Conselho Municipal ou do sindicato que determina o preço da água.

A definição da tarifa compreende a um preço de base, fixado na data de início do contrato, e uma fórmula de ajustamento ou revisão do preço, dentro de certo prazo, em função de determinadas condições

econômicas previstas e previamente aceitas pelo Conselho Municipal ou Sindical, como: aumentos salariais, aumentos de custos de produtos, aumentos de custos de energia, etc. Podem ser antecipados também benefícios decorrentes de economias de escala ou ganhos de produtividade, que são redistribuídos para os usuários.

São previamente definidas, ainda, as condições excepcionais que possam justificar uma alteração do contrato inicial, como no caso de grandes mudanças nas condições de produção e consumo, realização de investimentos importantes, necessidades de melhoria ou reabilitação de instalações antigas, ou investimentos que devam ser assumidos pelo distribuidor, no lugar de outros parceiros previstos no contrato inicial.

Estima-se, que, em média, a tarifa da água possa ser dividida da seguinte forma:

- 55% correspondem ao consumo efetivo do usuário, inclusive à manutenção da ligação e do hidrômetro;
- 31% correspondem à taxa pela coleta original e despoluição de águas usadas;
- 7% vão para a Agência de Bacias, sendo que 6% destinam-se ao combate à poluição e 1% a outros usos;
- 1% vai para o Fundo Nacional de Adução de água; e
- 6% são Imposto sobre o Valor Agregado.

As tarifas variam de uma localidade para outra, em função de

diferentes condições de custo relacionadas à origem, natureza e qualidade dos recursos, distância entre a captação, reservação e distribuição, relevo do terreno, distribuição geográfica da população, extensão das redes de distribuição, capacidade de tratamento das instalações de despoluição, investimentos de infra-estrutura e assim por diante.

Para corrigir as disparidades inter-regionais nos custos das tarifas, um sistema de transferências e subsídios é utilizado da seguinte forma:

- em nível nacional, pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água;
- em nível inter-regional, pelas Agências de Bacias;
- em nível regional, através dos programas de despoluição; e
- em nível departamental, sob a forma de subvenções específicas para as pequenas comunidades.

Em 1º de janeiro de 1987, o preço médio do metro cúbico de água era de 8,81 francos, sendo que 4,84 correspondiam ao custo da água (inclusive imposto sobre o valor agregado) e o restante às taxas adicionais. Para uma família média de quatro pessoas, o gasto anual com abastecimento de água era da ordem de 1.500 francos, ou seja, menos de 0,6% da renda familiar.

Entre 1975 e 1985, o preço médio do metro cúbico de água (inclusive taxas de esgoto e complementares) aumentou de 1.439 francos para 4.407 francos, o que representa um incremento médio anual de 11,8%. Se levarmos em conta que, nesse período, a França teve uma inflação média de 8,5% ao ano (10,2% ao ano entre 1970 e 1980 e 5,7% entre 1980 e 1991, de acordo com dados do Banco Mundial), o incremento real médio da tarifa foi de 3,04% ao ano.

## 4.7. Conclusões

### 4.7.1. Estatização e privatização

A França tem uma longa tradição de intervencionismo estatal na atividade econômica, que atingiu o seu limite em 1982, com a última onda de estatizações promovida pelo governo socialista de Mitterrand.

A reação provocada por essas estatizações, as exigências de integração ao Mercado Comum Europeu e a derrota eleitoral dos socialistas fizeram com que, em 1986, o Gabinete Chirac, ainda sob a presidência de Mitterrand, iniciasse um programa de privatização, voltado principalmente para empresas do setor produtivo e financeiro, onde menos se justificava a intervenção estatal (como a *ST. Gobain*, o *Paribas* e o *Credit Commercial de France*).

Procurou-se limitar o conteúdo político da privatização, dando-lhe um sentido eminentemente econômico: o de reduzir o déficit público.<sup>12</sup>

No setor de infra-estrutura prosseguiu a forte intervenção estatal. Na área de energia, predominam a *Electricité de France* (EDF - energia elétrica), criada em 1946, a *Charbonnage de France* (CDF - carvão) e a *Gaz de France* (GDF), monopólio da importação, exportação e distribuição de gás, que resultou da nacionalização de duas centenas de empresas privadas, em 1946.

Os transportes ferroviários são explorados pela estatal *Société National des Chemins de Fer* (SNCF). Outro monopólio estatal (*Telecom de France*) domina o setor de comunicações.

---

<sup>12</sup> Olinda Ribeiro de Guimarães, *A Reforma do Estado e a Desestatização*, IPEA/ENAP/IBAM, outubro de 1994.

Prevê-se, todavia, que o modelo francês deverá evoluir no sentido da privatização de alguns desses serviços públicos em função das pressões da Comissão Européia para uma maior abertura do mercado francês à concorrência dos demais países da Comunidade.<sup>13</sup>

No sistema francês de administração pública e na revisão do papel do governo na órbita econômica e dos serviços públicos, o grande objetivo da reforma do Estado é a melhoria da eficiência da gestão, muito mais do que a busca de um modelo concorrencial que pudesse substituir a ação coordenadora do governo.

A presença do Estado na prestação de serviços públicos e na concessão de incentivos ao setor privado continua a ser importante, porém condicionada à busca de níveis mais elevados de produtividade e eficiência, de maneira que a competitividade do setor privado não venha a ser prejudicada pelos altos custos dos insumos fornecidos por órgãos governamentais.

Uma das características do modelo francês de administração pública tem sido o uso dos contratos de gestão (*contrat plan* ou *contrat d'objectif*), com base nas propostas de Simon Nora, que, em 1966/1967, presidiu uma comissão de alto nível encarregada de avaliar o desempenho das empresas estatais francesas.

Um dos primeiros contratos de gestão em todo o mundo foi o assinado com a SNCF, em 1970, pelo prazo de cinco anos. Esse contrato foi renegociado posteriormente e a experiência foi estendida a outras companhias, como a *Air France*, a Companhia Nacional de Carvão, a Companhia de Transportes Marítimos, a EDF e GDF. Em 1983 foram

---

<sup>13</sup> Coopers & Lybrand, *Contratos de serviços, concessão de serviços e privatização*, relatório apresentado à Fundação Economia de Campinas, novembro de 1993.

também assinados contratos de gestão com as 13 estatais do setor produtivo (que correspondiam, em parte, a empresas nacionalizadas pelo governo Mitterrand).

A partir do relatório Nora, de 1978, a ênfase dos programas de reforma administrativa na França (muito mais do que reforma do Estado) tem estado na modificação do comportamento dos agentes estatais, substituindo a postura burocrática por uma estratégia empresarial, através dos instrumentos da autonomia de gestão, da administração por objetivos ou resultados e da progressiva contratualização dos relações entre os governos e esses agentes estatais.

Na administração descentralizada tem-se usado o contrato de gestão, em função do qual são definidos os compromissos e responsabilidades dos gestores públicos, esclarecidos os objetivos empresariais e aqueles de políticas sociais (com uma adequada separação de suas respectivas fontes de financiamento) e especificados os indicadores e parâmetros para avaliação de desempenho.

Na administração direta, tem-se adotado, desde o final da década passada, os Projetos de Serviços e os Centros de Responsabilidade, com o objetivo de viabilizar a descentralização operacional e a administração por resultados.

O Projeto de Serviço define os compromissos de mudança organizacional; o Centro de Responsabilidade, com orçamento autônomo e globalizado, funciona como o mecanismo que assegura a autonomia e descentralização de gestão. Todos os controles prévios são abolidos e apenas a gestão de recursos humanos permanece centralizada.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cf. Carlos Eduardo de Souza e Silva, in *A função regulatória do Estado em países selecionados*, *op. cit.*

#### 4.7.2. Experiências no setor de saneamento básico

No campo do saneamento básico há uma forte participação privada, com predominância do contrato de *affermage*, mas, nessa área, a característica básica do sistema francês, além de sua descentralização, é a sua grande flexibilidade.

As municipalidades podem administrar o serviço diretamente, sob a forma de administração direta ou de serviços autônomos, com orçamentos separados.

Alternativamente, podem ser feitos contratos de administração ou de gestão, de franquias, concessões e diversas combinações de modelos gerenciais com maior ou menor participação no setor privado.

O sistema francês tem se caracterizado como uma “escada”,<sup>15</sup> onde o parceiro privado pode começar em qualquer degrau, movendo-se para cima ou para baixo, conforme lhe seja mais conveniente (por exemplo, do contrato de administração para a concessão, ou da distribuição para a produção de água).

Ao contrário da Inglaterra e dos Estados Unidos, a França não utiliza um sistema de agências reguladoras especializadas e independentes. As normas de regulação são definidas pela estrutura ministerial do governo, particularmente pelo Ministérios do Ambiente, da Infra-Estrutura e da Saúde Pública, além do Ministério de Economia e Finanças, que define as regras para fixação de tarifas. Essas normas são implementadas em nível departamental e municipal pelos prefects dos De-

---

<sup>15</sup> World Bank, *Water and Sanitation Utilities Partnership, Report 2, Potential Private-sector participation in Lima's Water Services, Report of a Workshop*. Ver também *Building the Capacities of Water and Sanitation Utilities, Report on the Brussels Workshop, 11-12, May, 1992*.

partamentos e pelas autoridades dos municípios. Admite-se que a regulação e a fiscalização não devem constituir atividades exclusivas da burocracia governamental, mas algo que deve envolver os consumidores, a imprensa e a sociedade organizada.

O planejamento dos investimentos é preparado pelas Autoridades de Bacias, através de planos quinquenais, aprovados pelos Comitês das Bacias (que inclui representantes dos governos municipais).

Até 1989 não existia uma exigência formal de concorrência para a concessão dos serviços ou para a seleção dos titulares de contratos de administração. Processos de licitação eram utilizados com frequência, mas a negociação direta também era muito comum. Esta situação levou a uma elevada concentração de contratos em apenas duas empresas, já que os custos de entrada para novas firmas são extremamente elevados.

A situação parece ter mudado em 1991, quando, para atender a exigências estabelecidas pela Comissão Europeia (Diretiva 440/89), foi promulgada a Lei nº 3/91, que institucionalizou a obrigatoriedade de licitação pública.

O menor peso do aparato regulatório (na cidade de Paris, por exemplo, só existia uma pessoa na administração municipal com poderes regulatórios) tem como contrapartida o benefício de menores custos de informação para as empresas do sistema.

Na ausência de competição no mercado, o instrumento de que o governo dispõe para induzir a eficiência operacional é o “princípio da contestabilidade” (a possibilidade plausível de competição na renovação dos contratos) e o mecanismo da “competição comparativa”.

Como exemplo, vale mencionar o caso da municipalidade de Paris, que celebrou contratos de administração do sistema de saneamento da cidade com duas empresas, atuando uma na margem esquer-



da do Sena (*Lyonnaise des Eaux Dumez*) e outra na 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.

Admite-se também que o nível de competição poderia melhorar com a desvinculação dos sistemas de esgotos das companhias de abastecimento de água.

Ao contrário da Inglaterra, que executou um radical programa de privatização do setor de saneamento, na França a propriedade dos ativos e os novos investimentos continuam a ser basicamente estatais, mas a parceria com o setor privado permite financiar os investimentos novos de maior vulto através de contratos BOT (*Built, Operate and Transfer*).

Com base na sua experiência e *know how*, as empresas francesas estão começando a competir no mercado americano, operando instalações de água e esgotos no país inteiro, desde Newark, New Jersey, passando por Pickville, Kentucky, até Burbank, California, conforme observa E.S. Browning em artigo publicado no *Wall Street Journal* (replicado na Gazeta Mercantil de 4/3/94).

Segundo o autor, "duas grandes companhias francesas prestadoras de serviços municipais saltaram na frente nessa enorme área de negócios de fornecimento de sistemas de água e esgotos nos Estados Unidos, um negócio há muito dominado pela pesada e preguiçosa burocracia estatal (...). Elas estão reduzindo as taxas pagas pelos governos municipais, produzindo nos concorrentes norte-americanos um verdadeiro ataque de nervos". As duas companhias são a *Cia. General des Eaux* e a *Lyonnaise des Eaux-Dumez S.A.*

A experiência francesa também confirma a necessidade de rea-

justes de tarifas, como condição fundamental da reestruturação do setor de saneamento. As tarifas de esgotos, particularmente, quase nunca cobrem os custos dos investimentos.

As tarifas de água, na França, têm aumentado em termos reais nos últimos anos e estima-se que elas deverão dobrar, nos próximos cinco anos, para financiar os novos investimentos previstos para o período.

## 5. A EXPERIÊNCIA DA ESPANHA

### 5.1. Marco institucional

#### 5.1.1. Organização política

**A** Constituição Espanhola, promulgada em 29/12/78, define, em seu título VIII, a organização política e administrativa do país. O artigo 137 declara que “o Estado se organiza territorialmente em municípios, províncias e em comunidades autônomas. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses”.

