



# PANORAMA

do saneamento básico no Brasil

**Avaliação político-institucional  
do setor de saneamento básico**

Coordenadora: **Ana Lucia Britto**

4





# PANORAMA

do saneamento básico no Brasil

## Volume 4: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico

Coordenadora:  
**Ana Lucia Britto**

Ministério das Cidades  
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
Brasília | 2014

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Dilma Rousseff **Presidenta da República**  
Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro **Ministro das Cidades**  
Alexandre Cordeiro Macedo **Secretário Executivo do Ministério das Cidades**  
Osvaldo Garcia **Secretário Nacional de Saneamento Ambiental**  
Gustavo Zarif Frayha **Chefe de Gabinete**  
Ernani Ciríaco de Miranda **Diretor de Articulação Institucional**  
Manoel Renato Machado Filho **Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica**  
Johnny Ferreira dos Santos **Diretor de Águas e Esgotos**

---

### Coordenação da SNSA

**Departamento de Articulação Institucional / Secretaria Nacional de Saneamento Básico / Ministério das Cidades**

#### Coordenadores

Ernani Ciríaco de Miranda – agosto de 2012 a dezembro de 2013  
Viviana Simon – agosto de 2010 a agosto de 2012  
Norma Lúcia de Carvalho – abril de 2010 a agosto de 2010  
Sérgio Antônio Gonçalves – maio de 2008 a abril de 2010

#### Equipe Técnica

Alex Fabiano Ribeiro de Magalhães  
Alexandre Araújo Godeiro Carlos  
Felipe Augusto de Jesus Ribeiro  
João Carlos Machado  
Johnny Ferreira dos Santos  
Lauseani Santoni  
Martin Junior Valero  
Miguel Crisóstomo Brito Leite  
Marcelo de Paula Neves Lelis  
Marta Litwinczik Sinoti  
Renata Helena da Silva  
Sérgio Brasil Abreu  
Tatiana Santana Timóteo Pereira

#### Estagiárias

Kelly Cristina Dutra da Silva  
Naydian Myllena de Souza Melo

#### Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades, com atuação até 2011

Adalberto Joaquim Mendes (CNM), Alcir Ferreira de Matos (UNMP), Aldenora Gomez Gonzáles (CONAM), Amélia Fernandes Costa (FNU), Antônia de Pádua (CM), Antonio Carlos Gerardi (ABES), Arnaldo Luiz Dutra (ASSEMAE), Bartíria Perpétua Lima da Costa (CONAM), Carlos Alberto Rosito (ASFAMAS), Claudia Julio Ribeiro (FISENGE), Emanuel Pontes Meirelles (CEAP), Ericson Dias Mello (ABENGE), Evanildo Barbosa da Silva (FASE), Francisco Edson Alves Ferreira (FNP), Gilberto Cardoso Aguiar (MNLN), Gilberto Carmo Lopes Siqueira (Governo do Estado do Acre), Hidely Grassi Rizo (Ministério do Meio Ambiente), João Clébio Lima Machado (Governo do Estado do Amapá), Joaquim Cartaxo Filho (Governo do Estado do Ceará), José Vaz (UVB), Leodegar da Cunha Tiscoski (Ministério das Cidades), Lúcia Regina Antony(FENAVRU), Marco Antônio de Araújo Fireman (Governo do Estado de Alagoas), Marcos Antônio Landa de Souza (MNLN), Maria das Graças Silva de Souza (UNMP), Maria de Fátima Souza e Silva (ANTAC), Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves (CBIC), Marilene dos Santos Marchese (Governo do Estado de Mato Grosso), Marta do Socorro Farias Barriga (Governo do Estado do Pará), Paulo Roberto de Oliveira (ABCON), Paulo Ruy Vallim Carnelli (FNSS), Pedro Antonio Gvozdanovic Villar (Ministério da Saúde), Pedro Romildo dos Santos (FNU), Raimundo Jorge Raiol Leal (CONAM), Rui Porto Rodrigues (CUT), Scheilla Maria Agostini (ASSEMAE), Tiguça Barbosa dos Santos (CMP), Vidal Barbosa da Silva (UNMP), Walter Maria de Arruda (CONAM).



**PANORAMA**  
do saneamento básico no Brasil

Coordenador geral:

**Léo Heller**

Coordenadores:

**Luiz Roberto Santos Moraes**

**Ana Lucia Britto**

**Patrícia Campos Borja**

**Sonaly Cristina Rezende**

**Volume 4:**  
**Avaliação político-institucional**  
**do setor de saneamento básico**

Coordenadora:

**Ana Lucia Britto**

Ministério das Cidades  
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
Brasília | 2014

Copyright © 2014 – Ministério das Cidades  
Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,  
por qualquer meio, se citados a fonte e o sítio da Internet,  
no qual pode ser encontrado o original em

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

## **Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Vol 4 :**

### **Avaliação político institucional do setor de saneamento básico**

Impresso no Brasil – 1ª Edição: 2014

---

Trabalho desenvolvido no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério das Cidades e Universidade Federal de Minas Gerais (Chamada Pública MCidades/SNSA nº 01/2009), para a realização do Estudo do Panorama do Saneamento Básico no Brasil. Pesquisa realizada com o apoio do Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental / Departamento de Articulação Institucional

---

#### **Coordenador geral**

Léo Heller

#### **Coordenadores**

Luiz Roberto Santos Moraes, Ana Lucia Britto,  
Patrícia Campos Borja e Sonaly Cristina Rezende

#### **Coordenadora do volume**

Ana Lucia Britto

#### **Autores**

Ana Lucia Britto, Berenice de Souza Cordeiro,  
Tatiana Dahmer Pereira, Cristiane Fonseca Hubner,  
Ana Cristina Augusto de Sousa, Alceu de Castro Galvão  
Junior, Roberto Adler e Daniel Ribeiro de Oliveira

#### **Estagiários**

Paula de Sousa de Oliveira Barbosa, Louise Ramalho de  
Magalhães e Larissa Benkendorf de Oliveira

#### **Revisão geral**

Leila Margareth Möller

#### **Normalização bibliográfica**

Isabel Cristina Buccini

#### **Projeto gráfico, capa e diagramação**

Marco Severo e Romero Ronconi

---

B823c Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico / Ana Lucia Britto (coord.), Berenice de Souza Cordeiro, Tatiana Dahmer Pereira, Cristiane Fonseca Hubner, Ana Cristina Augusto de Sousa, Alceu de Castro Galvão Junior, Roberto Adler, Daniel Ribeiro de Oliveira. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014.  
550 p. (Panoramma do Saneamento Básico no Brasil, v.4).

Panorama do Saneamento Básico no Brasil

Coordenadores: Léo Heller (Coordenador Geral), Ana Lucia Britto, Luiz Roberto Santos Moraes, Patrícia Campos Borja, Sonaly Cristina Rezende.

Inclui referências.

1. Saneamento. 2. Abastecimento de água. 3. Esgotos. 4. Resíduos sólidos. 5. Águas pluviais. I. Ministério das Cidades. II. Heller, Léo. III. Moraes, Luiz Roberto Santos. IV. Britto, Ana Lucia. V. Borja, Patrícia Campos. VI. Rezende, Sonaly Cristina. VII. Título. VIII. Série.

---

CDU: 628

## PREFÁCIO



O Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades e com o acompanhamento do Grupo de Trabalho Interinstitucional do Plano Nacional de Saneamento Básico (GTI-PLANSAB), cuja composição incluiu representantes de órgãos e instituições do próprio Governo e dos segmentos do Conselho das Cidades, promoveu cuidadoso processo visando à materialização do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), dando cumprimento à determinação da Lei 11.445, de 2007. O Plano Nacional de Saneamento Básico contribui para melhorar a atuação do Governo Federal nesse importante setor. Da mesma forma, cumprirá o papel de referência para que estados e municípios desenvolvam suas políticas, em consonância com o planejamento da respectiva esfera federativa. Dessa forma, pretende-se que o Plansab exerça papel articulador vertical – entre entes federados – e horizontal – entre as políticas públicas dos entes federados – tornando as ações públicas em saneamento básico em uma política pública integrada.

Dentre as diversas etapas desenvolvidas para a elaboração do Plano, foi solicitada à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), à Universidade Federal da Bahia (UFBA) e à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) o desenvolvimento da Pesquisa Panorama do Saneamento Básico no Brasil, aqui apresentada.

Este trabalho, portanto, cumpriu um duplo papel: forneceu os subsídios essenciais para a formulação do Plansab, orientando sua discussão pública, e, em si mesmo, constitui uma importante produção intelectual sobre o setor de saneamento básico. Nesse seu segundo papel, celebramos a publicação do trabalho, entendendo que será uma contribuição valiosa para o adensamento das reflexões sobre as diversas dimensões do saneamento.

O Estudo desenvolve discussões teórico-conceituais, realiza um diagnóstico histórico e transversal da situação do acesso da população ao saneamento básico e das políticas praticadas e apresenta avaliações prospectivas, com metodologia inovadora para a cultura da área. Esse conjunto de sete volumes, portanto, forma um importante aporte da área acadêmica para o setor de saneamento, do qual seus agentes técnicos, acadêmicos, políticos e gerenciais dele poderão se apropriar e compreender com mais rigor e precisão a trajetória da área de saneamento no País, com suas potencialidades e limites para alcançar a tão almejada universalização.

O Ministério das Cidades parabeniza os autores e entende que esta publicação se traduz em marco conceitual importante e cumpre sua missão de melhor qualificar as reflexões sobre o futuro do setor.

**Aguinaldo Ribeiro**

Ministro de Estado das Cidades



## Lista de abreviaturas e siglas

<b>A3P</b> .....	Agenda Ambiental na Administração Pública	<b>AGUASCAR</b> .....	Águas de Carlinda Ltda.
<b>ABAR</b> .....	Associação Brasileira de Agências de Regulação	<b>AMAE</b> .....	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto em Joinville
<b>ABCON</b> .....	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto	<b>AMD</b> .....	Acordo de Melhoria de Desempenho
<b>ABDIB</b> .....	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base	<b>ANA</b> .....	Agência Nacional de Águas
<b>ABENGE</b> .....	Associação Brasileira de Educação em Engenharia	<b>ANAMMA</b> .....	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
<b>ABES</b> .....	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental	<b>ANEEL</b> .....	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ABRELPE</b> .....	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais	<b>ANTAC</b> .....	Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído
<b>ADA</b> .....	Empresa Águas do Amazonas	<b>ANVISA</b> .....	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
<b>ADASA</b> .....	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Amazonas	<b>APL</b> .....	Anteprojeto de Lei
<b>ADIN</b> .....	Ação Diretas de Inconstitucionalidade	<b>ARCE</b> .....	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
<b>AESBE</b> .....	Associação Nacional das Empresas Estaduais de Saneamento	<b>ARCON</b> .....	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
<b>AGEAC</b> .....	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do estado do Acre	<b>ARCG</b> .....	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
<b>ARPB</b> .....	Agência Reguladora da Paraíba	<b>ARIS</b> .....	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina
<b>AGENERSA</b> .....	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	<b>ARMUP</b> .....	Agência Reguladora do Município de Petrolina
<b>AGENREG</b> .....	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande	<b>ARPE</b> .....	Agência Reguladora de Pernambuco
<b>AGEPAN</b> .....	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Estado de Mato Grosso do Sul	<b>ARSAE</b> .....	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Mauá
<b>AGERGS</b> .....	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	<b>ARSAE/MG</b> .....	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Minas Gerais
<b>AGESAN</b> .....	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento de Santa Catarina	<b>ARSAL</b> .....	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
<b>AGESC</b> .....	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina	<b>ARSAN</b> .....	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
<b>AGESPISA</b> .....	Companhia Estadual de Água e Esgotos do Piauí S.A.	<b>ARSAPA</b> .....	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá
<b>AGRESE</b> .....	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	<b>ARSBAN</b> .....	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico de Natal
		<b>ARSEP</b> .....	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
		<b>ARSETE</b> .....	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Teresina
		<b>ASFAMAS</b> .....	Associação dos Fabricantes de Materiais para Saneamento

<b>ASSECOS</b> .....	Associações de Serviços Comunitários	<b>CEDAE</b> .....	Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro
<b>ASSEMMAE</b> .....	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento	<b>CEMPRE</b> .....	Compromisso Empresarial para a Reciclagem
<b>ATR</b> .....	Agência Tocantinense de Regulação	<b>CENTRAL</b> .....	Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água
<b>BACEN</b> .....	Banco Central	<b>CESAN</b> .....	Companhia Espírito Santense de Saneamento
<b>BID</b> .....	Banco Interamericano de Desenvolvimento	<b>CESBS</b> .....	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
<b>BIRD</b> .....	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	<b>CF</b> .....	Constituição Federal
<b>BNDES</b> .....	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	<b>CGFNHIS</b> .....	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>BNH</b> .....	Banco Nacional de Habitação	<b>CGTEE</b> .....	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - Eletrobrás
<b>BOT</b> .....	Built, Operation and Transfer ou Construção, Operação e Transferência	<b>CGVAM</b> .....	Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental
<b>CAB</b> .....	Consórcio Águas do Brasil	<b>CISAB</b> .....	Zona da Mata Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais
<b>CAC</b> .....	Companhia Ambiental de Canaranã	<b>CISAM</b> .....	Meio Oeste Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste de Santa Catarina
<b>CADIP</b> .....	Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual	<b>CISAMA</b> .....	Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente
<b>CAEMA</b> .....	Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão	<b>CISAM-SUL</b> .....	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental da Região Sul de Santa Catarina
<b>CAENF</b> .....	Concessionária de Águas e Esgotos de Nova Friburgo	<b>CISMAE</b> .....	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná
<b>CAER</b> .....	Companhia de Água e Esgoto de Roraima	<b>CISMASA</b> .....	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Norte do Paraná
<b>CAERD</b> .....	Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia	<b>CITEGEM</b> .....	Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional
<b>CAERN</b> .....	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	<b>CMN</b> .....	Conselho Monetário Nacional
<b>CAESA</b> .....	Companhia de Água e Esgoto do Amapá	<b>CMP</b> .....	Central de Movimentos Populares
<b>CAESB</b> .....	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	<b>CNAE</b> .....	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
<b>CAGECE</b> .....	Companhia de Águas e Esgotos do Ceará	<b>CNCG</b> .....	Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares
<b>CAGEDE</b> .....	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	<b>CNM</b> .....	Confederação Nacional dos Municípios
<b>CAPOIB</b> .....	Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil		
<b>CASAL</b> .....	Companhia de Abastecimento de Águas e Saneamento		
<b>CASAN</b> .....	Companhia Catarinense de Águas e Esgotos		
<b>CCFGTS</b> .....	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço		
<b>CEAP</b> .....	Centro de Educação e Assessoria Popular		

