Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil*

José Carlos de Souza Braga**
André Cezar Medici***
Marta Arretche****

Sumário: 1. Brasil: novos papéis do Estado na regulação das políticas sociais; 2. Experiências internacionais na regulação dos sistemas de saneamento; 3. A regulação do sistema de saneamento no Brasil nos anos 70 e 80: expansão e limites; 4. Um novo modelo de regulação na área de saneamento para o Brasil; 5. Considerações finais.

Palavras-chave: sistemas de saneamento; políticas sociais; novo sistema de planejamento.

Desenho de novo sistema de saneamento. Diversidade de formas de parceria entre as esferas pública e privada. Atividades de planejamento compartilhadas entre os três níveis de governo. Participação do setor privado no financiamento do novo sistema. Utilização da rentabilidade como forma de tornar atrativa a absorção privada da dívida das empresas de saneamento.

New horizons for regulating the sanitation problem in Brazil

In these last years of the century, Brazil will have to define a new type of State intervention for the social question. The enormous dimension of the problems of extreme poverty and destitution indicates that the solution will not come automatically as a consequence of the country's economic recovery and growth. The fiscal and financial bases of the set of State actions to be taken in the social are must be reformulated within ther framework of a new pattern of intervention to be redefined.

This article suggests that the design of a new sanitation system is now conditioned by a new series of characteristics: new combination public-private; new combination between governmental levels; problems of financing; consideration and proper array of past debts of sanitation enterprises.

1. Brasil: novos papéis do Estado na regulação das políticas sociais

Contornos da crise das políticas sociais

O Brasil terá que definir, neste final de século, um novo padrão de intervenção estatal na questão social. A magnitude do problema da miséria e da pobreza — hoje estimada em 32 milhões de pessoas — mostra por si só que a solução não decorrerá automaticamente da retomada do crescimento econômico (Peliano, 1993).

* Artigo recebido em ago. e aceito em dez. 1994. Trabalho encomendado pelo Ipea, a fim de subsidiar a discussão em torno das definições de uma nova concepção do sistema de saneamento no Brasil.

** Diretor do Instituto de Economia do Setor Público (Iesp) da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

*** Coordenador da Área de Políticas Sociais do Iesp/Fundap e presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES). (Endereço: Rua Bandeira Paulista, 716/7º andar — 04532-002 — Itaim Bibi — São Paulo — SP).

**** Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (Nepp) da Unicamp.

Por outro lado, o padrão de política social vigente nas décadas de 70 e 80 está esgotado, e são inúteis as tentativas de remendá-lo, uma vez que sua crise é parte da própria crise da economia em geral e das finanças públicas.

O enfrentamento dessa questão tem um sentido histórico e estratégico fundamental. Ou seja, a persistência do atraso na questão social tenderá, cada vez mais, a bloquear o próprio crescimento e a estabilidade da economia, bem como a acelerar a esclerose político-institucional do país, ao contrário do que ocorreu em fases anteriores de nossa história recente (anos 70), quando o equacionamento da questão social não se beneficiou do período de alto crescimento econômico, mantendo-se uma perspectiva concentradora da renda e da riqueza.

O atual desafio consiste em aceitar a interdependência estrutural na qual a questão econômica e a questão social ou avançam juntas ou regridem conjuntamente. A vigência do atraso social será sinônimo de desindustrialização e de interrupção histórica do desenvolvimento econômico vivido desde os anos 50 até o fim dos anos 70.

Não se trata de negar a possibilidade de dinamismo econômico em empresas, setores e regiões da economia brasileira, mesmo com a permanência do atraso social. Significa, no entanto, negar a possibilidade de um dinamismo nacional integrador e reestruturante da economia e da sociedade como um todo, caso persistam as dificuldades de acesso da população brasileira às políticas sociais e ao consumo de bens derivados do aumento de renda.

Após a estagnação dos anos 80, o desenvolvimento brasileiro estiolou-se numa espécie de *dinamismo centrífugo* pelo qual as *ilhas de prosperidade* avançam em meio à crise global. Essa forma particular de dinamismo não tem mitigado as mazelas sociais. Persistem os problemas estruturais de desemprego, baixos salários, concentração de renda e exclusão social, criando grandes contingentes de pobres e miseráveis.

Esse tipo de dinamismo é, por sua vez, cúmplice da crise das finanças públicas, uma vez que é, em parte, constituído por uma administração da riqueza privada apoiada na *ciranda financeira*, que implica elevados custos ao Estado, tornando inexeqüível o chamado *ajuste fiscal*.

É justamente no âmbito desse cenário que a preocupação das políticas sociais torna-se impossível, qualquer que seja o remendo que se tente fazer. As bases fiscais e financeiras dessas políticas são recorrentemente corroídas por aquele processo, bem como pela recusa dos contribuintes a honrar seus compromissos com impostos. A deterioração dos serviços públicos na área social compõe o círculo vicioso pelo qual não se pagam impostos porque os serviços não prestam e estes são assim porque não se pagam impostos.

Em suma, a crise atual revela que o Estado não mais suporta o peso fiscal que antes lhe cabia na execução de políticas sociais. No entanto, a relação entre dinâmica econômica, distribuição de renda e ação estatal, dos anos 50 até hoje, deixou a questão da miséria e da pobreza, neste país continental, num grau de complexidade e magnitude tais que não é possível pensar sua solução unicamente através de políticas sociais dirigidas pelo Estado.

Nesse quadro, a estratégia da disputa fiscal por recursos para o reequacionamento das políticas setoriais é estéril. Não há reforma tributária que permita solucionar aquela soma oriunda das distintas demandas.

Em síntese, as bases fiscais e financeiras do conjunto das ações estatais na área social devem ser reformuladas radicalmente, e isto deve ser feito no bojo da redefinição de um novo padrão de intervenção. Tal tarefa implica o reconhecimento da necessidade de

reestabelecer quais serão os beneficiários da política estatal, quais as ações privatizáveis sob distintas formas e quais os mecanismos de regulação estatal que devem ser implementados para que se possa atingir, tanto no setor público como no privado, o perfil adequado das políticas sociais em termos de cobertura e eqüidade.

A crise dos mecanismos de financiamento das políticas sociais

O financiamento da política social nos anos 90 encontra-se irremediavelmente comprometido pela crise das finanças que atinge a economia brasileira em seu conjunto. Isto é, as características estruturais dessa crise tornam inconsistentes as soluções setoriais que não façam parte da solução macroeconômica, conforme será demonstrado.

Atualmente inexistem formas de financiamento adequadas, tanto para o gasto público quanto para o gasto privado, em virtude do esgotamento das fontes fiscais e parafiscais, da incerteza quanto ao crédito externo e da historicamente reduzida participação dos bancos privados nos créditos de prazo ampliado.

Esse problema de financiamento da economia brasileira está vinculado às raízes da industrialização. Ao longo desta não se constituiu no Brasil nem um sistema de crédito privado, nem um sistema de mercado de capitais. Isto é, nem existe um sistema pelo qual os bancos privados financiem o investimento de longo prazo sob diferentes formas de articulação com as indústrias, como tampouco existe um mercado de capitais com participação de investidores em ações que permita às empresas levantar recursos, através da abertura de seu capital no mercado acionário, e assim financiar seus investimentos de prazo mais longo.

O que existiu e, hoje, apenas sobrevive é um sistema de bancos públicos apoiado em recursos fiscais e parafiscais com a função de bancar todo o investimento de longa maturação, com exceção daqueles atrelados a créditos internacionais. Essa é uma das razões pelas quais o sistema fiscal, como um todo, tem sido sempre sobrecarregado, uma vez que dele muito se tem exigido: bancar o financiamento geral, sustentar o gasto público em infra-estrutura, apoiar os dispêndios em política social.

Nos anos 80 ruiu o esquema de finanças públicas que vinha sustentando o modelo de desenvolvimento econômico e social. A perda de dinamismo interno da economia — um longo processo iniciado na segunda metade dos anos 70 — e a crise da dívida externa, a partir de 1982, conduziram à falência do regime fiscal, e esta, por sua vez, agravou o colapso do desenvolvimento. As finanças públicas não podem hoje cumprir o papel que cumpriram no passado. O Estado fica combalido e perde sua capacidade de articular tanto a política econômica, mediante a estabilização e o crescimento, quanto a política social.

Como as várias esferas da administração pública têm papel decisivo no tipo de capitalismo brasileiro, sua desorganização financeira implica uma forte tendência à estagnação econômica e à inflação crônica e elevada.

O resultado é a deterioração interdependente do conjunto do dinamismo econômico e social. Vejamos o encadeamento perverso: sem base financeira e com expectativas deprimidas não há investimento, nem público nem privado. Caem com isso a renda e o emprego; em conseqüência, reduzem-se a base fiscal e também a arrecadação de tributos; tentam-se compensações, elevando-se e ampliando os tributos, o que provoca reação dos setores privados via sonegação. Permanecendo o impasse estagnacionista, os detentores

de poder econômico-financeiro defendem sua riqueza, via remarcação de preços e especulação financeira. Com isso agrava-se a distribuição de renda; faltam recursos públicos para mitigar a miséria e o desemprego; as expectativas de longo prazo afastam os capitais estrangeiros e estimulam a fuga de capitais nacionais para mercados forâneos. A própria moeda nacional perde suas funções, radicalizando a entropia da economia, isto é, a crescente perda de energia com o correr do tempo. O capital produtivo, o dinheiro e a força de trabalho perdem sua interação dinâmica no espaço econômico nacional.

Não há solução isolada possível, visto que a crise tornou-se estrutural. A dimensão do financiamento da economia e das políticas não se resolve, unicamente, nem por reformas fiscais nem por reformas monetárias. Impõe-se a reestruturação das finanças da economia como um todo, de modo articulado com a retomada do crescimento econômico, conciliado com a estabilidade monetária e com a distribuição de renda.

A política social só tem sentido se estiver integrada no centro da política econômica. No curtíssimo prazo, o que puder ser feito quanto a políticas compensatórias, de corte social, tem o único sentido de impedir que parte da força de trabalho literalmente desapareça, dado que outra parte substantiva desta já está nas raias da informalidade. A força de trabalho, ao contrário do capital, tem reduzidíssimas possibilidades de buscar o espaço econômico internacional. Em outras palavras, a política social, em sentido forte, só tem viabilidade ao tornar-se um traço estratégico da política econômica geral. Ou seja, o pleno emprego, a ampliação da remuneração real do trabalho, o financiamento aos assalariados e a consistência fiscal na sustentação de políticas sociais setoriais devem estar viabilizados através do desenho mesmo da política econômica de curto, médio e longo prazos.

Compreende-se, assim, que as tentativas de resolver isoladamente o problema do financiamento social através de soluções setoriais — o caso da saúde, o da habitação, o dos transportes — tendem a fracassar por serem fragilizadas pela situação problemática das finanças públicas, num contexto de estagnação econômica, inflação e especulação financeira por parte dos agentes privados detentores de liquidez.

Um exemplo desse impasse está nos percalços na arrecadação do Finsocial e das contribuições sobre os lucros, criados para o financiamento da seguridade social. Outro encontra-se na redução dos recolhimentos do FGTS por parte das empresas, bem como nos descaminhos quanto às aplicações que têm, cada vez menos, atendido ao financiamento das populações de menor rendimento. (Nepp/Unicamp, 1992)

A chamada "crise fiscal" é apenas um capítulo da já mencionada desarticulação financeira estrutural (Braga, 1992) que acontece na economia brasileira. Assim, não há reforma fiscal que dê conta das necessidades de financiamento das despesas públicas. Enquanto não houver um reordenamento dos financiamentos interno e externo, tanto para o governo quanto para as empresas, as dificuldades fiscais permanecerão. De nada adiantará a criação de novas alíquotas e novos impostos. Numa economia sem financiamento nem crescimento, o que ocorre é a redução da base tributária e, assim, uma incapacidade e uma reação crescentes ao pagamento dos impostos.

Na presente situação o governo acaba atuando na linha do "caixa único", com o que desvia recursos de suas finalidades originárias no propósito de ir cobrindo seu fluxo geral de despesas e tentando, em vão, lograr o "equilíbrio fiscal".

Na realidade, insistamos, a situação fiscal embaralha o financiamento da política social com o problema geral das finanças públicas, impondo-se, portanto, soluções integradas e complementares para acabar com o impasse. Deve-se, para tanto, compreender que não há solução salvadora decorrente do fim do "déficit fiscal". Nos extremos, tanto é

possível uma economia deteriorada com equilíbrio fiscal, quanto uma produtiva com elevado déficit fiscal. No atual impasse da política econômica, a sociedade brasileira parece estiolar-se entre esses dois modelos.

O desequilíbrio das finanças públicas, expresso no déficit, é a resultante social do desmantelamento da relação Estado-mercado, da inexistência de uma estrutura de financiamento para a economia, da falência do padrão monetário, da exclusão do país do dinamismo e do financiamento internacionais. Tanto é assim, que o caminho pretensamente óbvio para o superávit fiscal, o corte, linear e sem critério estratégico, de despesas correntes e de investimento, acaba sendo trilhado sem que se alcance o resultado esperado. A terapêutica contra o déficit agrava a crise fiscal porque, pela estagnação, reduz a base tributária e, pelo corte de gastos em si, só consegue aumentar a disfunção dos órgãos públicos. Aumenta-se a carga tributária setorial micro sem ganhos na carga macro. A "solução" da crise fiscal vira autofágica.

