

Restrições à Expansão dos Investimentos em Saneamento Básico no Brasil:

Problemas Institucionais e Regras Fiscais

Carlos César Santejo Saiani
Doutorando em Economia na EESP/GV
Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie
ssaiani@yahoo.com.br

Rudinei Toneto Júnior
Professor Titular da FEA-RP-USP
rtoneto@usp.br

RESUMO

O Brasil apresenta um sério *déficit* de acesso a serviços de saneamento básico. Essa situação é prejudicial ao desenvolvimento econômico do país, uma vez que serviços inadequados de saneamento básico – ou a ausência destes – geram uma série de externalidades negativas sobre a saúde pública e o meio ambiente. Dessa forma, é de suma importância que o acesso aos serviços seja universalizado. Contudo, há uma série de questões institucionais, fiscais e internas ao setor que limitam os investimentos necessários para que a universalização ocorra. O objetivo do presente artigo é contribuir para esse debate, mostrando como problemas institucionais relacionados ao setor restringem a expansão dos investimentos. Além disso, será discutido o impacto Lei de Responsabilidade Fiscal sobre esses investimentos.

Palavras-Chave: Saneamento Básico. Instituições. Lei de Responsabilidade Fiscal

ABSTRACT

Brazil presents a serious deficit of access of the services of basic sanitation. This situation is harmful to the economic development of the country, a time that inadequate services of basic sanitation - or the absence of these - generate a series of negative externalities on the public health and the environment. Of this form, it is of utmost importance that the access to the services is universalized. However, it has a series of institutions, fiscal and internal questions to the sector that limit the necessary investments. The objective of the present article is to contribute for this discussion, showing as related institutional problems to the sector restrict the expansion of the investments. Moreover, the impact will be argued Law of Fiscal Responsibility on these investments.

Key-Words: Basic Sanitation. Institutions. Responsibility Act

Área Temática: Economia e Estado
4.1 Economia, Mercado e Instituições
Sessão Ordinária

Restrições à Expansão dos Investimentos em Saneamento Básico no Brasil: Problemas Institucionais e Regras Fiscais

Introdução

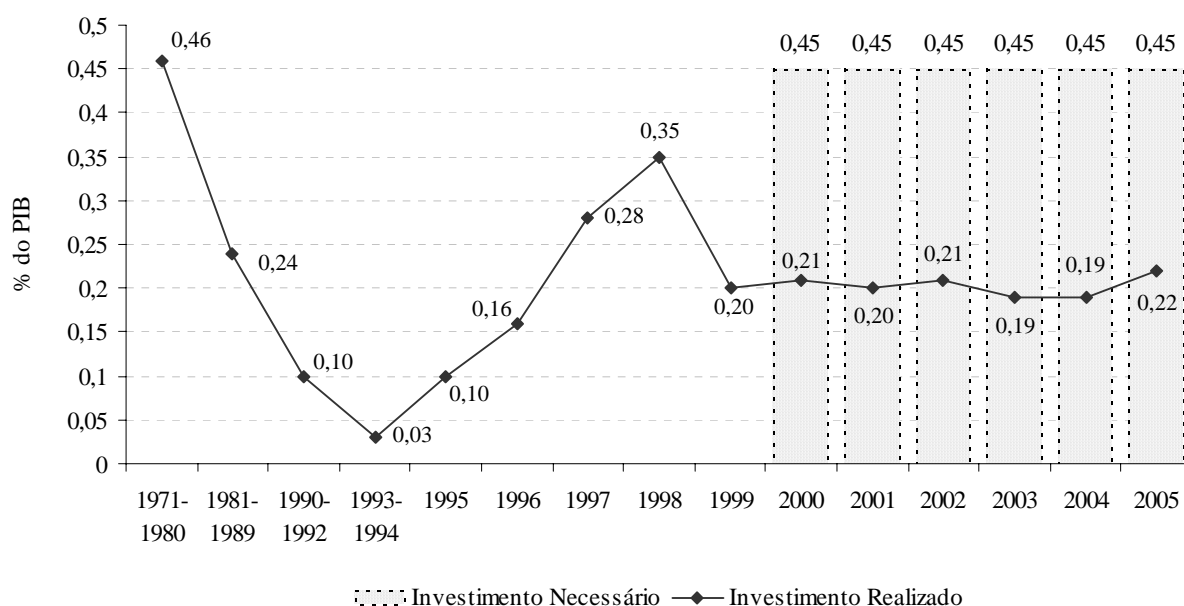
O último Censo Demográfico constatou que, em 2000, o Brasil possuía aproximadamente 9,9 milhões de domicílios sem acesso a abastecimento de água por rede geral (22% do total). No caso do esgoto, pouco menos de 20 milhões de domicílios não possuíam coleta por rede geral (48% do total). Se for considerado também o acesso à fossa séptica, o número de domicílios sem acesso a formas adequadas de esgotamento sanitário cai para aproximadamente 13 milhões de domicílios (32% do total). Essa situação é prejudicial ao desenvolvimento econômico do país, uma vez que serviços inadequados de saneamento básico – ou a ausência destes – geram uma série de externalidades negativas sobre a saúde pública, o meio ambiente e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico. Dessa forma, é de fundamental importância que o acesso aos serviços seja universalizado.

Segundo estimativas do Ministério das Cidades, o *déficit* de acesso domiciliar aos serviços de saneamento básico poderia ser eliminado até 2020 com um investimento total de aproximadamente R\$178,4 bilhões – levando em conta a demanda atual (atendida ou não) e a demanda futura decorrente do crescimento populacional no período, ou seja, a reposição e a expansão dos sistemas. Para atingir tal montante, seria necessário um investimento anual, a partir de 2000, de 0,45% do PIB (aproximadamente R\$6 bilhões anuais) – considerando a hipótese de crescimento médio do PIB de 4% ao ano (MCIDADES, 2002).

Diante dessa necessidade, é importante destacar que, após a década de 1970, auge do Planasa – que será apresentado e comentado mais adiante –, os investimentos em saneamento básico (como parcela do PIB) reduziram-se significativamente, conforme é ilustrado no gráfico 1. Tal queda só foi revertida durante a década de 1990. De 1995 a 1998, a parcela do PIB referente aos investimentos no setor elevou-se sensivelmente, mas voltou a se retrair em 1999. A partir de então, manteve-se praticamente constante ao longo do tempo.

Na primeira metade da década de 2000, o investimento médio anual foi de 0,20% do PIB e em nenhum ano foi alcançada a meta considerada ideal para a universalização do acesso aos serviços. Diante desse fato e do crescimento do PIB, no período, ter sido inferior a 4% ao ano, a universalização dos serviços até 2020 só seria alcançada com um investimento anual de 0,63% do PIB (aproximadamente R\$11 bilhões anuais) – mantendo a estimativa de um montante total

de R\$178,4 bilhões (AESBE, 2006). Ou seja, seria necessário um investimento anual superior ao da década de 1970 – o investimento médio anual nessa década foi de 0,46% do PIB, conforme pode ser observado no gráfico 1.



Fonte: Bielchowsky (2002, p. 29), Aesbe (2006) e MCidades (2002). Elaboração própria.

Gráfico 1

Brasil: evolução dos investimentos anuais em saneamento básico (% do PIB), de 1970 a 2005

Os investimentos realizados no início da década de 2000 não atingiram o nível considerado ideal – e dificilmente atingirão nos próximos anos – em função da existência de uma série de questões institucionais, fiscais e internas ao setor que restringem a sua expansão, podendo-se destacar, entre outros: (i) problemas institucionais; (ii) regras fiscais e limites de endividamento; (iii) baixa eficiência operacional e financeira (fraco desempenho) dos prestadores de serviços; (iv) poucas fontes alternativas de financiamento e (v) alta tributação.