Complementarmente, o artigo 140 declara que “a província é uma entidade local, com personalidade jurídica própria, determinada pelo agrupamento de municípios e divisão territorial para o cumprimento das atividades do Estado”.

Estes preceitos constitucionais foram reafirmados posteriormente pela Lei Orgânica de 1985, ou Lei de Bases do Regime Local.

Em seu artigo 1º, essa lei diz que “os municípios são entidades básicas da organização territorial do Estado e canais imediatos de participação do cidadão nos assuntos públicos, que institucionalizam e gestionam com autonomia os interesses próprios das correspondentes coletividades”. Com relação às províncias, declara que “a província goza de idêntica autonomia para a gestão de seus interesses respectivos”.

O modelo espanhol de administração local é similar ao dos demais países da Europa Ocidental. A grande inovação é a criação das Comunidades Autônomas como forma de administração territorial, onde estão presentes as três características básicas de qualquer divisão política: poder, população e território.

### 5.1.2. Distribuição de competências

O artigo 22 da Constituição Espanhola enumera 22 áreas de competência exclusiva das Comunidades Autônomas.

No artigo 149 são especificadas as 32 competências do Poder Central, que, segundo Rodriguez,<sup>16</sup> podem ser assim classificadas:

- matérias em que a competência do Poder Central é plena e exclusiva, sem possibilidade de transferência ou delegação para as Comunidades Autônomas;
- matérias em que podem existir competências concorrentes entre governo central e provincial, sendo atribuição do governo central definir as bases para o exercício da competência;
- matérias sobre as quais as Comunidades Autônomas têm competência administrativa, como executoras da legislação estabelecida pelo governo central.

### 5.1.3. A prestação de serviços públicos

A base jurídica para a prestação de serviços públicos é a Lei de Bases do Regime Local, de 1985.

Em seu artigo 3º, a lei estabelece que as entidades locais de caráter territorial são o município, a província e as ilhas. Gozam ainda da

---

<sup>16</sup> Rodriguez, Dosileo, *Conferência sobre Estructura Administrativa de España. Decentralización y reparto de competencias. Seminario sobre Gestion y Decentralización de Recursos Hidráulicos*, Galicia, Setembro de 1993.

condição de entidades locais (institucionais) as organizações de âmbito jurídico inferior aos municípios, instituídas pelas Comunidades Autônomas; as comarcas ou outras entidades que agrupem vários municípios, instituídas pelas Comunidades Autônomas, e as áreas metropolitanas.

Em seu artigo 44 a mesma lei reconhece aos municípios o direito de associar-se a outras comunidades. Admite também, em seu artigo 87, que entidades locais possam constituir consórcios com outras administrações públicas, para fins de interesse comum, ou com entidades privadas, sem fins lucrativos, que persigam objetivos sociais. Os consórcios gozam de personalidade jurídica própria.

No que se refere às formas de gestão, a Lei de Bases, em seu artigo 85, estabelece que os serviços públicos locais, inclusive abastecimento de água e saneamento, poderão ser prestados de forma direta ou indireta, ou ainda sob forma mista (ver Regulamento dos Serviços Locais, decreto de 17 de junho de 1955).

A gestão direta pode ser exercida:

- pela própria entidade local;
- por organismo autônomo local;
- por fundação pública de serviços;
- por empresa pública cujo capital pertença integralmente à entidade local.

A gestão indireta compreende as seguintes alternativas:

- concessão;
- gestão interessada, quando o Estado e o empresário partilham os resultados da gestão, de acordo com o estabelecido no contrato;

- concerto com pessoa natural ou jurídica que venha realizando prestações de serviços semelhantes às do serviço público considerado (trata-se de contrato de serviço com empresa especializada);
- arrendamento das instalações pertencentes ao governo.

A gestão mista é feita por cooperativa ou sociedade de economia mista cujo capital seja parcialmente da entidade local.

A decisão sobre a forma mais adequada de gestão é orientada por dois princípios, sendo um de natureza político-administrativa e outro de natureza econômica.

O primeiro é o princípio da subsidiariedade, no sentido de que a entidade de mais elevado nível não deve fazer o que pode ser feito pela entidade de nível local.

O segundo é o princípio da economia de escala, em função do qual os serviços públicos devem ser organizados na dimensão mínima que assegure custos mais baixos e, em consequência, maior eficiência de operação. Isso significa, por exemplo, que um ente prestador de serviços de saneamento deve ter uma dimensão suficientemente grande para permitir o uso de uma adequada tecnologia, laboratórios e equipes técnicas, ou seja, deve estar equipado para prestar os serviços com pleno atendimento das exigências atuais de suficiência, qualidade, regularidade, continuidade e preços justos.

O ente de prestação de serviço deve estar submetido ao controle político da sociedade. No caso da Espanha o controle dos serviços de âmbito municipal é exercido pelos *ajuntamentos* (prefeituras).

Nesse particular, observa-se na Espanha uma clara separação entre o controle ou regulação, de um lado, e a gestão ou operação dos serviços, de outro. É nesse contexto que se insere a mobilização da

iniciativa privada como instrumento para a prestação de serviços públicos, com base em contratos de concessão ou arrendamento, onde são estabelecidas, de forma precisa, as responsabilidades e obrigações de todas as partes envolvidas.

A Lei de Bases de 1985 define também as diretrizes gerais que orientam a constituição de associações de municípios, sob a forma de *mancomunidades* ou consórcios, para a execução, em comum, de obras ou serviços de sua competência

As mancomunidades têm característica de entidades de natureza local, com personalidade e capacidade jurídica próprias. As suas atividades são reguladas por seus estatutos, onde são definidos os objetivos e competências da associação, abrangência territorial, direitos e obrigações dos associados (municípios e outros órgãos do governo), forma de relacionamento entre eles, recursos financeiros, prazo de duração, condições de extinção e assim por diante.

Desde que previsto nos estatutos, outros órgãos do governo podem participar das mancomunidades. Mas esta forma de associação está circunscrita à esfera municipal.

## **5.2. Gerenciamento de recursos hídricos**

Os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos encontram-se em todo o mundo em diferentes estágios evolutivos, dependendo da disponibilidade desses recursos, do nível de desenvolvimento econômico e dos padrões culturais de cada país ou sociedade.

De qualquer modo, existe um consenso no sentido de que esse gerenciamento deve respeitar cinco princípios básicos:

- adequada política territorial, compreendendo uma estratégia de desenvolvimento compatível com os recursos disponíveis;
- uma política de uso racional dos recursos hídricos;
- uma clara seleção e priorização dos usos, para atendimento dos objetivos sociais estabelecidos;
- uma postura de respeito à natureza, utilizando a água de forma menos agressiva, com base em tecnologias de tratamento que assegurem a sua devolução ao ambiente nas melhores condições possíveis;
- análise rigorosa de projetos de investimento relacionados a recursos hídricos, de modo a maximizar os benefícios desses investimentos.

Diferente do que ocorre em relação à prestação de serviços públicos, a legislação espanhola torna obrigatória a intervenção governamental para a administração dos recursos hídricos, tendo em vista o seu caráter de bem escasso e essencial.

### **5.2.1. Legislação sobre recursos hídricos**

A Espanha tem uma longa tradição de regulação do uso dos recursos hídricos. A Lei de Águas de 1879 foi um modelo no seu gênero e vigorou por mais de um século até ser substituída pela recente Lei nº 29, de 2 de agosto de 1985, que disciplinou o domínio público e o uso



dos recursos hídricos, no marco da nova Constituição espanhola de 1978. Esta Lei atribui ao Estado a responsabilidade pela “planificação hidrológica” (art. 13), que deve obedecer aos seguintes princípios:

- “unidade de gestão, tratamento integral, economia de água, desconcentração, descentralização, coordenação, eficácia e participação dos usuários”;
- “respeito à unidade da bacia hidrográfica, dos sistemas hidráulicos e do ciclo hidrológico”;
- “compatibilidade da gestão pública da água com o ordenamento do território, a conservação e proteção do meio ambiente e a restauração da natureza” (art. 13).

A outorga de concessões e autorizações para uso de recursos hídricos é atribuição das comunidades autônomas, salvo quando a bacia hidrográfica excede os limites das comunidades. Nesta hipótese, a atribuição passa para o governo central.

No exercício de suas atribuições a comunidade autônoma deve assegurar a representação dos usuários (com uma participação de, pelo menos, um terço dos integrantes de órgãos colegiados de administração de recursos hídricos) e do governo central.

O artigo 17 da Lei cria um Conselho Nacional de Água, onde deverão estar representadas as agências de bacias e as organizações profissionais e econômicas mais representativas, relacionadas aos diferentes usos da água. Esse Conselho tem, entre outras as atribuições, as de avaliar:

- o projeto do Plano Hidrológico Nacional, antes de sua aprovação pelo governo, para encaminhamento ao Legislativo (*Cortes*);
- os projetos de disposições de caráter geral e nacional relacionados ao ordenamento do domínio público hidráulico;
- os planos e projetos de ordenação agrária, urbana, industrial e de aproveitamento energético ou de ordenação do território que afetem significativamente a planificação hidrológica ou os usos da água;
- as questões comuns a duas ou mais agências de bacias, relacionadas ao aproveitamento dos recursos hídricos (art. 18).

Nas bacias hidrográficas que excedam o âmbito territorial de uma comunidade autônoma serão criadas agências de bacias (*organismo de cuenca*). Essas agências, denominadas confederações hidrográficas, são entidades públicas autônomas e independentes, vinculadas ao Ministério de Obras Públicas e Urbanismo e tendo as seguintes atribuições:

- elaboração, monitoramento e revisão do Plano Hidrológico da Bacia;
- administração e controle do domínio público hidráulico;
- administração e controle dos aproveitamentos de interesse geral que afetem mais de uma comunidade autônoma;

- projeto, construção e exploração de obras realizadas com seus próprios fundos ou recomendadas pelo governo central;
- outras funções derivadas de convênios com comunidades autônomas, corporações locais e outras entidades públicas ou privadas (art. 21).

Além de suas funções executivas e de planejamento, as agências de bacias têm encargos de inspeção e vigilância, de estudos e pesquisas e de assistência técnica.

A agência é dirigida por um presidente, nomeado pelo conselho de ministros, com base em proposta do ministro de Obras Públicas e Urbanismo. Na sua gestão a agência conta ainda com o apoio de uma junta de governo da qual participam três representantes dos ministérios de Obras Públicas e Urbanismo; Agricultura, Pesca e Alimentação; e Indústria e Energia.

Colaboram também na administração da agência uma assembléia de usuários; Juntas de Exploração de Recursos Hídricos; Comissões de Gerenciamento de Represas e Aquíferos (*Comission de Desembalse*); e um Conselho de Água da Bacia, para efeito de planejamento.

O Conselho de Água da Bacia, que prepara o seu correspondente plano hidrológico, tem representantes do governo central, dos usuários, dos órgãos técnicos da agência da bacia e das comunidades autônomas envolvidas.

As receitas das agências de bacias podem originar-se de rendimentos do seu patrimônio, vendas de serviços, dotações orçamentárias e cobrança de taxas diversas.

### 5.2.3. Planejamento hidrológico

O planejamento hidrológico é elaborado em nível de bacias e em nível nacional. São definidos como seus objetivos básicos “conseguir o melhor atendimento das demandas de água e equilibrar e harmonizar o desenvolvimento regional e setorial, aumentando a disponibilidade dos recursos, protegendo sua qualidade, economizando o seu emprego e racionalizando o seu uso, em harmonia com o meio ambiente e dos demais recursos naturais” (art. 38).

Os planos hidrológicos de cada bacia deverão compreender, pelo menos, os seguintes elementos:

- inventário dos recursos hídricos;
- usos e demandas existentes e previsíveis;
- critérios de prioridade e de compatibilidade dos usos, assim como a ordem de preferência entre os distintos usos e aproveitamentos;
- indicação e reserva de recursos para usos e demandas atuais e futuras, para a conservação e recuperação do meio natural;
- características básica de qualidade das águas;
- normas básicas sobre melhorias e transformações de irrigação, que assegurem o melhor aproveitamento dos recursos de água e solos;

- perímetros de proteção e medidas de conservação e recuperação dos recursos e entorno afetados;
- planos hidrológico-florestais e de conservação de solos;
- diretrizes para recarga e proteção de aquíferos;
- infra-estrutura básica exigida pelo plano;
- critérios de avaliação do aproveitamento energético;
- critérios para estudos, intervenções e obras para prevenir e evitar danos causados por inundações e outros fenômenos hidráulicos.

