

**FELIPE MENDES DE OLIVEIRA
MARIA DO SOCORRO LIRA MONTEIRO**

**ÁGUA PARA TODOS:
UM DESAFIO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

TERESINA-PI

2005

**FELIPE MENDES DE OLIVEIRA
MARIA DO SOCORRO LIRA MONTEIRO**

**ÁGUA PARA TODOS:
UM DESAFIO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Trabalho a ser apresentado no VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO) em Brasília, 23 a 25 de novembro de 2005.

**Teresina-PI
2005**

ÁGUA PARA TODOS: UM DESAFIO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Felipe Mendes de Oliveira*
Maria do Socorro Lira Monteiro^{1*}

RESUMO: Entre os Estados nordestinos, o Piauí detém o terceiro maior potencial hídrico e a segunda maior disponibilidade hídrica social, contudo apresenta o segundo menor índice de utilização desses recursos. Deste modo, questiona-se: – Se a disponibilidade de água não é problema, por que mais da metade da população piauiense não tem água canalizada em seu domicílio? Nesse sentido, este estudo trata da política de abastecimento de água no Piauí, especialmente após a criação da Companhia Estadual de Saneamento, em 1962, que vem atravessando grave crise financeira, tornando-se incapaz de atender à demanda. De sua parte, o governo estadual tem reduzida capacidade de financiamento, o que traz à discussão a alternativa das parcerias público-privadas para gestão dos sistemas. Com relação à população urbana, o número de pessoas sem água canalizada em domicílio atingiu cerca de 558.600 pessoas, em 2000, o que corresponde a 31,6% da população urbana total do Estado, enquanto 1.523.000 piauienses, ou 53,8% da população total, não possuem água canalizada em suas casas. Para que se alcance a universalização do acesso à água, isto é, para que seja ofertada água para todos, devem ser observados, simultaneamente, na gestão dos serviços de abastecimento, os critérios de eficiência econômica (o valor econômico da água), de equidade social (o acesso de todos à água de qualidade como um direito humano) e a sustentabilidade ambiental (a água como um recurso finito), configurando-se, assim, um desafio para a formulação e execução de políticas de desenvolvimento sustentável. O desafio tem, ainda, um duplo significado: a inclusão de pessoas atualmente sem acesso à água e a garantia de que as gerações futuras possam também usufruir o benefício.

PALAVRAS-CHAVES: Abastecimento de água. Desenvolvimento. Piauí.

Introdução

Indagado sobre o problema das secas no Nordeste, Furtado (1988, p. 51) exemplificou o Piauí, onde "a água não é problema, e isso é o mais terrível, pois se sofre tanto com a seca e a água está ali – só que é mal utilizada". Com efeito, o vale do rio Parnaíba e as águas subterrâneas constituem uma dádiva da natureza para o Estado.

Sobre o assunto, Rebouças (2002) afirma que o Piauí detém o terceiro maior potencial hídrico do Nordeste, com 24,8 km³/ano, inferior apenas ao dos Estados da Bahia e do Maranhão, e apresenta a segunda maior disponibilidade hídrica social da região, com 9.185 m³/hab/ano, superado pelo Maranhão, mas desfruta do segundo menor nível de utilização, com apenas 1,05% de sua disponibilidade hídrica por habitante/ano, à frente somente do Maranhão.

Se, como se sabe, no Piauí a água não é problema, por que os serviços de abastecimento ainda deixam grande parte da população sem atendimento domiciliar? A resposta comporta um conjunto de fatores, tais como a inexistência de uma política adequada

* Economista. Mestrando do curso de Desenvolvimento e Meio Ambiente do TROPEN/UFPI.

^{1**} Prof^a Dr^a do Departamento de Ciências Econômicas e do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente do TROPEN/UFPI.

e de recursos para financiamento de novas obras, para atendimento à demanda crescente, e por não haver um marco regulatório que estabeleça regras claras de competência e responsabilidades para os diferentes níveis de governo, entre os quais não se verifica uma ação articulada, como também qual o papel a ser desempenhado pelo setor privado.

Do lado do governo federal, atuam no Piauí (ou deveriam atuar), nos setores de recursos hídricos e de abastecimento de água, de diferentes formas, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), a Fundação Nacional de Saúde e, desde 2000, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF).

