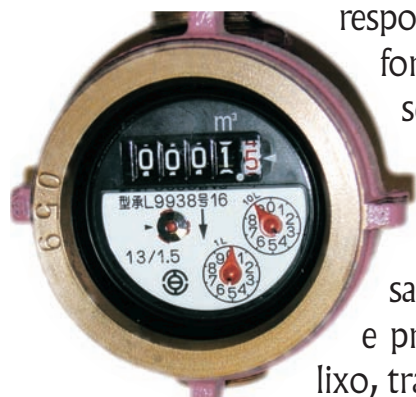


# Acesso a serviços básicos



As cidades são as principais responsáveis pelo fornecimento dos serviços considerados básicos: água potável, saneamento, coleta e processamento de lixo, transportes e eletricidade (ou energia, de maneira geral). Para cumprir esta missão imprescindível, as autoridades locais devem dispor de expertise e recursos financeiros adaptados.

**A**tualmente, cerca de metade dos habitantes das regiões urbanas de países em desenvolvimento não dispõe de acesso a serviços básicos. Mesmo quando as instalações existem, a qualidade é por vezes medíocre (apagões, baixa pressão da água, por exemplo) e a população nem sempre tem como pagar pelos serviços. Sem eles, no entanto, muitos outros setores – como educação, saúde e habitação, sem mencionar as atividades econômicas – não podem funcionar corretamente.



Para garantir que a população disponha desses serviços, as instâncias locais devem adotar uma série de princípios: universalidade de acesso, participação das partes interessadas na definição dos serviços, parcerias para o gerenciamento da execução, e financiamento sustentável dos investimentos e das operações.

### Universalidade de acesso

O acesso aos serviços abrange, na verdade, dois aspectos distintos: as infraestruturas necessárias existem efetivamente e o fornecimento contínuo dos serviços é garantido? As tarifas cobradas pelos serviços correspondem às possibilidades dos usuários?

A França, por exemplo, precisou de mais de cem anos para alcançar o atual nível de tecnicidade na universalização de serviços prestados – por exemplo, com o fornecimento de água potável nas torneiras das residências. Por isso, nos países em desenvolvimento, parece-nos mais apropriado abordar a questão em termos de universalidade de acesso (acesso para toda a população) em vez de igualdade de acesso (mesma qualidade de serviços para uma mesma população). Em outras palavras, é impor-

tante garantir, no prazo mais curto possível, o fornecimento de serviços para todos os cidadãos, adotando formas e normas diferenciadas que evoluam, ao longo do tempo, com o objetivo de oferecer igualdade de serviços para toda a população.

Esta abordagem envolve duas dimensões: uma perspectiva de longo prazo, com base em um cronograma viável e realista no que tange à ampliação e à melhoria dos serviços; em segundo lugar, a adaptação de tecnologias e padrões de serviços, em função de uma série de parâmetros (recursos financeiros do serviço e capacidade de pagamento por parte da população).

### Definição participativa dos serviços

O histórico do setor de serviços básicos na maioria dos países em desenvolvimento mostra o fracasso do modelo de operadoras centrais do Estado, em geral extremamente burocráticas e focalizadas em abordagens técnicas. Partindo da constatação de que as condições de acesso aos serviços são definidas por características locais, as estruturas mais adequadas à organização dos serviços (pelo menos em relação aos serviços diretos para a população – fornecimento, coleta, etc.) são as autoridades públicas descentralizadas.

As autoridades nacionais e locais, as operadoras (públicas, privadas, mistas

*Ao lado, de cima para baixo: Conexão da cidade de Macia (Moçambique) à rede elétrica. Lixão de Chimalhuacan (México).*

*Abaixo: nas cidades indianas, o abastecimento de água potável nas torneiras é uma questão de saúde pública. À direita: tampa de bueiro no Peru.*





participação na escolha das principais orientações para os serviços e o controle direto da operadora, em troca do pagamento da tarifa. Neste processo, um constante diálogo deve ser estabelecido entre todas as partes. Para definir as responsabilidades de cada uma no âmbito de uma estrutura consensual, instrumentos como o Código de Serviços Públicos Locais na França ou o Código de Serviços Básicos podem constituir referências de grande utilidade.