O Plano Hidrológico Nacional, que compatibiliza os planos de bacias, será aprovado por lei, com base em proposta elaborada pelo Ministério de Obras Públicas e Urbanismo (art. 43).

### **5.3. Sistemas de saneamento básico**

#### **5.3.1. Antecedentes**

A Espanha tem uma população de 39 milhões de habitantes, distribuída por 8.022 municipalidades. Em 1981, 96% dessa população era suprida por serviços de abastecimento de água. Essa situação reflete uma considerável melhora alcançada nas últimas décadas, dado que essa porcentagem era de 66% em 1968 e 87% em 1975.

Existem alguns desequilíbrios nos padrões de atendimento, em

função das características da distribuição populacional. Cerca de 40% da população vive em 47 grandes municípios (com população superior a 100 mil habitantes, cada), onde as instalações são modernas e o nível dos serviços é comparável ao dos demais países desenvolvidos da Europa.

Todavia, um segmento de 3,5 milhões de habitantes mora em cerca de 6 mil pequenos municípios (com menos de 2.500 habitantes), onde as dificuldades de suprimento são maiores e os padrões de atendimento provavelmente inferiores.

A Espanha enfrenta ainda alguns problemas particulares, decorrentes da demanda sazonal do turismo, da irregularidade climática e da distribuição regional da população:

O número de turistas estrangeiros aumentou de 16 milhões em 1968 para 48 milhões nos anos recentes. O afluxo de turistas se concentra nos meses de julho e agosto, principalmente na costa mediterrânea e nas ilhas Canárias e Baleares.

O clima do país é irregular, com frequentes secas muito severas e baixa pluviosidade em algumas áreas, como no sudoeste do país, onde essa pluviosidade não atinge 200 mm/ano.

Trinta por cento da população do país vive na região mediterrânea, para onde afluem apenas 25% dos recursos hídricos superficiais (75% desses recursos se dirigem para a bacia atlântica).

A Espanha enfrenta graves problemas de poluição dos seus rios, especialmente nas regiões Norte, Pirineus Leste e Central, a despeito de grandes investimentos feitos desde 1970 na construção de unidades de tratamento de águas servidas.

Modificações na legislação e novas exigências decorrentes da incorporação da Espanha à Comunidade Européia deverão contribuir para a correção desses problemas.

O custo médio da água na Espanha é de cerca de US\$ 0,30 por metro cúbico, que equivale a 0,35 % da renda média anual de uma família de quatro pessoas da classe trabalhadora. Em cidades maiores esse preço pode ser o dobro.

### **5.3.2. Competência municipal**

Na Espanha, desde 1923, o abastecimento de água à população é considerado legalmente um serviço público.

Neste sentido, como assinala o artigo 85.1 da Lei 7/85 de Bases do Regime Local, “são serviços públicos locais quantos têm a execução e o interesse circunscritos como competência das entidades locais”.

No âmbito da competência municipal, neste mesmo texto legal, o artigo 25.2.1 define a prestação de serviços de água e esgotamento sanitário como de competência local. A provisão desses serviços é uma obrigação extensiva a todos os municípios, independente de seu tamanho demográfico ou poder econômico-financeiro.

O saneamento básico deve ser provido pelos municípios, como atividade própria ou associada, caracterizando-se como um serviço mínimo obrigatório afeto a uma necessidade primária e vital da comunidade.

O artigo 26.1.0 diz que “os municípios devem prestar, entre outros, os serviços de abastecimento domiciliar de água potável”.

O artigo 86.3 estabelece: “se declara a reserva em favor das entidades locais (mancomunidades, consórcios), das seguintes atividades ou serviços essenciais: abastecimento de água e tratamento de esgotos” (Incluiu-se ainda na competência municipal os serviços de tratamento e aproveitamento de resíduos, provisão de gás e calefação, matadouros, mercados públicos, transporte público intermunicipal e serviços funerários).

Entende-se que este dispositivo legal confere às corporações locais o monopólio jurídico para implantação da infra-estrutura de saneamento básico, compreendendo a construção de obras e a operação dos serviços, na forma considerada mais adequada pelas autoridades municipais, dentro do quadro jurídico vigente.

O artigo 87 estabelece que as entidades locais podem constituir consórcio com outras entidades públicas para fins de interesse local ou com entidades privadas sem fins de lucro.

### **5.3.3. Sistema de regulação**

O ordenamento jurídico espanhol referente à regulação de serviços de saneamento está contido nos seguintes instrumentos legais:

- Regulamento dos Serviços de Entidades Locais, de 17/6/55, com as modificações da Lei Básica detalhadas adiante;
- Lei Básica do Regime Local, de acordo com o texto refundido de 8/4/86;
- Lei de Entidades Estatais Autônomas, de 26/12/58.

### **5.3.4. Formas de gestão**

No regime espanhol é estabelecida uma distinção muito clara entre a titularidade do serviço, que pertence ao município, e a sua gestão, que pode ser feita sob várias modalidades, conforme já assinalado anteriormente.



As formas de gestão podem ser classificadas conforme dois critérios: um substantivo, que diz respeito à pessoa ou entidade que assume o risco econômico da gestão, e outro formal, que se refere ao modo como a entidade assume a responsabilidade pelos serviços e os executa, abrangendo formas de direito público e formas de direito privado.

Pelo primeiro critério, a gestão pode ser:

a) Direta, quando o risco econômico pode ser assumido pela própria administração titular do serviço, compreendendo as hipóteses de:

- administração pelo próprio município ou por organismo autônomo;
- administração supra-municipal, englobando a gestão por mancomunidades, consórcios e de áreas metropolitanas;
- gestão por empresas públicas controladas totalmente pelo município.

b) Indireta, quando o risco econômico é assumido por particulares, sob as formas de concessão, concerto e arrendamento.

c) Mista, também chamada de gestão interessada, quando o risco é assumido conjuntamente pelo titular, outras municipalidades e a empresa privada.

Pelo segundo critério, todas essas formas de gestão são consideradas de direito público, classificando-se como de direito privado a gestão descentralizada feita por empresas de economia mista ou cooperativas, organizadas de acordo com o direito comercial privado.

A autoridade local tem plena autonomia para decidir o modo de gestão que melhor atenda ao interesse público. Entre as diferentes formas de gestão, as que tem sido utilizadas mais frequentemente pelos municípios espanhóis são:

- gestão direta, realizada pela própria corporação municipal;
- gestão indireta, através dos modelos de arrendamento, concessão de serviços ou empresa mista.

Em sua maioria, os serviços continuam a ser administrados diretamente pelas municipalidades

Mais recentemente, o governo espanhol tem ampliado a participação do setor privado na gestão de serviços de saneamento. No final da década de 80 cerca de 25% da população era abastecida por serviços administrados de forma privada. Dados mais atualizados indicam que, em 1993, foram celebrados cerca de 600 contratos de gestão participativa entre empresas privadas e municípios espanhóis. Essa parceria tem por objetivo harmonizar o controle público dos serviços por parte do governo com as vantagens da gestão empresarial privada.

Por outro lado, numa conjuntura de crise financeira e de exigências de redução do déficit público, a Espanha está adotando a estratégia de mobilizar não apenas a iniciativa como também o capital privado para financiar parte dos investimentos do setor de saneamento.

Esse tipo de cooperação está amparado no centenário marco legal concessional espanhol, em função do qual uma empresa privada pode financiar a construção ou ampliação de uma infra-estrutura de tratamento ou distribuição de água, administrando-a durante um gran-

de período de tempo, com base em um esquema tarifário adequado, que permita financiar os custos operacionais e recuperar o investimento realizado.

No caso da Espanha, faz-se uma distinção entre investimentos de captação e adução de água, que continuam sendo responsabilidade do governo (dado que aqui se presume que as decisões são mais de natureza política e não obedecem, necessariamente, às leis de mercado), e tratamento e distribuição, onde cada vez mais se tem procurado o apoio do setor privado.

#### **5.4. O regime de concessão de serviços**

A concessão de serviços públicos é feita por um contrato administrativo (artigo 66 da Lei dos Contratos do Estado) que contempla as seguintes situações:

- a titularidade do serviço se mantém totalmente em mãos da administração pública, que se limita a transferir a outra pessoa física ou jurídica, pública ou privada (concessionária), a gestão e exploração dos serviços, mediante pagamento desses serviços pelos usuários ou, em alguns casos, pela própria administração;
- a concessão tem caráter translativo, transferindo-se à concessionária uma esfera de atuação originariamente pública. Esta cessão tem, neste sentido, natureza constitutiva, habilitando a concessionária a gerir e explorar os serviços;
- a concessão tem caráter temporal, não podendo exceder, no

direito espanhol, o prazo de 99 anos (art. 64 da Lei de Contratos do Estado);

- a gestão e exploração dos serviços concedidos se realizam sob controle, fiscalização e vigilância da administração titular concedente;
- o concessionário tem o risco econômico da exploração e gestão dos serviços, recebendo uma remuneração que pode assumir diferentes formas (tarifa, subvenção, etc.).

A competência para outorga da concessão varia de acordo com a sua abrangência. Em nível do governo central, a competência é do ministro ou do seu representante legal. Todavia, será necessária a anuência do Conselho de Ministros sempre que o prazo da concessão for superior ao prazo do orçamento, ou quando forem exigidas subvenções públicas.

Em nível da administração local, a competência é geralmente do *pleno de la corporaciona local*, salvo quando a duração da concessão não excede um ano ou não exige créditos superiores aos consignados no orçamento anual.

No que diz respeito ao objeto da concessão, requer-se que o serviço público seja de competência da respectiva administração, tenha um conteúdo econômico que possa ser explorado e não implique no exercício de poderes soberanos (art. 63 da LCE).

A concessão é outorgada mediante licitação, em cujo julgamento serão levados em conta os aspectos econômicos da gestão e outras vantagens que possam ser oferecidas pelos concorrentes à licitação, adjudicando-se a proposta que ofereça maiores vantagens.

O procedimento administrativo seguido contempla três fases:

- fase de preparação, que compreende a elaboração e aprovação da base técnica (projeto de exploração do serviço, obras e instalações a realizar) e do processo administrativo (envolvendo principalmente o edital de licitação, onde deverão ser especificadas as condições previstas na legislação dos contratos do Estado, como prazo da concessão, irrenunciabilidade dos poderes de polícia, riscos e garantias do concessionário para assegurar a correta exploração dos serviços);
- julgamento e adjudicação;
- formalização do contrato.

Os serviços concedidos devem ser explorados pela concessionária em estrita obediência às leis e regulamentos do regime de concessões e às cláusulas e condições estabelecidas no edital de licitação.

A administração concedente tem as seguintes atribuições:

- exercer o poder de polícia para zelar por uma boa prestação dos serviços e penalizar a concessionária por eventuais infrações;
- ordenar, por razões de interesse público, as modificações convenientes, preservando o equilíbrio financeiro da concessionária;
- assumir ou realizar temporariamente a gestão direta do serviço, quando a concessionária não o fizer, em condições que justifi-

quem a intervenção ou a suspensão da concessão;

- cancelar a concessão, em situações excepcionais, de interesse público inequívoco.

## 6. A EXPERIÊNCIA DO CHILE

### 6.1. Antecedentes

**A**té o final da década de 80 o setor de saneamento básico do Chile estava sob responsabilidade do Estado, que operava o sistema através dos Serviços Nacionais de Obras Sanitárias (Sendos), nas diversas regiões do país, e da Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (EMOS), empresa estatal que abastecia a área de Santiago e seus arredores.

Operavam também na cidade de Santiago algumas pequenas empresas privadas encarregadas dos serviços em diversas comunidades.

O Sendos estava vinculado ao Ministério de Obras Públicas (MOP), enquanto a EMOS era uma sociedade anônima cujo capital estava quase totalmente (98%) em mãos da Corporação de Fomento da Produção (Corfo), o principal banco de desenvolvimento do país.

O sistema tarifário baseava-se no pressuposto de obtenção de uma taxa de rentabilidade suficiente para cobrir os gastos de exploração e as necessidades de investimento.

A legislação que disciplinava o assunto compreendia:<sup>17</sup>

- o Decreto-Lei nº 235, de 1931, que estabelecia um regime tarifário teoricamente baseado nas necessidades de financiamento dos serviços;
- a Lei nº 15.840, de 1964, que atribuía ao Ministério de Obras

---

<sup>17</sup> Ver *El Sistema Regulatorio Chileno*, de Viviane Blanlot.

Públicas a competência para regulamentar o serviço;

- o Decreto-Lei nº 2.050, de 1977, que criava o Serviço Nacional de Obras Sanitárias e dispunha sobre os procedimentos de fixação de tarifas.

As tarifas deveriam ser fixadas por um decreto conjunto do Ministério da Economia e do Ministério de Obras Públicas, com base em propostas apresentadas pela EMOS.

