

Saneamento básico: a política do Governo do RS — 1995-2002*

Renato Antonio Dal Maso**

Economista da FEE e Supervisor do Centro de Estudos Econômicos e Sociais

Resumo

Este “paper” investiga a política de saneamento básico do Governo do Rio Grande do Sul (RS) no período 1995-2002. O texto apresenta os programas, os projetos e as ações governamentais e a forma de financiamento público do setor e não se propõe a analisar os resultados da política. São analisadas a política no período de governo entre 1995 e 1998, caracterizada por orientação mais liberal, e a política do período entre 1999 e 2002, que foi marcada pela defesa do papel do Estado na prestação dos serviços públicos e pelo contingenciamento do crédito das fontes oficiais tradicionais financiadoras do setor.

Palavras-chave: saneamento básico; saneamento básico no Rio Grande do Sul.

Abstract

This paper is aimed at investigating the policies of sanitation established by the Government of Rio Grande do Sul, the southernmost state in Brazil, between 1995 and 2002. The text presents the programs, the projects the government actions and the form of public financing of the sector. It is not the purpose of this work to evaluate the results of the policies. In this paper I analyze different sub-periods: the 1995-1998 phase, which is characterized by a more liberal state orientation; the 1999-2002 phase, which is marked by the defense of the role of the state in the establishment of the public utilities and limiting the access to credit in the sector.

Key words: public politics of sanitation; sanitation in Rio Grande do Sul.

* Revisora de Língua Portuguesa: Maria Inácia Flor Reinaldo.
Artigo recebido em 23 maio 2011.
A segunda parte dessa investigação sobre a política de saneamento aborda o período 2003-07.

** E-mail: dalmazo@fee.tche.br

1 Introdução

Neste texto, investiga-se a política de saneamento básico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul entre 1995 e 2002, a qual se compôs e se estabeleceu nos planos, programas, projetos, fontes de financiamento, leis, códigos, aparelhos de gestão, etc. Observaram-se, também, os rebatimentos da política nacional no RS. Este artigo compõe a primeira parte da pesquisa, abordando o subperíodo 1995-2002. A segunda parte investiga o período 2003-07. Para uma análise dos resultados da política estadual, indica-se ver em Dal Maso (2008a e 2008b).

A política de saneamento básico é executada pela Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SOPS), pelas atividades e missão da Companhia Estadual de Saneamento (Corsan) e pelos governos municipais, titulares dos serviços de saneamento básico. A Corsan atende em torno de 340 municípios, prestando serviços de abastecimento de água para mais de 67,6% da população urbana do RS em 2002, e presta serviços de esgoto sanitário para 43 cidades municipais que beneficiam 18,1% dos moradores residentes nas cidades. As ações da SOPS e da Fundação Nacional da Saúde (Funasa) são extensivas, especialmente para os 149 municípios pequenos, cujas cidades abrigam 2,4% da população urbana do RS, e os serviços de água e esgoto são prestados diretamente pelos governos municipais. Somam-se mais sete cidades que abrigam 30,0% da população urbana, cujos serviços são atendidos pelas prestadoras municipais de Porto Alegre, Bagé, Caxias do Sul, Pelotas, Santana do Livramento, São Leopoldo e de Novo Hamburgo, que mantiveram a responsabilidade desses serviços.

O conceito de saneamento básico envolvido no processo de definição das políticas sofreu modificações no período analisado, prevalecendo, até o ano de 2002, uma noção restrita de saneamento básico, que incluía apenas os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e, a partir de 2003, uma noção ampliada que inclui também os serviços de coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos e a questão do assoreamento urbano. As atividades de saneamento básico ambiental criam as condições de salubridade ambiental, um bem incomum essencial à vida e um direito de todos. Elas são de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios e, por isso, o saneamento exige intervenção estatal e políticas públicas.

Na análise, considera-se que a orientação governamental sobre a política nacional de sanea-

mento básico influencia a formatação da política estadual, as diretrizes prioritárias, especialmente em relação à definição dos instrumentos institucionais, como o arcabouço legal e regulatório, a estruturação e organização do mercado dos serviços, a forma de financiamento, o grau de prioridade da política, etc. A natureza e as mudanças desses instrumentos no tempo permitem identificar as matizes dessa orientação hegemônica. Portanto, esse recorte representa um “divisor de águas” nas abordagens sobre o saneamento. Uma corrente de agentes mais liberais considera a água um bem econômico passível de exploração por empresas privadas, cujas atividades de saneamento produzem bens e serviços comuns ou mercadorias — água tratada, esgotamento sanitário tratado, coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos, etc. —, que podem ser prestados dentro das regras do mercado e vendidos por tarifas razoáveis. Essa perspectiva foi hegemônica entre 1995 e 2002 e/ou desde a Constituinte.

A outra corrente de agentes considera a salubridade ambiental um serviço essencial à vida, gerado pela integralidade dos serviços de saneamento, baseados no princípio de que a água é um bem insubstituível para o funcionamento das cidades e para o sistema de produção, que deve ser preservado em todo o ciclo de uso pela regulação estatal e ser disponibilizado para acesso e uso de todos. Essa perspectiva foi hegemônica a partir do ano de 2003 e restabelece a responsabilidade última do papel do Estado de provisão da integralidade dos serviços que geram a salubridade ambiental para a população urbana e rural.

Cabe destacar, ainda, os demais fatores que influenciam a formatação da política estadual de saneamento básico: o grau de prioridade atribuído à política setorial, o planejamento setorial e a definição de programas e de projetos de expansão, a definição da forma de financiamento dos investimentos (recursos fiscais, fundos especiais, crédito externo, recursos próprios das prestadoras, etc.), desenvolvimento de parceria entre o Governo do RS e os governos municipais, o equilíbrio fiscal e financeiro do Governo do RS, etc. Esses fatores tiveram grande influência na formatação da política estadual, especialmente, o desequilíbrio financeiro e a exacerbação do endividamento público que restringiram drasticamente o acesso da prestadora Corsan ao crédito dos fundos oficiais financiadores do saneamento básico, o FGTS e o FAT, o primeiro gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF) e o segundo administrado pelo BNDES.

O trabalho foi organizado contemplando os seguintes pontos: no item 2, resgata-se a política estadual de saneamento básico antes de 1995, registrando seus principais aspectos, como o planejamento da infraestrutura, a forma de financiamento; no item 3, pesquisa-se a política entre os anos de 1995 e 1999, período de Governo de Antonio Britto; no item 4, examina-se a política implementada entre os anos de 1999 e 2002, período de Governo de Olívio Dutra; por último, apresentam-se as **Considerações finais**.

2 A gestão do saneamento básico antes de 1995

2.1 Mudanças institucionais, arcabouço legal precário e restrição de crédito

As atividades de infraestrutura, em geral, no Brasil, sofreram drásticas restrições de créditos e grandes cortes nos investimentos impostos pelas políticas anti-inflacionárias dos anos 80 até meados dos anos 90, limitando o acesso ao crédito interno e externo, por um lado, e controlando rigidamente as tarifas públicas. O contingenciamento econômico rebatou diretamente nas atividades de saneamento básico, desmontando a política nacional de saneamento e sua forma de financiamento oficial, as quais vinham protagonizando um ciclo de desenvolvimento e de geração de infraestrutura desde 1968. O ciclo de expansão foi sustentado pelo Sistema de Financiamento do Saneamento (SFS), formado pelo Fundo de Financiamento do Saneamento (Fisane), que reunia recursos federais, empréstimos internos e externos e contava também com os recursos do FGTS e dos depósitos de cadernetas de poupança. Esses recursos eram geridos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). O setor mobilizava, ainda, os recursos do Fundo para Água e Esgoto (FAE), criado em cada um dos estados da Federação, e do autofinanciamento das empresas estaduais e municipais de saneamento. As estaduais de saneamento (SESBs) foram criadas sob regime de concessão e beneficiárias final dos recursos do BNH/SFS e FAEs. Os empréstimos estavam condicionados à participação proporcional de 50,0% dos governos federal e estadual, prazo de amortização de 18 anos e taxa de juros reais de 4,0% a 8,0% a.a. (Dalmaz, 1994, p. 323). A extinção do BNH em 1986

foi uma medida extrema para a desmontagem da política nacional de saneamento, pois atingiu a fonte de crédito e as formas atreladas de regulação do setor.

Então, o desafio da política de saneamento básico era gigantesco para construir a infraestrutura e atender à grande carência de saneamento básico, devido à intensificação da urbanização e do inchaço das cidades nas últimas décadas. Observa-se que as políticas de saneamento sempre elencaram o abastecimento de água como prioridade no período, e o esgotamento sanitário nunca mereceu destaque ou maiores dotações de recursos.

A seguir, apresenta-se a política de saneamento básico do Governo do RS realizado antes de 1995, por meio das ações, programas, projetos da Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SOPS) e da Corsan, registrando seus principais aspectos, como o planejamento da infraestrutura, a forma de financiamento e breves referências sobre os resultados e impactos na universalização.

