

CONCESSÕES PRIVADAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: BOM NEGÓCIO PARA QUEM?*

MARCELO COUTINHO VARGAS**
ROBERVAL FRANCISCO DE LIMA***

O presente trabalho apresenta algumas análises e resultados de pesquisas desenvolvidas pelos autores no âmbito do projeto PRINWASS, que analisa riscos e oportunidades do envolvimento privado na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento. Trata-se de um projeto de pesquisa financiado pela Comissão Europeia, que envolve diversas instituições de alguns países europeus, latino-americanos e africanos, sob coordenação do Dr. José Esteban Castro, da Escola de Geografia e Meio Ambiente da Universidade de Oxford (Inglaterra).¹ No Brasil, a pesquisa vem sendo coordenada pelo prof. Marcelo Vargas, que realizou estudos de caso sobre a “privatização” do setor no Estado do Rio de Janeiro (Niterói e Região dos Lagos), e orientou a dissertação de mestrado de Roberval Lima, sobre o caso de Limeira (SP).

O texto se divide em cinco partes principais. Na primeira, ao resgatar tendências da última década, comentamos as perspectivas de mudança na organização institucional deste setor ante a nova conjuntura política do país, marcada pela ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores ao governo federal. Na segunda parte, também focada no plano nacional, buscamos descrever sucintamente a organização institucional e administrativa dos serviços de água e saneamento que prevalece hoje no país, incluindo os respectivos indicadores de cobertura, as demandas não atendidas e as necessidades de investimento, bem como a repartição do “mercado” entre operadores públicos e privados, sem deixar de recordar as origens históricas da situação atual. Na terceira, à luz de análises extraídas da literatura especializada, elencamos os principais riscos e oportunidades que podem surgir *a priori* do envolvimento privado na operação

* Uma versão deste trabalho foi apresentada no 2º Encontro Nacional da ANPPAS, realizado em Campinas, de 26 a 30 de maio de 2004

** Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCar.

*** Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCar.
Recebido em 03/04/2004 – Aceito em 09/08/2004.

destes serviços. Na quarta parte, apresentamos a metodologia e os resultados dos três estudos de caso realizados, cujas análises servem de base para as conclusões, recomendações e questões levantadas na parte final.

1. TRANSIÇÃO POLÍTICA E REORDENAMENTO INSTITUCIONAL: RUPTURA OU CONTINUIDADE ?

Como observou Vargas (2002), o modelo de organização e gerenciamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das cidades brasileiras, depois de passar por quase vinte anos de gestão centralizada durante o regime militar, cuja crise engendrou uma longa fase de indefinição da Política Nacional de Saneamento, vinha sendo paulatinamente reestruturado ao longo da última década, quando avançaram as políticas de descentralização, “privatização” e reordenamento do aparato jurídico e administrativo de regulação do setor. As mudanças em curso, que tiveram maior impulso sob o governo do presidente Cardoso, podiam ser caracterizadas, *grosso modo*, como a transição de um modelo de serviço público estatal centralizado para um modelo descentralizado e “flexível”, com prestadores públicos e privados disputando um mercado ao mesmo tempo “aberto” e “regulado”, tal como ocorrera noutros serviços industriais de utilidade pública neste período, refletindo o alinhamento inconsciente daquele governo com as teses neoliberais do chamado Consenso de Washington.

Porém, o ritmo lento e o alcance limitado das mudanças pró-mercado já ocorridas na área de saneamento, em comparação com a reestruturação dos setores de eletricidade e telefonia, refletem não apenas o ordenamento constitucional confuso prevaemente nesta matéria, que analisamos adiante, como também a forte resistência e mobilização de diversos segmentos opositores com interesses diretos ou indiretos na área: trabalhadores e dirigentes das companhias estaduais e dos serviços municipais de saneamento; lideranças de associações profissionais e técnicas ligadas a essa área; além de diversas entidades do chamado “terceiro setor” devotadas à defesa do meio ambiente, ao direito do consumidor e ao desenvolvimento social. Buscando apoio em forças políticas adversárias das propostas neoliberais (privatização de empresas e serviços públicos, desregulamentação e abertura da economia, etc.), tais segmentos se organizaram politicamente na Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSEA), criada em 1997, que tem se engajado, desde então, em inúmeras campanhas em prol de uma política nacional para o setor baseada na gestão pública do saneamento, concebido como atividade estratégica ao desenvolvimento nacional e direito social fundamental que o Estado tem o dever de assegurar a todo cidadão do país.

Contudo, apesar do movimento de resistência ao avanço da participação privada neste setor sair fortalecido com a eleição do presidente Lula, com alguns de seus líderes passando a ocupar posições-chave na Secretaria Nacional de Saneamento do novo Ministério das Cidades, isso não quer dizer que a “transição para o mercado regulado” tenha sido interrompida ou venha a ser totalmente revertida, uma vez que constrangimentos estruturais de caráter econômico e institucional examinados adiante

impedem a formulação de uma política nacional de saneamento plenamente integrada e dirigida pelo governo central que dependa exclusivamente de investimentos públicos. Mas, se há claros sinais de que essa transição está sendo refreada ou revista no âmbito do governo federal, que deixou de apoiar ativamente a privatização neste setor através de iniciativas como o Projeto de Lei 4147/01 (v. abaixo) ou empréstimos do BNDES e da Caixa Econômica para financiar concessionárias privadas e novos processos de concessão, há também evidências de posições divergentes a este respeito nesta esfera: o próprio presidente e a área econômica do governo Lula têm demonstrado ser favoráveis ao aumento da participação privada na área de infra-estrutura, incluindo saneamento, especialmente dentro do esquema de Parceria Público-Privada (PPP) cujo projeto de lei elaborado pelo Ministério do Planejamento se encontra em tramitação no Congresso Nacional.²

Porém, mais importante do que a existência de posições favoráveis ao aumento da participação privada na prestação dos serviços de saneamento no núcleo do governo, é a própria incapacidade de investimento na expansão deste setor demonstrada até o momento pela União que favorece o crescimento das concessões ao setor privado: por conta do compromisso fiscal assumido com o FMI de atingir um superávit primário equivalente a 4,25% do PIB nas contas públicas, cerca de metade dos R\$ 1,4 bilhão previstos para aplicar em obras de saneamento em 2003, incluindo recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União, permanecia contingenciada ao final de agosto.³ Ora, se é justamente na esfera da União que se encontra a principal fonte permanente de recursos para o setor, o FGTS (não obstante a enorme depreciação deste ativo nos últimos anos), a situação fiscal da maior parte dos Estados e municípios brasileiros é no mínimo semelhante, senão pior que a do governo federal, ao passo que a margem de manobra das três esferas foi substancialmente reduzida com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, parece improvável que o setor público possa garantir sozinho os recursos necessários para universalizar o atendimento da população urbana com serviços adequados de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo em vista os déficits de cobertura acumulados e as estimativas de investimentos para superá-los que examinamos a seguir.

2. SANEAMENTO NO BRASIL HOJE: BREVE PANORÂMICO DO SETOR

Apesar do saneamento ambiental poder ser visto como atividade estratégica para a melhoria da saúde pública e o desenvolvimento sócio-econômico do país, contribuindo não apenas para diminuir a incidência de doenças e as despesas com assistência médico-hospitalar, mas também para aumentar a renda e o emprego entre as populações de baixa renda, o investimento público neste setor sofreu um forte declínio a partir da década de 90, particularmente durante os dois mandatos do presidente Cardoso.⁴ A política de ajuste fiscal daquele governo, assim como a opção por uma estratégia privatizante de modernização deste setor, como parte de um projeto mais amplo de Reforma Gerencial do Estado (SILVA, 2002), levou à imposição de

restrições draconianas de endividamento às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento, que se viram impedidas de acessar os recursos do FGTS destinados ao setor, ao passo que os mesmos eram disponibilizados a algumas concessionárias privadas.⁵ Em consequência do declínio nos investimentos, o setor acumula déficits de atendimento importantes em diversas áreas.

2.1. Organização administrativa dos serviços

Embora quase 90% da população urbana do país já tenham acesso a água encanada, de acordo com dados do Censo 2000, cerca de 15 milhões de pessoas ainda estão desprovidas deste serviço nas cidades brasileiras. Trata-se basicamente de populações de baixa renda que moram em assentamentos irregulares concentrados na periferia das grandes cidades, capitais e metrópoles, ou espalhadas em diversos municípios pobres de pequeno porte no interior. Além da necessidade de estender esse serviço a tais populações, é preciso investir muito para melhorar a sua qualidade, que apresenta notáveis deficiências: de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo IBGE em 2000, cerca de 20% dos distritos abastecidos com água potável apresentavam intermitência no abastecimento, o que provoca riscos à saúde e contribui para a deterioração precoce das redes; por outro lado, segundo dados do SNIS,⁶ o índice médio de perdas de faturamento nos sistemas urbanos de água (vazamentos e fraudes) permaneceu em torno de 40% em 2001, o que expressa um padrão ineficiente e perdulário de uso de um recurso natural estratégico em desacordo com os princípios do desenvolvimento sustentável.

A situação é bem mais grave no que concerne ao esgotamento sanitário pois, de acordo com o Censo 2000, cerca de 63 milhões de brasileiros, ou 46% da população urbana, não possuem o domicílio conectado às redes coletoras de esgotos de nossas cidades. Aliás, conforme a PNSB 2000, cerca de metade dos municípios brasileiros sequer dispõem deste tipo de infra-estrutura. Por outro lado, de acordo com a mesma fonte, somente 35% dos esgotos coletados no país recebem algum tipo de tratamento, enquanto o restante é despejado *in natura* nos corpos d'água superficiais que banham o país.⁷

Face às deficiências apresentadas acima, o governo federal buscou estimar as necessidades de investimento para garantir a universalização de ambos serviços à população urbana, incluindo o tratamento de esgotos. Em estudo desenvolvido em 1997 no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (v. seção 2.2), o investimento total para atingir este objetivo foi estimado em R\$ 40 bilhões de reais, ou cerca de 4 bilhões por ano, no horizonte de uma década.⁸ Revendo estes números, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades estima que o investimento requerido envolveria aportes anuais da ordem de R\$ 6 bilhões ou 0,45% do PIB até o ano de 2020.

