

A Privatização do Saneamento Básico

por Victor Carvalho Pinto

1 – Considerações Gerais

O setor de saneamento¹ encontra-se na interface entre diversas políticas públicas de grande repercussão social, como meio ambiente, saúde e desenvolvimento urbano. Os esgotos urbanos são a principal fonte poluidora dos recursos hídricos, comprometendo seus outros possíveis usos, como navegação, irrigação, pesca e lazer, além do próprio abastecimento de água dos Municípios a jusante. O atendimento a doenças decorrentes de más condições sanitárias absorve grande parte dos recursos públicos em saúde.

O déficit de saneamento ocorre principalmente em assentamentos humanos irregulares, como loteamentos clandestinos e favelas, onde também não há provisão de outros serviços públicos, como recolhimento de lixo, segurança pública, educação, saúde, etc. Tais assentamentos têm origem no acelerado processo de urbanização por que passaram as principais cidades brasileiras.

Esses assentamentos surgem sem qualquer infra-estrutura, exigindo do poder público pesados investimentos, que estariam sob a responsabilidade do loteador, se fosse obedecida a legalidade. Muitos situam-se a grande distância da área urbanizada, o que aumenta ainda mais os custos de urbanização. A provisão de abastecimento de água e coleta de esgotos

¹ O saneamento ambiental abrange diversos elementos, dentre os quais se destacam: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem, coleta e destinação final de resíduos sólidos e controle de vetores transmissores de doenças. O presente texto refere-se apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, adotando, portanto, o termo “saneamento” em sentido restrito.

apresenta enormes dificuldades, uma vez que não há projeto urbanístico definido, nem segurança jurídica sobre a situação fundiária. Mesmo nos casos em que é feita a regularização e a urbanização, é comum a revenda dos terrenos valorizados e a ocupação de novas áreas pelos beneficiários.

A situação do saneamento básico é dramática, mas tem melhorado significativamente nas últimas décadas, conforme a tabela seguinte:

Cobertura de redes de abastecimento de água e coleta de esgotos no Brasil
Percentual de domicílios urbanos atendidos

	1970	1980	1990	2000
Água	60,5	79,2	86,3	89,8
Esgoto	22,2	37	47,9	56

Fonte: IBGE – Censos Demográficos.

O déficit maior, no entanto, está relacionado ao tratamento dos esgotos, que é de 50% do coletado, correspondente a 22,6 milhões de domicílios, que lançam 11 milhões de metros cúbicos de efluentes por dia diretamente nos corpos d'água. Também nesse campo, entretanto, têm havido melhorias significativas, uma vez que o volume de esgotos tratados cresceu 38% entre 1998 e 2001.

2 – A Necessidade de Financiamento

Em 1998, o governo federal estimou a necessidade de investimentos para a universalização dos serviços até 2010 em R\$ 44,2 bilhões, assim distribuídos: R\$ 6,7 bilhões para abastecimento de água; R\$ 20,2 bilhões para coleta de esgotos; R\$ 9,9 bilhões para tratamento de esgotos e R\$ 7,4 bilhões para reposição de ativos.

Esses investimentos corresponderiam a aproximadamente 0,36% do PIB em termos anuais. Trata-se de uma meta inatingível. A taxa de investimento, que foi de 0,34% do PIB durante a década de 1970, caiu para 0,28% na década de 1980 e para 0,13% na de 1990.

As medidas de ajuste fiscal criaram fortes restrições ao financiamento do setor público, atingindo fortemente a área do saneamento. A disponibilidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o saneamento no ano de 2003 é de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão, mas as Resoluções nº 3.049 e 2.827 do Conselho Monetário Nacional estabelecem limites bastante inferiores para o financiamento de Estados e Municípios. Somente as empresas públicas não dependentes, ou seja, financeiramente sustentáveis, conseguem enquadrar-se nos critérios vigentes. Apenas a Sabesp, a Caesb e a Sanepar, companhias de saneamento de São Paulo, do Distrito Federal e do Paraná, respectivamente, atendem atualmente a esse critério.