Apesar da literatura apontar essas questões, não há muitos trabalhos que apresentam, de maneira sistematizada, o porquê destas serem consideradas como inibidoras dos investimentos no setor. O presente trabalho tem como objetivo principal ajudar a preencher essa lacuna, especificamente em relação às duas primeiras questões: problemas institucionais (primeira seção), regras fiscais e limites de endividamento (segunda seção)¹. Para isso, além de uma

¹ “Entende-se regra fiscal como uma restrição legal ou constitucional a determinadas variáveis fiscais como endividamento, déficit, gastos etc.” (LIMA, 2002, p. 4). “Por “limites fiscais”, entendemos os parâmetros determinados pela legislação em sentido amplo – Constituição, leis, resoluções e similares – para a atividade financeira do ente público” (OLIVEIRA FILHO, 2005, p. 163). De acordo com North (1991), “institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interactions” (p. 2). Dessa forma, regras fiscais e limites de endividamento também podem ser considerados como questões institucionais. Contudo, para

revisão da literatura especializada, serão analisados: (i) o quadro institucional relacionado aos assuntos abordados – programas, leis, contratos etc. – e alguns dados que se mostrarem relevantes.

1 Problemas institucionais

O saneamento básico apresenta algumas características que impõem uma série de obstáculos para o desenvolvimento do setor – monopólio natural, *sunk costs*, economias de escala/densidade, especificidade dos ativos, investimentos com altas escalas de inversão, essencialidade, consumo de massa, externalidades etc. Nesse contexto, é fundamental que exista um quadro institucional eficiente que, além de inibir as ações oportunistas por parte do governo: (i) assegure a prestação dos serviços de acordo com padrões aceitáveis; (ii) proteja os cidadãos de práticas monopolistas e (iii) crie um ambiente de negócio que viabilize o empreendimento (IDELOVITCH; RINGSKOG, 1995, p. 27).

Ou seja, é necessário um quadro institucional que estimule o desempenho geral do setor e que garanta estabilidade e credibilidade, aspectos fundamentais para a atração de investimentos. No Brasil, contudo, esse quadro não existe, uma vez que ainda persiste uma série de problemas institucionais relacionados ao setor: (i) ausência de uma política nacional; (ii) fragmentação das responsabilidades; (iii) indefinições regulatórias e (iv) questões contratuais. Esses problemas serão discutidos a seguir.

1.1 Ausência de uma política nacional

Os serviços de saneamento básico no Brasil, “até o início da década de 30, [...] eram prestados segundo modelo institucional e financeiro bastante flexível, do qual participavam o setor público e empresas privadas”, por meio de concessões públicas realizadas pelo Estado. A atuação do governo federal limitava-se a algumas ações adotadas com o objetivo de aumentar a atratividade do setor, principalmente para as empresas estrangeiras, que praticamente monopolizavam a tecnologia e os recursos necessários. Tal objetivo foi atingido apenas em

melhor agrupar os aspectos abordados no artigo, serão classificados como problemas institucionais aqueles diretamente ligados ao setor de saneamento básico.

algumas localidades. Nas demais, “a solução das questões de saneamento básico [...] dependia da ação individual” (MPO/SEPURB/IPEA, 1995, p. 76-7).

Durante a década de 1930, a expansão da taxa de urbanização, impulsionada pelo processo de industrialização, e a crise econômica pela qual grande parte dos países do mundo passava, que reduziu a possibilidade de atrair empresas estrangeiras para a realização dos investimentos necessários, obrigaram o governo federal a tomar, pela primeira vez, algumas medidas de maior intervenção no setor. As medidas adotadas, contudo, não geraram os resultados esperados – os investimentos realizados não foram suficientes para elevar significativamente o acesso e para melhorar a qualidade dos serviços.

A baixa eficácia da intervenção federal tornou os municípios – apoiados ou não pelos estados – os principais responsáveis pela construção das redes e pela posterior provisão dos serviços, de modo que aqueles que possuíam maior disponibilidade de recursos financeiros conseguiam prestá-los mais adequadamente. Contudo, na maioria dos casos, o orçamento e as tarifas cobradas não eram suficientes para cobrir custos e necessidades de investimentos.

Em 1968, a conjuntura econômica favorável – “milagre econômico” – viabilizou a criação, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e dos primeiros programas de financiamento do setor. Originalmente, o SFS contaria apenas com os recursos próprios do BNH e com as transferências a fundo perdido do governo federal. Porém, o Decreto-Lei nº 949, de 1969, definiu algo que mudaria profundamente o saneamento básico brasileiro, viabilizando a realização de grandes investimentos: o BNH passou a poder aplicar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no setor.

Entre 1968 e 1970, foram tomadas diversas medidas que alteraram a configuração do setor, viabilizando a implantação, em 1971, de uma política nacional de saneamento básico – o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O Planasa foi, *grosso modo*, um modelo centralizado de financiamento de investimentos em saneamento básico. Baseava-se na concessão, por parte dos municípios, dos direitos de exploração dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) de seus respectivos estados – responsáveis pela execução de obras e pela operação dos sistemas. Ao BNH, órgão responsável pela administração do SFS, cabia, entre outras responsabilidades, a realização de empréstimos, com recursos do FGTS, para financiar parte dos investimentos.

O auge desse modelo de financiamento foi na década de 1970, momento em que foram realizados grandes investimentos e que, conseqüentemente, ocorreu a maior expansão dos índices de acesso aos serviços. Na década de 1980, várias dificuldades internas e conjunturais

fizeram com que o Planasa entrasse em crise. Na tentativa de superá-las, foram tomadas algumas medidas, que acabaram não gerando o efeito desejado.

Em 1992, o Plano foi extinto. Após esse ano, não foi adotada uma outra política nacional para o saneamento básico. As iniciativas governamentais passaram a ser “pontuais e desarticuladas” (TUROLLA, 2002, p. 13). Os programas federais pós-Planasa podem ser divididos em três grupos, de acordo com seus objetivos: (i) programas para a redução das desigualdades socioeconômicas e que privilegia(va)m os sistemas sem viabilidade econômico-financeira; (ii) programas voltados para a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento e (iii) programas para aumentar a participação privada no setor.

1.2 Fragmentação das responsabilidades

Até o início da década de 1970, existiam vários órgãos da esfera federal exercendo funções dispersas relativas ao saneamento básico – por exemplo, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU) e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) –, sem possuírem, no entanto, recursos e poderes suficientes para reduzir os problemas e para coordenar uma ação mais integrada no setor. A implantação do Planasa reverteu esse quadro, ao centralizar o financiamento e, conseqüentemente, as principais decisões do setor no BNH, vinculado ao Ministério do Interior.

Em 1985, contudo, o Ministério do Interior foi extinto, sendo todas as suas funções relacionadas ao saneamento básico transferidas para o então criado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) – ou seja, esse ministério passou a ser responsável pelo BNH e pelo Planasa. Em 1986, foi a vez do BNH ser extinto. Todas as responsabilidades dessa instituição relacionadas ao saneamento – e à habitação – foram repassadas para a CEF. Iniciava-se aí um longo período de crise institucional do setor.

Em 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), incorporando a Caixa Econômica Federal – que deixou de fazer parte do Ministério da Fazenda. Contudo, um ano depois (1988), o MHU foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e a CEF voltou a vincular-se ao Ministério da Fazenda. Em 1989, o Ministério do Interior foi recriado, incorporando novamente as funções relativas ao saneamento básico – o MBES foi extinto.

O governo Collor, logo que assumiu, extinguiu o Ministério do Interior, criando, em 1990, a Secretaria do Saneamento, vinculada ao também então criado Ministério da Ação Social (MAS). A antiga Superintendência de Campanhas de Saúde (Sucam) foi transformada em Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e incorporou funções de outros órgãos também extintos. A administração do FGTS ficou no Ministério do Trabalho e da Previdência Social – mas o MAS era o gestor da aplicação de seus recursos – e a CEF permaneceu na área fazendária, no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Em 1993, o Ministério da Ação Social foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, com a extinção daquele órgão, as atribuições da política de saneamento passam à Secretaria de Política Urbana (Sepurb), ligada ao Ministério do Planejamento. A partir de 1999, a Sepurb passou a se vincular à Secretaria do Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada à Presidência da República.

