

Desenvolvimento Regional e a Política das Águas no Brasil (1930-2010): Estudo do Setor de Saneamento

Rogério Goulart Junior (IE/Unicamp)

Resumo

Este artigo analisa o desenvolvimento regional brasileiro, com suas fases distintas de industrialização e de desconcentração produtiva que determinam os movimentos do capital e trabalho; e ainda a formação territorial que analisa a forma de ocupação dos espaços urbanos e naturais entre 1930 e 2010. Na análise sobre a política nacional de recursos hídricos é apresentado um esboço da evolução dos sistemas de gestão das águas e esgoto no país e suas relações com as políticas econômicas e regionais, e também com os padrões de organização do espaço, modos de apropriação da natureza pelos agentes sociais. Finalizando, com o debate sobre a estrutura, regulação e financiamento do setor de saneamento no Brasil.

Palavras Chave: Desenvolvimento e Meio Ambiente – Gestão das Águas – Setor de Saneamento

Abstract

This article analyses the Brazilian regional development, with its distinct phases of industrialization and productive decentralization that determine the movements of capital and labor, and as well the formation territorial with analyses on the occupation of urban spaces and natural from 1930 and 2010. In analysis about the national policy of water resources is presented the evolution of systems of water management and sewage in the country and its relations with economic policies and regional and also with the patterns of spatial organization, modes of appropriation of nature by social agents. Thus, this article finishes with the debate on the structure, regulation and financing of the sanitation sector in Brazil.

Keywords: Environment and Development – Water Management – Sanitation Sector

1. INTRODUÇÃO

Os países de formação colonial são constituídos a partir da conquista de espaços, e assim, tendem a ter na apropriação territorial a motivação dos interesses e das alianças dos grupos políticos dominantes.

Conforme Moraes (2005), a determinação colonial se reflete nos padrões de organização do espaço, nos modos de apropriação da natureza e de usos dos recursos naturais, na fixação de valor ao solo e nas formas de relacionamento entre os lugares.

Assim, no imaginário social de ex-colônias o Estado aparece como um organizador do espaço, um gestor de território que pratica políticas territoriais com modelagem e produção dos espaços. Pois, a dotação de infra-estruturas, a normatização dos usos do solo, a regulação da propriedade fundiária, a distribuição das populações fazem parte da atuação governamental (MORAES, 2005).

Entretanto, os aprimorados instrumentos de planejamento e gestão ambiental que contemplam a espacialização dos processos e estimulam a participação social local das áreas em questão, mesmo com suporte técnico e legal adequado, pecam na efetivação das ações e metas requeridas pela dinâmica territorial e populacional do país.

2. FORMAÇÃO TERRITORIAL E A POLÍTICA DAS ÁGUAS NO BRASIL

2.1 Industrialização Restringida (1930 – 1956)

Neste período se dá o início do processo de integração do mercado nacional e da constituição da periferia nacional, em que o capital industrial exercerá dominância sobre o mercado nacional de mercadorias. A industrialização é restringida com a contração da capacidade para importar reduzindo a entrada de bens de consumo; isso em conjunto com a política de sustentação do nível de renda, permitindo à indústria utilizar mais a sua capacidade produtiva ampliando sua produção; o maior nível de atividade industrial reclamando maior uso de matérias-primas, combustíveis e bens de capital; e essa demanda derivada pressionando ainda mais a capacidade de importar e o balanço de pagamentos (CANO, 2007).

Conforme Moraes (2005) o interesse das elites regionais pouco conectadas internamente em termos econômicos era o de controlar os fundos territoriais, revivendo a lógica colonial na condição periférica reiterada na formação do país repondo a necessidade de contínua acumulação primitiva que tenha por alvos novas terras. A dependência externa apresentava como contrapartida interna a forma degradante da ocupação do solo junto ao expansionismo exacerbado.

Brandão (2007) destaca que neste período a busca e o abandono de terras virgens foi uma constante em nosso processo de apropriação territorial, tendo a apropriação contínua de porções territoriais em reestruturação nas áreas das frentes de expansão que permitia ganhos extraordinários, apesar dos baixos rendimentos físicos da terra em seu eterno deslocamento de fronteira.

Para Tavares (1999), os fatores político-econômicos que geravam disputa entre as elites internas, neste período, eram os conflitos entre as oligarquias regionais em sua relação com o poder central, quando se tratava de distribuição dos fundos públicos, que alimentavam periodicamente a crise do nosso pacto federativo e dos sucessivos “pactos de compromisso”.

Moraes (2005) observa que era possível estabelecer um zoneamento da ocupação territorial em função dos recursos naturais explorados, durante os “ciclos econômicos”, cada um com sua temporalidade própria, geralmente associada às conjunturas do mercado internacional.

As determinações externas atuavam na história das economias periféricas, como a brasileira, consideradas áreas de ajuste que necessitavam adequar sua produção às inovações empreendidas no centro do sistema mundial. Assim, a cada redefinição das matrizes produtivas nos países hegemônicos, reverberava nos territórios da periferia os estímulos ou as contensões de fluxos, direcionando explorações e intensificando ou estagnando atividades.

Portanto, no período de recuperação da crise de 1929 à segunda metade da década de 1950, a industrialização se encontrava restringida, e a articulação inter-regional, a conquista e o alargamento dos mercados se processaram através do comércio de mercadorias entre as regiões (BRANDÃO, 2007).

Nos anos 30 surgem os ajustes que institui o moderno aparelho de Estado no Brasil, gerando várias agências e normas governamentais de ordenamento do espaço, como os institutos IBGE, IPHAN, e as normatizações representadas no Código Florestal, Código Mineral e no Código das Águas entre outros; além de pioneiras ações conservacionistas com a criação de parques nacionais (MORAES, 2005). E ainda, no combate às secas, a União buscou desenvolver o setor produtivo açucareiro da região Nordeste, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) de 1933.

Conforme Rezende & Heller (2008), nestes anos houve a institucionalização da saúde pública e a centralização dos serviços de saneamento no Brasil, com ampla reforma política e administrativa, com suspensão da Constituição de 1891 até 1934. No conjunto das reformas as ações sanitárias passaram a compartilhar com a educação o Min. da Educação e Saúde Pública, criado em 1930 e regulamentado em 1934; e este determinou ampla remodelação nos serviços sanitários, procurando garantir a burocracia federal numa estratégia de centralização político-administrativa.

Em 1934, promulgada a Constituição Federal, o Estado considerava que o uso das águas vinha sendo regido por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional; e, por isso para modificar esse estado de coisas, dota o país de uma legislação conforme a tendência da época (SILVA & PRUSKI, 2000).

No mesmo ano, foi editado o Código da Águas, marco legal do gerenciamento dos recursos hídricos. Nesse Código predominavam os temas relacionados com o semi-árido brasileiro, priorizando os assuntos relativos ao abastecimento de água para a Região Nordeste (SILVA & PRUSKI, 2000). Para as outras regiões o enfoque era direcionado aos aproveitamentos hidrenergéticos, que representavam mais de 95% da energia consumida no país.

Assim, o Código das Águas permitiu ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas; considerando que, em particular, a energia hidráulica exigia medidas que facilitem e garantissem seu aproveitamento racional; sendo adequado, às reformas que criaram o Ministério da Agricultura, em 1930, e ainda, aparelharia os órgãos competentes, a dispor de assistência técnica e material, indispensável à consecução dos objetivos.