O investimento federal nas demais unidades da federação passou a ser feito basicamente com recursos orçamentários a fundo perdido. Entretanto, também esses recursos têm sido atingidos pelas medidas de ajuste fiscal, notadamente pelo contingenciamento das dotações orçamentárias.

3 – A Crise do Modelo Planasa

A União passou a atuar na área do saneamento a partir da década de 1960, quando foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o FGTS. Uma política mais incisiva só foi implantada na década de 1970,

quando foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (Planasa)².

O Planasa definiu o modelo institucional que ainda hoje é dominante no setor. Os Estados constituíram empresas públicas ou sociedades de economia mista (Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs), que passaram a prestar o serviço nos Municípios, mediante a celebração de contratos de concessão. Este modelo foi induzido pela União por meio dos critérios para destinação dos financiamentos do FGTS, que foram alocados exclusivamente às empresas estaduais. A prestação por empresas estaduais abrangeu aproximadamente 75% dos Municípios.

Os contratos de concessão entre as empresas estaduais e os Municípios são muito vagos. Não há normas sobre a estrutura tarifária ou sobre as obrigações da empresa. Na prática, o serviço é prestado como se fosse de competência estadual, inexistindo qualquer regulação municipal. A estrutura tarifária é a mesma em todos os Municípios de cada Estado, não se levando em consideração os custos reais do serviço. Também não há qualquer definição sobre os bens reversíveis³ ou fórmula para o cálculo de sua amortização.

A maior parte das atuais concessões foi celebrada pelo período de vigência de trinta anos e encerram-se nos primeiros anos da atual década, momento em que os Municípios deverão celebrar novos contratos.

O Planasa entrou em crise na década de 1990, devido a uma série

² O Planasa foi regulamentado pela Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, e pelo Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978.

³ Bens reversíveis são aqueles que são transferidos para o poder concedente ao final do contrato de concessão, mediante indenização dos investimentos não amortizados ou depreciados (art. 35, § 1º da Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre as concessões de serviços públicos).

de fatores: final do período de carência dos financiamentos feitos anteriormente; crise fiscal generalizada em todos os níveis de governo; utilização das empresas como instrumento de clientelismo e fisiologismo. Como resultado, verifica-se que a maior parte das CESBs são ineficientes e deficitárias. É alto o índice de perdas, assim como o desperdício por parte dos usuários. As tarifas não são suficientes para financiar a expansão do serviço ou mesmo para a manutenção adequada da infra-estrutura já existente.

Em resposta a este quadro, uma alternativa de gestão para o setor passou a ser buscada durante a década de 1990. Muitos Municípios têm optado por desvincular-se da companhia estadual, na expectativa de poder oferecer serviços de melhor qualidade a menores tarifas. O principal fator determinante dessa decisão é o modelo de “subsídios cruzados” adotado pelas companhias estaduais. No sistema atual, não há uma contabilidade separada para cada Município atendido. Fixa-se uma tarifa homogênea para todo o Estado, que deveria cobrir todos os custos existentes. Esta fórmula prejudica os Municípios que apresentam custos menores. Em contrapartida, Municípios que não controlam seu processo de urbanização, tolerando a formação de loteamentos clandestinos distantes da malha urbana ou próximos aos mananciais de água potável, são subsidiados e pagam uma tarifa insuficiente para financiar os custos de provisão dos serviços.

Alguns Municípios criaram órgãos próprios para a gestão do saneamento, que podem assumir a forma de departamentos da administração direta, ou de autarquias. O principal estímulo nesse sentido é a imunidade tributária atribuída constitucionalmente a essas pessoas de direito público. O inconveniente é a adoção do regime jurídico de direito público, que é muito mais rigoroso que o de direito privado, a atividades de caráter industrial como

são o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

Outros Municípios fizeram concessões para a iniciativa privada, após o término da concessão à CESB. Tal mudança tem sido acompanhada de freqüentes conflitos com as empresas estaduais, que exigem indenizações pelos investimentos realizados.