No início do governo Luís Ignácio Lula da Silva, a responsabilidade pelo saneamento básico passou para a então criada Secretaria de Saneamento Ambiental, vinculada ao também criado Ministério das Cidades (MCidades) – o que se mantém até hoje (2007). Esse ministério passou a ser o gestor da aplicação dos recursos do FGTS destinados ao setor e CEF continuou a desempenhar as funções de agente operador e de agente financeiro desses recursos – outras instituições financeiras também podem atuar como agente financeiro, desde que sejam devidamente habilitadas pela CEF.

Além das constantes mudanças de ministérios com a responsabilidade sobre o saneamento básico, havia (e ainda há) vários órgãos com competências relacionadas ao setor. Por exemplo, o Ministério da Saúde teve (e ainda tem) importância fundamental na provisão de serviços em municípios autônomos de até trinta mil habitantes, em áreas rurais e indígenas e nas periferias de grandes cidades, por meio de programas do FUNASA.

Ainda em relação ao Ministério da Saúde, é importante apontar que, de acordo com o artigo 200 da Constituição de 1988, as ações de vigilância sanitária fazem parte das competências do Sistema Único de Saúde (SUS). Diante desse fato, o SUS integra o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), definido na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que também criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – agência reguladora responsável pelo estabelecimento de normas e pela execução das políticas, das diretrizes e das ações de vigilância sanitária. Entre as responsabilidades da ANVISA, está o controle da incidência de águas contaminadas.

Alguns órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente também possuem competências relacionadas, direta ou indiretamente, ao saneamento, destacando-se a Secretaria

de Recursos Hídricos, responsável pela formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e a Agência Nacional de Água (ANA) – criada pela Lei nº 9.984 –, responsável pela implementação dessa política. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Minas e Energias são parceiros do Ministério das Cidades na execução do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA).

Deve-se apontar ainda que a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Integração Nacional também possuem ações relacionadas ao setor. A primeira por meio do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), que tem como uma de suas principais linhas de ação o financiamento da infraestrutura necessária para o desenvolvimento da agricultura familiar em determinada localidade – zona rural. O Ministério da Integração Nacional, por sua vez, constrói, por intermédio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), obras de saneamento básico – principalmente de abastecimento de água para atendimento comunitário – ao longo das bacias dos rios São Francisco e Parnaíba.

1.3 Indefinições regulatórias e problemas contratuais

De acordo com Rees (1998), um quadro regulatório “ideal” para o saneamento básico deve ser composto pelos seguintes elementos legais (p. 27):

- (i) estrutura geral de leis – deve conter, entre outras definições, a divisão constitucional de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo e a titularidade dos serviços;
- (ii) leis ambientais e de recursos hídricos – definição de mecanismos de alocação e de proteção dos direitos sobre a água e de controle/fiscalização da conservação dos recursos;
- (iii) lei específica do setor – definição dos termos para a autorização da participação privada no setor, dos poderes e capacidade do(s) regulador(es), dos instrumentos regulatórios, dos mecanismos de fiscalização e de consulta pública, entre outras – e
- (iv) contratos individuais – devem definir de que modo ocorrerá a participação privada, assim como, no caso brasileiros, a participação das CESBs.

No Brasil, todos esses elementos já existem, mas ainda persistem algumas indefinições regulatórias – as leis existentes não são claras em relação a alguns aspectos e se omitem em relação a outros. O quadro 1 mostra as principais leis brasileiras relacionadas, direta ou indiretamente, ao saneamento. Uma análise detalhada dessas leis foge do escopo do presente trabalho. Interessa, na verdade, comentar suas principais (in)definições referentes ao setor.

Quadro 1

Brasil: principais legislações relacionadas ao saneamento básico

Constituição Federal de 1988
Lei nº 8.666 – Lei de Licitações
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 1993;→ estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços – inclusive de publicidade –, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Lei nº 8.987 – Lei de Concessões
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 1995;→ dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal.
Lei nº 9.074
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 1995;→ estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Lei nº 9.433 – Lei dos Recursos Hídricos
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 1997;→ institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal – inciso que define como competência da União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.
Lei nº 9.984
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 2000;→ cria a Agência Nacional de Água (ANA), autarquia federal responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Lei nº 11.079 – Lei de Parcerias Público-Privadas
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 2004;→ institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei nº 11.445 – Lei do Saneamento Básico
<ul style="list-style-type: none">→ ano de promulgação: 2007;→ estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

É importante destacar, primeiramente, que a Constituição de 1988 não definiu, de maneira clara, as atribuições de cada esfera governamental no que se refere ao setor. No artigo 21 da Constituição, ficou estabelecido como competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Já no artigo 23, definiu-se que é uma competência conjunta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Ou seja, “fica evidente a sobreposição [...] de competência dos diferentes níveis de governo no setor de saneamento básico” (PARLATORE, 2000, p. 289). De acordo com Barat (1998), se for considerada “a abrangência do conceito de saneamento e suas inevitáveis interfaces com os aspectos relacionados à saúde pública, ao meio ambiente, assim como ao

gerenciamento dos recursos hídricos, a definição de competências entre os níveis de governo torna-se ainda mais complexa” (p. 142).

Tal fato deve-se, entre vários aspectos, ao artigo 200 da Constituição, que prevê a participação do SUS na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico, e à Lei de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo que esses contam com a participação de membros provenientes das três esferas governamentais – União, estados e municípios. Para implementar a política de recursos hídricos foi criada a Agência Nacional de Água (ANA) – Lei nº 9.984. Essas duas últimas leis afetam diretamente o saneamento básico, uma vez que disciplinam o uso da água no que se refere à sua extração dos recursos (corpos) hídricos e à sua devolução (coleta e tratamento de esgoto).

O artigo 30 da Constituição, por sua vez, estabelece que compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...] que tem caráter essencial”. Ou seja, esse artigo garante aos municípios a titularidade dos serviços de saneamento básico, pois estes podem ser considerados como essenciais. Contudo, essa mesma Constituição, em seu artigo 25, estabelece que “os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A quem caberia, então, a titularidade dos serviços nos casos em que existe alguma interligação ou integração dos sistemas de distribuição com uma única fonte de captação – regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões? Aos municípios, como defende o artigo 30, ou ao estado, por se tratar de funções públicas de interesse comum (artigo 25)? Esse é um dos principais questionamentos que moveu, nos últimos anos, os debates sobre os problemas atuais do saneamento básico brasileiro e que já gerou sérios conflitos entre estados e municípios.

Outro aspecto importante sobre a Constituição de 1988 é que essa instituiu, em seu artigo 175, a obrigação de serem promulgadas leis para reger os serviços públicos – prestados diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Dentre outros aspectos, essas leis deveriam dispor sobre: (i) o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; (ii) os direitos dos usuários; (iii) a política tarifária e (iv) a obrigação de manter serviço adequado. Nesse sentido, foram promulgadas a Lei nº 8.666, a Lei nº 8.987, a Lei nº 9.074 e, mais recentemente, a Lei nº 11.079.

A Lei nº 8.666 – conhecida como Lei de Licitações – estabeleceu que qualquer obra, serviço, compra, alienação, concessão, permissão e locação realizados pela Administração Pública, quando contratados com terceiros, devem ser precedidos por uma licitação.

A Lei nº 8.987, ou Lei de Concessões, é a legislação que dispõe diretamente sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos – de acordo com o previsto no artigo 175 da Constituição Federal. A primeira definição da lei que deve ser apontada é a necessidade das concessões e das permissões serem formalizadas em um contrato, que tem de respeitar a lei e o edital de licitação (artigo 4º) – no sexto capítulo da lei, são apresentadas as cláusulas que devem constar em um contrato.

Essa lei também especificou que os municípios devem renovar o contrato de concessão apenas por meio de licitações públicas – as empresas estaduais podem participar desses leilões, mas competindo com empresas privadas. Além disso, ficou estabelecido, em seu artigo 42, que as concessões de serviços públicos outorgadas anteriormente à entrada de vigor da lei deverão ser consideradas válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga.