O planejamento dos investimentos e o controle de qualidade dos serviços eram responsabilidade do Ministério de Obras Públicas, através dos Serviços Nacionais de Obras Sanitárias, tanto para os sistemas urbanos quanto para os rurais.

Em termos operacionais, o Sendos atuava apenas em nível regional, tendo desenvolvido um programa nacional de água potável rural, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Na prática as tarifas geralmente eram fixadas em níveis bem inferiores aos custos dos serviços. Além disso, a estrutura tarifária considerava dois tipos de clientes: os que consumiam menos de 20 metros cúbicos por mês e os que consumiam mais que esse total. Os primeiros seriam beneficiados com uma tarifa rebaixada, através da qual se subsidiava os primeiros 15 metros cúbicos de consumo, considerado o consumo mínimo para atender às necessidades de uma família de tamanho médio.

Estima-se que, durante os anos 80, as tarifas representavam em média não mais que 50% do custo dos serviços. Isso teve como consequência a insuficiência de investimentos e a progressiva deterioração dos serviços, com o aumento das perdas do sistema e queda no nível de qualidade do abastecimento.



## **6.2. A reforma do sistema chileno**

No período de 1988 a 1990 iniciou-se um programa de reforma institucional, começando com a definição de um novo marco regulador, particularmente no que dizia respeito ao sistema de tarifas.

### **6.2.1. Pressupostos**

Os pressupostos básicos do programa de reforma compreendiam:

- a separação dos papéis de regulação e de ação empresarial do Estado;
- a fixação de regras tarifárias e de exploração dos serviços comuns a todas as empresas que operavam no setor, quer fossem públicas ou privadas;
- o estabelecimento de um sistema tarifário baseado em critérios de eficiência e nas necessidades de auto-financiamento das empresas;
- a regulação de um sistema transparente de concessão de subsídios, inclusive com a eliminação dessa concessão via tarifas e sua substituição por um sistema de subsídio direto aos consumidores de baixa renda.

### **6.2.2. Instrumentos de regulação**

Os instrumentos legais que passaram a regular o setor foram:

- o Decreto-Lei nº 70, de 1988, que estabeleceu o regime de tarifas e contribuições reembolsáveis para financiar os serviços;
- o Decreto-Lei nº 382, de 1989, que corresponde à Lei Geral de Serviços Sanitários;
- o Decreto nº 453, do Ministério da Economia, que regulamentou o Decreto-Lei nº 70;
- a Lei nº 18.902, de 1990, que criou a Superintendência de Serviços Sanitários, órgão regulador e fiscalizador do sistema;
- a Lei nº 18.778 (modificada pelas Leis nº 18.899 e 19.059), que estabeleceu o sistema de subsídios diretos para serviços de água e esgotos;
- as Leis nº 18.777, de 1989, e 18.885, de 1990, que autorizaram o governo a desenvolver atividades empresariais no setor e regulamentaram, para isto, a constituição das sociedades anônimas.

### **6.2.3. Regime de concessões**

A Lei Geral de Serviços Sanitários define o regime de exploração de serviços de saneamento básico, inclusive o de concessões para sua

construção e exploração, e as formas de fiscalização das empresas concessionárias e de relacionamento destas com o Estado e os usuários.

O regime de concessões abrange todos os prestadores, tanto públicos quanto privados, ou seja, municipalidades e empresas privadas (ou ainda, nos casos de pequenos sistemas, com menos de 500 ligações, pessoas naturais e jurídicas ou cooperativas, conforme previsto na minuta do regulamento da lei).

As empresas concessionárias devem ser constituídas como sociedades anônimas de capital aberto, cujo único objetivo deve ser prestar os serviços públicos abrangidos na concessão correspondente. Essas empresas têm a obrigação de remeter à entidade reguladora os seus balanços devidamente certificados por auditores externos.

A empresa interessada em uma concessão deve apresentar sua solicitação à entidade reguladora, com algumas informações básicas e uma *garantía de seriedad de la presentacion* (art. 12 do DFL 382). As informações básicas dizem respeito a:

- identificação do peticionário;
- tipo de concessão solicitada (produção e distribuição de água potável e coleta e disposição de águas servidas);
- identificação das fontes de água e respectivos direitos sobre elas (no caso de concessão da produção de água potável);
- identificação das demais concessionárias ou solicitantes de concessão com as quais se relacionará;

- limites da área geográfica onde serão prestados os serviços;
- características das águas servidas a tratar, dos efluentes, dos corpos receptores e do tipo de tratamento, no caso de concessão para disposição de águas servidas.

Um extrato dessa solicitação deverá ser publicado no Diário Oficial e em outro jornal de grande circulação para conhecimento de todos.

A minuta do regulamento da lei de concessões define como *garantia de seriedad* uma garantia bancária, com um ano de duração e renovável, em nome do Superintendente da SISS, cujo valor será calculado em função de uma tabela definida pela Superintendência a cada seis meses. Essa caução será devolvida ao concessionário, uma vez sejam aceitas as condições de garantias alternativas que assegurem a execução do programa de desenvolvimento proposto.

Se houver outros interessados, estes terão prazo de 60 dias para apresentar as suas solicitações com as informações básicas requeridas. Depois disso, todos os solicitantes têm um prazo de 120 dias para apresentar, na mesma hora e lugar, suas propostas de:

- estudo de pré-viabilidade técnica e econômica, incluindo um programa de desenvolvimento e a descrição técnica e cronograma de execução de obras projetadas para os 15 anos seguintes, estimativas de custos, receitas e rentabilidade, tarifas sugeridas e aportes de investimentos considerados;
- demais informações necessárias à outorga da concessão (arts. 15 a 18).

A entidade reguladora (chamada de entidade normativa) adjudicará a concessão ao solicitante que, cumprindo as condições técnicas exigidas, ofereça prestar os serviços pela menor tarifa (que não poderá ser superior à tarifa máxima fixada pelo governo).

Quando for considerado conveniente, a entidade normativa poderá levar em conta, como critério adicional para seleção do concessionário, o prazo proposto para início da exploração do serviço (art. 17).

Com base no relatório da entidade reguladora, o Ministério de Obras Públicas fará expedir o decreto de concessão, especificando suas condições principais.

O decreto de concessão será transformado em escritura pública, cujo extrato será publicado no Diário Oficial, e posteriormente inscrito no registro que, para tal fim, será mantido pela entidade reguladora.

Quando da outorga da concessão, a entidade reguladora exigirá uma garantia da concessionária em montante suficiente para resguardar o cumprimento das obrigações assumidas em seu programa de desenvolvimento dos serviços (art. 20).

Os prazos de concessão são indefinidos, sem prejuízo de sua caducidade nos casos previstos na lei.

Essa caducidade pode ser declarada por decreto do presidente da República, baseado em relatório da entidade reguladora, quando:

- não for formalizada a escritura de concessão no prazo estabelecido;
- não forem cumpridas as exigências estabelecidas no contrato de concessão;
- não for executado o programa de desenvolvimento.

Nos dois últimos casos a entidade normativa nomeará um administrador provisório (entre pessoas físicas ou jurídicas inscritas em um registro público que, para tal fim, será por ela mantido) e fará, dentro do prazo de um ano, a licitação da concessão e dos bens a ela afetados. Ganhará a licitação quem oferecer o maior valor pela concessão e bens afetados.

A entidade normativa tem atribuições para fiscalizar a concessionária e resolver os conflitos entre esta e os seus usuários, ou outros interessados, além de controlar, juntamente com o Ministério da Saúde, a qualidade dos serviços.

A lei define os direitos e deveres dos concessionários, usuários dos serviços, proprietários de imóveis e urbanizadores, e as situações de criação de servidões que viabilizem os projetos de desenvolvimento.

A entidade reguladora tem a função de fiscalizar e controlar as concessionárias, podendo solicitar informes, inspecionar serviços, revisar e auditar sua contabilidade e tomar todas as medidas necessárias para o cumprimento das leis e regulamentos pertinentes.

#### **6.2.4. Ente regulador**

A atividade reguladora e fiscalizadora do setor passou a ser exercida pela nova Superintendência de Serviços Sanitários (SISS), criada pela Lei nº 18.902, de 1990.

A SISS é um órgão autônomo encarregado de definir as normas técnicas e de qualidade dos serviços, calcular as tarifas, supervisionar e aprovar os planos de expansão das empresas e fiscalizar o cumprimento das normas em todas essas áreas, inclusive aplicando sanções.

O superintendente da SISS é nomeado pelo presidente da Repú-

blica e a Superintendência é supervisionada pelo Ministério de Obras Públicas, relacionando-se ainda com o Ministério de Economia, dado que este, nos anos recentes, assumiu um papel muito ativo na coordenação dos diferentes setores de serviços públicos, que vem operando com base em novos marcos regulatórios.

A SISS foi criada com um quadro de pessoal de 45 funcionários (dos quais 33 são dirigentes, técnicos e fiscais, sendo que em relação a esses cargos exige-se educação superior como condição preliminar para o seu provimento), distribuídos por três departamentos:

- Departamento de Normas e Controle, encarregado de todos os aspectos técnicos relacionados a desenho, construção e exploração de serviços de saneamento básico;
- Departamento de Tarifas, que tem a seu cargo o cálculo das fórmulas tarifárias;
- Departamento Jurídico e de Concessões, que mantém os registros públicos criados pela Lei Geral de Serviços Sanitários, coordena a informação relacionada a concessões solicitadas ou autorizadas, propõe a aplicação de penalidades aos prestadores de serviços e estuda todos os problemas jurídicos que afetam a Superintendência.

A Superintendência substituiu a anterior Direção Nacional do Serviço Nacional de Obras Sanitárias, cujo pessoal foi redistribuído ou incentivado a aposentar-se, prevendo-se a extinção dos cargos correspondentes, quando de sua vacância.

A par de suas atribuições de fiscalização e controle, a Superintendência tem a obrigação de zelar pela segurança da população e de resguardar os direitos dos usuários, podendo solicitar o auxílio da Força Pública para fazer valer suas decisões.

#### **6.2.5. A implementação da reforma**

A Lei nº 18.777 autorizou a reestruturação em bases empresariais da Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (EMOS), para a área de Santiago, e da Empresa de Obras Sanitárias de Valparaíso (Esval). A Lei nº 18.885 reestruturou os demais serviços do país, criando 11 empresas estatais, como sociedades anônimas cujo capital acionário, inicialmente, ficou em mãos da Corfo (99%) e do Tesouro Geral da República (1%). Essas novas empresas deveriam ser as continuadoras dos Serviços Nacionais de Obras Sanitárias.

Atualmente existem empresas privadas que operam também em pequenos serviços, e uma empresa privada de tamanho médio que serve aproximadamente a 20% da população da cidade de Santiago.

Todo o sistema chileno encontra-se ainda em processo de ajustamento para implementação da reforma, que compreendeu, numa primeira fase, a definição de um novo marco regulatório, e, em seguida, a transferência da administração pública direta para empresas descentralizadas e autônomas, e, paralelamente, profunda revisão do sistema tarifário.

### **6.3. O problema das tarifas**

O novo sistema de tarifas foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 70, de 30 de março de 1988, e contempla fórmulas tarifárias que definem



preços máximos, fixados pela Superintendência de Serviços Sanitários.

O governo pode estabelecer tarifas especiais, inferiores às permitidas pelas fórmulas tarifárias da SISS, desde que sejam incluídos no orçamento provisões suficientes para compensar, mensalmente, as empresas de saneamento pela diferença decorrente da intervenção governamental (art. 3º).

Os critérios básicos estabelecidos em lei sobre o sistema de tarifas são os de eficiência e auto-financiamento.

Por tarifas de eficiência se entendem aquelas calculadas com base no custo marginal do desenvolvimento dos serviços em longo prazo, quando se prevê investimentos para expansão dos sistemas.

O custo marginal ou incremental de desenvolvimento é definido como “aquele valor equivalente a um preço unitário constante que, aplicado à demanda incremental projetada, gera as receitas requeridas para cobrir os custos incrementais de exploração eficiente e os dispêndios de investimento de um projeto de expansão otimizado pelo prestador, de tal modo que ele seja consistente com um valor atualizado líquido do projeto de expansão igual a zero” (art. 4º).

Isso significa que as tarifas devem ser suficientes para gerar um fluxo descontado de caixa (receitas incrementais menos custos incrementais, atualizados para o ano zero, com base numa determinada taxa de juros ou de desconto) correspondente ao fluxo descontado de custos de exploração, acrescido do valor atual do investimento de expansão.

Por auto-financiamento se entende um nível tarifário global que permita alcançar um nível de renda anual equivalente ao custo total de longo prazo atualizado, quando não há investimentos de expansão.

Neste caso, as tarifas são determinadas pelos custos marginais de longo prazo, ou seja, pelo incremento de custo total de longo prazo

decorrente do aumento de uma unidade na oferta das quantidades previstas do serviço.