Os problemas são mais graves nas regiões metropolitanas, onde as cidades se encontram conurbadas e os Municípios são servidos por redes de distribuição comum, criadas pelas companhias estaduais. Em alguns casos, a distribuição de água e a coleta de esgotos é municipal, mas a captação de água e destinação final do esgoto é estadual. O usuário é cliente do Município, que deveria pagar ao Estado pela água recebida e pelo esgoto recolhido. Alguns Municípios não pagam à companhia estadual, que acaba arcando com o prejuízo. Nas regiões metropolitanas, o conflito diz respeito à própria titularidade do serviço, que alguns Estados reivindicam.

Também têm surgido problemas nos Municípios que concederam o serviço à iniciativa privada. Alguns realizaram concessões onerosas, priorizando a arrecadação de recursos para o erário. Como resultado, são aumentadas as tarifas e reduzidos os investimentos necessários para a universalização do acesso. Outros romperam unilateralmente os contratos celebrados, em prejuízo da empresa concessionária. Outros, ainda, concederam revisões tarifárias em benefício da empresa, logo após a assinatura do contrato de concessão. De todo modo, trata-se de experiência ainda recente, cujos resultados ainda não podem ser plenamente aferidos.

No que diz respeito às companhias estaduais, a tendência é de

que elas passem a competir com as empresas privadas pela prestação dos serviços. Alguns Estados têm aberto seu capital, embora nenhum tenha alienado o controle.

4 – Potencial e Perigo da Concessão à Iniciativa Privada

A forma mais comum de participação de empresas privadas na prestação do saneamento básico dá-se na forma de concessionária municipal, em substituição à empresa estadual. Não é, portanto, pela aquisição de ações das atuais empresas estaduais que o capital privado tem participado do setor de saneamento, mas pela celebração de contratos de concessão diretamente com os Municípios, após processo licitatório.

O sucesso de qualquer modelo de concessão à iniciativa privada dependerá da estrutura tarifária adotada e do aparato regulatório que a aplicará.

O modelo tradicional estabelece uma tarifa suficiente para remunerar os custos da empresa, acrescidos de uma taxa de retorno pré-estabelecida. Ele apresenta o inconveniente de desestimular a busca da eficiência e a redução dos custos, uma vez que essas metas não afetam a remuneração do empresário.

A principal alternativa a esse método é o de *price cap* (preço máximo), que define uma tarifa máxima por um prazo médio (5 anos, por exemplo), permitindo que o concessionário retenha para si os ganhos de produtividade alcançados durante o período. Ao final do prazo, é feita uma revisão tarifária, em que se fixa uma nova tarifa, com base no desempenho da

empresa e nos investimentos que ela será obrigada a realizar. A vantagem desse método consiste no estímulo que ele traz para a eficiência da empresa. Ele só é viável, no entanto, se houver uma firme fiscalização sobre a empresa no que diz respeito à qualidade dos serviços, uma vez que esta pode ser sacrificada, com o objetivo de reduzir custos.

Outros métodos podem ser ainda mais eficientes, embora ainda não tenham sido amplamente adotados. Um exemplo é o da receita máxima, pelo qual se estabelece o quanto poderá ser arrecadado de todos os usuários, mas não se fixa uma tarifa máxima. A empresa tem a liberdade para diferenciar a tarifa conforme o custo de provisão a cada segmento de usuários, o que contribui para desestimular a urbanização de terrenos inadequados.

O edital de licitação pode prever uma série de obrigações de investimento por parte da empresa prestadora, seja para melhorar a qualidade do serviço, seja para expandi-lo. A empresa teria melhores condições de assumir financiamentos de longo prazo, uma vez que ela não estaria sujeita às restrições de endividamento vigentes para o setor público. Em contrapartida, faz-se necessário instituir um ambiente regulatório confiável, que assegure ao empresário o retorno dos investimentos realizados, mediante o recebimento de tarifas dos usuários.