Além disso, outros determinantes do problema fiscal, entendido como síntese, seguem operando. A inexistência de moeda e a vigência de seu "clone", a moeda indexada, retira do Estado a *seignorage* e a coloca em mãos privadas. Priva-se, assim, o Estado de financiamento monetário: não pode usar a moeda em seu proveito, não pode exercer o arbítrio com a moeda, não pode usar o imposto inflacionário para impor perdas aos credores. Sendo, ademais, o devedor externo por excelência, sofre as pressões monetárias e fiscais correspondentes à necessidade de servir a dívida. Encurralado nas gestões monetária, fiscal e cambial, o Estado fica com pouca capacidade de enfrentar as especulações, seja no mercado financeiro, seja no mercado cambial, as quais, por sua vez, são a outra cara da instabilidade da moeda e do fisco.

Dada essa complexidade da situação fiscal, não há solução possível com o puro manejo de políticas fiscais e monetárias e tampouco via "remendos tributários". Sem financiamento na economia, menos ainda pode o Estado endividar-se (ou gerir sua dívida passada) sem incorrer em custos financeiros e condições de prazo que acabam não só deteriorando o superávit fiscal primário que ele possa alcançar, mas também promovendo restrições à queda do déficit operacional.

Nesse movimento, vai desaparecendo o *funding* dos bancos públicos cuja ação creditícia minoraria a estagnação pelo estímulo a setores cruciais como a construção civil e a infra-estrutura, atenuando assim a queda da própria base tributária. O Estado é ainda obrigado a restrições na tarifação de bens e serviços públicos em nome do controle da inflação, com o que as pressões das empresas públicas por financiamento do Tesouro complicam a situação fiscal.

A solução da crise fiscal revela-se, portanto, mais intrincada do que parece. Nesse sentido, a reforma tributária é de fato condição necessária para restaurar o financiamento do Estado no Brasil de hoje. Porém, dadas as interações mencionadas, não se pode crer que a solução do déficit fiscal só ainda não ocorreu por causa daquela reforma que não veio. A questão é mais complexa, como vimos. E ademais a estagnação tem corroído as bases sobre as quais assentar-se-ia um aumento de carga tributária, sem prejudicar ainda mais as decisões privadas de investimento.

Conclua-se que a crise fiscal é indissociável do desmantelamento das finanças como um todo e conseqüentemente não pode ser enfrentada apenas por sua solução particular, mas sim em articulação com uma estratégia para os problemas a que se encontra associada. A solução para "crise fiscal" só se efetiva se for parte de uma estratégia de reestruturação das finanças da economia.

As proposições acerca do financiamento de setores da área social têm que necessariamente estar articuladas com a lógica da reestruturação financeira global, do reordenamento fiscal, da reorganização da dívida pública, bem como com as características da política econômica de estabilização monetária e de retomada do desenvolvimento.

Cabe relembrar que as dificuldades de financiamento das políticas sociais, no Brasil, não estão apenas relacionadas com os dilemas financeiro-fiscais antes analisados; nem tampouco unicamente com os entraves que a inflação acelerada provocou em "equações financeiras", como ocorreu com os sistemas financeiros da habitação e do saneamento.[1]

É importante insistir em que, evidentemente, não há financiamento nem recursos fiscais que dêem conta do problema, se não houver solução macroeconômica para a distribuição de renda e a eliminação da miséria e da pobreza no país. Dessa forma, a política social, adequadamente financiada, deve ser postulada como um complemento à evolução consistente do salário real médio e do emprego na promoção de melhores condições de vida da população.

Nesse sentido, deve-se dar por terminada a base da utilização das políticas sociais como mecanismos compensatórios ao problema estrutural da renda dos assalariados e do desemprego. Essa prática perversa correspondeu ao "modelo econômico" dos regimes militares e conduziu ao presente impasse financeiro na política social. Ademais, diante disso não há possibilidade de que a política social, por si mesma, solucione as carências da população, considerando a magnitude que estas atingiram com a estagnação em curso.

Por um novo desenho de políticas sociais

Dadas as características de heterogeneidade da sociedade brasileira, especialmente no que se refere ao acesso às políticas sociais, deve-se pensar um modelo de atenção à política social que lhe seja específico. Não se deve pensar que todas as políticas sociais podem ser universais e providas gratuitamente pelo Estado. Esse modelo, o qual seria uma generalização extemporânea do universalismo europeu, não tem aderência cultural, fiscal e financeira à realidade social brasileira. Mesmo na Europa o universalismo pleno (isto é, em todos os setores de política social) através do Estado foi uma utopia.

Paralelamente, é difícil conceber um modelo de atenção social totalmente provido por mecanismos de mercado, visto que o Estado no Brasil tem sido, e provavelmente será por muito tempo, o principal agente de promoção da eqüidade e de prestação de serviços sociais. Mesmo nas sociedades onde o liberalismo viceja, o Estado tem sido um dos principais elementos de promoção das políticas sociais para segmentos excluídos ou mais carentes. Portanto, entre esses dois extremos deve ser pensado um modelo que permita trabalhar com estratégias distintas de cobertura e prestação de serviços para distintos segmentos sociais e de renda, visando ao acesso, em determinados patamares de eqüidade, para todos os cidadãos.

As camadas sociais mais pobres e destituídas deverão contar com políticas de natureza totalmente assistencial, baseadas no uso de recursos fiscais a fundo perdido. Logica-

[1] Ver parte do documento do Nepp, sobre o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Referimo-nos às defasagens entre correções das prestações e correções de saldo devedor que teriam gerado "rombo" estimado em US$20-30 bilhões.

mente tal assistencialismo não deve limitar-se à prestação dos serviços públicos envolvidos por essas políticas. Deveriam ser acopladas estratégias que permitissem viabilizar políticas de emprego e geração de renda, possibilitando a abertura de horizonte do mercado de trabalho para tais populações. Certas áreas das políticas assistenciais para esses segmentos poderiam se beneficiar de ações comunitárias ou da mobilização de redes de filantropia e solidariedade social. Com a melhoria do quadro social e as perspectivas de inserção econômica dos segmentos marginalizados, haveria espaço futuro para a redução do assistencialismo e a incorporação desses segmentos nas políticas sociais universais correntes.

Para os assalariados formais e os segmentos de classe média, seriam organizados mecanismos de proteção social calcados nas estruturas tradicionais de previdência social e nos fundos sociais estabelecidos a partir dessas estruturas. Seriam criados mecanismos que viabilizassem investimentos públicos e privados a partir do uso desses fundos, visando atender às necessidades básicas desses grupos, especialmente no que se refere aos programas de seguro social, moradia, transporte coletivo urbano, saneamento e outros.

Por fim, para os segmentos de rendas média e alta, poderiam ser utilizadas engenharias financeiras que permitissem a participação do setor privado na consecução desses investimentos. Tratar-se-ia, nesse caso, da mobilização de recursos privados, oriundos de empresas ou de financiamentos, que permitissem articular as demandas por bens e serviços sociais com as políticas setoriais específicas no campo da indústria, das finanças etc.

Esse novo modelo de intervenção na área das políticas sociais necessitaria de alguns pré-requisitos político-institucionais. A regulação, o controle e a avaliação do sistema seriam públicos, isto é, concebidos e implementados pela burocracia estatal e por representantes da sociedade civil. Ao lado de estruturas públicas voltadas para a elaboração de normas, para o financiamento, para a fiscalização e o controle, e para a promoção da eqüidade, existiriam formas socialmente representativas de controle, baseadas em conselhos que teriam o papel de acompanhar a execução das políticas sociais em níveis descentralizados de governo.

A execução de muitas dessas políticas poderia deixar de ser monopólio do Estado, passando a ser co-responsabilidade do setor público e do setor privado, a fim de liberar o setor público das atividades de execução e dar-lhe maior responsabilidade pela promoção do acesso e da qualidade das políticas públicas. Muitas vezes, a ausência de qualidade dos serviços tem como causa o fato de o Estado ser, ao mesmo tempo, executor e controlador da prestação dos serviços. A ação fiscalizadora estatal sobre o setor privado deve ser combinada com a ação pública no controle dos serviços prestados pelo próprio Estado.

Dessa forma, deve crescer o papel regulador do Estado e das comissões públicas, tendo em vista controlar irregularidades e pôr à disposição dos cidadãos políticas sociais e bens e serviços compatíveis com as características diferenciadas da demanda. A legislação derivada desse esforço, no entanto, deve-se pautar pela *flexibilidade*, evitando criar camisas-de-força que venham a padronizar comportamentos em regiões ou setores com características distintas e com isso inibir a qualidade e a produtividade das políticas sociais.

Nesse novo contexto de regulação deverão existir mecanismos que garantam ao cidadão usuário das políticas sociais a qualidade e o acesso. Tais mecanismos deverão se constituir em instâncias de direitos do consumidor e até em conselhos que permitam avaliar, de forma permanente, a qualidade desses serviços. A participação do setor privado

na oferta dos bens e serviços exige que haja responsabilidade das empresas pela qualidade e pela estratégia de cobertura adotadas.

A questão da centralização/descentralização também deve ser revista, dado que a tradição, tanto do *welfare State* fordista como do modelo de proteção social brasileiro dos anos 70, foi o centralismo. A definição dos novos graus de centralização e descentralização depende somente do setor envolvido (saúde, educação etc.) ou da forma de financiamento. Depende, também, da natureza da clientela que deverá ser atendida. Em geral, políticas assistenciais para segmentos de baixa renda tendem a ser mais descentralizadas, pois a proximidade do cidadão com a instância executora da política permite maior focalização e melhor fiscalização.

Também relevante na discussão sobre centralização/descentralização é a capacidade da localidade para implementar uma dada política. No caso das ações de saneamento, por exemplo, existem municípios que, mesmo pequenos, têm condições financeiras, técnicas e administrativas de operação de uma rede de abastecimento de água. No entanto, as empresas de saneamento de muitas unidades da federação não dispõem desses atributos, necessitando ser reorganizadas para tal.

A forma de financiamento também é importante na definição das relações entre as esferas de governo na dinâmica de uma dada política social. Ao se pensar que a disponibilidade de recursos próprios é condição *sine qua non* para a descentralização, inviabiliza-se a possibilidade de muitos municípios e até mesmo alguns estados implementarem suas próprias políticas sociais. Assim, a busca da autonomia financeira não deve ser uma camisa-de-força para a descentralização. Ao contrário, a existência de fundos federais e estaduais é essencial para garantir e eqüidade no processo de descentralização. Sem isso, a descentralização pode ser um elemento de heterogeneização social, e não um instrumento para aumentar a eficiência e o controle sobre a gestão das políticas públicas.

Outra questão relevante a se considerar é a necessidade de coerência entre política social e política de estabilização. A política social não dever ser um empecilho ao processo de estabilização econômica e tampouco dele deve ser excluída. Financiar toda a política social através de recursos fiscais pode comprometer a dinâmica da estabilização. No entanto, a existência de fundos fiscais é imprescindível para o financiamento das políticas sociais, especialmente quando se considera a heterogeneidade do quadro social de nosso país. Muitos dos recursos aplicados em políticas sociais, mesmo nos setores de infra-estrutura, como saneamento, deverão ser investidos a fundo perdido, especialmente nas regiões ocupadas pelos grupos de mais baixa renda.

Dessa forma, num novo modelo de reorganização das políticas sociais, os recursos fiscais devem ter como alvo e prioridade os gastos sociais e de infra-estrutura que promovam simultaneamente a eqüidade social, a integração espacial e a competitividade sistêmica.

A eliminação da miséria e a melhoria da qualidade de vida das camadas de baixa renda são requisitos básicos para a reestruturação integrada do desenvolvimento econômico no Brasil. A auto-afirmação nacional, as políticas sociais e o desenvolvimento econômico passam a ser dimensões estrategicamente interdependentes, num mundo em que a tendência à globalização é marcada pela tensão entre cooperação e competição e pelo dinamismo interativo entre o econômico e o social.

2. Experiências internacionais na regulação dos sistemas de saneamento

As grandes transformações na economia mundial, desde meados dos anos 70, têm trazido profundas mudanças no comportamento dos agentes econômicos e no papel do Estado. As rígidas estruturas empresariais e governamentais vêm sendo substituídas por formas mais leves e flexíveis de produção e gerenciamento, graças às novas tecnologias e também às novas formas de gestão.

Tais transformações se refletem na operação dos serviços públicos, especialmente nas áreas social e de infra-estrutura. O Estado tem até ampliado a dimensão pública ao abdicar do monopólio da execução e passar a regular todas as ações que dizem respeito ao acesso e à eqüidade das políticas sociais, sejam elas propiciadas pelo setor estatal ou privado.