Entre os órgãos estaduais, mencionam-se a empresa Águas e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA), concessionária dos serviços de abastecimento de água e de esgotos em 141 dos 223 municípios do Estado, a Companhia de Desenvolvimento do Piauí (COMDEPI), que constrói açudes e barragens, a Secretaria de Obras e Serviços Públicos, que também constrói obras de infra-estrutura hídrica, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAR), que tem a incumbência de formular e executar a política relativa à gestão dos recursos hídricos, e as Secretarias estaduais de Educação e de Saúde e o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que executam ações próprias de suas respectivas áreas de atuação. As Prefeituras, por sua vez, têm a responsabilidade da oferta de água na zona rural e nas sedes municipais onde não opera a AGESPISA.

Para a análise dos dados dos Censos Demográficos, optou-se por trabalhar com o número de moradores em domicílios particulares permanentes, com água canalizada em pelo menos um cômodo, computando-se os dados constantes das formas de abastecimento classificadas como "rede geral" e "poço ou nascente", e mais os de canalização interna relativos a "outra forma" de abastecimento. A alternativa seria analisar os dados relativos ao número de moradores em domicílios conectados à rede geral, que são majoritariamente representados por domicílios urbanos, enquanto nas zonas rurais o número de moradores em domicílios com água canalizada em pelo menos um cômodo, proveniente de poço ou nascente, é superior ao número de moradores em domicílios ligados à rede geral.

Outra diferença entre os dois tipos de abastecimento refere-se à qualidade da água, que é supostamente melhor (desde que seja tratada) no serviço de distribuição da rede geral. Entretanto, a comodidade das pessoas é maior nos domicílios com água canalizada do que naqueles que, mesmo abastecidos pela rede geral, utilizam água canalizada só na propriedade ou no terreno em que se localiza o domicílio.

Este artigo analisa a política de abastecimento de água no Piauí, especialmente com relação à empresa estadual de saneamento, cuja situação financeira não permite a realização dos investimentos necessários à expansão dos serviços de água e de esgotos à população. Em seguida, apresentam-se os dados estatísticos referentes ao número de moradores em domicílios particulares permanentes, com água canalizada em pelo menos um cômodo, nas zonas urbanas do Piauí, no período 1960/2000, e estimativas da população total do Estado com e sem esse benefício, nos anos de 2005, 2010 e 2015.

Diante do elevado déficit no atendimento domiciliar de água às populações do Estado, apresentam-se algumas recomendações para uma política de abastecimento de água capaz de corrigir as distorções existentes e de alcançar o objetivo de universalização dos serviços de abastecimento de água, de modo que o Piauí possa aproveitar seus recursos hídricos em benefício das atuais e futuras gerações.

A política de abastecimento de água no Piauí

O aproveitamento dos recursos hídricos do Piauí, como parte de uma estratégia de desenvolvimento, teve apenas dois grandes momentos: o primeiro, com a transferência da Capital, de Oeiras para Teresina, em 1852, justificada pela necessidade de aproveitamento do rio Parnaíba como meio de transporte. A navegação a vapor começou em 1859, e durou até 1957, encerrando um ciclo da economia piauiense. O segundo momento é representado pela construção da Usina Hidrelétrica de Boa Esperança, inaugurada em 1970, que marcou o início de uma nova etapa no desenvolvimento do Piauí.

Diante da água disponível em grande parte do território do Piauí, os sucessivos governos não se interessaram pela construção de açudes e barragens, especialmente na região semi-árida, para o abastecimento nos períodos de seca ou para a implantação de projetos de irrigação e piscicultura. Até 1989, quando o DNOCS completou oitenta anos de existência, os açudes construídos por aquela Autarquia, no Piauí, tinham uma capacidade de acumulação de apenas 181 milhões de m³ de água, o que representava 1,1 % do total dos açudes do Nordeste. A partir da Constituição Federal de 1988, que restabeleceu a prerrogativa de emendas ao Orçamento, a bancada piauiense no Congresso Nacional conseguiu alocar recursos para a construção de açudes e barragens no Estado, viabilizando a realização de obras que elevaram a capacidade de acumulação para quase 2 bilhões de m³ de água, embora permaneçam subutilizadas como fonte de captação para o abastecimento de água ou para atividades econômicas como irrigação, pesca e recreação (MENDES, 2003).

Em 1995, o governo estadual criou a Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, e, em 2000, foi aprovada a Lei que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, nos moldes da Lei federal nº 9.433/1997.