Entende-se, por sua vez, como “custo total de longo prazo aquele valor anual constante exigido para cobrir os custos da exploração eficiente e dos investimentos de um projeto de reposição, otimizados pelo prestador e dimensionado para satisfazer a demanda, que seja consistente com o valor atualizado líquido desse projeto correspondente a zero, em um horizonte temporal não inferior a 35 anos. Para esse efeito, deverão ser considerados a vida útil econômica dos ativos, a taxa de tributação vigente e a taxa do custo do capital” (art. 4º).

No que diz respeito à estimativa dos custos de reposição, são excluídos os investimentos correspondentes a aportes de terceiros, correspondentes àqueles financiados com contribuições reembolsáveis (conforme se define mais adiante) de usuários interessados.

A metodologia para calcular esses custos é definida em regulamento elaborado pelo Ministério da Economia, Fomento e Reconstrução e aprovado pelo presidente da República.

A taxa de custo do capital é calculada pela SISS e define-se como a taxa de rentabilidade livre de risco, acrescida de um prêmio de risco de mercado vezes o valor do risco sistemático.

A taxa de rentabilidade livre de risco é igual à taxa de remuneração da caderneta de poupança do Banco do Estado do Chile.

O risco sistemático das atividades próprias do prestador mede a variação de rendimentos do conjunto de prestadores em relação às flutuações de mercado.

O prêmio de risco de mercado é a diferença entre a rentabilidade esperada da carteira diversificada de investimentos de mercado e a rentabilidade do instrumento financeiro livre de risco (caderneta de poupança).

Na ausência de parâmetros adequados para medir essa taxa, a lei permite que sejam utilizadas estimativas de taxas internacionais similares, e estabelece que a taxa de custo do capital não pode ser inferior a 7%.

A fixação de tarifas é feita tanto por sistema quanto por prestador. São calculados separadamente os custos de produção de água potável, distribuição de água potável, coleta de águas servidas e disposição de águas servidas. Para cálculo das tarifas são considerados os custos dos sistemas correspondentes a cada etapa, desdobrados em custos fixos e variáveis, numa perspectiva de otimização do uso dos recursos.

Para definir esses custos, levando em conta as hipóteses de operação eficiente e os projetos de expansão dos prestadores, a SISS elaborará os estudos necessários, mediante contratação de empresas consultoras independentes. As empresas prestadoras podem também elaborar seus próprios estudos. Se surgem divergências, constitui-se uma comissão de três peritos, sendo um representante da SISS, outro da empresa envolvida e o terceiro eleito de comum acordo, a partir de uma lista de especialistas que a SISS deve manter atualizada. As decisões da comissão são definitivas.

Com base nesses estudos a SISS estipula as tarifas básicas preliminares, também chamadas tarifas de eficiência, em função do custo incremental para as diferentes etapas dos serviços.

Em seguida essas tarifas básicas são aplicadas a cada prestador e a receita anual obtida é comparada pela SISS com o custo total de longo prazo anualizado. Se há alguma diferença as tarifas devem ser ajustadas até coincidirem com o custo total de longo prazo (art. 9º).

As fórmulas tarifárias que forem estabelecidas terão prazo de validade de cinco anos. Independente disso, poderão ser reajustadas de acordo com os índices de preços do Instituto Nacional de Estatística,

sempre que a inflação provocar uma variação de mais de 3% nos principais itens de custos.

Um aspecto importante da legislação sobre financiamento é o conceito de contribuições reembolsáveis.

A lei permite que qualquer prestador a quem se solicita um serviço, dentro de sua área de concessão, possa exigir dos seus clientes contribuições financeiras reembolsáveis para financiar as obras de extensão e ampliação da capacidade instalada.

O aporte dos recursos pode ser feito de duas formas. Na primeira, o solicitante constrói as obras de expansão ou extensão, consoante condições e valores previamente acordados com o prestador. Na segunda, o interessado paga as obras de extensão, conforme o valor definido com o prestador, que se encarrega de executá-las.

O valor dessa contribuição está limitado ao custo incremental dos investimentos. Os reembolsos podem ser feitos de duas formas:

- em ações comuns da empresa prestadora do serviço;
- em dinheiro, em serviços (água ou esgoto), em bônus ou títulos comerciais ou sob qualquer outra forma livremente pactuada, no prazo máximo de 15 anos, sendo que em todos os casos os valores serão corrigidos monetariamente e acrescidos de juros de longo prazo estipulados pelo Banco Central (arts. 16 a 18).

Essê sistema permite a implantação de um mecanismo de auto-financiamento, que deverá perder importância, no futuro, à medida que as tarifas venham a refletir efetivamente todos os custos de longo prazo, inclusive os custos de capital, e também em função do cresci-

mento e diversificação das fontes alternativas de financiamento.

A lei estabeleceu que o novo sistema de tarifas seria implantado, de forma gradual, a partir de 31 de dezembro de 1990.

A modificação do sistema de tarifas tem se revelado a tarefa mais complexa e aquela que tem recebido mais atenção do governo.

Logo depois de definido o novo quadro regulador, foram realizados os estudos tarifários do novo sistema, entre fins de 1989 e início de 1990. Estima-se que, em princípios de 1990, a tarifa média, em nível nacional, correspondia exatamente a 40% do custo do serviço. Em nível regional essa relação variava de 25% a 50%. Em consequência, seria necessário um reajuste de tarifas, em algumas regiões, de até 400%, para equilibrar receitas e custos. Definiu-se então que esse reajuste seria feito gradualmente, num período de quatro anos, até 1994.

O primeiro aumento de tarifas, de cerca de 100% em algumas regiões, provocou fortes reações dos consumidores, forçando uma revisão da Lei de Tarifas e Subsídios, de 1991.

#### **6.4. O sistema de subsídios**

Os usuários de baixos níveis de renda são subsidiados mediante contribuições diretas do governo. Para tanto, faz-se uma pesquisa sobre os beneficiários potenciais, que são classificados de acordo com um sistema de pontuação definido pelo Ministério da Planificação, em função de suas características sócio-econômicas, como qualidade da habitação, nível educacional, emprego, etc.

O sistema de subsídios está definido pela Lei nº 18.778, de 1989 (publicada no Diário oficial de 2/2/89), e regulamentado pelo Decreto nº 529, de 1991 (D. O. de 20/8/91).

O subsídio não poderá ser inferior a 40% nem superior a 75% das cargas fixas ou variáveis cobradas do usuário. No que se refere à carga variável correspondente ao consumo total mensal da habitação, a porcentagem do subsídio somente se refere aos primeiros 15 metros cúbicos de água consumida (limite que poderá ser reduzido para determinadas regiões).

A porcentagem do subsídio será fixada pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo do Ministério do Interior, com prévia audiência da Direção de Orçamentos. O mesmo procedimento será seguido para definir a programação de caixa em função da qual a Tesouraria Geral da República fará as transferências de fundos para as municipalidades.

O sistema é operacionalizado através das municipalidades. Para fazer jus ao subsídio, os usuários deverão cumprir os seguintes requisitos:

- provar que, em função de sua renda familiar, condições de habitação e patrimônio, podem ser classificados como de baixa renda;
- encontrar-se em dia com o pagamento de suas obrigações perante o serviço de saneamento;
- solicitar o benefício, por escrito, à municipalidade onde reside.

Será estabelecido um sistema de pontuação para classificar os postulantes de acordo com o sua posição na escala social.

O prefeito comprovará o atendimento dos requisitos, e, tendo em conta o montante de recursos atribuídos ao município para pagamento

dos subsídios, baixará decreto, dentro do prazo de 30 dias da apresentação das solicitações, concedendo os subsídios àqueles que forem considerados credenciados para recebê-los. Esse decreto especificará a data de início do benefício, o nome e carteira de identidade do chefe da família, o seu domicílio e endereço e a porcentagem do subsídio.

No mesmo período também será publicada uma lista de espera, na ordem da pontuação estabelecida, para aqueles que não puderam ser contemplados com o benefício. Os solicitantes dessa lista de espera poderão apresentar reclamações de acordo com os procedimentos estabelecidos na legislação municipal.

A partir do mês seguinte, e com renovação automática (se não houver motivo para a perda do subsídio) a cada ano, até o limite de três anos, o subsídio será pago diretamente pela municipalidade à empresa prestadora do serviço. Para tanto a empresa apresentará à municipalidade, que será tratada como um cliente, a fatura correspondente. Na conta apresentada ao usuário a empresa deverá especificar o valor total da conta mensal, o valor do subsídio e a parcela a ser paga pelo usuário.

A lei estabelece que, depois de três anos, será feita uma revisão da qualificação sócio-econômica dos grupos familiares beneficiados, para renovação ou extinção do subsídio.

Os motivos para extinção do subsídio incluem:

- atraso de pagamento, pelo usuário, por mais de três meses, de sua conta de água e esgotos;
- mudança para domicílio de outra comuna;
- falta de comunicação de mudança de domicílio, dentro da

mesma comuna (com, pelo menos, 30 dias de antecedência);

- renúncia voluntária do beneficiário;
- quando extinto o prazo do subsídio e inviabilizada a sua renovação, por não ter o usuário apresentado à municipalidade as informações necessárias.

A extinção do subsídio se torna efetiva mediante decreto municipal, emitido conforme as normas estabelecidas em regulamento.

Os recursos para financiamento dos subsídios são provenientes do orçamento público. Do total de recursos atribuídos pelo orçamento à municipalidade, não mais que 15% poderão ser destinados a subsídios.

Se, ao final do exercício, os subsídios concedidos forem inferiores à apropriação orçamentária definida pelo Ministério da Fazenda, os recursos excedentes poderão ter a seguinte destinação:

- 85% para investimentos em saneamento ou em obras de interesse para a população de baixa renda;
- 15% ao Fundo de Desenvolvimento Regional da região correspondente.

Anualmente, depois de prévia audiência do Ministério do Planejamento e Cooperação e com o visto do Ministério do Interior, o Ministério da Fazenda expedirá decreto definindo, para cada região, os recursos orçamentários que deverão ser destinados ao pagamento de subsídios. Em seguida, os intendentess regionais distribuirão esses recursos



pelas comunas que integram suas respectivas regiões.

A coordenação e supervisão de todo o sistema é feita pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo do Ministério do Interior, com o apoio dos intendentos regionais, que reúnem todas as informações necessárias em cada região.

No início da operação do sistema houve algumas dificuldades. A tramitação muito lenta, por parte das municipalidades, fez com que a cobertura fosse muito pequena. Por isso, no ano de 1991, as próprias empresas foram autorizadas a fazer a pesquisa sobre os usuários potenciais; a partir daí, o nível de cobertura aumentou de 10% para 70%, aproximadamente.

## **6.5. Problemas remanescentes**

A reforma do sistema chileno encontra-se em fase de transição e alguns problemas ainda precisam ser resolvidos.

O primeiro deles é o do saneamento rural. Em função dos seus altos custos e da baixa capacidade de pagamento, torna-se inaplicável, neste segmento, o sistema tarifário estabelecido. Pretende-se criar um organismo coordenador técnico, em nível nacional, que teria a seu cargo administrar a política de água potável rural, entendendo-se que esse sistema continuaria em mãos do governo e seu financiamento seria feito fundamentalmente com recursos fiscais.

O segundo problema está relacionado com o tratamento de águas servidas, o que é particularmente importante na região metropolitana de Santiago.

O sistema tarifário prevê a fixação de tarifas por prestador, quando seria mais conveniente, do ponto de vista econômico, que as tarifas

fossem definidas por sistema, de modo a permitir a flexibilidade necessária na organização institucional do subsistema de águas servidas.

O terceiro problema é o alto custo da água em regiões onde, por razões naturais ou de mercado, os custos são muito elevados e acima da média nacional.

Alguns sistemas das regiões do norte do país e do extremo sul têm um custo médio equivalente a dois ou quatro vezes o da área metropolitana. Ao mesmo tempo, nessas regiões, os níveis de renda da população são mais baixos, e o custo da água potável e esgotos pode representar de 3% a 5% do orçamento familiar.

Para enfrentar esse problema estão sendo estudadas alternativas de ampliação do sistema de subsídios, de modo a atender de forma mais adequada os consumidores dessas áreas.

## **6.6. Conclusões**

As reformas no Chile surgiram, inicialmente, nos anos 70, quando foram tomadas medidas de controle para melhorar o desempenho das empresas do setor. Na área de Santiago foi extensamente utilizado o mecanismo dos contratos de serviços com firmas privadas para uma série de atividades operacionais e de manutenção, o que contribuiu para melhorar a produtividade da mão-de-obra e limitar os incrementos de custo.

Em 1990 o governo introduziu um sistema regulatório mais eficiente e transparente, adotando um enfoque empresarial para as operações no setor.