<b>CNPCT</b> .....	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais	<b>COSAMA</b> .....	Companhia de Saneamento do Amazonas
<b>CNRH</b> .....	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	<b>COSANPA</b> .....	Companhia de Saneamento do Pará
<b>CNS</b> .....	Conselho Nacional de Saúde	<b>CPF</b> .....	Cadastro de Pessoa Física
<b>CNTI</b> .....	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria	<b>CREA</b> .....	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
<b>CODEN</b> .....	Companhia de Desenvolvimento de Nova Odessa	<b>CSN</b> .....	Companhia Siderúrgica Nacional
<b>CODEVASF</b> .....	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	<b>CSPE</b> .....	Comissão de Serviços Públicos de Energia
<b>COGER</b> .....	Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Ceará	<b>CUT</b> .....	Central Única dos Trabalhadores
<b>COMLURB</b> .....	Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro	<b>DAEE</b> .....	Departamento de Água e Esgoto
<b>COMMASA</b> .....	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental	<b>DAU</b> .....	Departamento de Ambiente Urbano
<b>COMPESA</b> .....	Companhia Pernambucana de Saneamento	<b>DEAS</b> .....	Departamento Estadual de Águas e Saneamento
<b>COMSAB</b> .....	Conselho Municipal de Saneamento Básico/Natal	<b>DESO</b> .....	Companhia de Saneamento de Sergipe
<b>COMUGESAN</b> ...	Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André	<b>ECOSAMA</b> .....	Empresa Concessionária de Saneamento de Mauá
<b>COMUSA</b> .....	Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte	<b>ELETOBRAS</b> ...	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
<b>CONAM</b> .....	Confederação Nacional das Associações de Moradores	<b>EMBASA</b> .....	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
<b>CONAMA</b> .....	Conselho Nacional de Meio Ambiente	<b>EMBRACE</b> .....	Empresa Brasil Central de Engenharia
<b>CNC</b> .....	Conferencia nacional das cidades	<b>EMBRATUR</b> .....	Instituto Brasileiro de Turismo
<b>CONCIDADES</b> ...	Conselho Nacional das Cidades	<b>EMSA</b> .....	Empresa Sul Americana de Montagem S/A
<b>CONESA</b> .....	Conselho Estadual de Saneamento do Rio Grande do Sul	<b>ETEs</b> .....	Estação de Tratamento de Efluentes
<b>CONISA</b> .....	Consórcio Intermunicipal de Saneamento de Serra de Santana	<b>FAARS</b> .....	Federação dos Recicladores do Rio Grande do Sul
<b>CONTAG</b> .....	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	<b>FASE</b> .....	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
<b>COPANOR</b> .....	Companhia Serviços de Saneamento Integrado do Norte de Minas Gerais	<b>FAT</b> .....	Fundação de Amparo ao Trabalhador
<b>COREMA</b> .....	Comissão de Regulação de Serviços Públicos do Maranhão	<b>FBCN</b> .....	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
<b>CORESAB</b> .....	Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia	<b>FCP/SAN</b> .....	Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento
<b>CORSAN</b> .....	Companhia Rio Grandense de Saneamento	<b>FECAM</b> .....	Federação Catarinense de Municípios
		<b>FGTS</b> .....	Fundo de Garantia por Tempo de serviço
		<b>FISENGE</b> .....	Federação de Sindicatos de Engenheiros
		<b>FMI</b> .....	Fundo Monetário Internacional
		<b>FNHIS</b> .....	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
		<b>FNMA</b> .....	Fundo Nacional de Meio Ambiente
		<b>FNP</b> .....	Frente Nacional de Prefeitos
		<b>FNRU</b> .....	Fórum Nacional de Reforma Urbana

<b>FNSA</b> .....	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental	<b>MBES</b> .....	Ministério da Habitação e do Bem estar Social
<b>FNSS</b> .....	Fundo Nacional de Saúde	<b>MCIDADES</b> .....	Ministério das Cidades
<b>FNU</b> .....	Federação Nacional dos Urbanitários	<b>MCT</b> .....	Ministério da Ciência e Tecnologia
<b>FUNAI</b> .....	Fundação Nacional do Índio	<b>METAMAT</b> .....	Companhia Mato Grossense de Mineração
<b>FUNASA</b> .....	Fundação Nacional de Saúde	<b>MI</b> .....	Ministério da indústria
<b>Fundação ENAP</b> .....	Escola Nacional de Administração Pública	<b>MMA</b> .....	Ministério do Meio Ambiente
<b>Fundação IBGE</b> ...	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	<b>MNCR</b> .....	Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis
<b>Fundação IPEA</b> ...	Instituto de Pesquisa Aplicada	<b>MNLM</b> .....	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
<b>GESAR</b> .....	Gerência de Saneamento Rural da CAGECE	<b>MPO</b> .....	Ministério do Planejamento e Orçamento
<b>GESPÚBLICA</b> ...	Programa Nacional de Gestão Pública	<b>MS</b> .....	Ministério da Saúde
<b>Grupo OEA</b> .....	Odebrecht Engenharia Ambiental	<b>NARUC</b> .....	National Association of Regulatory Utilities Commissions,
<b>GTI</b> .....	Grupo de Trabalho Interministerial	<b>NSS</b> .....	Núcleo do Setor de Saneamento do Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública)
<b>HIS</b> .....	Habitação de Interesse Social	<b>OGES</b> .....	Orçamentos Geral dos Estados
<b>HMP</b> .....	Habitação de Mercado Popular	<b>OGU</b> .....	Orçamento Geral da União
<b>IBAM</b> .....	Instituto Brasileiro de Administração Municipal	<b>OMC</b> .....	Organização Mundial do Comércio
<b>IBAMA</b> .....	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente	<b>ONGs</b> .....	Organizações não governamentais
<b>IBASE</b> .....	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	<b>PAC</b> .....	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>IDEC</b> .....	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	<b>PAT-PROSANEAR</b>	Projeto de Assistência Técnica ao PROSANEAR
<b>IDENE</b> .....	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais	<b>PCS</b> .....	Plano de Cargos e Salários
<b>IDH</b> .....	Índice de Desenvolvimento Humano	<b>PDLIS</b> .....	Planos de Desenvolvimento Local Integrado
<b>IETS</b> .....	Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade	<b>PEAMSS</b> .....	Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social no Setor de Saneamento
<b>INCRA</b> .....	Instituto de Colonização e reforma Agrária	<b>PEVS</b> .....	Postos de Entrega Voluntária
<b>INECOM/FGV</b> ...	Consórcio INECON, Ingenieros y Economistas Consultores S.A. FGV Fundação Getúlio Vargas	<b>PGIRS</b> .....	Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
<b>INMETRO</b> .....	Instituto Nacional de Metrologia	<b>PIM</b> .....	Planos de Investimento Municipal
<b>INPI</b> .....	Instituto Nacional de Propriedade Industrial	<b>PLANASA</b> .....	Plano Nacional de Saneamento
<b>IPCA</b> .....	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado	<b>PlanHab</b> .....	Plano Nacional de Habitação
<b>LNSB</b> .....	Lei Nacional do Saneamento Básico	<b>PMSS</b> .....	Programa de Modernização do Setor Saneamento
<b>LOS</b> .....	Lei Orgânica da Saúde	<b>PMVR</b> .....	Prefeitura Municipal de Volta Redonda
<b>MACTOR</b> .....	Método de Atores, Objetivos e Fatores	<b>PNCC</b> .....	Programa Nacional de Capacitação das Cidades
<b>MAS</b> .....	Ministério da Ação Social		

<b>PNCDA</b> .....	Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água	<b>RF</b> .....	Relatórios de Fiscalização
<b>PNQS</b> .....	Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento	<b>RIDE</b> .....	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
<b>PNRH</b> .....	Plano Nacional de Recursos Hídricos	<b>RPU</b> .....	Resíduos Públicos
<b>PNRS</b> .....	Política Nacional de Resíduos Sólidos	<b>RSU</b> .....	Resíduos Sólidos Urbanos
<b>PNSB</b> .....	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico	<b>SAAE</b> .....	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
<b>PNSR</b> .....	Projeto Nacional de Saneamento Rural.	<b>SAAEB</b> .....	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Belém
<b>PNUD</b> .....	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	<b>SABESP</b> .....	Companhia de Águas e esgotos do estado de São Paulo
<b>PPA</b> .....	Plano Plurianual	<b>SAEAN</b> .....	Serviço de Água e Esgoto de Artur Nogueira
<b>PROCE</b> .....	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica	<b>SAMAE</b> .....	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ibiaporã
<b>PROMATA</b> .....	Projeto de Saneamento Rural Zona da Mata de Pernambuco	<b>SANASA</b> .....	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A Campinas
<b>PRONURB</b> .....	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos	<b>SANEATINS</b> .....	Companhia de Saneamento do Tocantins
<b>PRORURAL</b> .....	Programa Nacional de Saneamento Rural	<b>SANEAGO</b> .....	Saneamento de Goiás S.A
<b>PROSANEAR</b> ....	Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda	<b>SANEBAVI</b> .....	Saneamento Básico de Vinhedo
<b>PROSAR-PI</b> .....	Programa de Saúde e Saneamento Básico na Área Rural do Piauí	<b>SANED</b> .....	Companhia de Saneamento de Diadema
<b>PROSINOS</b> .....	Consórcio Público de Saneamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos	<b>SANEMAT</b> .....	Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso
<b>PROURB/UFRI</b>	Programa de Pós Graduação em Urbanismo	<b>SANESUL</b> .....	Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul
<b>PRPA</b> .....	Programa de Redução de Perdas de Água	<b>SBPC</b> .....	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>PSAU</b> .....	Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos	<b>SEAIN</b> .....	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
<b>PSDB/SP</b> .....	Partido da Social Democracia Brasileira	<b>SEDU</b> .....	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
<b>PSIS</b> .....	Projetos de Saneamento Integrado	<b>SEMAE</b> .....	Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba
<b>RAIS</b> .....	Relação Anual de Informações Sociais	<b>SESP</b> .....	Serviço Especial de Saúde Pública
<b>RCC</b> .....	Resíduos da Construção Civil	<b>SETAE</b> .....	Serviço de Tratamento de Água e Esgoto
<b>RDIG</b> .....	Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia	<b>SINDILIMP</b> .....	Sindicato dos Trabalhadores em Asseio, Conservação e Limpeza Urbana
<b>RDO</b> .....	Resíduos Domiciliares	<b>SINDAGUA</b> .....	Sindicato dos Trabalhadores de Saneamento
<b>REABRIP</b> .....	Rede Brasileira pela Integração dos Povos	<b>SINIMA</b> .....	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
<b>RECESA</b> .....	Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental	<b>SIPAR</b> .....	Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos

<b>SISAR</b> .....	Sistema Integrado de Saneamento Rural.	<b>SUDENE</b> .....	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
<b>SISNAMA</b> .....	Sistema Nacional do Meio Ambiente	<b>SUS</b> .....	Sistema Único de Saúde
<b>SISNASA</b> .....	Sistema Nacional de Saneamento Ambiental	<b>SVS/MS</b> .....	Secretaria de Vigilância em Saúde
<b>SMURBE</b> .....	Secretaria Municipal de Políticas Urbanas	<b>UFBA</b> .....	Universidade Federal da Bahia
<b>SNHIS</b> .....	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	<b>UFMG</b> .....	Universidade Federal de Minas Gerais
<b>SNIS</b> .....	Sistema Nacional de Informações em Saneamento	<b>UFRJ</b> .....	Universidade Federal do Rio de Janeiro
<b>SNSA</b> .....	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	<b>UNICAMP/NESPAM</b>	Universidade Estadual de Campinas
<b>SRHAU</b> .....	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano	<b>UNICEF</b> .....	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>STF</b> .....	Supremo Tribunal Federal	<b>UNMP</b> .....	União Nacional de Moradia Popular
<b>SUAS</b> .....	Sistema Único da Assistência Social	<b>URBANA</b> .....	Companhia de Serviços Urbanos do Natal
		<b>UVB</b> .....	União dos Vereadores do Brasil
		<b>ZEIS</b> .....	Zona Especial de Interesse Social

## Lista de figuras

FIGURA 3.1	Mapa da regulação do setor de saneamento básico, 2010. .....	141	FIGURA 7.3	Evolução do índice de concentração da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006 .....	255
FIGURA 3.2	Viabilidade da regulação municipal na região Norte. .....	145	FIGURA 7.4	Relação entre saldo de empregados admitidos e total de emprego na cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006. .....	257
FIGURA 3.3	Viabilidade da regulação municipal na região Nordeste .....	148	FIGURA 8.1	Gráfico da média da massa coletada (RDO+RPU) correlacionada ao per capita, em relação à população urbana, segundo porte dos municípios Brasil e municípios selecionados, 2007 (em kg/hab./dia). .....	265
FIGURA 3.4	Viabilidade da regulação municipal na região Centro-Oeste. .....	150	FIGURA 8.2	Gráfico da quantidade de municípios segundo a adequação da disposição final de RSU. .....	282
FIGURA 3.5	Viabilidade da regulação municipal na região Sudeste .....	152	FIGURA 9.1	Estrutura do SISAR, Ceará .....	367
FIGURA 3.6	Viabilidade da regulação municipal na região Sul. .....	155	FIGURA 9.2	Área de Atuação do PROSAR, Piauí .....	373
FIGURA 5.1	Total de Conselhos Municipais de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar em relação ao total de municípios brasileiros (em %). .....	210	FIGURA 9.3	Área de atuação do PROMATA, Pernambuco. .....	377
FIGURA 7.1	Número de municípios atendidos pelos prestadores de serviço de saneamento (2003-2006). .....	240	FIGURA 9.4	Área de atuação da CENTRAL, Bahia. .....	382
FIGURA 7.2	Diagrama esquemático de uma cadeia produtiva. .....	242			

## Lista de quadros

QUADRO 5.1	Esferas institucionais de participação e controle social em âmbito federal. .....	204
QUADRO 5.2	Mapeamento de mecanismos e esferas públicas de participação em saneamento ambiental, de experiências municipais exitosas .....	213
QUADRO 5.3	Diferentes exemplos de participação e de controle social .....	216
QUADRO 6.1	Formas de Consórcio no Brasil .....	221

## Lista de tabelas

TABELA 3.1	Municípios com até 200 mil economias de água e esgoto .....	143
TABELA 3.2	Municípios com mais de 200 mil economias de água e esgoto .....	143
TABELA 3.3	Características das entidades reguladoras da região Norte .....	144
TABELA 3.4	Características das entidades reguladoras da região Nordeste .....	147
TABELA 3.5	Características das entidades reguladoras da região Centro-Oeste .....	149
TABELA 3.6	Características das entidades reguladoras da região Sudeste .....	153
TABELA 3.7	Características das entidades reguladoras da região Sul .....	156
TABELA 3.8	Leis de criação das entidades reguladoras do setor de saneamento básico .....	157
TABELA 3.9	Estimativa do custeio das entidades reguladoras .....	158
TABELA 3.10	Viabilidade financeira da regulação municipal por região .....	159
TABELA 3.11	Arranjos para delegação da função regulatória .....	160
TABELA 4.12	Descontos oferecidos, pela COPASA, para usuários cadastrados na categoria Tarifa Social .....	180
TABELA 4.13	Levantamento de Tarifas Sociais por empresas privadas na região Sudeste .....	185