Em 1942, criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), resultante de uma recomendação da 3ª. Reunião de Consulta de Ministérios das Repúblicas Americanas, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro. A verdadeira razão para a cooperação com o governo norte-americano foi a demanda por recursos minerais e vegetais surgidas na II Guerra Mundial. Assim, a formação da SESP contou com a participação de profissionais da Fundação Rockefeller, com forte influência norte-americana nas suas ações (REZENDE & HELLER, 2008).

Conforme Bercovici (2003), no Brasil, sob inspiração da TVA norte-americana, a Constituição Federal de 1946 previa estudos para o desenvolvimento da região do Rio São Francisco. Assim, em 1948 foi instituída a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), com base num ato constitucional de 1946, que determinava as limitações ao planejamento, a extensão da área da Bacia Hidrográfica, seu caráter econômico de aproveitamento, a necessidade de plano global, a duração de vinte anos de intervenção e o limite de recursos a serem empregados (referente a 1% das receitas federais).

Em 1946, a nova Constituição Federal procurou regulamentar a utilização dos recursos naturais visando à exploração econômica dos mesmos de acordo com as idéias da época, com ênfase na livre iniciativa e na propriedade privada; e estabeleceu como competência da União legislar sobre florestas, caça e pesca; águas, energia elétrica, riquezas do solo, mineração, metalurgia (art 5º., XV,1); e ainda, permitiu que os Estados legislassem sobre águas, de forma supletiva e complementar (SILVA & PRUSKI, 2000).

Depois, na década de 1950 durante o segundo governo de Vargas, o enfoque da problemática regional nordestina muda ao se abandonar a “solução hidráulica” para pensar nos problemas nordestinos como problemas econômicos, e não de falta de chuvas. A instituição responsável por essa mudança de enfoque foi o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado pela Lei n. 1649/52. O BNB foi o primeiro organismo federal voltado para o desenvolvimento regional.

Embora o objetivo inicial do BNB fosse financiar o setor produtivo nordestino, especialmente o agropecuário, com as dificuldades de liberação de verbas orçamentárias o banco foi autorizado a executar todas as operações bancárias. Apenas com a criação da SUDENE, o BNB se tornou, efetivamente, um órgão de fomento do desenvolvimento regional.

Em 1952, ocorre o lançamento das bases para a realização do primeiro Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água, no segundo governo Vargas, durante o II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, quando os investimentos dispersos e pulverizados e a pequena utilização de recursos retornáveis foram questionados. Os investimentos com base na auto-sustentação tarifária viabilizaram a substituição do modelo de gestão, sendo que as autarquias se constituíram como primeira alternativa à administração direta. Assim, em 1953 houve a primeira edição do primeiro Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água. (REZENDE & HELLER, 2008).

Para Rezende & Heller (2008), nos anos 50 ocorre mudanças no SESP, revelando a busca por ações mais abrangentes no território nacional, com o governo federal conseguindo a prorrogação do auxílio proveniente dos EUA, o que possibilitou uma ampliação nos convênios entre esta entidade e os municípios, Estados e regiões e a consolidação de um novo modelo de gestão para serviços de saneamento, chamado Serviço Autônomos de Água e Esgoto (SAAE). A

solução foi a criação de uma estrutura de serviços com autonomia administrativa e financeira, caracterizada por uma administração flexível, sendo a figura jurídica representada pela autarquia municipal. Assim, foram criados os SAAEs, sob a responsabilidade do SESP, na forma de autarquias municipais, diretamente controladas pelos municípios.

2.2 Industrialização Pesada (1956 – 1967)

Neste período observam-se profundas alterações, com a dominação do capital industrial via mercado sendo adicionada a uma segunda dominação, via acumulação de capital na periferia nacional, como produto de decisões tomadas pelo capital industrial com sede em São Paulo (CANO, 2007).

Segundo Moraes (2005), neste período, a estrutura de planejamento estatal, com intervenção no território se consolida, tendo a construção de Brasília o seu plano simbólico e material; e ainda o adensamento da malha rodoviária enfatiza a capacidade do Estado como produtor de espaço. A base do planejamento regional da época pode ser reconhecida com criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Neste período, conforme Brandão (2007), a industrialização avançou arrastando um conjunto das atividades econômicas terciárias, agropecuárias, de suporte infra-estrutural etc. Desde a implementação do Plano de Metas da gestão de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1960, promoveu-se uma verdadeira revolução no aparelho produtivo, sob o comando do departamento de bens de produção, em conjunto com a implantação do segmento de bens de consumo duráveis (indústria automobilística).

A enorme mutação tecnológica empreendida e a magnitude da capacidade produtiva instalada com a materialização de vários projetos de grande porte (indústrias de material de transporte, material elétrico e metal-mecânico) possibilitaram efeitos para frente e para trás que se disseminaram pelos elos mais dinâmicos da malha industrial e invadiram, de forma seletiva, os aparelhos produtivos regionais e os principais nós da rede urbana brasileira. As transformações do novo momento do processo de urbanização foram profundas, com o estreitamento das relações inter-regionais e interurbanas.

Tavares (1999) destaca que os fatores político-econômicos de geração de conflito entre as classes dominantes, neste período, eram as relações entre o dinheiro mundial, o dinheiro local e as finanças públicas que sempre enquadravam a formação de nossas elites “cosmopolitas” e seu caráter mais ou menos associado com o capitalismo internacional, e ainda, seus conflitos periódicos com as elites regionais no processo de validação do dinheiro como forma de valorização geral dos capitais particulares.

A partir do início da década de 1960, sob a lógica da industrialização pesada, “estabeleceram-se os determinantes da acumulação de capital à escala nacional” e procedeu-se ao

transplante do capital produtivo, entre as regiões, na direção da periferia (integração produtiva). Nesse processo têm destaque as políticas para o Nordeste e o Norte, sendo subsidiados pesadamente os investimentos que se dirigiram para aquelas áreas.

Segundo Brandão (2007), o novo padrão agrícola que se ergue após 1965, com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural, promoveu a industrialização da agricultura, aprofundou a modernização conservadora do agro e exerceu pressão nas relações de produção e de propriedade, determinando massivos movimentos e expulsão da zona rural. Essa rapidez das transformações capitalistas operadas naquele momento desencadeou um processo avassalador de migração, urbanização-metropolização e burocratização, constituindo uma sociedade urbano-industrial de massas.

A partir de 1964, há a intervenção direta na política econômica pelo governo militar, que passa a assumir vários setores da indústria e dos serviços e a ampliar o leque de estatais. A preocupação do governo federal com o abastecimento de água e esgotamento sanitário ficou clara no PAEG (1964-1966). Este programa viabilizou a expansão dos serviços de abastecimento de água. O objetivo do PAEG era prover, em 10 anos, 70% da população urbana com água tratada e 30% com coleta de esgotos.

Entre 1966 e 1976, a implantação do PED proporcionou a concentração dos recursos para saneamento, a adoção de uma escala de prioridades mediante estudos de caso, o fim dos investimentos a fundo perdido e a instituição de captação de recursos próprios pelos órgãos que geriam os serviços. Em 1966 é criado o INPS, cujo objetivo principal consistia no tratamento individual dos doentes, enquanto o Min. da Saúde, pelo menos em teoria, ficaria responsável pela execução de programas sanitários e de controle de epidemias.

Já, durante o período da ditadura militar, a nova Constituição de 1967 determinou com sua Emenda n. 1/69, caráter de exploração dos recursos ambientais, na visão desenvolvimentista da época, enunciando algumas regras genéricas. Nesse sentido, estabeleceu (no art.8º., XVII) a competência de a União legislar sobre : florestas, caça e pesca; águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra).