O artigo 43 da Lei de Concessões, por sua vez, tornou obrigatória a extinção de todas as concessões de serviços públicos outorgados sem licitação na vigência da Constituição de 1988 e de todas as concessões outorgadas sem licitação anteriormente a essa Constituição, cujas obras ou serviços não tinham sido iniciados ou que se encontravam paralisados no momento em que a Lei entrou em vigor. “Os novos contratos devem conter termos totalmente diferentes e mais detalhados, não sendo mais admitido que os municípios apenas entreguem os serviços para as empresas estaduais confiando numa regulação federal” (MCIDADES, 2005, p. 11-2).

Nesse contexto, encontra-se um dos grandes problemas existentes atualmente no saneamento básico brasileiro: muitos dos contratos firmados pelos municípios e pelas CESBs encontram-se vencidos, mas o(s) serviço(s) continua(m) sendo prestado(s). Ao mesmo tempo, em muitos municípios nem existe o contrato de concessão – principalmente naqueles que surgiram de desdobramentos de antigos municípios que haviam concedido o serviço para as companhias estaduais. Além disso, muitos dos contratos existentes apresentam condições precárias, sem a definição adequada das obrigações, direitos e padrões da prestação dos serviços, assim como estruturas e mecanismos de controle, fiscalização e regulação dos serviços por parte dos municípios (poder concedente) sobre os prestadores (MOREIRA, 1998, p. 204-5).

Na tentativa de solucionar, pelo menos em parte, esse problema, algumas CESBs conseguiram renovar vários contratos de concessão, mas não da forma prevista pela legislação. Como a maioria das concessões às CESBs foi efetivada nos anos 1970, com um prazo máximo de vinte e cinco anos (em geral, vinte), “elas tendem a estar vencidas, não havendo uma situação

uniforme perante as CESBs. Algumas relatam terem logrado renovar suas concessões por mais 20 anos, [...], porém não através de licitações”, desrespeitando os aspectos estabelecidos na Lei de Licitações, na Lei de Concessões e na Lei nº 9.074 (MOREIRA, s.d., p. 6).

Tais problemas são ilustrados na tabela 1. Observa-se que, do total dos municípios constantes na amostra do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) em 2004², em 13,4% as concessões (abastecimento de água) estão vencidas e em 7,5% o serviço é prestado sem concessão. Destaca-se, negativamente, os casos das CESBs de Roraima (CAER), Rondônia (CAERD) e Amapá (CAESA) e da autarquia do Acre (DEAS), com uma grande proporção de municípios sem concessões, e das CESBs do Rio Grande do Norte (CAERN), Paraíba (CAGEPA), Alagoas (CASAL), Sergipe (DESO) e Rio de Janeiro (CEDAE), com grande parcela de suas concessões vencidas.

Deve-se destacar, ainda, que a concessão pública deve ser encarada como um empreendimento público comercial, que concilie o interesse público de obter os serviços em condições adequadas (quantidade e qualidade) com o interesse privado de obter lucro com o negócio. Pode-se dizer que a Lei de Concessões brasileira possui esse objetivo e faz uma série de referências às questões acima: interesse público e rentabilidade privada.

Para garantir o interesse público, a lei prevê uma série de itens: fiscalização do poder concedente, acesso à concessão por meio de licitação, prestação de serviços adequados, possibilidades de cassação e caducidade da concessão, entre outros aspectos. Em relação à rentabilidade privada, vários são os pontos contemplados: possibilidades de revisão tarifária para manter o equilíbrio econômico-financeiro; possibilidade de exploração de fontes alternativas de receitas complementares ao objeto da concessão; proteção contra alterações unilaterais dos contratos de concessão, entre outras garantias. Nesse contexto, é fundamental que se defina um agente regulador/fiscalizador desses contratos – o que é previsto na própria Lei de Concessões.

Complementando a Lei de Concessões, a Lei nº 9.074 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Apesar de tratar de forma mais detalhada dos serviços de energia elétrica, algumas definições estabelecidas nessa lei são de relevante importância para o saneamento básico. Em seu segundo artigo, estabeleceu que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços

² Banco de dados, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades, com diversas informações anuais (cobertura, qualidade, aspectos financeiros etc.) coletadas de uma amostra dos prestadores de serviços de saneamento básico existentes no Brasil. Na amostra de 2004, os prestadores informantes eram responsáveis, no caso do abastecimento de água, pelo serviço em 4.241 municípios e, no caso do esgotamento sanitário, em 1.092 municípios – respectivamente, 76,2% e 19,6% do total de municípios brasileiros existentes em 2004. Municípios que possuíam uma população urbana de 137,8 milhões de pessoas, no caso dos serviços de água, e de 106,8 milhões no caso dos serviços de esgotos (respectivamente, 93,2% e 72,3% da população total do país naquele ano).

públicos por meio de concessão e permissão, sem lei que lhes autorize e fixe os termos – respeitadas as definições da Lei de Concessões –, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana. Além disso, estabeleceu – em seu artigo 35 – que a concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

Tabela 1

Brasil: situação contratual (abastecimento de água), segundo a amostra do SNIS (2004)

Prestador/ Região	Municípios Atendidos (Água)	Concessão em Vigor		Concessão Vencida		Concessão Inexistente	
		Municípios	% do Total	Municípios	% do Total	Municípios	% do Total
CAER/RR	15	1	6,7	0	0,0	14	93,3
CAERD/RO	37	3	8,1	0	0,0	34	91,9
CAESA/AP	14	0	0,0	0	0,0	14	100,0
COSANPA/PA	59	48	81,4	0	0,0	11	18,6
DEAS/AC	17	0	0,0	0	0,0	17	100,0
SANEATINS/TO	118	118	100,0	0	0,0	0	0,0
AGESPISA/PI	142	81	57,0	32	22,5	29	20,4
CAEMA/MA	140	89	63,6	37	26,4	14	10,0
CAERN/RN	147	42	28,6	63	42,9	42	28,6
CAGECE/CE	148	115	77,7	32	21,6	1	0,7
CAGEPA/PB	171	40	23,4	115	67,3	16	9,4
CASAL/AL	77	6	7,8	53	68,8	18	23,4
COMPESA/PE	169	166	98,2	0	0,0	3	1,8
DESO/SE	71	26	36,6	31	43,7	14	19,7
EMBASA/BA	349	332	95,1	17	4,9	0	0,0
CAESB/DF	1	1	100,0	0	0,0	0	0,0
SANEAGO/GO	223	179	80,3	34	15,2	10	4,5
SANESUL/MS	68	66	97,1	0	0,0	2	2,9
CEDAE/RJ	64	23	35,9	32	50,0	9	14,1
CESAN/ES	52	49	94,2	0	0,0	3	5,8
COPASA/MG	561	561	100,0	0	0,0	0	0,0
SABESP/SP	368	368	100,0	0	0,0	0	0,0
CASAN/SC	216	176	81,5	15	6,9	25	11,6
CORSAN/RS	318	300	94,3	12	3,8	6	1,9
SANEPAR/PR	342	290	84,8	44	12,9	8	2,3
Norte	260	170	65,4	0	0,0	90	34,6
Nordeste	1.414	897	63,4	380	26,9	137	9,7
Centro-Oeste	292	246	84,2	34	11,6	12	4,1
Sudeste	1.045	1.001	95,8	32	3,1	12	1,1
Sul	876	766	87,4	71	8,1	39	4,5
Brasil	3.887	3.079	79,2	521	13,4	292	7,5

Fonte: SNIS (2004). Elaboração própria.

A Lei nº 11.079 – Lei de Parcerias Público-Privadas – também complementa a Lei de Concessões. Deve-se apontar, primeiramente, que ela institui normas gerais sobre parcerias

público-privadas, no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para a lei, parceria público-privada (PPP) é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei de Concessões, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

No caso do saneamento básico, por meio de uma PPP, os riscos de construção e operação seriam transferidos para o setor privado – o que poderia garantir uma gestão eficiente – e o setor público compartilharia o risco de demanda – o que poderia viabilizar o investimento. A lei prevê a criação de um fundo fiduciário para garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo setor público. Além disso, suas contraprestações podem ser liquidadas em favor da instituição que financiou o projeto. Deve-se destacar, ainda, que o pagamento dos créditos da PPP podem ser vinculadas a receitas e/ou instituídos fundos especiais – respeitando a proibição constitucional de vinculação de impostos – e que as garantias oferecidas ao parceiro privado podem ser tomadas como garantias colaterais para os financiadores (FIOCCA, 2004).