No campo do saneamento ambiental, pode-se dizer que as transformações nos meios de regulação e gestão setorial obedecem não apenas a esses requisitos de flexibilidade e eficiência na gestão, mas também ao crescimento do processo de urbanização. A moderna tecnologia de saneamento remonta ao século XIX, num momento em que existiam poucas cidades grandes, e a dimensão do problema poderia ser resolvida em nível local. Nesse sentido (até mesmo no Brasil) as preocupações com a questão do saneamento nascem no nível municipal.

A urbanização, a industrialização acelerada e as novas técnicas de produção agrícola em grande escala, com uso de defensivos e fertilizantes, fizeram com que as preocupações com a questão do saneamento se imbricassem com questões ambientais e de saúde pública. No pós-guerra, o desenho dos sistemas de saneamento passaram a englobar a dinâmica das bacias hidrográficas e a avaliar a natureza dos recursos hídricos de cada região. Tal movimento correspondeu a uma escalada de centralização dos sistemas de saneamento, passando os governos centrais a intervir fortemente no planejamento, execução e financiamento dos sistemas de saneamento.

Mas os problemas financeiros do Estado e a necessidade de melhorar a eficiência dos sistemas levaram muitos países a readotar estratégias mistas, em que a execução é descentralizada (sendo executada por empresas públicas ou privadas) e a regulação torna-se atividade precípua de níveis mais centrais de governo (Estado e União).

A experiência inglesa pautou-se pela privatização das companhias de água, com a venda de nove empresas públicas em 1989 (*Privatization*, 1990). Nesse processo, no entanto, o governo inglês definiu uma série de aspectos relacionados com a escala de operação dessas empresas, a sua natureza jurídica, os tipos de ação que lhes competem e as suas responsabilidades em termos de respeito aos direitos do consumidor e proteção ao meio ambiente. De qualquer forma, a privatização permitiu que as companhias inglesas se tornassem mais competitivas nos mercados local e internacional, propiciando melhores serviços aos seus usuários; permitiu, por outro lado, que as agências governamentais pudessem dar mais atenção a questões como eqüidade no acesso, melhores mecanismos de fiscalização e acompanhamento e, conseqüentemente, melhor qualidade do serviço.

Tal fato, no entanto, não se refletiu em tarifas mais baixas. Os preços dos serviços de água e esgoto na Inglaterra, ainda então dominados pelas empresas públicas, eram mais baixos do que os custos de operação, o que dificultava sobremaneira a realização de novos investimentos. Dessa forma, a qualidade dos serviços havia caído, e as demandas de consumidores e ambientalistas não eram incorporadas. Com a privatização e a vigência de um novo modelo de regulação, as empresas foram obrigadas a investir em projetos

que melhorassem a qualidade dos serviços e preservassem o meio ambiente. Políticas de realidade tarifária e necessidades de novos investimentos fizeram com que as empresas de saneamento passassem a aumentar as tarifas a preços superiores à inflação, embora se acredite que em pouco tempo haverá um "equilíbrio" tarifário.[2]

Toda a regulação do sistema de saneamento inglês passou a ser feita por órgãos do nível central de governo. É o caso da National Rivers Authority, do Office of Water Services e do Drinking Water Inspectorate, que têm atuado não apenas como agentes de fiscalização dos produtos do novo sistema, mas também como organismos normativos e orientadores da ação das empresas de saneamento. Essas agências não são necessariamente atreladas ao governo e têm muita autonomia para tomar decisões e realizar estudos para o aprimoramento do processo de ordenamento do sistema no contexto da privatização.

A França, detentora de um modelo mais descentralizado, optou por realizar concessões privadas e contratos de gestão de serviços através dos quais o governo eliminaria os controles administrativos e burocráticos e passaria somente a acompanhar os resultados a serem atingidos, a partir de metas acordadas. A responsabilidade pelos serviços de saneamento continuou sendo das autoridades locais, mas estas não se encarregavam mais da prestação de serviços, e sim da regulação e monitoramento do sistema. As empresas passaram a ter autonomia para estabelecer ou negociar as tarifas em cada região, embora o governo continue fixando uma pequena parte da tarifa como imposto adicional para a realização de investimentos em eqüidade do próprio sistema. Muitas das empresas que operam os serviços são grandes empresas nacionais ou estrangeiras, com experiência e tecnologia na gestão desses sistemas. Essas empresas operam em vários pontos da França a partir de contratos definidos pelo nível local de governo.

Muitos dos contratos de serviço são feitos de modo que os governos locais garantam os investimentos necessários, e as empresas, por concessão e prazo determinado, passem a cuidar da operação dos serviços, tendo direito a parcelas negociadas das tarifas de água e esgoto. A diferença, em relação ao modelo inglês, consiste no fato de que a administração da tarifa, mesmo regionalizada e diversificada, continua sendo definida pelo poder público, enquanto no caso da Inglaterra a tarifa é administrada pela empresa. Assim, no caso inglês, torna-se difícil o estabelecimento de subsídios cruzados, pois estes não fazem parte dos critérios de cálculo econômico do setor privado.

O caso americano é bem peculiar, dado que as autoridades locais sempre se encarregaram dos problemas relacionados com águas e esgotos. A tendência no governo Reagan foi aumentar o grau de descentralização para os estados e municípios, sem haver, no entanto, uma preocupação em gastar mais com saneamento. Na verdade, desde 1972 (Clean Water Act) o governo federal vinha aumentando sua parcela no financiamento dos programas de saneamento, tendência que se inverteu no governo Reagan. Cresce, no entanto, a preocupação com a questão ambiental, refletida no fortalecimento da Environment Protection Agency (EPA) e de seu papel no monitoramento e regulação das políticas regionais e locais de saneamento, operacionalizadas pelas prefeituras.

Cabe ressaltar, porém, que todas as medidas racionalizadoras criadas nos países desenvolvidos tinham como pano de fundo situações em que os principais problemas situa-

---

[2] Esses fatos alertam para a necessidade de que a regulação contemple aspectos sociais e econômicos globais, mesmo quando a privatização é recomendável do ponto de vista setorial.

vam-se no terreno da qualidade dos serviços e na eficiência gerencial. Essa situação é diferente da vivida nos países em desenvolvimento, onde a cobertura ainda é o principal problema.

Os países desenvolvidos contam também com empresas de grande porte, muitas das quais foram privatizadas (Inglaterra) ou autonomizadas através de contratos (França). Essas empresas detêm larga experiência no campo da construção e operação de sistemas de saneamento. No caso dos países em desenvolvimento, também existem grandes empresas, só que públicas. Algumas têm experiência, mas pouco se pode falar em eficiência, pois nem sequer controlam seus custos.

As experiências mostram que é importante o uso de soluções combinadas, onde o *mix* público-privado ou a combinação de soluções locais (municipais) com regionais (bacias hidrográficas, microrregiões, estados) tendem a garantir maior flexibilidade ao sistema. As formas de gestão também podem ser as mais variadas, e vão desde a solução francesa de contratos de gestão, passando pelas soluções americanas de contratos de administração, até as concessões ou os contratos de arrendamento (*lease contracts*) (Triche, 1993).

Muitas vezes a privatização pode criar pontos de estrangulamento, como os conflitos de interesses entre consumidores e acionistas. As exigências ambientais impostas pela Comunidade Econômica Européia, por exemplo, tendem a fazer com que pesados investimentos venham a se refletir em aumentos das tarifas. Caso os consumidores e os governos não permitam o repasse desses custos adicionais aos preços, os acionistas das empresas privadas de saneamento poderão ter sérios prejuízos por longos períodos de tempo.

Por fim, todas as experiências dos países desenvolvidos têm demonstrado a necessidade de separar três tipos de ação: a execução dos serviços; a regulação e a fiscalização; e o financiamento público promotor da eqüidade. Quando tais atividades são realizadas pela mesma agência, sempre há o risco de que se acumulem ineficiências.

No caso dos países latino-americanos, persistem sérios problemas de cobertura, eficiência e eqüidade dos sistemas de saneamento, agravando as condições sociais, especialmente nas regiões metropolitanas, como demonstram os recentes surtos de cólera em países como o Peru (World Bank, 1993). Porém, algumas experiências latino-americanas (Buenos Aires, Caracas e Chile) têm demonstrado resultados satisfatórios quando a solução é a privatização dos serviços de saneamento. Nesse caso vale ressaltar os seguintes que contribuíram para o êxito:

• a criação de um consenso, através de negociações entre as partes interessadas, no que diz respeito ao processo de descentralização e aos instrumentos de regulação, a fim de gerar um clima de confiabilidade e atratividade em relação aos investimentos privados;

• o fornecimento, pelo Estado, de suporte político e participação ativa de lideranças setoriais no *marketing* e na conscientização relativa à condução do processo;

• a participação de agências multilaterais e consultores independentes, para garantir a transparência e a credibilidade do processo;

• a garantia da manutenção de níveis tarifários adequados ante os custos incorridos no processo de adesão do setor privado;

• mecanismos adequados de negociação das dívidas setoriais;

• um claro sistema de regulação incluindo regras sobre a determinação das taxas de juros para o investimento e das tarifas;

• no caso do Chile, os pagamentos diretos do governo para os beneficiários de baixa renda se mostraram melhores do que os subsídios tarifários.

3. A regulação do sistema de saneamento no Brasil nos anos 70 e 80: expansão e limites

Os anos 70

As políticas de saneamento no Brasil, ao longo dos anos 70 e no início dos anos 80, podem ser consideradas relativamente bem-sucedidas do ponto de vista da ampliação da cobertura. Esse êxito pode ser medido pela rápida expansão da população beneficiada pelos programas federais de investimento em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em termos de abastecimento de água, o número de pessoas beneficiadas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa)[3] passou de 11,9 milhões para 49,6 milhões entre 1970 e 1980. No que se refere ao acesso aos sistemas de esgotamento sanitário, essa evolução não foi tão grande, embora o número de beneficiários tenha aumentado de 6,1 milhões para 17,4 milhões (ver tabelas 1 e 2).

O êxito desses programas esteve, em grande medida, lastreado no uso de um fundo social federal específico para financiar programas de habitação e saneamento básico.[4] O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, tendo como base a folha de salários das empresas (alíquota de 8%), destinava-se a funcionar como um fundo patrimonial individual do trabalhador, tendo uma dupla finalidade:

a) acumular reservas que poderiam ser utilizadas pelo trabalhador em situações de desemprego, como alternativa à estabilidade do emprego existente antes da Constituição de 1967. Os recursos também poderiam ser sacados em situações especiais, como casamento e aposentadoria. Esse fundo era remunerado segundo correção monetária, acrescida de juros de 3% ao ano;

b) a administração dos recursos do FGTS passou a ser feita pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), que os aplicava em programas de investimento em habitação e saneamento, os quais deveriam ter retorno suficiente para honrar os compromissos assumidos com a remuneração das contas individuais dos trabalhadores. Vale comentar que os pro-

---

[3] O Planasa foi criado informalmente em 1968, como complemento à política habitacional formulada pelo BNH. Sua institucionalização ocorreu um ano depois, isto é, em 1969, através do Decreto nº 949.

[4] Na verdade, o período pós-67 correspondeu a uma centralização federal das políticas de saneamento. Anteriormente, tais políticas eram elaboradas pelos municípios. Somente os municípios de maior porte tinham recursos reais para implementar uma efetiva política de saneamento básico, o que contribuía para manter a heterogeneidade do acesso a essas políticas, ao nível nacional.

gramas de habitação também contavam com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), formado por fundos acumulados pelas cadernetas de poupança.