No saneamento, a Carta Magna estabelecia que o Estado deveria apoiar as atividades vinculadas à iniciativa privada, sendo que sua atuação se daria apenas em caráter complementar aos serviços prestados pela medicina privada. Com isso, o Instituto Nacional de previdência Social (INPS) firmou convênios com aproximadamente 80% dos hospitais instalados no país, utilizando o setor privado para atender a “massa” trabalhadora.

2.3 Desconcentração Virtuosa (1967 – 1980)

Neste período a política econômica nacional esteve voltada para a expansão de diversificação produtiva com objetivos de acelerar o crescimento (projeto Brasil Potência) e

ampliar e diversificar as exportações. O elevado crescimento se manifestou em todos os setores produtivos atingindo também a maior parte do território nacional; e intensificou o crescimento da urbanização e do emprego urbano, constituindo um importante amortecedor social adicional (CANO, 2008).

O progressivo aparelhamento do Estado brasileiro para planejamento e gestão do território conheceu um reforço nos anos iniciais do período militar, sendo orientado explicitamente por uma ótica geopolítica que determinava uma nova fase de desenvolvimentismo.

Porém, em meados da década de 70, término dos “trinta anos gloriosos” de ascensão contínua do capitalismo nos países centrais (PCCs), a conjuntura internacional começa a se reverter provocando recessão e crise na economia periférica brasileira, interferindo na capacidade de intervenção do Estado que tinha no endividamento externo seu principal meio de financiamento (MORAES, 2005, p.142).

Conforme Tavares (1999), as crises econômicas mundiais, embora produzam rupturas periódicas no processo de acumulação de capital e no pacto de governabilidade das elites, não alteram as relações essenciais de dominação interna fortemente autoritária sobre as “classes subordinadas”, nem o caráter rentista e patrimonialista que a expansão mercantil agrária e urbano-industrial mantém como característica fundamental da nossa burguesia nacional.

O processo de urbanização posterior à industrialização “restringida” e “pesada” alcançará patamares superiores de diferenciação, sofisticação e de conflitos pela não-resolução de questões estruturais como as: fundiária rural e urbana. Esse momento demonstrará o auge da capacidade reprodutiva do urbano interiorizado e extensivo, mas também da consolidação dos espaços metropolitanos complexos (BRANDÃO, 2007).

Assim, a partir de 1967, com a nova orientação da política nacional de saneamento foi criado o Fundo de Investimento em Saneamento (FISANE), pertencente ao Banco Nacional da Habitação (BNH), reduzindo recursos orçamentários federais destinados ao Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS); instrumento que passou a viabilizar o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971. Com isso, o governo federal impulsionou a transição da gestão dos serviços de saneamento pela administração direta para o regime de autarquias e empresas de economia mista, financiando as companhias que se enquadrassem no sistema de auto-sustentação tarifária (REZENDE & HELLER, 2008).

Então, entre 1966-67, o houve apoio direto da SUDENE e, posteriormente, do BNH às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), com contrato firmado entre o BID e a Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP), para a realização do Programa Pequenas Comunidades que previa a auto-sustentação tarifária e o desenvolvimento de tecnologias

apropriadas no atendimento de demandas de pequenas comunidades, facilitando a operação dos sistemas de água e esgoto.

No final de 1960 e início dos 1970 houve liberação de empréstimos via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) às companhias de saneamento condicionadas à transferência da concessão dos serviços de água e esgoto para empresas estaduais de economia mista, seguindo a autonomia tarifária como condição da liberação dos empréstimos, pois as tarifas eram propostas pelo próprio BID (REZENDE & HELLER, 2008).

Em contraste com a conjuntura internacional, que após a crise do petróleo tendeu a recessão capitalista mundial, no Brasil do “milagre econômico” a composição da estrutura de planejamento e gestão ambiental, no aparato governamental, ocorreu na contramão do enfraquecimento do aparelho do Estado dos anos seguintes, tendo como reflexo a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) ligada à presidência da República além de diversos órgãos estaduais, isso ainda na metade da década de 70.

Em 1971, houve a transformação do BNH em empresa pública e em banco de segunda linha, que passou a operar somente com repasses e refinanciamentos; e também houve o lançamento do Plano Nacional de Saneamento, estruturado pelo Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e sustentado com recursos do FGTS, no contexto do milagre econômico.

Os investimentos captados pelo FISANE, em 1967, e pelo SFS, em 1968, propiciaram o início do financiamento da expansão do saneamento, por meio das companhias estaduais. A aplicação dos recursos desse plano priorizou o abastecimento de água em detrimento das demais ações que compõem o saneamento básico. Assim, a conjuntura política desenhou o perfil do modelo de gestão: centrado na auto-sustentação tarifária e no subsídio cruzado e realizado pelas companhias estaduais (REZENDE & HELLER, 2008).

2.4 Desconcentração durante a “década perdida” (1980 – 1989)

Durante a “década perdida”, o corte substancial de financiamento externo, causado pela crise da economia internacional diminuiu a ação do Estado no plano nacional e regional e, também debilita o investimento privado industrial, atingindo o núcleo da dinâmica industrial que diminuiu os efeitos impulsionadores de desconcentração produtiva (CANO, 2008).

Por isso, durante os anos 80, em virtude do endividamento externo, Moraes (2005) argumenta que faltaram recursos para conclusão das grandes obras projetadas, como a Rodovia Transamazônica, e a partir daí, começa o desmonte da estrutura de planejamento estatal “pulverizando-a” em políticas públicas de programas setoriais não articulados. A valorização “fictícia” do capital comanda este novo momento, em que a expansão ocorre nas fronteiras “virtuais” de acumulação de capital que são mais atrativas que os investimentos “materiais” no território, tendo as diretrizes definidas pelo mercado e pela globalização.

Então, a vantagem comparativa representada pelos fundos territoriais não se objetiva como riqueza nacional realizada, restando como um potencial continuamente dilapidado por formas tradicionais exploração, a maioria de baixo rendimento econômico. Com isso, vão sendo degradadas áreas significativas e destruídos recursos de alto valor potencial. As formas de valorização do espaço praticadas empobrecem progressivamente os lugares onde se exercitam.

Com a perda de capacidade orgânica e sistêmica do Estado brasileiro, grande parte da periferia seguiu caminhos de menor resistência que convergiram para o processamento e/ou industrialização de *commodities* minerais, minero metalúrgicas, siderúrgicas, agrícolas e agroindustriais (BRANDÃO, 2007).

Logo, a natureza brasileira é vista como riqueza a ser apropriada, e o espaço e os recursos naturais são tomados como inesgotáveis (“o país-celeiro do mundo”). Desde o tempo de colônia portuguesa, a ótica da espoliação domina a relação da sociedade com o meio, e se expressa no ritmo e nas formas como avançam, até hoje, as frentes expansionistas, deixando ambientes degradados em suas retaguardas (MORAES, 2005).

Nos anos 80, o país estava em recessão devido à crise da dívida que interferiu na capacidade de intervenção do Estado brasileiro. Entretanto (ou será, portanto?), em 1981, foi “promulgada” com força de lei, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que disciplinou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); e criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em 1984, este último, um organismo intergovernamental com ampla representação da sociedade civil.

