

Saneamento Básico: Desafios e Oportunidades*

Terezinha Moreira**

RESUMO

A partir de sucinto diagnóstico da situação do setor de saneamento básico brasileiro, o artigo busca examinar sua atratividade para o investimento privado. São apresentados dois casos de concessão de sistemas de tratamento de esgotos à iniciativa privada e alguns aspectos julgados relevantes, relativos às possibilidades de viabilização de empreendimentos a partir da adoção de *project finance*. O artigo tece considerações, ainda, sobre a questão do marco regulatório e enuncia, a título de sugestão, algumas diretrizes gerais norteadoras da atuação das instituições financeiras.

ABSTRACT

Drawing on a brief diagnosis of the status of basic sanitation in Brazil, the article focuses on its attractiveness to private investors. Two cases involving concession of sewage treatment systems to private operators are described and the possibility of adopting project finance practices for other developments is examined. The article also discusses the regulatory framework and suggests some broad policy guidelines for funding institutions.

** O presente artigo tem por base estudos desenvolvidos por Zilda Maria Ferrão Borsoi, Nora Lanari e Maria Lúcia Corrêa Camisão, respectivamente gerente e técnicas da Gerência Setorial de Saneamento da Área de Infra-Estrutura do BNDES, além da experiência vivenciada no Departamento de Operações de Saneamento ao longo deste exercício.*

*** Chefe do Departamento de Operações de Saneamento do BNDES.*

1. Introdução

A necessidade de investimentos para modernização e ampliação da oferta de serviços de infra-estrutura tem-se constituído em significativa e atrativa oportunidade para o setor privado, tanto nacional quanto externo.

Muito se tem divulgado a respeito das demandas dos setores de energia elétrica e de transportes, em especial no que se refere à forma de atração e participação de capitais privados no expressivo volume de investimento necessário para a ampliação do atendimento à população.

O objetivo deste artigo é focalizar especificamente as potencialidades do setor de saneamento básico¹ e suas possibilidades de atração de recursos privados.

2. O Saneamento Básico no Brasil: Breve Diagnóstico

A responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico sempre se situou na esfera municipal - mesmo antes da Constituição Federal de 1988, que reafirmou tal competência.

Ao longo da década de 70, o Brasil empreendeu um significativo esforço com vistas a propiciar o abastecimento de água à população urbana. Valendo-se do mecanismo do Plano Nacional de Saneamento (Planasa),² o governo incentivou a criação de companhias estaduais de saneamento básico (Cesb's), que se tornaram as executoras do referido Programa, sendo os recursos para elas transferidos pela União, através do BNH.³

¹ Para os fins deste artigo, considera-se como saneamento básico o abastecimento de água tratada e o esgotamento sanitário, entendido este último como a coleta de esgoto e seu tratamento.

² Institucionalizado pelo Decreto-Lei 949, de 1969, o Planasa permitia que o antigo Banco Nacional da Habitação (BNH) utilizasse recursos do FGTS para financiar a implantação ou expansão dos serviços de saneamento básico.

³ Com a extinção do BNH, em meados da década de 80, a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu seus programas.

Com o Planasa e a criação das Cesb's, grande parte dos municípios brasileiros - dentre aqueles que não possuíam serviços próprios de água e esgoto e tampouco dispunham de recursos para desenvolvimento, implantação, operação e manutenção desses sistemas - concedeu a prestação desses serviços às companhias estaduais então criadas.

Atualmente, existem 27 Cesb's responsáveis pelo atendimento a mais de 3.700 municípios. Por outro lado, cerca de 1.300 municípios - 46% deles localizados em São Paulo e Minas Gerais - possuem seus próprios sistemas de saneamento, sendo conhecidos como "municípios ou sistemas autônomos".⁴

A situação geral do atendimento à população urbana brasileira pode ser sintetizada na Tabela 1. Como se observa, o Planasa foi, de fato, muito bem-sucedido em sua meta de elevar os níveis de atendimento de água, apresentando um acréscimo da ordem de 64 milhões de habitantes. No que se refere ao esgotamento sanitário, embora a população incorporada seja significativa, os indicadores de coleta de esgotos ainda são insatisfatórios (pelo menos 39 milhões de pessoas ainda não têm acesso a este serviço) e os de destinação e tratamento de esgotos são sofríveis. Apenas 10% do total de esgotos produzido recebem algum tipo de tratamento, ou seja, 90% são despejados *in natura* nos solos, rios, córregos e nascentes, constituindo-se na maior fonte de degradação do meio ambiente urbano e de proliferação de doenças infecciosas e parasitárias.⁵

⁴ Registre-se, ainda, que 23% dos municípios autônomos possuem convênio com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde.