TABELA 5.1	Distribuição de Conselhos de Política Urbana, das Cidades e similares por grandes regiões e estados brasileiros, 2008W .....	TABELA 7.6	Distribuição do emprego por faixa de tamanho dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003 e 2006 .....
	<b>209</b>		<b>250</b>
TABELA 6.1	Convênios entre Estados e Ministério do Meio Ambiente - Gestão de Resíduos Sólidos, 2007-2009 .....	TABELA 7.7	Massa salarial gerada na cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País entre 2003 e 2006 (em milhões de R\$) .....
	<b>228</b>		<b>251</b>
TABELA 7.1	Número de empregos gerados pelos prestadores de serviço de saneamento básico, 2003-2006 (valores em mil unidades) .....	TABELA 7.8	Rendimento médio do trabalho em estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, 2003-2006 .....
	<b>241</b>		<b>252</b>
TABELA 7.2	Número de estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, por região e País, 2003-2006 .....	TABELA 7.9	Distribuição do emprego pelo nível de escolaridade dos trabalhadores da cadeia produtiva do saneamento básico, 2003-2006 .....
	<b>246</b>		<b>254</b>
TABELA 7.3	Composição dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006 .....	TABELA 7.10	Variação do índice de concentração da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006 .....
	<b>247</b>		<b>256</b>
TABELA 7.4	Distribuição dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, por faixa de tamanho, nas regiões e no País, 2003 e 2006 .....	TABELA 7.11	Evolução do Quociente Locacional (QL) da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006 .....
	<b>248</b>		<b>256</b>
TABELA 7.5	Número de empregos na cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003 e 2006 .....	TABELA 8.1	Coleta de RSU por região e Brasil, com índice de coleta por habitante, 2007 .....
	<b>249</b>		<b>263</b>

TABELA 8.2	Média da massa coletada per capita, em relação à população urbana, para grupos selecionados de municípios, por região, 2007 .....	264	TABELA 8.9	Receitas e despesas com serviços de manejo de RSU, e por tipo de agente executor, capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 (em reais) .....	276
TABELA 8.3	Massa coletada (RDO+RPU) per capita em relação à população urbana, segundo porte dos municípios, Brasil e municípios selecionados, 2007 .....	265	TABELA 8.10	Indicadores financeiros relativos aos serviços de manejo de RSU, capitais metropolitanas e de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 .....	277
TABELA 8.4	Quantidade total gerada de RSU, por região e Brasil .....	266	TABELA 8.11	Atividade econômica dos serviços de limpeza urbana por região e Brasil, 2008 .....	278
TABELA 8.5	Natureza jurídica dos órgãos gestores do manejo de RSU, segundo porte dos municípios, Brasil e municípios selecionados, 2007 .....	267	TABELA 8.12	Incidência de coleta seletiva por região, 2008 .....	280
TABELA 8.6	Caracterização da natureza jurídica da entidade responsável pela gestão dos RSU e existência de delegação de serviços, capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 .....	268	TABELA 8.13	Formas de disposição final de RSU .....	281
TABELA 8.7	Existência de serviços delegados em municípios selecionados, 2007 .....	270	TABELA 8.14	Modalidade de destinação final de RSU, por região do País .....	282
TABELA 8.8	Características técnico-operacionais dos serviços de manejo de RSU, capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 .....	272	TABELA 8.15	Disposição final dos resíduos sólidos coletados, tomando como referência os municípios brasileiros .....	282
			TABELA 8.16	Empregos diretos gerados pelo setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, por regiões e Brasil, 2007-2008 .....	286

TABELA 8.17	Indicadores de emprego em serviços de manejo de resíduos sólidos em capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 .....	287	TABELA 9.2	Caracterização da prestação de serviços pelas concessionárias privadas na região Norte, 2007 .....	331
TABELA 8.18	Informações sobre catadores, sua organização e trabalhos sociais direcionados, nas capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 .....	289	TABELA 9.3	Distribuição de serviços de saneamento básico por natureza em cada estado da região Norte, 2007 .....	338
TABELA 8.19	Investimentos federais em resíduos sólidos e convênios estaduais, 2007-2009 .....	291	TABELA 9.4	Índices médios relacionados aos serviços municipais de saneamento, região Norte e Brasil (em %) .....	340
TABELA 8.20	Problemas na prestação dos serviços de drenagem urbana no Brasil .....	305	TABELA 9.5	Média de desempenho das empresas estaduais do Nordeste, 2007 .....	350
TABELA 8.21	Municípios atendidos por companhias estaduais em abastecimento de água, por região e País, 2007 .....	306	TABELA 9.6	Estrutura tarifária do SISAR/CE .....	370
TABELA 8.22	Formas de organização dos serviços municipais segundo a natureza jurídica .....	308	TABELA 9.7	Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado da região Nordeste .....	383
TABELA 8.23	Formas de organização dos serviços municipais, segundo a natureza jurídica por região .....	308	TABELA 9.8	Índices médios relacionados aos serviços de saneamento, região Nordeste e Brasil (em %) .....	384
TABELA 9.1	Média de desempenho das companhias estaduais da região Norte, 2007 .....	320	TABELA 9.9	Participação das Unidades da Federação e Distrito Federal na composição da área total da Região Hidrográfica do São Francisco (em %) .....	398
			TABELA 9.10	Média de desempenho das companhias estaduais da região Sudeste, 2007 .....	401

TABELA 9.11	Distribuição dos prestadores privados, segundo municípios e modalidade da concessão na região Sudeste, 2007 .....	411	TABELA 9.20	Índices de prestação de serviços de saneamento em Poços de Caldas/MG .....	438
TABELA 9.12	Estrutura da prestação privada de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na região Sudeste .....	413	TABELA 9.21	Índices de prestação de serviços de saneamento em Linhares/ES .....	440
TABELA 9.13	Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado na região Sudeste .....	432	TABELA 9.22	Índices de prestação de serviços de saneamento em Colatina/ES .....	440
TABELA 9.14	Índices médios relacionados aos serviços de saneamento, região Sudeste e Brasil (em %) .....	433	TABELA 9.23	Índices de prestação de serviços, pelos municípios, na região Sudeste – casos exemplares, (em %) .....	442
TABELA 9.15	Índices de prestação de serviços de saneamento em Volta Redonda/RJ .....	434	TABELA 9.24	Média de desempenho das companhias estaduais da região Sul, 2007 .....	457
TABELA 9.16	Índices de prestação de serviços de saneamento em Uberlândia/MG .....	436	TABELA 9.25	Estrutura da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelo setor privado, na região Sul .....	463
TABELA 9.17	Índices de prestação de serviços de saneamento em Juiz de Fora/MG .....	436	TABELA 9.26	Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado da região Sul .....	467
TABELA 9.18	Índices de prestação de serviços de saneamento em Ituiutaba/MG .....	437	TABELA 9.27	Índices relacionados aos serviços de saneamento, região Sul .....	468
TABELA 9.19	Índices de prestação de serviços de saneamento em Passos/MG .....	438	TABELA 9.28	Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Porto Alegre/RS .....	468

TABELA 9.29	Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Caxias do Sul/RS .....	TABELA 9.34	Média de desempenho das empresas estaduais* da região Centro-Oeste, 2007 .....
	<b>470</b>		<b>481</b>
TABELA 9.30	Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Novo Hamburgo/RS .....	TABELA 9.35	Painel dos serviços concedidos de saneamento, por municípios na região Centro-Oeste, 2007 .....
	<b>471</b>		<b>490</b>
TABELA 9.31	Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Ibiporã/PR .....	TABELA 9.36	Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado na região Centro-Oeste .....
	<b>472</b>		<b>525</b>
TABELA 9.32	Participação das Unidades da Federação na composição da área total da bacia Amazônica, (em %) .....	TABELA 9.37	Índices médios relacionados aos serviços de saneamento, região Centro-Oeste e Brasil (em %) .....
	<b>478</b>		<b>526</b>
TABELA 9.33	Participação das Unidades da Federação na composição da área total da bacia Tocantins-Araguaia, (em %) .....		
	<b>479</b>		



## APRESENTAÇÃO



A Lei nº 11.445, de 5/1/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21/6/2010, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no País e determina, no seu art. 52, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, sob a coordenação do Ministério das Cidades. A elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab tem como função, dentre outras, definir diretrizes nacionais para o saneamento básico, sendo nele estabelecidos os objetivos e metas nacionais e macrorregionais, em busca da universalização e do aperfeiçoamento na gestão dos serviços em todo o País, e visa se constituir no eixo central da política federal para o saneamento básico. O Plano pretende promover a articulação nacional dos entes federados, sendo instrumento fundamental para a retomada da capacidade orientadora e planejadora do Estado, na condução da política pública de saneamento básico e, conseqüentemente, da definição das metas e estratégias de governo, para um horizonte de 20 anos.

O Plansab é resultado de um processo planejado em três etapas: I) a formulação do *“Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”*, que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008; II) a elaboração, de 2009 a 2010, do presente estudo – o *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*; III) a *“Consulta Pública”*, que submete a versão preliminar do Plano à sociedade, de modo a promover ampla discussão, com vistas à consolidação de sua forma final, para posteriores encaminhamentos e execução.

Para o desenvolvimento do *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, o Ministério das Cidades selecionou, por meio da Chamada Pública nº 001/2009, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e

a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O estudo, composto por sete volumes, compreende ampla pesquisa, com sistematização e análise de informações, produção conceitual e desenvolvimento de prognósticos, contemplando:

- a Análise Situacional das condições do saneamento básico no Brasil, incluindo a caracterização do déficit no acesso aos serviços, análise dos programas existentes e avaliação político-institucional do setor;
- a identificação das condições a serem enfrentadas e a formulação de uma Visão Estratégica para a política pública de saneamento básico no País, para um horizonte de 20 anos;
- o estudo sobre os investimentos necessários, para a concretização das metas propostas;
- a produção de Cadernos Temáticos<sup>1</sup>, em número de 13, para o aprofundamento conceitual em assuntos de relevante interesse para as definições do Plansab;
- a formulação dos elementos conceituais que norteiam a elaboração do estudo.

<sup>1</sup> 1.Universalidade, integralidade e equidade; 2.Territorialização; 3.Intersetorialidade e transversalidade; 4.Questão metropolitana; 5.Aspectos econômicos dos serviços públicos de saneamento básico; 6.Saneamento rural no Brasil; 7.Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA); 8.Desenvolvimento tecnológico; 9.Gestão democrática nos serviços de saneamento; 10.Desenvolvimento institucional; 11.Capacitação profissional na área de saneamento básico; 12.Cooperação público-público e público-comunitária, para a gestão dos serviços de saneamento básico e 13.Estado e Política de Saneamento no Brasil.

O Panorama do Saneamento Básico no Brasil, portanto, constitui elemento chave para o Plansab, subsidiando em seus principais elementos e complementando, na compreensão mais pormenorizada de alguns de seus aspectos. Ademais, constitui, por si só, importante fonte de consulta sobre a situação do saneamento básico no País e dos pressupostos de seu planejamento nacional, bem como quanto ao aprofundamento conceitual de aspectos relevantes para a reflexão do setor.

O presente volume corresponde à caracterização e análise político-institucional do setor de saneamento básico no Brasil e apresenta uma avaliação dos modelos de prestação dos serviços públicos praticados no país.

Em função de diferentes cronologias no desenvolvimento deste estudo, que se baseou, principalmente, na realidade do país até 2009, e no processo de elaboração, discussão e aprovação do Plansab, algumas defasagens temporais verificaram-se entre os dois documentos. No decorrer da tramitação do Plansab, foi possível atualizá-lo, com base em novas pesquisas divulgadas, a exemplo do Censo Demográfico 2010 e da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008, publicada em 2010. Dessa forma, há diferenças de informações entre este volume e o Plansab, o que não prejudica a avaliação da tendência geral da análise aqui apresentada.

## RESUMO EXECUTIVO



A análise apresentada nesse volume objetiva identificar elementos capazes de contribuir para a caracterização político-institucional do setor. Ela busca avaliar como variáveis institucionais, políticas e estruturais, em particular, expressas através dos conceitos de legado institucional e de dependência de trajetória (Arretche, 2000), e mesmo de reciclagem de políticas públicas (Lascoumbes, 2004), contribuem para a constituição de padrões diferenciados de políticas e serviços de saneamento, que se territorializam de maneiras distintas e desiguais, por estratos sociais e nas diferentes regiões brasileiras e, expressando inclusive a relação entre União, estados e municípios. Esse fator, isto é, a constituição de padrões diferenciados de políticas públicas, é um dos que apresentam desafios para a universalização dos serviços, na perspectiva de consagrá-los como direito de cidadania, partindo aqui da compreensão de que a cidadania constitui-se na capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada (Coutinho, 2000, p.50).

O estudo realizado indicou a existência de uma grande resistência à mudança institucional. Por um lado, existe a capacidade de veto dos agentes que se sentem ameaçados pela mudança; por outro a (in)capacidade das forças de mudança, para superar essa estrutura de veto. Se, no período entre a falência do Planasa e a tentativa de ordenamento do setor sob a orientação do PLC 199, a estrutura de vetos imposta pelos agentes interessados em manter o status quo atuou de maneira a criar as condições para que a resiliência operasse, no perí-

odo seguinte à ofensiva governamental, de induzir a entrada do capital privado no setor, alguns desses mesmos agentes atuaram no sentido de evitar a mudança naquela direção. Assim, considera-se que a tendência do setor de saneamento de se render às suas forças inerciais e de retornar às formas institucionais originais se, por um lado, evitou o deslocamento do setor, no sentido dos princípios constitucionais de valorização do poder local, democratização do processo decisório e de políticas públicas como indutoras de direitos, por outro, se articulou para evitar a privatização, incidindo em novas e até então inusitadas composições entre os agentes.

Além disso, as informações obtidas em diferentes fontes, consultadas ao longo da elaboração desse volume, demonstram como ainda há, entre grande parte dos municípios titulares dos serviços, o que podemos inicialmente denominar de uma “cisão” em torno da concepção do saneamento como direito de cidadania, expressa na dificuldade de constituição de modelos de gestão de serviços orientados por políticas públicas, consonantes, não apenas com as diretrizes mais contemporâneas da Lei nº 11.445/2007, mas, sobretudo, com os princípios da Constituição Federal, no que se refere aos serviços públicos, à primazia do Estado e ao direito de cidadania.

Essa cisão se expressa claramente em duas dimensões da gestão, as quais precisam estar articuladas entre si, mas, em geral, aparecem de forma fragmentada: I) a dimensão dos investimentos em infraestrutura (estrutural) e, II) a dimensão da gestão dos serviços (estruturante), que envolve o planejamento, a regulação, a prestação dos serviços e o controle social. Com relação a esse último aspecto, observa-se que a prestação dos serviços dificilmente incorpora mecanismos asseguradores da dimensão democrati-

zante e participativa na gestão do Estado, acionando efetivamente os mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre a ação governamental.

Considera-se que, apesar do enorme avanço representado pela aprovação da LDNSB e pela sua regulamentação, essa lei não constitui a política nacional de saneamento básico; ela consiste em lei federal, que determina, entre outros instrumentos, a elaboração do plano nacional. Portanto, ainda que a LDNSB signifique um progresso importante, pois define um quadro normativo para o setor, a sua tradução em agenda pública está condicionada à capacidade de gestão dos titulares dos serviços e ao papel da União, para fazer com que os princípios da Lei sejam implementados.

Assim, cabe à União um papel central, atuando na dinâmica federativa, que se pretende mais cooperativa e menos competitiva, e, também ao MCidades/SNSA, por meio do Plansab. Este deve se reestruturar como lócus de coordenação setorial e de articulação institucional das ações de saneamento básico encampadas pelo governo federal, apoiando, mediante incentivos, o atendimento às diretrizes nacionais definidas pela Lei nº 11.445/2007, para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico.