No início da década de 1980 houve a desestruturação do modelo financeiro do setor de saneamento, devido à compressão salarial e o desemprego, que atingiram a classe trabalhadora brasileira, gerando expressiva redução dos recursos do BNH, provenientes do FGTS. Este fato restringiu os recursos para o setor de saneamento, paralisando ou retardando a implementação dos programas. O aumento da inflação dos preços e a política salarial contencionista desencadearam uma onda generalizada de inadimplência (REZENDE & HELLER, 2008).

Em 1985, ocorreu a instalação do processo de redemocratização, observando-se uma forte tendência do governo a focar as camadas mais pobres da população, que haviam ficado à margem das iniciativas geradas no âmbito do PLANASA. Foram enfatizados os problemas tarifários e o baixo desempenho econômico-financeiro das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), com as atenções voltadas para a autonomia municipal na prestação de serviços, a adequação entre taxas de juros dos empréstimos e as características sociais dos investimentos, além de incluir, ainda a drenagem e a limpeza urbana no processo de financiamento.

Segundo Silva & Pruski (2000), a nova Constituição de 1988 elevou os recursos hídricos a uma condição de especial cuidado; reservando à União a competência para legislar sobre águas e

energia (art.22, IV). Assim, possibilitou a exploração dos “serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d’água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos”, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização (atr.21, XII, b). E ainda, declarou que os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do uso do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento (art.176), sujeitos ao regime de autorização ou concessão da União (art.176, 1º.), exceto quanto ao aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida (art.176, 4º.); e ao mesmo tempo vedou autorizações ou concessões a estrangeiros ou sociedades organizadas fora do país (art.176, 1º.).

Na segunda metade da década de 1980, houve a extinção do BNH, que teve suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF); e ainda, a suspensão de novos contratos de financiamento para o saneamento devido à crescente queda na arrecadação do FGTS, que concedia empréstimos além das suas possibilidades, agravando a situação. Paralelamente ocorriam freqüentes conflitos de competência entre o Min. de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a CEF (REZENDE & HELLER, 2008).

2.5 Desconcentração no período Neoliberal (1990 – 2005)

Na década de 90, o receituário neoliberal implicou a submissão consentida dos países subdesenvolvidos à Nova Ordem, como a questão financeira decorrente da crise internacional que explicitou a supremacia do capital financeiro sobre outras formas de capital impondo a quebra da soberania nacional na liberação do movimento internacional da valorização; e a questão de reestruturação produtiva e comercial feitas pelas grandes empresas transnacionais em suas bases localizadas nos países desenvolvidos (CANO, 2008).

Os setores produtivos no Brasil foram, na década de 90, alta e abruptamente expostos à competição internacional, em um contexto de grandes transformações tecnológicas e organizacionais. Essa exposição foi ainda mais explícita em razão das decisões de desmontar os principais instrumentos de que o Estado dispunha para promover uma coordenação mais sistemática e orgânica sobre os diversos segmentos do aparelho produtivo nacional (BRANDÃO, 2007).

Então, num país construído na apropriação de espaços a idéia da natureza como valor em si tem dificuldade em fazer parte das práticas sociais, pois a contradição entre o padrão colonial de ocupação do uso do solo e de exploração dos recursos, e a nova valorização dos fundos territoriais (e do patrimônio natural) surge como questão central a ser resolvida para a construção de um projeto nacional com justiça social e ambiental, em tempos de globalização das relações econômicas.

A escolha do Brasil como sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO’92) e a posterior criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em

1996, completaram a nova orientação do setor que passou a ter como guia teórico a noção “conflitante” de Desenvolvimento Sustentável.

Entre 1990 e 1992, o governo Collor fez uma reforma administrativa extinguindo o Min. do Interior e transferindo suas atribuições para a Secretaria Nacional de Saneamento e de Habitação, vinculada ao Min. da Ação Social, recém criado. A gestão do FGTS ficou sob o âmbito do Min. do Trabalho, e a Caixa Econômica Federal, vinculada ao Min. da Economia, Fazenda e Planejamento. Com isso, a Secretaria Nacional de Saneamento estimulou à concorrência entre a atuação do setor público e da iniciativa privada, que já começara a dar mostras de seu interesse por alguns setores controlados por estatais.

Em 1992, ocorreu dispersão dos organismos que fomentavam o PLANASA e declínio deste plano, sem que suas metas fossem atingidas. Nesse ano foram criados o PRONURB e o PROSANEAR. Esses programas contaram com recursos do FGTS, e o PROSANEAR contou também com recursos do Banco Mundial (BIRD), tendo sido criado para implantar sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em favelas e periferias urbanas, com a participação da comunidade (REZENDE & HELLER, 2008).

Em 1996, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que era o órgão gestor dos aproveitamentos hidrenergéticos no país, encarregado de planejar, coordenar e executar todos os estudos hidrológicos, no território nacional, etc.; é extinto para a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Então em 2000, é criada a Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Min. do Meio Ambiente que havia sido criado em 1996. Já, em 1997, a Lei das Águas (lei nº 9.433/97) foi criada e instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

A Agência Nacional de Águas (ANA) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e responsável pela implementação da gestão dos recursos hídricos brasileiros. Foi criada pela lei 9.984/00 e regulamentada pelo decreto nº 3.692/00. Essa agência tem como missão regular o uso das águas dos rios e lagos de domínio da União e implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, garantindo o seu uso sustentável, evitando a poluição e o desperdício, e assegurando água de boa qualidade e em quantidade suficiente para a atual e as futuras gerações.

Contudo, esses propósitos tinham de operar no complicado quadro político e econômico em do país, marcado por uma dívida social e em meio à conjuntura internacional incerta do ponto de vista financeiro, além da menor capacidade de intervenção do Estado decorrente de cortes orçamentários e do enxugamento da máquina administrativa.

3. ESTUDO: ESTRUTURA, REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR DE SANEAMENTO

3.1 Estrutura Institucional

Na década de 1960, esboça-se uma nova configuração para o setor de saneamento. A Carta de Punta del Este, de 1961, foi um documento formulado pelos países das Américas que definiu como diretriz o nível de 70% de atendimento de suas respectivas populações urbanas com serviços de água e de esgoto e o de 50% para as populações rurais. Pois, conforme TUROLLA (2002), o ritmo de urbanização da economia brasileira impunha uma pressão que se avolumava sobre os sistemas de saneamento. A urbanização que causava uma deterioração contínua dos índices de cobertura dos serviços de água e de esgoto

Assim, foi elaborado um programa decenal, a partir de 1961, que visava ao cumprimento das metas acordadas. Após 1964, o governo militar elegeu a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento como uma de suas prioridades explicitadas nos planos de desenvolvimento do período. Então o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado com a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano e, em 1967, foi encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento. Depois, foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), no âmbito do BNH, que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Foram criados fundos de água e de esgoto estaduais, além de programas estaduais trienais (TUROLLA, 2002).

O financiamento aos municípios passou a ser realizado conjuntamente pelo BNH e pelos governos estaduais, com contrapartida obrigatória dos municípios e que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou de sociedade de economia mista. Assim, Borja (2005) destaca que essas obrigações faziam parte do modelo de gestão via companhias estaduais que começava a ser consolidado. O Governo Federal condicionou a concessão de empréstimos, com os recursos provenientes do FGTS e de organismos internacionais (BID, BIRD), à existência de companhias estaduais.

Até então, os serviços de água e saneamento no Brasil eram fornecidos pelos municípios sob a supervisão da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que, por sua vez, era supervisionada pelo Ministério da Saúde. Em 1971 é criado o PLANASA que ficou responsável por todo o planejamento de investimento do setor, assim como as políticas de tarifas, de crédito e outras normas.