Quanto aos serviços de abastecimento de água, é interessante registrar que, logo após a proclamação da República, os primeiros governadores do Piauí tentaram implantar o sistema de Teresina, oferecendo incentivos para empresas privadas interessadas em investir e explorar a atividade, já que os recursos públicos eram insuficientes.

Não havendo interesse do setor privado, em 1904, o governo estadual decidiu realizar diretamente o investimento, para tanto, fez-se necessária a contratação de empréstimo para financiar a implantação do serviço, inaugurado em 1906 e administrado diretamente pelo governo, durante quase cinquenta anos, até a criação do Instituto de Águas e Energia Elétrica (IAEE), em 1955, que também era responsável pela Usina Termelétrica de Teresina.

Em 1962, já por influência da política de desenvolvimento regional, coordenada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o governo do Estado criou uma sociedade de economia mista denominada de Águas e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA), incorporando o patrimônio do IAEE relativo ao sistema de água de Teresina. Curiosamente, a lei de criação da nova empresa proibia o fornecimento gratuito de água e serviços de esgotos, ou mesmo a redução de tarifa, desconhecendo, portanto, o instrumento dos subsídios cruzados para promover o desenvolvimento social.

Note-se que o governo admitiu a possibilidade de participação do capital privado na exploração dos sistemas (AGESPISA, 1983), esquema, nos dias atuais, denominado de parceria público-privada, que é um meio termo entre a estatização e a privatização de serviços públicos e de atividades econômicas. Novamente, não houve participação de investimentos privados no setor, até porque, à época, consolidava-se a idéia de que a intervenção do governo nas atividades econômicas seria um meio exclusivo de realização do crescimento.

Ressalte-se, outrossim, que a lei estadual autorizava a nova empresa a realizar serviços urbanos de abastecimento de água e esgotos, matéria de competência municipal, segundo a Constituição Federal vigente à época (1946), que assegurava, no Art. 28, inciso II, alínea "a", a autonomia municipal na organização dos serviços públicos locais (BRASIL, 1986).

A AGESPISA começou suas atividades utilizando recursos do DNOCS e da SUDENE, e ainda recursos do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a segunda etapa do sistema de abastecimento de água de Teresina, cujas obras haviam sido iniciadas em 1961.

Assinale-se que, até 1970, a AGESPISA atuava somente em Teresina. Contudo, a partir de outubro de 1971, com a assinatura do primeiro convênio com o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Piauí tornou-se o quinto Estado a aderir ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA); desta forma, a empresa passou a executar obras no interior, ampliando sua área de operação. Por outro lado, no final de 1971, a AGESPISA incorporou sistemas administrados pela Companhia de Águas e Esgotos do Nordeste (CAENE), subsidiária da SUDENE, pelo DNOCS e pela Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública (FSESP). Com esses sistemas, somados aos que a AGESPISA implantou até o final de 1975, a empresa passou a atuar em 31 das 118 cidades piauienses existentes à época.

No período compreendido entre março de 1975 a dezembro de 1978, a AGESPISA elevou de 31 para 85 cidades, com sistema de abastecimento de água, estimando-se que a população beneficiada alcançava 402,3 mil pessoas, o que representava 50% da população urbana total do Estado (PIAUÍ, 1979). Em razão disso, na Mensagem que encaminhou à Assembléia Legislativa, em 1º de março de 1983, o governador Lucídio Portela registrou a implantação de onze sistemas urbanos de abastecimento de água, e, com isso, todas as então 118 cidades piauienses dispunham de adequados sistemas de abastecimento de água potável, além de alguns povoados (PIAUÍ, 1983).

Durante a vigência do PLANASA (1971 a 1986), a AGESPISA contou com um significativo fluxo de recursos para a realização de obras, sem os quais não teria sido possível o rápido aumento de sua área de atuação e da população atendida, mas não teve a necessária preocupação em racionalizar custos administrativos e operacionais, razão pela qual passou a acumular prejuízos.

Em 1992, a Lei estadual nº 4.474 autorizou o Poder Executivo a refinanciar a dívida do Estado junto à União, inclusive as da AGESPISA (PIAUÍ, 1992), firmando-se em 1º de dezembro daquele ano um contrato particular de confissão e assunção de dívidas entre a Caixa Econômica Federal, o Estado do Piauí e a AGESPISA, mediante o qual o governo estadual assumiu a totalidade da dívida da empresa.