Tabela 1
Evolução da população coberta pelo Planasa em termos de abastecimento de água, segundo regiões: 1970-91

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.-Oeste	Brasil
1970	455.671	2.582.229	7.238.834	1.289.358	314.790	11.880.882
1971	476.664	3.097.250	8.170.217	1.530.320	335.948	13.610.399
1972	499.105	3.805.315	8.522.136	2.259.645	354.520	15.440.721
1973	544.640	4.409.675	9.708.412	2.702.205	477.945	17.842.877
1974	604.825	5.037.075	10.206.625	3.441.225	1.206.870	20.496.620
1975	685.460	5.680.140	10.857.618	4.162.030	1.343.645	22.728.893
1976	938.955	6.149.400	15.699.903	4.659.375	1.630.115	29.347.748
1977	1.081.825	7.512.580	18.818.040	5.575.455	2.044.995	35.032.895
1978	1.171.130	8.288.515	20.782.126	6.285.600	2.260.645	38.788.016
1979	1.541.979	9.332.783	23.909.554	6.731.551	2.558.610	44.074.477
1980	1.836.765	10.567.078	28.632.023	7.852.120	2.969.833	49.568.587
1981	1.909.586	10.567.078	28.632.023	8.500.139	3.347.737	52.308.544
1982	2.112.426	11.494.544	30.389.600	8.500.139	3.596.677	56.093.386
1983	2.438.390	12.853.138	31.229.069	9.297.946	4.028.587	59.847.130
1984	2.647.636	13.831.705	32.755.010	9.801.926	4.380.180	63.416.457
1985	2.833.650	14.862.930	34.600.637	10.411.312	4.822.517	67.531.046
1986	3.029.861	16.214.478	33.738.655	11.070.158	5.299.134	69.352.286
1987	3.262.458	17.178.514	35.849.421	11.676.036	5.651.492	73.617.921
1988	3.531.687	18.202.836	38.124.282	12.642.257	5.933.230	78.434.292
1989	3.818.824	20.539.150	36.901.984	13.728.999	6.296.817	81.285.774
1990	4.116.667	21.122.895	37.737.617	13.535.605	6.392.847	82.905.631
1991	4.197.488	20.823.170	37.165.257	14.185.893	6.102.459	82.474.262

Fonte: Cef/Desan, dados extraídos do trabalho de Souza, E. B. et alii. (1993)

Tabela 2
Evolução da população coberta pelo Planasa em termos de esgotamento sanitário, segundo regiões: 1970-91

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.-Oeste	Brasil
1970	34.350	–	6.043.492	–	–	6.077.842
1971	34.350	20.498	6.322.989	–	–	6.377.837
1972	35.075	406.330	6.574.448	416.276	145.845	7.579.974
1973	38.625	501.297	7.453.917	443.147	158.185	8.595.171
1974	38.625	551.406	7.814.290	553.901	172.168	9.110.390
1975	38.965	660.716	8.692.040	569.539	512.130	10.473.390
1976	38.965	750.428	8.561.526	603.629	564.810	10.519.358
1977	42.240	1.003.454	10.188.504	678.754	783.794	12.696.846
1978	42.240	1.069.320	10.686.300	753.248	824.512	13.375.620
1979	51.617	1.247.414	11.440.298	1.000.439	948.453	14.688.221
1980	71.361	1.443.918	13.098.394	1.686.075	1.107.647	17.407.395
1981	132.035	1.583.871	13.994.668	1.814.049	1.133.078	18.657.701
1982	137.131	1.663.875	14.230.090	1.974.493	1.177.884	19.183.473
1983	140.681	1.757.168	15.242.027	2.203.431	1.332.406	20.675.713
1984	148.881	2.143.497	16.279.131	2.327.828	1.582.100	22.481.437
1985	159.732	2.360.434	17.401.727	2.454.624	1.709.518	24.086.035
1986	173.621	2.627.197	18.264.033	1.909.564	1.903.182	24.877.597
1987	176.059	3.112.758	19.135.256	2.091.162	2.080.582	26.595.817
1988	193.227	3.712.284	20.092.529	3.349.383	2.265.312	29.612.735
1989	206.585	3.506.449	20.220.118	2.465.692	2.493.713	28.892.557
1990	–	–	–	–	–	–
1991	249.850	3.565.132	20.349.270	2.483.930	2.564.809	29.212.991

Fonte: Cef/Desan, dados extraídos do trabalho de Souza, E. B. et alii. (1993)

O comportamento favorável da economia no período 1967-80, quando as taxas de crescimento econômico alcançaram os níveis mais altos dos últimos 50 anos, bem como o caráter recente do novo fundo, garantiu forte ampliação dos recursos disponíveis para habitação e saneamento básico naquele período.

Outra importante fonte de financiamento da política de saneamento era formada pelos chamados Fundos de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE), constituídos por recursos oriundos dos orçamentos dos estados. Embora os recursos disponíveis dos estados não fossem abundantes, dada a centralização tributária pós-1967, pode-se dizer que eles também foram importantes na determinação da capacidade de financiamento do setor saneamento ao longo dos anos 70. Na verdade, a constituição dos FAE era uma exigência do próprio Planasa, como contrapartida estadual à obtenção dos recursos do FGTS. Qualquer projeto de investimento em água ou esgoto tinha a participação de recursos do FGTS limitada em 50%, devendo ser o restante complementado com recursos próprios dos estados ou municípios. Esse processo fez com que, na média, os recursos investidos em saneamento tivessem uma composição na qual 51% dos recursos reais se originaram do BNH, 40% dos estados e municípios e 9% de organismos internacionais como o Banco Mundial.

O espírito que norteava as políticas de saneamento era o de auto-sustentação financeira e equilíbrio permanente de recursos. Cabia aos estados contribuir com recursos orçamentários para a integralização dos FAE durante todo o período necessário à eliminação do déficit de oferta de serviços existentes em cada estado. Portanto, a tarefa de investir e aumentar a cobertura não era atribuição exclusiva da União, através do FGTS. Documentos oficiais do BNH afirmavam que uma contribuição de 6% do orçamento dos estados seria suficiente para integralizar os ativos dos FAE e dessa forma suprir a oferta de serviços ao longo dos anos 70 (BNH, 1969). Esses recursos eram calculados de forma que o BNH e os estados entrassem com partes iguais no financiamento dos investimentos. Caso os estados não contassem com recursos próprios em volume suficiente, o BNH, através do programa Efisan, faria empréstimos suplementares.

A capitalização dos FAE permitiria aos estados, após a realização do programa inicial de abastecimento de água, dispor de um fundo capaz de manter o atendimento permanente da demanda. Assim, segundo o próprio BNH, ao final do plano os estados estariam liberados da destinação de recursos de seus orçamentos próprios para o investimento no setor (BNH, 1971).

A concepção original do Planasa garantia aos FAE papel primordial no suporte do Sistema Financeiro de Saneamento. Quanto mais ágeis fossem os estados em garantir a integralização do investimento necessário, mais rápido seria o retorno dos empréstimos.

Outra premissa básica do funcionamento do Sistema Financeiro de Saneamento repousava no caráter dos empréstimos. Procurava-se minimizar os empréstimos a fundo perdido e maximizar as aplicações remuneradas, com a garantia fornecida pelas empresas estaduais de saneamento (Fagnani et alii, 1986). Assim, a viabilidade do Planasa repousava também na capacidade de pagamento dos empréstimos contraídos pelas concessionárias regionais.

Tal capacidade de pagamento, por sua vez, estava condicionada à capacidade financeira dos usuários do sistema para repor os investimentos e manter o custo operacional através de tarifas. Em outras palavras, a receita tarifária das empresas estaduais de saneamento deveria ser suficiente para:

a) cobrir os custos operacionais e a manutenção da depreciação das redes de água e esgotamento sanitário;

b) cobrir os custos derivados de amortização e encargos (juros e correção monetária) dos empréstimos concedidos pelo BNH através do Planasa.

As empresas de saneamento deveriam ser eficientes a ponto de minimizarem ao máximo seus custos operacionais, a fim de aumentar a capacidade de pagamento dos empréstimos a serem contraídos através do sistema.

No entanto, essas premissas básicas de funcionamento não operaram plenamente ao longo dos anos 70. Muitos estados passaram por processos de endividamento crescente e, na impossibilidade de financiarem suas dívidas através de tarifas, tiveram que lançar mão do endividamento público ou do déficit com a União como mecanismos de rolagem e postergação de suas obrigações financeiras.

Esses sintomas, ainda tímidos nos anos 70, tornam-se o principal empecilho para a continuidade plena do modelo de sistema de financiamento do saneamento básico através do Planasa. Além do mais, pode-se dizer que a expansão dos sistemas de saneamento ocorreu com maior intensidade nas regiões que dispunham de capacidade de financiamento — em geral as mais ricas —, acarretando um desenvolvimento concentrador e desigual da capilaridade do sistema.

Gráfico 1
Evolução da arrecadação bruta e líquida dos recursos do FGTS 1967-92
(Em milhões de ORTN/OTN/VRF/UPF)

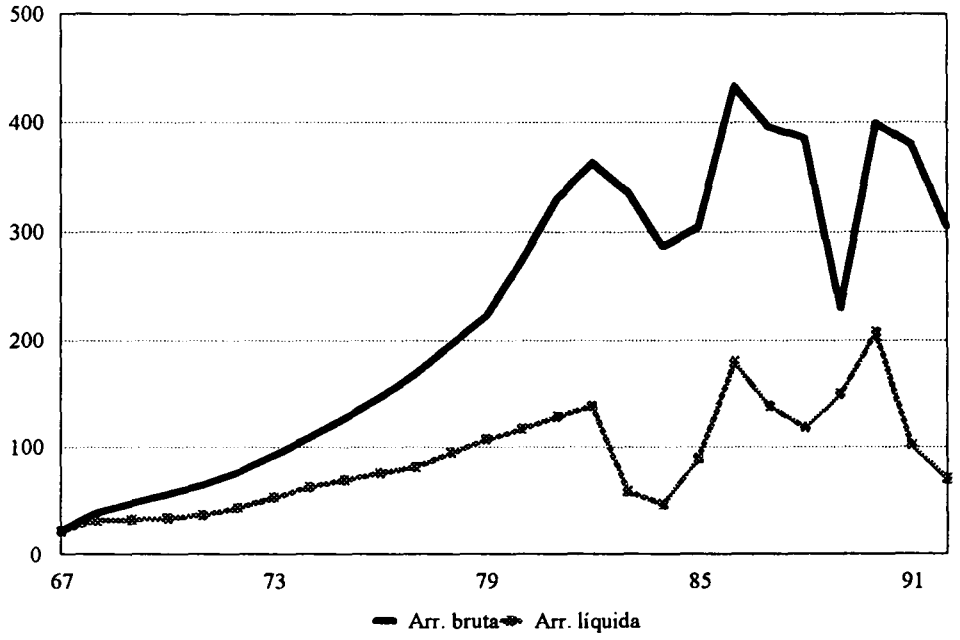


Tabela 3
Balanço do FGTS — arrecadação e saque — Brasil: 1967-92
(Em milhares de ORTN/OTN/VRF/UPF)

Anos	Arrecadação bruta	Saques-demissão	Saques-moradia	Saques-outros	Arrecadação líquida
1967	22.236	745	–	–	21.492
1968	38.378	6.856	–	–	31.522
1969	47.036	14.629	–	–	32.407
1970	55.138	21.774	–	–	33.364
1971	64.393	27.774	–	–	36.619
1972	76.143	33.007	–	–	43.136
1973	91.758	39.102	–	–	52.656
1974	108.667	46.206	–	–	62.461
1975	126.970	57.963	–	–	69.006
1976	146.494	64.317	6.845	–	75.332
1977	168.387	77.510	10.303	–	80.575
1878	195.628	90.064	11.440	–	94.124
1979	222.821	99.363	16.963	–	106.532
1980	272.822	113.718	42.503	–	116.602
1981	330.197	144.857	57.177	–	128.164
1982	362.313	156.194	67.595	476	138.048
1983	336.040	207.002	70.090	728	58.220
1984	286.017	179.068	59.731	910	46.308
1985	304.796	167.964	47.045	912	88.875
1986	432.932	219.989	32.955	696	179.292
1987	395.388	226.252	29.127	1.723	138.286
1988	384.429	228.408	35.071	3.128	117.823
1989	230.115	69.162	10.887	849	149.217
1990	398.405	172.315	17.953	1.231	206.907
1991	379.373	204.949	72.053	1.138	101.232
1992	305.357	189.355	24.880	21.006	70.115

Fonte: Grupo Interministerial do FGTS, Relatório 1989 (dados de 1967 a 1988) e CEF/Defus (dados de 1989 a 1992). Elaboração Nepp/Unicamp. De 1967 a 1988, os valores estão em ORTN/OTN/VRF. De 1989 a 1992, os valores estão em UPF.

A primeira metade dos anos 80

A crise econômica do início dos anos 80 trouxe restrições financeiras à utilização do FGTS como mecanismo de financiamento das políticas de saneamento básico. O aumen-

to das taxas de desemprego e a queda dos salários reais no período 1981-84 não apenas limitaram as possibilidades de crescimento das receitas do Fundo, como aumentaram o volume de saques, fazendo com que os recursos disponíveis se tornassem mais escassos. A tabela 3 e o gráfico 1 mostram a evolução do balanço do FGTS entre 1967 e 1992.

Observa-se que, após um longo período de crescimento da arrecadação (bruta e líquida) do FGTS (1967-82), os recursos diminuíram substancialmente. Com o aumento dos saques do fundo, a arrecadação líquida retomou níveis anteriores a 1973, ao longo do período 1983-84. A "maturidade do sistema" e o caráter relativamente estrutural do desemprego dos anos 80 fizeram com que a relação entre saques e depósitos passasse a ser mais elevada.

Além da recessão e do desemprego, outro fator que contribuiu para a crise do setor foi o esgotamento da capacidade de endividamento das concessionárias estaduais de saneamento. A recessão teve forte impacto na crise das finanças estaduais, reduzindo a parcela dos recursos dos estados que poderia ser utilizada como financiamento adicional do sistema. Desse modo, os FAE não evoluíram da forma esperada, pois os governos estaduais, além de sofrerem o efeito centralista da estrutura tributária em vigor, canalizaram recursos decrescentes de seus orçamentos para esses fundos. Por outro lado, boa parte dos recursos fiscais transferidos ao setor pelos governos estaduais foi utilizada na cobertura dos desequilíbrios financeiros das concessionárias regionais.