*Emissão de faturas, pagamento e atendimento ao cliente na cooperativa de eletricidade de Tangail (Bangladesh).*

### Tarifas sociais específicas

No Chile, foi criado um mecanismo de subvenção destinado a famílias carentes para ajudá-las a pagar as faturas de água e esgoto. Uma vez identificadas pelas municipalidades, as famílias têm direito a uma redução da ordem de 25% a 85% sobre as faturas enviadas pela operadora, que por sua vez recebe, da municipalidade, uma subvenção equivalente à redução concedida à família. As municipalidades, por outro lado, recebem verbas específicas concedidas pelo Estado. Para ter direito à redução, os usuários devem comprovar o pagamento das faturas.

ou associativas) e os usuários têm, cada um, uma função específica a desempenhar na definição dos serviços (estrutura jurídica, normas técnicas e ambientais, controle e nível de participação dos usuários).

É indispensável que haja uma repartição clara das responsabilidades de todas as partes interessadas: às autoridades públicas centrais, incumbe a supervisão das questões jurídicas e legislatórias; às autoridades locais, a organização dos serviços (em particular a escolha do método de gerenciamento), o controle do desempenho e a determinação das tarifas; às operadoras, cabe a escolha dos recursos técnicos, humanos e financeiros para cumprir os objetivos de fornecimento de serviços fixados pela autoridade organizadora; aos usuários, cabe a



*Quando um lar é conectado à rede elétrica, o tempo dedicado ao estudo após a escola aumenta imediatamente em 10% a 15%.*

## Gestão em parceria

As principais decisões relativas ao gerenciamento dos serviços – como a forma de gestão, o nível de tarifas e os programas de investimento – devem permanecer na alçada das autoridades públicas organizadoras. Tudo o que diz respeito à gestão corrente e operacional (funcionamento, manutenção, emissão e cobrança de faturas, informações, etc.) incumbe à operadora. Na grande maioria dos casos, observamos uma confusão entre as funções da autoridade

Seja qual for a natureza da operadora (pública ou privada), é recomendável desenvolver parcerias e abordagens profissionais, com base em objetivos de longo prazo e na noção de adaptabilidade (diálogo constante), bem como em ferramentas contratuais – como guias de especificações, programas de melhoria dos serviços e indicadores de desempenho. O conteúdo dessas parcerias depende das necessidades e capacidades da autoridade organizadora.

### Uma estrutura de diálogo

Na França, o Código de Serviços Públicos Locais foi firmado entre as principais associações de políticos locais, operadoras públicas e privadas, associações de usuários e o IGD (instituto de gestão comissionada). O documento ressalta os princípios fundamentais da governança: transparência, clarificação e repartição das responsabilidades, participação de todos os protagonistas nas decisões de orientação, avaliação do desempenho, etc. De natureza não contratual, ele baseia-se no voluntarismo dos signatários e permite uma regulação efetiva, graças ao princípio de reputação. Desde a assinatura, todas as partes interessadas se reúnem em grupos de trabalho setoriais que elaboram indicadores de desempenho para os serviços de fornecimento de água, saneamento, transportes coletivos, coleta e processamento de lixo, etc.

organizadora e a operadora (que, em geral, é uma empresa ou entidade pública). Esta confusão pode dar origem a comportamentos prejudiciais à eficácia do serviço (clientelismo, nepotismo ou falta de controle, por exemplo).

### A engenharia social em ação

Em Porto Príncipe, a CAMEP, operadora pública, vende água por atacado a comitês de bairros, responsáveis pela gestão de pontos de distribuição que fornecem água de boa qualidade por um custo reduzido. O modelo de gestão participativa adotado em Buenos Aires pela Aguas Argentinas (Suez) nos bairros carentes baseia-se na distribuição de funções. A empresa oferece matérias-primas e supervisão; a municipalidade, o material; e os habitantes do bairro, a mão de obra. As economias realizadas graças a essa organização permitem reduzir a tarifa da água nesses bairros. Em Bangalore, a operadora de água BWSSB propõe duas opções: um serviço domiciliar "tradicional" por uma tarifa condizente; ou um serviço "semicoletivo" (uma torneira para 8 a 12 residências) nos bairros com alta densidade populacional.