2.2 A política estadual de saneamento básico

Na primeira metade dos anos 90, as vicissitudes da política macroeconômica para fins de buscar a estabilidade econômica refletiram-se, profundamente, na retração das atividades de infraestrutura econômica e, por sua vez, estagnaram o setor de saneamento básico através do corte drástico nos repasses orçamentários e do contingenciamento do crédito junto aos recursos geridos pela CEF. A retração da economia afetou as receitas fiscais dos governos estaduais, que promoveram ajuste nos gastos orçamentários, em particular nos repasses para o FAE estadual. Por sua vez, as prestadoras de saneamento registravam excesso de endividamento e, por isso, diminuíram o fluxo dos retornos dos empréstimos que deveriam capitalizar os FAEs. Assim, ambas essas razões comprometeram seu fluxo financeiro. Além disso, as estatais dos serviços públicos foram submetidas a rigoroso controle das tarifas públicas, que atenuaram a importância do autofinanciamento com recursos próprios. Portanto, essas medidas e rebatimentos desmontaram a forma de financiamento do saneamento, que passou a enfrentar seus problemas através de medidas *ad hoc* e a depender do crédito privado e mais oneroso. A dependência do financiamento privado demarca enfim, na verdade, o esgotamento da política nacional virtuosa de saneamento e a estagnação dos investimentos no setor.

Vale citar apenas outros fatores que se somaram para agravar a situação financeira das prestadoras de saneamento: o endividamento excessivo; o alto custo dos ativos financeiros onerados pelos juros altos, pelas variações monetárias e cambiais; o controle mais rigoroso sobre as tarifas públicas nos anos 80; os prejuízos operacionais das estatais; enfim, sob forte pressão do risco da inadimplência, não restou alternativa às prestadoras senão descarregar parte do ônus financeiro no valor das tarifas no início dos anos 90.

As condições adversas colocaram um grande impasse para a construção da infraestrutura de saneamento. Como primeira adversidade, cita-se o fato de a política nacional de saneamento priorizar o abastecimento de água, iniciando pela construção dos sistemas nas grandes cidades e, progressivamente, implantando os sistemas menores nas cidades de médio e pequeno portes. Importante observar que essa estratégia foi interrompida precisamente na fase em que seriam construídos os sistemas menores. A segunda foi a inexorabilidade da infraestrutura de abastecimento de água nas cidades menores, que potencializou a crise das estatais, porque o custo-benefício desses pequenos sistemas sempre é deficitário, ou seja, as tarifas cobradas não cobrem os custos das obras de infraestrutura. Portanto, na fase planejada para ocorrer a arrancada operacional do autofinanciamento do setor — quando os grandes sistemas financiariam os sistemas das pequenas cidades —, ou seja, quando aumentaria a capacidade de autofinanciamento das prestadoras e quando o financiamento com recursos não onerosos seria decisivo, essa expansão planejada e a forma de financiamento foram desmantelados pelas medidas de ajuste anticrise econômica. As consequências para a infraestrutura e para a universalização dos serviços são conhecidas, como a estagnação das atividades; poucos recursos fiscais; a dependência de crédito privado muito oneroso para a construção dos sistemas deficitários nas pequenas cidades; a exacerbação do endividamento das prestadoras, etc.

São investimentos cujo retorno é a melhoria dos padrões de saúde pública da população, pois analisados do ponto de vista econômico não teriam viabilidade pelo reduzido retorno em termos tarifários, devido às comunidades terem baixa densidade populacional (Dalmaz, 1994).

O debate sobre a titularidade do poder concedente dos serviços de saneamento, especialmente nas áreas comuns das regiões metropolitanas, emergiu na Constituinte de 1988. O debate foi alimentado principalmente pelas ideias liberalizantes e priva-

tistas, fortalecido também pelo princípio da descentralização dos serviços de saneamento básico, que era uma medida tornada muito em voga no Governo Federal pós-Constituinte. Por isso, foi reivindicada a municipalização do saneamento básico.

O princípio constitucional criou uma incerteza legal em relação à titularidade do poder concedente dos serviços de saneamento, questionando se era municipal ou estadual. A incerteza abriu brechas para promoção de mudanças profundas na organização das atividades de saneamento, no sentido da encampação municipal nas cidades de grande porte, por exemplo. As encampações passaram a ocorrer precisamente a partir de 1998, inclusive a liberação de concessões para prestadoras privadas. Por consequência, a perda dos grandes sistemas autofinanciáveis atingiu diretamente a base de sustentação das prestadoras estaduais, cuja área abrangia a quase totalidade dos municípios. Particularmente no RS, as mudanças atingiram as atividades permanentes de construção e exploração dos serviços de água e esgoto da Corsan.

Os efeitos da estagnação das atividades de saneamento prolongaram-se nos anos 90. O FAE, a principal fonte de recursos, foi extinto em 1990. Criou-se uma fonte alternativa, o Fundo do Programa de Investimento em Melhorias Sociais (Fundopimes), que se destinava a financiar projetos de infraestrutura urbana, saneamento, tratamento e distribuição de água, melhorias de sistemas de esgotos, aquisição de hidrômetros, bem como à instalação de equipamentos sociais (postos de saúde, escolas e creches) e de apoio à modernização administrativa dos governos municipais. O Fundopimes reunia recursos do orçamento do Governo do RS e do BIRD, sendo gerido pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Badesul). A aplicação dos recursos ocorria através das dotações para o Programa de Investimentos em Melhorias Sociais (Pimes). As condições dos financiamentos estabeleciam que os projetos aprovados tivessem a cobertura de crédito de 75% com os recursos do Pimes, e os 25,0% restantes seriam financiados com recursos próprios da prestadora ou do orçamento do Governo Municipal. Por sua vez, no plano nacional, além do papel da CEF no financiamento do setor a partir de 1992, foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), vinculada ao Ministério da Ação Social, com a missão de atuar no saneamento básico. Portanto, o financiamento do saneamento tinha as seguintes fontes: FGTS/CEF, FAT/BNDES, BIRD, orçamentos da União, dos estados e dos municípios, e recursos próprios das prestadoras.

A nova forma de financiamento, entretanto, logrou repassar modestos recursos para o saneamento básico. No caso da Corsan, os recursos de terceiros sempre foram mais expressivos, especialmente nos anos de 1993 e 1994, quando representaram 62,8% e 55,0% respectivamente (RS. Governador, 1995, p. 322).

A universalização do abastecimento de água tratada foi elencada como prioridade da política de saneamento do Governo do RS, cuja titularidade e atribuição dos serviços cabiam aos governos municipais, embora contasse com as ações das secretarias estaduais, com as atividades permanentes da Corsan, com as ações do Ministério da Ação Social, através da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), e do Ministério da Saúde, através da Funasa. Observa-se que, nessa abordagem, foi pesquisado o papel do Governo do RS, através da SOPS e da Corsan. No caso da Corsan, suas atividades permanentes visavam à universalização dos serviços para garantir a disponibilidade e a continuidade no abastecimento de água, a construção dos sistemas de esgoto, a preservação dos mananciais de água, a participação ativa nos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas e a participação no Sistema Integrado de Tratamento de Efluentes Líquidos (SITEL).

A política de saneamento do Governo do RS entre os anos de 1991 e 1994 pode ser sintetizada nas seguintes diretrizes estabelecidas: atender à população urbana com serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; buscar o equilíbrio entre as disponibilidades e as necessidades de uso dos recursos hídricos; promover e equacionar as questões relativas a resíduos sólidos e a drenagem urbana; implementar o Programa de Açudes e Poços (PAP), que beneficia as comunidades rurais.

Essas diretrizes gerais orientaram as ações da SOPS e da prestadora Corsan, bem como dos governos municipais que operam os serviços em parceria. Um dos instrumentos utilizados foi o estabelecimento do Contrato de Gestão entre o Governo do Estado, através da Secretaria de Coordenação, Planejamento e Gestão, e a Corsan, estabelecendo metas e compromissos entre as partes.

Dentre as principais metas definidas destacam-se: abastecer com água 92% da população urbana das localidades onde opera; ampliar a rede de distribuição de água em 3.000km; instalar 750.000 hidrômetros para aumentar a micromedição nos acessos de usuários; dotar as pequenas comunidades do interior do Estado, ainda não abastecidas pela Corsan, de água potável através da perfuração de 1.200 poços

tubulares profundos; proporcionar a 800 pequenas comunidades rurais um sistema de abastecimento prático e simples; atender com serviços de esgoto a 50,0% das cidades mais populosas; preservar os mananciais aquíferos utilizados no abastecimento público; reduzir as perdas de água nas redes de distribuição; implantar o Programa de Qualidade Total.

Em contrapartida, o Governo do RS se comprometeu a: instituir uma política estadual de saneamento básico e de recursos hídricos; prover recursos para investimentos; assumir o financiamento dos empreendimentos de caráter social; realizar obras de proteção dos recursos hídricos; converter a dívida da Corsan junto ao FAE em aumento de capital.

Essas metas e compromissos do Contrato de Gestão configuram o conteúdo ambicioso da política de saneamento definida, estabelecida como uma resposta e uma solução à forte pressão exercida pelo inchaço das cidades e pela inexorabilidade da construção e ampliação da capacidade dos sistemas de abastecimento de água e de esgoto, especialmente nas grandes cidades. Também se destaca proposta para enfrentar as dificuldades financeiras da Corsan, que sofreu contingenciamento do crédito, pelo pesado ônus das dívidas e pela Companhia ter a responsabilidade social do Governo do RS pela construção da infraestrutura de abastecimento de água nos novos municípios que então se multiplicaram.