Ora, trata-se de um montante difícil de alcançar sem uma contribuição substancial, ainda que minoritária, de investimentos privados, uma vez que os investimentos do governo federal (recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União

e empréstimos do BNDES) dependeriam, segundo o próprio Ministério, de uma taxa de crescimento da economia de 4% ao ano, enquanto outras fontes de financiamento público, como receita tarifária de companhias estaduais e prestadores municipais, orçamento de Estados e municípios, e cobrança pelo uso da água, parecem ainda mais incertas: a maior parte dos Estados e municípios brasileiros enfrenta dificuldades fiscais e restrições na capacidade de endividamento; a cobrança pelo uso da água é muito incipiente no país e ainda depende de regulamentação legal em diversos Estados, onde enfrenta forte resistência de agricultores e outros usuários; enfim, conforme o SNIS, apenas nove, entre as 26 empresas estaduais de saneamento que respondem conjuntamente por cerca de 80% dos investimentos no setor, apresentaram receitas superiores às despesas em 2001 (SEDU, 2002). Ademais, raramente o investimento público neste setor ultrapassou a média anual de 0,3% do PIB, sequer durante os anos 70, no auge do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento, abordado no próximo item), tendo permanecido em R\$ 2,8 bilhões na média dos últimos quatro anos.⁹

Voltando à organização administrativa do setor, por razões históricas examinadas na próxima seção, a oferta de serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é nitidamente dominada por prestadores públicos, especialmente as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), seguidas de longe por autarquias, departamentos e empresas municipais. Criadas em todos os Estados do país, bem como no Distrito Federal, sob os auspícios do PLANASA, as CESBs são hoje responsáveis pelo abastecimento de água de quase 70% dos municípios brasileiros (3.892 cidades) que representam 75% da população urbana.¹⁰ Quanto ao esgotamento sanitário, as CESBs respondem pelo atendimento de apenas 802 municípios (14,4% do total) que, abrangendo cidades de grande e médio porte, concentram cerca de 51% da população urbana do país.

Por outro lado, entidades pertencentes à administração direta ou indireta dos municípios são responsáveis pelo abastecimento de água de quase 30% dos municípios brasileiros (1607 cidades, concentradas sobretudo nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), as quais representam cerca de 21% da população urbana do país, ao passo que respondem pela coleta de esgotos de 4.715 municípios, representando cerca de 45% da população urbana brasileira.¹¹ Cabe observar que, neste conjunto, de acordo com Parlatore (2000), cerca de 300 municípios menores e mais pobres, concentrados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, têm seus serviços geridos com algum tipo de assistência da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), subordinada ao Ministério da Saúde.

Por fim, de acordo com dados fornecidos pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgotos (ABCON), 50 municípios do país já delegaram a prestação de seus serviços de água e esgotos a concessionárias privadas, as quais atendem a aproximadamente cinco milhões de brasileiros ou cerca de 4% da população urbana do país. Embora se concentre na região sudeste, especialmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, esse conjunto de “concessões plenas” (i.e.: abrangendo os serviços de água e esgotos) inclui cidades de todas as demais regiões, exceto o nordeste, e envolve não somente municípios de

médio porte (a maioria), mas também algumas cidades pequenas e grandes, além de duas capitais de Estado: Manaus (AM) e Campo Grande (MS).¹² Ao lado dessas concessões plenas, há ainda algumas dezenas de municípios que optaram por delegar apenas um dos serviços, água ou esgotos, ao setor privado (concessões parciais), e um número menor de contratos de permissão envolvendo operações parciais, como a construção e operação temporária de estações de tratamento de água ou de esgotos por empresas privadas, cuja remuneração é paga pelo poder público (leia-se contribuinte), não pelo usuário, segundo o esquema conhecido como BOT (*Build, Operate and Transfer*) na literatura internacional.¹³

Dentro do panorama traçado acima, percebe-se que a participação privada na prestação dos serviços de saneamento básico é ainda bastante restrita, o que contrasta muito com o potencial do nosso mercado para a chamada “indústria da água”. Afinal, considerando o tamanho e a concentração da população brasileira nas cidades, a magnitude dos déficits de atendimento, o baixo desempenho operacional de boa parte dos operadores estaduais e municipais, e as limitações do investimento público, o Brasil representa um imenso mercado para as companhias transnacionais que atuam na área de saneamento e serviços urbanos. Aliás, multinacionais francesas, norte-americanas e da península ibérica já estão prestando serviços de saneamento entre nós, através de consórcios com empresas nacionais, enquanto companhias inglesas, como a Thames Water, já abriram escritório no país para estudar e disputar nosso mercado.¹⁴ O que explica a fraca participação de concessionárias privadas, sejam de capital nacional ou estrangeiro, na prestação de serviços neste setor, não é tanto a resistência política organizada das corporações envolvidas e seus aliados na sociedade civil, mas principalmente alguns obstáculos jurídico-legais presentes no seu ordenamento institucional, que examinamos a seguir.

2.2. Reordenamento institucional do setor: avanços e recuos

A atual organização administrativa do setor, na qual predominam as concessionárias estaduais de saneamento, tem suas raízes no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), lançado pelo governo federal em 1971. Este plano, que vigorou até meados dos anos 80 (mas só foi formalmente extinto em 1992), rompeu com a tradição municipalista neste setor, utilizando-se de medidas autoritárias para retirar prerrogativas municipais nesta matéria e concentrar decisões estratégicas (planejamento, financiamento, política tarifária) na esfera federal, enquanto forçava a transferência da gestão dos serviços a concessionárias públicas de direito privado criadas em cada Estado.

O caráter autoritário dessa política se revelava em duas medidas principais: por um lado, os contratos de concessão típicos do PLANASA implicavam que o município signatário renunciasse às suas prerrogativas de poder concedente dos serviços, notadamente na fixação e reajuste de tarifas; por outro, o município que não assinasse tais contratos com as concessionárias estaduais era excluído do Sistema Financeiro de Saneamento, criado em 1968 no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH),

que passou a concentrar quase a totalidade dos recursos financeiros da União, dos Estados e de empréstimos internacionais destinados ao setor, especialmente os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Embora o PLANASA tenha obtido a adesão de mais de dois terços dos municípios brasileiros, e se mostrado bem sucedido na ampliação da cobertura dos serviços, especialmente o abastecimento de água, adotando uma política tarifária ao mesmo tempo “realista” e redistributiva, o sistema entrou em colapso em 1986, sob o impacto da recessão, da inadimplência dos mutuários e do alto grau de endividamento das empresas de saneamento, que levaram à falência o BNH, cujas funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento (mas não as de órgão regulador da política setorial) foram transferidas à Caixa Econômica Federal.¹⁵

O colapso do sistema PLANASA gerou uma crise institucional e financeira no setor de saneamento que coincidia com o avanço da redemocratização. Neste contexto, as entidades representativas dos organismos e profissionais do setor, como a ASSEMAE, a AESBE e a ABES,¹⁶ entre outras, passaram a debater entre si, e a discutir com a sociedade e o governo federal, a criação de um novo modelo de organização institucional para o saneamento urbano. No novo quadro institucional que se desenhou a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, marcado pela descentralização político-administrativa e fiscal, o governo federal demonstrava uma nova disposição a buscar modelos gerenciais inovadores, visando descentralizar e ao mesmo tempo integrar o planejamento, o financiamento e a implementação de políticas públicas estratégicas nas três esferas de governo. Assim, a **descentralização**, a **“flexibilização” institucional** e a **desregulamentação**, que implicam a abertura do setor a prestadores de serviço diversificados (empresas privadas, consórcios intermunicipais ou cooperativas, ao lado das CESBs e autarquias municipais), destacaram-se como diretrizes básicas reiteradas nas propostas para uma nova Política Nacional de Saneamento emanadas do governo federal a partir de 1990.¹⁷ Mas, com exceção de algumas iniciativas descentralizantes de caráter democrático envolvendo decisões de política tarifária e alocação de recursos do FGTS, foi preciso esperar o governo Cardoso para que tais diretrizes ganhassem contornos de um projeto mais amplo de reordenamento institucional do setor.

Além do veto integral ao projeto de lei 199/93, que propunha um novo modelo para a Política Nacional de Saneamento apoiado por diversas entidades do setor, logo no início de seu primeiro mandato, duas iniciativas do governo Cardoso merecem destaque nesta área. A primeira foi a aprovação da lei nº 8.987, em 13/02/95, dita Lei de Concessões, que regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal, dispondo sobre a prestação de serviços públicos em regime de concessão e permissão. Nascida de um projeto de lei de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso cuja tramitação no Congresso iniciou-se em 1990, esta lei passou a regulamentar a concessão de serviços públicos dentro do novo espírito de equilíbrio de direitos e deveres entre concedente e concessionário estabelecido na Constituição, abrindo caminho para a participação de operadoras privadas no setor.

Por outro lado, coube ao governo Cardoso dinamizar a componente institucional do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), idealizado

no governo Collor e iniciado somente no governo Itamar Franco. As propostas de reordenamento institucional do setor emanadas do PMSS, consubstanciadas nos 16 volumes da série Modernização do Setor Saneamento, coordenada pelo IPEA, orientaram-se para a meta de universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário até 2010, com base em investimentos estimados na época em R\$ 40 bilhões. A estratégia para alcançá-la repousaria sobre o aumento do investimento privado e da eficiência global do setor, mediante a ampliação das concessões ao capital privado, novas regras contratuais e mecanismos concorrenciais de mercado. Para viabilizar essa estratégia, deveria ser criado um novo marco regulatório para o setor, baseado na separação de funções entre entidades reguladoras (necessariamente públicas) e prestadoras de serviços (preferencialmente privadas). Além disso, o novo marco regulatório precisaria regulamentar a questão da titularidade dos *serviços de interesse comum* (i.e.: a definição de quem é o poder concedente, o Estado ou os municípios) nas aglomerações metropolitanas para viabilizar a privatização das companhias estaduais.