Uma questão central no ordenamento institucional do setor de saneamento é a que diz respeito à construção da intersetorialidade. A análise do tema, realizada no âmbito desse estudo, destaca a necessidade de se enfrentar a baixa articulação ainda existente entre os quatro componentes do saneamento básico, apesar dos avanços trazidos pela LDNSB, e entre o setor de saneamento e a política de desenvolvimento urbano. Considera-se ainda que, em um arranjo institucional orientado pela intersetorialidade, deve-se buscar integrar as múltiplas instâncias de participação específicas a cada setor, que hoje não interagem e que demandam grande esforço dos movimentos sociais, no sentido de ocupar esses espaços, de forma autônoma e qualificada. Além disso, é necessário superar a cisão de linguagem, a visão setorial e a resiliência das organizações e processos que dificultam o diálogo entre os saberes e a aplicação de um conjunto vasto de instrumentos legais e jurídicos, que estão à disposição, para serem incorporados ao cotidiano da gestão das cidades.

A análise realizada aponta para a necessidade de construção de um novo arranjo institucional, onde o MCidades/SNSA deverá atuar, exercendo o seu papel precípua de coordenador das ações e dos recursos de saneamento, no ambiente do governo federal, das suas relações interfederativas e de interlocução com os segmentos sociais.

Ainda nesse volume, aborda-se outro aspecto central da organização institucional e da gestão dos serviços de saneamento básico, a regulação. O exame das determinações da Lei nº 11.445/2007 e a avaliação do panorama da regulação de serviços de saneamento básico no país indicam os seguintes desafios a serem enfrentados:

- Existem inúmeros contratos de concessão assinados, cuja previsão de regulação não atende aos princípios da Lei nº 11.445/2007, e que precisam ser adaptados à nova realidade. Afora estas lacunas, tem-se a necessidade de adequação de diversas leis de criação das entidades reguladoras, quer sejam estaduais ou municipais, aos princípios do novo marco legal.
- Os custos da atividade de regulação. A situação orçamentária da maioria dos municípios brasileiros é um impasse a ser enfrentado na estruturação da atividade reguladora. Conforme previsto no art. 23 da Lei nº 11.445/07, haverá necessidade de parcerias para estruturação da regulação, na maioria dos municípios. Esses arranjos cooperativos poderão ocorrer por meio da instituição de consórcios reguladores entre municípios com ou sem a presença do estado, ou mediante delegação da função regulatória às agências estaduais ou a de outro município;
- A fragilidade na composição e qualificação do quadro funcional das agências reguladoras estaduais e municipais existentes;
- O controle social da regulação. São instrumentos do exercício da participação social na regulação as audiências e consultas públicas, as ouvidorias e os conselhos. Como assinala estudo da Assemae, é minoritária a participação de usuários/consumidores em conselhos existentes em algumas estruturas das agências (Melo e Nahum, 2010);

- A quase inexistência de regulação da prestação de serviços de resíduos sólidos.

Outro tema essencial para garantir direitos de cidadania e acesso universal aos serviços é o das tarifas sociais. A análise dos modelos de tarifas sociais praticados pelos prestadores de serviços públicos no Brasil indica que as políticas de tarifas sociais existentes ainda se mostram insuficientes, tanto para garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, quanto a equidade e a justiça social na prestação dos mesmos. Todavia, a discussão de um sistema tarifário inclusivo passa pela definição de mecanismos, para controlar a lógica do mercado e promover a equidade, tais como: obrigação do prestador de atender o usuário que demanda a ser conectado; a proibição da desconexão de imóveis ocupados; a obrigação dos prestadores de serviços em assistir, de maneira particular, os usuários que sejam vulneráveis, de baixa renda.

Dentro da perspectiva de consagrar os serviços de saneamento como direito de cidadania, empreendeu-se nesse estudo um exame dos esforços de constituição de mecanismos de participação e de controle social, destacando o papel crucial da participação cidadã, nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política pública. O estudo realizado constatou a escassez quanto a dados e indicadores qualitativos e quantitativos, sobre o perfil de mecanismos e de experiências de gestão democrática do setor, dificultando o monitoramento e a avaliação do impacto da participação. Da análise realizada, destacou-se, como obstáculos à democratização da gestão do saneamento básico:

- A histórica dificuldade de superação, do setor, de sua condição de política pública hegemônica por interesses corporativos, ressaltando a (ainda) prevalência da valorização da dimensão técnica, na elaboração de políticas, sobre as diretrizes e interesses políticos subjacentes a essas definições;
- As amarras e lacunas existentes, geradas pela complexa e conflituosa pactuação federativa, a qual apresenta desafios para a definição do papel de cada ente, em política pública historicamente centralizada na União e nos estados, e das possibilidades

reais de participação em cada esfera, de forma integrada, assumindo modelos sustentáveis econômica, social e ambientalmente, de acordo com as particularidades de cada região;

- As desigualdades regionais, que hierarquizam e condicionam, de forma diferenciada, possibilidades de apropriação do debate, por parte da sociedade civil organizada e de gestores/as, em cada região;
- A necessidade de superação de processos participativos com fortes características limitadas à consulta, as quais não permitem a promoção da cidadania ativa e da influência real, por parte dos/as cidadãos/ãs usuá-rios/as dos serviços, nos rumos das decisões de Estado.

Indicada como uma nova perspectiva para a organização institucional do setor de saneamento, a gestão associada, orientada pelos princípios estabelecidos pela Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005), regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, foi também analisada nesse estudo. O panorama dos formatos existentes, hoje no Brasil, de consórcios voltados para a diferentes aspectos da gestão dos serviços de saneamento aponta que, apesar de ainda não ser grande a experiência de constituição de consórcios públicos de saneamento com base nessa Lei, a gestão associada, via consórcios públicos, pode ser a estrutura institucional apropriada para uma cooperação horizontal e não hierarquizada.

Sendo, porém, formas de articulação voluntária, a formação de consórcios depende da ruptura de uma visão fragmentada, que hoje caracteriza a gestão pública, marcada por disputas político partidárias e por uma situação de competição entre municípios e a adoção de uma nova visão, baseada na cooperação. Alguns municípios, notadamente na região Sul do país, conseguiram articular consórcios que demonstram a viabilidade de construção de uma perspectiva de gestão de serviços cooperativa. Nos casos onde isso não ocorre, a participação dos governos estaduais e do governo federal, no sentido de criar mecanismos para fomentar a cooperação entre municípios, seguindo os exemplos internacionais, é fundamental.

A análise desenvolvida sobre a prestação dos serviços de saneamento no país mostra que, no setor de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, sempre se viu a reboque do setor saneamento. No entanto, a composição social do campo específico deste componente do saneamento básico lhe atribui, cada vez mais, maior visibilidade política e relevância para a gestão das cidades. No que concerne à prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos, estes são prestados exclusivamente pelas prefeituras, em 88% dos municípios; por prefeituras e empresas privadas, em 11%; e, exclusivamente, por empresas privadas, em pouco mais de 1% dos municípios. Contudo, as empresas privadas concentram sua atuação nos grandes e médios municípios, especialmente nos serviços de coleta. São empresas que prestam serviços de coleta, transporte, transbordo e, cada vez mais, assumem a disposição final de resíduos sólidos, por meio da implantação e operação de aterros sanitários particulares, associados às denominadas centrais de tratamento. Se, por um lado, isto pode representar uma evolução para a gestão de resíduos sólidos, no sentido desta passar a dispor de maior capacidade tecnológica e gerencial, por outro, aumenta o risco de captura privada da gestão.

Entre os agentes, destacamos o papel dos catadores que, de uma posição marginal no contexto da cadeia produtiva e vulnerável sob todos os aspectos da cidadania, conquista, por meio da organização coletiva, inclusive em nível nacional (MNCR), a autonomia e a sua inscrição social na política e na gestão de resíduos sólidos, como agentes ambientais e econômicos fundamentais à sustentabilidade dos serviços.

No rol dos agentes governamentais, o município é o titular inequívoco dos serviços de resíduos sólidos. Entretanto, pela própria complexidade deste campo, faz-se mais fundamental a implementação de ações que visem o fortalecimento da capacidade institucional do poder local, o que abrange, inclusive, a possibilidade de solucionar este quadro, mediante iniciativas de gestão associada, por meio de consórcios públicos, experiências que começam a compor o cenário nacional e a contar com o apoio do governo federal.

A análise da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com base nos dados do SNIS 2007, em uma amostra que abrange 81,7% dos municípios brasileiros, indica a existência de 26 empresas estaduais (sendo uma de controle privado, a SANEATINS), sete serviços microrregionais e 572 serviços locais. Estes, evidentemente, não representam o universo dos serviços, mas, sim, os que responderam à pesquisa. Estima-se a existência de aproximadamente 1.500 serviços municipais.

Com relação ao abastecimento de água, dos municípios que prestaram informações, 71% têm os serviços concedidos a companhias estaduais (CEBs); 28% têm os serviços prestados diretamente por entidades municipais; e 1% dos municípios tem os serviços concedidos, total ou parcialmente, a empresas privadas. Os serviços de esgotamento sanitário, segundo o referido levantamento, são prestados, na esfera municipal, em 84% dos municípios, por companhias estaduais, em 15% dos municípios e, 1%, por companhias privadas.

Das concessões ao setor privado, pode-se perceber que a maior parte delas se fez no regime de concessão plena, água e esgotos (67 casos), seguido pelo BOT – *Build, Operate and Transfer* (Construir, Operar e Transferir)<sup>2</sup>, com 13 casos em São Paulo e concessão parcial (dois casos em São Paulo e Rio de Janeiro).<sup>3</sup> Não estão computadas nesses números as concessões à SANEATINS, empresa cujo controle acionário é privado.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Nos contratos BOT, a empresa privada contratada constrói e opera por determinado período o empreendimento, ao fim do qual os ativos são transferidos ao setor público. O custo do projeto e da implantação será remunerado com a receita gerada pela operação. Em uma das variações possíveis, o BOT corresponde a um contrato onde a empresa privada constrói a nova estrutura, que é incorporada ao patrimônio do setor público e alugada ao próprio parceiro privado.

<sup>3</sup> Essas informações foram levantadas junto a ABCON, em janeiro 2010. No estudo do *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* optou-se por trabalhar com os dados do SNIS 2007.

<sup>4</sup> Segundo dados da ABCON, a SANEATINS, no estado do Tocantins, opera 111 concessões plenas (água e esgotos) e 13 concessões parciais (somente água).

A análise da prestação dos serviços de água e esgotos por macrorregiões do País, realizada com base no SNIS 2007<sup>5</sup>, indica muitos desafios. Na região Norte, considerando o universo de análise do SNIS, as empresas estaduais apresentam-se frágeis, institucionalmente. Os municípios da Região apresentam forte vulnerabilidade institucional e infraestrutural, quanto às possibilidades de construção de um projeto local de assunção da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, segundo os princípios da Lei no 11.445/2007, sendo que a maioria das delegações dos serviços a empresas estaduais estavam em situação irregular, com contratos vencidos ou sem contrato. Esse aspecto, associado às dificuldades colocadas pela geografia e a ocupação urbana características dessa região, onde no interior existe o agravante do "isolamento" geográfico causado pelas grandes distâncias entre municípios, colocam o desafio de se pensar um modelo institucional e uma escala territorial adequados para a gestão dos serviços.

No Nordeste existem companhias estaduais com bom desempenho na prestação dos serviços, mas também companhias que operam em situação financeira bastante precária e que demandam estratégias para sua recuperação. A prestação de serviços pelos municípios ainda apresenta fragilidades, mas melhor institucionalidade, se comparada à região Norte, com algumas experiências de gestão pública municipal bem sucedida. A situação hídrica da região e as perdas de água do conjunto dos prestadores indicam que é fundamental o desenvolvimento de ações específicas, voltadas para a redução dessas perdas. Outro grande desafio para a região é o atendimento a pequenas localidades rurais. Os programas de saneamento rural implementados pelos estados do Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia têm um papel muito importante na ampliação da cobertura de serviços em pequenas localidades rurais. Contudo, a análise desses programas identifica alguns impasses a serem superados: a sustentabilidade

econômico-financeira dos sistemas implantados em diferentes estados, a fraca adesão dos municípios e a situação trabalhista precária dos prestadores locais dos sistemas.

Na região Centro-Oeste, verifica-se, no geral, uma prestação pública de serviços mais estruturada institucionalmente, com algumas companhias estaduais e serviços municipais com indicadores satisfatórios. Alguns desafios na prestação dos serviços na Região merecem destaque, como no Mato Grosso, onde a companhia estadual foi extinta e muitos dos problemas da prestação refletem uma municipalização de cima para baixo, observa-se a necessidade de reforçar a capacidade de gestão dos municípios e estimular as possibilidades institucionais de cooperação intermunicipal, como possível caminho para melhorar a prestação dos serviços.

Nas regiões Sudeste e Sul, da mesma forma que no Centro-Oeste, existem, tanto prestadores públicos estaduais, como serviços municipais, com muito bons indicadores. Os principais problemas, identificados na análise realizada a partir das informações do SNIS, são o volume ainda elevado de perdas físicas e de faturamento nos sistemas e o atendimento, ainda insuficiente, no que diz respeito à coleta de esgotos e, sobretudo, com relação ao de tratamento de esgotos, sendo a ampliação desses serviços um grande desafio a ser enfrentado pelos prestadores da Região.

Dos quatro componentes do setor de saneamento, os serviços de drenagem urbana e manejo de águas pluviais são os que apresentam maior carência de políticas e organização institucional. A urbanização acelerada e caótica, com a falta de disciplinamento do uso e ocupação do solo, inclusive das áreas de inundação natural dos rios urbanos, e, ainda, a falta de investimentos em drenagem das águas pluviais, resultou no aumento das inundações, nos centros urbanos, de maneira dramática. Também o uso do sistema de drenagem para esgotamento sanitário doméstico e industrial, a não existência de medidas preventivas nas áreas sujeitas à inundação e a predominância de uma concepção obsoleta nos projetos de drenagem têm contribuído para a ampliação dessa problemática. O financiamento das ações é dificultado pela ausência de taxas ou de formas de arrecadação de recursos específicas para o setor.

---

<sup>5</sup> O estudo completo por macrorregião pode ser consultado em BRITTO, A. L. N. P. (coord.) Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. (Vol. 4). In: Heller, L.; Moraes, L. R. S.; Britto, A. L. N. P.; Borja, P. C.; Rezende, S. C. (coord.). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.