Destaque-se que essa operação não foi seguida de medidas que evitassem a reincidência de práticas administrativas que levaram a AGESPISA novamente a acumular dívidas, ano após ano; até que, em 13/12/2002, o governo estadual assumiu outra vez o passivo da empresa junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), no valor de R\$ 80,2 milhões, que estavam incluídos no Programa de Refinanciamento de Dívidas Fiscais (REFIS), e de R\$ 18,6 milhões referentes ao período de fevereiro de 2000 a abril de 2001. Por sua vez, a empresa solicitou outros parcelamentos especiais, conforme a Lei nº 10.684, de

2004, e outros dois pedidos de parcelamento de dívidas fiscais e trabalhistas, inclusive novamente junto ao INSS, relativas a 2003 e 2004. No encerramento do exercício de 2004, a dívida atingiu um montante de R\$ 367.569.000,00 (AGESPISA, 2005).

Diante de tal realidade, o presidente da empresa afirmou, em Artigo publicado na imprensa, em 24 de junho de 2004, que a AGESPISA tinha “um déficit mensal de R\$ 3,5 milhões e aproximadamente R\$ 450 milhões em dívida.” (CARVALHO, 2005).

Os auditores independentes, no Parecer sobre o Balanço referente ao exercício de 2004, afirmam que a liquidação das dívidas "dependerá do incremento nos resultados ou na disponibilização de recursos por parte do acionista majoritário", e concluem, pessimistas, admitindo a possibilidade de "descontinuidade administrativa da Companhia, tendo em vista os prejuízos acumulados e dívidas vencidas" (AGESPISA, 2005), dada à incapacidade de seus dirigentes em reduzir custos e aumentar as receitas, bem como o esgotamento da capacidade de investimento do acionista majoritário, o governo estadual.

Por conseguinte, a AGESPISA não consegue desvincular-se de práticas administrativas, que a conduzem para crescentes prejuízos, nem o governo estadual dispõe de capacidade financeira para aportar recursos indefinidamente para a empresa, e, embora disponíveis, não seria justo continuar assumindo suas dívidas, em detrimento de outras prioridades.

A empresa se defronta, portanto, com perspectivas de incerteza em relação a seu futuro próximo, o que exige uma definição de política de governo para estancar seu processo de endividamento e, ao mesmo tempo, restabelecer os investimentos que ampliem e melhorem o atendimento à população.

O processo evolutivo do abastecimento de água no Piauí – 1960/2000

As políticas do governo federal para o saneamento básico, realizadas em conjunto com os Estados, voltaram-se quase exclusivamente para as populações urbanas. Conforme a Tabela 1, no Piauí, em 1960, 9,6% dos moradores em domicílios particulares permanentes nas zonas urbanas possuíam água canalizada em pelo menos um cômodo. Em 1970, o número alcançava 17,0%, crescendo expressivamente nos períodos seguintes, por causa dos recursos do PLANASA, para 41,4% em 1980 e 60,5% em 1991. Com a diminuição dos financiamentos para o setor, a relação atingiu 68,6% em 2000. A título de comparação, o número de moradores em domicílios particulares permanentes, que possuíam água canalizada em pelo menos um cômodo, no Brasil, era de 47,7% em 1960 e de 88,5% em 2000.

Outro aspecto importante a destacar na referida Tabela é que, apesar do ritmo acelerado de crescimento do número de pessoas beneficiadas, ainda assim o total em cada período analisado sempre esteve inferior ao crescimento absoluto da população urbana total, revelando que os recursos financeiros aplicados no setor não foram suficientes para sequer acompanhar o crescimento demográfico nas cidades.

Com efeito, em 1960, havia um total de 251.800 moradores nas zonas urbanas que não possuíam água canalizada em domicílio, número que atingiu 558.600 em 2000, ou seja, 31,4% da população urbana total do Piauí, que era de 1.780.000 pessoas. Apesar de terem sido beneficiados 1.195.300 moradores entre 1960 e 2000, não foi possível igualar o crescimento absoluto da população urbana, que foi de 1.502.700 pessoas no período.