De fato, as tentativas dos governos estaduais (apoiados ou induzidos pelo governo federal) de privatizar as respectivas concessionárias de saneamento no Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Amazonas, durante o governo Cardoso, foram impedidas pela impossibilidade de se transferir as concessões dos serviços municipais que detinham nestes Estados aos investidores privados sem prévia autorização e compensações aos municípios concedentes. Porém, a questão da competência municipal neste setor é controversa. Segundo uma interpretação rejeitada por diversas entidades do setor, ao contrário das Cartas precedentes, a Constituição Federal promulgada em 1988 enquadra o saneamento básico como um setor em que prevalecem “competências comuns” ou “supletivas” entre os três níveis de governo da federação. Não haveria na lei fundamental atribuição explícita de competência ao município para implementação de programas e ações de saneamento básico, **exceto** nos casos em que os serviços se caracterizam como “de interesse local.” Na realidade, a Constituição (art. 23, Inciso IX, parágrafo único) prevê que haja cooperação entre as três esferas de governo neste campo, a qual deverá ser orientada por normas estabelecidas em Lei Complementar.

Assim, diante de acirradas disputas judiciais em torno da titularidade dos serviços, envolvendo processos de municipalização ou privatização do setor, especialmente nas capitais e regiões metropolitanas, foram elaboradas diversas propostas e projetos de lei visando regulamentar a cooperação intergovernamental em saneamento urbano no país, cada qual refletindo projetos e interesses divergentes de segmentos distintos.¹⁹ A última versão, patrocinada pelo governo federal, foi o PL 4147 de 2001 que, além de transferir o poder concedente aos Estados nas regiões metropolitanas,²⁰ proibia a concessão onerosa dos serviços (em que o concessionário paga ao concedente uma taxa pelo direito de explorar os serviços), criava um fundo de universalização composto por 3% da receita das concessionárias, e uma taxa de regulação a ser recolhida à Agência Nacional de Águas, que passaria a credenciar entidades estaduais e municipais de regulação. Como se sabe, numa das primeiras medidas de seu gabinete,

o Ministro das Cidades, Olívio Dutra, determinou a retirada deste projeto de lei do Congresso. Portanto, a questão da titularidade sobre os serviços de saneamento nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas continua sem regulamentação definitiva, dificultando a privatização das companhias estaduais.

Todavia, a privatização tende a avançar por outra via: a “municipalização”. Não se trata simplesmente da possibilidade de que ocorram novas concessões ao setor privado na esfera dos municípios que jamais aderiram ao PLANASA, mas antes de uma tendência à retomada dos serviços pelos municípios descontentes com a concessão, seja para administrá-los diretamente, seja para renegociar a concessão com outros operadores, na medida que o prazo fixado para as concessões (geralmente, 20 a 30 anos) já chegou ou se aproxima do fim em grande parte dos municípios do país.²¹

De qualquer modo, como observa Vargas (2002), a municipalização tanto pode estar “a serviço da privatização” quanto, ao contrário, “ser parte de uma estratégia para combatê-la”; pode ainda “ter como objetivos e motivação a melhoria da qualidade dos serviços e uma melhor articulação do setor com a política municipal de desenvolvimento urbano.” Ademais, completa, “mesmo que o processo não chegue às vias de fato, pode ser um caminho para forçar uma revisão da relação entre poder concedente e concessionárias estaduais em bases mais democráticas, transparentes e equilibradas...” (p. 131)

3. RISCOS E OPORTUNIDADES DO ENVOLVIMENTO PRIVADO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

As considerações acima sobre a organização administrativa e institucional do saneamento na atual conjuntura política e econômica indicam que o envolvimento privado na prestação dos serviços de água e esgotos tende a continuar crescendo em nosso país, por mais que o processo venha a ser desacelerado pela retirada de incentivos por parte do governo central e a indefinição do marco regulatório do setor. Diante disso, pergunta-se: Quais seriam os riscos e as oportunidades contidos nessa tendência a um aumento gradativo e pulverizado da participação de operadores privados neste setor?

Começando pelas oportunidades, a possibilidade de atrair capital privado para investir na melhoria e ampliação da infra-estrutura, numa época de recursos públicos escassos e comprometidos com o pagamento de dívidas, é sem dúvida a principal vantagem potencial da concessão dos serviços a companhias privadas nacionais ou estrangeiras. Para assegurar que este objetivo seja cumprido satisfatoriamente, no entanto, é preciso contar com um aparato regulatório consistente, envolvendo contratos de concessão equilibrados, nos quais os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária sejam plenamente assegurados, nos moldes do que prevê a Lei de Concessões, além de entidades reguladoras dotadas de qualificação técnica e de autonomia decisória e financeira para fiscalizar o seu cumprimento. Resta saber se estas condições estão sendo ou não asseguradas nas concessões que vêm sendo realizadas pulverizadamente no país.

Além do investimento, outra vantagem de uma ampliação da participação privada na prestação dos serviços de saneamento bastante citada na literatura diz respeito ao aumento da eficiência global do setor que seria incentivada pelo aumento da competição entre operadores públicos e privados. Tal argumento aparece não apenas em bastiões do Consenso de Washington, como publicações do Banco Mundial e o semanário britânico *The Economist* (2003), sob a forma de um discurso cifrado a respeito das virtudes do mercado e das “falhas de governo” (a interferência política e o *rent seeking* corporativista que caracterizariam a gestão dos operadores públicos dos países em desenvolvimento), mas também em estudos menos comprometidos com o fundamentalismo de mercado que apresentam evidências empíricas da baixa eficiência destes operadores (PMSS,1997).²² Neste caso, uma participação de companhias privadas transnacionais no contexto brasileiro, ainda que minoritária diante das enormes disparidades sociais e regionais do país, é vista como vantajosa por incentivar a busca de maior eficiência e competitividade por parte das CESBs, além de possibilitar transferência de tecnologia avançada para o setor.

A literatura especializada também aponta vários riscos potenciais do crescente envolvimento privado na prestação de serviços de água e esgotamento sanitário. Silva e Britto (2002), por exemplo, tecem as seguintes considerações a este respeito:

- ‘ a regulação política do saneamento deixaria de ser baseada na lógica dos direitos sociais, mas antes subordinada à lógica econômica do mercado. Os principais prejudicados seriam as populações mais pobres que vivem em favelas e assentamentos urbanos irregulares nas periferias das cidades, cuja exclusão seria mantida ou aprofundada, na medida que o atendimento a essas áreas demanda complexas intervenções integradas nos planos urbanístico e social, que fogem à capacidade gerencial e aos interesses do setor privado;
- ‘ é imperativa a necessidade de regulação deste setor, não apenas por ser essencial à saúde pública e à qualidade do meio ambiente, mas também por envolver serviços prestados em regime de monopólio. A regulação seria imprescindível para garantir a permanente expansão, melhoria e universalização dos serviços, bem como para evitar preços abusivos e a exclusão das camadas de baixa renda;
- ‘ a ênfase na prestação privada dos serviços através de novas concessões poderia resultar no aviltamento da noção de saneamento ambiental, agravando a falta de integração entre as infra-estruturas e os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, especialmente nas áreas pobres e desprovidas destes equipamentos e serviços.

Além das considerações acima, uma ênfase acentuada na prestação privada levaria a uma fragmentação da oferta de serviços outrora integrados em sistemas mais abrangentes, que garantiam a viabilidade econômica dos sistemas menores e o acesso da população de baixa renda através de subsídio cruzado e tarifação progressiva ou social. Haveria, portanto, um risco de *dumping* social que se associa ao interesse exclusivo do capital privado pelas regiões e segmentos mais rentáveis (*cherry picking*), deixando para os governos o ônus de arcarem sozinhos com o atendimento das áreas e populações mais pobres.²³

Outro risco mais amplo citado na literatura é a possibilidade de captura do regulador pelo regulado, devido à assimetria de poder e informação que resulta de concessões de serviços municipais a grandes corporações transnacionais, as quais agem orientadas por comportamento estratégico destinado a privilegiar os interesses dos acionistas em detrimento dos interesses dos usuários e do poder público. Esse risco favoreceria a manipulação de informações contábeis e renegociações contratuais visando obter lucros e aumentos tarifários excedentes, ou ainda a renovação automática das concessões, através de esquemas fraudulentos e/ou corrupção ativa de funcionários e autoridades públicas, como ocorreu em Grenoble, na França (HALL, 2001).

Contudo, não se pode prever um comportamento padrão *a priori* dos operadores privados em nenhum dos aspectos citados, até porque sua atuação depende de outros fatores como a qualidade da legislação que enquadra a concessão, do contrato, da autonomia e independência das entidades reguladoras e, sobretudo, do capital social presente no município ou região na forma de entidades da sociedade civil mobilizadas para exigir transparência na administração dos assuntos de interesse público (FARINA, AZEVEDO & PICCHETTI, 1997). Assim, nada impede *a priori* que operadores privados possam atuar de forma articulada com as prefeituras e entidades comunitárias em intervenções urbanas integradas, visando atender populações desfavorecidas em áreas de sub-habitação;²⁴ a necessidade de regulação e as assimetrias de informação e poder entre reguladores e regulados não são menos importantes em relação aos operadores públicos,²⁵ da mesma forma que as dificuldades de integração entre as infra-estruturas e serviços de saneamento ambiental; enfim, a gestão pública não é menos sujeita à corrupção, e nem toda concessão ao setor privado implica necessariamente aumentos extraordinários de tarifas ou o fim de subsídios cruzados. Há evidências empíricas contraditórias de todos estes aspectos, podendo ser citados casos de fracasso e sucesso tanto da gestão pública quanto da gestão privada em cada um deles. Daí a necessidade de estudos de caso para verificar as condições que favorecem ou não a prestação adequada de serviços públicos por operadores privados, especialmente no campo do saneamento.

4. A EXPERIÊNCIA DOS ESTUDOS DE CASO: PRINCIPAIS RESULTADOS²⁶

Nossa pesquisa desenvolveu-se entre meados de 2001 e meados de 2003, envolvendo a coleta de dados e informações sobre diversos aspectos dos serviços de saneamento e a política de desenvolvimento urbano dos municípios envolvidos nas três concessões, incluindo diversas fontes (IBGE, SNIS, Imprensa e buscas na internet), além de entrevistas com representantes dos principais atores com atuação neste campo, como dirigentes das concessionárias privadas, organismos municipais do executivo e do legislativo, entidades reguladoras independentes ou ligadas às respectivas prefeituras, e representantes de ONGs atuantes nas áreas social e ambiental. Também foram analisados os respectivos editais de licitação, leis de autorização e contratos de concessão, além de outros documentos oficiais referentes a cada caso. Nossa análise

procurou dar conta das consequências de cada uma das concessões estudadas sobre a qualidade, o alcance social, os custos e o impacto ambiental dos serviços, além de refletir sobre os mecanismos de regulação cunhados para fiscalizar a prestação dos serviços e cumprimento dos contratos. Procuramos a seguir apresentar uma síntese dos principais resultados da pesquisa.