# SUMÁRIO



APRESENTAÇÃO  
RESUMO EXECUTIVO

<b>I</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>35</b>
<b>2</b>	<b>O setor de saneamento: a política pública e o ordenamento institucional</b> .....	<b>39</b>
2.1	A política pública de saneamento básico: desafios da descentralização e da ação federativa .....	39
2.2	Marco metodológico .....	44
2.3	Caracterização e análise político-institucional do setor de saneamento básico no Brasil .....	50
2.3.1	Mudança sem ruptura: alguns avanços e antigos entraves político-institucionais .....	57
2.3.2	Leituras sobre a natureza dos serviços de saneamento básico ..	75
2.4	O saneamento como campo político: principais agentes, arenas mobilizadas e o papel do MCidades/SNSA .....	82
2.4.1	Estado e cidadania: aspectos históricos e apropriações conceituais sobre participação .....	83
2.5	Intersetorialidade: recursos hídricos e meio ambiente, política urbana e saúde pública .....	96

<b>3</b>	<b>Regulação dos serviços públicos de saneamento básico</b>	<b>125</b>
3.1	Introdução	125
3.2	A regulação na Lei nº 11.445/2007	127
3.3	A regulação e suas interfaces	128
3.4	Regulação setorial	130
3.5	Tipos de entes reguladores	134
3.6	Regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	141
3.7	Entidades de regulação no Brasil	157
3.8	Regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	161
3.9	Desafios e perspectivas para a regulação	162
<b>4</b>	<b>Modelo tarifário: tarifas sociais</b>	<b>167</b>
4.1	Aspectos introdutórios	167
4.2	O financiamento dos serviços de água e esgotos: subvenções e modelo tarifário	168
4.3	As tarifas sociais: modelos internacionais	170
4.4	A Lei nº 11.445/2007 e as tarifas no Brasil	173
4.5	Tarifas sociais para abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil	174
4.6	Considerações finais	188

<b>5 Participação e controle social na gestão dos serviços de saneamento</b>	<b>191</b>
5.1 Elementos introdutórios	191
5.2 Participação social e controle social em políticas públicas: conceitos e especificidades, para análise da democratização do saneamento básico	192
5.3 Considerações finais	218
<b>6 Gestão associada dos serviços: os consórcios públicos como tendência</b>	<b>221</b>
6.1 As primeiras experiências de consórcios	221
6.2 A Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005) e as novas possibilidades para cooperação intermunicipal	224
6.3 Os consórcios e a gestão de serviços públicos de saneamento...	225
6.4 Os consórcios públicos de serviços de saneamento básico existentes	227
6.5 Perspectivas para a gestão associada via consórcios públicos	236
<b>7 A cadeia produtiva do setor de saneamento</b>	<b>239</b>
7.1 Introdução	239
7.2 Características gerais dos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário	240
7.3 Aspectos conceituais e metodológicos	241
7.4 Características gerais da cadeia produtiva dos componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário	245
7.5 Análise estrutural da cadeia produtiva do saneamento básico para os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário	255
7.6 Perspectivas para o setor do ponto de vista da cadeia produtiva	257

<b>8 Quadro nacional da prestação dos serviços de saneamento básico, por componente</b> .....	<b>261</b>
<b>8.1 Os resíduos sólidos</b> .....	<b>261</b>
8.1.1 Introdução.....	261
8.1.2 Panorama da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos .....	262
8.1.3 O marco legal e estrutura institucional que caracterizam a prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos .....	266
8.1.4 A dimensão territorial e ambiental da gestão de resíduos sólidos urbanos .....	271
8.1.5 Aspectos financeiros da gestão dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos .....	273
8.1.6 Aspectos ambientais da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos .....	279
8.1.7 Aspectos sociais da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos .....	285
8.1.8 O componente resíduos sólidos no contexto no atual ordenamento institucional do setor saneamento básico .....	290
<b>8.2 Drenagem e manejo de águas pluviais</b> .....	<b>302</b>
<b>8.3 Abastecimento de água e esgotamento sanitário</b> .....	<b>305</b>
8.3.1 As formas de organização institucional e prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário .....	306
<b>9 A prestação dos serviços por macrorregiões</b> .....	<b>313</b>
<b>9.1 Metodologia para a caracterização do desempenho dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário</b> .....	<b>313</b>
<b>9.2 Região Norte</b> .....	<b>315</b>
9.2.1 Características gerais da região.....	315
9.2.2 A prestação de serviços de água e esgotos pelas companhias estaduais .....	319
9.2.3 A prestação de serviços de água e esgoto pelo setor privado .....	330

9.2.4	A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios.....	338
9.2.5	A prestação de serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas .....	342
<b>9.3</b>	<b>Região Nordeste .....</b>	<b>345</b>
9.3.1	Características gerais .....	345
9.3.2	A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais .....	350
9.3.3	A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios.....	383
9.3.4	A prestação dos serviços de água e esgotos nas regiões metropolitanas .....	388
<b>9.4</b>	<b>Região Sudeste .....</b>	<b>397</b>
9.4.1	Características gerais .....	397
9.4.2	A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais .....	400
9.4.3	A prestação de serviços de água e esgotos pelo setor privado ....	411
9.4.4	A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios .....	432
9.4.5	A prestação de serviços de água e esgotos nas regiões metropolitanas .....	447
<b>9.5</b>	<b>Região Sul .....</b>	<b>454</b>
9.5.1	Características gerais .....	454
9.5.2	A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais .....	456
9.5.3	A prestação de serviços de água e esgoto pelo setor privado .....	463
9.5.4	A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios .....	467
9.5.5	A prestação dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas .....	472
<b>9.6</b>	<b>Região Centro-Oeste .....</b>	<b>477</b>
9.6.1	Características gerais .....	477
9.6.2	A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais .....	481
9.6.3	A prestação dos serviços de água e esgoto pelo setor privado.....	488
9.6.4	A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios.....	524
9.6.5	A prestação de serviços de água e esgotos nas regiões metropolitanas .....	527
<b>10</b>	<b>Referências .....</b>	<b>533</b>





## Introdução

A análise em curso neste capítulo objetiva identificar elementos capazes de contribuir para a caracterização político-institucional do setor. Ela busca avaliar como variáveis institucionais, políticas e estruturais, em particular expressas através dos conceitos de legado institucional e de dependência de trajetória (Arretche, 2000) e mesmo de reciclagem de políticas públicas (Lascoumbes; LE GALÈS, 2004), contribuem para a constituição de padrões diferenciados de políticas e serviços de saneamento que se territorializam de maneiras distintas e desiguais por estratos sociais e nas diferentes regiões brasileiras e, expressando inclusive a relação entre União, estados e municípios. Esse fator, isto é, a constituição de padrões diferenciados de políticas públicas, é um dos que apresentam desafios para a universalização dos serviços na perspectiva de consagrá-los como direito de cidadania<sup>6</sup>, partindo aqui da compreensão de que a cidadania constitui-se na capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada (Coutinho, 2000, p. 50).

Nessa linha, as informações obtidas em diferentes fontes, consultadas ao longo da elaboração desse volume, demonstram como ainda há, entre grande parte dos municípios titulares dos serviços, o que podemos inicialmente denominar de uma “cisão” em torno da concepção do saneamento como direito de cidadania, expressa na dificuldade de constituição de modelos de gestão de serviços orientados por políticas públicas consonantes não apenas com as diretrizes mais contemporâneas da Lei nº 11.445/2007, mas sobretudo com os princípios da Constituição Federal no que se refere a serviços públicos, primazia do Estado e direito de cidadania.

Essa cisão se expressa claramente em duas dimensões da gestão, as quais precisam estar articuladas entre si, mas em geral aparecem de forma fragmentada: I) a dimensão dos investimentos em infra-estrutura (estrutural) e, II) a dimensão da gestão dos serviços (estruturante), que envolve o pla-

---

<sup>6</sup> No que se refere à referência da categoria « cidadania », é relevante ressaltar sua complexidade, assim como o histórico de emergência, ainda na Grécia antiga e de generalização, no bojo das experiências de bem estar europeias, na década de 1940. Paoli e Telles (2000) exemplificam que na luta pela redemocratização, um instrumento fundamental dos movimentos sociais “foi a apropriação da noção de cidadania que torna operacional sua visão ampliada de democracia. As origens da atual noção no contexto da sociedade brasileira, que apresentam uma redefinição de cidadania visando ampliar sua dimensão liberal, podem ser parcialmente encontradas na experiência concreta dos movimentos sociais no final da década de 1970 e nos anos 80. Para os movimentos sociais urbanos a percepção das carências sociais como direitos representou um passo crucial e um ponto de inflexão em sua luta” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 103). Partilhamos, portanto, da definição de Coutinho (2000), embora consideremos insuficiente essa breve menção para definir categoria tão dinâmica e constantemente em debate, esta nos parece uma das dimensões centrais para definição do quanto uma política contribui na constituição de sujeitos políticos ativos.

nejamento, a regulação, a prestação dos serviços e o controle social. Com relação a esse último aspecto, observa-se que a prestação dos serviços dificilmente incorpora mecanismos asseguradores da dimensão democratizante e participativa na gestão do Estado, acionando efetivamente os mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e a ação governamental.

No que diz respeito aos investimentos em infraestrutura, a ampliação de serviços de saneamento, vem acompanhando, ainda que com descompassos e de forma extremamente desigual em termos de territórios e grupos sociais beneficiados, a expansão da urbanização. Porém, no que se refere à gestão, há que se considerar o lento e conturbado processo de mais de duas décadas para definição de um marco legal para o setor no Brasil. De fato, ocorreu uma ampliação dos investimentos em saneamento, a partir do acelerado e crescente investimento em urbanização e em obras de infraestrutura, porém, em contraposição ao lento avanço no setor estatal brasileiro em termos de aprimoramento gerencial, tecnológico de formação técnica no campo da operação dos serviços, numa perspectiva democrática e universalista de garantia da sustentabilidade.

Dentre o vasto conjunto de questões referentes à dificuldade de constituição da política pública nacional de saneamento básico, possuem papel relevante os problemas relacionados à descentralização político-administrativa do setor, preconizada pela Constituição Federal de 1988, e à questão federalista que se interpõe, com vistas à garantia da universalização democrática do saneamento como um direito de cidadania. Iniciamos nossa análise abordando essa problemática no item 2.1 desse volume. No item 2.2 apresentamos o marco metodológico e conceitual que orientou o trabalho de pesquisa da equipe. Após a apresentação da metodologia adotada para análise institucional do setor de saneamento básico no país, desenvolvemos, a análise propriamente dita. O item 2.3 traz, assim, uma discussão do saneamento como campo político, identificando principais agentes, arenas e o papel do Ministério das Cidades/SNSA.

O item 2.4 traz uma discussão sobre a questão da intersetorialidade abordando as interfaces entre o setor de saneamento setores de recursos hídricos e meio ambiente, política urbana e saúde pública e os limites e as potencialidades do modelo institucional vigente para a construção da intersectorialidade. Ainda nesse item do Capítulo 2 buscou-se formular algumas hipóteses na direção de um possível arranjo institucional sustentado no marco da intersectorialidade, onde o MCidades/SNSA, atuar exercendo o seu papel precípua de coordenador das ações e dos recursos de saneamento, no ambiente do governo federal, das suas relações interfederativas e de interlocução com os segmentos sociais

O Capítulo 3 aborda um outro aspecto central da organização institucional e da gestão dos dos serviços de saneamento básico, a regulação. Busca-se examinar as determinações da Lei nº 11.445/2007 e avaliar o panorama atual da regulação de serviços de saneamento básico no país. O Capítulo 4 traz uma análise do tema tarifas sociais e um panorama dos modelos de tarifas sociais praticados pelos prestadores de serviços públicos no Brasil, considerando que essa discussão é central para garantir direitos de cidadania e acesso universal aos serviços.

No Capítulo 5 foi feito um breve histórico de esforços de constituição de mecanismos de participação e de controle social com vistas à estruturação do saneamento como algo que transcenda o direito ao acesso universal, mas que assegure, na integração com demais políticas públicas, possibilidades de participação cidadã nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política pública.

No Capítulo 6 discute-se as perspectivas para a gestão associada de serviços de saneamento, a partir das possibilidades estabelecidas pela Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005), regulamentada pelo Decreto no 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Procurou-se traçar um breve panorama dos formatos existentes hoje no Brasil de consórcios voltados para a diferentes aspectos da gestão dos serviços de saneamento.

Considerando que do ponto de vista econômico, o setor de saneamento é estratégico, em uma perspectiva de desenvolvimento e crescimento econômico do País, pois seus investimentos teriam a capacidade de promover a geração de empregos e a agregação de valor a um conjunto de outras atividades e

de atuar na redução da pobreza, mediante o aumento do nível de emprego, o Capítulo 7 traz uma análise de dois componentes do setor de saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), e de sua cadeia produtiva, com ênfase na estrutura das empresas e do emprego.

Na sequência, no Capítulo 8, procedemos a análise dos modelos de prestação dos serviços praticados no país até o atual momento. Na primeira parte, 8.1, está focada nos resíduos sólidos urbanos, compreendidos como os resíduos domiciliares (RDO) e públicos (RPU). Busca-se traçar um panorama da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, utilizando-se basicamente as informações do Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS/Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento/ Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos 2007, e complementarmente, dados de estudos da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, relativos aos anos de 2007/2008. Procurou-se contemplar, além de aspectos organizacionais, outros de natureza financeira, social, técnico-operacional e ambiental, que caracterizam o desempenho do prestador dos serviços e, conseqüentemente, do atendimento à população. Buscou-se traçar as perspectivas que se apresentam para o setor, tendo como referência desafios e condicionantes para o desenvolvimento institucional. Neste sentido, são abordados aspectos ambientais, sociais e institucionais, com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil.

O item 8.2 tem por objetivo trazer um panorama da prestação dos serviços de drenagem pluvial no Brasil. Ressalta-se que a única fonte de informações disponível, no momento de elaboração desse capítulo, para a construção desse quadro é a PNSB 2000. Assim, apesar da importância das informações levantadas por essa pesquisa, o retrato aqui apresentado refere-se a 10 anos atrás e corre o risco de não representar, de forma fidedigna, a realidade de 2007, horizonte que utilizamos na caracterização dos outros serviços que compõe o saneamento básico.

O item 8.3 está focado no abastecimento de água e no esgotamento sanitário. Ele busca caracterizar as formas de prestação de serviços existentes nesse setor e apresentar os parâmetros que orientam a avaliação de desempenho dos prestadores, apresentada no capítulo 9. As informações que subsidiam essa análise de desempenho provém do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento/ Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2007. Elegemos um elenco de indicadores desse diagnóstico, que abrange diversas características da prestação dos serviços. Mesmo considerando os limites dessa base de dados, explicitados no Caderno Temático referente ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, (Capítulo 7 do Volume 7 do Estudo Panorama), eles nos permitem traçar um panorama, ainda que parcial, do desempenho dos prestadores com relação principalmente ao: I) desempenho econômico-financeiro; II) desempenho social; III) desempenho ambiental.

Ao final de cada sub-capítulo, com base nas pesquisas e análises realizadas, apresentamos algumas propostas e reflexões com vistas à constituição de uma política pública nacional de saneamento pautada nas premissas constitucionais e nas diretrizes nacionais postas pelo atual arcabouço legal que regulamenta o setor, que se faça efetiva na garantia do saneamento como direito de cidadania extensivo a todos seus usuários e usuárias.



## 2 O setor de saneamento: a política pública e o ordenamento institucional

### 2.1 A política pública de saneamento básico: desafios da descentralização e da ação federativa

A descentralização<sup>7</sup> político-administrativa das políticas públicas pós-Constituição Federal de 1988 enfrenta percalços diversos, expondo cada política setorial a dilemas e desafios que se por um lado reforçam a consagração dos princípios constitucionais, por outro sofrem influência das tendências atuais de gestão que apontam para modelos baseados em economia de escala.

No bojo dos dilemas postos pela descentralização, os quais são abordados na proposta metodológica com base em Arretche (2000) apresentada no item seguinte, é preciso também considerar na análise de políticas públicas e das condições institucionais de sua gestão as particularidades das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000).