A seguir, registram-se alguns resultados e impactos da política de saneamento realizada até 1994. Por exemplo, em relação à meta de atendimento de 92% da população urbana com água tratada, a Corsan garantiu o atendimento de 96% aproximadamente (RS. Governador, 1995, p. 447). Os investimentos priorizaram a execução de obras de ampliação dos sistemas existentes para aumento da capacidade de produção de água (captação, adução e tratamento) e de distribuição (reservação e redes de distribuição). Entre os anos de 1991 e 1994, os investimentos no abastecimento de água foram reduzidos significativamente, bem como caíram as parcas inversões em esgoto (Tabela 1 e Gráfico 1). A maior queda ocorreu nas obras de produção de água e, nos dois últimos anos, foi priorizada a ampliação da rede de distribuição.

Entretanto, algumas metas do Contrato de Gestão não foram cumpridas, como, por exemplo, a construção da rede distribuição de água foi atendida em 50,0% apenas, e a meta de instalação de hidrômetros aumentou só 41,0%, embora fossem destinados mais recursos para melhorias na infraestrutura de água, como ações de conserto de vazamentos, aumento do

consumo micromedido, maior controle do consumo pelo cadastramento dos usuários nos 35 maiores municípios, automatização das estações de recalque de água, racionalização do consumo de energia elétrica, etc.

A meta de atendimento de 50,0% das cidades mais populosas com serviços de esgoto urbano não foi cumprida e ateve-se à manutenção dos sistemas existentes em 20 cidades. Os tímidos resultados, segundo os argumentos dos gestores, resultaram da definição de metas ambiciosas e pouco realistas e da falta de dotação orçamentária dos três entes governamentais, indispensável para cobrir os altos custos das obras de construção dos sistemas de esgoto.

Cabe destacar, ainda, que os novos municípios criados potencializassem a demanda por infraestrutura de água no período, porque essas municipalidades recém-emancipadas não teriam condições técnicas e financeiras para construir os sistemas municipais. No período, 51 novos municípios ou localidades foram beneficiadas. No atendimento das demandas sociais, somaram-se ainda as inúmeras obras de perfuração de poços profundos, com recursos do PAP, para reforço do abastecimento de várias localidades pequenas e comunidades rurais.

Por último, registram-se os resultados das ações do Governo do RS compromissados no Contrato de Gestão e relacionados à política de saneamento básico: a dívida da Corsan junto ao FAE foi convertida em aumento de capital da prestadora no exercício de 1996; a Companhia assumiu o financiamento dos empreendimentos de caráter social e empreendeu iniciativas para proteção dos recursos hídricos. Porém, o compromisso de prover aporte orçamentário de recursos para investimentos em saneamento básico não foi cumprido.

Uma medida importante foi à adoção da tarifa-consumo (tarifa social), para beneficiar os usuários de baixa renda. Ela representava a cobrança de uma tarifa básica de água considerada mais justa, para beneficiar os pequenos consumidores. Porém, a tarifa social foi implantada apenas em alguns municípios até o ano de 1995 (RS. Governador, 1995, p. 447). Além disso, foram isentos da tarifa de água, nos municípios atendidos pela Corsan, os domicílios classificados como de baixa renda, tendo até 40m³ de água disponível e, no máximo, cinco pontos de saída de água, cuja população beneficiada foi estimada em mais de 200 mil (RS. Governador, 1995, p. 448).

Em relação à evolução do valor das tarifas, destacam-se dois fatos relevantes. Um relaciona-se à evolução crescente do valor real desde meados dos

anos 80, constituindo-se numa fonte de recursos próprios de suma importância. Os dados das tarifas cresceram até 1992 (Tabela 2), considerando-se a tarifa de consumo mínimo por categoria (residencial A = 10m³ de água, residencial B = 15m³, comercial = 20m³ e industrial = 30m³). Outro fato, já destacado acima, foi a introdução da tarifa-consumo para cada categoria a partir de novembro de 1992. O novo sistema definia uma tarifa de serviço básico para ligações sem hidrômetros e uma tarifa de serviço básico mais preço básico das ligações com hidrômetros. Essa medida reduziu a tarifa média em todas as categorias, mas beneficiou os usuários residenciais A e B principalmente, por representarem 20,0% e 60,0% dos usuários da Corsan respectivamente (Gráfico 2).

O gerenciamento dos efluentes industriais pelo Sistel, da Corsan, tem merecido atenção especial desde a sua implantação¹, porque a localização do Pólo Petroquímico está à montante das duas principais bacias hidrográficas da Região Metropolitana de Porto Alegre: Jacuí e Guaíba. Vinculadas ao SITES, desenvolviam-se as atividades do Sistema Centralizado de Controle de Resíduos Sólidos (Sicecors), a cargo da Companhia Petroquímica do Sul, o qual foi assumido pela Corsan em julho de 1990. A nova função implicou gerenciar ações importantes na reciclagem, reaproveitamento e redução na geração dos resíduos sólidos industriais no período considerado.

Em suma, nesse item, fez-se um retrospecto sucinto dos principais traços das políticas nacional e estadual de saneamento básico que vigorou entre o final dos anos 80 e meados dos anos 90. Um dos pontos destacados foi a perda de prioridade do setor na política governamental, principalmente pela desmontagem da forma de financiamento de longo prazo, especialmente dos recursos do orçamento fiscal e dos fundos oficiais (FGTS e FAT). Em consequência, as prestadoras enfrentaram crise financeira e reduziu-se o patamar de investimentos, sendo este o caso da Corsan, agravada pelo maior ônus da rolagem das dívidas e pelo aumento da inadimplência dos usuários.

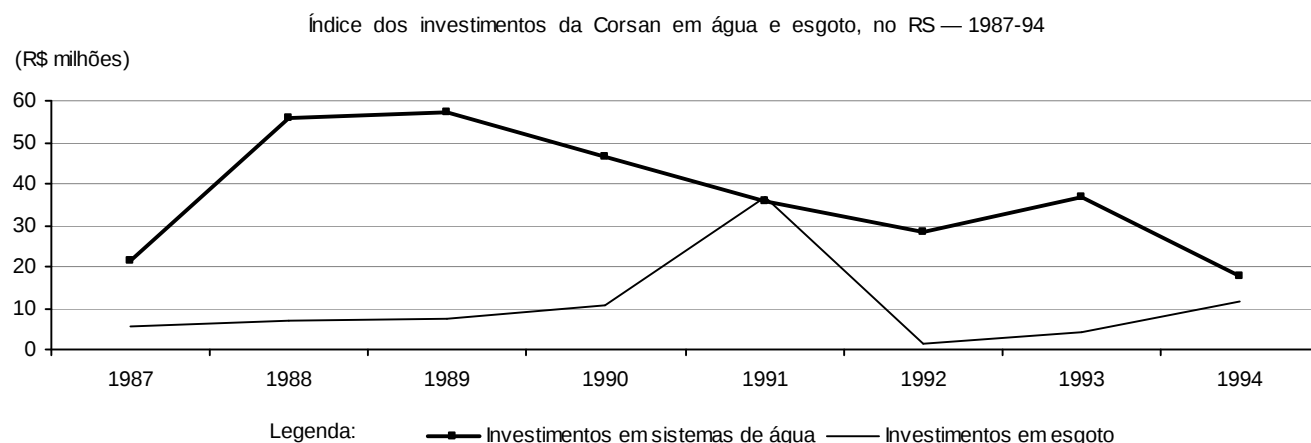
A crise e o contingenciamento levaram a Corsan a priorizar as obras, por excelência, de abastecimento de água, resultando no acréscimo considerável da capacidade de produção e distribuição e na extensão dos serviços para os núcleos populacionais de distritos e vilas, através da perfuração de um sem número de poços artesianos, e de sistemas simples de captação.

¹ O Sistema de Tratamento dos Efluentes Líquidos do Pólo Petroquímico do Sul (Sistel) foi construído entre 1981 e 1983, quando iniciou suas operações.

Importante mencionar, também, ações para melhorias nos índices de perdas de água na distribuição, nos índices de micromedição do consumo, no sistema de cobrança, na modernização das máquinas e equipamentos, para reduzir o consumo de energia elétrica e de insumos, etc. A infraestrutura de esgotamento

sanitário obteve resultados modestos, como a manutenção dos sistemas existentes e a continuidade das obras no sistema da cidade de Canoas.

Gráfico 1



FONTE: Tabela 1.

Tabela 1

Investimentos da Corsan em infraestrutura de água e esgoto, no RS — 1987-94

(R\$ 1 000)

ANOS	ABASTECIMENTO DE ÁGUA				SISTEMAS DE ESGOTO		TOTAL		PARTICIPAÇÃO %	
	Produção	Distribuição	Total Água	Índice	Esgoto	Índice	Água e Esgoto	Índice	Água	Esgoto
1987	6 975	14 241	21 216	71,76	5 707	42,43	26 923	62,59	78,80	21,20
1988	25 370	30 661	56 031	189,52	7 011	52,12	63 042	146,56	88,88	11,12
1989	19 721	37 284	57 005	192,82	7 263	54,00	64 268	149,41	88,70	11,30
1990	20 499	25 806	46 305	156,63	10 547	78,41	56 852	132,17	81,45	18,55
1991	16 343	19 264	35 607	120,44	36 969	274,85	72 576	168,72	49,06	50,94
1992	15 005	13 353	28 358	95,92	1 256	9,34	29 614	68,85	95,76	4,24
1993	6 109	30 643	36 752	124,31	3 962	29,46	40 714	94,65	90,27	9,73
1994	1 430	16 109	17 539	59,33	11 615	86,35	29 154	67,78	60,16	39,84
Média 1991-94	9 722	19 842	29 564	100,00	13 451	100,00	43 015	100,00	-	-

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado — 1987/2006.** Porto Alegre, s. d.