⁵ Cerca de 80% das doenças e 65% das internações hospitalares estão relacionados com o saneamento. Os principais riscos para a saúde são: a) por ingestão de água: cólera, disenteria bacilar, febre tifóide, febre paratifóide, gastroenterite, diarreia infantil e leptospirose; b) através de contato direto com a água: esquistossomose (estimativa: 10 milhões de portadores da doença no país); e c) derivados de poluentes químicos e radiativos: efluentes de esgotos industriais.

TABELA 1
Índices de Cobertura antes e depois do Planasa – 1970 e 1991
(Em % de Domicílios Urbanos)

DESCRIÇÃO	1970 ^a	1991 ^b
Água		
Rede Pública com Canalização Interna	60	86
Esgotamento Sanitário		
Rede Geral/Fossa Séptica	22	49

Fonte: IBGE.

^aPopulação urbana de 52 milhões de pessoas.

^bPopulação urbana de 111 milhões de pessoas.

No período 1970/96, foram investidos R\$ 8,7 bilhões em abastecimento de água e R\$ 4,3 bilhões em esgotamento sanitário. Considerada a década de 80 e a primeira metade da de 90, quando os investimentos no setor foram praticamente paralisados (o que não difere dos demais setores de infra-estrutura), há indícios de redução nos índices de abastecimento de água à população urbana. Destaque-se, ainda, os elevados níveis de perda nos segmentos produtor e distribuidor de água, não apenas em termos de perdas físicas, mas também comerciais, como indicado a seguir (ver Tabela 2).

TABELA 2

Perdas Físicas e Comerciais nos Segmentos Produtor e Distribuidor de Água

DESCRIÇÃO	CESB's	MUNICÍPIOS AUTÔNOMOS ^a
Perdas Médias de Água (%)	45 a 50	30 a 40
Municípios sem Coleta de Esgotos (%)	80	50
Ligações/Empregado	181	200 a 400

Fonte: Elaboração BNDES. Dados disponíveis no setor.

^aConsiderada uma amostra de 450 municípios.

À luz dos dados apresentados na tabela, colocam-se, sem que se faça necessário tecer maiores considerações, duas prioridades claras:

- o tratamento de esgotos; e
- a redução dos níveis de perdas no fornecimento de água.

3. As Concessões de Água e Esgotos

3.1. Situação Atual

Diferentemente dos setores elétrico e de transportes (rodovias e ferrovias, basicamente), o Poder Concedente no setor de saneamento é o município. Daí decorrem algumas peculiaridades que passaremos a expor.

Os já mencionados municípios autônomos em geral mantiveram seus sistemas - essencialmente de abastecimento de água e, em alguns casos, com algum nível de coleta de esgotos - sob sua administração direta, seja através de uma autarquia, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae), ou um departamento, o Departamento de Água e Esgotos; em alguns casos, encontramos os serviços prestados através de uma empresa municipal, como em Campinas (São Paulo), por exemplo.

O principal desafio desses municípios consiste em viabilizar a implantação de sistemas de tratamento de esgotos e assegurar o pleno abastecimento de água às suas populações. Eventualmente, verifica-se a necessidade de ampliação da produção de água, o que freqüentemente deve estar associado à adoção de medidas que propiciem a redução de perdas, inclusive para uma efetiva avaliação da real necessidade de investimentos para ampliação física do sistema existente.⁶

As Cesb's são concessionárias estaduais, prestando serviços por delegação dos municípios. Com o advento da Lei 8.987, de 13.02.95 (Lei de Concessões),

⁶ A título ilustrativo, indicamos alguns parâmetros de custo de investimento e de operação:

CUSTOS	ÁGUA	ESGOTOS
Investimento	US\$ 152 <i>per capita</i> ou US\$ 600 por ligação	US\$ 210 <i>per capita</i> ou US\$ 840 por ligação
Operação		
	US\$ 20/hab./ano (pop. > 1 milhão)	US\$ 6/hab./ano (lagoa de estab.)
	US\$ 35/hab./ano (pop. < 20 mil)	US\$ 13/hab./ano (lodos ativados)

todas as concessões em caráter precário foram prorrogadas por 24 meses, ou seja, até fevereiro de 1997. Como a maioria dessas concessões a Cesb's foi efetivada na década de 70, com um prazo máximo de 25 anos (em geral, 20), elas tendem a estar vencidas. Não há uma situação uniforme perante as 27 Cesb's. Algumas relatam terem logrado renovar suas concessões por mais 20 anos.⁷ O fato é que o setor encontra-se vivenciando um importante ponto de inflexão.

3.2. Perspectivas

Desde 1994 - antes mesmo da edição da Lei de Concessões - vêm ocorrendo movimentos de privatização no setor de saneamento básico. Os municípios de Ribeirão Preto e Pereiras (em São Paulo) parecem ser os precursores nessa iniciativa, tendo lançado editais para concessão de serviços de saneamento ainda em 1994.

Até setembro de 1996, já se identificavam mais de 10 municípios com licitações concluídas, conforme se pode observar na Tabela 3, que mostra que a maior concentração dessas iniciativas ocorre no Estado de São Paulo. Além desses municípios, tem-se notícia, ainda, de processos em curso e/ou estudos em Pedreiras, Guarulhos e Jaboticabal (São Paulo) e Blumenau e Jaraguá do Sul (Santa Catarina). Têm sido mais freqüentes as concessões na ponta dos sistemas, notadamente para implantação de tratamento de esgotos, embora já se identifique um movimento de concessões plenas - água e esgotos - nos municípios de menor porte do Estado de São Paulo.

⁷ Observe-se que a Lei 8.987 estabelece a necessidade de se proceder a licitação pública para novas concessões; em princípio, algumas Cesb's buscaram formas de prorrogação dos contratos existentes, porém não através de licitações, o que pode vir a constituir uma questão polêmica.

TABELA 3

Licitações Concluídas para a Concessão de Serviços de Saneamento

MUNICÍPIO^a	POPULAÇÃO (Mil Hab.)^b	LICITANTE VENCEDOR	OBJETO DA CONCESSÃO
Araçatuba	152	Amafi/Multiservice	Implantação de Tratamento de Esgotos
Biritiba-Mirim	35	Fundasa	Água
Hortolândia	130	Buzolin	Água
Itu	97	Cavo (Camargo Corrêa)	Implantação de Tratamento de Esgotos
Jaú	87	Amafi/Multiservice	Captação e Tratamento de Água
Jundiaí	266	Coveg/Augusto Velloso/Tejofran	Implantação de Sistema de Tratamento de Esgotos
Limeira	178	CBPO (Brasil)/ Lyonnaise des Eaux (França)	Plena (Água e Esgoto)
Ourinhos	71	Telar	Implantação de Tratamento de Esgotos
Pereiras	8	Novacon	Plena
Ribeirão Preto	426	REK(Brasil)/CH2MHill (Estados Unidos)	Implantação de Tratamento de Esgotos
Mineiros do Tietê	35	Sanesiste	Plena
Campos	325	CNielsen-Carioca/ Queiroz Galvão/ Cowan/	Plena

		Developer	
--	--	-----------	--

^aTodos os municípios estão localizados no Estado de São Paulo, à exceção de Campos, no Rio de Janeiro.

^bFonte: IBGE (1991), à exceção de Hortolândia, cujos dados foram fornecidos pelo próprio município em 1996.

Considerando-se a realização de eleições para escolha de novos dirigentes municipais neste ano e a precariedade de parte das atuais concessões geridas pelas Cesb's, verifica-se que as perspectivas de novas concessões à iniciativa privada de sistemas de saneamento - em especial para tratamento de esgotos - são bastante concretas e significativas.

Destaque-se, ainda, que, mesmo as Cesb's estão buscando uma reestruturação operacional e gerencial que lhes possibilite recuperar condições de autonomia econômico-financeira. Ademais, em alguns estados têm sido identificadas ações com vistas à subconcessão à iniciativa privada de áreas ou regiões específicas, bem como de novos subsistemas (captação, esgotamento etc.).