O autor afirma que peculiaridades socioeconômicas e padrão de políticas nessas sociedades constituem-se em condicionantes particulares, não podendo ser tratadas apenas como fatores processuais e institucionais específicos, havendo a necessidade de “adaptação do conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas às condições das sociedades em desenvolvimento” (FREY, 2000, p. 215-216).

Esse contexto tem por base histórica, carregando marcas de legado institucional da gestão de saneamento, a concentração técnica, econômica, política e administrativa na União e em estruturas autárquicas ou de empresas estatais, como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e as empresas estaduais de saneamento, criadas e organizadas sob a égide do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em plena ditadura militar.

Como podemos constatar nas seções seguintes deste capítulo, essa concentração situava-se sobre os processos decisórios em políticas públicas, envolvendo desde a formulação até a gestão dos serviços, assim como a produção do espaço, incidindo conseqüentemente sobre políticas urbanas, como habitação e, com particular enfoque, saneamento.

Debates e mobilizações em torno da descentralização da política pública de saneamento ocorrem desde final dos anos de 1970, em tempos de lenta abertura política. O crescente investimento em infraestrutura e em urbanização do país acompanha a racionalidade desenvolvimentista impressa à conformação histórica do capitalismo no Brasil, equalizando a perspectiva de desenvolvimento à lógica de crescimento econômico, com insuficiente investimento em capacitação técnica e fortalecimento operacional dos municípios em relação à assunção da gestão de políticas públicas, em particular as de saneamento.

<sup>7</sup> Para Arretche (1998) descentralização significa a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Ela afirma ser “indiferente se esta toma a forma da estadualização e/ou da municipalização. A noção de ‘local’ estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual pretende-se transferir atribuições” (Arretche, 1998, p. 1).

Não à toa, atualmente mais de 70% dos municípios brasileiros ainda concedem serviços de água para as 25 empresas estaduais<sup>8</sup> existentes e apenas 1/3 dos municípios aproximadamente assumem, de forma direta ou indireta, a operação desses serviços, como veremos adiante. Segundo dados extraídos do Memorial Técnico da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Brasil, elaborado pela AESBE (2006), essas empresas atendem cerca de 105 milhões de pessoas com abastecimento de água, em 3.936 municípios e 47 milhões de habitantes com esgotamento sanitário, em 942 sedes municipais. Esses números representam, respectivamente, 76,2% (água) e 34,3% (esgotos) do atendimento total nas cidades brasileiras em saneamento. Considerando somente as áreas específicas de atuação, as Companhias atendem 93,1% da população em abastecimento de água e 56,6% em esgotamento sanitário (AESBE, 2006, p. 3).

Em particular, no Brasil, é preciso contextualizar como, historicamente, desenham-se embates pela descentralização político administrativa após longo período de ditadura militar (1964-1984), com a clara conformação de dois projetos de democracia e de descentralização, os quais visam claramente disputar as relações de poder no ambiente político-administrativo e o significado de municipalização no Brasil.<sup>9</sup> Essas disputas materializam-se no processo de constituição dos marcos regulatórios do saneamento ambiental, como pode ser observado na regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos e mais recentemente da própria Lei Nacional de Saneamento Básico.

O primeiro projeto de sociedade refere-se aos ventos democratizantes da Constituinte nos anos de 1980, com anseios por instituir padrões universalistas, localistas, encadeados em sistemas públicos, participativos e democráticos de políticas públicas – contrapondo-se claramente às gestões centralizadoras e autoritárias do período da ditadura militar.

Esse projeto, galvanizado pelas lutas sociais pela redemocratização do país, inscreve na Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 21 e 175, respectivamente, a primazia na incumbência do Estado quanto à definição de diretrizes à provisão e do saneamento básico como um direito.

O segundo relaciona-se claramente às dinâmicas e ajustes macroeconômicos, articulados pela ofensiva neoliberal na América Latina a partir da década de 1980, a qual tem por base a construção de um conjunto de medidas no campo da economia e das relações produtivas, orientadas pela pactuação em torno do “ajuste estrutural”<sup>10</sup>, que diretamente impactam o papel dos Estados e redefinem padrão e natureza das políticas públicas.

É no período de redemocratização, a partir de meados de 1980 e, em especial na década de 1990, com as gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994/1998 e 1999/2002) que se afirmam com densidade as bases de implementação do projeto neoliberal no Brasil (VIANNA, 1999).

O Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado, o qual “procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6) é

---

<sup>8</sup> A SANEATINS do estado do Tocantins, resultado do desmembramento da SANEAGO, não integra o conjunto de empresas públicas estaduais porque tem a maior parte de suas ações controladas pelo setor privado.

<sup>9</sup> Quanto à descentralização e a necessidade de pactuação federativa, sinalizada na Constituição Federal de 1988, chamamos a atenção para o artigo Art. 241, segundo o qual: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (Constituição Federal, 1988, Artigo 241).

<sup>10</sup> Para Pastorini (2004) “o projeto liberal na busca de gerar superávit primário para pagamento dos credores, aplica uma drástica política de redução do gasto público, especialmente aquela destinada a financiar políticas sociais”. Assim, a autora demonstra como, a partir dos ajustes econômicos realizados pelos governos desde a década de 1990, em especial a partir das recomendações do Consenso de Washington (1989) o Brasil passa a pagar um alto preço pela sua integração na economia globalizada – preço este mensurado a partir dos organismos multilaterais, reguladores das dinâmicas econômicas mundiais.

formulado pelo Ministro Bresser Pereira<sup>11</sup> e explicita claramente a redefinição do Estado na relação com serviços de infraestrutura, compreendidos como produção de bens e serviços de finalidade lucrativa, para o mercado – uma vez que o diagnóstico da crise fiscal do Estado pauta-se, nessa concepção, no excessivo papel assumido pelo Estado nas décadas anteriores em relação ao setor produtivo e na área social (BRASIL, 1995).

Os argumentos da Reforma do Estado se alinham com a visão dos Organismos multilaterais, do FMI (Fundo Monetário Internacional) e da OMC (Organização Mundial do Comércio) que passaram a incentivar um modelo de desenvolvimento neoliberal para os países ditos “à margem da globalização”, propondo entre diversos ajustes estruturais, a privatização do setor de infraestrutura, como o de telefonia, o de energia e o de água, com a expectativa de aliviar as dívidas públicas em prol de investimentos em setores sociais e alavancar investimentos na expansão e na melhoria dos serviços.

Assim, a reformulação e reorientação dos preceitos constitucionais em torno da descentralização político-administrativa passam a ser realizadas a partir de uma nova contextualização do lugar dos serviços de infra-estrutura, pensados como estratégicos à criação de condições para a acumulação capitalista e vendáveis como mercadorias, passíveis de auferir lucro. Nessa lógica situam-se também os serviços de saneamento ambiental, distanciando sua provisão da noção de direito universal de cidadania.

Nesse período, havia uma pulverização de interesses em torno da temática do saneamento ambiental. Sem uma clara diretiva para a descentralização político-administrativa do setor, a fragmentação expressava-se através das mobilizações e agendas construídas pelos diferentes sujeitos sociais: (I) a existência de municípios tensionando pela garantia da titularidade municipal; (II) outros sem quaisquer reflexão ou projeto institucional nessa direção; (III) aqueles com claro interesse de privatizar serviços; (IV) governos estaduais marcados por visões diferenciadas, alguns de defesa das empresas estaduais e de seu caráter público, outros pautados pelo interesse de privatização; (V) algumas federações sindicais, movimentos de trabalhadores e de técnicos do setor, assim como entidades de classe lutando pela democratização dos investimentos a partir da instituição de conselhos municipais, mas com profundas disputas quanto à titularidade; (VI) empresas monitorando o processo e integrando-se ao debate político a partir da perspectiva do mercado.

A descentralização<sup>12</sup> dos serviços de saneamento não era uma questão central, posto que sequer houvesse diretrizes claras para esse processo. Nessa linha, os conflitos ganharam como centralidade a interpretação de quem é a titularidade dos serviços e sobre o seu caráter público. Expõe-se ao debate qual o lugar do saneamento ambiental: constituem-se em serviços integrantes da “cesta” de direitos humanos e destinam-se a usuários de política pública, sob forte responsabilidade do Estado, ou conformam-se como mercadoria, acessível aos clientes que podem pagar por serviços?

Soma-se a isso o que Aguillar (1999) problematiza como a inexistência de um conceito jurídico em nossa Constituição Federal sobre serviço público<sup>13</sup>, sendo “quaisquer que sejam eles, (...) formulados doutrinariamente a partir da observação dos fatos ou da aplicação concreta do direito” (AGUILLAR, 1999, p. 134).

---

<sup>11</sup> Ministro de Estado do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998).

<sup>12</sup> A cronologia de construção das regulações do setor demonstram claramente os embates inspirados tanto pelo viés social-democrata da Constituição Federal de 1988, quanto pelos princípios neoliberais de desmonte do Estado, sendo legislações relevantes nesse processo as seguintes leis: Lei 8.666/93, Lei 8.987/95, Lei 11.079/2004, Decreto no 5.977/2006, Lei 11.107/2005, Decreto Lei 6.017/2007, 11.445/2007.

<sup>13</sup> Para o autor há poucos elementos para se identificar o regime jurídico do serviço público na Constituição Federal, sendo o mais evidente o do art. 175: «incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos».

A concepção neoliberal avança com seu enfoque segundo o qual o conjunto de intervenções de saneamento passa a ser compreendido como parte dos bens e serviços para o mercado e este grupo

Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária no caso de privatização, a regulamentação rígida (BRASIL, 1995, p. 42).

Embora conste desde a Constituição Federal de 1988 a descentralização político-administrativa relacionada aos princípios de universalização de serviços públicos na perspectiva de garantia de direitos, valorizando os municípios<sup>14</sup> como titulares dos serviços públicos – os quais podem ter sua prestação delegada por este ente a terceiros –, ressaltamos a forte disputa em torno do sentido da descentralização e do papel dos municípios na provisão desses serviços em um contexto ainda nascente da democracia.

Para Galvão Júnior, a Constituição Federal de 1988 garante a competência do município para a prestação dos serviços de interesse local. Entretanto, a divergência sobre os serviços que se enquadrariam no interesse local torna razoavelmente complexa a definição da competência dos diversos níveis de poder com relação aos sistemas de saneamento. Essa competência é difusa na Constituição Federal de 1988 e nas leis que regulam o assunto (GALVÃO JUNIOR et al, 2009).

Para Meirelles, “a competência do Município para organizar e manter os serviços públicos locais está reconhecida constitucionalmente como um dos princípios asseguradores da autonomia administrativa (art.30). A única restrição é a de que tais serviços sejam *de seu interesse local*. (...) O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse *para o Município* em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do assunto. O critério do *interesse local* é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se predomina sobre determinada matéria o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da Federação, tal matéria é de competência do Município; se seu interesse é secundário comparativamente ao das demais pessoas político-administrativas, a matéria refoge de sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto. A aferição, portanto, da competência municipal sobre os serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da *predominância do interesse*, e não da *exclusividade*, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço.”(MEIRELLES, 2000, p. 315-316).

Sabe-se que a Lei nº 11.445/2007 não trata da titularidade dos serviços de saneamento básico, por entender que a definição de competências entre os entes da Federação é matéria exclusiva da Constituição Federal. Entende-se, portanto, que “seria inconstitucional uma lei federal que viesse a definir a titularidade de competência, mesmo a título de apenas explicar ou interpretar dispositivo da Constituição” (Brasil, 2007b, p. 9).

No campo da doutrina jurídica, existem posições divergentes sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico. Segundo algumas teses, a titularidade pertence em geral aos municípios, mas pode ser avocada pelos estados, por meio da constituição de regiões metropolitanas. Outros juristas defendem que a titularidade depende do âmbito de prestação dos serviços: será municipal quando

---

<sup>14</sup> A competência para prestação de serviços públicos locais, relacionada à titularidade dos serviços, expressa-se no Art. 30 da Constituição Federal (1988): “Compete aos Municípios: (...) v- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

estritamente local e estadual quando a abrangência da infraestrutura extrapola os limites de um município (DUTRA, 2009).

No aspecto conjuntural, encontra-se em curso no Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI): as ADI 1842 do Rio de Janeiro e a 2077 da Bahia, que dispõem sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ocorrem nestes dois estados duas leis estaduais que atribuem aos Estados a competência para decidir sobre a prestação dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas, e, em outras áreas, onde um mesmo sistema atenda a dois ou mais municípios. Está sendo julgada a constitucionalidade destas leis.

Para o ministro do STF, Eros Grau, que durante o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) proferira voto em favor dos municípios, a titularidade é sempre municipal, mesmo em regiões metropolitanas. A mesma posição é expressa pelos juristas José Afonso da Silva e Ives Araújo Silva.

De acordo com o Ministro Eros Grau<sup>15</sup>,

o tratamento integrado de problemas de interesse comum não pode sacrificar a autonomia municipal. É fundamental a constituição de qualquer solução nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões com respeito à autonomia municipal, já que no Brasil o município é ente da Federação e tem, portanto, competência para prestar serviço interlocal. Cabe ao estado prover administrativamente para integrar a organização, o planejamento e a execução dos serviços, nada além disso. O estado não pode substituir a autonomia municipal.

Os votos proferidos no julgamento parcial de duas ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) em março de 2006 indicam que a tendência do Supremo Tribunal Federal (STF) é de derrubar as leis estaduais. Porém, de diferentes formas, os ministros que votaram demonstraram entender que não existe soberania municipal plena no caso de sistemas interdependentes. Na interpretação de alguns deles, as decisões e ações referentes à organização e à forma de prestar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem ser tomadas por um colegiado do qual participem todos os municípios envolvidos.

Há, portanto, três ordens diferenciadas de problemas para a construção da descentralização dos serviços públicos de saneamento ambiental com base nos preceitos constitucionais.

Um primeiro de caráter mais geral, relacionado à efetivação de direitos e às políticas públicas, impactado pela fragilidade ou à nebulosidade em torno da (in) definição de um conceito jurídico do que deva ser serviço público, com claros rebatimentos para o saneamento ambiental. Podemos pensar se tanto a indefinição com relação a titularidade, quanto o peso da tradição do modelo PLANASA não seriam freios para que os municípios assumam sua parte de responsabilidade na viabilização desse direito e na falta de políticas públicas municipais de saneamento.

O segundo, relacionado à baixa e lenta normatização da descentralização político-administrativa, esta agravada pela fraca capacidade técnica e financeira e pelas peculiaridades políticas dos municípios, somado ao que Arretche (2000) define como o “legado institucional” presente nas instâncias de Estado.

E um terceiro, controverso e inscrito nos dilemas do setor de saneamento quanto à titularidade dos serviços, como pode ser observado nos autores anteriormente citados, contribuindo para aprofundar lacunas e tensões quanto à assunção, pelos municípios, de serviços no setor.

---

<sup>15</sup> Em palestra proferida por ocasião do *Seminário Internacional Regionalização e Gestão Associada de Serviços Públicos e Saneamento Básico*, registrada nos Anais do evento, realizado em Brasília, no período de 7 a 9 de novembro de 2006.