Por último, é importante apontar que, após um longo período de inexistência de uma lei específica ao setor, foi promulgada, em 2007, a Lei nº 11.445, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Apesar de cobrir várias lacunas, essa lei não define a quem pertence a titularidade sobre os serviços (estados ou municípios) – deixa essa definição para futuro julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

Definido quem será o titular, o projeto de lei do Senado estabelece sua responsabilidade de planejar, regulamentar, fiscalizar e prestar ou contratar os serviços públicos de saneamento. [...] O novo marco regulatório deixa a propriedade dos ativos – represas, adutoras, encanamentos, estações de tratamento – a quem tem a titularidade, mas estabelece regras claras para os contratos de concessão dos serviços, inclusive o ressarcimento dos investimentos realizados pela concessionária, ao final do contrato ou em caso de rompimento. [Além disso], estabelece com precisão os direitos e deveres de todas as partes envolvidas: do detentor da titularidade, dos usuários e dos prestadores de serviços [...]. Assim, deverá estimular a competição no setor (FERNANDES JÚNIOR, 2006, p. 20-1).

Especialistas apontam como falhas do novo marco regulatório a possibilidade do detentor da titularidade contratar serviços de saneamento básico sem licitação pública, o que poderá gerar acordos entre prefeitos e governadores para a entrega da prestação de serviços a empresas estaduais de saneamento. Além disso, a lei não definiu regras que estimulem os prestadores a buscarem ganhos de produtividade.

1.4 Consequências dos problemas institucionais

Ao longo da presente seção, foram apontados vários problemas institucionais existentes, atualmente, no saneamento básico brasileiro. Resta comentar seus principais impactos negativos sobre o setor.

Primeiramente, deve-se destacar que, em um setor como o de saneamento básico, cujos serviços são essenciais ao bem-estar das pessoas e à economia como um todo, até é justificável a existência de vários órgãos com competências a ele relacionadas. Contudo, no caso brasileiro, isso ocorre em demasia, gerando uma fragmentação das responsabilidades e, conseqüentemente, dos recursos federais destinados ao setor, o que acaba prejudicando a adoção de ações coordenadas que possam melhorar a qualidade dos investimentos – o que é fundamental em um contexto de poucas fontes alternativas de financiamento de longo prazo e de contingenciamento de crédito ao setor público, ou seja, de recursos restritos – o último aspecto será comentado mais adiante. Nesse sentido, mesmo que os resultados das políticas “pontuais e desarticuladas” sejam relevantes, também é importante a implantação de uma política nacional articulada.

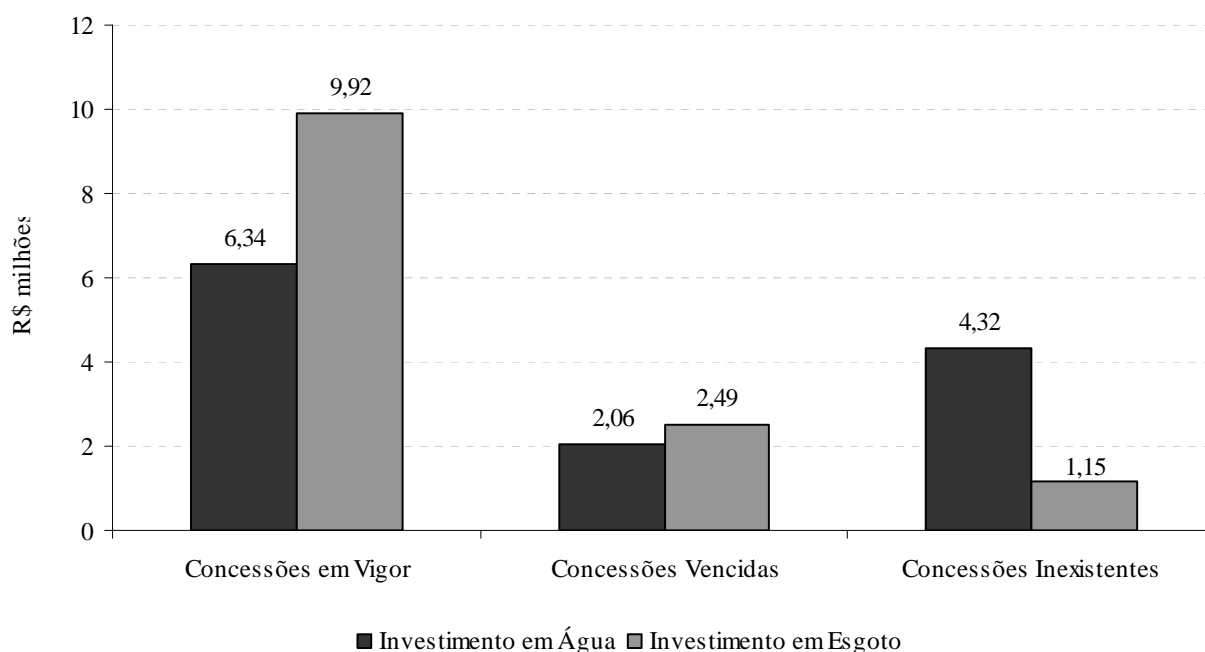
Outro problema institucional existente no setor, apontado anteriormente, é o grande número de concessões para as CESBs em condições irregulares – contratos vencidos ou inexistentes. A principal consequência negativa de tal situação seria um montante menor investido pelas companhias nos municípios com concessões irregulares, uma vez que estas enfrentariam riscos mais elevados do que em uma concessão adequada – os dados do gráfico 2 sinalizam que, pelo menos na média, isso realmente ocorre.

Deve-se destacar também que, no quadro 1, foram apresentadas várias leis com definições relacionadas, direta ou indiretamente, ao saneamento básico brasileiro. Apesar da existência de todas essas leis, ainda persiste uma série de indefinições regulatórias no setor, destacando-se o fato de ainda não ter sido definido a quem pertence a titularidade sobre os serviços. Entre outras consequências, as indefinições regulatórias criam incertezas nos investidores privados e desestimulam os investimentos das CESBs em localidades com concessões prestes a se encerrarem.

Participação privada no saneamento básico brasileiro

Decorridos alguns anos da promulgação da Lei de Concessões (1995), ainda são relativamente poucas as concessões à iniciativa privada no setor. Por um lado, isso pode denotar pouca iniciativa das municipalidades em deflagrar processos de desestatização, devido ao

impacto político negativo que tal ação pode resultar – rejeição por parte dos eleitores – e/ou à permanência de certo grau de insegurança em relação ao processo – ausência de um quadro regulatório ideal para o setor.



Fonte: Ministério das Cidades, SNIS (2004).

Gráfico 2

Saneamento básico no Brasil: investimento *per capita* realizado pelas CESBs (R\$ milhões por habitante), segundo a situação dos contratos de concessão (2004)

Por outro lado, pode denotar certa insegurança do próprio setor privado, em função da existência de indefinições regulatórias e da ausência de fontes alternativas de financiamento de longo prazo. Conforme aponta o BNDES (1999), “acredita-se que as indefinições acerca da titularidade dos serviços, além da ausência de estruturas de regulação, tenham atuado como fator de inibição a novas iniciativas privadas, uma vez que o retorno do investimento no setor é considerado atraente em muitas áreas” (p. 5).

A falta de regras claras também gerou conflitos, como o que ocorreu com a empresa Águas de Limeira, controlada pela construtora brasileira Norberto Odebrecht e pelo grupo francês Suez Ambiental, que formara a primeira concessionária privada de serviços de água e esgoto do Brasil. Em 1995, o consórcio ganhou a concessão em Limeira, no interior de São Paulo, mas ficou vários anos sem poder reajustar as tarifas, o que resultou numa disputa judicial com a prefeitura. Sem um claro marco legal, cada troca do comando municipal pode implicar disputas ou mesmo rupturas de contratos (FERNANDES JÚNIOR, 2006, p. 21).