Se é verdade que os investimentos no setor decresceram em meados da década de 80 - observando-se, inclusive, redução dos recursos -, tal situação não mais se verifica. Apenas para 1996, os recursos disponíveis - exclusive os do Proemprego - são da ordem de R\$ 2,3 bilhões. De fato, tanto as Cesb's quanto os municípios, em sua maioria, não estão aptos a tomar tais recursos, em especial em decorrência de:

- falta de capacidade de pagamento e restrições ao financiamento ao setor público;
- dificuldades de aporte de contrapartidas (recursos próprios) em financiamentos externos (tipo BID e Bird); e

- necessidade de adequação de sistemas e esquemas de garantias.⁸

Como veremos a seguir, a partir de breve exame de dois casos, os investimentos requeridos se afiguram atrativos à iniciativa privada, pois:

- embora, em termos globais, as necessidades de recursos para atendimento pleno à população urbana brasileira apresentem volume expressivo,⁹ o montante de recursos de investimento médio demandado por município é significativamente menor quando comparado com energia ou transportes;
- é possível configurar empreendimentos auto-sustentáveis, utilizando-se metodologia derivada do *project finance*; e
- há espaço para a modernização do setor, quer pela introdução de novos processos técnicos, quer pela adoção de mecanismos gerenciais e operacionais voltados para a eficiência.

Registre-se, ainda, que os principais riscos aventados pelos investidores potenciais do setor referem-se basicamente a:

- assegurar a caracterização e efetivação de fluxo de receitas (tarifas) a ser auferido diretamente pela concessionária, de sorte a eliminar o que se poderia chamar “risco público”;
- avaliar o “risco político”, inerente a qualquer concessão, representado pela possibilidade, prevista na Lei 8.987, de extinção das concessões por encampação; e

⁸ Tais problemas resultam, essencialmente, do fato de os tomadores potenciais pertencerem ao setor público, submetidos, portanto, a normas de controle de seu endividamento, além de não disporem, em geral, de recursos próprios para complementação de investimentos em programas parcialmente financiados por organismos financeiros multilaterais.

⁹ As estimativas do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) são de investimentos da ordem de US\$ 2,7 bilhões/ano, durante 15 anos, para universalização do atendimento. Esse trabalho resulta de estudos desenvolvidos no decorrer de 1994, no âmbito do então Projeto de Modernização do Setor de Saneamento, dando origem à atual Política Nacional de Saneamento.

- no caso de investidores externos, considerar, ainda, os tradicionais riscos de conversibilidade (remessa de lucros) e “risco-país”, mais associado à avaliação das estabilidades política e econômica.

4. Os Casos de Ribeirão Preto e Itu

As concessionárias de Ribeirão Preto e Itu, no Estado de São Paulo, foram as pioneiras na obtenção de apoio financeiro do BNDES para a implantação de sistemas de tratamento de esgotos, cujas principais características são apresentadas na Tabela 4. Registre-se que, nos dois casos, os municípios continuam operando seus próprios sistemas de abastecimento de água, havendo concedido tão-somente os sistemas de esgotos, caracterizando um BOT (*build, operate, transfer*).

TABELA 4

Principais Características dos Sistemas de Tratamento de Esgotos em Ribeirão Preto e Itu

CARACTERÍSTICAS	RIBEIRÃO PRETO	ITU
Concessionária	Ambient	Cavo Itu
Grupo Empreendedor	Associação entre a REK Construtora (Brasil) e a CH2M Hill (Estados Unidos)	Camargo Corrêa, através da Cavo
Objeto da Concessão	Sistema de Tratamento de Esgotos	Sistema de Tratamento de Esgotos
Prazo da Concessão	20 Anos	20 Anos
Porte do Município	455 Mil Habitantes	110 Mil Habitantes
Poder Concedente	Município, através do Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp)	Município, através do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itu (Saae-Itu)
Edital de Concessão	1994	1995
Critério de Seleção	Menor Tarifa	Menor Tarifa
Contrato de Concessão	1995	1996
Reajuste e Revisão da Tarifa	Fórmula Definida em Edital	Fórmula Definida em Edital
Investimento Total	R\$ 43 Milhões	R\$ 18,2 Milhões
Tecnologia/Processo	Lodos Ativados/ Biolac	Lodos Ativados/ <i>Deep-Shaft</i>
Financiamento do BNDES		
- Valor	R\$ 30 Milhões	R\$ 12,9 Milhões
- Prazo	10 Anos	10 Anos