As reformas compreendiam os seguintes pontos:

- separação das funções operacionais e de regulação;

- definição de uma política de tarifas consistente, tanto para os operadores privados quanto para os operadores públicos, que pudessem incentivar a eficiência e permitir a plena recuperação dos custos;
- definição clara de um conjunto de políticas operacionais;
- substituição da política de subsídios cruzados por subsídios diretos aos consumidores;
- ampliação de direitos transferíveis de propriedade sobre recursos de água.

As reformas foram implementadas de 1988 a 1990, e todas as companhias regionais de água e saneamento, inclusive Emos, em Santiago, e Esva, em Valparaíso, foram transformadas em sociedades anônimas, cujo capital está quase totalmente controlado pela Corfo (Companhia de Desenvolvimento do Governo Central).

As empresas foram descentralizadas e desfrutaram de autonomia nas suas operações. A Corfo, todavia, ainda exerce um papel importante no planejamento dos investimentos e na administração.

Alguns problemas persistem, como o fato de que as empresas ainda estão controladas de maneira bastante firme pelo governo central, havendo pouco envolvimento das comunidades e governos locais.

Existem problemas sérios de poluição da água, particularmente nas áreas urbanas mais importantes.

No momento, a participação do setor privado ainda se faz quase que exclusivamente através de contratos de serviços. Existem pequenos

sistemas privados nas áreas de população de alta renda, mas eles não constituem uma base para uma provisão de abastecimento de água em larga escala. O governo está considerando a possibilidade de admitir a participação privada em contratos do tipo BOT (*Build, Operate and Transfer*) e BOO (*Build, Own and Operate*).

## 7. QUESTÕES BÁSICAS DA REGULAÇÃO DO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS E DO SANEAMENTO

**A**pós a análise da legislação brasileira e internacional, torna-se conveniente fazer uma avaliação das principais questões relacionadas à regulação dos recursos hídricos, em geral, e do saneamento, em particular.

Para tanto, faremos uma referência à experiência americana, no campo do desenvolvimento dos recursos hídricos,<sup>18</sup> e à experiência inglesa no campo do saneamento, já analisada anteriormente.

### 7.1. A experiência dos Estados Unidos

A experiência americana de planejamento, desenvolvimento e gerenciamento de recursos hídricos tem algumas indicações úteis para a perspectiva brasileira.<sup>19</sup>

#### 7.1.1. Política de recursos hídricos

Até 1965 o governo federal era a força dominante no desenvolvimento dos recursos hídricos (Viessman e Welty, 1985). A partir desse ano iniciou-se um processo de descentralização, aumentando de im-

---

18 A análise da experiência americana não estava incluída no escopo do presente trabalho, mas entendeu-se que algumas indicações dessa experiência são relevantes para o programa de recursos hídricos e saneamento do Brasil.

19 A nossa referência básica para este tópico é o excelente artigo de Warren Viessman Jr. sobre *Gerenciamento de Água, Desafios e Oportunidades*, publicado no *Journal of Water Resources Planning and Management*, vol. 116, nº 2, março/abril, 1990..

portância o papel dos estados. Por outro lado, a ênfase das políticas passa a concentrar-se mais na qualidade da água e do meio ambiente do que no abastecimento de água (Holmes, 1972).

Nos dez anos seguintes, que vão de 65 a 75, deu-se também maior importância ao gerenciamento abrangente dos recursos hídricos.

Na década mais recente (75/85), continuou o processo de redução do volume de transferências federais, em decorrência dos esforços do governo central para controlar o déficit público.

Observou-se, ainda, crescente conscientização da sociedade no sentido de que as atividades de recursos hídricos devem contemplar o planejamento integrado, com análise abrangente de várias opções.

Fortaleceu-se, também, a convicção de que os usuários da água devem pagar uma parcela maior dos custos dos serviços.

As projeções feitas para o futuro indicam que essas tendências serão mantidas, prevendo-se ainda que:

- a ênfase estará concentrada muito mais nos problemas de qualidade do que no abastecimento de água;
- serão adotados, mais intensamente, métodos de análise de custo/eficiência;
- serão incentivadas as medidas conservacionistas e focalizadas mais intensamente as necessidades de manutenção de sistemas naturais (habitats de vida selvagem, pântanos, etc.).

No ponto de vista institucional, alguns eventos importantes devem ser assinalados, como:

- a publicação, em 1973, do relatório Políticas de Água para o Futuro (*Water Policies for the Future*), pela Comissão Nacional de Águas (NWC);
- o documento do governo Carter sobre Iniciativas de Política de Águas (*Water Policy Initiative*);
- a criação, em 1981, pelo presidente Reagan, do Conselho do Meio Ambiente e Recursos Naturais.

### **7.1.2. Sistema de saneamento**

No campo do saneamento básico, os sistemas dos Estados Unidos se caracterizam por serem basicamente públicos e operados de forma descentralizada, predominantemente em nível municipal.

Até muito recentemente não havia grandes incentivos para a participação privada, não apenas porque não se fazia a separação entre propriedade de ativos e gestão dos serviços (como no caso francês), como também porque as empresas públicas dispunham de significativas vantagens fiscais no levantamento de fundos para investimento nos mercados de capitais.

Essa situação está se modificando, inclusive com a entrada no mercado americano das empresas inglesas e, principalmente, francesas, especializadas no gerenciamento de serviços de abastecimento de água, como mencionado anteriormente.

A regulação do saneamento básico é realizada principalmente em nível estadual, através das *Public Utilities Comissions* (PUCs - Comissões de Serviços Públicos).

No plano ambiental, as normas e padrões são fixados pela poderosa e controvertida *Environmental Protection Agency* (EPA - Agência de Proteção Ambiental). A fiscalização neste campo é feita pelas agências municipais e estaduais de proteção ambiental e, em alguns poucos casos, pela própria EPA.

As práticas de controles de preços variam muito de uma região para outra, dependendo da abundância ou escassez de água, e todo o processo de fixação de tarifas é bastante flexível, sofrendo, porém, forte influência de fatores políticos, inclusive com intensa participação da respeitada e tradicional associação profissional do setor, a *American Waterwork Association*.

O critério básico para fixação de tarifas é o da taxa de retorno, ao contrário do *price cap*, utilizado pelos ingleses.

O controle de qualidade da água deve obedecer aos padrões da EPA e das agências ambientais dos estados e municípios. A EPA também colabora na definição de padrões técnicos e operacionais, relacionados à construção e gestão de sistemas de abastecimento de água.<sup>20</sup>

## **7.2. Recursos hídricos: questões básicas de política e regulação**

Com base na experiência americana (e fundamentados na análise de Viessman) podemos identificar algumas questões prioritárias de política e regulação no campo do desenvolvimento de recursos hídricos.

Essas questões dizem respeito aos seguintes aspectos:

---

<sup>20</sup> Coopers & Lybrand, *op. cit.*



- Políticas e diretrizes
- Requisitos para o planejamento
- Problemas tecnológicos
- Aspectos políticos e institucionais
- Problemas de gestão

Viessman observa que os problemas de gerenciamento de água são complexos e multidimensionais, abrangendo aspectos de natureza econômica, tecnológica, política e institucional. Entre estes, aumentam de importância, a cada dia, os políticos e institucionais. Soluções tecnológicas modernas podem ser viabilizadas no plano da engenharia, mas a sua implementação pode ser prejudicada, ou até mesmo impossibilitada, em função de dificuldades gerenciais ou obstáculos de natureza política.

Mesmo os países desenvolvidos têm dado crescente atenção aos problemas institucionais e de gestão. Em relação aos Estados Unidos, Viessman observa que “a capacidade de gerenciar os recursos hídricos com eficiência frequentemente depende mais de nossa capacidade de lidar com limitações institucionais do que com inovações tecnológicas. Nossa capacitação com a engenharia está mais avançada do que sua aplicação. Métodos de ontem estão sendo aplicados nos problemas de amanhã e problemas regionais estão sem solução, porque sempre tentamos resolvê-los em escala local. Há uma clara necessidade de uma reforma institucional, mas o caminho para sua efetivação é vago” (*op. cit.*).

### **7.2.1. As diretrizes da Comissão Nacional de Águas**

No tocante à definição de políticas e diretrizes, vale a pena citar as diretrizes do Relatório da Comissão Nacional de Águas, elaboradas

em 1970. A despeito de inovações posteriores, essas diretrizes permanecem válidas ainda hoje. As diretrizes da CNA/US envolviam sete temas principais:

- As demandas futuras de águas não são inevitáveis, mas são resultado de decisões políticas, ao alcance do controle da sociedade. O bom planejamento deve basear-se numa variedade de alternativas futuras plausíveis;
- As prioridades nacionais estão se deslocando dos recursos hídricos para a restauração da melhoria da qualidade da água;
- Deve-se enfatizar a eficiência do uso da água e fomentar políticas que incentivem o uso racional e as práticas conservacionistas;
- Devem ser incorporados princípios econômicos às decisões sobre a construção de equipamentos relacionados ao uso da água. Os beneficiários devem pagar pelos custos dos serviços prestados. Os subsídios injustificados, que distorcem a alocação de recursos escassos, devem ser eliminados;
- A legislação e o arranjo institucional devem ser reexaminados à luz dos problemas contemporâneos;
- O desenvolvimento, o gerenciamento e a proteção dos recursos hídricos devem ser controlados pela instância de governo mais próxima e mais capacitada para representar efetivamente os interesses vitais em questão.

### **7.2.2. Requisitos para o planejamento de recursos hídricos**

O gerenciamento adequado de recursos hídricos requer a implementação de instrumentos de planejamento, coordenação e articulação entre os diferentes níveis de governo.

Novamente observa Viessman: “Geralmente os planos de recursos hídricos padecem de muitas limitações. Frequentemente não representam mais do que listas de intenções. Outras vezes são elaborados sob forma de exercícios acadêmicos. Em muitos casos são mais reativos do que pro-ativos, são difíceis de implementar e se tornam irrelevantes, exercendo pouca influência na definição das políticas”.

Nesse sentido, alguns requisitos fundamentais devem ser estabelecidos para o processo de planejamento:

- os planos de gerenciamento devem ser pro-ativos e não emergenciais. Devem adotar uma perspectiva global, acomodando tanto os cenários de curto prazo quanto os de longo prazo;
- os planos precisam ser eficientes e objetivos, no sentido de que devem reconhecer e confrontar problemas reais, identificar conflitos e propor soluções;
- os planos devem contemplar múltiplos objetivos, levando em consideração a destinação da água para todas as finalidades, mas devem apresentar, ao mesmo tempo, uma síntese do que se pretende alcançar;
- os planos devem incluir variedades de alternativas, opções e

critérios, que permitam orientar a decisão dos administradores;

- Os planos devem ser elaborados de forma participativa, incorporando em sua elaboração e avaliação os diversos atores sociais que têm interesse na questão de recursos hídricos;
- Os planos devem ser operacionais, traduzindo, de forma adequada, as diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo e definidas no processo regulatório. Devem também incluir mecanismos, procedimentos e estratégias de implementação, monitoramento, avaliação e controle.

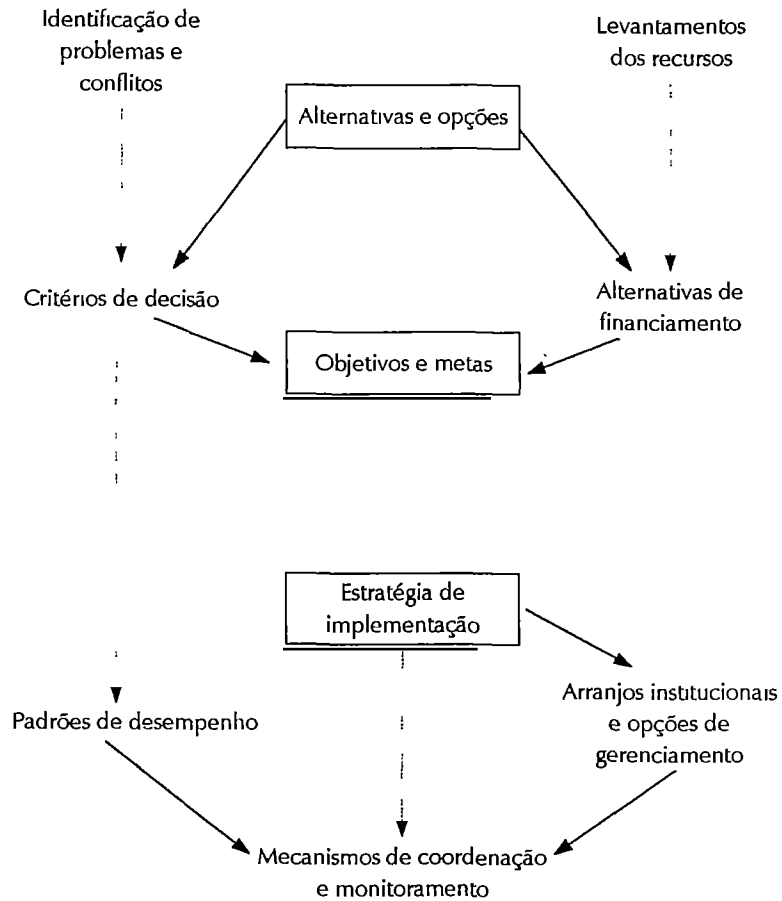
Um bom plano deve ter, pelo menos, os elementos básicos contidos no diagrama da página ao lado (*Viessman & Biery Hamilton, 1986*).