Tais desequilíbrios financeiros foram decorrentes da utilização das empresas estaduais de saneamento como instrumentos de política cambial do governo na captação de recursos externos. A ocorrência de processos de privatização dos programas de saneamento, associada à má gestão pública dos recursos, trouxe, de um lado, a maximização do uso de recursos públicos em prol de interesses particulares (de empresários e burocratas), e, de outro, o endividamento crescente do sistema estadual de saneamento.

O endividamento era constantemente realimentado pelos altos custos operacionais e financeiros da gestão da dívida, os quais cresciam em proporções muito mais elevadas que a capacidade de cobertura através de tarifas.

Por todos esses motivos, as concessionárias estaduais de saneamento, no início dos anos 80, não apresentavam condições mínimas de viabilidade, ao contrário do que se supunha no modelo inspirador do Planasa. A rolagem da dívida das empresas de saneamento tornou-se uma constante a partir de então, representando mais uma pressão sobre a dívida pública. Vale ainda comentar que os ativos e os retornos dos FAE sofreram desvalorizações reais por diversos fatores, tais como a prefixação de correção monetária em níveis inferiores aos da inflação, o protelamento do retorno dos projetos financiados, em função de atrasos no cronograma das grandes obras de saneamento etc. (Fagnani et alii, 1986: 29).

Mesmo assim, a cobertura dos sistemas de abastecimento de água aumentou de 49,6 para 63,4 milhões de pessoas, e a de esgotamento sanitário, de 17,4 para 22,5 milhões, no período 1980-84, respectivamente (ver tabelas 1 e 2).

A segunda metade dos anos 80

Em que pese ao aumento das arrecadações bruta e líquida do FGTS a partir de 1985, pode-se dizer que os recursos desse fundo sofreram grandes flutuações em seus ingressos na segunda metade dos anos 80 (ver gráfico 2 e tabela 3). O aumento desses recursos

ocorreu em meio a uma grande crise institucional, que acabou redundando na extinção do Banco Nacional de Habitação, órgão executor das aplicações dos recursos do FGTS. A falência do BNH e a interrupção do uso dos recursos do FGTS para a política habitacional favoreceram os recursos a serem aplicados na área de saneamento a cargo do Planasa, como se pode observar na tabela 4 e no gráfico 2.

Tabela 4
Planasa — investimento total em saneamento básico 1980-89
(Em NCz milhões de 1989)

Anos	Água	Esgoto	Total	Cresc. anual (%)	A/C (%)	B/C (%)
1980	3.130.285	1.262.742	4.392.026	–	71	29
1981	3.820.446	1.528.684	5.369.131	22	71	29
1982	3.132.624	1.506.266	4.638.891	(14)	68	32
1983	2.589.985	900.462	3.490.447	(25)	74	26
1984	1.755.584	468.779	2.224.364	(36)	79	21
1985	2.237.398	908.817	3.146.215	41	71	29
1986	1.815.741	1.196.903	3.012.644	(4)	60	40
1987	3.501.031	1.735.086	5.236.117	74	67	33
1988	2.661.888	1.696.155	4.358.043	(17)	61	39
1989	1.907.772	1.128.595	3.036.367	(30)	63	37

Fonte: CEE
Inflator: IGP-DI (média anual)

Com isso, pode-se dizer que a cobertura dos programas de saneamento básico aumentou de 67,5 para 82,5 milhões de pessoas, no caso de água, e de 24,1 para 29,2 milhões, no caso de esgoto, entre 1985 e 1991, respectivamente (ver tabelas 1 e 2).

Embora os recursos aplicados em abastecimento de água tenham tido quedas expressivas a partir de 1987, observa-se que a parcela aplicada em esgotos sanitários atingiu os níveis mais elevados de gastos de toda a década nos anos de 1987 e 1988.

Mesmo assim, pode-se dizer que tanto os problemas associados à queda dos recursos do FGTS como os problemas operacionais derivados da má gestão do fundo[5] levaram à falência do modelo da política de saneamento baseada no Planasa. A situação de quase insolvência do fundo, ao final dos anos 80, não pode ser atribuída somente aos efeitos da crise econômica sobre suas bases de financiamento. Ao contrário, os efeitos dessa crise sobre o montante de recursos disponíveis puseram a nu problemas na sua gestão; problemas esses herdados do BNH e acentuados pela ingerência da CEF.[6]

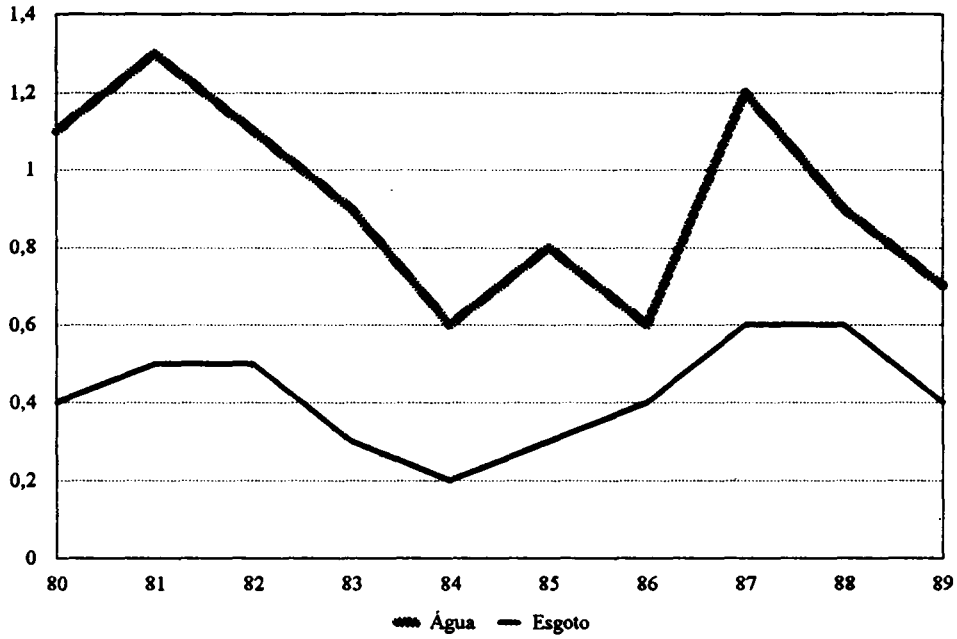
Parte desses problemas pode ser observada pelo lado da arrecadação. A má gestão administrativa do fundo acentuou a evasão de recursos através de diversos mecanismos.

[5] A má gestão do fundo pode ser exemplificada na questão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que, ao optar por uma política de financiamento da casa própria para a classe média, com cláusulas de equivalência salarial, num momento em que os salários reais estavam em franco declínio e a inflação em forte elevação, acabou por comprometer irremediavelmente os recursos do FGTS.

[6] Deve-se rememorar que a extinção do BNH não deu origem a nenhuma solução para os problemas deixados pelos sistemas financeiros da habitação e do saneamento. Sem absorver o que havia de bom na experiência do banco recém-extinto, a CEF não criou instrumentos para monitorar a arrecadação do FGTS nem para solucionar o problema da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Sonegação, descontrole administrativo, longo prazo de permanência dos recursos depositados nos bancos e instituições financeiras sem remuneração para o Fundo são apenas alguns dos problemas que podem ser enumerados nessa linha.[7]

Gráfico 2
Planasa — investimento total em saneamento básico 1980-89
(Em US$ bilhões de 1989)



O aumento dos saques dos recursos do fundo (em relação ao volume de depósitos) foi outra característica marcante dos anos 80, levando o governo a promulgar alterações no âmbito da redução das possibilidades de saques, a fim de alongar os prazos de retenção dos recursos em poder do órgão gestor.

A extinção do BNH propiciou ainda uma pulverização das instâncias decisórias sobre a alocação dos recursos do FGTS. A CEF e o Ministério do Bem-estar Social (já no governo Collor) passaram a ser importantes instituições de poder decisório quanto à aplicação dos recursos. Mesmo assim, o Conselho Curador do FGTS, a partir de 1990, tendo em vista o período 1990-94, definiu que somente 30% dos recursos do fundo deveriam ser aplicados em saneamento básico.[8] Com isso rompe-se a lógica do final dos anos 80,

[7] Parte significativa da legislação instituída ao final dos anos 80, no que se refere ao FGTS, visava introduzir mecanismos de gestão que garantissem a saúde financeira do fundo, através da racionalização de mecanismos de arrecadação, tais como centralização das contas na CEF, cadastro único, aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização etc.

[8] Ver resoluções nºs 9/90 e 25/90 do CCFGTS. A composição dos recursos era de 30% para saneamento, 60% para habitação popular e 10% para infra-estrutura urbana.

que na ausência do BNH beneficiou os recursos aplicados em saneamento básico pela falta de uma política habitacional clara e definida. Em outras palavras, restringiu-se crescentemente os recursos do FGTS para programas de saneamento. Esse é um dado importante porque revela a incapacidade do governo federal de manter o papel, desempenhado pelo Planasa, de principal agente de financiamento dos programas de saneamento básico.

Os recursos recebidos na segunda metade dos anos 80 permitiram que as empresas continuassem a realizar investimentos mantendo alto grau de endividamento e mecanismos de rolagem de suas dívidas através dos bancos estaduais. No entanto, tal fato agravou a situação financeira das empresas, tornando-as altamente ineficientes e dependentes de recursos públicos para sua sobrevivência. Na ausência de uma instância federal coordenadora da política de saneamento, não foram estabelecidas novas regras que permitissem uma regulação flexível e eficaz das políticas de saneamento no Brasil.

Elementos para a compreensão da crise do Planasa

Ainda que se tenha ampliado significativamente a cobertura, é necessário ressaltar que um dos principais efeitos da política nacional de saneamento básico é o efeito de exclusão. Visto que o sistema financeiro de saneamento construído nos anos 70 e 80 buscava a auto-sustentação financeira, as decisões de investimento estavam submetidas prioritariamente aos parâmetros de rentabilidade.[9] Essa característica trouxe duas conseqüências básicas:

a) o Planasa privilegiou os investimentos em água, pois estes representam menores custos e propiciam retornos mais rápidos através de tarifas;

b) o Planasa privilegiou as regiões mais ricas do país, Sul e Sudeste; as cidades mais populosas e, nestas, os segmentos populacionais de maior renda. Entre 1968 e 1984, 55,1% dos investimentos em abastecimento de água e 75,6% dos investimentos em esgotamento sanitário foram realizados na região Sudeste (ver tabela 4), a qual concentrava 43% da população brasileira em 1980. Esse fato é ainda mais grave quando se considera que os déficits em saneamento básico eram maiores nas demais regiões do país, que receberam investimentos proporcionalmente menores do que as respectivas populações.[10]

O Planasa era executado sob a responsabilidade do extinto BNH. Os traços básicos de sua política compreendiam a elaboração de projetos, o financiamento, a construção e a

[9] Nessa perspectiva, é errônea a afirmação de que os recursos para saneamento têm sempre que ser aplicados em condições de rentabilidade, mesmo que a juros inferiores aos do mercado. As condições de implantação de redes de água e esgoto em regiões pobres (periferias metropolitanas e favelas, por exemplo) podem exigir não apenas investimentos a fundo perdido como também tarifas subsidiadas. Muitos afirmam, no entanto, que a rentabilidade do fundo poderia ser mantida com o uso de subsídios cruzados, isto é, sobrefaturar as tarifas das regiões mais ricas para pagar o investimento e o consumo de água e esgoto das regiões mais pobres. No entanto, a experiência mostra que nas épocas de crise existem poucas condições de manter superfaturamento das tarifas, de modo que o subsídio tem que advir necessariamente dos cofres públicos.

[10] Isso não invalida o fato de que o FGTS tenha efetivamente operado formas de redistribuição inter-regional dos recursos, mais especificamente da região Sudeste (onde proporcionalmente era maior a arrecadação) para as regiões Norte e Nordeste (onde proporcionalmente era menor a arrecadação). No período 1979-85, por exemplo, a região Sudeste arrecadava 65% dos recursos do FGTS e recebia 48% das aplicações do fundo. No Nordeste os percentuais de arrecadação e aplicação eram de 13,5% e 24,3%, respectivamente.

operação dos sistemas de saneamento através das companhias estaduais de saneamento, adotando como princípios gerais a descentralização das responsabilidades executivas em nível estadual. A autonomia administrativa e financeira das companhias era prevista como meio de maximizar a eficiência de investimentos e subsídios cruzados entre cidades, operacionalizados através de políticas tarifárias adequadas, para que as cidades com melhores padrões de renda subsidiassem as mais pobres.