Esquema de Garantias	- Seguro-Garantia: • Construção • Perfeito Funcionamento (na Fase Inicial de Operação) - Cessão de Receita	- Fiança de Coligada e Caução de Ações durante a Construção e Etapa Inicial de Operação - Cessão de Receita
Taxa Interna de Retorno (%)	18,4	12,9

Para a viabilização financeira dessas concessões, tarifas de tratamento de esgotos serão efetivamente cobradas aos usuários pelos municípios, juntamente com as contas de água. Os bancos arrecadores transferirão o produto da cobrança diretamente - sem passagem pelos cofres municipais - para uma conta corrente em nome da concessionária, caracterizando, assim, um fluxo de receitas próprias (recebíveis) das empresas.

Na medida em que tanto os editais como os respectivos contratos de concessão previram a possibilidade de oferta dos direitos emergentes da concessão como garantia a empréstimos, foi possível adotar a cessão de receitas como garantia principal dos financiamentos do BNDES. Importa destacar, nesses casos:

- a conformação de esquema de garantias - inclusive com a adoção de mecanismo de seguro-garantia para a fase de implantação do empreendimento, quando ainda não há geração de receita tarifária - que possibilite focar o financiamento no “negócio concessão”; e
- a possibilidade de atração de investidores institucionais, inclusive externos.

No caso da Ambient - concessionária de Ribeirão Preto -, com a aprovação do apoio do BNDES, viabilizou-se o aporte de recursos do Global Environmental Fund (Estados Unidos), sendo R\$ 6 milhões sob a forma de *equity* e até R\$ 2,6 milhões a título de *subordinated debt/preferred equity*.¹⁰ Ressalte-se que, para viabilizar esta

¹⁰ Modalidade de financiamento cuja prioridade de pagamento é posterior à do financiador principal e que pode, observadas condições pactuadas caso a caso, ser transformada em participação acionária (ações preferenciais).

fonte de recursos, a Ambient adequou seu projeto ao nível de exigências ambientais estabelecido pela legislação norte-americana pertinente.

Nesse sentido, merece destaque o grande interesse que o setor de saneamento básico vem despertando junto a fundos de investimento externos. A Usaid e o Environmental Export Council (EEC) vêm desenvolvendo ações - Waste Water Task Force¹¹ - buscando identificar projetos que atendam aos requisitos ambientais norte-americanos, sejam auto-sustentados, prescindam de recursos públicos e permitam a geração de fluxo de receitas suficiente para garantir sua rentabilidade e a quitação dos financiamentos obtidos.

Observe-se que benefícios fiscais previstos na legislação norte-americana favorecem a criação de fundos de investidores para projetos de saneamento básico, dito ambiental,¹² possibilitando uma expectativa de rentabilidade (retorno do capital investido) em níveis menores, compatíveis com o referido setor. Tais incentivos contemplam um benefício fiscal sobre o ganho de capital proveniente de aplicações financeiras em projetos de saneamento que apresentem as características indicadas.

5. Alguns Aspectos Relevantes para a Viabilização e Atratividade de Concessões no Setor de Saneamento

Se o edital é sabidamente uma etapa fundamental para o sucesso de uma concessão em qualquer setor, também o é nos casos de saneamento básico,

¹¹ Trata-se de grupo de *experts* norte-americanos e brasileiros, nas áreas de *project finance*, tecnologia para saneamento básico, legislação etc., colaboradores do EEC e da Usaid, para a superação de barreiras ao financiamento e implementação das concessões e privatizações no setor de saneamento básico na América Latina, utilizando o Brasil como estudo de caso. O objetivo do Task Force é desenvolver um modelo legal, financeiro e técnico para as concessões que permita: a atração de capitais internacionais de longo prazo; o maior acesso de companhias norte-americanas ao mercado brasileiro de saneamento; e a garantia à padronização de procedimentos e a transparência dos processos de licitação, criando, assim, todas as condições necessárias para o investimento privado de longo prazo em projetos municipais de saneamento na América Latina.