Tabela 1 – Número de moradores em domicílios particulares permanentes com água canalizada em pelo menos um cômodo – Piauí – Urbano – 1960/2000 – (em 1000)

Anos	Número de moradores		Número de moradores com água canalizada em pelo menos um cômodo			
	Total (A)	Acréscimo no período	Total (B)	Acréscimo no período	Acréscimo médio anual	B/A (%)
1960	278,7	-	26,9	-	-	9,6
1970	524,9	246,2	89,0	62,1	6,2	17,0
1980	887,8	362,9	367,3	278,3	27,8	41,4
1991	1 360,8	473,0	824,0	456,7	41,5	60,5
2000	1 780,8	420,0	1 222,2	398,2	44,2	68,6

Fonte: IBGE – Censos Demográficos - 1960 a 2000

Faz-se mister ressaltar que a universalização do abastecimento domiciliar de água é um importante instrumento de distribuição de renda. Segundo o Censo Demográfico de 2000, do IBGE, nas zonas urbanas do Brasil, a cobertura dos serviços de água atinge 71,2 % das famílias com renda de até 2 salários mínimos, ou sem rendimento, e chega a 98,6 % na classe de mais de 10 salários mínimos. No Piauí, confirmando a regra, mas destacando a disparidade de renda do Estado em relação ao País, esses índices são de 40 % e 96,7 %, respectivamente, indicando ainda que, em qualquer parte, os ricos têm acesso semelhante, enquanto os pobres, com a mesma faixa de renda, encontram-se, em maior número, excluídos do benefício. Em outras palavras, o atual quadro de dificuldades para investimento na expansão dos serviços de água está prejudicando especialmente às camadas mais pobres da população.

Por outro lado, para estimar as tendências para os próximos anos, adotou-se como referência a meta estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), integrante dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, de se reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas em todo o Mundo sem acesso a uma fonte segura de água, comparando-se com os dados de 1990.

Tendo em vista as dificuldades próprias para a projeção de dados demográficos, em um período relativamente longo, optou-se por trabalhar com a população total, em vez de populações urbana e rural separadamente, seguindo-se o exemplo do próprio IBGE, que, em trabalho recente (2004), somente elaborou projeções para a população total do Brasil e dos Estados.

Desta forma, pode-se observar, na Tabela 2, que o número total de moradores em domicílios particulares permanentes sem água canalizada, em pelo menos um cômodo, no Piauí, que era de 1.202,7 mil pessoas, em 1960, cresceu até o ano de 1980, quando atingiu 1.724,1 mil pessoas, e decresceu, a partir de então, atingindo um total de 1.523,3 mil pessoas em 2000, o que representa 53,8% da população total do Estado, correspondendo a um contingente de 320,6 mil pessoas a mais do que o número observado em 1960, posto que o crescimento da população foi superior ao do número de pessoas beneficiadas.

Logo, caso mantenham-se as tendências, tanto de queda na taxa de crescimento populacional quanto no acréscimo do número de moradores beneficiados, que segue o ritmo apresentado no período de 1960 a 2000, haverá um total de 900,0 mil pessoas, em 2015, sem água canalizada em domicílio, o que representaria 27,3% da população total do Piauí estimada para aquele ano.

Neste caso, a meta de redução à metade, até 2015, do número de pessoas sem abastecimento de água adequado – aqui considerado o domicílio com água canalizada em pelo menos um cômodo – verificado em 1991, que foi de 1.705,3 mil pessoas, cairia para cerca de metade, ou 900,0 mil pessoas, em 2015, muito mais em razão da redução da taxa de crescimento populacional do que propriamente pelo aumento do número de moradores beneficiados.

Tabela 2 – População total e número de moradores em domicílios particulares permanentes com e sem água encanada em pelo menos um cômodo – 1960/2000 e estimativas para 2005, 2010 e 2015 – Piauí – (em 1000)

Anos	População total (A)	Nº de moradores com água canalizada em pelo menos um cômodo (B)	Nº. de moradores sem água canalizada em pelo menos um cômodo (C) = (A – B)	C/A (%)
1960	1.230,3	27,6	1.202,7	97,8
1970	1.629,1	90,8	1.538,3	94,4
1980	2.113,8	389,7	1.724,1	81,6
1991	2.573,4	868,1	1.705,3	66,3
2000	2.831,6	1.308,3	1.523,3	53,8
2005	3.012,7	1.650,7	1.362,0	45,2
2010	3.161,8	2.009,6	1.152,2	36,4
2015	3.300,8	2.400,8	900,0	27,3

Fontes: 1960/2000 – IBGE – Censos Demográficos; 2005/2015 – elaboração do autor. Para as projeções, foram encontradas as seguintes equações: a) população total do Piauí: $Y = 706,03 X^2 - 2.762.935,61 X + 2.703.078.375,63$ ($R^2 = 1,00$); e b) número de moradores em domicílios particulares permanentes com água canalizada em pelo menos um cômodo, no Piauí: $Y = -200,86 X^2 + 836.272,93 X - 866.252.317,02$ ($R^2 = 1,00$).
Nota: as projeções para a população total do Piauí, segundo estudo do IBGE (2004), referentes a 2005, 2010 e 2015 são aproximadamente iguais às que são aqui apresentadas.