A participação privada vem ocorrendo, principalmente, por meio de algumas concessões realizadas pelos municípios autônomos, “segmento que a iniciativa privada tem encontrado um melhor ambiente institucional para participar no setor de saneamento” (BNDES, 1998, p. 7).

Embora, no caso dos municípios autônomos a situação institucional seja mais clara, [ainda] pesa o fato de algumas posições divergentes, relativas àqueles municípios localizados em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, por força de projetos de lei em tramitação no Congresso (BNDES, 1998, p. 10).

De acordo com Moreira (s.d.), observa-se uma tendência, no Brasil, para as concessões “na ponta” nos grandes municípios – principalmente para a implantação de tratamento de esgotos – e um movimento de concessões plenas – água e esgoto – nos municípios de menor porte, notadamente no estado de São Paulo (p. 6). Segundo Parlatore (2000), há um grande interesse de empreiteiros de obras públicas, “motivados [...] pela expectativa de poder seguir construindo obras por meio de suas concessões”. Além disso, é comum a constituição de consórcios de empreiteiras que incluem uma empresa estrangeira especializada em operação e gestão, suprindo a falta de experiência nacional. Deve-se apontar também que as concessões à iniciativa privada já realizadas “apresentam relativa diversidade de características quanto ao financiamento e às estruturas tarifárias” – em alguns casos o capital é exclusivamente aportado pelos sócios, em outros, são formuladas operações financeiras (p. 302).

2 Regras fiscais

Em um setor cuja provisão dos serviços é realizada, predominantemente, pelos estados e pelos municípios, como o saneamento básico brasileiro, o endividamento subnacional apresenta-se como uma possível fonte de recursos para a realização dos investimentos necessários. Trata-se, porém, de um assunto polêmico que gera acirrado debate.

Para seus defensores, o endividamento subnacional, num contexto de crescimento das despesas de capital, é fundamental, uma vez que possibilita uma maior flexibilidade orçamentária – antecipa receitas e permite a realização e a manutenção de despesas. Gera-se, assim, uma distribuição equitativa dos recursos, tanto em termos setoriais como intertemporais. Peterson (2000), por exemplo, afirma que o endividamento promove uma “equidade intergeracional”, compatibilizando o período de pagamento da dívida com o tempo de vida/consumo do projeto (p. 6) – ou seja, a geração beneficiada pelos serviços é aquela que paga por sua implantação.

No entanto, para isso ocorrer, o endividamento tem de ser usado somente em investimentos capazes de gerar retornos financeiros futuramente (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1973). Nos investimentos de caráter exclusivamente social – não geram retorno financeiro no futuro –, é aconselhável o financiamento com recursos fiscais, assim como nos gastos correntes. Caso contrário, não ocorrerá uma “equidade inter-geracional”, mas sim uma transferência para o futuro dos custos dos benefícios desfrutados hoje.

As críticas ao endividamento, por sua vez, podem ser consideradas como sendo de duas ordens: (i) o endividamento pode ser usado de acordo com interesses políticos, viabilizando despesas de caráter eleitoral e deixando os encargos para os administradores futuros e (ii) o endividamento restringe a condução eficiente da gestão macroeconômica do governo federal.

O segundo aspecto envolve um problema mais complexo que é a relação entre descentralização e a função estabilizadora do governo. Os defensores dessa visão afirmam que há uma incompatibilidade entre a descentralização – e a conseqüente necessidade de endividamento subnacional – e a estabilização econômica. Argumenta-se que a condução da política fiscal é uma função federal, por esta ser intimamente relacionada à política monetária, que continua sob a esfera de responsabilidade central. Do mesmo modo, a monetização dos *déficits* fiscais de governos subnacionais pode colocar em dificuldade a capacidade do Banco Central de realizar plenamente suas funções de administrador da moeda.

É importante apontar que em muitos dos países, citados pelos críticos como exemplos de localidades onde o endividamento subnacional se tornou parte fundamental do excessivo *déficit* público – Argentina, Colômbia, Hungria, Rússia, entre outros –, as esferas subnacionais tomaram recursos para financiar gastos correntes, o que, conforme foi comentado anteriormente, não é apropriado – efeito inter-geracional negativo. Destaca-se também o fato de que alguns países – Suíça e Canadá, por exemplo – terem conduzido programas de descentralização que auxiliaram a manutenção de políticas macroeconômicas estáveis – conseqüência de ganhos de eficiência na gestão dos recursos.

Ou seja, é possível existir um alto nível de descentralização financeira sem que a estabilidade macroeconômica nacional seja comprometida. Para isso ocorrer, é fundamental a existência de um arcabouço institucional adequado que controle mais estritamente as finanças subnacionais, sem chegar ao extremo de proibir o endividamento dessas esferas de governo.

Para controlar o endividamento subnacional, evitando que ele se torne excessivo, é importante a definição de um quadro regulatório apropriado que permita a elevação da dívida de longo prazo dos estados e dos municípios apenas para financiar aumentos de investimentos de capital – como é o caso dos investimentos em saneamento básico.

Diversos países desenvolveram regras para limitação de endividamento público, quer de forma direta, com limites para o montante, quer de forma indireta, limitando-se os fatores que aumentam a dívida pública, como o nível de gastos ou de *déficit* público. [Essas] regras fiscais teriam o papel de assegurar credibilidade para a política econômica, garantindo o equilíbrio intertemporal do orçamento do governo (LIMA, 2002, p. 4).

No Brasil, as regras e os limites fiscais referentes ao endividamento subnacional foram definidos, principalmente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF, promulgada em 4 de maio de 2000, pode ser considerada como um código de conduta que busca disciplinar os administradores públicos de todo o país – relativos tanto aos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) como às três esferas de governo (federal, estadual e municipal) –, tornando-os compromissados com metas e limites que visam a melhora da administração das contas públicas.

2.1 Endividamento subnacional: o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal

Peterson (2000) aponta três condições que devem ser observadas para que o mercado de crédito subnacional se desenvolva e passe a apresentar um bom desempenho: (i) sistema tributário moderno, com distribuição clara de receitas e encargos; (ii) clareza das finanças estaduais e municipais, com regras explícitas sobre prestação de contas e transparência, bem como sobre as responsabilidades dos administradores, e (iii) definição, de maneira clara, justa e lógica, dos limites e dos controles sobre o endividamento.

A distribuição clara de receitas e encargos entre as diferentes esferas de poder é importante, pois, caso contrário, “as autoridades não podem elaborar orçamentos eficientes, estender seu horizonte de planejamento por um período mais longo, dar garantias aceitáveis aos seus credores, nem implantar, operacionalizar ou, eventualmente, regular seus diversos projetos” (FERNANDES, 2000, p. 6).

Em relação a esse aspecto, deve-se apontar que a Constituição de 1988 aprofundou o processo de descentralização fiscal que já vinha sendo implementado desde 1984. Esse processo, contudo, acabou gerando alguns problemas, destacando-se a descentralização “forçada” de encargos, que prejudica o desenvolvimento de sistemas de crédito municipal. Essa situação só começou a ser revista em meados dos anos 1990. No entanto, muito ainda tem de ser feito para solucionar o problema da distribuição de encargos no país.

Por outro lado, a LRF satisfaz a segunda condição necessária – clareza das finanças estaduais e municipais. Isto porque a Lei, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, acabou contribuindo para o *disclosure* das finanças dos estados e dos municípios brasileiros. A transparência da administração pública é tão importante

para a LRF, que todos os administradores públicos são obrigados a publicar, a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal, no qual estes prestam conta aos cidadãos.