Para Motta (2004), o PLANASA também promoveu a criação de companhias estaduais de água e saneamento, incentivando as municipalidades a fazer concessões de longo prazo para essas empresas em troca de investimentos concedidos pelo BNH, braço financeiro do plano. Cerca de 3.200 municípios de 4.100 aderiram ao PLANASA. Essa centralização foi justificada pela

necessidade de reduzir os custos de transação de planejamento e atingir economias de escala em grandes áreas metropolitanas.

Assim, nas décadas de 1970 e 1980, ainda sob a direção do PLANASA, a cobertura de água urbana no Brasil aumentou de 60 % em 1970 para 86 % em 1990, e a cobertura do esgoto urbano passou de 22% em 1970 para 48% em 1990 (MOTTA, 2004).

Em 1988, a nova Constituição elevou os recursos hídricos a uma condição de especial cuidado; reservando à União a competência para legislar sobre águas e energia.

No final dos anos 1980, o setor de saneamento altamente centralizado no sistema PLANASA começou a apresentar um baixo desempenho. O regime de tarifas não era mais apropriado devido a um ambiente hiperinflacionário, e os fundos para investimento estavam financeiramente debilitados com a inadimplência. A reforma constitucional de 1988 e sua ênfase na descentralização tornaram o esquema PLANASA obsoleto (MOTTA, 2004).

Em 1995, ocorre a regulamentação do art. 175 da Carta, por meio da aprovação da Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de fevereiro de 1995), complementada pela Lei nº 9.074, de julho de 1995, esta última mais voltada ao setor energético, constituindo um elemento importante do início da participação do setor privado na área de infra-estrutura, fornecendo uma base legal para a concessão de serviços públicos em geral. Com isso o Programa Nacional de Desestatização (PND) do governo FHC sofre uma mudança de diretriz, passando, a focar também o setor de infra-estrutura. (TUROLA, 2002).

Já em 2003, a Lei 10.683 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, estabeleceu ao Min. das Cidades a competência de planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação dos recursos das políticas de desenvolvimento urbano e, dentre elas, da política setorial de saneamento básico.

Segundo Motta (2004), o orçamento federal continuava distribuído entre vários ministérios (da Saúde, da Integração Regional, das Cidades e do Meio Ambiente). Entretanto, a divisão efetiva de trabalho e a responsabilidade entre os ministérios e agências não estavam totalmente claras. No setor de saneamento a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Saneamento (Assemae), a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e os sindicatos dos trabalhadores das empresas de saneamento assumem um papel cada vez mais importante.

3.2 Estrutura de Regulação

Na regulação, o investimento em infra-estrutura é tratado como bem público, devido à externalidades associadas e pela percepção de que, apesar de sua essencialidade, a baixa remuneração e os elevados volumes de recursos demandados afastariam investidores privados (FRISCHTAK, 2008).

Contudo, a fronteira entre o investimento privado e público não é nítida e vem se movendo: mudanças tecnológicas, econômicas e institucionais vêm viabilizando uma expansão do investimento privado em infra-estrutura e reforçando o conceito de complementaridade entre o público e o privado. Os elementos de longa durabilidade e irreversibilidade nos investimentos em infra-estrutura fazem com que os preços não contenham informação suficiente para a decisão de investir.

Conforme Turolla (2002), experiência internacional de regulação no setor de saneamento é bastante limitada pela baixa participação privada na maioria dos países. De maneira geral, a regulação em saneamento pode ser enquadrada em duas modalidades – por agência e por processos – que e são fortemente identificadas com dois modelos: o inglês e o francês.

No modelo inglês de regulação por agência, o modelo implica a criação de uma agência centralizada que outorga licenças, determina a estrutura tarifária, supervisiona o cumprimento da legislação vigente e aplica as penalidades cabíveis. Esse sistema depende fortemente do nível de eficiência da função pública regulatória, mas tem a vantagem de permitir ao regulador uma visão geral e integral do processo de modernização.

Já, no modelo francês de regulação por processos ocorre em um marco legal geral adaptado às condições locais em contratos de delegação dos serviços. O controle social se dá por meio da própria eleição dos dirigentes que são outorgantes dos contratos. Esse modelo apresenta a vantagem de requerer uma baixa exigência do setor público em geral, mas demanda maior competência no nível local para controlar e para supervisionar a execução dos contratos.

Porém, segundo Barlow (2009) é importante compreender, que há três tipos básicos de privatização dos serviços públicos (hídricos e etc.): os contratos de concessão, os contratos de leasing e os contratos de administração.

Os contratos de concessão dão a uma empresa privada licença para administrar o sistema hídrico e cobrar dos clientes para obter o lucro, sendo a empresa privada responsável por todos os investimentos, incluindo a construção de novas tubulações e encanamentos de esgoto para conectar as economias domiciliares; ou o modelo britânico ou inglês que é um tipo de contrato de concessão em que o sistema é vendido por meio do mercado público de ações.

Nos contratos de leasing a empresa é responsável por administrar o sistema de distribuição e por fazer os investimentos necessários dos patrimônios existentes, mas o governo local continua responsável por novos investimentos.

Já os contratos de administração são os que tornam a empresa privada responsável apenas por administrar o serviço hídrico, mas não pelos investimentos.

Assim, o Movimento pelo Desenvolvimento Mundial destaca que o Banco Mundial usa o termo privatização apenas para se referir à alienação total de patrimônios públicos (as concessões) e prefere chamar de participação do setor privado ou parcerias público-privadas (PPPs) para descrever seus projetos mais atuais, compostos em sua maioria de contratos de leasing ou de administração.

A idéia de uma parceria abrange o círculo de democracia e responsabilidade compartilhada. Mas todos esses contratos deveriam ser considerados privatizações, porque envolvem lucros para as empresas privadas e interrupções de fornecimento para pessoas que não conseguem pagar pela “água como uma *commodity* econômica”, ou melhor, pelo “serviço ecossistêmico ou ambiental” (BARLOW, 2009).

No Brasil, a Constituição de 1988 declarou que os serviços públicos, incluídos água e saneamento, deveriam ser fornecidos pela autoridade pública (poder público), diretamente ou através de concessões, autorizando também os municípios a fazerem essas concessões.

Para Motta (2004), a Constituição e a Lei de Concessão 8.987/95 são, entretanto, ambíguas quanto à competência no fornecimento dos serviços públicos e de poderes de concessão do setor de saneamento. Em 1995, a Lei de Concessão foi aprovada, desafiando o monopólio das empresas estaduais e como instrumento para facilitar as privatizações no setor. A lei confirmou que os municípios deveriam ter o poder de fazer concessões ou entrar em acordos de licenciamento ou, se desejassem, fornecer serviços locais diretamente.

Entretanto, a lei abriu a possibilidade para a entrada de companhias regionais. A Lei de Concessão também especificou que os municípios apenas poderiam renovar o contrato de concessão através de licitações públicas. Como muitos desses contratos foram assinados no início da década de 1970, a maioria deles já teria seu prazo expirado. Já, a Constituição de 1988 garantiu aos municípios o direito de fazer concessões para os serviços públicos de interesse “local” enquanto reconhecia que os governos federais e estaduais deveriam garantir um fornecimento eficiente e bem regulado para os serviços de água e saneamento. Esses dois requerimentos abriram debate sobre como as áreas municipais e metropolitanas atualmente cobertas, na maioria dos casos pelas empresas estaduais, poderiam regular esses serviços.