*Abastecimento de caminhões-cisterna por canalização de água, em Porto Príncipe (Haiti).*

## Financiamento sustentável

O financiamento dos serviços inclui uma perspectiva de curto prazo (custo direto de funcionamento do serviço: conexão, operação, manutenção, conserto) e uma perspectiva de longo prazo, principalmente para infraestruturas novas, cuja vida útil pode superar 50 anos. As despesas de curto prazo devem ser custeadas pelos usuários efetivos dos serviços e a maneira mais simples de cobrança é a instauração de tarifas. É fundamental que todas as despesas diretas sejam cobertas pela receita das tarifas (em particular operações de manutenção). Caso contrário, a qualidade do serviço pode progressivamente cair.

Quanto ao financiamento das infraestruturas, várias opções podem ser mobilizadas, mas é indispensável que haja, inicialmente, investimentos públicos (em geral, a fundo perdido). As verbas podem provir de doações internacionais ou empréstimos pagos por receitas fiscais (por vezes, parte do pagamento provém diretamente das tarifas cobradas dos usuários). Para serem viáveis, os empréstimos devem, na medida do possível, ter um prazo máximo (30-40 anos) e um



Coleta de lixo em Belém (Brasil).

custo mínimo. Neste caso, quer a origem das verbas deve permitir a aplicação de taxas de juros baixos (poupança popular, fundos de aposentadoria, empréstimos concedidos pela Cooperação internacional), quer as garantias provenientes dos organismos internacionais de financiamento permitem diminuir os prêmios de risco. Um último elemento é que esses empréstimos devem ser acessíveis às autoridades organizadoras. Em muitos países, as instâncias locais não têm o direito de contrair empréstimos ou

## Fundo de garantia

No Brasil, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que pode ser sacado em caso de desemprego, é alimentado por contribuições debitadas diretamente dos salários. Gerenciado pela Caixa Econômica Federal, ele oferece às municipalidades empréstimos de longo prazo com taxas de juros reduzidas, especificamente destinados a investimentos nos setores de saneamento e habitação. Recentemente, esses empréstimos foram colocados à disposição também de parceiros privados para o desenvolvimento de projetos de saneamento.

## Parcerias público-privado

A gestão de serviços urbanos frequentemente mobiliza parcerias público-privado (PPP), que associam uma autoridade pública organizadora e uma empresa. Algumas dessas parcerias são instituições, a exemplo de empresas de economia mista na França, mas o tipo de PPP mais comum é o de natureza contratual, estabelecida com base em um guia de especificações definido pela autoridade pública e executado pelo parceiro privado. O campo de aplicação das PPP pode ser o serviço como um todo (operação, manutenção e conserto de instalações, gerenciamento de usuários) ou uma instalação específica (central elétrica, estação de tratamento, etc.). Várias configurações são possíveis:

|                                                       | Campo de aplicação                                      | Duração média da PPP                   | Financiamento dos investimentos | Propriedade das instalações                       | Fonte de remuneração do parceiro privado                                  |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <b>Privatização</b>                                   | Serviço                                                 | Indefinido                             | Parceiro privado                | Parceiro Privado                                  | Tarifas pagas pelos usuários                                              |
| <b>Concessão</b>                                      | Serviço                                                 | 20 a 30 anos                           | Parceiro privado                | Autoridade Pública (transf. no final do contrato) | Geralmente tarifas pagas pelos usuários                                   |
| <b>Leasing</b>                                        | Serviço                                                 | 10 a 20 anos                           | Autoridade pública              | Autoridade pública                                | Geralmente tarifas pagas pelos usuários                                   |
| <b>Contrato de gestão</b>                             | Serviços ou certas tarefas (como cobrança dos usuários) | 1 a 5 anos                             | Autoridade pública              | Autoridade pública                                | Pagamento da parte da autoridade pública, às vezes comissão sobre receita |
| <b>Contratos do tipo Build Operate Transfer (BOT)</b> | Instalação                                              | Duração da amortização do investimento | Parceiro Privado                | Autoridade Pública (transf. no final do contrato) | Pagamento da parte da autoridade pública                                  |

de solicitar ajuda a determinados organismos – por exemplo, algumas instituições internacionais só negociam com Estados, embora esta situação venha evoluindo (📖 consultar o capítulo *Financiar as Cidades*).