4.1. A concessão dos serviços de água e esgotos de Limeira (SP)

Foi em Limeira que ocorreu a primeira “concessão plena” de uma cidade de médio porte (cerca de 250 mil habitantes) registrada no país. Os serviços de água e esgotos da cidade foram concedidos por um período de 30 anos a um consórcio formado pela construtora Odebrecht (50%) e a companhia Suez Lyonnaise des Eaux (50%), a empresa Águas de Limeira, que venceu a licitação e assinou contrato com a prefeitura em junho de 1995. O principal critério de seleção entre os concorrentes, além da capacidade técnica, foi o da menor tarifa, não havendo cobrança de direitos de exploração no contrato (concessão não onerosa). A empresa vencedora passaria a explorar os serviços sem qualquer despesa inicial, uma vez que a prefeitura assumiria as dívidas contratuais e o passivo trabalhista do antigo SAAE,²⁷ transformando-o em órgão fiscalizador, com corpo de funcionários drasticamente reduzido. Em contrapartida, foram previstas obrigações de resultado aparentemente abrangentes para os primeiros cinco anos do contrato (ampliação da cobertura de água e esgotos para 95% e 80% da população urbana, respectivamente; incremento de 25% na produção de água; índice de micromedição superior a 90%; ampliação de reservatórios; redução no índice de perdas; obras diversas de tratamento de esgotos; etc.), além de metas de investimento elevadas, totalizando R\$ 98,4 milhões até 2025. Em contrapartida, o valor global do contrato, como projeção de receitas ao longo do período de concessão, foi estimado em R\$ 495,5 milhões.²⁸ Porém, as expectativas de ambas as partes seriam frustradas por disputas judiciais em torno da legalidade do contrato.

A concessão foi pouco debatida com as lideranças locais, que colocaram em dúvida o princípio da concessão não onerosa e a assunção do passivo trabalhista do antigo SAAE pela prefeitura. A própria lei de autorização foi irregularmente votada em regime de urgência na Câmara Municipal. Além disso, o contrato foi firmado sem que fosse apresentada um lista dos bens reversíveis ao município após o término da concessão. Neste contexto, pouco depois da companhia ter assumido a operação dos serviços, o Ministério Público Estadual, acionado por vereadores da oposição, entrou com uma Ação Civil Pública na Justiça, questionando a legalidade do contrato e da lei autorizativa. Com o contrato *sub judice*, foram suspensas as autorizações para reajuste nas tarifas, que permaneceram “congeladas” durante mais de cinco anos. Em resposta a essa situação, a Águas de Limeira deixou de realizar investimentos programados, e entrou na Justiça com uma ação ordinária, reivindicando a atualização tarifária, prevista no contrato. Em janeiro de 2000, numa decisão de primeira instância, a Justiça deu ganho de causa ao Ministério Público, determinando a **anulação da concessão**. Meses depois, era a vez da Águas de Limeira obter ganho de causa no STJ, que concedeu-lhe, através de liminar, o direito de atualizar as tarifas imediatamente.

Sob tais circunstâncias, a prefeitura e a empresa passaram a negociar uma revisão do contrato que seria concluída somente em janeiro de 2001.²⁹ Os termos do acordo firmado entre as partes autorizou a Águas de Limeira a reajustar suas tarifas em 63%, aplicados em três parcelas. Em troca, a concessionária assumiu parte da dívida do antigo SAAE (20 milhões de um total de R\$ 64 milhões), além do compromisso de repassar à autarquia municipal 9,5% da receita líquida dos serviços. Este repasse, da ordem de R\$250 mil por mês, seria suficiente para cobrir integralmente os custos de manutenção da autarquia, incluindo o pagamento de ex-funcionários aposentados. Além da garantia de reajuste tarifário anual, a empresa conseguiu estender o prazo de implementação das obras programadas. Terá de investir R\$ 50 milhões em obras até 2009, especialmente na área de tratamento de esgotos, a mais deficiente do município.³⁰ A prefeitura ainda obteve da empresa a criação de uma “tarifa popular”, que beneficiaria até 5 mil famílias carentes com uma redução de 50% na conta.

A pesquisa demonstrou que, além de suspeitas de corrupção e favorecimento do consórcio vencedor, houve manipulação de informações durante o processo licitatório e depois da concessão, incluindo aspectos como metas de atendimento e investimentos realizados: enquanto as primeiras já haviam sido alcançadas no município antes mesmo da concessão, parte dos últimos também fora realizada anteriormente pelo próprio SAAE ou por empresas contratadas por esta autarquia ligadas ao grupo do futuro consórcio vencedor.

Por outro lado, se não houve aumentos tarifários substanciais em relação à inflação, acumulada depois do acordo mencionado, o alcance da tarifa social revelou-se bastante limitado face às condições sociais do município,³¹ até porque houve aumentos substanciais nas taxas cobradas para ligação domiciliar às redes de água e esgotos logo após a concessão.

Portanto, a única melhoria substancial na qualidade do serviço que deve resultar da privatização diz respeito às obras de conclusão e ampliação da Estação de Tratamento de Esgotos do Ribeirão Tatu, que deverá tratar 80% dos esgotos urbanos do município até o final de 2004, cuja construção também foi iniciada antes da concessão, mas esteve paralisada pela incapacidade de investimento do antigo SAAE, dado o elevado nível de endividamento daquela autarquia municipal.

4.2. A concessão na escala micro-regional: o caso da Prolagos

A concessão envolvendo a companhia Prolagos apresenta diversos aspectos originais e relevantes para o tema da privatização/regulação do setor de saneamento, a começar pelas características da concessionária: trata-se de empresa controlada 100% pelo grupo Águas de Portugal, que se caracteriza como um conglomerado de “empresas privadas de capital público”³² controlado pelo Estado português. Por outro lado, é uma das únicas concessões multi-municipais do país na qual o poder concedente foi compartilhado entre os cinco municípios envolvidos (Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio, Iguaba e São Pedro da Aldeia) e o Estado do Rio de Janeiro, revelando que o conflito sobre a titularidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas

interdependentes (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões) pode ser equacionado através de soluções negociadas e cooperação intergovernamental. Enfim, a concessão é regulada e fiscalizada por uma agência reguladora estadual multi-setorial, a ASEP, dotada de um grau relativamente elevado de autonomia financeira e decisória, além de independência em relação aos poderes concedentes e às concessionárias.

A concessão da Prolagos faz parte de um processo mais amplo de privatização do saneamento na chamada Região dos Lagos fluminense, que envolveu oito municípios previamente atendidos pela concessionária estadual do Rio de Janeiro, a CEDAE, através de um sistema integrado de abastecimento de água, tendo a represa de Juturnaíba como manancial único. Trata-se de uma região turística cuja população residente totalizava pouco mais de 400 mil habitantes em 2000, de acordo com o censo do IBGE, mas cuja demanda de água quase triplica no verão dado o elevado afluxo de turistas e de pessoas domiciliadas noutros municípios que aí possuem residências secundárias.

Diante da má qualidade dos serviços, com racionamento de água e rede de esgotos praticamente inexistente, devido à falta de investimentos da CEDAE, que apresentava prejuízos na região, os oito municípios, juntamente com o Estado, firmaram em meados de 1996 um convênio para preparar a concessão dos serviços de saneamento dos oito municípios à iniciativa privada, com apoio da própria CEDAE. Conforme este convênio, posteriormente reforçado pela criação da micro-região dos Lagos, coube ao Estado preparar o edital e conduzir o processo licitatório, com participação assegurada aos municípios em todas as etapas. A região foi dividida em duas áreas de concessão: a área 1, que viria a ser atendida pela Prolagos, abrangendo os cinco municípios mencionados, cuja população atingia quase 250 mil habitantes em 2000; e a área 2, envolvendo os municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim, com pouco mais de 150 mil habitantes no mesmo período, cujos serviços foram concedidos em 1998 ao mesmo consórcio formado por empresas nacionais que venceu a licitação em Niterói.

Através de contrato firmado em abril de 1998 entre a Prolagos, o governo estadual e os municípios envolvidos, a empresa assumiu a concessão dos serviços de produção e distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos da área urbana de Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Arraial do Cabo (somente água) por um período de 25 anos. Tratando-se de uma concessão onerosa precedida de obras públicas, o principal critério para selecionar o vencedor da licitação foi o da maior oferta a ser paga pelo direito de exploração dos serviços (outorga). O valor da outorga atingiu o montante de R\$ 34,3 milhões de reais, cujo pagamento foi escalonado da seguinte maneira: dois milhões de reais pagos a vista ao Estado, na data em que a nova concessionária assumiu a operação dos serviços, acrescidos de 24 parcelas anuais de R\$1.346.800,00. Destas parcelas, cujo valor é reajustado anualmente junto com as tarifas, metade fica com o Estado, enquanto a outra metade é dividida com os municípios, proporcionalmente à população de cada um.

O edital de licitação previu um conjunto abrangente de obras e serviços a serem realizados pela nova concessionária ao longo da concessão, especialmente nos

primeiros anos. Para o abastecimento de água, a lista incluía a implantação de um novo sistema produtor (captação, adutoras, estação elevatória e estação de tratamento); construção de novos reservatórios; ampliação e substituição da rede distribuidora; implantação de novas ligações e de sistemas de micro e macro-medição. Para o esgotamento sanitário, além da implantação e substituição da rede coletora, incluindo novas ligações e estações elevatórias, o edital previu a construção de estações de tratamento em todos os municípios.