Tal estabilidade jurídica choca-se, no entanto, com alguns conceitos estabelecidos de direito administrativo e com a tradição política brasileira. No primeiro aspecto admite-se a alteração unilateral do contrato de concessão por parte da Administração, desde que sejam posteriormente ressarcidos os prejuízos do concessionário, de tal modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Quanto ao segundo aspecto, há uma forte

tentação por parte da comunidade política de reduzir as tarifas públicas, seja para angariar votos, seja para conter a inflação. Tais incertezas refletem-se no processo licitatório e resultam em propostas menos atraentes para o Poder Público, seja no que diz respeito aos investimentos, seja no que diz respeito à tarifa.

O sucesso de qualquer modelo depende, no entanto, da existência de uma estrutura regulatória, que seja capaz de acompanhar os custos de prestação do serviço, estabelecer padrões de qualidade, fiscalizar a empresa concessionária e planejar os investimentos necessários.

A criação de órgãos dessa natureza, que seriam verdadeiras agências reguladoras, é um desafio gigantesco no setor de saneamento, consideradas a falta de experiência na regulação do segmento e a pulverização dos titulares, que são mais de 5.000 Municípios. No atual estágio da administração municipal, corre-se o forte risco de captura das Prefeituras e Câmaras Municipais pelas empresas privadas, a exemplo do que já vem ocorrendo no setor de trânsito. Estas elaborariam tanto as leis quanto os editais de licitação e contratos de concessão, cumprindo às autoridades meramente editar tais atos jurídicos.

O atrativo para as Prefeituras seriam os recursos pagos pelas empresas, em licitações decididas pelo maior preço. Esses recursos entrariam para o tesouro municipal e poderiam ser gastos em projetos ou atividades de qualquer natureza. Como resultado, seriam cobradas tarifas extorsivas, sem quaisquer investimentos na melhoria da qualidade ou na expansão da rede.

5 – A Questão do Marco Regulatório

Cabe aos Municípios, na qualidade de poder concedente, estabelecer as condições em que o serviço terá de ser prestado pelo novo concessionário. Também é na esfera local que se decide sobre a conveniência ou não de conceder os serviços à iniciativa privada.

A edição de uma lei federal sobre o assunto, limitando a margem de discricionariedade das autoridades locais, teria por finalidade reduzir esse risco regulatório, contribuindo para aumentar a atratividade desse segmento para a iniciativa privada e, em decorrência, para ampliar a universalização do serviço.

Os principais temas a serem equacionados para uma nova conformação do setor, são os seguintes:

- titularidade em regiões metropolitanas;
- estrutura tarifária;
- natureza tarifária ou tributária da cobrança pela coleta de esgotos;
- necessidade ou não de realizar licitações, nos casos em que o Município pretende manter a prestação pela empresa estadual;
- possibilidade ou não de concessões onerosas;
- critérios para a seleção de propostas dos licitantes;
- divisão de responsabilidades pelo financiamento das redes de distribuição entre loteadores e empresas prestadoras;
- interface com o sistema de recursos hídricos;

- natureza dos contratos entre empresas estaduais e Municípios, nos casos em que a distribuição da água é municipal, mas a sua captação é estadual;
- relação entre a expansão da rede e o ordenamento territorial do Município;
- direitos e responsabilidades dos usuários.

6 – Conclusão

Há uma tendência de ampliação da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa participação ocorre principalmente pela celebração de contratos de concessão de serviço público com os Municípios, em substituição às companhias estaduais.

Na ausência de órgãos fortes de regulação e fiscalização desses serviços, essas concessões poderão ser usadas para arrecadar recursos para o caixa municipal no curto prazo, o que resultará na implantação de monopólios privados desregulados e conseqüentemente na ausência de expansão dos serviços e no aumento de tarifas.

A adoção de um adequado marco regulatório, mediante edição de uma lei federal sobre o assunto, poderá, por outro lado, reduzir a insegurança jurídica atualmente existente, o que contribuiria para aumentar a eficiência na gestão e para aumentar os investimentos necessários para a universalização do acesso ao saneamento básico.

Consultoria Legislativa, 29 de outubro de 2003.