Segundo Motta (2004), a privatização também foi afetada por regras sobre o critério das tarifas. A Lei de Concessão também declarou que a aprovação de ajustes nas tarifas estaria a critério do outorgante da concessão. Conseqüentemente, estabelecia riscos para as concessionárias (privadas) pela não existência de uma política tarifária “clara e bem definida” para o mercado.

Na tentativa de resolver essas questões, o governo federal de FHC preparou para aprovação uma estrutura regulatória nova com uma política nacional sobre saneamento através do Projeto de Lei 4.147/2001, que estabelecia autonomia administrativa e financeira para as empresas de saneamento, estabelecendo regras de conduta, princípios de políticas tarifárias e critérios de concessão (MOTTA, 2004). E ainda, estipulou que os Estados tinham o poder de concessão nas áreas metropolitanas, encontrando assim grandes opositores nos patrocinadores dos municípios. Esse projeto de lei foi contestado por um grande número de questões sobre a forma de privatização, assim como a estipulação das condições de cobertura universal e a estrutura dos serviços privatizados (divisão de serviços sob privatização).

Em termos de política tarifária, Motta (2004) destaca que o projeto avançaria na proposição de mecanismos de ajustes de tarifas com o sistema de *price cap*, no qual deduções de produtividade seriam feitas nas variações de ajustes monetários das tarifas. Todavia, o projeto incluía nas tarifas um componente de subsídio cruzado mediante uma contribuição ao fundo de universalização

Todas essas indefinições regulatórias criaram incertezas nos investidores privados e desestimulam os investimentos nas empresas estaduais com concessões prestes a encerrarem-se. Com isso, a natureza (pública ou privada), a competência (estadual ou municipal) e o tempo de concessão são aspectos regulatórios que influem nos investimentos e no desempenho dos serviços de água e esgoto.

3.3 Políticas de Financiamento

Segundo Turolla (2002), a indústria do saneamento tem como característica marcante a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico. A principal consequência dessa configuração, associada à idéia de monopólio natural, é um dilema entre a eficiência produtiva e a eficiência alocativa, além de um baixo incentivo ao investimento.

Em consequência, o setor de saneamento organiza-se em boa parte do mundo sob o formato de gestão pública e local. Vários países desenvolvidos foram capazes de atingir a universalização quase absoluta sob esse modelo, embora possa ser verificada uma tendência por uma maior participação da iniciativa privada. No mundo atual, somente dois países apresentam um predomínio da iniciativa privada – notadamente a França e a Inglaterra –, os quais são apontados como dois modelos distintos de parceria entre o setor público e o privado.

No setor de saneamento, o sistema centralizado do PLANASA disponibilizou fundo (principalmente recursos do FGTS) e o investimento em saneamento no Brasil que ficou por volta de 0,3% a 0,4% do PIB até os últimos anos da década de 80. Contudo, desde essa época as empresas estaduais estiveram operando sem práticas de recuperação de custos e com pouca

provisão para custos marginais de longo prazo, com altos índices de perda de água e políticas de tarifas politicamente administradas (MOTTA, 2004).

Devido à instabilidade macroeconômica no início dos anos 1990, havia dificuldades para se estabelecer planos de longo prazo e indexar o aumento de tarifas, e a maioria das empresas estaduais começaram a enfrentar problemas de restrição de crédito. Dessa forma, essas empresas reduziram sua capacidade de atingir a demanda em expansão, principalmente em áreas pobres, e a crise institucional do setor reduziu a capacidade de mudar suas práticas operacionais.

A partir de 1999 o governo federal manteve um número de políticas restritivas fiscais e de crédito que limitaram drasticamente o desembolso de crédito para as companhias do setor público. Essas restrições afetaram as instituições de crédito federais, tais como o BNDES e a CEF, que eram e ainda são os principais agentes de fomento do setor de saneamento.

Conforme Motta (2004), o acesso aos fundos de recursos federais, muitos deles não-onerosos, foi contingenciado com uma execução em torno de apenas 60% no período 2000-2002. O acesso a esses fundos federais para a maioria dos municípios de baixa renda, que carecem de habilidades técnicas necessárias para preparar e propor projetos viáveis dentro das normas solicitadas era de difícil execução. No caso dos fundos não-onerosos eles eram em grande parte capturados por empresas estaduais.

Mesmo assim, o aporte das agências multilaterais (BIRD e BID) no período foi expressivo, atingindo quase 30% do total de investimentos em saneamento no Brasil (MOTTA, 2004). Mas, a expectativa de que essas restrições fiscais seriam mitigadas com as concessões para o setor privado e, portanto, com investimentos privados, não se realizou.

Então, o setor de saneamento brasileiro não sofria mais as distorções inflacionárias do início da década de 1990, que inibiam sua expansão, porém seu desenvolvimento encontrava-se ainda limitado pelas políticas fiscais e de crédito que prevaleceram desde 1999 — quando os limites do investimento público se tornaram mais restritos — e pela falta de estrutura institucional e regulatória.

Após a aprovação das Leis das Parcerias Público-Privadas (PPPs), em 2004; dos Consórcios Públicos, em 2005; e da tão esperada Política Nacional de Saneamento, em 2007, o financiamento das agências multilaterais estão se encaminhando por meio do BNDES e em obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).

3.4 Considerações sobre o Setor de Saneamento

Nos anos 70 o governo federal brasileiro descentralizou para os Estados a tarefa de procurar universalizar o atendimento dos serviços de água e esgoto. Foram fundadas diversas empresas estatais de âmbito estadual para investir os vultosos recursos transferidos pelo governo federal para investimento no sistema. O poder de conceder era dos municípios, mas aqueles que não fizessem a

concessão para as estatais estaduais não poderiam beneficiar-se dos recursos do governo federal (ANUATTI NETO & MELLO, 2008).

Desse modo, a grande maioria dos municípios brasileiros concedeu os serviços de água e esgoto para as estatais estaduais que eram apoiadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Em 1971, o PLANASA é criado e o país passa a contar com uma política de saneamento centralizada no Governo Federal e executada em nível estadual pelas Companhias Estaduais de Água e Esgoto. Então, Rezende & Heller (2008) observam que no período do auge do PLANASA (1975-1983) as ampliações dos investimentos em saneamento básico foram incentivadas por um aumento nas atividades de financiamento por parte do Banco Mundial (BIRD) para execução de projetos urbanos.

Assim, no caso brasileiro, a experiência do PLANASA, baseada na centralização em nível estadual e na gestão absoluta por parte do setor público, mostrou-se eficaz para a realização da ampliação da cobertura dos serviços durante a década de 1970, mas não da universalização do abastecimento público e principalmente da coleta e tratamento de esgoto nas regiões metropolitanas.

Porém, no início de 70, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passou a condicionar seus empréstimos à transferência da concessão dos serviços de saneamento dos municípios para as empresas estaduais de economia mista. Em face dessa imposição das Instituições Financeiras Internacionais, os municípios passam a transferir os seus serviços para as companhias estaduais de saneamento (REZENDE & HELLER, 2008).

Os municípios que não aderiram foram marginalizados, não sendo contemplados com financiamentos. Segundo Costa (1998), essa exclusão dos serviços municipais do acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), era necessária para viabilizar o PLANASA, uma vez que a auto-sustentação financeira era o eixo do modelo. Assim, as sugestões para que as tarifas cobrissem os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos foram determinadas pelo BID.