De acordo com o edital, “por razões de ordem econômica”, caberia à concessionária atingir, ao longo do período de concessão, as “metas mínimas de atendimento às populações residente e flutuante” estabelecidas no quadro abaixo:

Metas Contratuais de Atendimento da Prolagos fixadas no Edital de Licitação

Ano	Sistema de Água	Sistema de Esgotos
03	80%	30%
08	83%	40%
10	85%	50%
13	85%	65%
15	90%	70%

Conforme especificado no edital, as metas mínimas acima deverão ser atingidas “nos períodos de pico da demanda”, enquanto a área de atendimento da concessão ficaria limitada à cota 90, ou seja, a população residente em áreas urbanas situadas acima de 90 metros de altitude não precisaria ser atendida pela concessionária.

Para financiar o conjunto das obras e serviços necessários ao cumprimento das metas do edital, foram previstos investimentos da ordem de R\$ 160 milhões ao longo da concessão, dos quais cerca de 90% seriam concentrados nos primeiros cinco anos de vigência desta. Calculado como uma projeção das receitas a serem auferidas ao longo da concessão, o valor global do contrato foi estimado em R\$ 667 milhões no edital.

Passados cinco anos do início da concessão, o balanço desta não é dos mais favoráveis, quando se considera que as metas de atendimento, seja para água ou para esgotos, não foram plenamente cumpridas dentro dos prazos estabelecidos. Porém, a produção de água foi ampliada em 120% ao final dos primeiros seis meses de concessão, enquanto os investimentos em esgotamento sanitário foram antecipados, de modo que as estações de tratamento já se encontram em construção ou prestes a serem inauguradas em todos os municípios. Além disso, a concessionária foi devidamente multada pela agência reguladora, que intermediou a negociação de uma revisão contratual equilibrada com o poder concedente, na qual evitou-se aumentos significativos de tarifa, compensando antecipações de investimentos e outros aumentos de custos devidos a alterações contratuais determinadas pela agência com descontos na taxa de outorga.

Portanto, em que pesem as deficiências do contrato e o “tamanho do abacaxi” encontrado nesta concessão (problemas estruturais de rentabilidade, altos índices de inadimplência e roubo de água), podemos dizer que a nova concessionária tem exibido um desempenho favorável, especialmente quando comparado ao desempenho prévio da CEDAE na região. Todavia, é preocupante a ausência por parte da empresa de qualquer tipo de atuação voltada para garantir o acesso das populações de baixa renda aos serviços (tarifa social, descontos nas taxas de ligação, uso de tecnologia apropriada, intervenções integradas com as prefeituras, etc.), as quais vêm aumentando a um ritmo bastante acelerado na região via migrações e assentamentos irregulares fora da área urbana.

4.3. A concessão dos serviços de água e esgotos de Niterói

Contando com uma população de cerca de 460 mil habitantes em 2000, o município de Niterói, situado na ponta direita da entrada da Baía de Guanabara, decidiu conceder os serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos da cidade à iniciativa privada em 1997, contra a vontade do governo estadual e da CEDAE, cujo contrato de concessão vencera em 1992 e havia sido prorrogado diversas vezes até então. O que motivou a nova concessão foi a ausência de investimentos da concessionária estadual nos bairros populares e de classe média da região oceânica que, constituindo a área de expansão da cidade, sequer dispunham de redes de água e esgotos, além da expectativa de melhorar a qualidade dos serviços, comprometida pela irregularidade do abastecimento de água nas regiões atendidas e a incipiência do tratamento de esgotos.

Assim, os referidos serviços foram concedidos por 30 anos à cia. Águas de Niterói, formada por um consórcio de empresas nacionais de engenharia e construção, que venceu a licitação com base na menor tarifa e melhor proposta técnica (concessão não onerosa), assinando contrato com a prefeitura em outubro de 1997. Porém, a nova concessionária só assumiria a operação dos serviços dois anos depois, devido a uma longa disputa judicial com a CEDAE em torno da titularidade dos serviços e do preço a ser pago à companhia estadual pela água tratada que fornece ao município através do sistema Imunana-Laranjal.³³

Prevendo metas de atendimento elevadas, face às condições de partida (fornecimento regular de água a 90% da população, incluídos todos os bairros, no prazo máximo de 36 meses; coleta e tratamento de esgotos de 60% da população, nas mesmas condições; 90% de coleta e tratamento de esgotos em sete anos), além de outras obrigações de resultados, o contrato, cujo valor total foi estimado em R\$ 1,65 bilhão, envolve investimentos orçados em cerca de R\$ 200 milhões ao longo da concessão, dos quais cerca de 60% teriam de ser investidos nos três primeiros anos de vigência desta.³⁴

Após quatro anos de concessão à iniciativa privada, o balanço desta é globalmente positivo, seja em termos de desempenho operacional e investimentos, seja no que se refere ao diálogo/negociação com o poder concedente, especialmente

quando comparado ao desempenho prévio da CEDAE no município. A cia. Águas de Niterói vem cumprindo as principais metas operacionais e de investimentos previstas no contrato, cujo cronograma foi antecipado mediante negociações com a prefeitura, tendo ultrapassado as metas de atendimento referentes à distribuição de água. Também merece destaque a performance da empresa no tratamento de esgotos pois, apesar do atraso na conclusão da ETE Toque-Toque, a concessionária assumiu por conta própria a conclusão das obras de ampliação da ETE de Icaraí,³⁵ construiu a primeira estação de tratamento de esgotos de nível terciário do Estado do Rio em Camboinhas e está construindo outra semelhante em Piratininga. Tais obras deverão contribuir significativamente para a despoluição da Baía da Guanabara e a recuperação da qualidade da água das lagoas de Piratininga e Itaipu.

A eficácia ou alcance social dos serviços também melhorou com a concessão à iniciativa privada, pois as redes de água e esgotos foram estendidas não apenas aos bairros de classe média da região oceânica, mas também às periferias pobres do município, através de arranjos negociados com as associações de moradores de favelas e assentamentos populares através de um Programa de Parceria Comunitária. Além disso, a adoção de uma tarifa social (com descontos), não prevista no contrato, parece contribuir para garantir a permanência deste acesso entre os mais pobres.

Quanto aos aspectos problemáticos da concessão, cabe mencionar o déficit de regulação e transparência que deixa dúvidas sobre aspectos importantes do contrato, como a fórmula que estabelece o equilíbrio econômico-financeiro deste e a margem de lucro da concessionária, além do preço pago à CEDAE pela compra de água por atacado, cujo valor, supostamente subsidiado, está sendo questionado na justiça pela companhia estadual.

5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Para encerrar este artigo, cumpre fazer um balanço geral das lições que podemos extrair de nossos três estudos de caso, buscando analisar as conseqüências da concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário a operadores privados, no seu respectivo contexto, não apenas sobre a sustentabilidade econômica, social e ambiental destes serviços, mas também sobre a dimensão político-institucional que envolve a regulação pública e o controle social sobre o setor. Não se trata apenas de recapitular as conclusões parciais de cada estudo de caso, cujas características essenciais são resumidas na tabela 1 anexa, mas de tecer considerações gerais sobre o significado mais amplo das experiências analisadas na conjuntura atual deste setor no Brasil e nos países em desenvolvimento, em geral.

Com relação à dimensão econômico-financeira, podemos dizer que, nos três casos analisados, a “privatização” revelou-se uma alternativa para alavancar investimentos na expansão e/ou melhoria dos serviços. Mas há diferenças importantes entre eles.

Em Limeira os índices de atendimento, tanto para água como para esgotos, já eram mais elevados do que as metas previstas no contrato, mas a autarquia municipal

que se encarregava destes serviços estava excessivamente endividada e não dispunha de recursos para investir no tratamento das águas servidas da cidade, que era praticamente inexistente. Embora boa parte da construção da Estação de Tratamento de Esgotos do Tatu tenha sido financiada pela indústria local, antes da privatização ocorrida em 1995, coube à concessionária privada aportar investimentos para terminá-la e realizar as obras complementares, visando tratar a totalidade dos esgotos do município até 2009, cujo montante deve atingir cerca de R\$ 50 milhões ao longo deste período. Mesmo assim, considerando-se os índices de atendimento e os investimentos já realizados neste sistema antes da privatização, parece razoável supor que a autarquia poderia ser financeiramente saneada e equacionar a questão dos investimentos com uma reorganização institucional que levasse a uma gestão mais eficiente, com maior autonomia decisória e controle social.

Já nos casos estudados no Estado do Rio de Janeiro, o gargalo nos investimentos era muito maior e mais evidente em todos os municípios envolvidos, cujos serviços de saneamento estiveram anteriormente a cargo da CEDAE. Apresentando, como vimos, problemas de ineficiência operacional e comercial, endividamento e ingerência política na administração, os investimentos realizados pela concessionária estadual de saneamento do Rio de Janeiro, tanto em Niterói como no conjunto da Região dos Lagos, revelaram-se cronicamente insuficientes. No primeiro município, que detém a segunda maior renda per capita do Estado, bairros inteiros situados na área de expansão da cidade, tanto os populares quanto os de classe média, permaneciam há anos sem água encanada e rede de esgotos; por outro lado, os esgotos coletados no núcleo central da cidade eram lançados praticamente sem tratamento na Baía da Guanabara. Na Região dos Lagos, por sua vez, a CEDAE nada investira em esgotamento sanitário, que era praticamente inexistente nos oito municípios envolvidos; por outro lado, o abastecimento de água também era altamente deficiente, pois a rede distribuidora não atingia as áreas urbanas mais altas e afastadas, enquanto a área central das cidades sofria interrupções no abastecimento, especialmente durante as temporadas de verão, quando a população quase triplica com o afluxo de turistas e visitantes. Em ambos os casos, as operadoras privadas investiram pesadamente na expansão e melhoria dos serviços, majoritariamente ou exclusivamente com recursos próprios (aportes dos acionistas), já tendo apresentado resultados visíveis, especialmente no abastecimento de água, inclusive com antecipação das metas contratuais. Apesar das dificuldades iniciais da PROLAGOS, parcialmente superadas com a repactuação do contrato, a sustentabilidade econômica de ambas as concessões parece amplamente assegurada.