NOTA: Valores corrigidos pelo IGP-DI, média anual.

Tabela 2

Evolução das tarifas mínimas de água cobradas pela Corsan no RS — 1987-94

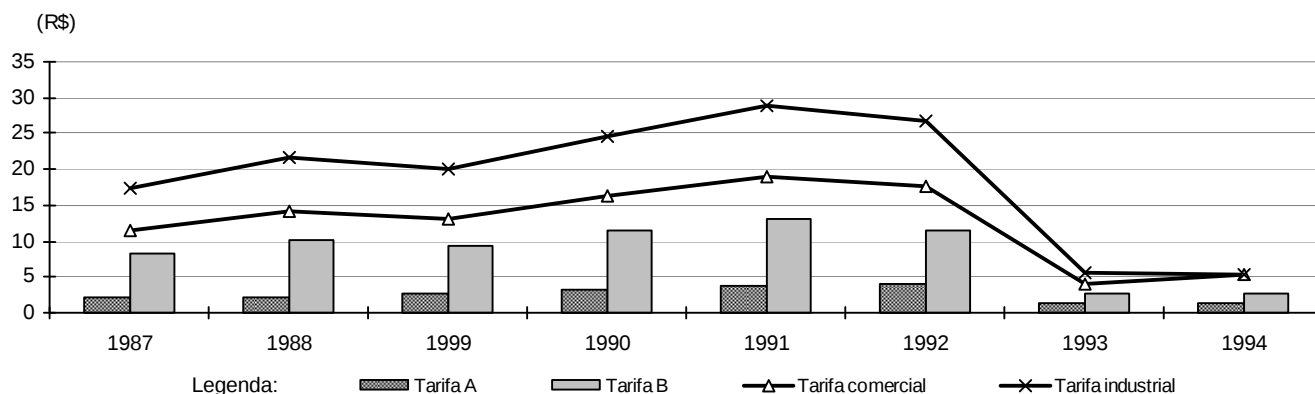
ANOS	A	B	COMERCIAL	INDUSTRIAL	PÚBLICA
1987	2,17	8,17	11,49	17,43	9,27
1988	2,17	10,09	14,26	21,63	11,38
1999	2,54	9,33	13,19	20,05	10,51
1990	3,16	11,50	16,18	24,66	12,90
1991	3,76	13,22	18,89	28,96	14,70
1992	4,11	11,62	17,52	26,73	13,02
1993	1,38	2,77	4,14	5,53	5,53
1994	1,36	2,71	5,40	5,40	5,40

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado — 1987/2006**. Porto Alegre, s. d. p. 316.

NOTA: Valores corrigidos pelo IGP-DI, média anual.

Gráfico 2

Evolução das tarifas médias de água cobradas pela Corsan no RS — 1987-94



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tabela 2.

3 A política de saneamento básico entre 1995 e 1998

3.1 A orientação política mais liberal

A reforma do Estado do RS ocorreu entre 1995 e 1998, envolvendo uma mudança administrativa e patrimonial, conforme estabeleceu a Lei estadual nº 10.607, de 28.12.1995. As diretrizes da reforma

Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 83-102, 2011

constavam no Programa de Reforma do Estado, que tinha como eixo central reduzir a estrutura do Estado, através da extinção de órgãos, demissão incentivada de funcionários e reduzir a participação na economia, através da privatização das empresas públicas, promoção de concessões de estradas e de terminais portuários para a exploração pelo setor privado, extinção de instituições financeiras estaduais, venda de patrimônio imobiliário e mobiliário e terceirização de serviços públicos, como os vinculados ao Departamento de Trânsito do Estado do RS (Detran/RS), etc. A Lei explicitava a orientação da política hegemônica

liberal para o desenvolvimento econômico do RS compartilhado com a participação da iniciativa privada, propalando como única alternativa para fazer frente à crise fiscal. As áreas listadas como prioritárias foram as de energia elétrica, saneamento básico, telecomunicações, transportes, instituições financeiras e a terceirização de serviços públicos. O fator decisivo da orientação mais liberal foi o apoio de uma forte coalizão político-parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado, que articulou as forças políticas para a tramitação rápida dos projetos reformistas.

Dentre os principais argumentos dessa coalizão, seus agentes propalavam os desmandos dos governos anteriores do RS, a incapacidade de definir prioridades, a falta de estratégias e de recursos para fazer frente aos desafios do desenvolvimento, especialmente as dificuldades financeiras das estatais, que perderam capacidade de investimento, além de classificar esses governos como fracos e ineficientes.

Portanto, a prioridade da política governamental elencou a reforma do Estado como um estigma modernizador, conservador e ideológico de ser o “único caminho” para retomar o desenvolvimento do RS. As privatizações das empresas públicas, por um lado, gerariam recursos necessários, que, somados ao aumento da arrecadação fiscal, engordariam o caixa do Tesouro e saneariam a crise fiscal. Por outro lado, a recuperação das finanças possibilitaria ao Governo do RS definir prioridades, retomar os investimentos públicos, incentivar a atração de novos investimentos privados, prestar melhores serviços públicos, etc.

Primordialmente, as reformas buscavam o equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas através da orientação e coordenação executiva, denominada de “Governar o Governo”, que seria sustentado pela reforma patrimonial, pela modernização e racionalização da administração pública. Assim, as mudanças institucionais promoveram a reforma patrimonial nas áreas de energia elétrica, telecomunicações, transportes, saneamento, patrimônio mobiliário e imobiliário e a racionalização administrativa para sustentar o equilíbrio das contas públicas. As demais iniciativas elencavam medidas para a atração de novos investimentos privados para o RS, especialmente de indústrias; a procura de parceiros na iniciativa privada para provimento e expansão dos serviços públicos; e a redução e a superação das desigualdades sociais existentes na sociedade gaúcha (RS. Governador, 1998, p. 27).

O texto, transcrito abaixo, da Carta de Intenções entregue ao Banco Interamericano de Desenvolvi-

mento (BID) é basilar para bem expressar os compromissos do Governo do RS.

Os objetivos gerais orientadores do Programa de Reforma do Estado podem ser apresentados nos termos seguintes: recuperação do equilíbrio fiscal e financeiro do setor público, modernização e qualificação do setor público, privatização e descentralização de parte importante dos serviços públicos de infraestrutura e, conseqüentemente, a retomada dos investimentos, de modo a propiciar o aumento global da eficiência da economia gaúcha (RS. Governador, 1996).

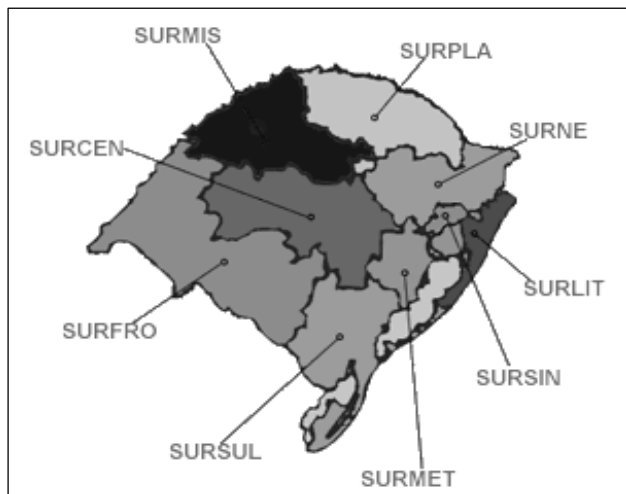
Conforme citação, a reforma patrimonial pelas privatizações e pelas concessões de serviços públicos, vale repetir os argumentos, foi priorizada para acelerar o processo de “modernização gerencial”, para ampliar e qualificar os serviços públicos, para recuperar a capacidade de investimento em infraestrutura econômica e, assim, sanear o desequilíbrio das contas públicas.

Em relação à infraestrutura de saneamento básico, o Programa de Reforma do Estado atingiu as atividades permanentes da Corsan através de duas maneiras distintas. Primeiramente, foram executadas mudanças na estruturação da governança interna da Corsan, para ajustá-la e enquadrá-la no Programa, a fim de privatizá-la posteriormente. Para isso, foram adotadas as seguintes medidas: reduziu-se o quadro de pessoal, promoveu-se a realocação de pessoal nas unidades, dividiu-se a área de abrangência da prestadora em nove superintendências regionais para serem privatizadas posteriormente. A Figura 1 ilustra a localização geográfica das nove superintendências regionais: Região Sul, Região Litoral Norte, Região Metropolitana, Região Nordeste, Região Planalto Médio, Região das Missões, Região Fronteira Oeste, Região Central, Região Sinos. As sedes das regionais foram localizadas nas cidades de Rio Grande, Osório, Canoas, Bento Gonçalves, Passo Fundo, Santo Ângelo, Rosário do Sul, Santa Maria e Canoas respectivamente.²

² No ano de 1997, foi publicado edital para a contratação de serviços de avaliação econômico-financeira e modelagem para alienar 49,0% das ações da Corsan. Porém, o edital foi suspenso por força de liminar em janeiro de 1998. Em maio de 1998, o Tribunal de Justiça do Estado autorizou o prosseguimento do processo e, em julho, foram abertas as propostas para seleção do consórcio dentre os três habilitados seguintes: Deutsche Bank S/A, Deloitte Touche Tomatsu e Capitaltec S/A; Consultoria Econômica e Consórcio Farroupilha. Este último foi o escolhido, sendo formado pelo Baribas do Brasil, Banco Fator, Wold e Associados, Jaakko Pyry Engenharia e Trevisan Auditores (RS. Governo do Estado, 1999, p.205). Também foi encaminhada a privatização da Companhia de Indústria Eletro-Químicas (Ciel), empresa filiada à Corsan,

Figura 1

Superintendências regionais da Corsan que abrigam as unidades de saneamento básico no RS — 1997



FONTE: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. Disponível em: <http://www.corsan.com.br/empresa/regioes.htm>. Acesso em: mar. 2007.