A questão do endividamento subnacional também é tratada na LRF, assim como, nas posteriores Resoluções nº 40 e nº 43 do Senado Federal – previstas na lei. Nessas resoluções, definiu-se que a capacidade de endividamento de um governo subnacional, por meio das chamadas operações de crédito – entre as quais, se encontram os empréstimos bancários e os títulos municipais – é igual a 16% da sua receita corrente líquida³. Além disso, o pagamento anual de amortizações, juros e demais encargos da dívida não pode ser superior a 11,5% da receita corrente líquida e a dívida consolidada não poderá exceder, após o prazo de quinze exercícios contados a partir do ano subsequente à promulgação da LRF, a 1,2 vezes o montante dessa receita⁴.

É importante apontar que a LRF e as conseqüentes Resoluções do Senado Federal podem ser consideradas como um avanço, uma vez que facilitaram o controle e a padronização das contas municipais. Ou seja, garantiram uma maior transparência das finanças estaduais e municipais e estipularam regras de endividamento – pré-requisitos fundamentais para o desenvolvimento de sistemas de crédito subnacional.

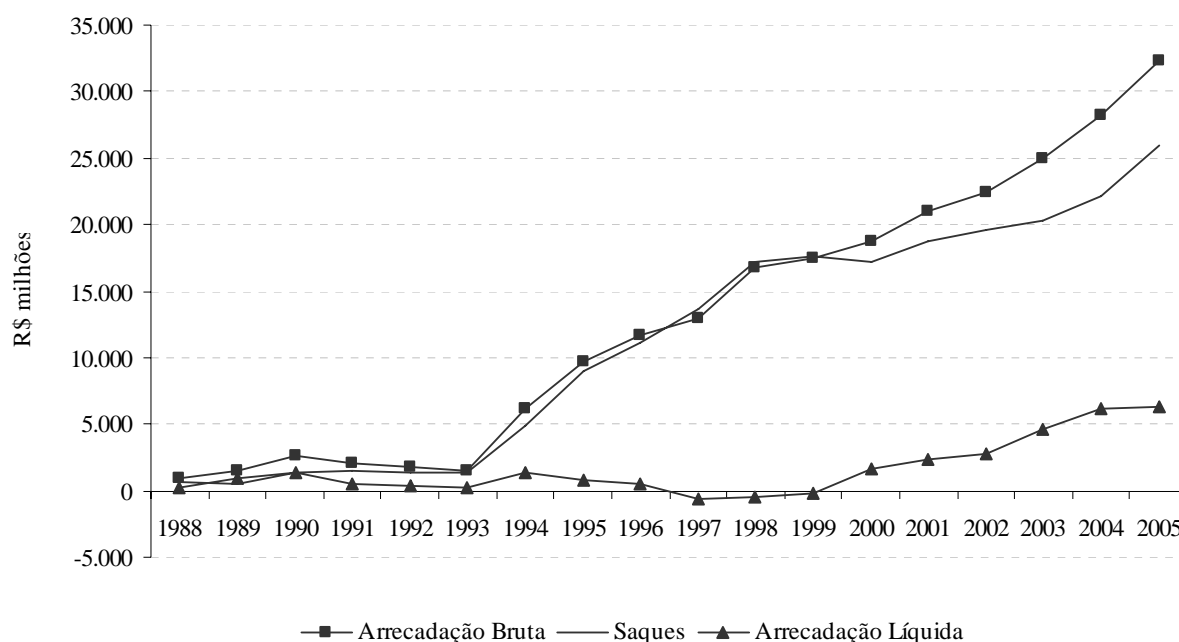
Contudo, ao mesmo tempo em que representaram um avanço, a LRF e as Resoluções do Senado Federal podem ser consideradas como mecanismos coercivos e punitivos, agindo no “policiamento” das condutas dos governos locais. Isto porque, ao estipularem regras gerais de endividamento que devem ser cumpridas e que são rígidas e universais a todos os estados e municípios, acabaram impondo sérias limitações à obtenção de recursos que poderiam ser utilizados para investimentos com rentabilidade futura suficiente para suprir as obrigações da dívida e, em alguns casos, obter lucro – tanto é verdade que muitos setores de infra-estrutura urbana, inclusive o saneamento básico, atraem a iniciativa privada em busca de rentabilidade.

³ Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, menos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.

⁴ Deve ser respeitado também o artigo 167, inciso III da Constituição de 1988, que veda a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvados os créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. “Esse comando traz a chamada “regra de ouro”, que pretende coibir o financiamento, via operação de crédito, de despesas correntes. É matéria orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito é o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual” (NASCIMENTO; GERARDO, 2003, p. 9).

2.2 Contingenciamento de crédito ao setor público

O FGTS é uma das principais fontes de recursos para investimentos em saneamento básico desde 1969 – ano em que foi permitida a aplicação de seus recursos no setor, conforme foi apontado anteriormente. O gráfico 3 apresenta a evolução da arrecadação bruta, dos saques e da arrecadação líquida do FGTS (em milhões de reais) de 1988 a 2005. Observa-se que a arrecadação bruta sofreu uma significativa expansão a partir do início da década de 1990. No entanto, os saques também cresceram. Durante a década de 1990, a arrecadação líquida foi pequena – chegando a ser negativa em alguns anos. Conseqüentemente, os recursos disponíveis do Fundo para serem aplicados no saneamento básico também foram baixos no período. Nos anos mais recentes – primeira metade da década de 2000 –, a arrecadação líquida do FGTS apresentou uma tendência de crescimento – a arrecadação bruta elevou-se mais do que os saques.



Fonte: CEF, Relatório de Gestão. Elaboração própria.

Gráfico 3

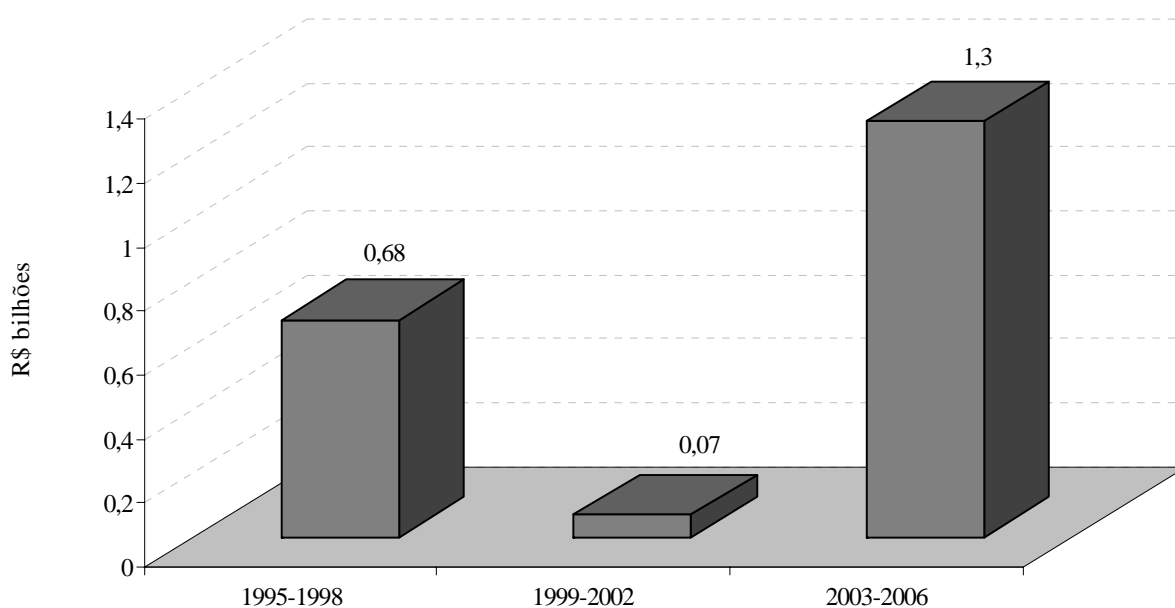
Brasil: evolução da arrecadação bruta, dos saques e da arrecadação líquida do FGTS (R\$ milhões), de 1988 a 2005

Conforme pode ser observado no gráfico 4, as contratações de recursos do Fundo – para serem aplicados no saneamento básico – não acompanharam a tendência da arrecadação líquida. Esse gráfico 3 compara as contratações anuais médias de recursos do FGTS realizadas em três períodos: (i) de 1995 a 1998; (ii) de 1999 a 2002 e (iii) de 2003 a 2006. Observa-se que, entre 1999 e 2002, as contratações sofreram uma sensível queda, revertida no período posterior.