¹² O saneamento ambiental compreende um conjunto de ações, sistemas, instalações e equipamentos voltados ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição de lixo, controle de vetores, drenagem, recuperação de áreas degradadas, manejo integrado de bacias, redução de poluição e educação sanitária.

devendo conter, necessariamente, além das determinações da Lei 8.987, as seguintes características:

- objeto da concessão: produção e tratamento de água, ou sistema de tratamento de esgotos, ou exploração de sistema de água e esgoto;
- meta de atendimento: universalidade ou estabelecimento de níveis (gradação) com base em estimativa de taxa de crescimento populacional, vetores de crescimento urbano etc.;
- indicação dos investimentos previstos, como, por exemplo, implantação de sistema de tratamento de esgotos com capacidade de atendimento a um determinado número de habitantes;
- responsabilidade/ônus financeiro de desapropriações;
- metodologia para apresentação de proposta, em especial no que se refere ao cálculo da tarifa para licitação; e
- critérios - fórmula - para reajuste da tarifa.

Constituem, ainda, aspectos relevantes:

- a definição do conjunto - e periodicidade - de informações a serem prestadas pelas concessionárias ao Poder Concedente;
- o papel dos usuários e a definição de metas de qualidade para o seu atendimento;
- nos casos de sistemas na ponta (tipo BOT), a caracterização de fluxo próprio de receitas e o tratamento a ser dado à inadimplência de consumidores (em especial quando o fornecimento de água permanece sob administração/operação do município);

- o aparelhamento e a capacitação dos Poderes Concedentes para a aferição de “serviço adequado”, “equilíbrio econômico-financeiro” e pedidos de revisão de tarifa; e
- o estabelecimento de instância administrativa para dirimir conflitos, como, por exemplo, comissão paritária composta por usuários, Poder Concedente e concessionário.

Estes dois últimos itens nos levam a tecer breve consideração sobre a questão regulatória no setor. Compete aos municípios a prestação, direta ou indireta, dos serviços de saneamento básico, decorrendo daí sua competência para concedê-los, sempre mediante licitação pública, à iniciativa privada.

Por sua vez, compete à União a formulação da política urbana, aí compreendidos o saneamento básico e a habitação. Nesse sentido, a Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Orçamento vem desenvolvendo ações com vistas ao estabelecimento de diretrizes gerais para o setor.

De fato, os municípios, hoje, não dispõem de órgão ou entidade especificamente constituídos com a finalidade de regular os serviços concedidos. Em se tratando de municípios autônomos que concederam plena ou parcialmente seus serviços de saneamento, a solução mais comum tem sido a de atribuir as funções de fiscalização da qualidade da prestação dos serviços à autarquia ou ao departamento municipal que tenha operado - ou continue a operar parcialmente - os referidos serviços. Nesse sentido, a possibilidade de resolução de eventuais conflitos em instância administrativa de caráter paritário, conforme sugerido, não se concretiza.

Por outro lado, a hipótese de criação de órgãos reguladores em cada município pode não se constituir numa boa opção, dada a necessidade de estruturação de cada uma dessas entidades, o que pode ser visto como uma ampliação do aparelho público. Uma alternativa que vem sendo examinada consiste na criação de um órgão estadual regulatório, ao qual os municípios, por adesão,

pudessem delegar competência para fiscalização e regulação de seus serviços concedidos. Tal alternativa poderia permitir um monitoramento comparativo do desempenho das diversas concessionárias, contribuindo para ampliar a capacidade de avaliação e discussão dos Poderes Concedentes municipais frente às solicitações de reajuste e revisão de tarifas, por exemplo.

A questão regulatória, até o momento, não vem sendo considerada pelos investidores, no caso do saneamento básico, como impeditiva à entrada do setor privado. Situações que contemplem o envolvimento de mais de um município certamente virão demandar maior clareza quanto ao tema.¹³ De todo modo, em tese, os editais e os contratos de concessão podem perfeitamente estabelecer mecanismos e procedimentos claros e precisos, de forma a assegurar os direitos e deveres de todos os atores envolvidos. Entretanto, a ampla diferenciação existente entre os municípios, em especial no que se refere à capacitação para o exercício das funções de regulador e fiscalizador, pode caracterizar um risco “regulatório”.