Obviamente, as privatizações na área de saneamento básico foram inexpressivas e desproporcionais à expectativa da coalizão hegemônica das forças mais liberais dominantes na política nacional. A privatização fracassou por razões como a precariedade do arcabouço legal existente e a derrota política do projeto do novo arcabouço setorial em 2001, pelas incertezas jurídicas quanto ao titular do poder de concessão dos serviços, enfim, pela falta de apoio político.

No caso da Corsan, a reforma privatista também não logrou mudanças radicais, embora alguns governos municipais impusessem resistências à renovação das concessões dos serviços à Companhia estadual. Nesse contexto, quatro municípios romperam ou não renovaram o contrato de concessão com a Corsan, retomaram o controle dos serviços e passaram a prestá-los diretamente: Novo Hamburgo, Bagé, Caxias do Sul e São Leopoldo. No caso de Novo Hamburgo, as redes de abastecimento de água e todos os bens, equipamentos e instalações e o acervo vinculado e necessário aos serviços foram entregues ao Governo Municipal em 03.12.98. A perda dessa

concessão dos serviços representou ter menos 66.386 economias no cadastro de consumidores da Companhia. No caso da cidade de Bagé, foi entregue o sistema de produção de água (captação, adução, tratamento e reservação) em 29.12.98, e, em regime de comodato, os bens, equipamentos e instalações, visto que o Governo municipal já operava o sistema de distribuição de água.

Notadamente, a política de saneamento básico estadual durante o período foi fortemente influenciada pela política mais liberal, inclusive para obter maiores ganhos de eficiência operacional, decisivos para a atração de agentes privados, que foram os seguintes:

- a) aumento do número de hidrômetros instalados: compra e instalação de novos hidrômetros, redução da idade média de uso dos medidores, recuperação dos aparelhos medidores, operações especiais na Região Metropolitana de Porto Alegre, chamada “Operação 100,0% legal”, que realizou o recadastramento de usuários, aumento do consumo medido pela instalação de novos hidrômetros, combate às fraudes na medição, regularização das ligações de água nas áreas urbanas invadidas (Corsan 1997, s.d., p. 7);
- b) cadastramento e controle dos grandes consumidores: avaliação da sazonalidade do consumo, controle da medição, manutenção e aferição dos medidores e monitoria da destinação da água concedida. O consumo desse grupo representava 17,0% do volume de água medido e 17,0% do faturamento total mensal (Corsan 1997, s.d., p. 10);
- c) redução do número de isenções e reduções de tarifas concedidas e a redução do tempo decorrido entre a conferência do consumo e o pagamento das contas;
- d) redução da inadimplência através de negociação com as prefeituras, racionalização dos avisos de débitos, parcelamento de dívidas, integração do Cadastro Informativo (Cadin), que impede a liberação de recursos do Governo do RS e de bancos oficiais para devedores;
- e) reajustes periódicos e definição de tarifas justas;
- f) implantação de processos automatizados nos sistemas de abastecimento, que permitem qualificar as informações e o controle da rede nos municípios, através de terminais de microcomputador;

produtora de sulfato de alumínio para uso no tratamento de água. Foi definido lançamento de edital de venda em 1998, bem como se procedeu a transferência à iniciativa privada por concessão ou arrendamento do Sistema Integrado de Tratamento de Efluentes Líquidos (SITEL), unidade vinculada à Corsan, que trata dos efluentes líquidos do Pólo Petroquímico.

- g) desenvolvimento de ações de controle, conservação e racionalização de energia elétrica nos equipamentos, introdução de inovações para redução de custos expressivos no abastecimento de água; substituição de hidrômetros com mais de 10 anos para reduzir as perdas no faturamento de água produzida.

Cabe citar, ainda, as iniciativas governamentais para preservação dos mananciais hídricos, porque é uma questão organicamente relacionada às atividades de saneamento básico, como a preservação de fontes de captação de água, prevenção de focos de insalubridade ambiental, etc. Os mananciais sucumbem à degradação permanente causada pelas crescentes cargas poluidoras do esgoto sem tratamento despejados diretamente pelos sistemas urbanos de todas as cidades do RS e pelos despejos de águas residuais e cloacais originadas na produção industrial e agrícola. A degradação dos mananciais hídricos encarece os custos de captação e de tratamento da água para abastecimento, suscitando preocupações dos gestores com a preservação e a recuperação de mananciais hídricos e do meio ambiente. Esse papel de conscientização tornou-se mais efetivo na política da Corsan a partir do respaldo da Lei nº 10.350, de 30.12.94, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, e da Lei nº 9.433, de 08.01.97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Os agentes da prestadora estadual atuam diretamente junto à Comissão Consultiva do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande de Sul (CRHRS), integrando grupos de trabalho para criação de área de preservação ambiental, estações ecológicas e regulação de vazão na Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí, bem como junto aos conselhos deliberativos dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas do Rio dos Sinos, do rio Gravataí, do rio Santa Maria e de outros.

É importante citar, ainda, a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs), pela Lei estadual nº 10.931, de 09.01.1997. Uma das atribuições da Agência, além de regular e fiscalizar diversos serviços públicos delegados, é o controle das tarifas de saneamento básico que antes se sujeitava à regulação indireta da SOPS.

3.2 A política de saneamento básico

A política de saneamento básico envolve um conjunto de atividades executadas pelos governos municipais, pela SOPS, pela Corsan e pelas ações do Ministério da Saúde, através da Funasa. Entretanto, pesquisou-se aqui a política de saneamento realizada pelo Governo do RS, considerando os programas, projetos, ações e as atividades permanentes da Corsan (Quadro 1).

O Projeto Pró-Guaíba foi o principal empreendimento do Governo do RS na área para promover a recuperação ambiental e o gerenciamento da Região Hidrográfica do Guaíba, integrado por nove bacias: Vacacaí/Vacacaí-Mirim, Pardo, Lago Guaíba, Alto Jacuí, Baixo Jacuí, Taquari-Antas, Caí, Sinos e Gravataí. O Projeto era composto por 17 ações principais, entre as quais, fortalecimento institucional, educação e conservação ambiental, monitoramento da qualidade e quantidade da água, ar e manejo do solo, planejamento de médio prazo e execução de obras de infraestrutura de saneamento básico. Na revisão do Programa, foram incorporadas ações relativas ao Plano Diretor, às unidades de conservação, à agricultura orgânica no componente de manejo do solo, ao controle de agrotóxicos, à promoção do reflorestamento ambiental, mediante a participação de associações de pequenos produtores rurais (RS. Governador, 1997) — Tabela 3.

O montante investido nas obras de saneamento básico remontou US\$ 220,5 milhões, com o aporte de um empréstimo de US\$ 132,3 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e mais a contrapartida do Governo do RS, de US\$ 88,2 milhões. A aplicação dos recursos do Projeto Pró-Guaíba reverteu em obras de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na cidade de Gravataí, Cachoeirinha e Porto Alegre, bem como em obras de melhorias nos parques Zoológico, no Delta do Jacuí, Itapuã, Jardim Botânico e na Serra Geral. Uma atividade importante foi a de cadastrar as fontes poluidoras da bacia e de organizar uma rede de monitoramento da poluição ambiental e das bacias hidrográficas.

O Pimes foi criado pelo Decreto nº 32.554, de maio de 1987, e iniciado em 1990, visando atender as populações mais carentes de infraestrutura urbana e social nos municípios. Criou-se um fundo conhecido por Fundopimes, cujos recursos poderiam financiar também obras de saneamento básico, como as melhorias nos sistemas de abastecimento de água na

cidade de Santa Cruz do Sul, de Alvorada e de Viamão, além de diversas pequenas obras nos municípios.

Quadro 1

Principais ações da política de saneamento básico do Governo do RS — 1995-98

AÇÕES
- Universalização do abastecimento de água para a população urbana; - ampliação da capacidade de atendimento dos sistemas de esgotamento sanitário; - Projeto Pró-Guaíba; - Programa Integrado de Melhoria Social (Pimes); - Projeto Saneamento (Pró-Saneamento); - Programa de Conclusão de Obras (Pró-Conclusão); - Programa de Açudes e Poços (PAP); - Plano Estadual de Saneamento para Pequenas Comunidades; - Programa Ação Social em Saneamento (PASS); - Programa a Cargo do Estado e dos Municípios; - criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs); - atividades permanentes da Corsan; - reestruturação da Corsan em nove superintendências regionais, reorganizando a estatal para privatizá-la; - priorização de investimentos na infraestrutura de abastecimento de água; - aumento do número de hidrômetros instalados; - promoção do cadastramento dos grandes usuários para aumentar o controle do consumo de água; - redução do número de isenções e reduções de tarifas de água concedidas; - redução da grande inadimplência das prefeituras municipais com as contas de água; - implantação de política tarifária: reajustar periodicamente e definir tarifas justas; - implantação de processos automatizados nos sistemas de abastecimento; - adoção de medidas para controle e substituição de equipamentos para obter maior conservação e racionalização do consumo de energia elétrica; - aplicação da tarifa social para usuários de baixa renda; - promoção de campanhas para proteção dos mananciais hídricos e do meio ambiente.