Com base em Arretche (2000) consideramos a relevância dos elementos relacionados ao peso do legado institucional, como aspectos que trazem heranças das políticas prévias existentes no setor da política em foco, criando condições particulares – e muitas vezes obstáculos – para implantação de novas experiências e iniciativas de gestão a partir dos preceitos constitucionais (BRASIL, 1988).

Essa breve contextualização não pretende esgotar alguns determinantes da trajetória histórica de constituição das políticas no setor, bem como dos desafios existentes em relação à pactuação federativa brasileira, à baixa capacidade técnica e de endividamento de grande parte dos municípios e à problemática das desigualdades constituídas através da legislação tributária entre os entes federativos.

Nesse sentido, considerando as condições para a descentralização de políticas públicas até hoje colocadas, constatamos que o enfrentamento do duplo desafio pelos municípios – o cumprimento das funções de bem-estar e de desenvolvimento local – tende a ocorrer de forma desigual ao longo do país. Assim, a descentralização, embora passe pelas discussões da democratização e da eficácia, tem como patamar inicial a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas que lhes são repassadas (ABRUCIO; COUTO, 1996).

A apreensão das dinâmicas de construção do papel político administrativo, das capacidades instaladas, do legado institucional, dos constrangimentos financeiros e das capacidades de investimentos constituem elementos que determinam as possibilidades e os limites dos municípios em constituir projetos político-institucionais capazes de assumir no âmbito local, serviços públicos universais de saneamento básico.

## 2.2 Marco metodológico

O marco metodológico desenvolvido visa apoiar a caracterização e a análise político-institucional do setor de saneamento básico no Brasil, particularmente com relação ao período contemporâneo que compreende os anos de 2003 até a promulgação da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

A principal referência adotada é o modelo de análise desenvolvido por Marta Arretche (2000) em um importante estudo sobre a descentralização de políticas sociais no Brasil dos anos 1990 e o conceito de dependência de trajetória (“path dependence”).

O modelo combina duas vertentes da Ciência Política: I) a análise política de políticas públicas, que permite extrair uma compreensão do formato e da natureza da atuação do Estado; e, II) a análise político-institucional, que evidencia os processos políticos e os resultados substantivos das políticas de governo.

Tomando a descentralização das políticas sociais no Brasil como objeto central do seu estudo, a autora estabelece um conjunto de variáveis – institucionais, políticas e estruturais – para demonstrar a influência de cada uma no nível e no formato de descentralização das políticas sociais examinadas. Entendemos que este modelo analítico constitui uma ferramenta bastante útil para a análise da configuração de políticas setoriais, como a do saneamento básico, objeto do presente trabalho.

Arretche (2000) argumenta que condições econômicas – riqueza e capacidade fiscal – são necessárias, mas não suficientes para o sucesso de uma política descentralizadora. Neste sentido, agrega à análise a capacidade administrativa, ou seja, existência de recursos materiais e organizacionais instalados como um requisito estrutural básico para que governos locais possam assumir a gestão da política. Acrescenta ainda duas variáveis de natureza político-institucional, intrínsecas às próprias características das políticas públicas analisadas: o legado de políticas prévias e a engenharia operacional. Além dessas, a autora introduz ao modelo variáveis ligadas à ação política: a relação entre Estado e sociedade e as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federativos.

Entendemos que o estudo do legado de políticas prévias dialoga com o conceito de dependência de trajetória (“path dependence”) para a análise do setor de saneamento. Por dependência de trajetória entende-se que um país, ao iniciar uma determinada trilha institucional, tem os custos aumentados para revertê-la. Isso significa dizer que as escolhas anteriores têm peso sobre as escolhas futuras e a configuração de novas políticas sofre a influência de políticas prévias. Dessa forma, a capacidade de um governo assumir novas políticas é influenciada por políticas anteriores que geraram certas capacidades administrativas, definiram uma distribuição de recursos, incentivaram alianças e consolidaram procedimentos burocráticos. O legado se relaciona assim também com as variáveis estruturais e políticas, na medida em que estas também são o resultado de arranjos e de configurações produzidas historicamente.

Pode-se dizer que a trajetória do setor de saneamento no Brasil é um exemplo de como determinadas políticas públicas<sup>16</sup> expressam com bastante clareza as opções político-institucionais assumidas por sucessivos governos nacionais e os impactos resultantes sobre os padrões de interação política vigentes entre os atores que atuam no setor (Oliveira Filho, 2005). A cada opção governamental predominante para o saneamento correspondem formas institucionais e organizacionais específicas que orientam as diferentes modalidades técnicas de intervenção e as formas políticas de se relacionar com os segmentos sociais beneficiários dos programas ofertados e com aqueles que gravitam em torno dos processos de reorganização político-institucional do setor.

Por isso, o marco metodológico aqui desenvolvido pressupõe uma delimitação temporal que permite evidenciar os eventos relevantes para a contextualização do saneamento sob duas dimensões centrais: I) uma, externa ao setor, que explica como a política pública de saneamento se relaciona com o ambiente macro-econômico, com a agenda política da governabilidade e o modo de governança<sup>17</sup>, em momentos importantes de sua trajetória e II) outra, interna à dinâmica setorial, que explica a influência dos condicionantes estruturais, políticos e institucionais nas tentativas de reorganização político-institucional do saneamento no Brasil.

A periodização adotada toma como marcos os momentos nos quais se verificam eventos que geraram certa propensão à mudança ou à permanência de trajetória setorial, geralmente marcados por situação de transição política e econômica no país.

Segundo Nunes (2003), as mudanças institucionais, políticas e econômicas ocorridas no Brasil desde os anos de 1930 são o resultado da combinação entre quatro gramáticas, de diferentes racionalidades políticas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

---

<sup>16</sup> Propomos adotar, dentre as diversas definições de política pública, uma compilada por Heller e Castro (2007), com base em Howlett e Ramesh (2003), Jenkins (1993), Nelson, (1996): “política pública é um processo, que envolve decisões por parte de corpos e autoridades governamentais, e ações, realizadas por um ator ou um conjunto de atores, e é composto por metas e os meios para alcançá-las. Devem-se destacar, dessa definição, as noções de processo, indicando o dinamismo histórico-temporal da política pública; de tomada de decisões como um seu aspecto inerente; do protagonismo do governo; e de metas e meios para seu alcance, ainda que em alguns casos ambos possam se verificar ocultos”.

<sup>17</sup> Como nos informam Mello (1996a e 1996b) e Diniz (1997), enquanto o conceito de **governabilidade** estaria ligado às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (sistema político, forma de governo, relações entre poderes, sistemas partidários, etc.), ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, **governança** qualificaria o modo de uso dessa autoridade. Na sua atual acepção, o conceito de **governance** (governança) não se limita à capacidade administrativa do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (MELLO, 1996a e 1996b; DINIZ, 1997).

Essas quatro racionalidades estiveram presentes em todos os governos, com diferentes graus de operacionalização. Por exemplo, em Vargas prevaleceram o corporativismo e o insulamento burocrático. No governo João Goulart o clientelismo desempenhou papel preponderante. Ao longo da ditadura militar predominou o insulamento burocrático. Dessa forma, essas racionalidades impregnaram a formulação e a implementação das políticas públicas brasileiras desde então, e pode-se afirmar especialmente a de saneamento básico na década de 1970, quando foram criados o BNH e o Planasa.

Compreender como as racionalidades políticas imprimem mudanças institucionais às políticas públicas no Brasil e como as variáveis propostas por Arretche (2000) influenciam a trajetória setorial do saneamento básico no Brasil enriquece a análise político-institucional que se pretende realizar no contexto do Plansab.

Entendemos que desta perspectiva, a análise permite por um lado colocar em relevo as forças inerciais do setor que explicam a resiliência e a resistência à mudança (HELLER; CASTRO, 2007) e, por outro, evidenciar as disputas entre projetos políticos para a reorganização político-institucional do setor.

Costa (2009a) ao avaliar o novo ambiente político-institucional decorrente do atual ordenamento jurídico do saneamento brasileiro, alerta para o fato de que “a LNSB, na medida em que não instituiu um sistema nacional apontando para um novo modelo de saneamento para o País, e em que ainda há indefinição sobre titularidade para os serviços de água e esgotos, e cujas principais conquistas parecem não ter muita aderência com a principal coalizão do setor, deve enfrentar muitas resistências para ser implementada conforme desejado por seus formuladores”. Segundo este autor, caberá aos grupos de interesse que defendem o projeto político, de certa forma expresso na Lei nº 11.445/2007, “atuar junto aos gestores e à sociedade no sentido de constituírem agenda pública que possibilite implementá-la”.

A periodização apresentada em seguida<sup>18</sup>, organizada em quatro momentos, permite identificar os condicionantes que são inerentes ao setor e os condicionantes sistêmicos<sup>19</sup> que atuam nos processos políticos, econômicos, sociais e culturais, e que de alguma maneira conformam o contexto da política pública de saneamento praticada no país em cada período. Dentre os condicionantes sistêmicos Heller e Castro ressaltam “as transformações na arquitetura econômico-financeira internacional e as mudanças nas formas de organização do setor público, resultantes das pressões da globalização econômica e das lutas sociais e políticas que buscam a democratização do estado e da sociedade” (HELLER; CASTRO, 2007, p. 2).

Antes, destacamos que de acordo com a metodologia adotada pretendemos aprofundar a análise político-institucional sobre o período 2003-2007, na perspectiva de avaliar como o legado prévio dos outros três períodos o influenciam e incidem sobre a política e a gestão praticadas na primeira gestão do governo do Presidente Lula. Neste sentido, o conceito de dependência de trajetória e as variáveis do modelo de análise de Marta Arretche<sup>20</sup> são empreendidos como recursos analíticos para examinar e avaliar o período atual no esforço de construir o panorama do saneamento básico no Brasil.

---

<sup>18</sup> Esta periodização incorpora à minuta deste documento as contribuições surgidas na reunião realizada com a equipe da UFMG e representantes do MCidades/SNSA, em 15 de agosto de 2009.

<sup>19</sup> Os condicionantes sistêmicos a serem considerados na análise referem-se, principalmente, aos indicados na outra parte do presente estudo – Visão Estratégica, como condicionantes críticos para a definição de hipóteses visando o estudo de cenários alternativos.

<sup>20</sup> A apropriação das variáveis do modelo de análise de Arretche encontra-se preliminarmente empreendida na estrutura do capítulo sobre “Caracterização e Análise Político-Institucional do Setor Saneamento Básico no Brasil”.

## Periodização

A periodização adotada é apresentada em seguida com a identificação dos principais eventos que caracterizam cada momento:

### Período I - 1967/1986

- criação e extinção do BNH
- o saneamento sob a égide do Planasa - modelo centralizador; lógica empresarial e financeira; atendimento excludente (auto-sustentação via tarifa) e segmentado (ênfase em abastecimento de água)
- promulgação da Lei 6.938, de 31/08/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente

### Período II - 1987/1994

- crise institucional do setor - incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal
- 1989 (último ano do Governo Sarney): dispersão das ações de saneamento em vários ministérios (MBES, MI, MS) e o CMN como órgão central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento
- a 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) realizada em um ambiente de ampla participação popular, quando foram definidas as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS)
- a Constituição Cidadã de 1988 que, entre outras conquistas de caráter popular e municipalista, torna a saúde um direito de todos e dever do Estado
- a promulgação da Lei Orgânica da Saúde no 8080/1990 que regulamenta o SUS e dá outras providências para atender o preceito constitucional
- elaboração entre 1986/1990 do Programa Nacional de Saneamento Rural - PRORURAL, pelo Ipea mediante convenio com o Banco Mundial e em co-participação com o Ministério da Saúde através do Projeto Nacional de Saneamento Rural - PNSR
- governo Collor (março de 1990/1992): reforma administrativa com a extinção do MI e transferência das ações do setor para a Secretaria Nacional de Saneamento vinculada ao Ministério da Ação Social (MAS), Conselho Curador do FGTS vinculado ao Ministério do Trabalho e a Caixa ao Ministério da Fazenda
- 1992: afastamento de Collor e início do Governo Itamar - criação do Pronurb/reunifica as linhas de crédito e reativação do Prosanear (Resolução 076/92)
- conflitos de competência entre o MAS e a Caixa e uso clientelista das verbas contribuíram para a total desorganização e esvaziamento do setor
- a Secretaria Nacional de Saneamento passa a estimular a concorrência entre a atuação do setor público e da iniciativa privada
- 1992-1994: suspensão das contratações com recursos do FGTS
- 1993: aprovação no Congresso Nacional do PLC 199, que dispunha sobre a Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos (caráter de saneamento como serviço público, fortalecimento do poder local e do controle social)
- 1993: criação do PMSS Programa de Modernização do Setor de Saneamento voltado para a elaboração de estudos e propostas com vistas ao reordenamento institucional do setor
- 1995: retomada da disponibilidade de recursos do FGTS para atendimento à demanda do saneamento (novas contratações pelo Pró-Saneamento)
- criação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), série histórica de 13 diagnósticos dos serviços de água e esgoto

#### Período IV - 2003/2007

- criação do Ministério das Cidades e da SNSA
- realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, posse do ConCidades e deliberação das diretrizes para a política nacional de saneamento
- coordenação das ações pela SNSA e da carteira de projetos de investimentos por meio do Programa Saneamento para Todos
- mudança do enfoque e do papel do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)
- eventos que demonstram maior aderência do saneamento com o marco cognitivo da questão ambiental, com a temática territorial e, em particular, com a questão metropolitana
- retomada dos financiamentos (o setor salta de uma média anual de R\$ 68 milhões entre 1999/2002 para R\$ 1,3 bilhão no período entre 2003/2006), destacar o ano de 2005 atípico no período em função das restrições impostas pelo Conselho Monetário Nacional (contingenciamento dos recursos x gestão por excepcionalidades) e pressões advindas do pacto pela governabilidade
- política de qualificação do gasto público em saneamento: padrões mínimos de eficiência e mudanças nas regras de contratação (AMD, metas, divulgação prévia dos critérios de seleção, retomada de obras paralisadas, regularização da delegação entre prestadores e titulares, exigência de uma política tarifária transparente, algum nível de controle social sobre a aplicação dos recursos dos programas federais, etc.
- apenas ao PL 203/1991 - o PL 1991/2007 que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos
- apresentação do PL 5296/2005
- promulgação da Lei 11.107/2005 sobre gestão associada e Consórcios Públicos
- 2005: saída do ministro Olívio Dutra
- promulgação da Lei 11.445, em 5 de janeiro de 2007
- concepção do PAC/saneamento: critérios adotados e processo decisório para aplicação do montante de R\$ 40 bilhões de investimentos previstos para o quadriênio 2007-2010

Neste sentido, as variáveis propostas por Arretche (2000) e a incidência das quatro gramáticas de Nunes contribuem para apreensão das dinâmicas e contradições nos diferentes períodos mencionados, sob a perspectiva endógena e exógena ao setor.

No exercício de adaptar o modelo de análise de Arretche e de apropriar o conceito de “path dependence” para os objetivos do nosso marco metodológico, surge a seguinte questão: se em Arretche, o fenômeno estudado é a descentralização de políticas sociais, no contexto do Plansab, qual o fenômeno que estrutura a nossa reflexão analítica?

Consideramos que a questão que orienta nossa análise consiste no entendimento dos fatores responsáveis pela **inércia institucional** que caracteriza a trajetória da política do setor de saneamento básico no Brasil, permitindo a existência de continuidades ao longo do tempo e estabelecendo, inclusive, os contornos e limites de eventuais processos de mudança.