No tocante à sustentabilidade social, as três concessões analisadas revelaram problemas neste aspecto. Ao contrário do ocorrido noutras privatizações de serviços de água e esgotamento sanitário, seja fora (Buenos Aires) ou dentro do Brasil (Manaus, Campo Grande), nenhuma das concessões examinadas resultou, até o momento, em aumentos reais de tarifas significativamente acima da inflação.³⁶ Diferentemente do que aconteceu com as tarifas de eletricidade e telefone depois da privatização, as tarifas de água e esgotos das operadoras privadas continuam

representando uma parcela relativamente pequena do orçamento familiar nestas concessões, variando de aproximadamente 5% do salário mínimo vigente em dezembro de 2002 em Limeira, a cerca de 7% na área de concessão da PROLAGOS ou 9% em Niterói, no mesmo período.

Na realidade, apesar do aumento da **tarifa média** registrado nas concessões privadas do Estado do Rio de Janeiro, que ficaram acima da tarifa média da CEDAE, ou mesmo das alterações promovidas na estrutura tarifária, com possíveis efeitos perversos sobre determinadas famílias de baixa renda, especialmente na área de concessão da PROLAGOS, as tarifas correspondentes ao **consumo mínimo** das operadoras privadas permaneceram abaixo da praticada pela concessionária estadual na faixa correspondente. Contudo, como os déficits de cobertura se concentram na população de baixa renda, que vive em moradias precárias em assentamentos urbanos irregulares, a busca de universalização do atendimento envolve necessariamente esquemas de tarifação social, entre outras medidas, como descontos nas taxas de ligação e/ou intervenções urbanas integradas nestes assentamentos, mediante parceria com as prefeituras e a própria comunidade. Este problema foi devidamente reconhecido pelas concessionárias dos serviços de Limeira e de Niterói, onde estão sendo aplicados descontos nas tarifas e/ou nas taxas de ligação para populações de baixa renda, juntamente com outras medidas (contratação de mão de obra local e apoio a iniciativas comunitárias) cujo alcance é ainda bastante limitado. Mas não há nada semelhante na área de concessão da PROLAGOS, onde os assentamentos populares irregulares estão se expandindo rapidamente.

Entretanto, a questão das estratégias para garantir o acesso da população mais pobre aos serviços de saneamento é um problema que está mais na esfera do poder concedente, ou da própria entidade reguladora, do que na esfera das concessionárias, cabendo aos primeiros definir objetivos e metas sociais a serem atingidos pelas últimas de maneira articulada com as prefeituras e as comunidades afetadas.

No que tange à sustentabilidade ambiental, em que pese a falta de informações mais detalhadas sobre esta dimensão antes e depois da privatização, é evidente que a necessidade de investimentos pesados em tratamento de esgotos representou um dos principais motivos alegados para as três concessões analisadas. No caso de Limeira, em que a necessidade de investimentos se concentrava neste campo, os poderes públicos municipais foram pressionados a tratar os esgotos da cidade pelos municípios a jusante no âmbito do combativo Comitê da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Nas cidades costeiras de Niterói e, principalmente, da Região dos Lagos, cuja economia depende substancialmente do turismo, a necessidade de investir na despoluição de lagoas e praias dizia respeito não apenas à recuperação de sua qualidade ambiental, mas também à maximização das oportunidades de desenvolvimento sócio-econômico local e regional. De qualquer modo, os contratos de concessão revelaram-se relativamente deficientes na fixação de metas neste aspecto, uma vez que os parâmetros de qualidade dos efluentes tratados e outros aspectos relacionados aos impactos ambientais dos serviços foram fixados com base numa perspectiva estritamente setorial e local, sem qualquer articulação elaborada com os sistemas de recursos hídricos e meio ambiente na escala regional.

Finalmente, no que diz respeito à dimensão político-institucional, que envolve a regulação pública e o controle social sobre os aspectos mais amplos da prestação dos serviços, trata-se, sem dúvida, do aspecto mais problemático do conjunto das concessões analisadas. Em Limeira e Niterói organismos municipais previamente existentes, criados para outros fins, sem dispor de pessoal qualificado ou treinamento especializado, foram encarregados de exercer funções reguladoras sobre o setor de água e saneamento. Em ambos os casos, além da regulação permanecer restrita ao nível *reativo*, há fortes riscos de captura do regulador pelo regulado, dada a assimetria de informações e a falta de um controle social mais amplo sobre o setor. No caso da PROLAGOS, como a regulação é exercida por uma agência estatal multi-setorial, dotada de autonomia financeira e administrativa criada especificamente para este fim, cujo quadro de pessoal vem sendo ampliado e qualificado através de atividades de treinamento adequadas, os riscos de captura do regulador pelo regulado parecem afastados. Aliás, a agência vem demonstrando sua independência em diversas deliberações sobre tarifas ou ajustes contratuais em todos os setores que regula. Mas ainda precisa de maior capacitação e articulação sócio-institucional para desenvolver uma regulação *pró-ativa* do setor, em sinergia com os sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.³⁷

De qualquer modo, nos três casos analisados há problemas de falta de transparência em aspectos significativos de cada concessão (taxa de retorno, fórmula que traduz o equilíbrio econômico financeiro dos contratos, etc.) e ausência de qualquer instância formalizada de caráter consultivo ou fiscalizatório que envolva a participação de usuários ou entidades autônomas da sociedade civil. Trata-se do reconhecimento da necessidade de se criar instâncias de controle social mais amplo sobre os serviços, que sejam autônomas em relação ao Estado e envolvam a participação dos usuários, cuja função não se confunda com as atividades reguladoras propriamente ditas, sendo exercida igualmente sobre a prestação dos serviços, o financiamento e a própria regulação do setor.³⁸

Que lições mais gerais podemos extrair dos casos estudados para além de seu contexto local/regional? Que contribuição trazem para o debate sobre a política nacional de saneamento do país? O que ensinam sobre os riscos e oportunidades da participação privada neste setor nos países em desenvolvimento, ou as condições que permitem minimizar os primeiros e maximizar as últimas?

Com relação à política nacional de saneamento do Brasil, nossos estudos de caso contribuem para o debate ao demonstrar que a participação privada neste setor, sob determinadas condições, pode contribuir para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços. Delegar a gestão dos serviços ao setor privado, no âmbito de um contrato de concessão equilibrado e corretamente regulado, com transparência e controle social, pode ser uma alternativa para superar gargalos financeiros e/ou político-institucionais da gestão pública. A capacidade de investimento dos operadores públicos é freqüentemente comprometida por uma gestão ineficiente dos serviços, vulnerável a interferências políticas de caráter populista (contenção de tarifas, empreguismo, tolerância para com a inadimplência) ou a desvios de recursos para outras finalidades

públicas ou privadas (corrupção). Tais aspectos estiveram presentes, em maior ou menor grau, nos três casos analisados, e a concessão dos serviços à iniciativa privada foi um meio de resolver a crise do modelo anterior.

Mas não se trata de propor que a gestão privada seja sempre e necessariamente mais eficiente em termos técnicos e econômicos, ou mais transparente e melhor regulada que gestão pública, pois a primeira apresenta dificuldades específicas no que se refere ao alcance social e à regulação dos serviços, estando igualmente sujeita a problemas de corrupção (vide os indícios envolvendo a concessão de Limeira). Na realidade, há exemplos de desvios, tanto quanto de eficiência e ineficiência em ambos os campos, de modo que a retomada da gestão pública também pode ser, como o foi no passado, uma estratégia para superar gargalos no financiamento e expansão dos serviços enfrentados por operadores privados. O que nossos estudos sugerem é a necessidade de se manter um quadro institucional e regulatório ao mesmo tempo abrangente e flexível para a prestação dos serviços de saneamento no país, que não feche as portas à iniciativa privada, nem tampouco a coloque como eixo principal da política nacional de saneamento.

Há que reconhecer, como foi feito no âmbito dos primeiros estudos do PMSS (1995), que a participação da gestão privada no âmbito da política nacional de saneamento, embora crescente, deverá ser sempre minoritária, dadas as desigualdades estruturais de distribuição de renda entre os grupos sociais, os Estados e os Municípios do país. Não se pode deixar de observar que nossos estudos de caso, nos quais a iniciativa privada vem desempenhando um papel globalmente positivo, a despeito dos aspectos problemáticos examinados, estão concentrados na região sudeste, a mais rica do país. Certamente a política nacional de saneamento deve orientar-se por outras prioridades, como democratizar e aumentar o controle social sobre a gestão das empresas estaduais de saneamento, criar novos mecanismos e fontes de financiamento para os operadores públicos, inclusive formas de tornar mais eficazes e focalizados os subsídios diretos ou cruzados aplicados no setor.

Nossa contribuição para este debate consiste em demonstrar que a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário para a iniciativa privada pode ser uma alternativa viável para expandir e melhorar a qualidade dos serviços em cidades de médio e grande porte, sob determinadas condições institucionais que permitam assegurar a regulação e o controle social sobre o setor. Sugere que é preciso superar o debate político-ideológico de mera resistência à “privatização”, que ainda marca as principais entidades representativas atuantes neste setor, para discutir também as condições que permitem minimizar os riscos e maximizar as oportunidades da participação privada na operação dos serviços. Para tanto, há que se incentivar a realização de novas pesquisas que articulem questões teóricas relativas à regulação e sustentabilidade destes serviços sob operação privada com a análise empírica dos contratos, da política tarifária, do alcance social e do ambiente regulatório envolvidos em contextos social e geograficamente diferenciados.