Contudo, com a grave crise financeira do governo federal do início dos anos 80, as fontes de financiamento do setor foram gradualmente diminuindo. Isso culminou, em 1986, com o fim do BNH e a Caixa Econômica Federal assumindo os antigos papéis do Banco no tocante ao financiamento do setor recebendo o Sistema Financeiro do Saneamento. (TUROLLA, 2002).

Em meio à crise do setor de saneamento do fim dos anos 1980, destacou-se a introdução de dispositivo na Constituição de 1988 que definiu de forma ambígua que os municípios seriam responsáveis pelos serviços de interesse local.

Para Turolla (2002), a Constituição Federal de 1988 criou uma importante demanda por regulamentação no setor de saneamento. Alguns dos principais dispositivos constitucionais que

passaram a exigir regulamentação foram à definição difusa da questão da titularidade, o gerenciamento de recursos hídricos, as concessões e as permissões de serviços públicos, entre outros. A regulamentação desses dispositivos só começou a se concretizar a partir da segunda metade dos anos 1990.

O vazio institucional e a carência de recursos para ampliar os níveis de cobertura, aliado à redemocratização do país, proporcionaram a abertura do debate em torno da política de saneamento em vários segmentos da sociedade. Foi nesse ambiente que emergiu o Projeto de Lei n. 199/93, que buscava instituir a Política Nacional de Saneamento, segundo os princípios da descentralização, ações integradas (água, esgoto, lixo e drenagem) e controle social (BORJA, 2005).

Mas, em 1995, o Projeto de Lei n.199/93 foi vetado integralmente pelo recém empossado presidente da República, sob a justificativa de que este era contrário aos interesses públicos, sendo proposta em seu lugar a implantação do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Esse projeto representou a primeira medida privatista do governo FHC para o setor de saneamento, seguindo à risca a doutrina neoliberal determinada pelo BIRD, entidade financiadora do programa (REZENDE & HELLER, 2008).

O receituário neoliberal para os países em desenvolvimento, estabelecidos no Consenso de Washington, passa a ser fielmente cumprido pelo governo de FHC. Essa diretriz neoliberal vai influenciar dramaticamente o setor saneamento. Com isso, estratégias passam a ser adotadas pelo governo para estabelecer a nova regulação, com vistas a dar maior segurança aos investidores internacionais ligados ao setor da água no mundo como grupos franceses Vivendi (hoje Veolia) e Suez entre outros (BORJA, 2005).

Em 1997 houve a suspensão de empréstimos de recursos do FGTS e do Pró-Saneamento, único programa a financiar o setor público; e ainda a aprovação, pelo Conselho Curador do FGTS, do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), por meio do qual foram concedidos recursos desse fundo à iniciativa privada (REZENDE & HELLER, 2008).

Em março de 1999, o governo solicita a uma missão do Banco Mundial "opinião sobre os passos, de caráter imediato, a serem seguidos a fim de se estabelecer um arcabouço de controle mais eficaz para o setor de saneamento" (*apud* OLIVEIRA FILHO e MORAES, 1999). Em atendimento, a missão do Banco apresentou diversas alternativas para viabilizar a privatização dos serviços de saneamento.

Então, em 1999, é apresentado ao governo brasileiro, pelo BIRD, o documento Regulação do Setor de Saneamento no Brasil, com prioridades imediatas, centrado no princípio do ajustamento do poder concedente, potencializando o desenvolvimento da iniciativa privada. Esse documento continha três opções de intervenção sobre o setor: criação de legislação limitada,

restringindo-se à outorga de concessões em grandes áreas metropolitanas e municípios servidos para sistemas de distribuição integrados; adoção de uma lei complementar definindo ou interpretando o significado de interesse comum; e proposição de uma emenda constitucional atribuindo aos Estados o poder concedente das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (OLIVEIRA FILHO e MORAES 1999; REZENDE & HELLER, 2008).

E ainda, foi firmado acordo com o FMI, no qual o governo brasileiro comprometeu-se a acelerar e ampliar o escopo do programa de privatização e concessão dos serviços de água e esgoto, limitando o acesso dos municípios aos recursos oficiais; e ainda, complementando tal política, o governo brasileiro procurou desenvolver programas e projetos que visavam tornar as companhias públicas atraentes à iniciativa privada.

A Constituição previu a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo condicionantes quanto ao domínio e à exploração da água. A Lei nº 9.433, de janeiro de 1997, criou um arranjo institucional para o sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil baseado na bacia hidrográfica. A despeito dos avanços na regulamentação dos serviços públicos em geral (o instrumento relativo às concessões e a edição da lei que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos), as tentativas de regulamentação específica do setor de saneamento não tiveram sucesso.

A década de 1990 foi marcada por uma expansão da cobertura e por um limitado esforço de modernização, mas a falta de avanços na consolidação de um marco legal específico para os serviços de saneamento impediu um salto quantitativo e qualitativo e o modelo mostrou-se incapaz de responder aos seus principais desafios (TUROLLA, 2002).

Conforme Montes & Reis (2011), o setor de saneamento, apesar da abertura à privatização com a Lei Geral de Concessões de 1995, o modelo estatal básico é o mesmo originado na década de 70. A prestação dos serviços permaneceu concentrada em 25 companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), as quais abastecem cerca de 70% do total de municípios brasileiros e prestam serviços a 77% da população urbana do país. Por outro lado, a cobertura é bem inferior em relação ao serviço de esgoto que cobre apenas 14% do total de municípios, sendo que, nas maiores cidades estaduais, apenas 50% dos habitantes são atendidos por redes de esgotos ou pluviais.

O modelo das CESBs recebe críticas como: a reduzida capacidade de realizar investimentos; problemas na qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que as demandas sociais crescem; transferência de recursos tarifários auferidos em um município para outros; maior autonomia municipal após a Constituição de 1988; e encerramento de vários contratos de concessão.

Assim, desde a Lei Geral de Concessões de 1995 até o ano de 2002, tinham sido realizadas cerca de 60 concessões municipais de saneamento, plenas ou parciais. Tais concessões ocorreram

principalmente, nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste do país e em cidades de médio porte. As operadoras privadas dos serviços de saneamento atendem apenas cerca de 4% da população urbana brasileira (MONTES & REIS, 2011).

Com isso, o financiamento dos investimentos pelos recursos públicos está sujeito às restrições decorrentes de políticas monetárias e fiscais, além das limitações impostas pelas leis e normas que controlam o endividamento público. Consequentemente, a queda dos investimentos nesse setor foi resultado da crise financeira do setor público, assim como ocorreu em outros setores de infraestrutura

Para Montes & Reis (2011), a solução seria buscar a geração de recursos próprios nas empresas estatais e atrair investimentos do setor privado para a expansão dos investimentos.

A pequena participação do setor privado frustrou as expectativas criadas quando da Lei das Concessões de 1995, pois, acreditava-se em um forte crescimento das concessões privadas em saneamento. O pequeno interesse do setor privado é justificado pela falta de marco regulatório “claro” que resolva as controvérsias sobre a titularidade e competência regulatória e defina as responsabilidades e obrigações dos prestadores de serviços, prioridades de atendimento e padrões de qualidade.

Em 2001, a discussão e aprovação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257) contribuíram para que as diretrizes de Política de Saneamento propostas no PL 4.147 não fossem aprovadas.