Componentes básicos para uma política de abastecimento de água no Piauí

Água, fonte de vida é uma expressão usual e ao mesmo tempo significativa da importância da água para todo ser humano e para a natureza. É também o tema da Década Internacional da Água, instituída pela ONU, para o período de 2005 a 2015. Sob qualquer qualificação que se dê ao desenvolvimento – *sustentável* ou *humano*, para usar as denominações mais recentes – a gestão dos recursos hídricos e o abastecimento de água devem ser parte de uma política governamental bem definida, que explicita o papel de cada um dos entes federativos e do setor privado.

Convém salientar que a aprovação do Projeto de Lei nº 5.296, ora em discussão no Congresso Nacional, que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNS), é o principal requisito para que sejam retomados os investimentos no setor e, portanto, o aumento da cobertura dos serviços.

Independentemente da forma de gestão e da origem dos investimentos – se públicos (federais, estaduais ou municipais) ou privados – torna-se necessária a adoção de três critérios de gestão do sistema como pré-requisitos para a expansão e melhoria dos serviços:

a) Eficiência econômica: o valor econômico da água.

A eficiência nos sistemas de abastecimento de água é um elemento importante na dimensão econômica do desenvolvimento sustentável, pois significa captar e distribuir a água

a um custo mais baixo possível, como condição para a prestação do serviço em bases contínuas, com qualidade e regularidade.

O desempenho administrativo e financeiro da AGESPISA, conforme demonstra a evolução de suas dívidas, atesta que a empresa não tem buscado atingir a eficiência econômica indispensável à boa gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários no Piauí, comprometendo, deste modo, as possibilidades de se alcançarem metas mais elevadas no atendimento à população.

Diante da falta de capacidade financeira da empresa e do governo do Estado para mobilização de novos investimentos, resta buscar-se a participação do setor privado, desde que, naturalmente, se garantam as condições de retorno dos investimentos. Ainda assim, vale notar que qualquer empresa privada não teria a mesma estrutura de custos administrativos e financeiros enfrentados pela AGESPISA, o que permite considerar-se como factível a hipótese de que as tarifas, sob uma gestão privada, poderão ser inferiores às atuais.

b) Equidade social: o acesso à água como um direito humano.

A equidade compõe a dimensão social do desenvolvimento, na medida em que garante que todos tenham acesso a um volume mínimo de água, independentemente de poderem pagar ou não, configurando-se, assim, uma política de inclusão social.

Os investimentos realizados no abastecimento de água às cidades em que opera a AGESPISA têm sido financiados, em princípio, por empréstimos contraídos ou assumidos pelo governo estadual, pagos pelo Tesouro e, portanto, por toda a sociedade, inclusive pelas pessoas que não têm acesso aos serviços. Estes, segundo o critério da eficiência econômica, deveriam ser financiados por uma política tarifária e gestão adequadas. Os empréstimos podem ser classificados em dois grupos principais: o primeiro é referente aos financiamentos do PLANASA, nas décadas de 1970 e 1980; e o segundo, representado pelas dívidas assumidas pelo governo do Estado a partir de 1992.

Por outro lado, os investimentos que possibilitem o acesso à água para as populações mais pobres deveriam ser feitos com recursos públicos, pagos, conseqüentemente, pela parte mais rica da sociedade, ou por uma política tarifária que contenha subsídios cruzados internos; ou seja, os consumidores de mais alta renda pagam mais que os consumidores de baixa renda. Desta forma, pode-se garantir o acesso de todas as pessoas à água de qualidade.

c) Sustentabilidade ambiental: a água como recurso finito.

A sustentabilidade ambiental refere-se à conservação dos recursos hídricos, minimizando-se os riscos de poluição, garantindo-os para uso das gerações futuras. Logo, a

política de recursos hídricos deve estar articulada com a política de saneamento básico, considerando-se a água como um recurso e como um serviço.