### Conciliar equilíbrio econômico e justiça social

Os serviços básicos são atividades econômicas de interesse geral, em nome do qual devem ser respeitadas regras específicas de solidariedade. Enquanto, de um ponto de vista glo-

(residências ou indústrias, ricos ou pobres), mas esses cálculos conduzem, com frequência, a efeitos perversos, como o desenvolvimento de serviços alternativos quando as contribuições são consideradas altas demais. Os cálculos de nivelamento podem também existir entre serviços diferentes (em geral, entre água e saneamento, ou entre eletricidade e água), engendrando os mesmos riscos. A instauração de uma tarifa social, quando os beneficiários são claramente identificados e o financiamento é garantido pela autoridade



Acima: manutenção de esgotos em Bamaco (Mali).

bal, a operadora deve ter a possibilidade de cobrir todos os seus custos (inclusive de manutenção e investimentos, no caso de o financiamento ser de sua alçada), por outro lado sua renda pode incluir contribuições individuais de categorias diferenciadas de usuários (estrutura tarifária) e verbas públicas (*subvenções*).

A estrutura tarifária pode basear-se em cálculos de nivelamento dos usuários

organizadora, é considerada atualmente como a melhor opção.

O financiamento pode ser complementado por verbas provenientes de receitas fiscais, com base no princípio de solidariedade geográfica e social e na renda dos contribuintes. Neste sentido, o Estado e as instâncias administrativas regionais desempenham um importante papel de redistribuição. ■

### Webgrafia

- Conseil Mondial de l'Eau  
[www.worldwatercouncil.org](http://www.worldwatercouncil.org)
- Office International de l'Eau  
[www.oieau.fr](http://www.oieau.fr)
- Programme Solidarité Eau – pS-Eau  
Associação especializada na problemática da água (adução, saneamento, etc.) nos países em desenvolvimento.  
[www.pseau.org](http://www.pseau.org)
- Institut de la Gestion Déléguée – IGD  
[www.fondation-igd.org](http://www.fondation-igd.org)
- Institute of Waste Management  
[www.iwm.co.uk](http://www.iwm.co.uk)
- Recycler's World  
[www.recycle.net](http://www.recycle.net)
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
[www.unepie.org](http://www.unepie.org)
- Water Supply and Sanitation – WatSan  
Programa do Banco Mundial  
[www.worldbank.org/watsan](http://www.worldbank.org/watsan)
- International Water Management Institute – IWMI  
[www.cgiar.org/iwmi](http://www.cgiar.org/iwmi)
- Suez Lyonnaise des Eaux – Ondéo Services  
[www.suez-env.com](http://www.suez-env.com)
- Veolia Eau  
[www.veoliawater.com](http://www.veoliawater.com)
- BCEOM (empresa francesa de engenharia)  
[www.bceom.fr](http://www.bceom.fr)
- Sogreah Consultants  
[www.sogreah.fr](http://www.sogreah.fr)
- Ingénieurs Conseil et Économistes Associés – ICEA  
[www.icea-consult.com](http://www.icea-consult.com)
- Syndicat des Entrepreneurs Français Internationaux – SEFI  
[www.sefi-france.fr](http://www.sefi-france.fr)
- Institut d'Études Politiques de Rennes – IEP  
Master ISUR (Ingénierie des Services Urbains en Réseaux dans les Pays en Développement)  
[www.rennes.iep.fr](http://www.rennes.iep.fr)
- Webgrafia on-line:**  
[www.villesendevenir.org](http://www.villesendevenir.org)