### **7.2.3. Questões tecnológicas prioritárias**

Algumas questões tecnológicas deverão receber uma atenção especial no futuro, como:

- mudanças climáticas globais;
- gerenciamento de resíduos sólidos, tendo em vista que os atuais sistemas de disposição de resíduos sólidos (em grande parte, mediante aterros) podem gerar sérios problemas de contaminação de águas;
- preservação de águas para sistemas naturais; muito pouco foi

## Elementos básicos para um sistema de planejamento de recursos hídricos



feito até agora, tanto em termos de ações quanto de pesquisas, para determinar as necessidades de água dos pântanos, dos habitats de água para a vida selvagem, dos habitats localizados na confluência de água doce e água salgada e assim por diante;

- avaliação das disponibilidades de recursos hídricos e de sua distribuição entre seus múltiplos usos;
- políticas para ações emergenciais, em caso de secas e enchentes;
- alternativas para a renovação ou reutilização da água, o que vai implicar esforço para melhorar a eficiência do uso da água, particularmente no que se refere à irrigação;
- preservação e melhoria da qualidade da água, envolvendo aspectos de padrões de qualidade, melhores políticas de gerenciamento, monitoramento, proteção de mananciais, tratamento de águas servidas, gerenciamento de solo, etc.;
- gerenciamento de recursos hídricos entre fronteiras, tanto interestaduais quanto internacionais. Sob esse aspecto, Viessman observa que a transferência entre bacias, como tem ocorrido na Califórnia, tem sido extensivamente utilizada para aumentar o suprimento da água. "Todavia", diz ele, "nos anos recentes, estas transferências têm sido combatidas. A escassez de água em nível local pode ser resolvida dessa forma, mas os custos desses empreendimentos são altos, tanto em termos econômicos quanto ecológicos. Assim, antes da tomada de decisões acerca de transfe-

rência de água interfronteiras deve-se explorar todas as alternativas viáveis, analisando-as tanto em nível técnico quanto econômico”.

Além dessas questões tecnológicas fundamentais, dois outros problemas devem ser enfatizados, do ponto de vista tecnológico propriamente dito e do ponto de vista do planejamento integrado do aproveitamento dos recursos naturais, em particular dos recursos hídricos.

O primeiro deles diz respeito ao gerenciamento e proteção de águas subterrâneas. Em algumas áreas dos Estados Unidos, como na Flórida, por exemplo, metade do suprimento da água potável provém de fontes subterrâneas.

A importância das águas subterrâneas exige ações no sentido de proteção de sua qualidade, legislação de uso do solo, análise de alternativas de recarga artificial e do uso combinado de águas superficiais e subterrâneas, regulamentação de sua exploração e estratégia de gerenciamento dos mananciais.

Uma segunda questão está relacionada ao gerenciamento integrado do uso do solo e da água. Eles são inseparáveis. Por isso, as políticas de gerenciamento do solo e da água devem ser bem coordenadas entre si, embora tradicionalmente as decisões sobre esses assuntos sejam tomadas em diferentes níveis e órgãos do governo.

#### **7.2.4. Providências no campo institucional**

Do ponto de vista institucional, algumas prioridades estão bem estabelecidas. Em primeiro lugar, há necessidade de um amplo esforço de divulgação e de disseminação de informações, com o objetivo de conscientizar os cidadãos sobre os problemas e necessidades do geren-

ciamento dos recursos hídricos.

Em segundo lugar, as instituições precisam ser modernizadas e reformadas, dado que a sua estrutura reflete padrões históricos que não se coadunam mais com os desafios do futuro.

Em terceiro lugar é preciso articular as diferentes perspectivas nacionais, regionais e locais, embora a tendência seja no sentido de uma progressiva descentralização, transferindo-se, sempre que possível, a gestão dos recursos hídricos para o nível local. Todavia, em muitas circunstâncias, os problemas locais têm dimensões regionais. Há necessidade, assim, de estabelecer algum sistema de coordenação onde esses problemas possam ser avaliados.

Como exemplos de organizações regionais bem-sucedidas são mencionados os *Floridas Water Management Districts*, os *Nebraska Natural Resource Districts* e as *British Water Authorities*.

Um quarto aspecto extremamente importante é que os usuários paguem pelo uso da água, de modo a se sentirem estimulados a fazer um uso eficiente desse recurso.

Os subsídios devem ser eliminados, e os mecanismos de financiamento concebidos para financiar projetos onde não há uma relação direta entre a prestação de serviço e o usuário.

Como exemplo desse tipo de mecanismo incomum é citado o caso do programa *Floridas save our rivers* (SOR). Esse programa foi criado em 1981 com o objetivo de proteger os cursos de água, pântanos e fontes de água potável do estado da Flórida. Procurou-se transferir as terras mais vulneráveis, situadas próximas aos rios, das mãos de particulares para o governo, de modo que elas pudessem ser administradas de uma maneira que maximizasse sua utilidade como meio de proteção e conservação de recursos hídricos.



Para financiar o programa foi estabelecido que 10% dos recursos provenientes do imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária (que cobrava uma alíquota de 0,25% sobre o valor da transação) fossem destinados a um fundo de gerenciamento de águas, a ser utilizado no programa SOR.

Em quinto lugar, observa-se ser necessário articular o desenvolvimento tecnológico e a negociação política com a sociedade. Muitas soluções estritamente técnicas algumas vezes são inaceitáveis do ponto de vista social. Por isso impõe-se buscar um acordo que permita a tomada de decisões no plano político, de forma coerente com as melhores soluções técnicas possíveis.

Finalmente, recomenda-se melhorar a capacidade de planejamento dos estados e governos locais e alterar o papel das companhias de saneamento, que deverão transformar-se em companhias de águas e preocupar-se muito mais com problemas tecnológicos, gerenciais e institucionais do que com a realização de obras físicas.

### **7.3. Avaliação da experiência inglesa**

A experiência inglesa de privatização do setor de saneamento básico, que foi extensamente analisada no capítulo 3 da segunda parte deste trabalho, oferece também um bom quadro de referência para identificação das questões básicas de regulação do setor de saneamento.

Justifica-se, assim, uma avaliação mais profunda de suas características principais, na busca de lições que possam ser de interesse ou utilidade para o PMSS. Nesse sentido, parece conveniente fazer uma revisão dos temas que foram debatidos em um seminário patrocinado pelo Banco Mundial, em Londres, de 28 de janeiro a 1º de fevereiro de

1991. Aí foi apresentado um importante documento sobre *Major Economic Issues in Privatisation and Regulation*, por Dermont Clynn, Bill Baker, Chris Jones e Jeremy Liesner.

### **7.3.1. Características do setor de saneamento**

Nesse documento são apresentadas, como características fundamentais da indústria de saneamento básico, as seguintes:

- as empresas do setor se caracterizam como monopólios naturais, o que significa dizer que um só ofertante pode suprir o serviço de forma mais barata do que dois ou mais ofertantes;
- tanto na produção quanto no consumo surgem importantes externalidades econômicas, seja para indivíduos ou comunidades. Estas externalidades podem ser positivas ou negativas;
- os ativos do setor tendem a ter uma vida útil muito longa; muitos desses ativos são enterrados, de modo que a negligência na sua manutenção somente vai se revelar mais tarde, na qualidade dos serviços de água e esgoto;
- o suprimento de água para diversos consumidores do sistema representa, de certa forma, um produto conjunto. Uma das dimensões do serviço é a quantidade demandada, porém existem outras dimensões de natureza qualitativa, associadas à qualidade da água, mas que não podem ser separadas pelo consumidor;

- finalmente, uma outra característica é a assimetria de informação, no sentido de que as empresas do setor geralmente têm melhores informações do que a agência reguladora, e a posse dessa informação é elemento principal na determinação do balanço de poder entre regulador e regulado.

### **7.3.2. Objetivos da privatização inglesa**

A privatização do setor de saneamento da Inglaterra visava alcançar diversos objetivos, em termos de:

- eficiência técnica;
- eficiência alocativa;
- saúde pública; e
- condições ambientais favoráveis.

É evidente que alguns desses objetivos são conflitantes entre si. Por exemplo, o atendimento dos objetivos de saúde, sob a forma de melhoria de serviços sanitários, pode ter efeitos ambientais negativos.

A privatização do setor de saneamento foi parte de uma sequência de iniciativas do governo que se iniciou em 1980 com venda de empresas que não eram do setor de serviços básicos, como a *Jaguar* e a *British Aero Space*. A primeira companhia que foi privatizada, dentro de outro ambiente específico de regulação, foi a *British Telecom*, em 1984. Ela foi seguida pela *British Gas*, em 1986, e pela antiga *British Airports Authority*, em 1987.

Os argumentos principais que fundamentaram o programa de privatização do setor de saneamento foram, basicamente, de três naturezas.

Em primeiro lugar, esperava-se que esse processo facilitasse o acesso das companhias de água aos capitais privados para financiar um programa de investimentos estimado em 26 bilhões de libras (a preços de 1989, ou cerca de 50 bilhões, a preços de 1992) num período de dez anos. Isso era particularmente importante, porque se estimava uma grande necessidade de novos investimentos para recuperar o atraso das décadas anteriores.

Em segundo lugar, pensava-se que a privatização permitiria estabelecer uma separação entre as decisões de investimentos de longo prazo e as considerações políticas de curto prazo. Como a insuficiência de investimentos e as deficiências de manutenção somente se tornam evidentes muito tarde, há uma tentação dos políticos se preocuparem mais com o curto prazo, dando uma prioridade muito baixa aos investimentos em infra-estrutura de longa maturação.

Para garantir a realização dos investimentos do período da pós-privatização, as empresas eram obrigadas a preparar um Plano de Gestão de Ativos (*Asset Management Plans*). Além disso, a segurança de revisão na fórmula de controle de preços, no prazo de cinco anos, associada à injeção de recursos de capital no período anterior à privatização, facilitaria o planejamento nos investimentos de longo prazo.

Em terceiro lugar, previa-se que a privatização contribuiria para maior eficiência técnica, custos mais baixos e enfoques mais inovadores em relação aos serviços de água e esgotos. Os administradores seriam influenciados pelas pressões dos acionistas, pelo escrutínio dos mercados de capitais e também pela instituição reguladora, que usaria técnicas de comparação de padrões entre firmas para identificar aquelas que eram eficientes ou não (*yardstick regulation*).

Em síntese, o objetivo era conseguir que a indústria privatizada

suprisse de forma eficiente um serviço de alta qualidade, que atendesse às exigências de longo prazo dos consumidores, no contexto de um sistema regulatório cujas diretrizes básicas seriam a preservação da qualidade do serviço e a consideração dos impactos ambientais.

As principais questões da regulação do setor estavam relacionadas aos aspectos de controle de preços, qualidade dos serviços, controle de investimentos, considerações ecológicas e, finalmente, à interação entre todos esses diferentes aspectos (preços, qualidade, investimento e impactos ambientais).

### **7.3.3. Controle de preços**

Uma das obrigações principais da agência reguladora é tentar estabelecer um ambiente competitivo para o setor. Na área de saneamento isso é bastante difícil; as empresas do setor tendem a ser monopólios naturais, surgindo a possibilidade de abuso de poder de mercado. Nessas condições, um dos instrumentos básicos de controle é a fixação do preço do serviço ou das tarifas.

Existem dois enfoques principais para o controle de preços: um é conhecido como de custo do serviço ou taxa de retorno (*rate of return*, muito comum nos Estados Unidos), e outro é o de limite de preço (*price cap*, utilizado na Inglaterra).

O modelo da taxa de retorno permite que as empresas estabeleçam os preços em função dos seus custos e de uma taxa de retorno especificada sobre o seu investimento de capital.

A principal desvantagem desse sistema é a de que ele propicia incentivos muito fracos para que a empresa trabalhe de forma eficiente e introduza inovações, porque os ganhos da maior eficiência são trans-

feridos rapidamente para os consumidores.

Esse sistema pode também induzir as empresas à realização de investimentos desnecessários, dado que é somente em função da expansão da base dos seus ativos que mais lucros podem ser obtidos.