TABELA 1: Características Gerais das Concessões Estudadas (Tabela 3)

Concessão	Justificativa	Objeto	Escopo	Duração (anos)	Valor do Contrato* (R\$ x 10 ⁶)	Seleção (critério)	Data de Início	Metas	Cumprimento	Principais Problemas	Situação Atual
Limreira (SP)	Necessidades de investimento em tratamento de esgotos; melhoria de eficiência e qualidade dos serviços	Produção e distribuição de água potável + coleta e tratamento de esgotos (área urbana)	Municipal	30	496,50 (1995)	Menor tarifa e melhor proposta técnica (sem taxa de outorga)	Licitação: 10/1994 Contrato: 06/1995 Operação: 06/1995	Cobertura de 95% p/ água e 80% p/ esgotos; 90% de ligações c/ hidrometr; 25% perdas (teto); 100% dos esgotos tratados	Metas de atendimento alcançadas antes da concessão; metas atingidas p/ perdas e hidrometr; e parcial// p/ tratamento de esgotos	Contrato e licitação sub judice; concessão não assumiu débitos do serv. munic.; tarifas 5 anos s/ reajuste; investimentos adiados; regulação inadeq	Revisão contratual em 2000: 63% de aumento nas tarifas; tarifa social e taxa de regulação criadas; contrato e licitação ainda sub judice
Niterói (RJ)	Investimentos na expansão dos serviços de água e esgotos (cobertura) + investimentos em tratamento de esgotos	Distribuição de água potável; coleta e tratamento de esgotos Municipal	Municipal	30	1.651,27 (1997)	Menor tarifa e melhor proposta técnica (sem outorga)	Licitação: 05/1997 Contrato: 10/1997 Operação: 11/1999	água e esgotos tratados p/ 90% dos domicílios urbanos; 90% de hidrometr; 25% perdas	atendimento superado p/ H2O e parcial// atingido p/ esgotos; perdas e hidrometr; e parcial// alcançadas	regulação inadequada; inadimplência elevada; preço da água comprada da CEDAE aparente// subsidiado	tratamento de esgotos atrasado por falta de licenciamento ambiental; conflito c/ Estado no preço da água comprada
Prolagos (RJ)	Investimentos na expansão dos serviços de água e esgotos (cobertura) + investimentos em tratamento de esgotos	Produção e distribuição de água + coleta e tratamento de esgotos (área urbana)	Micro-Regional (5 municípios + Governo Estadual envolvidos)	25	667,0 (1996)	Maior valor de outorga + melhor proposta técnica	Licitação: 12/1996 Contrato: 04/1998 Operação: 07/1998	dobrar produção de H2O em 24 meses; H2O a 90% e esgotos tratados a 70% da pop. urb. **	metas não atingidas em água e esgotos (até dez./2002)	contrato mal desenhado; falta de transparência e informação; inadimplência e roubo de água	contrato revisado, c/ investimentos antecipados e ampliados no tratam. esgotos, em troca de aumento de tarifas + redução na outorga

(*) Estimativas baseadas em projeções de receita constantes nos respectivos editais de licitação; (**) População residente + população flutuante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTOS (ABCON). “Balço de Investimentos da Iniciativa Privada no Saneamento Brasileiro (1995-2000): um futuro promissor”, 2001. Relatório disponível in <http://www.abcon.com.br>.
- BARAT, J. “A ação reguladora em saneamento ambiental”, *Cadernos FUNDAP*, nº 20, pp.106-119, maio /agosto 1996.
- BIONDI, A. **O Brasil privatizado**, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999.
- _____. **O Brasil privatizado II**, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.
- COPPETEC **Análise do processo de privatização da PROLAGOS**, Relatório para a Secretaria Estadual de Planejamento, Rio de Janeiro, Fundação Coppetec, 2000.
- COUTARD, O. “La face cachée du service universel: différenciation technique et tarifaire dans le secteur de la distribution d’eau potable en Europe”, comunicação apresentada no colóquio *Faire parler les réseaux: l’Eau (Europe - Amérique Latine)*, Paris, Institut des Hautes Etudes en Amérique Latine, 20 a 21 de janeiro de 2000.
- CRENZEL, E. **From the Promise of Service Universalisation to the Universalisation of Protest: the Privatisation of Water and Sanitation Services in Tucumán, Argentina**, PRINWASS Research Project D5.2 Report, Oxford, 2003, 92 p.
- FARINA, E.; AZEVEDO, P.; PICCHETTI, P. “A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas”, in REZENDE, F.; BRUGINSKI DE PAULA (eds.) **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**, Brasília, IPEA, 1997.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. “Cherry picking and social dumping. Utilities in the 1990’s”, *Utilities Policy*, 4 (2), abril, pp. 113-119, 1994.
- GUTIERREZ, E. *et allie* **New Rules, New Roles: Does PSP Benefit the Poor?**, Syntesis Report, Londres, WaterAid and Tearfund, 2003.
- HALL, D. “Water in Europe: trends, multinationals and the case of Grenoble”, paper presented at *Athens Conference on Decision-Making*, october 2001 [Londres, PSIRU]
- HUKKA, J.J.; KATKO, T.S. **Water privatisation revisited: Panacea or pancake?** IRC Occasional Paper Series 33, Delft, International Water and Sanitation Centre (IRC), 2003. Disponível na Internet in : http://www.irc.nl/pdf/publ/op_priv.pdf
- JURUÁ, C. V. “PPP – Os contratos de parceria público-privada”, *Outro Brasil*, informativo eletrônico do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2004. Disponível para download in www.lpp.uerj.net/outrobrasil
- LIMA, R. F. de **Saneamento ambiental em Limeira: gestão privada e exclusão social**, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2003.
- MAS *Programa de ação imediata em saneamento - País Brasil*, brochura de divulgação, Brasília, Ministério da Ação Social/Secretaria Nacional de Saneamento, 1990.
- MBES/PNUD **Descentralização e privatização dos serviços de saneamento ambiental**, I Seminário Internacional sobre Descentralização e Privatização dos Serviços de Saneamento Ambiental, Anais do Seminário promovido pelo PNUD/MBES em Brasília, de 15 a 17 de junho de 1994

- MELO, M. A. C. "Política regulatória: uma visão da literatura", *BIB*, nº50, 2000, pp 7-43
- _____. "A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, nº 46, junho 2001, pp. 55-68
- MORAES, L. R. de "A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios" In: RESENDE, F.; PAULA, T. B. de (coords.): **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**, Vol. 1 "Regulação", Brasília, IPEA, 1997.
- PARLATORE, A. C. "Privatização do setor de saneamento no Brasil" In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**, Rio de Janeiro, BNDES, 2000, pp. 281 –320.
- PMSS **Modernização do Setor Saneamento**, 16 vol., Brasília, Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e do Orçamento/Secretaria de Desenv. Urbano da Presidência da República/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1995/1997/2002).
- RESENDE, F.; PAULA, T. B. de (coords.) **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**, Vol. 1 "Regulação", Brasília, IPEA, 1997.
- SANCHEZ, O. A. "A privatização do saneamento", *São Paulo em Perspectiva*, 15(1), 2001, pp. 89-92
- SANTOS Jr., O. A.; BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. L. (orgs.) **Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social**, Rio de Janeiro, Fase, 1998.
- SEDU/PR - Secretaria de Desenv. Urbano da Presidência da República **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos - 2001**, PMSS/SNIS, vol. 7, Brasília, SEDU/IPEA, 2002.
- SILVA, R. T. "Público e privado na oferta de infra-estrutura no Brasil", in *Anuário GEDIM 2002 [Cidade, serviços e cidadania]*, Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul (GEDIM), UNESCO/MOST, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2002, pp. 53-112.
- SILVA, R. T; BRITTO, A. L. N. "Cooperação Brasil-França em Saneamento Ambiental", comunicação apresentada na Conferência Bilateral *Cidade, Ciência e Tecnologia: Cooperação Brasil - França*, Rio de Janeiro, 20 a 23 de maio de 2002.
- SNSA "O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil", Brasília, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, 2003. Disponível para download in www.cidades.gov.br
- THE ECONOMIST "Priceless. A survey of water", *The Economist*, July 19th 2003
- VARGAS, M. C. "Desafios da transição para o mercado regulado no setor de saneamento" in *Anuário GEDIM 2002 [Cidade, serviços e cidadania]*, Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul (GEDIM), UNESCO/MOST, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2002, pp.113-58.
- _____. **Privatisation of Water and sewerage services in Brazil: Lessons from three south-eastern case studies**, PRINWASS Research Project D7 Report, Oxford, 2003, 123 p.

NOTAS

1. Maiores informações sobre este projeto, cujo nome completo é “*Obstáculos e condições para o envolvimento da empresa e do capital privado no fornecimento de água e saneamento na América Latina e África: buscando a sustentabilidade econômica, social e ambiental*”, podem ser obtidas no sítio internet <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/index.shtml>.
2. Ver, por exemplo, as reportagens: “*Lula quer concessões, e não privatização, na área de saneamento*”, publicada no jornal Valor Econômico em 21/08/03; e “*PPP dá garantias inéditas ao setor privado*”, publicada na Folha de São Paulo em 15/10/03. O projeto de lei das PPPs foi aprovado em votação simbólica no plenário da Câmara dos Deputados em 17 de março de 2004, sem incorporar a emenda proposta pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que visava excluir este setor do PPP. Agora, encontra-se em tramitação no Senado. Para uma crítica mais ampla do Projeto de lei das PPPs, ver JURUÁ (2004).
3. Valores citados nas reportagens “*Lula quer concessões, e não privatização, na área de saneamento*” (Valor Econômico, 21/08/03) e “*Lula libera só 2,33% do Orçamento*” (Folha de S. Paulo, 07/11/03). Tal meta de superávit primário supera em muito as acertadas pelo governo Cardoso. Embora tenha sido anunciado que, no novo acordo com o FMI, o governo poderá gastar até R\$ 2,9 bilhões em saneamento em 2004, já se levantam dúvidas quanto à disponibilização efetiva destes recursos para o setor, uma vez que terão de passar pelo crivo do Conselho Monetário Nacional (v. “*CMN decidirá gasto em saneamento*”, Folha de São Paulo, 07/11/03).
4. De acordo com dados da superintendência de Infra-estrutura Urbana do BNDES divulgados no 72º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em outubro de 2000, em Joinville, o investimento médio global no setor passou de 0,34% do PIB, na década de 70, para 0,28% nos anos 80 e 0,13% na década de 90. Por outro lado, dados da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental indicam forte declínio nos gastos federais neste setor entre 1995 e 2002 (SNSA,2003).
5. Em um dos vários artigos que tem publicado sobre a reestruturação do setor de saneamento em sua coluna na Folha de São Paulo, Luís Nassif, chamou tal estratégia de “*critério Herodes de privatização*”, que consistiria em “*paralisar investimentos e inviabilizar todas as companhias para privatizá-las, à custa do aumento da mortalidade infantil*” (“*O mercado e o saneamento*”, Folha de São Paulo, caderno Dinheiro, 01/11/2000).
6. Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SEDU, 2002).
7. Na realidade, esse seria um indicador bastante razoável, se comparado com o desempenho de outros países em desenvolvimento, ou mesmo de alguns países desenvolvidos, neste campo. Ocorre que o IBGE nada diz sobre a qualidade deste tratamento, que consiste principalmente em tratamento primário, que remove no máximo 30% da carga poluidora orgânica dos efluentes.
8. Volume 9 da série Modernização do Setor de Saneamento, coordenada pelo IPEA.
9. Conforme dados apresentados nos Diagnósticos anuais do SNIS, cobrindo o período de 1998 a 2001, que abrangem os investimentos das companhias estaduais e dos prestadores de serviços de saneamento municipais (SEDU, 2002).
10. Esses e os demais dados apresentados nesta seção, exceto menção em contrário, têm como fonte o Ministério das Cidades, tendo sido extraídos do documento “*O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*” (SNSA,2003), disponível para download em www.cidades.gov.br.
11. Os números deste parágrafo foram deduzidos da diferença entre os 1.657 “prestadores de serviços de abrangência local”, citados no referido estudo do Ministério das Cidades, e os 50 municípios cujos serviços de água e esgotos se encontram hoje sob responsabilidade de operadores privados (v. abaixo). Pode haver imprecisões relacionadas ao fato de não levarmos em conta as “concessões parciais” (idem).
12. Note-se que o Estado do Mato Grosso é o que apresenta isoladamente o maior número de concessões plenas, envolvendo 25 municípios, o que se deve ao fato da companhia de saneamento básico deste Estado (SANEMAT) ter passado por processo de reestruturação que culminou na sua extinção, com os serviços concedidos sendo paulatinamente devolvidos aos municípios. Sem recursos próprios para investimento e sem capacidade de endividamento junto ao Sistema Financeiro de Saneamento, e não dispondo tampouco de capacitação gerencial nesta área, tais municípios viram na concessão ao setor privado o melhor caminho para viabilizar a expansão e melhoria dos serviços deste setor.
13. Outra modalidade de “privatização” não examinada aqui diz respeito à abertura do capital de empresas públicas, como ocorreu com as concessionárias de saneamento do Paraná e do Tocantins.
14. Ver “*Mercado de saneamento brasileiro é um dos mais procurados pelos estrangeiros*”, Jornal do Brasil, 08/02/01.