Os requisitos para a implementação do Planasa baseavam-se na existência de uma fonte estável e auto-sustentada de recursos — o FGTS —, bem como nos critérios de orientação e regulamentação econômico-financeira consubstanciados na Lei Nacional de Tarifas

Desde meados dos anos 80, as bases de sustentação do Planasa começaram a se mostrar inconsistentes. Tal inconsistência se revela nos seguintes aspectos:

• incapacidade econômica, financeira e técnica das empresas estaduais para desenvolver e implantar novos projetos, especialmente aqueles voltados para as áreas urbanas mais pobres (periferias, favelas etc.) e para as regiões rurais do país;

• elevação dos déficits financeiros das empresas em decorrência do processo de endividamento e da baixa capacidade de retorno da política tarifária, a qual era decidida no nível central de governo;[11]

• uso de práticas gerenciais inadequadas e mecanismos operacionais incompatíveis com o contexto inflacionário vigente nos anos 80. Muitas dessas práticas inadequadas derivavam do fato de as empresas de saneamento não serem realmente autônomas, estando condicionadas aos casuísmos dos governos estaduais. Orçamentos superfaturados e expansão clientelista e desmesurada do número de funcionários são apenas alguns exemplos dessas práticas inadequadas;[12]

• o deficiente processo de manutenção das redes de abastecimento de água em operação acarretava perdas estimadas em até 30%, derivadas de vazamentos e problemas técnicos dos sistemas;

• por fim, permeou toda a vigência do Planasa uma contradição explícita entre a vocação centralista da regulamentação e os padrões de financiamento impostos pelo BNH e o caráter descentralizado das políticas de saneamento praticadas pelos estados. Tal questão se torna ainda mais grave quando muitos municípios (muitas vezes de forma conflituosa com os estados) passam a exigir e implementar soluções para seus sistemas de saneamento, especialmente ao final dos anos 80.

---

[11] Esse problema se agravou a partir de 1976, quando o governo federal assumiu centralizadamente a competência de definir e fixar tarifas, as quais anteriormente eram definidas ao nível de cada estado. Tal processo permitiu aos estados questionar a legitimidade das tarifas fixadas pelo BNH e, dessa forma, aumentar sua inadimplência e reduzir seus compromissos com a manutenção dos recursos dos FAE. Nos anos mais recentes, com a renúncia do governo federal a controlar centralizadamente a definição tarifária, somente algumas companhias estaduais optaram por cobrar tarifas reais. São elas: Sabesp, Samepar, Casan e Sanesul.

[12] Membros do Conselho Curador do FGTS calculam que 20% de todos os recursos arrecadados pelo sistema em 17 anos de subsistência foram desperdiçados em obras superfaturadas. Esse percentual equivale a recursos da ordem de US$5 bilhões (*O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 14 nov. 1993).

Por todos esses motivos, chegou-se ao final dos anos 80 com uma tendência à desaceleração do crescimento das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário (ver tabela 4). Tal tendência tem sido agravada recentemente pela crise econômica dos anos 90 e pelo drástico corte dos gastos públicos com políticas de saneamento.

Obviamente que, dentro desse contexto, em que pese aos êxitos passados do Planasa, não existem condições para manter (ainda que com reformas) as atuais bases das políticas de saneamento básico. O novo contexto exige políticas mais solidárias, isto é, capazes de resolver os problemas de cobertura das populações de baixa renda, as quais necessitam de recursos a fundo perdido. Exige também maior integração dos programas de saneamento com as demais políticas urbanas e ambientais. Exige, por fim, maior flexibilidade e eficiência gerencial e autonomia local na solução de problemas regionais diferenciados, o que implica aprofundar o processo de descentralização sem perda da capacidade de regulação, fiscalização e promoção da eqüidade por parte do governo federal. Finalmente, exige enfrentar seriamente o problema do financiamento, dada a evidente impossibilidade de assentar-se exclusivamente sobre os recursos do FGTS.[13]

4. Um novo modelo de regulação na área de saneamento para o Brasil

A política nacional de saneamento,[14] como visto anteriormente, foi marcada pela gestão do BNH,[15] órgão caracterizado por uma atuação altamente centralizadora, do ponto de vista do processo decisório de alocação de recursos. Como se verificou, tal centralização foi uma resposta a uma situação anterior, na qual a atuação pública no saneamento estava dispersa em grande número de organismos públicos, os quais atuavam isoladamente com critérios, procedimentos e recursos próprios. Na ocasião, um dos argumentos em favor da descentralização dizia respeito à manutenção de padrões mínimos de equilíbrio entre as unidades da federação, dada a extrema heterogeneidade das situações encontradas e a necessidade de padrões mínimos de equilíbrio entre os estados.

Os argumentos favoráveis à centralização também diziam respeito a uma concepção — às vezes preconceituosa — de que as instâncias subnacionais careciam de recursos humanos capazes de formular políticas tecnicamente coerentes e eficazes.

Contudo, a avaliação, hoje dominante, quanto aos efeitos perversos do grau de centralização efetivamente adotado para a gestão dos programas de saneamento básico tem apontado para a necessidade de uma redefinição do arcabouço institucional que disciplina e articula as ações de saneamento das distintas esferas de governo, de modo a garantir:

---

[13] O FGTS é inadequado ao novo perfil das políticas de saneamento, não apenas por sua insuficiência de recursos, mas também por sua forma de remuneração dos recursos, que impossibilita a aplicação de recursos a fundo perdido quando falham os mecanismos de subsídios cruzados.

[14] Consideram-se nesse caso somente as políticas de saneamento básico, as quais contaram no passado com políticas razoavelmente articuladas de financiamento. Ainda que seja sobejamente conhecida a interface de programas de disposição de lixo urbano e industrial e drenagem urbana com a saúde pública e ambiental, não há no Brasil programas nacionais que promovam a integração dessas áreas. As poucas regulamentações existentes são vazias e meramente formais.

[15] Mesmo com o fechamento do BNH em 1986 e a transferência de suas funções para a CEF, e apesar das sucessivas alterações no âmbito das competências ministeriais ao final da década de 80, os parâmetros gerais de operação da política nacional de saneamento ainda são instituídos pelo Planasa na gestão do BNH.

a) maior transparência no processo decisório;

b) maior proximidade entre as instâncias de planejamento e as realidades sobre as quais se planeja intervir;

c) maior eficiência na alocação dos recursos e na prestação dos serviços.

Tal redefinição deve considerar, de um lado, as avaliações disponíveis quanto aos efeitos perversos de processos decisórios altamente centralizados, e, de outro, a estrutura institucional já existente de prestação de serviços, cujo desmantelamento representaria custos muito onerosos, e os parâmetros legais já estabelecidos, os quais representam avanços e conquistas decorrentes dos esforços desenvolvidos no passado recente.

Assim, o escopo dessa redefinição diz respeito, de um lado, *à articulação entre os organismos de âmbito federal encarregados da função de regulação da política nacional de saneamento*, e, de outro, *à distribuição de competências* entre os níveis federal, estadual e municipal de governo, enfatizando o papel dos governos estaduais que se constituem, do ponto de vista da população atendida e da capacidade instalada, nas principais instâncias prestadoras de serviços.

Finalmente é preciso considerar que o cenário político institucional no qual operar-se-ia essa redefinição já não é o mesmo do governo autoritário, no qual o planejamento das políticas públicas ocorria de forma relativamente autônoma. Com a redemocratização, há novas tendências em curso que obrigam a repensar a forma pela qual deverá se dar o planejamento das ações de saneamento.

Novos temas como descentralização, municipalização e participação social estabelecem novos referenciais quanto ao sentido das reformas nas políticas de saneamento básico. O Congresso passou, por sua vez, a legislar sobre os mecanismos de operação das políticas públicas, e novos atores organizados emergiram nesse processo com novas demandas e cursos de ação. Essa nova realidade é incompatível não apenas com o esquema anterior do Planasa, mas também com as atuais formas de gestão do sistema consubstanciadas na Secretaria de Saneamento do Ministério da Ação Social, por um lado, e na Caixa Econômica Federal, por outro.

O espólio do Planasa, por sua vez, deixou uma estrutura de prestação de serviços de saneamento que não é desprezível, estando composta por três segmentos institucionais distintos: as concessionárias estaduais, os serviços de prefeituras que atuam isoladamente e os serviços municipais administrados pela Fundação Nacional de Saúde.[16] Não se deve desprezar a experiência técnica e operacional desenvolvida no âmbito dessas instituições, o que significa dizer que a reestruturação institucional a que nos referimos deveria procurar potencializar a capacidade de operação desses organismos, incorporando-lhes critérios de eficiência, universalização na prestação dos serviços e eqüidade social.

---

[16] Trata-se dos serviços que anteriormente eram prestados pela antiga Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp).

O novo projeto de lei de saneamento

Tramita nesse momento no Congresso, aguardando o parecer da Comissão de Assuntos Sociais, o Projeto de Lei nº 199, que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos. Em termos conceituais, o projeto é mais avançado do que a concepção reinante sobre saneamento no Brasil, na medida em que inclui os conceitos de saneamento ambiental[17] e salubridade ambiental,[18] os quais representam uma perspectiva de integração com outras áreas, como saúde, meio ambiente etc. Tais conceitos procuram tratar a questão do saneamento do ponto de vista de seus efeitos e determinantes, e não somente do ponto de vista da ação imediata resultante dessas políticas.

Em que pese ao mérito dessa inovação conceitual, o projeto mantém alguns dos equívocos do Planasa, especialmente quanto aos seus instrumentos centralizados, refletidos em propostas como a do Sistema Nacional de Saneamento, Plano Nacional de Saneamento e Fundo Nacional de Saneamento. Esses instrumentos, embora representem um avanço em relação ao atual estágio de marasmo e indefinição em que se encontra a política nacional de saneamento, podem ser uma faca de dois gumes no sentido de uma recentralização, se forem aplicados numa perspectiva de gestão central do governo federal. Não se trata, nesse caso, de defender a existência de uma política radicalmente descentralizada em todos os níveis. Na verdade, a dicotomia entre centralização e descentralização é falsa, pois sempre haverá um *mix* adequado de ações combinadas entre os distintos níveis de governo no que tange aos programas de saneamento, desde que haja uma equilibrada divisão de competências.

É verdade que o projeto é prenhe de boas intenções, haja vista a retórica de descentralização de competências (arts. 3º, 4º e 5º) em prol dos municípios e a declaração de intenções de colaboração mútua das três esferas de governo no gerenciamento do sistema. Também é positivo o interesse em ter regras mais flexíveis quanto aos contratos de gestão envolvendo o setor privado e outras formas de parceria na consecução dos serviços. Fazem parte ainda do projeto as intenções de participação comunitária, à diferença do Planasa, que no contexto autoritário em que foi formulado não garantia espaço para a participação da comunidade no processo.

O projeto deixa alguns espaços dúbios de interpretação quanto à questão das competências, ao restringir a competência municipal aos serviços de interesse local, o que dificulta a possibilidade de arranjos institucionais que, mesmo sob a égide administrativa de uma localidade, permitam maior abrangência administrativa pela via de consórcios intermunicipais, por exemplo. Abre-se também a possibilidade de que a União mantenha suas funções executivas (e não somente reguladoras), especialmente quando se trata de criar serviços de interesse interestadual.

---

[17] Entendido como o conjunto de ações sócio-econômicas que tem por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção de disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana, controle de vetores e focos de doenças transmissíveis, e demais serviços de obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida tanto nos centros urbanos, quanto nas comunidades e propriedades rurais mais carentes.

[18] Estado de higidez em que vivem as populações urbana e rural, tanto no que se refere a sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias e epidemias veiculadas pelo meio ambiente, como no tocante ao seu potencial de promover o aperfeiçoamento de condições nosológicas favoráveis ao pleno gozo da saúde e do bem-estar.

O projeto propõe também a subordinação gerencial do sistema a um megaconselho — o Conselho Nacional de Saneamento (cap. 2, seção 1 do projeto) —, que prevê a participação representativa de todo o arco da sociedade, envolvendo ministros, dirigentes de órgãos da administração direta e indireta da União, representantes regionais dos colegiados das secretarias estaduais de saneamento, representantes da sociedade civil como usuários dos serviços, entidades representativas de funcionários dos sistemas de saneamento, trabalhadores, empresas de consultoria e fabricantes de insumos do sistema, organizações não-governamentais, universidades e órgãos do desenvolvimento científico e tecnológico. Por mais democrática que seja a intenção, um conselho dessa natureza pode ser extremamente lento para tomar decisões de política no campo do gerenciamento, da regulação e do financiamento das ações de saneamento.

As atribuições desse conselho são também bastante confusas, pois, na medida em que tomam decisões quanto à alocação de recursos sem especificar a objetividade dos critérios para tal, corre-se o risco ou de retornar-se ao sistema de balcão, que caracterizou a ação clássica quanto à administração dos fundos sociais no Brasil, ou de reproduzir clientelismos políticos e comportamentos pouco éticos do ponto de vista do uso dos recursos públicos.

Por outro lado, o referido projeto de lei pouco avança no sentido de propor uma ação mais flexível dos agentes do sistema, no sentido de criar espaço para a inovação e respeitar a autonomia diante das diferenças regionais. Nesse sentido, pode-se dizer que algumas das estruturas e funções rígidas contidas no projeto devem ser alteradas.

Princípios básicos que devem orientar a regulação das políticas de saneamento

A adoção de uma nova política de saneamento deve basear-se em alguns princípios essenciais para o seu funcionamento harmônico no quadro das grandes diversidades do espaço nacional.