O Projeto Saneamento (Pró-Saneamento) estabelecia apoio a obras de abastecimento de água para atender às crescentes demandas sociais e ampliar a rede de coleta e tratamento de esgotos através de empréstimos captados junto à CEF (Tabela 3).

O Programa de Conclusão de Obras (Pró-Conclusão) destinava-se a financiar melhorias nos sistemas de abastecimento de água e concluir obras já iniciadas e não acabadas (Tabela 3).

O PAP apoiava as comunidades rurais mais afastadas dos centros urbanos na construção de

sistemas práticos e simples de abastecimento de água, destacando a perfuração de poços tubulares profundos, análises da qualidade da água distribuída, montagem de sistemas de distribuição, reservatório e rede. Por exemplo, em 1997 e 1998, foram perfurados 521 e 1.398 poços respectivamente (RS. Governador, 1998).

O Plano Estadual de Saneamento para Pequenas Comunidades destinou-se a financiar sistemas simplificados de abastecimento de água, especialmente nos pequenos municípios criados, e a ações de saneamento em zonas rurais.

O Programa Ação Social em Saneamento (PASS) destinava recursos aos municípios que integravam o Programa Comunidade Solidária do Governo Federal. Os recursos não onerosos provinham do Orçamento Geral da União e destinavam-se para serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta e destinação de resíduos sólidos (Tabela 3).

O Programa a Cargo do Estado e Municípios financiava a contratação de obras de infraestrutura urbana nos municípios, como pavimentação de ruas e outras obras de caráter social, com recursos do Fundurbano. Compunha-se do percentual de 5,0% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) que deveria financiar obras de pequeno vulto, mas que tivessem grande abrangência de beneficiados com as redes de água, de esgoto, de eletrificação, de drenagem, bem como a construção de creches, de ginásios de esportes, de prédios para serviços de segurança pública, de postos de saúde, de hospitais e de habitação popular. O uso dos recursos do Fundurbano exigia a contrapartida de aporte de recursos do município de, no mínimo, 30,0% do montante do valor das obras.

Por último, destaca-se um instrumento de suma importância da política estadual que foi a tarifa social de água que beneficiou usuários das classes de renda mais baixa. Implantou-se a “tarifa-consumo” nas ligações de água que possuíam medidor, cobrando-se o consumo efetivo de água mensal, aplicando os seguintes critérios: nas categorias de consumidores residenciais e comerciais, cobrava-se uma tarifa até o 20m³ consumido; e, a partir do 21m³ incremental no consumo medido, aplicava-se uma função exponencial no preço do m³. No caso das ligações sem micromedidores, cobrava-se tarifa sobre um consumo estimado equivalente a 10m³. A tarifa social consolidou-se no sistema de tarifação aplicado pela Corsan e pelas prestadoras municipais, pois ela beneficia a massa da população de baixa renda.

Tabela 3

Fontes dos recursos e montante de investimentos da Corsan no RS — 1997 e 1998

PROGRAMAS	1997		1998	
	Valor (R\$ milhões)	%	Valor (R\$ milhões)	%
Pró-Saneamento (Caixa Econômica Federal)	55,55	37,23	18,65	13,83
Pró-Conclusão	-	-	6,03	4,47
PRONURB	-	-	2,02	1,50
PASS (Orçamento da União)	-	-	1,08	0,80
Fundopimes	6,64	4,45	26,20	19,43
Pró-Guaíba (BID)	40,82	27,36	37,21	27,60
Recursos próprios	46,17	30,96	43,64	32,37
TOTAL	149,18	100,00	134,83	100,00

FONTES: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de encerramento de exercício:** 1997 a 2000. Porto Alegre, s. d. (Relatório 1997, p. 3; Relatório 1998, p. 4).

NOTA: Valores nominais.

4 A política de saneamento básico entre 1999 e 2002

4.1 Os impactos do contingenciamento de crédito

A política de saneamento básico entre os anos de 1999 e 2002 formou-se pelos programas, projetos, ações e pelos instrumentos dos três entes federados, embora, neste item, investigem-se somente as iniciativas da SOPS e as atividades permanentes da Corsan. O setor enfrentava incertezas jurídicas quanto ao titular das concessões e o contingenciamento de recursos oficiais dos fundos FGTS e FAT para financiamento de médio e longo prazos. Os governos municipais lograram, nesse tempo, aglutinar maior articulação política nos planos nacional e estadual e aumentaram a pressão por demanda de mais infraestrutura, por melhor qualidade dos serviços e por tarifas adequadas. Entretanto, esses fatores motivaram poucos governos municipais a tomarem iniciativas de municipalização dos serviços de saneamento e a concedê-los aos agentes privados.

Os reflexos da orientação mais liberal da política nacional foram mantidos, e o rebatimento no RS não foi distinto do ocorrido nos demais estados, pois a Corsan se manteve como empresa pública estadual, e poucos municípios retomaram as concessões. Porém, a organização das atividades no RS distinguiu-se dos

demais por ter, exclusivamente, prestadoras públicas e pela municipalização dos serviços em Porto Alegre, que é a capital e a maior cidade, além de outras grandes cidades, como Caxias do Sul, São Leopoldo e Pelotas. Entretanto, a orientação mais liberal da política nacional influenciou profundamente a política estadual e o desenvolvimento das atividades de saneamento básico, particularmente no RS, porque o contingenciamento do crédito do FGTS e do FAT e as restrições da legislação bancária determinaram o nível insuficiente de investimentos da Corsan nesse período de Governo do RS. Além disso, os termos da renegociação da dívida imobiliária estadual no ano de 1998 impuseram limites de endividamento ao Governo do RS, o que afetou, radicalmente, a forma de financiamento dos planos de investimentos da Corsan. Nessa situação, sem crédito, a prestadora definiu uma estratégia arrojada de ajuste operacional e comercial e de mobilização dos quadros dirigentes, que resultou em ganhos de eficiência e em resultados positivos, demarcando um fato novo e muito simbólico, que foi a geração de capacidade de autofinanciamento desde então.

A política estadual de saneamento se resume nos programas, nos projetos e nas ações da SOPS destinados à construção e melhoramento dos sistemas, especialmente dos pequenos municípios, e no papel permanente da Corsan, dando cobertura de atendimento para a maioria dos municípios. Entretanto, não se pesquisou o papel das prestadoras municipais que atendem às principais cidades, como Bagé, Caxias do Sul, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre,

Santana do Livramento e São Leopoldo, as quais concentram mais de 30,0% da população urbana do RS, bem como foram excluídos os serviços de atendimento para 2,5% da população urbana residente nos 149 pequenos municípios e, inclusive, as ações de apoio técnico e financeiro prestado pela Funasa, com recursos não onerosos do orçamento da União.

4.2 A política de saneamento básico

Como observado acima, examina-se a política desenvolvida pelo Governo do RS, através da SOPS e das atividades permanentes da Corsan. Um dos principais instrumentos da política é, sem dúvida, a forma de financiamento dos programas e projetos por tratar-se de investimentos de longa maturação para ter arrancada operacional e, por isso, eles dependem de financiamento de longo prazo. No período de governo analisado, a Corsan contou com exíguos empréstimos de longo prazo dos fundos oficiais — FGTS e FAT — e com poucos recursos orçamentários do Governo do RS, tendo que financiar-se basicamente com recursos próprios (Tabela 4 e Gráfico 3).

Os recursos de terceiros aplicados representavam saldos de contratos de anos anteriores, que foram liberados. Na verdade, o financiamento da política estadual foi dificultado pelo forte contingenciamento do crédito dos fundos oficiais e pelas rigorosas proibições das normas bancárias para utilização de fundos setoriais, como o Fundopimes. No caso da Corsan, a falta de crédito foi mais emblemática porque, apesar do seu desempenho operacional eficiente e eficaz reconhecidos, isso não foi suficiente para remover as restrições para tomada de empréstimos de longo prazo. Essas barreiras tinham duas origens: as impostas pela legislação bancária e as estabelecidas pelos termos da renegociação da dívida do Governo do RS em 1998, que proibiu a tomada de crédito que elevasse o nível de endividamento acordado.³

Assim, as restrições influenciaram a política estadual e, particularmente, determinaram a dinâmica do desempenho da Corsan nesse período de governo do RS. Além disso, cabe observar o fato importante, que foi o agravamento da crise financeira do Governo do RS e suas consequências no aumento do nível de endividamento e que, por suposto, acarretou enqua-

dramento nos termos de renegociação da dívida. Por isso, a tomada de empréstimos pela Corsan foi barrada, reduzindo drasticamente seu nível de investimentos e atrasando a construção da infraestrutura de saneamento no RS.

As principais ações da política estadual de saneamento básico estão relacionadas no Quadro 2.