Essa dinâmica deveu-se, pelo menos em parte, à existência de regras de contingenciamento de crédito ao setor público, impostas por resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) – promulgadas a partir de meados da década de 1990 com o objetivo de garantir que as metas de *superávit* primário fossem atingidas. Conseqüentemente,

entre 1995 e 1998, cerca de 7,4 bilhões retornaram aos cofres do FGTS como serviço da dívida, amortizações e juros de empréstimos contraídos em períodos anteriores pelas CESBs e autarquias municipais. Nesse mesmo período, o FGTS desembolsou como empréstimo ao setor público apenas R\$ 1,8 bilhão, gerando um saldo líquido de R\$ 5,7 bilhões para o Fundo (OLIVEIRA FILHO, 2006, p. 30).

A Resolução nº 2.827, por exemplo, definiu, entre outros aspectos: (i) a limitação do montante das operações de crédito de cada instituição financeira e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central (Bacen) com órgãos e entidades do setor público a 45% do valor do patrimônio líquido dessas instituições e (ii) a fixação de um montante máximo para todas as operações de crédito entre o setor público e as instituições financeiras.



Fonte: Oliveira Filho (2006, p. 30).

Gráfico 4

Saneamento básico no Brasil: contratação média anual de recursos do FGTS (R\$ bilhões), de 1995 a 2006

No caso específico do saneamento básico, uma vez que o valor global era menor do que a demanda por financiamentos, o CMN deliberou um montante específico para o setor, que foi publicado na Resolução nº 3.153, de 2003. Essa resolução autorizou a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento, definindo inclusive os limites permitidos.

A Resolução nº 3.153, na verdade, foi promulgada para oficializar a autorização do FMI e do Ministério da Fazenda que excluiu os investimentos em saneamento básico das metas de *superávit* primário vigentes naquele momento. Dessa forma, foi ampliado o montante de crédito de estados e municípios e respectivas empresas, junto ao sistema financeiro interno, em até R\$ 2,9 bilhões para a contratação de operações destinadas exclusivamente a financiar projetos para a execução de obras de saneamento ambiental. Esse limite foi, posteriormente, redefinido por outras resoluções.

Por meio da análise da evolução das contratações de recursos do FGTS, ficou claro, portanto, que as regras de contingenciamento de crédito ao setor público tornaram-se uma importante restrição à expansão dos investimentos em saneamento básico. Durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, as regras eram mais rígidas. A partir de 2003, elas foram abrandadas – o que explica a dinâmica das contratações do FGTS ao longo do tempo (gráfico 4) –, mas continuaram a existir e a limitar os investimentos.

Considerações finais

Conforme foi apontado na introdução, o objetivo do presente artigo era contribuir para o debate sobre os entraves à expansão dos investimentos no saneamento básico brasileiro, apresentando e discutindo como os problemas institucionais internos ao setor e as regras fiscais restringem os investimentos.

Primeiramente, foram discutidas as questões institucionais – ausência de uma política nacional, fragmentação das responsabilidades, indefinições regulatórias e problemas contratuais. Essas questões, além de dificultarem uma ação pública coordenada no setor, aumentam as incertezas e os riscos, desestimulando a expansão da participação privada na provisão de serviços de saneamento básico.

Em um segundo momento, observou-se que as atuais regras fiscais – limites de endividamento e contingenciamento de crédito ao setor público – também prejudicam a expansão dos investimentos. Para solucionar tal problema, duas soluções seriam possíveis. A primeira seria a flexibilização de tais limites, que poderiam ser vinculados à rentabilidade futura dos projetos – viabilidade econômica. A outra, seria a transposição dos limites por meio de uma maior participação da iniciativa privada. Contudo, conforme foi apontado, essa participação é desestimulada pelo quadro institucional existente atualmente no setor.

Gera-se, dessa forma, uma espécie de “círculo vicioso”. Os governos subnacionais não conseguem recursos para a realização dos investimentos necessários em saneamento básico devido às regras fiscais. A participação privada seria uma opção para a viabilização de tais investimentos, mas esta é desestimulada também por problemas institucionais. O resultado disso são os baixos investimentos observados no setor e, conseqüentemente, a não universalização do acesso aos serviços, o que acaba impactando sobre o desenvolvimento econômico do país – externalidades negativas sobre a saúde pública e sobre o meio ambiente.

Referências bibliográficas

AESBE. “Visão econômica do saneamento”. 36º Fórum de Debates Projeto Brasil – Política de Saneamento: balanços e aprimoramentos, Agência Dinheiro Vivo, out. 2006.

BARAT, J. O financiamento da infra-estrutura urbana: os impasses, as perspectivas institucionais, as perspectivas financeiras. In: IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização (financiamento)*, Brasília. 1998.

BIELSCHOWSKY, R.. *Investimento e reformas no Brasil: indústria e infra-estrutura nos anos 1990*. 1ª ed. Brasília, IPEA, CEPAL, 2002.

BNDES. “Serviços de saneamento básico – níveis de atendimento”. *Informes Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro, nº 5: BNDES, dez. 1996.

_____. “Setor de saneamento – rumos adotados”. *Informes Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro, nº 20: BNDES, mar. 1998a.

FERNANDES, A. G. “Sistemas de crédito local: o que ensinam as experiências internacionais”. *Informe-se BNDES*, nº 13: maio, 2000.

FERNANDES JÚNIOR, O. “Hora da decisão”. *Desafios do desenvolvimento*. Brasília, IPEA, ano 3, nº 28, nov. 2006.

FIOCCA, D. “As parcerias público-privadas na sustentação de um novo ciclo de desenvolvimento”. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004. Disponível em <<http://www.mpo.gov.br>>. Acesso em: 01 jan. 2006.

IDELOVITCH, E.; RINGSKOG, K. *Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

LIMA, E. C. P. *Disciplina fiscal no Brasil: atuais instituições garantem equilíbrios permanentes?* 2002. Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília.

MCIDADES. *O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*. Ministério das Cidades, 2002. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 01 ago. 2002.

_____. “O financiamento do saneamento básico em 2003/2004: piloto de uma nova abordagem para o investimento público no Brasil?”. Ministério das Cidades, dez. 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 01 out. 2005.

MOREIRA, T. Saneamento básico: desafios e oportunidades. s.d. Disponível em: <http://**Erro! A referência de hyperlink não é válida.**>. Acesso em: 05 fev. 2002.

_____. “A hora e a vez do saneamento”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, nº 10: dez. 1998.

MPO/Sepurb/IPEA. “Diagnóstico do setor de saneamento: estudo econômico e financeiro”. *Série Modernização do Setor Saneamento*, Brasília, nº 7: p. 1-250, 1995.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças Públicas*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1973.

NASCIMENTO, E. R.; GERARDO, J. C. *Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, 2003.

NORTH, D. C. "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives*, vol 5, nº 1, 1991.

OLIVEIRA FILHO, A. “Limites fiscais para operações de crédito de projetos públicos de saneamento ambiental: a experiência do BNDES com a flexibilização através da Resolução BACEN nº 3.153/2003. *Saneamento Ambiental*, BNDES, Brasília: p. 161/81, mar. 2005.

_____. “Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio”. *Saneamento e Municípios*, Brasília, Assemae, jun-ago. 2006.

PARLATORE, A. C. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: BNDES. *A privatização no Brasil: O caso das utilidades públicas*, Rio de Janeiro. 2000.

PETERSON, G. “Building local credit systems”. *Urban Management Program*, Washington, D.C.: World Bank, p. 1-68, Apr. 2000.

REES, J. A. “Regulation and private participation in the water and sanitation sector”. *TAC Background Papers*, Global Water Partnership, Technical Advisory Committee, nº 1: 1998.

TUROLLA, F. A. “Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas”. *Textos para Discussão do IPEA*, Brasília, nº 922: p. 1-26, dez. 2002.