A "água como um recurso" pede uma boa gestão dos recursos hídricos, de forma que se possam atingir objetivos, tais como o combate à fome e a redução da pobreza, por meio de projetos de irrigação, de piscicultura e outras atividades econômicas geradoras de emprego e renda; que se minimizem os efeitos das secas e enchentes, mediante investimentos adequados em infra-estrutura hídrica; que se possa reduzir a incidência de doenças de veiculação pela água, investindo-se em obras de saneamento ambiental e drenagem; e que se preserve o uso dos mananciais para as atuais e para as futuras gerações.

A "água como um serviço" refere-se ao abastecimento domiciliar de água em quantidade e qualidade adequadas, que possa reduzir a incidência de doenças, mediante o uso de água pura e segura, para as necessidades mínimas de consumo e de higiene pessoal; que proporcione a melhoria das condições gerais de saúde pessoal, e consequentemente de bem-estar social e produtividade do trabalho.

Conclusões e recomendações

A despeito de possuir água em abundância na maior parte do seu território, o Piauí ainda apresenta 1.523.300 pessoas sem água canalizada em domicílio, conforme o Censo Demográfico de 2000; melhor dizendo, 53,8% de sua população total, dos quais 558.600 são residentes nas zonas urbanas, ou seja, 31,4% da população total que vive nas cidades.

Por outro lado, as dificuldades financeiras da empresa estadual de saneamento não permitem a realização de um programa mínimo de investimentos na expansão e melhoria dos serviços prestados à população, assim como o governo do Estado tem reduzida capacidade de investimento. Na esfera federal, não há perspectiva de transferências voluntárias de recursos da União, nem há prazo definido para aprovação do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, que institui a Política Nacional de Saneamento. Nesse sentido, torna-se ainda mais decisiva a participação do setor privado na gestão dos serviços e de investimento na ampliação e melhoria da distribuição domiciliar de água, trazendo para o setor as parcerias público-privadas, em que sejam reforçados os controles regulatórios por parte do governo.

Sob este aspecto, o desafio que se impõe, de oferecer água para todos, implica a definição de políticas e de estratégias de ação que viabilizem os investimentos necessários não apenas para garantir o acesso das gerações futuras aos recursos hídricos e aos serviços de saneamento, mas para a inclusão dos mais de 1.500.000 piauienses da atual geração no benefício de poder contar com água canalizada em domicílio.

Enfatize-se que a realização de políticas públicas que incluam metas e objetivos de aumento da cobertura e de melhoria dos serviços de abastecimento de água, e que levem em conta os princípios da equidade social, do valor econômico da água e da sustentabilidade ambiental poderia elevar rapidamente os indicadores de desenvolvimento do Piauí, independentemente dos investimentos privados em atividades relacionadas aos demais usos da água.

Para tanto, assim como a expansão do atendimento nas décadas de 1970 e 1980 foi consequência direta do PLANASA, a retomada dos investimentos depende da definição de novos marcos regulatórios. Além disso, a dependência do governo do Piauí aos recursos federais e o comprometimento de suas receitas com despesas de difícil redução, como Pessoal, encargos da dívida e custeio administrativo, condicionam a realização de novos investimentos à definição desses novos marcos regulatórios, entre os quais a participação do setor privado. Entretanto, antes mesmo da aprovação da lei, algumas sugestões podem ser apontadas:

- a) A meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecida pela Organização das Nações Unidas, de redução à metade do número de pessoas sem acesso à água, até 2015, em relação ao ano de 1990, expressa uma média mundial, voltada para países mais pobres que o Brasil, podendo ser reapresentada, pelo governo brasileiro, de forma diferenciada para as cidades (no caso, a universalização antes de 2015) e, para as zonas rurais, com metas próximas à universalização, que poderiam constituir um Programa *Água para Todos*, a exemplo do Programa *Luz para Todos*, que prevê o atendimento de toda a população rural brasileira até 2007.
- b) Deveriam ser definidas também metas qualitativas a serem alcançadas, ou seja, a melhoria da qualidade da água ofertada, o aumento do número de pessoas com um ou mais pontos de água em seus domicílios, para melhorar as condições da habitação, promovendo melhores práticas de higiene e valorizando a condição da mulher, que, em muitos casos, não dispõe de banheiros privativos.
- c) As metas deveriam ser apresentadas por Unidades da Federação e por Municípios, de modo a envolver necessariamente a participação dos governos estaduais e das Prefeituras, bem como de dirigentes de órgãos federais na definição e execução da nova política de abastecimento de água. Da mesma forma, o acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio deveria ser realizado por Estados e por municípios, incluindo a elaboração de indicadores de desenvolvimento sustentável relacionados à água e recursos hídricos.