O PAP foi executado pela SOPS em parceria com a Corsan, focando construir e melhorar os sistemas de abastecimento de água, como a perfuração de poços artesianos tubulares profundos e a construção de redes de distribuição. As ações priorizavam sistemas simplificados para atendimento de pequenas comunidades mais distantes dos centros urbanos, bem como para ampliação e/ou substituição das redes de distribuição de água e de esgoto obsoletos. O Programa era bem aceito pelas comunidades, tendo sido mantido por vários períodos de governo.

O Fundurbano teve por objetivo financiar os municípios nas áreas de infraestrutura, bem-estar social, saúde e segurança pública nas zonas urbanas e nas pequenas comunidades rurais, inclusive apoiava projetos de infraestrutura de abastecimento de água e esgoto. O Fundurbano era formado com recursos do Governo do RS (5,0% do FPE), mais o valor das amortizações dos contratos anteriores.

O Plano de Investimentos da Corsan representou uma peça-chave da política estadual de médio e longo prazos, cujos projetos estavam centrados na operacionalização, manutenção, ampliação e melhoramento dos sistemas de abastecimento de água e de esgoto nos municípios conveniados. Por isso, a expansão da infraestrutura de saneamento no período pautou-se pelos projetos do Plano, que priorizavam inversões nos sistemas de abastecimento de água e poucos projetos de esgoto. Os projetos contemplaram as seguintes cidades: Rio Grande (sistema de esgoto), Santa Cruz do Sul (sistema de água e de esgoto), Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul (sistemas de água integrados), Passo Fundo (sistemas de água e esgoto), Parobé (sistema de água), Rosário do Sul (sistema de esgoto), Bento Gonçalves (sistema de água), Torres (sistema de água), Lajeado (sistema de água).

O Plano contempla, também, projetos importantes destinados a melhorar a qualidade da água distribuída, no processo de tratamento, instalação de laboratórios, implantação de mecanismos de automação de alguns sistemas, como, por exemplo, a instalação de equipamentos de desinfecção nas estações de tratamento de água (ETAs), nos poços e nas fontes de abastecimento, nos sistemas de fluoretação, de cloradores a vácuo, etc. Cita-se, ainda, a substituição do sistema de

³ As prestadoras Sanepar (PR), Casan (SC), Sabesp (SP) e outras não tinham aquelas restrições e puderam tomar empréstimos das fontes oficiais e externas.

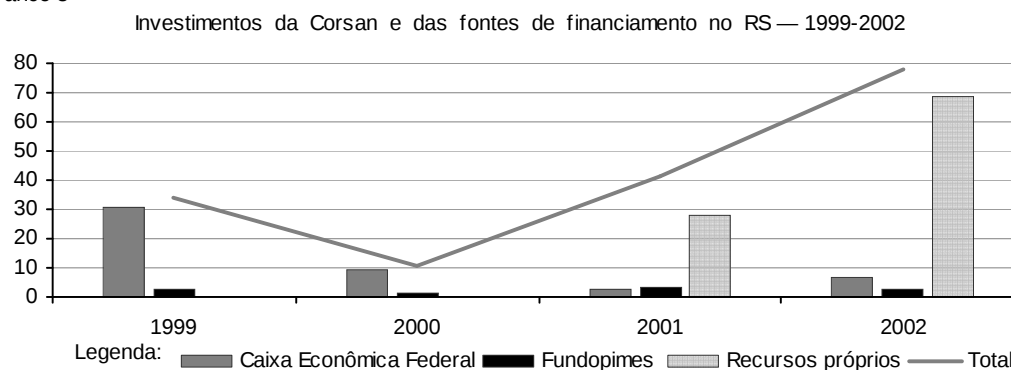
dosagem do sulfato de alumínio granulado pela dosagem na sua fórmula líquida e a instalação de laboratórios de bacteriologia junto às ETAs. Essas melhorias foram implantadas em todos os sistemas de produção de água, capacitando-as para desinfecção de 100,0% da água produzida e da aplicação de flúor em 96,3% dos sistemas; inclusive, no ano de 2001, introduziu-se a rotina de coleta e análise da água distribuída para compor o Índice de Qualidade de Água (IQA), que possibilitou avaliar a qualidade da água tratada nos sistemas operados pela Corsan.

Em relação às medidas adotadas para obter ganhos de eficiência na prestação dos serviços, o Plano projetava ações de controle e de combate das perdas de água nas redes, priorizando os 19 principais sistemas de abastecimento ou cidades, cuja demanda de água representava em torno de 50,0% de todo volume de água produzido e, extensivamente, para os demais sistemas. O Plano previa medidas importantes, como a racionalização no uso de energia elétrica, que é um dos custos mais oneroso dos sistemas de saneamento básico; a colocação de hidrômetros; a restauração dos medidores avariados, a substituição de medidores velhos e a instalação e a substituição de micromedidores; a aferição de equipamentos de medição de vazão de água bruta e tratada; o conserto de vazamentos em estruturas hidráulicas; a ampliação da micromedição nas ligações; a instalação de hidrômetros de grande porte; a automação de poços, de estações elevatórias e reservatórias; a instalação de motores elétricos de alto rendimento em substituição aos existentes; procedimentos comerciais, como o uso de máquinas portáteis de leitura e de emissão de contas; o treinamento e o aparelhamento das equipes de recursos humanos para realização das tarefas citadas.

É importante registrar a política tarifária praticada pela Corsan nesse período de governo, que reduziu a tarifa média cobrada dos usuários por efeito da negativa judicial ao pleito da Corsan para mudar o sistema tarifário e por ter mantido suas tarifas com valores defasados monetariamente até janeiro de 2002. O novo sistema pretendia atualizar o valor defasado das tarifas e eliminar distorções, como, por exemplo, tarifar o consumo medido mínimo sobre 10m³ de água e cobrar uma tarifa incremental sobre o consumo excedente (Corsan, 2002, p. 40). A proposta foi argüida como inconstitucional pelo Ministério Público estadual por conter aumento abusivo de preço; assim, manteve-se a estrutura tarifária vigente (Tabela 5 e Gráfico 4).

Por último, destaca-se a preocupação com a preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente, pois a degradação tem se agravado em razão dos altos índices de poluição urbana e industrial que, por sua vez, acarretam maiores custos nos processos de tratamento da água potável. A preservação ambiental suscitou iniciativas para preservar os mananciais hídricos, atuando junto às entidades estaduais e federais para constituição dos sistemas federais e estaduais de recursos hídricos no processo de enquadramento das águas de bacias hidrográficas estaduais, em programas ambientais, como o Pró-Guaíba, no plano da bacia hidrográfica do rio Gravataí, do Rio dos Sinos e de outros.

Gráfico 3



FONTE: Tabela 4.

Tabela 4

Fonte dos recursos para investimentos da Corsan no RS — 1999-2002

(R\$ milhões)				
FONTES DOS RECURSOS	1999	2000	2001	2002
Caixa Econômica Federal	30,8	9,2	2,4	6,8
Fundopimes	2,9	1,3	3,3	2,7
Pró-Guaíba (BID)	0,2	-	-	-
Debêntures	-	-	7,3	-
Recursos próprios	-	-	28,0	68,4

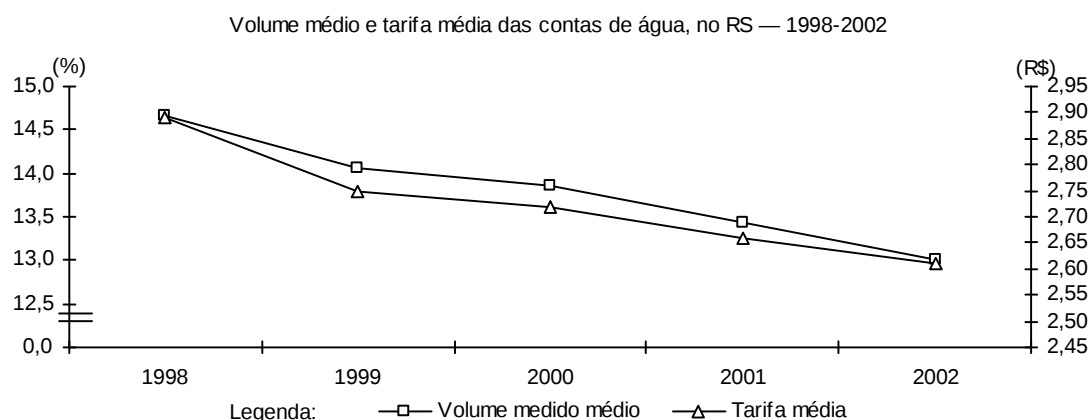
FONTE: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de encerramento de exercício:** 1997 a 2000. Porto Alegre, s. d.
 COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de análise:** 2001 a 2006. Porto Alegre, s. d.