• *Universalidade*. O principal objetivo da política deve ser o da universalidade, isto é, a cobertura deverá englobar todas as populações urbana e rural, independentemente de região ou condição sócio-econômica. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1990 mostram que 70,8% da população estão cobertos por rede geral de abastecimento de água, equivalendo a 73,3% dos domicílios do país nessa condição. Os dados da Pnad de 1989 mostram ainda que 46,9% da população brasileira não tinham sistemas adequados de saneamento.[19] Nas áreas urbanas esse percentual era de 34%, e nas áreas rurais, 88,6%. Diante desse quadro, muito ainda há por fazer até que se alcance a cobertura plena dos sistemas de saneamento, até mesmo nas áreas urbanas.

• *Eqüidade social e prioridades alocativas*. Durante a vigência do Planasa os investimentos em saneamento orientaram-se para as camadas de maior poder aquisitivo, pois estas permitiriam, através da regulação tarifária, o ressarcimento dos investimentos remunerados dos recursos utilizados para investimento em água e esgoto. Por questões de eqüidade e justiça social, os atuais investimentos devem priorizar as regiões mais pobres,

[19] Consideraram-se domicílios sem condições adequadas de saneamento aqueles que não dispunham de rede geral de esgoto ou fossa séptica, nem sistemas de abastecimento de água com canalização interna.

mesmo que estas não disponham de capacidade imediata de pagamento ou ressarcimento dos investimentos realizados. Nesse sentido, um dos princípios básicos do novo sistema deverá ser a inversão das prioridades alocativas dos recursos, mobilizando-os para as camadas de mais baixa renda. Caso permaneça o critério da capacidade de pagamento pelo investimento feito, jamais a política de saneamento será promovida de forma redistributiva.

• *Mix de fontes de financiamento com o uso de recursos fiscais.* Os domicílios não cobertos por sistemas de saneamento são aqueles que pertencem às famílias de menor renda. Cerca de 65% das famílias urbanas com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo (Pnad 90) moram em domicílios sem sistemas adequados de saneamento. São justamente esses grupos que não têm recursos para custear investimentos necessários em saneamento através de ressarcimento via tarifas. Portanto, boa parte dos investimentos em saneamento deve ser feita com recursos fiscais, dada a incapacidade desses grupos para custear, *a posteriori*, os investimentos necessários. Para os segmentos de média e alta renda, poderão ser utilizados fundos públicos ou privados remunerados, além de toda a sorte de engenharias financeiras mencionadas no anexo. Cabe destacar, no entanto, que cada sistema deverá eleger a composição desse *mix* de financiamento, segundo suas especificidades.

• *Descentralização e redistribuição.* Pelo que foi exposto, obviamente o novo sistema deverá ter formas combinadas e flexíveis para regular o binômio centralização-descentralização do financiamento e da prestação de serviços. A descentralização se justifica pela grande heterogeneidade regional dos problemas de cobertura, qualidade, eficiência, organização e gestão dos sistemas inerentes a cada estado. No entanto, sugere-se que o nível estadual seja sempre uma instância de referência, mesmo para as unidades da federação que resolverem municipalizar totalmente a prestação de serviços de saneamento. A principal unidade técnica de referência para sistemas de saneamento ambiental — a bacia hidrográfica — dificilmente se localiza totalmente em um único município. Caberia ao estado, neste caso, supervisionar os consórcios intermunicipais de saneamento que, eventualmente, venham a cuidar conjuntamente do saneamento de uma bacia hidrográfica. A descentralização, por sua vez, não deve ser fator gerador de iniqüidades, e sim mais um dos elos que permitam a eqüidade do sistema, promovendo a redistribuição dos recursos líquidos para a operação e supervisão de investimentos nas regiões mais carentes.

• *Flexibilidade e parcerias na prestação dos serviços.* Dada a heterogeneidade de situações encontradas, a prestação de serviços deve ser flexível, isto é, organizada segundo as potencialidades e possibilidades institucionais inerentes a cada região. Assim, a combinação público-privado deve estar presente em proporções diferentes segundo as necessidades de cada situação. Deve-se pensar num arcabouço institucional que permita uma grande variedade de parceiros na execução dos serviços, como empresas privadas, entidades locais, prefeituras, serviços comunitários. A viabilidade de muitas dessas parcerias depende, no entanto, das engenharias financeiras que deverão ser montadas para tal.

• *Autonomia de gestão.* A gestão dos sistemas locais de saneamento deve ser autônoma, a fim de propiciar à entidade gestora (pública ou privada) a flexibilidade necessária para a escolha da combinação adequada dos meios, tendo em vista minimizar custos e maximi-

zar os resultados do sistema. Nesse sentido, devem ser eliminados todos os controles burocráticos sobre os meios, limitando-se as exigências de controle externo, as quais ficariam restritas ao acompanhamento dos indicadores de produto, qualidade e satisfação do usuário, bem como aos sistemas de auditoria externa.

• *Regulação em todos os níveis de governo.* Liberado, mesmo que parcialmente, das atividades de produção, caberia ao governo o uso de seu tempo para as tarefas de planejamento, regulamentação, controle e fiscalização do sistema, bem como para a criação de instrumentos fiscais e financeiros viabilizadores de maior eqüidade. Essa regulação deveria ser exercida tanto na União como nos estados e municípios. A regulação federal deveria pautar-se mais pela definição de conceitos e princípios de funcionamento do sistema, enquanto a dos estados e municípios deveria ter um conteúdo mais operacional.

• *Instâncias independentes de regulação.* A regulação e a fiscalização do sistema deveriam ser feitas por instâncias técnicas independentes (isto é, não vinculadas à administração direta), as quais seriam organizadas nos três níveis de governo. Seus dirigentes deveriam ter mandatos não coincidentes com os governos federal, estadual e municipal, e ser estes nomeados pelos conselhos de saneamento, os quais deverão existir em todos os níveis de governo. Tais conselhos, por sua vez, deverão ser pequenos e ágeis, visando produzir soluções rápidas para os problemas que lhes forem apresentados. Às agências técnicas de regulação caberiam o acompanhamento e a avaliação do sistema, através de um "painel de bordo" que permita, a partir de uma completa base de informações, monitorar os resultados alcançados em função dos investimentos que estariam sendo feitos. Também caberiam a essas instâncias, em nível local, a fiscalização periódica da qualidade dos serviços e o caráter de ouvidor dos problemas levantados pelas comunidades e pelos usuários. Caberia ainda às instâncias de regulação prestar serviços de assessoria técnica aos sistemas locais de saneamento, sempre que forem solicitadas ou em casos em que haja necessidade gritante de intervenção de algum poder regulador para evitar calamidades ou situações indesejáveis para os usuários do sistema.

• *Participação social.* A participação social ficaria garantida através dos conselhos de saneamento e da possibilidade de uso do elemento "satisfação do usuário" como meio de avaliação da qualidade do sistema. Pode-se pensar ainda em casos onde a comunidade, através de suas associações específicas, venha a propor a operação dos sistemas locais de saneamento, o que, resguardados os requisitos técnicos de qualidade e eficiência, poderia ser efetivamente realizado.

• *Integração com outras políticas.* Sob a coordenação de uma agência nacional, as agências locais e regionais de regulação do sistema promoveriam a integração das políticas de saneamento com outras políticas, como as de saúde e proteção ao meio ambiente. Tal forma de integração seria feita do ponto de vista técnico e normativo, a partir do planejamento conjunto das ações que envolvem essas políticas. Cabe ressaltar, no entanto, que tal proposta não prevê a subordinação da política nacional de saneamento à política de saúde ou à de meio ambiente. A separação institucional é condição vital para que se mantenham a identidade e o sentido de relevância dos projetos setoriais específicos.

• *Adesão a um novo sistema de planejamento.* O planejamento dos sistemas de saneamento deveria estar ligado à administração direta. No plano federal, como a política de saneamento não é uma política central, mantendo muitas atividades no âmbito descentralizado, caberia à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e à agência de regulação federal do sistema coordenar e consolidar as demandas oriundas de empresas estaduais ou secretarias estaduais de saneamento. As empresas estaduais teriam funções não apenas de prestação de serviços; manteriam tais funções sempre que necessário, mas deveriam estar aptas a planejar, financiar e administrar todos os sistemas de privatização, concessão e parceria desenvolvidos nos municípios ou no âmbito de sua territorialidade. Esse novo papel das empresas — mais flexível e abrangente — permitiria traçar um desenho institucional do sistema específico para cada estado e que, respeitadas as regras nacionais de regulação, deveria funcionar com plena autonomia. Cabe ressaltar, no entanto, a necessidade de separação do papel das empresas e das agências de regulação, a fim evitar cumplicidades que possam prejudicar a qualidade do serviço.

• *Transparência dos resultados/sistema de informações.* O desenho de um novo sistema que mantenha essas características necessita operar com base em um constante fluxo de informações, para que as novas ações de planejamento, regulação e controle não se tornem inócuas. Propõe-se, dessa forma, a criação de um Sistema Nacional de Informações de Saneamento que, sob responsabilidade inicial dos níveis locais de administração, seria consolidado nas empresas de saneamento e nas agências estaduais de regulação. Caberia ao nível federal de regulação e planejamento receber as informações dos níveis estaduais e consolidar o sistema, colocando tais informações, sempre que possível, à disposição dos usuários e administradores de todo o sistema.

Competências e arcabouço institucional

A atual definição constitucional quanto à distribuição de competências para a formulação e implementação de programas de desenvolvimento urbano e de saneamento permite que se proponha transferir para as instâncias estaduais as definições quanto às prioridades locais de investimento no setor. Com efeito, ao estabelecer que cabe à União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano" (art. 21) e que a formulação de programas para o setor "é de competência comum da União, estados e municípios" (art. 23), a Constituição de 1988 permite que, uma vez respeitados os parâmetros gerais definidos pelo governo federal, haja liberdade para a definição da atuação do setor por parte dos estados e municípios. Essa liberdade de atuação compreenderia, inclusive, a formulação de programas estaduais com desenhos diferentes entre si, de acordo com a natureza do problema de saneamento básico de cada unidade da federação, o que envolve:

a) a dimensão das carências em saneamento básico (cobertura e qualidade dos serviços prestados);

b) a capacidade de pagamento do público-alvo dos programas;

c) a disponibilidade de recursos da unidade federativa em questão.

Essas dimensões constituiriam um dos elementos norteadores dos planos estaduais de saneamento, os quais deveriam ser elaborados segundo o sistema de regulação definido no nível federal.

A manutenção da definição de diretrizes pelo nível federal, por sua vez, é extremamente importante no sentido de estabelecer metas nacionais que possam se constituir em parâmetros para o desenvolvimento de padrões mínimos de eqüidade no território nacional. Em outras palavras, uma vez adotadas pelo governo federal, a partir da consolidação das demandas locais, metas de médio e longo prazos para o setor, caberia às instâncias estaduais a definição de programas, políticas e prioridades em seu âmbito de atuação.

Com efeito, estudos disponíveis com relação aos resultados de mecanismos descentralizados de alocação de recursos apontam para uma inevitável heterogeneidade entre "unidades mais ricas" e "unidades mais pobres" de um território nacional. O desafio consiste, portanto, em combinar processos descentralizados cujos resultados são heterogêneos com a manutenção de padrões mínimos de equilíbrio nacional.

Tal possibilidade está sujeita, contudo, a um fluxo estável de recursos, sem o qual é impossível fazer planejamento de médio e longo prazos, notadamente com o volume dos recursos necessários à implementação desses programas. Nessa perspectiva, o fluxo de recursos para os estados não seria mais negociado mediante projetos, ficando submetido a critérios de repasse da União para os estados. Nesse sentido, além de garantir fontes definidas de recursos para o setor, é necessário definir critérios claros para sua alocação entre as unidades da federação, de modo que os órgãos de decisão estaduais possam contar com um horizonte de fluxo de recursos e, portanto, estabelecer programas de investimento.

Além disso, a definição de tais critérios cumpriria a importante função de estabelecer limites para os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos, evitando as conhecidas práticas clientelistas de distribuição de empréstimos para o setor. Por outro lado, as transferências para as unidades estaduais estariam condicionadas à realização de metas estabelecidas, bem como ao cumprimento dos compromissos financeiros assumidos.

Um importante ponto de partida para o estabelecimento de tais critérios já consta das diretrizes estabelecidas pela Resolução 25/90 do Conselho Consultivo do FGTS: arrecadação líquida do FGTS, déficit em água e esgoto, e inverso da arrecadação *per capita* do ICMS, critérios esses submetidos a uma ponderação de respectivamente 20%, 30% e 50%.

Do ponto de vista da definição de critérios para a distribuição de recursos seria necessário, no entanto, definir alguns aspectos. Estes dizem respeito mais especificamente à distinção entre programas de saneamento básico e infra-estrutura urbana. Na Resolução 25/90 não está clara a distinção entre estes dois setores. Ora, dado que convencionalmente entende-se saneamento básico e infra-estrutura urbana para habitação como políticas com produtos bastante similares, a falta de clareza com relação à distinção entre aqueles setores na resolução mencionada dá margem a confusão nas decisões.