A partir de 2003, com a posse do governo Lula, embora adotando uma política econômica alinhada com as diretrizes das agências multilaterais, não se observa um prosseguimento da obsessão pela privatização do setor de infraestrutura, embora a aposta seja o modelo das Parceiras Público-Privadas (PPPs), para suprir a carência de recursos públicos para os investimentos necessários ao saneamento e outros setores da infra-estrutura.

Assim, as PPPs, definidas na Lei 11.079/2004 são consideradas uma importante alternativa de atração de capital privado para a execução de obras públicas, ainda que não resulte em um novo modelo que modifique a estrutura dos mecanismos de financiamento vigentes, pois trata de recursos oriundos do BIRD e BID, mas seguindo as estratégias do BNDES e PACs (REZENDE & HELLER, 2008).

Com isso, para facilitar a concessão dos serviços de públicos e cooperação federativa celebrada entre empresas públicas ou de sociedade de economia mista, em 2005, foi aprovada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107) em que consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

Então, os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da

Federação consorciado. Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

No Art. 13 da Lei 11.07/05 destaca-se que deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

E ainda, mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

Com isso, foi somente no início de 2007, com a aprovação da Lei do Saneamento Básico (Lei 11.445) que se estabeleceu o novo marco legal setorial, após cerca de 20 anos de indefinição quanto às competências da União, dos estados e municípios, entre outros aspectos. Este hiato, conjugado com a degeneração da capacidade de planejamento setorial e de financiamento com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), levou à regressão nos padrões de saneamento do país (em termos de déficits absolutos no esgotamento sanitário), após o avanço observado na década de 1970 com o PLANASA (Leonetti *et al*, 2011).

Contudo, o risco regulatório permanece elevado, apesar do importante passo que foi a Lei do Saneamento (Lei 11.445/07), na medida em que a qualidade da regulação do setor é desigual (entre Estados) e se dá em múltiplas instâncias, o que deverá continuar a inibir entrantes até que haja melhor definição e aperfeiçoamento das regras e dos entes reguladores estaduais, em consonância com a nova legislação (FRISCHTAK, 2008).

Uma questão cuja resolução permanece insatisfatória se refere à coleta e tratamento de esgoto, pelo seu caráter de “bem público” já que a Lei 11.445/07 determina que a utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei 9.433/97 e de seus regulamentos e das legislações estaduais.

No Art. 8, os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do artigo 241 da Constituição e da Lei dos Consórcios Públicos. Assim, no Art. 13 os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser

destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Com isso, a Lei do Saneamento permite os subsídios cruzados internos, permitindo que a tarifa paga por uma classe de usuários venha a subsidiar a tarifa dos usuários de baixa renda. E permite também, os subsídios cruzados externos que deverão ser operacionalizados obrigatoriamente por meio de fundo especial, que integra as contas de ente federativo e não as do prestador dos serviços. Assim, poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços

A Lei 11.044/07 determinou no seu Art. 40, que os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador em situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens; necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas; negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito; manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

Contudo, a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Já, o Art. 43, estabelece que a prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais. Ou seja, a universalização, regularidade e continuidade dos serviços de saneamento devem ser garantidas considerando suas especificidades.

Segundo Montes & Reis (2011), os investimentos em saneamento básico situam-se em torno de 0,30% do PIB nos últimos anos, sendo uma média bem inferior ao dos anos 70 (0,46% do PIB). Esses recursos são mal distribuídos entre os Estados, porque concentram naqueles onde as condições são mais favoráveis ao desenvolvimento.

De acordo com Leonetti *et al* (2011), para universalizar os serviços de água e esgoto, o governo federal estimou uma exigência de investimento até 2020 de R\$ 178 bilhões, algo em torno de 10% do PIB, ou uma média anual de 0,6% de PIB.

4. CONCLUSÃO

O desenvolvimento regional e formação territorial brasileira, entre 1930 e 2010, demonstram que o patrimônio natural continua a ser exaurido sem geração de riqueza social, ecológica e econômica, mas com grande dano causado. E, além disso, a grave questão social deixa o cenário do planejamento ambiental brasileiro mais complexo, pois impõe prioridades de ação que muitas vezes acabam estimulando os vetores da expansão e exploração não-sustentáveis social e ecologicamente.

Por isso, com a compreensão da evolução da gestão das águas, com um enfoque territorial, para a condução das ações de planejamento ambiental observa-se que o complexo quadro político e econômico tem enfraquecido o principal agente interno (intervencionista) condutor desse processo, que é refém das estratégias estatistas ou privatistas de acordo com os financiamentos propostos pelas agências multilaterais como o BID e o BIRD entre outros.

Com o estudo do setor de saneamento, observa-se que a estrutura institucional, de regulação e de financiamento obteve adequações importantes para uma maior participação do setor público em parceria com o setor privado (internacional) além de outras ações coletivas, mesmo que a universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto com regularidade e continuidade sejam difíceis de serem alcançadas.

REFERÊNCIAS

- ANUATTI NETO, F. & MELLO, M.F.de (Orgs.). **Regulação da Infraestrutura no Brasil: Casos Didáticos**. FIPE e BID. São Paulo: Ed. Singular, 2008.
- BARLOW, M.. **Água – Pacto Azul: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo**. Tradução de Cláudia Mello Belhassof. São Paulo: M. Books do Brasil, 2009.
- BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo, MaxLimonad, 2003.
- BORJA, P.C.. **Influências das instituições financeiras internacionais na gestão do saneamento ambiental no Brasil**. Palestra do tema: Gestão dos Serviços Públicos essenciais e Participação Social do “Encontro por uma Nova Cultura da Água na América Latina”, realizado em Fortaleza/CE, no período de 5 a 9 de dezembro de 2005. Disponível em < <http://www.unizar.es/fnca/america/index2.php?idioma=pt&x=0513>>
- BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento: As múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, Editora da UNICAMP, 2007.
- BRASIL. MMA-SRH-Coordenação do Plano Nacional de Recursos Hídricos. **Plano Nacional dos Recursos Hídricos – Síntese Executiva**. Brasília: MMA, 2006.
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3. ed. São Paulo, Editora UNESP, 2007.
- CANO, W. 2008. CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional no Brasil 1970-2005**. São Paulo, Editora UNESP, 2008.
- FRISCHTAK, C.R.. **O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas**. Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE, v.38, n.2, p.307-348, ago, 2008.

- LEONETI, A.B.; PRADO, E.L.do; OLIVEIRA, S.V.W.B.de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 45(2): p.331-48, mar./abr. 2011.
- MONTES, G.C. & REIS, A.F.dos. Investimento Público em Infra-estrutura no período Pós-privatizações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.20, n.1 (41): p.167-194, abr, 2011.
- MORAES, A.C.R. **Território e História no Brasil**. 2. ed. São Paulo, Annablume, 2005
- MOTTA, R.S.da. Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil. **Notas Técnicas n. 5 - IPEA**. Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado/IPEA, Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2004.
- OLIVEIRA, G. & SCAZUFCA, P. (Orgs.). **A Economia do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Ed. Singular, 2009.
- TAVARES, M. da C. “Império, território e dinheiro” In: FIORI, J.L. (Org.) **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- TUROLLA, F.A. Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. **Texto para Discussão n. 922 - IPEA**, Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2002.
- REZENDE, S.C & HELLER, L.. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2 ed., Belo Horizonte: Ed, UFMG, 2008.
- SILVA, D.D. & PRUSKI, F.F. **Gestão de recursos hídricos. Aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais**. Brasília, MMA, Secretaria de Recursos Hídricos. Viçosa: UFV e Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000.