15. A política tarifária do PLANASA visava ao mesmo tempo: 1) a recuperação integral dos custos, incluindo a remuneração do capital em até 12% do investimento reconhecido, e 2) o subsídio cruzado dos sistemas deficitários e dos consumidores de baixa renda, mediante tarifas progressivas (que crescem com o aumento do consumo), diferenciadas por tipo de usuário (residencial < público < comercial < industrial) e unificadas em escala estadual ou regional. Os traços principais desta política tarifária permanecem em vigor entre as concessionárias estaduais, tendo sido emulados pela maior parte dos serviços municipais de saneamento.
16. Respectivamente: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento; Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
17. Ver, por exemplo, MAS (1990) e MBES/PNUD (1994).
18. Apoiado pelo Banco Mundial, em sua primeira fase, o PMSS contava com investimentos de US\$ 8 milhões para elaboração de estudos e propostas de reordenamento institucional do setor, além de US\$ 492 milhões para investir no desenvolvimento operacional das companhias estaduais de saneamento da Bahia, do Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, visando prepará-las para a privatização.
19. Para maiores detalhes sobre tais disputas e projetos de lei, ver VARGAS (2002).
20. O critério adotado para definir o poder concedente titular dos serviços no PL 4147 era a abrangência geográfica do serviço. Os municípios seriam os titulares onde todos os componentes da infra-estrutura - redes, estações de tratamento de água ou de esgotos, etc. - atendessem exclusivamente àquele município. Se pelo menos um dos componentes atendesse a mais de uma cidade, o serviço seria considerado de **interesse comum** e a titularidade passaria aos Estados. Na prática, isso equivaleria a transferir ao Estado a titularidade dos serviços da maioria das cidades das regiões metropolitanas, que têm sistemas integrados de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
21. De acordo com dados do SNIS (SEDU,2002), em 2001 havia 346 municípios com serviços de saneamento administrados por concessionárias estaduais com contratos de concessão vencidos, enquanto outros 320 jamais haviam formalizado a concessão através de contrato com a respectiva companhia estadual.
22. PEREIRA, D.S; BALTAR, L.A.; ABICALIL, M.T.; Saneamento: modernização e parceria com o setor Privado, série Modernização do Setor Saneamento, vol. 9, Brasília, MPO-SEPURB/IPEA
23. Ver a este respeito as considerações de GRAHAM & MARVIN (1994) sobre os efeitos sociais perversos da privatização e da desregulamentação dos serviços industriais de utilidade pública no Reino Unido. Uma análise mais abrangente desta questão no contexto europeu pode ser encontrada em COUTARD (2000).
24. GUTIERREZ *et al.* (2003), por exemplo, nas conclusões de uma pesquisa comparativa recente e insuspeita sobre a participação do setor privado no fornecimento de saneamento básico aos pobres em diversos países em desenvolvimento, argumentam que “algumas companhias transnacionais prestadoras de serviços públicos têm se revelado mais flexíveis que governos municipais no fornecimento de serviços para comunidades faveladas e assentamentos informais que não dispõem de propriedade da terra” (p.32, tradução nossa).
25. Vide considerações de MELO (2001) sobre “falhas regulatórias” (p. 56).
26. Para maiores detalhes sobre o método e os resultados da pesquisa, ver VARGAS (2003).
27. Serviço Autônomo de Água e Esgotos. Designação da autarquia municipal que cuidava do saneamento básico em Limeira, antes da concessão.
28. Valores de novembro de 1994 que figuram no edital de licitação.
29. O acordo não interferiu na ação judicial, cujo desfecho se deu em outubro do mesmo ano, através de decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou legais tanto o contrato quanto a lei autorizativa.
30. Conforme dados divulgados pela empresa em meados de 2003, 100% da população urbana de Limeira contavam com água encanada e coleta de esgotos, mas somente 8% dos efluentes urbanos eram tratados. O município seria responsável por 40% da carga poluidora lançada no rio Piracicaba. .
31. Consistindo em descontos temporários de até 50% na tarifa mínima de água e esgotos para famílias com renda familiar menor ou igual a dois salários mínimos, com duração máxima de um ano, a “tarifa residencial popular” resultante do acordo entre a concessionária e a prefeitura só havia atingido 2,5 mil famílias nesta condição até janeiro de 2003, ou cerca de 5% das famílias de Limeira, enquanto 24% destas se enquadravam naquela condição.
32. Definição do presidente executivo da PROLAGOS, que se aproxima das noções de “empresa pública de direito privado” e “empresa de economia mista” de nosso Direito Administrativo e Comercial.

33. Pouco depois do município haver assinado o contrato de concessão com a empresa privada, o governo estadual promulgou a Lei Complementar nº 87/97, que definiu o saneamento como parte dos “serviços de interesse comum” da região metropolitana do Rio de Janeiro, de que Niterói faz parte, transferindo ao governo estadual o poder concedente sobre os serviços do setor em todos os municípios da aglomeração. Na falta de regulamentação federal definitiva sobre esta matéria, a lei continua em vigor. Porém, não tendo efeito retroativo, foi permitida à cia. Águas de Niterói assumir a operação dos serviços sob “tutela antecipada”.
34. Valores de 1997, conforme o edital de licitação
35. Tais obras, que fariam parte do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, sob responsabilidade do governo estadual, foram deixadas fora do contrato
36. Isso não quer dizer que não tenha havido aumentos significativos nas taxas de conexão à rede, como ocorreu em Limeira.
37. Uma definição interessante do que são os níveis de regulação ativo e pró-ativo é fornecida por SILVA (2002), a partir da conceituação do NARUC, associação nacional das entidades reguladoras de serviços industriais de utilidade pública dos EUA.
38. Conforme o modelo proposto ao PMSS pela Acqua-Plan (MPO-SEPURB/IPEA, 1995, vol. 3).

ABSTRACTS/RESUMOS

MARCELO VARGAS
ROBERVAL FRANCISCO DE LIMA

CONCESSÕES PRIVADAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: BOM NEGÓCIO PARA QUEM?

O texto procura analisar o papel potencial que a iniciativa privada pode desempenhar atualmente no abastecimento de água e no esgotamento sanitário das cidades brasileiras, podendo tanto contribuir para melhorar a qualidade e expandir a oferta dos serviços, como para aumentar a exclusão dos mais pobres, à luz de três estudos de caso sobre “privatizações” ocorridas neste setor na região sudeste: a concessão dos serviços de água e esgotos de Limeira (SP), Niterói (RJ) e cinco cidades fluminenses que integram a área principal da chamada Região dos Lagos a grupos privados nacionais e estrangeiros. Busca-se analisar as consequências da privatização sobre a qualidade, o alcance social, os custos e o impacto ambiental destes serviços, enfatizando os arranjos institucionais e os mecanismos de regulação que permitem (ou não) aos poderes públicos e à sociedade exercer algum grau de controle sobre o desenvolvimento do setor durante a vigência da concessão. Os estudos de caso, comparados entre si e com experiências internacionais recentes, apresentam resultados ambivalentes, que permitem estabelecer alguns limites e condições para a sustentabilidade social, econômica e ambiental do envolvimento de operadores privados neste setor nos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: abastecimento de água e esgotamento sanitário – operação privada – estudos de caso – regulação

PRIVATE PROVISION OF WATER SUPPLY AND SANITATION SERVICES IN BRAZIL: WHOSE BENEFIT?

This paper seeks to analyze the potential role the private sector may play on water and sewerage services (WSS) in Brazilian cities, contributing to improve its quality and social reach or rather to increase the exclusion of the urban poor. It focus on three case studies about the “privatization” of this sector in southeastern municipalities in Brazil: the concession of WSS from Limeira, in São Paulo State, from Niterói and five other municipalities belonging to the Lakes Region, in the State of Rio de Janeiro, to domestic and foreign private operators. The case studies try to

analyze the consequences of these concessions to the quality, the social reach, the economic and the environmental sustainability, as well as to the democratic accountability and regulation of such services. In all cases, the “privatisation” appears to be a rash alternative to overcome institutional and financial bottlenecks for investing on services improvement and expansion, specially in regards to sewage treatment, whose success depends fundamentally on the public authorities capacity to regulate the private operators performance.

Keywords: water supply and Sanitation Services – private provision – case studies - regulation