Essa questão seria algo bizantina se, para a distribuição de recursos entre as unidades da federação, o único setor a receber um índice de ponderação inversamente proporcional ao volume de arrecadação do ICMS não fosse o de infra-estrutura urbana. É esse fator que permite aumento do percentual total de repasse para as unidades federativas com menor grau de desenvolvimento econômico e capacidade própria de financiamento (medida pela arrecadação do ICMS). No entanto, os recursos para a infra-estrutura urbana estão submetidos ao limite de 10% na distribuição global dos recursos líquidos do FGTS.

Por outro lado, a dimensão carência, estabelecida pelo déficit habitacional estimado e pelo déficit de água e esgotos, é contemplada em razão direta, o que necessariamente introduz um elemento de redistribuição em favor das regiões mais carentes.

Tais critérios seriam bastante úteis para a transferência de recursos para as instâncias estaduais, visto que contemplam problemas como dimensão da carência e capacidade local de investimento. Eles seriam incorporados à política global de financiamento do setor e portanto ao conjunto de repasses a serem geridos pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), o que incluiria não apenas os recursos do FGTS, mas também os recursos do orçamento geral da União e recursos externos, os quais são hoje as principais fontes de financiamento dessa política. As transferências de estados para municípios seriam definidas no âmbito da instância estadual de gestão da política de saneamento, redefinindo a atual lógica de operação do MBES.

Finalmente, o critério fundamental para a manutenção dessas transferências a cada período diria respeito, basicamente, ao cumprimento das metas previstas, de modo a garantir que os recursos transferidos fossem efetivamente aplicados no setor e nos termos dos parâmetros mais gerais da política de saneamento estabelecidos pela União.

Financiamento e engenharias financeiras

O novo desenho do sistema nacional de saneamento irá depender de recursos que permitam auto-remunerar o investimento, bem como de recursos que permitam promover a eqüidade. Nesse sentido, é imprescindível a participação de fontes fiscais no financiamento das políticas de saneamento, as quais poderão vir do governo federal (até mesmo sob a forma de contribuições sociais, caso seja mantido o FGTS), do governo dos estados e dos municípios.

Os recursos ficais permitirão não só custear o investimento das áreas restritas a populações carentes, como também subsidiar tarifas para essas populações. O subsídio cruzado embutido nas tarifas pode não ser uma boa solução, especialmente nos momentos de crise, quando as tarifas costumam cair aceleradamente, impossibilitando o uso de tais subsídios como mecanismos de financiamento.

A possibilidade de manutenção do FGTS como fonte de financiamento do sistema deve ser encarada de forma positiva, modificando-se apenas seus critérios de repartição baseados em transferências negociadas. A introdução de critérios automáticos de repartição dos recursos poderia eliminar, como visto, alguns dos vícios atuais do sistema. Outra possibilidade seria a repartição da arrecadação do FGTS na fonte diretamente em alíquotas federal, estadual e municipal. Os recursos estaduais e municipais poderiam ser aplicados diretamente em projetos de investimento, enquanto os recursos federais poderiam ser utilizados para redistribuição e eqüidade no que tange aos investimentos. Já os recursos fiscais nos três níveis de governo poderiam ser utilizados para subsidiar tarifas de baixa renda.

Os investimentos para as áreas onde há possibilidade de retorno econômico por meio de tarifas poderiam ser feitos em combinação pelos setores público e privado através de engenharias financeiras, conforme se vê no anexo. As possibilidades de engenharias financeiras permitem, inclusive, a combinação de formas diferenciadas de parcerias. Nes-

ses casos a administração tarifária é imprescindível, seja para a atividade, seja para o retorno dos investimentos projetados.

5. Considerações finais

O presente artigo sugere que o desenho de um novo sistema de saneamento está condicionado a uma série de características distintivas do sistema atual. A primeira delas se refere a uma nova combinação de público e privado, marcada por uma grande diversidade de formas de parcerias entre essas duas esferas. Caberão ao setor público papéis preponderantes na montagem e implementação dos instrumentos de regulação do sistema, e ao setor privado, de forma crescente, a execução dos investimentos e a prestação de serviços. A autonomia e a flexibilidade necessárias nesse novo contexto de regulação exigem que os prestadores, tanto públicos como privados, funcionem basicamente sob o regime de concessões ou contratos de gestão. Para tal, é necessário não apenas flexibilizar os meios de gestão, mas também criar uma base de informações calcada em indicadores de desempenho e satisfação do usuário.

Também é necessário uma nova combinação entre níveis de governo, conferindo um desenho harmônico entre as funções e competências de natureza descentralizada e centralizada. Assim como a dicotomia entre as esferas pública e privada é falsa, também o é a dicotomia entre centralização e descentralização. Logicamente que, nessa nova articulação entre as esferas de governo, caberão às administrações locais e regionais papéis crescentes na execução dos investimentos e na prestação e concessão de serviços, e ao governo central, papéis mais específicos na regulação e promoção da eqüidade regional da cobertura dos serviços de saneamento. As atividades de planejamento dos serviços deverão ser compartilhadas entre os três níveis de governo.

Outra característica desse novo modelo deverá ser o caráter de *mix* relativo ao financiamento. Não se trata de financiar os investimentos somente com recursos públicos oriundos de fundos sociais. É cada vez mais importante a presença das fontes fiscais para fazer face a investimentos e custeios de programas a fundo perdido para as famílias desprovidas de condições de pagamento. No entanto, os recursos privados deverão ser utilizados nos novos investimentos, uma vez que o setor pode ser rentável, especialmente nos mercados voltados para as classes de média e alta rendas ou no abastecimento de setores produtivos como indústrias, zonas comerciais etc. O quadro das engenharias financeiras (mais adiante) revela um sem-número de instrumentos fiscais, financeiros e administrativos que permitem moldar a participação do setor privado segundo as características reinantes em cada região.

Por fim, mas não menos importante, vale destacar que é necessário equacionar a dívida passada das empresas de saneamento, o que exige não apenas engenharias financeiras, mas também instrumentos que permitam utilizar a rentabilidade do setor como forma de tornar atrativa a absorção privada dessa dívida, através do lançamento de títulos e obrigações.

Alternativas de financiamento e engenharias financeiras para o setor de saneamento no Brasil

Natureza	Pré-requisitos ou meios de operação	Aplicabilidade ao setor saneamento
Otimização dos recursos próprios	— Tarifas mais realistas; — Planilhas de custos reais; — Diminuição do *floating* bancário na cobrança; — Política mais agressiva de fiscalização e cobrança.	— Alta (todas essas medidas podem ser aplicadas, a depender da vontade política das empresas de prover meios para serem mais eficientes).
Administração da dívida interna e externa	— Abatimento da dívida; — Alongamento do perfil.	— Baixa (condicionada à solução de problemas macroeconômicos do país e às condições de conversibilidade da dívida externa em investimentos).
Receitas futuras	— Pré-venda de serviços a clientes.	— Alta (dada a defasagem real das tarifas, pode ser um bom negócio para as empresas).
Financiamento de fornecedores	— Obtenção de recursos e pagamento com a venda posterior de serviços.	— Alta (desde que haja uma política de realidade tarifária).
Contribuição de consumidores	— Voluntária; — Compulsória; — Pagamento extra por serviços de ligação e manutenção.	— Baixa (baixos níveis de renda da população; as empresas considerariam aumento de carga fiscal); — Média (a depender de eventuais contestações judiciais); — Alta (tem sido uma alternativa em outros países).
Concessão ou parceria na prestação do serviço	— Seria viável para novos serviços ou antigos serviços de pequena dimensão.	— Média (depende de garantias governamentais).
Captação de empréstimos no mercado interno.	— Baseada em recursos externos provenientes de operações 63 (curto prazo); — Lastreada em duplicatas emitidas sobre o faturamento.	— Baixa (enquanto estiverem altas as taxas de juros no mercado interno).
Operações de cessão de créditos	— Operações trianguladas, baseadas na compra a prazo e venda à vista de créditos de terceiros; — Justificam-se quando grandes volumes de recursos externos estão impedidos de entrar pela não-disponibilidade prévia de recursos relativamente pequenos.	— Baixa (enquanto estiverem altas as taxas de juros no mercado interno).
Lançamento de debêntures	— Simples (emitidas pelas empresas); — Conversíveis (em ações da empresa ou em unidades físicas do produto ou serviço).	— Baixa (condições não adequadas de prazos e juros); — Média (no caso das debêntures conversíveis).

Títulos futuros	— Vendas futuras de serviços que comprometem quantidades físicas a serem produzidas por capacidade ainda a ser instalada; — Custos de mercado com garantia bancária lastreada no movimento de receita das empresas.	— Alta (dadas as condições de garantia).
Lançamento de bônus e ADR no mercado	— Bônus lançados no mercado internacional, com prazos longos e juros mais baixos que os relativos ao mercado interno; — ADR lastreados em ações da empresa.	— Média (depende de maior confiabilidade e de mudanças de postura do governo).
Mercado interno de capitais	— Abertura de capital das empresas de saneamento.	— Alta (dado o aquecimento do mercado de capitais e à atratividade do processo de privatização.
Ações com rendimento garantido	— Fixação de dividendos mínimos anuais, mais baixos que os rendimentos do mercado financeiro.	— Alta (especialmente para capitais institucionais de origem externa).
Captações junto a organismos internacionais	— Retomada de novos empréstimos ou operacionalização dos já existentes junto a organismos como o BID e o Banco Mundial.	— Média (depende de postura do governo e negociação de condições de operação do sistema junto a esses organismos).
Empreendimentos com o setor privado	— Adiantamento do investimento via pagamento com concessão de operação de longo prazo (20-30 anos); — Privatização da operação dos serviços via concessão.	— Média (o problema é como conseguir recursos para o investimento); — Alta (existem exemplos nos setores de transporte e energia elétrica).
Certificados de potencial de solo criado	— A prefeitura ou o estado se apropria de parte da valorização imobiliária a partir do investimento feito em infra-estrutura de saneamento.	— Alta (a depender da legislação a ser criada para tal).
Operações de *turn-key*	— Investimentos antecipados feitos pelo setor privado e pagamento a prazo pelo setor público.	— Média (mediante garantias algumas empreiteiras podem se interessar).
Privatização das empresas de saneamento	— Recursos obtidos com a transferência dos ativos e com a possibilidade de não mais desembolsar recursos com os programas.	— Média (depende da rentabilidade das empresas e de condições de mercado que garantem a recuperação dos ativos sem que haja perda de patrimônio público. As privatizações no Brasil têm sido feitas em condições desvantajosas para o setor público, em termos patrimoniais.

Fonte primária: Cintra, L. C. *Novas engenharias financeiras para o sistema de saneamento.* São Paulo, 1993, mimeog. Os comentários sobre viabilidade para o setor foram feitos pelos autores.

Referências bibliográficas

Arretche, M.T.S. *O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e as politicas habitacionais e de saneamento básico.* São Paulo, Iesp/Fundap, out. 1993, mimeog. Relatório elaborado para o subprojeto Canais de Acesso aos Fundos Públicos na Área Social, elaborado para o projeto Balanços e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil.

BNH. O problema da água e esgoto e seu equacionamento ao nível nacional: a experiência brasileira. In: Congresso de Engenharia Sanitária, Caracas, nov. 1969.

———. Abastecimento de água: equacionamento em nível nacional. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, São Paulo, jun. 1971.

Braga, J. C. S. *Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento.* Iedi, dez. 1992.

Cintra, L. C. *Novas engenharias financeiras para o sistema de saneamento.* Trabalho elaborado para o seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financiamento. São Paulo, 25 e 26 nov. 1993, mimeog.

Fagnani, E.; Braga, J. C. S. & Silva, P. L. B. Recessão e financiamento das políticas sociais. In: *Textos para discussão nº 7*, São Paulo, Iesp/Fundap, set. 1986.

Magalhães, R. A. *Planasa — intervenção do governo federal na matéria.* Trabalho elaborado para o seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financiamento. São Paulo, 25 e 26 nov. 1993, mimeog.

NEPP/Unicamp. *Proposta de um novo sistema nacional da habitação.* Campinas, Nepp, 1992, mimeog.

Peliano, A. M. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. *Documentos de Política, nº 14*, Ipea, mar. 1993.

Privatization of the water authorities in England and wales. London, HMSO, 1990 (reprinted).

Rezende, F., & Paula, T. B. *Linhas gerais de uma proposta de reestruturação do financiamento da política de saneamento.* Brasília, set. 1993, mimeog.

Souza, E. B. Sugestões para uma nova política de saneamento. In: *Para a década de 90.* Brasília, Ipea/Iplan, 1990.

———; Pereira, D. S. P. Lima, A. M. & Porto, E. C. Avaliação das políticas federais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento em 1991. In: *Textos para discussão, nº 304*, Brasília, Ipea, jun. 1993.

Triche, T. *Experiences with private sector participation in urban water supply and sewerage.* World Bank, Feb. 1993, mimeo.

World Bank. Potential private sector participation in Lima's water services". In: *Water and sanitation utilities partnership.* Report nº 2. Washington, World Bank, 1993.