Quadro 2

Principais ações da política de saneamento básico do Governo do RS — 1999-2002

AÇÕES
- Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurbano); - Programa de Açudes e Poços (PAP); - decisão política de manter os serviços públicos de saneamento básico como papel do Estado e preservação da empresa pública Corsan com essa missão; - universalização do abastecimento de água para a população urbana; - ampliação da capacidade de atendimento dos sistemas de esgotamento sanitário; - plano de investimentos da Corsan; - atividades permanentes da Corsan; - aumento da capacidade de autofinanciamento com recursos próprios, para enfrentar o contingenciamento de crédito; - priorização das inversões na infraestrutura de abastecimento de água; - implantação de melhorias nas ETAs, nas fontes e poços para aumentar a qualidade da água; - implantação de procedimento de coleta e análise para calcular o Índice de Qualidade da Água (IQA) em cada sistema de abastecimento municipal, conforme Portaria nº 1496/2000, do Ministério da Saúde; - aumento do parque de hidrômetros instalados para aumentar o controle do consumo de água; - implantação de processos automatizados nos sistemas de abastecimento; - promoção de campanhas para reduzir as perdas físicas de água nas redes de distribuição; - ações de controle, conservação e racionalização do consumo de energia elétrica; - implantação de política tarifária: reduzir as tarifas para cumprir decisão judicial que proibiu os reajustes desde 1999; - aplicação da tarifa social para usuários de baixa renda; - treinamento de pessoal e aparelhamento das equipes de recursos humanos; - campanhas para a preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente.

Gráfico 4



FONTE: Tabela 5.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. Relatório de análise: 2001 a 2006. Porto Alegre, s. d. p. 57.

Tabela 5

Tarifas médias, por categoria de usuários, cobradas pela Corsan no RS — 1998-2002

	(R\$)				
CATEGORIAS	1998	1999	2000	2001	2002
Social	1,59	1,48	1,36	1,30	1,30
Residencial B	3,08	2,94	2,93	2,95	2,89
Comercial	3,79	3,85	3,61	3,59	3,66
Industrial	3,83	2,65	4,57	3,52	3,54
Pública	4,40	4,97	4,25	4,23	4,12
Total	2,89	2,75	2,72	2,66	2,61

FONTE: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. Relatório de análise: 2001 a 2006. Porto Alegre, s. d. p. 57.

NOTA: Valores deflacionados.

5 Considerações finais

Período entre 1995 e 1998

A reforma do Estado entre 1995 e 1998 influenciou a política estadual de saneamento básico em relação ao desenvolvimento da infraestrutura de água e esgoto, pois internalizou os rebatimentos da orientação hegemônica mais liberal Governo federal, especialmente nas reformas do Governo estadual e na forma de financiamento da infraestrutura econômica (saneamento básico, energia elétrica, telefonia e

transportes). A política estadual definiu objetivos de acelerar a modernização gerencial, ampliar e qualificar os serviços públicos prestados, recuperar a capacidade de investimento em infraestrutura e equilibrar as contas públicas.⁴ As reformas materializaram-se na criação das nove superintendências regionais, na estrutura de comando da Corsan e na promoção de ajustes operacionais para aumentar a eficiência na prestação dos serviços.

⁴ O destino dos recursos do Fundo de Reforma do Estado, previsto na Lei nº 10.607/95, foi alterado de forma oportunista pela Lei nº 11.253, de 26.11.1998. A Lei determinou o cancelamento do saldo escritural da fonte de recursos do Fundo.

Em relação à política de saneamento, tanto a política nacional como a estadual buscaram ampliar a infraestrutura de água e esgoto e universalizar os serviços mediante o aumento da disponibilidade de crédito oneroso de fontes interna e externa. A orientação da política nacional foi deliberadamente favorável à abertura do setor para a entrada de agentes privados e para a privatização das prestadoras públicas, propalando outros argumentos, como a universalização dos serviços, a colaboração dos investimentos privados, a superação da crise financeira dos governos estaduais e municipais. Nesse sentido, uma das condições exigidas para liberação dos financiamentos oficiais, especialmente das fontes internacionais, impunha a seleção de projetos que propiciassem maior eficiência operacional das prestadoras, aumentassem a produtividade, reduzissem as perdas físicas de água e aumentassem o índice de micromedição nas ligações de água.

Nesse período de governo, foram ampliados, significativamente, os investimentos em obras de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Particularmente, destacam-se as inversões do Programa Pró-Guaíba nos projetos relacionados à despoluição do rio Guaíba e dos seus afluentes, a partir dos sistemas de esgotamento das cidades à montante e próximas dos seus principais afluentes.

Período entre 1999 e 2002

A política estadual priorizou, basicamente, o abastecimento de água, embora tenha mantido elevado o novo patamar de investimentos na construção da infraestrutura de esgotamento sanitário. A crescente priorização da infraestrutura de esgoto na destinação dos investimentos surge como novidade da política e permite afirmar que o seu objetivo maior, que é a universalização do abastecimento de água, desde sempre, foi realizado.

O desenvolvimento da infraestrutura no RS foi restringido pelo contingenciamento absoluto do crédito, especialmente do FGTS e do FAT. Por isso, os investimentos da Corsan passaram a depender, basicamente, da capacidade de autofinanciamento e da geração de recursos próprios, além dos recursos do orçamento do Governo do RS e das liberações dos saldos dos empréstimos contratados em anos anteriores. Na verdade, o contingenciamento de crédito para a Companhia foi um reflexo dos termos da renegociação da dívida acordados pelo Governo do RS em 1998, que impôs limites ao endividamento

estadual. Além disso, a legislação bancária restringiu a tomada de crédito dos fundos setoriais, como o Fundopimes e outros. Essas restrições determinaram o desempenho da Corsan, caracterizado aqui por “moderado desenvolvimento da infraestrutura” no período, pois, além disso, somaram-se medidas de contenção das tarifas, embora a prestadora estadual obtivesse ganhos de eficiência na prestação dos serviços e expandisse a capacidade de oferta de serviços da infraestrutura.

No essencial, a crise financeira do Governo do RS rebateu, profundamente, nas atividades de saneamento básico, particularmente determinou o nível insuficiente de investimentos da Corsan e das demais ações financiadas pelo orçamento fiscal, que beneficiavam os pequenos municípios, em especial na construção da infraestrutura de esgotamento sanitário das cidades.

Observa-se, entretanto, que as restrições de crédito não impediram que a Corsan atingisse resultados positivos. No essencial, ela cumpriu sua missão principal de consolidar a universalização do abastecimento de água nas cidades atendidas e de melhorar a qualidade da água distribuída e os controles sobre a água tratada. Um segundo objetivo atingido, que está relacionado diretamente com os demais, foi obter expressivos ganhos de eficiência nos serviços prestados, promovendo melhorias operacionais e comerciais. Um terceiro objetivo digno de nota foi o enfrentamento da escassez de recursos mediante a geração de recursos para realizar o Plano de Investimentos da infraestrutura de água e esgoto. Como quarto objetivo, cita-se a retomada da construção da infraestrutura de esgotamento sanitário em algumas cidades.

No futuro, a infraestrutura de esgoto, coleta e tratamento, e dos resíduos sólidos deverá ganhar alta prioridade na alocação de recursos públicos nas esferas municipal, estadual e federal.

Referências

BARROS FILHO, Omar L. de; BOJUNGA, Silvia. **Tempo das águas**. Porto Alegre: Lazer Press Comunicações, 2006.

BRASIL. Leis, decretos etc. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Lei dos recursos hídricos. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Lei do saneamento básico.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de motivos do Projeto de Lei 5296:** Política Nacional de Saneamento Básico, 2005. Disponível em: <www.mc.gov.br>. Acesso em: jun. 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento.** Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>.

CANEPA, Eugenio Miguel; PEREIRA, Jaildo Santos. O princípio poluidor pagador: uma aplicação de tarifas incitativas múltiplas a Bacia do Rio dos Sinos no RS. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 2, 2002.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos (FGTS e FAT).** Campinas: UNICAMP, 2008. (Relatório de pesquisa).

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Demonstrações contábeis:** 2000 a 2006. Disponível em: <<http://www.corsan.rs.gov.br/empresa/balancetes.htm>>.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de encerramento de exercício:** 1997 a 2000. Porto Alegre, s. d.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Regulamento dos serviços de água e esgoto.** Porto Alegre, 1981.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de análise:** 2001 a 2006. Porto Alegre, s. d.

DAL MASO, Renato A. A universalização da água tratada no RS. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 35, n. 4, 2008a.

DAL MASO, Renato A. As cidades do RS despejam o esgoto nos rios. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 3, 2008b.

DAL MASO, Renato A. Saneamento básico no RS entre 1995 e 2007. Porto Alegre: FEE, 2008. (Relatório de pesquisa, mimeo).

DALMAZO, Renato A. Expansão e desequilíbrio financeiro das estatais gaúchas. In: FARIA, Luiz A. E. (Coord.). **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80:** subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 299-395.

FREITAS, Hélio José de et al. **Investimentos federais em saneamento:** relatório de aplicações entre 01 de janeiro de 2003 a 30 de dezembro de 2006. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: jun. 2007.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. **100 anos de saúde pública:** a visão da Funasa. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br>>. Acesso em: mar. 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. **Relatório 2003.** Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/pub/pdf/>>.

MUÑOZ, Héctor Raúl (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos:** desafios da Lei das Águas em 1997. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Governador. **Mensagem do governador à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, 1995/2006). Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/mensagem>>.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Projeto de reforma do Estado:** empréstimo BIRD nº 4139-BR; relatório de conclusão da implementação. Porto Alegre, 1999. (Mimeo).

RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos etc. Lei Estadual nº 12.037, de dezembro de 2003. Cria o Sistema Estadual de Saneamento Ambiental (SESAM) do RS.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Projeto RS 2010:** núcleo infra-estrutura. Porto Alegre, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado — 1987/2006.** Porto Alegre, s. d.

TUROLLA, Frederico A. **Política de saneamento básico:** avanços recentes de opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 922).