Finalmente, a implementação desse tipo de regulação é geralmente muito complicada, exigindo longas negociações.

A outra alternativa, que foi adotada no Reino Unido, é a do limite de preço (*price cap*). A percentagem de aumento de tarifas está limitada de acordo com a fórmula  $RPI + K$ , sendo RPI a variação percentual do índice de preços no varejo e K um valor fixo incorporado na fórmula para refletir as obrigações assumidas pela empresa em termos de grandes investimentos de capital, considerando, porém, uma redução para refletir as metas de melhoria de eficiência.

Dessa forma, o preço não depende apenas do nível de custos e do volume de ativos, e a empresa tem todo o incentivo para minimizar os seus custos, como ocorre em qualquer mercado competitivo.

A dificuldade com esse sistema é a dificuldade de especificar com antecedência o nível de preços adequado, ou seja, suficiente para permitir que as empresas obtenham lucros normais, mas não excessivos. Esse sistema de controle pode ser revisto de tempos em tempos, de acordo com algumas condições previamente estabelecidas, como, por exemplo, um desvio muito grande entre a elevação do índice de preços de construção comparado com o índice de preços do varejo.

No caso do Reino Unido, o sistema de controle de preços sofre revisão depois de cinco ou dez anos. A agência reguladora pode usar técnicas de competição comparativa para enfrentar o problema da revisão da fórmula de preço. Uma alternativa é ajustar os limites de preços de maneira que as empresas só possam ter uma razoável taxa de retor-

no se alcançarem o nível de eficiência da firma mais eficiente do setor.

Existe alguma flexibilidade através de um sistema de ajustamento do fator K, em função do qual as firmas podem reivindicar, junto ao OFWAT (*Office of Water Services*), em determinadas circunstâncias, ajustamentos nos limites de preços para levar em conta alterações inesperadas nos seus programas de investimentos decorrentes de novas exigências ambientais ou de qualidade da água, ou ainda ajustamentos para baixo nas estimativas de investimentos feitos.

O sistema existente na França é mais flexível porque as empresas privadas que operam os serviços de abastecimento, mediante contratos de administração (*affermage*), podem negociar cláusulas de revisão de preços com as municipalidades, exigindo uma base razoável de ajustes às variações de níveis de preços.

As empresas têm liberdade para pedir revisões elevadas, mas elas estão limitadas pelo fato de que qualquer pessoa, organização ou companhia, e até mesmo um futuro prefeito da municipalidade, pode acionar a companhia de águas junto a um juiz administrativo sob o argumento de que os preços são exorbitantes.

#### **7.3.4. Controle de qualidade**

O segundo problema é o controle de qualidade. No sistema francês de *affermage* existem algumas pressões competitivas sobre as companhias de águas que dão um certo incentivo para a manutenção da qualidade. Se as empresas permitem que a qualidade se deteriore, a sua posição competitiva fica prejudicada, quando for o momento da negociação e da competição por novos contratos, ou por uma parcela maior do mercado que atendem.

Um exemplo típico da utilização de uma estratégia de competição comparativa é o da municipalidade de Paris, que contratou serviços de administração de saneamento de uma empresa para a margem esquerda do Sena e de outra empresa para a margem direita.

No Reino Unido, o problema tem sido tratado mediante a fixação de um conjunto de regulamentos e restrições, que incluem:

- regulamento sobre a qualidade da água potável, estabelecida não só pelo governo do Reino Unido como pela Comunidade Econômica Européia, e reforçado por provisões legais que fazem os diretores das companhias de águas pessoalmente responsáveis perante a Justiça, se a água suprida for considerada imprópria para o consumo humano (o que pode ser punido com prisão por um período de até dois anos);
- controles de poluição estabelecidos por uma combinação de instituições, como a Autoridade Nacional dos Rios, o Inspetor de Poluição e vários departamentos do governo;
- padrões de atendimento ao consumidor, incluindo regulamentos que são monitorados pelo OFWAT (*Office of Water Services*).

### **7.3.5. Controle dos investimentos**

Os dois sistemas de controle de preços podem gerar distorções no investimento. A garantia de uma taxa de retorno pode estimular o investimento excessivo. A fixação de um limite para o preço do serviço pode gerar subinvestimento.



Por isso, algum tipo de controle de investimento deve ser adotado, como é o caso do plano de gestão de ativos utilizado no Reino Unido (*Asset Management Plan*). Esse sistema fixa o plano de investimento para a firma nos próximos dez anos, e apresenta ainda previsões de dispêndios nos dez anos subsequentes.

O grande problema desse enfoque é o dilema que a agência reguladora enfrenta entre a necessidade de monitorar os investimentos e a conveniência de não intervir demais nas decisões da empresa. Quando os investimentos efetivos são menores que os previstos, fica difícil, algumas vezes, identificar se isso resultou de maior eficiência ou se foi decorrência de uma previsão exagerada inicial, ou ainda se isso deve ser caracterizado como inadimplência da empresa, prejudicial aos usuários.

Uma forma de resolver o problema é monitorar os resultados do investimento, particularmente as metas de qualidade do serviço. A grande dificuldade é que as consequências no subinvestimento somente se manifestam com bastante atraso. Outra alternativa é monitorar os insumos do programa de investimento, ou os insumos intermediários, para identificar qualquer possibilidade de subinvestimento.

De qualquer modo, talvez não seja justificável um escrutínio muito rigoroso dos programas de investimento, tendo em vista que as empresas não têm interesse de que seus ativos se deteriorem, porque no futuro deverão ser recuperados, e, quanto mais tarde isso for feito, mais caro irá custar.

### **7.3.6. Considerações ambientais**

Existem dois enfoques básicos para analisar o problema das externalidades. O primeiro deles é o de internalizar a externalidade, ou

seja, atribuir à entidade que gera a externalidade a responsabilidade pelo seu impacto. Esse foi o enfoque adotado na reorganização do setor de saneamento do Reino Unido em 1974, quando foram criadas as Autoridades Regionais de Águas, com a dupla responsabilidade de prover serviços de água e esgotos e gerenciar os recursos hídricos, em determinadas áreas geográficas. Dessa forma, durante 15 anos (até 1989), os serviços de saneamento tiveram de levar em conta, necessariamente, os problemas ambientais.

No início do programa de privatização pretendia-se atribuir essas mesmas funções às empresas privatizadas. Todavia, houve um consenso no sentido de que a preservação ambiental era incompatível com o objetivo de maximização de lucros. Por isso, as responsabilidades de controle ambiental foram transferidas para a Autoridade Nacional de Rios (NRA - *National Rivers Authority*).

A NRA cobra taxas tanto pela captação de águas quanto pelas descargas de águas servidas, mas, até há pouco tempo, essas taxas não tinham por objetivo internalizar os custos dos impactos ambientais.

Os instrumentos de controle mais importantes são as licenças e permissões, que estabelecem limites para os volumes de captação e descargas e para a intensidade de poluentes (no caso de descargas).

Existem propostas para alterar a forma de cobrança de taxas, não relacionadas aos custos ambientais, mas tão somente aos custos de monitoramento e controle da NRA.

Detecta-se, no entanto, uma tendência na Comunidade Económica Européia de estabelecer sinalizadores que reflitam, de forma mais acurada, as externalidades impostas sobre o ambiente por produtores e consumidores de serviços de saneamento.

Um problema que tem suscitado controvérsias é a separação en-

tre a autoridade reguladora de preços e a autoridade reguladora dos problemas ambientais (no caso inglês, OFWAT, de um lado, e NRA e Secretaria de Meio Ambiente, de outro).

Essa separação faz com que o regulador ambiental (ou da qualidade de água) tenda a ignorar as implicações econômicas de suas decisões, em termos de aumentos de custos para as empresas e para os usuários de serviços de água.

Finalmente, a interação entre esses diversos elementos de custos, qualidade e impactos ambientais exige que o sistema de *price cap* tenha alguma flexibilidade, para permitir ajustamentos decorrentes de desvios inesperados entre custos previstos e custos efetivos.

O modelo inglês prevê um conjunto de ocorrências que justificam uma revisão das decisões do OFWAT (*clawback*, ou recuperação de custos), em função de circunstâncias inesperadas. Isso é considerado essencial para o sucesso do sistema de controle de preços.

Em síntese, a experiência inglesa mostra os benefícios que podem advir do desenvolvimento do setor privado na provisão de serviços de saneamento, desde que seja possível neutralizar os riscos e custos potenciais desse envolvimento, o que exige um eficiente sistema de regulação.

A privatização enseja maior eficiência, torna mais fácil reajustar tarifas e mobilizar capitais para a manutenção e expansão dos sistemas. Temos de comparar esses benefícios com os custos da regulação, que podem ser mais elevados do que o previsto inicialmente.

Além disso, para ser eficiente, a regulação deve evitar o excesso de controle, que pode resultar na eliminação dos incentivos à busca de eficiência, que são a própria razão de ser da privatização.



## 8. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

**T**endo 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.

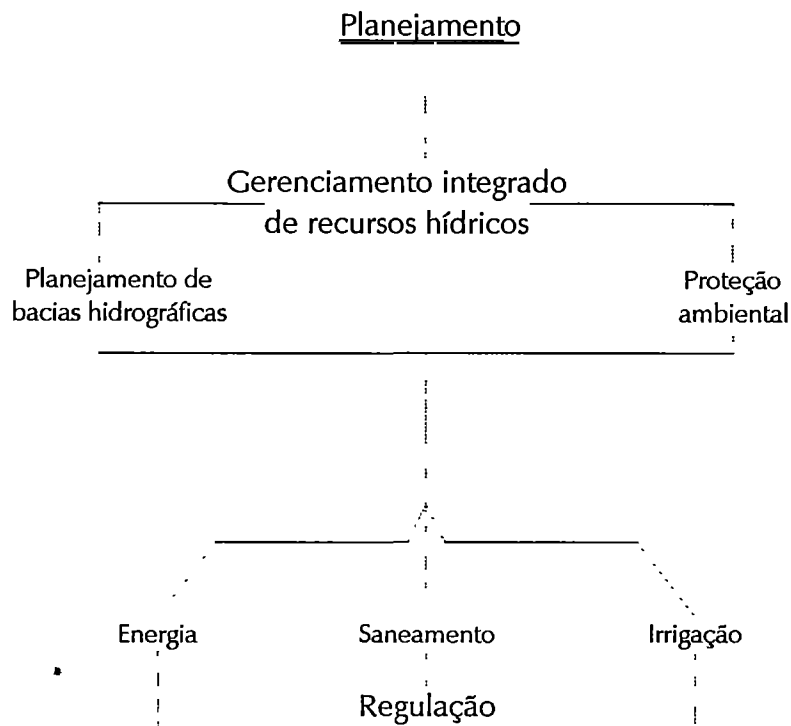
Poderíamos incluir, ainda, neste item, as questões de natureza tecnológica (que dependem principalmente de programas de planejamento, pesquisa e desenvolvimento), visando a redução dos custos dos investimentos e da operação dos sistemas, a adaptação dos soluções técnicas às condições e recursos locais, 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 Intersectorial 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 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.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 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 inconseqüente, 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.<sup>22</sup>

#### **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

---

<sup>22</sup> 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.

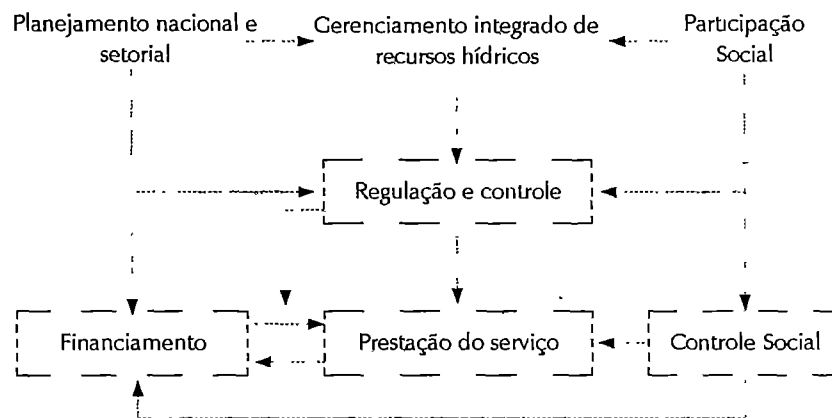
No nosso caso, não nos parece que essas funções possam ser exercidas de forma adequada por uma Secretaria Nacional de Saneamento, vinculada a algum ministério ou outro órgão da administração direta. Pode-se admitir a existência da Secretaria, atuando mais na área de planejamento e formulação de políticas, 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 têm 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 ítems 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 conseqüências 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 seriam 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 clientela 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.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 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 privatização, mobilizando-se a iniciativa e os capitais privados e utilizando-se 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 vêm 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 polí-

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-

cessionário 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 vêm 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 dos 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.







1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

***THE***