Vale destacar, ainda, que o BNDES tem procurado desenvolver ação de orientação, junto aos municípios que manifestem interesse na concessão de seus serviços de saneamento, no que se refere à formulação e elaboração dos termos dos respectivos editais, em especial no tocante à política tarifária e ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

É possível, ainda, examinar o mérito e a natureza do projeto objeto da concessão, antes da conclusão do processo licitatório, de forma que o edital já contemple a possibilidade de o futuro licitante vencedor - caso seja de seu interesse e observados os requisitos bancários e cadastrais de praxe - vir a pleitear recursos do BNDES para a consecução dos investimentos previstos.

6. Conclusão

O setor de saneamento básico brasileiro, analogamente a outros segmentos da infra-estrutura, defronta-se com grandes desafios:

- uma gestão eficiente que possibilite sua auto-suficiência; e
- a viabilização da realização dos investimentos necessários para ampliação e modernização gerencial e operacional do setor, visando universalizar o atendimento à população, tanto em água quanto em esgotamento sanitário.

Diante desse quadro, algumas diretrizes estratégicas merecem consideração por parte das instituições financiadoras do setor, a saber:

1. Relativas aos Investimentos a Serem Financiados

a) Com Relação à Cobertura e ao Tratamento

- água:

- ampliação de sistema de captação de água, que deverá estar fundamentada por diagnóstico da situação atual do sistema, em especial no que se refere ao respectivo nível de perdas, objetivando o adequado dimensionamento dos investimentos efetivamente necessários;
- redução progressiva do nível de perdas do sistema;
- eliminação da intermitência no fornecimento de água;
- elevação dos níveis de cobertura (universalização); e
- inserção/compatibilização com a política de recursos hídricos ou de gestão de bacias;

- esgotamento sanitário:

¹³ Anteprojeto de lei federal, elaborado pela Sepurb/MPO, estabelece diretrizes gerais para o setor de saneamento (água e esgoto) e define o Estado como Poder Concedente nos casos de “interesse comum”.

- ampliação do nível de tratamento dos esgotos provenientes da rede coletora já implantada;
- elevação do nível de cobertura na coleta com o respectivo tratamento; e
- não devem ser apoiados empreendimentos que contemplem exclusivamente a implantação ou a ampliação de sistema de abastecimento de água sem a correspondente previsão de rede coletora e tratamento dos esgotos gerados, tampouco a expansão de rede coletora sem o respectivo tratamento.

b) Relativas à Gestão

- adoção de métodos e procedimentos que visem à maior eficiência operacional, compreendendo macro e micromedição, integração dos serviços de atendimento aos usuários, cadastro técnico e de consumidores, padronização, automatização e reabilitação de unidades operacionais, planejamento e controle operacional, faturamento e cobrança.

c) Referentes à Tecnologia

- avaliação de alternativas tecnológicas adequadas às características locais; e
- elevação do nível de automação nas áreas industrial e comercial.

d) Relativas à Educação Sanitária e Ambiental

- incentivo a campanhas locais de esclarecimento com vistas a não comprometer a eficácia dos investimentos; e
- participação em campanhas nacionais.

2. Relativas à Avaliação Econômico-Financeira

- apoiar exclusivamente SPCs nos casos de concessão privada;
- utilizar os recebíveis como reserva de meios de pagamento;
- adotar esquemas de garantia apropriados a cada caso (recebíveis, caução de ações, seguro-garantia etc.); e
- considerar instrumentos financeiros que contribuam para a viabilização do negócio (debêntures, título de participação em receita etc.).

Finalizando, ações que busquem a maior capacitação dos Poderes Concedentes para o exercício de suas novas funções devem constituir o objetivo das instituições e organismos federais ligados ao setor.

Referências Bibliográficas

BNDES. *Caderno de infra-estrutura – saneamento básico*.

IBGE. *Censo demográfico de 1991*. Rio de Janeiro, 1991.

MOREIRA, T., CARNEIRO, M. C. F. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994.

MOREIRA, T., SOUZA, R. A. Alguns aspectos da lei de concessões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 39-54, dez. 1995.

MPO/SEPURB. *Política nacional de saneamento – 1995/1999*. Brasília, dez. 1995.

MPO/SEPURB/IPEA. *Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento*. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, 1995 (Série Modernização do Setor Saneamento, 4).