- d) O governo deveria estimular a implantação de formas alternativas de abastecimento de água, bem como a atuação de organizações não governamentais em pequenas comunidades, como no caso da construção de cisternas para coleta e armazenamento de água de chuva na região semi-árida nordestina, onde a organização católica Cáritas executa um Programa de implantação de 1 milhão de cisternas na região, ou seja, beneficiando 1 milhão de famílias.
- e) Nos contratos de financiamento rural, com recursos dos Bancos Oficiais, devem ser incluídas cláusulas que obriguem o proprietário a instalar água canalizada nas casas dos trabalhadores residentes no imóvel rural, com subsídios do governo, utilizando-se tecnologias apropriadas em cada caso, inclusive a construção de cisternas para coleta de água de chuvas.
- f) A lei que trata das condições para a emancipação de municípios deveria incluir a exigência de que um povoado somente poderá transformar-se em cidade se apresentar um percentual de domicílios ligados à rede geral, pelo menos igual ao da média da população urbana do Estado.
- g) Incentivos poderiam ser concedidos aos municípios que adotassem e cumprissem metas de expansão e de melhoria dos serviços de abastecimento de água, compreendendo a dispensa de contrapartidas em convênios para liberação de recursos, vantagens no cálculo do rateio para repartição de tributos, como o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).
- h) Nos contratos de concessão das Prefeituras à AGESPISA (ou outra concessionária, mesmo que um serviço da própria Prefeitura), devem ser incluídos objetivos e metas a serem cumpridos, a exemplo dos contratos de privatização dos serviços de telefonia. As metas devem referir-se a uma programação de investimentos, a um cronograma de cobertura dos serviços, à qualidade da água, entre outras.
- i) O Governo do Estado deve impor à AGESPISA metas de desempenho gerencial, com base em indicadores utilizados no sistema de informações do setor de saneamento, tais como número de empregados por economia, relação das despesas de pessoal com a receita total, além de metas físicas e financeiras, independentemente das soluções em curso, entre as quais a criação de consórcios municipais para a gestão compartilhada dos serviços.

Referências

AGESPISA. **AGESPISA**: história e evolução – 1971/1982. Teresina, fev. 1983. 30p.

AGESPISA. Balanço de 2004 – notas explicativas às demonstrações financeiras. **Jornal O Dia**, Teresina, 30 abr. 2005.

BRASIL. **Constituições do Brasil**: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 593 p.

CARVALHO, A. Greve na Agespisa. **Jornal O DIA**, Teresina, 24 jun. 2005.

FURTADO, C. (1920-2004). **Seca e poder**: entrevista com Celso Furtado/entrevistadores Maria da Conceição Tavares, Manuel Correia de Andrade, Raimundo Pereira. 2. ed. São Paulo: Abramo, 1998. 94p.

IBGE. **Censo demográfico 1960**. Maranhão-Piauí. Vol. I, Tomo III. Parte 1. (Série Regional).

_____. **Censo demográfico 1970**. Piauí. Vol. I, Tomo VI. (Série Regional).

_____. **Censo demográfico 1980**. Famílias e domicílios. Vol. I, Tomo VI, n. 8 - Piauí.

_____. **Censo demográfico 1991**. Famílias e domicílios – resultados da amostra – Piauí, n. 10.

_____. **Censo demográfico 2000**. Características da população e dos domicílios – resultados do universo. 1 CD-ROM.

_____. Diretoria de pesquisas/coordenação de população e indicadores sociais/gerência de estudos e análise da dinâmica demográfica. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050**. Revisão 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 05 abr. 2005.

MENDES, F. **Economia e desenvolvimento do Piauí**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003. 458 p.

PIAUI. Governo do Estado. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. Governo Djalma Veloso. Teresina, 1º de março de 1979.

_____. _____. Governo Lucídio Portella. Teresina, 1º de março de 1983.

_____. Lei nº 4.474, de 22 abr. 1992. Diário Oficial, nº. 78, p. 8, ed. de 27 abr. 1992.

REBOUÇAS, A. da C. Água doce no Mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Org.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. 2. ed. São Paulo: Escrituras, 2002. 703p. p. 1-37.