A idéia de inércia (persistência) institucional aciona duas hipóteses: Uma, que o setor de saneamento básico no Brasil apresenta forte resiliência. Segundo a literatura, a resiliência consiste na capacidade que as instituições têm de recuperar rapidamente sua forma original, principalmente quando cessam as pressões por mudança. A outra hipótese se refere à resistência à mudança, caracterizada no setor pelas trajetórias de difícil reversão. A resistência à mudança é explicada pela literatura por dois grandes obstáculos:

- I. a **estrutura de vetos** imposta pelos agentes que se sentem ameaçados pela mudança;
- II. a **incapacidade das forças de mudança** para se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos.

Entendemos que a pergunta central que organiza a nossa metodologia aciona conceitos e hipóteses que permitem analisar o saneamento básico como um campo estruturado, ou seja, incorpora ao modelo explicativo as estruturas sociais como mais uma dimensão analítica (além da institucional e da histórica).

Autores ligados ao campo do institucionalismo histórico, como Paul Pierson (2004), apesar da reconhecida contribuição para a análise institucional da ciência política, não fazem referência às estruturas sociais, responsáveis pela formação dos interesses e das diferentes formas de comportamento dos agentes. Esses autores partem da premissa de que as instituições moldam as ações (dos agentes).

Acreditamos que inscrever as estruturas sociais (onde operam os agentes e as instituições) como mais um elemento explicativo do modelo de análise político-institucional abre possibilidades para entender não apenas a idéia de “path dependence”, inclusive tendo a dimensão temporal como principal referência, mas, sobretudo as possibilidades abertas à mudança e sua correlação com os agentes sociais concretos. Em outras palavras, na medida em que os espaços institucionais e suas regras são, ao menos em parte, configurados pelos próprios agentes, é preciso uma explicação que permita entender os agentes concretos que criam as instituições e que nelas atuam.

A idéia de campo estruturado (Bourdieu, 1989) remete a um campo regido por leis próprias em que a cada posição de sua estrutura corresponderia um repertório limitado de possibilidades de ação que são por sua vez socialmente construídas a partir das relações de força (e de poder) e da desigualdade de distribuição de diferentes formas de capital entre os agentes. Fligstein (2003) segue a mesma linha reflexiva ao elaborar, por meio da noção de campo, reflexões a respeito da cooperação entre os agentes nas diferentes ordens sociais. Para este autor, a cooperação social baseia-se na capacidade de alguns grupos em interferir na formação de significados acerca da ação social, elaborando as regras de acordo com seus próprios interesses e generalizando-as através de coalizões políticas que os conferem poder (Fligstein, 2003).

A metodologia proposta aciona, portanto, um aparato conceitual que ultrapassa os limites disciplinares e uma estrutura analítica que contempla não apenas o desenho das instituições, os processos de inércia institucional, mas também as disposições dos agentes sociais à ação e suas interações, entendendo ainda as formas pelas quais os sistemas estruturados de distribuição de poder em que se inserem operam na trajetória institucional e na conseqüente configuração de dinâmicas e de modelos de gestão.

A idéia de operacionalizar este quadro conceitual sobre a teoria de campo como recurso analítico tem por objetivo a elaboração do Mapa das Instituições e dos Agentes que atuam no saneamento, com foco principal no governo federal. O mapeamento das instituições e dos agentes e suas respectivas competências e atribuições permitiu a identificação das áreas de sobreposição e de sombreamento, assim como a elucidação de lacunas e das formas de relacionamento da União com os outros entes federados, em particular os municípios e a sociedade organizada. Como veremos no item 2.4, o mapeamento dos agentes tem por objetivo central analisar o papel e o desempenho da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, no exercício de sua competência institucional de coordenação das ações de saneamento básico na esfera da União, e das suas implicações com os demais entes federados (estados e municípios).

## 2.3 Caracterização e análise político-institucional do setor de saneamento básico no Brasil

As reformas político-constitucionais desencadeadas com o processo constituinte de 1988 colocaram para o setor de saneamento grandes desafios. A chamada Constituição Cidadã pode ser considerada não apenas o marco da re-democratização brasileira, mas também “a instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter um papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2003, p. 80). Diferentemente das conquistas sociais auferidas pelo movimento sanitarista para a política de saúde pública e pelo movimento da reforma urbana para a política urbana, o saneamento não inseriu na Constituição Federal (CF) sequer princípios, diretrizes e valores que levassem ao alinhamento deste setor ao ambiente democrático e inclusivo, tendo o Estado o claro papel de agente promotor de direitos.

Ao contrário, enquanto a saúde pública criava um sistema e instituía a saúde como dever de Estado e direito de todos e a política urbana conquistava por emenda popular os artigos. 182 e 183 que, entre outros princípios, determinavam a submissão da propriedade à sua função social, o setor de saneamento introduzira na CF apenas aspectos que fomentaram uma disputa em torno da titularidade dos serviços, com pouca influência na correlação de forças instaurada desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), o que subjugou o setor à predominância de uma lógica empresarial e centralizadora (COSTA, 2009a). Naquele momento histórico, mecanismos da “path dependence” atuaram de maneira a fazer com que a estrutura de vetos imposta pelos agentes que se sentiam ameaçados pela mudança colocasse em marcha crescente os retornos positivos do “status quo” (PIERSON, 2004).

Como veremos adiante de forma mais detalhada, de modo geral, podem ser indicados dois grandes obstáculos à mudança institucional. O primeiro reside na capacidade de veto de atores que se sentem ameaçados pela mudança. O segundo refere-se à incapacidade das forças de mudança para se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos, criando um clima de desequilíbrio ou desajuste da ordem institucional ainda vigente ou de falta de coordenação. O conflito entre fatores de mudança e a estrutura de vetos decorre daquilo que a literatura chama de especificidade de ativos institucionais e de seus retornos positivos. Ou seja, a adaptação dos indivíduos ou organizações aos arranjos existentes permite-lhes o usufruto dos “rendimentos” aí produzidos por seus diferentes investimentos (em pessoas, em conhecimento técnico, em determinadas práticas etc.) e torna o novo arranjo pouco atrativo. Assim, quanto mais antiga for uma ordem institucional mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças aí ocorridas. Assim, o processo de *path dependence* tem como traço crucial os chamados retornos positivos. Pensados inicialmente para a área tecnológica e para a economia, os retornos positivos são particularmente intensos na esfera da política, dadas as relações de autoridade, de coerção, as assimetrias de poder, o horizonte temporal de mais curto prazo dos atores políticos e suas fortes inclinações para o *status quo* (PIERSON, 2004).

Ademais, para a saúde pública e a reforma urbana, o lócus decisório da política passava ao poder local, enquanto no saneamento assistíamos à manutenção do status quo, sob forte centralização decisória, legitimada pelo chamado pacto com os governadores expresso na estadualização<sup>21</sup> da política e da gestão dos serviços (HELLER, 2009a; COSTA, 2009a).

---

<sup>21</sup> Com base em Arretche (1999, p. 82), embora as empresas estaduais tenham sido criadas a partir de políticas federais, a possibilidade de ingerência federal direta nas suas decisões nas tornou-se bem mais limitada. De acordo com esta autora, com o desenho institucional da política de saneamento consolidado ao longo dos anos 1970, eventuais mudanças na forma de gestão dos serviços passaram a depender diretamente de decisões tomadas no âmbito dos estados e, particularmente, no âmbito das próprias companhias estaduais de saneamento.

Trabalhamos a idéia do saneamento como um campo estruturado, sendo este um dos aportes sustentados no nosso marco metodológico. O saneamento, portanto, sujeito a movimentos contraditórios decorrentes da ação dos agentes que nele atuam. Apesar do esforço governamental em aprofundar aquela trajetória particular, e dessa forma, atuar no sentido da diminuição de alternativas para revertê-la, outros agentes que atuavam no setor sob a órbita da sociedade civil se movimentavam buscando contrapor algum nível de mudança ao quadro predominante, mesmo de caráter incremental. Como veremos em seguida, entidades específicas do setor formaram uma ampla coalizão para formular uma proposta de política nacional de saneamento ambiental, consubstanciada no conhecido PLC 199. Na análise de Britto (2006, p. 18),

diferentes atores do setor de saneamento, liderados pela ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária) e pela ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), passam a debater qual seria o formato de política adequado para o setor. Entre 1989 e 1994, estas entidades, juntamente com outros atores da sociedade civil, discutiram longamente a situação do saneamento no país. Com base nas discussões realizadas foi formulado o Projeto de Lei nº 199, de 1993, que propunha uma reorganização do setor.

Com a falência do Planasa, além da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), que entre outros motivos<sup>22</sup>, não sobreviveu à nova ordem democrática do período pós-constituinte, deu-se início a um movimento com o objetivo de superar o “vazio institucional” que se instaurara no setor. Entretanto, como a análise empreendida pode demonstrar o tão propalado vazio institucional se referia particularmente à ausência de um ordenamento jurídico.

No governo Collor foi criado o Ministério do Bem Estar Social (MAS), dentro do qual, durante o período Collor-Itamar, foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), extinta no governo Fernando Henrique Cardoso. Esta Secretaria e a Caixa Econômica Federal (CEF) deveriam ser as instituições controladoras da política e da aplicação de recursos no setor de saneamento. A criação da Secretaria foi uma tentativa frustrada de rearticular um modelo de regulação nacional completamente esfacelado, tanto no seu aspecto institucional como normativo (BRITTO, 2006).

O que estamos denominando “vazio institucional” caracteriza-se, portanto, por uma situação que se estendeu por toda a década de 90: a inexistência de uma política e de um plano nacional para o setor que fixasse prioridades e orientasse a alocação de recursos, diversos órgãos que atuavam no setor com um grau de integração muito baixo; inexistência de normas e instrumentos para acompanhar a aplicação de recursos e para avaliar a eficiência e eficácia social dos investimentos. Além disso, como destaca Britto (2006) ao analisar o setor de saneamento nesse período, “os mecanismos de controle social da política, apesar do processo de redemocratização, permanecem pouco desenvolvidos e ineficazes” (BRITTO, 2006, p. 18).

O esforço para superação desse vazio foi iniciado formalmente em 1991 com a tramitação na Câmara Federal do Projeto de Lei nº 53, que em 1993, passou a ser denominado Projeto de Lei da Câmara 199 (PLC 199), que dispunha sobre a política nacional de saneamento e seus instrumentos. Resultado de um processo de quatro anos de ampla discussão com entidades que representavam os diferentes segmentos do setor, o PLC 199 foi aprovado nas duas casas legislativas do Congresso Nacional (a Câmara e o Senado), para em seguida, sofrer o veto integral do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 05/01/1995. Esse veto presidencial ao PLC 199, além de aprofundar a ausência

---

<sup>22</sup> A exemplo da crise nas fontes de recursos do governo federal, a partir da segunda metade dos anos 1980. Com a extinção do BNH, em 1986, suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, que passou a ser responsável pela coordenação e execução da gestão financeira do setor de saneamento.

de um quadro normativo para o setor, fez emergir o conflito sobre a titularidade dos serviços de água e esgoto, ao qual fizemos referência na primeira parte desse volume.

No nível da União, após o Planasa, portanto, desde o final dos anos 1980, o saneamento passa a ser operado de forma pulverizada e gerido por uma série de órgãos e ministérios que atuavam segundo lógicas próprias e interesses mais imediatos sem que se submetessem a uma ação coordenada e a disposições legais.

O quadro decorrente desse ambiente se caracterizava por forte dispersão e pulverização de recursos, superposição de competências, inexistência de um comando coordenado com graves impactos nos níveis de déficit que acusavam baixa cobertura dos serviços de saneamento, inclusive nas áreas metropolitanas, onde a disputa pela titularidade se fazia mais acirrada.

Nesta análise, denominamos esse período como “**gestão sem política**”, quando as ações de saneamento, principalmente no nível da União, conformavam um quadro de paralelismo de iniciativas, de dispersão e pulverização de recursos, de superposição de competências e de instituições antes conectadas a um sistema, agora atuando segundo lógicas próprias e interesses particulares. No entanto, não se pode falar de um período estagnado, em vista da multiplicidade de agentes intervenientes atuando no setor. Pode-se falar de pelo menos oito diferentes ministérios e órgãos (Ministério da Ação Social, Funasa/Ministério da Saúde, Caixa, BNDES, Ministério da Defesa, Codevasf, entre outros).

Alguns dos programas desse período de “gestão sem política” ficaram na história como resquícios de uma época de desmando governamental com relação aos interesses públicos e das necessidades sociais, com implicações também na área do saneamento. Basta lembrar os episódios que envolveram a ex-ministra Margarida Procópio e o então presidente da Caixa Econômica Federal, Lafaiete Coutinho, por ocasião do impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Melo. Naquele período, quando inclusive não mais se contava com a atuação incisiva da burocracia do BNH, o saneamento esteve ainda mais subjugado a pressões clientelísticas e a injunções político-partidárias, agudizadas nos governos dos presidentes José Sarney, (ex-presidente) Fernando Collor e Itamar Franco, quando foram mantidos os mecanismos centralizados de alocação e de distribuição dos recursos do FGTS, sem o devido grau de transparência.

Mesmo nesse contexto, a partir de 1992 são implantados alguns programas como o Prosanear e o Pronurb<sup>23</sup>, o que beneficiaram comunidades de favelas e de periferias urbanas, e pela primeira vez contemplaram sistemas de esgotamento sanitário associados aos de abastecimento de água, subvertendo a lógica remanescente da ação federal. Entretanto, embora tecnicamente mais abrangentes e socialmente mais inclusivos, comparativamente às diretivas do Planasa, esses programas não chegaram a caracterizar um novo modelo institucional para o setor de saneamento (OLIVEIRA FILHO, 1999).

Avaliamos ainda que a mudança no escopo desses programas, que passam a integrar ações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ocorre também sob a influência de requisitos ambientais, a exemplo de alguns instrumentos da política de recursos hídricos (o enquadramento dos corpos d'água, a outorga do direito de uso da água, entre outros) e as resoluções Conama, como a que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, inclusive dos empreendimentos de estações de tratamento de água, interceptores, emissários, estações elevatória e de tratamento de esgotos (Resolução Conama nº 237/1997).

A esse tipo de influência Heller e Castro (2007) denominam de condicionantes sistêmicos, que na esfera da política pública e da atuação do Estado incidem sobre a gestão dos serviços de saneamento.

---

<sup>23</sup> Dentro da mesma filosofia, no ano de 1992 foram criados o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos – PRONURB e reativado o PROSANEAR. A resolução no 076/92 aprovou a regulamentação referente à unificação das antigas linhas de crédito do PLANASA para o PRONURB e, ao mesmo tempo, regulamentou o PROSANEAR, determinando que estes programas fossem operados com recursos do FGTS, da rubrica “saneamento”, somando-se ao PROSANEAR recursos do Banco Mundial (BRASIL, 1995; TUROLLA, 2002).

Dentre os processos condicionantes, os autores ressaltam “os processos sócio-econômicos, políticos e culturais que estruturam e determinam em grande medida as opções de políticas públicas”. Examinando o saneamento no nível nacional, citam como exemplo “as legislações e a atuação institucional afetas aos setores de interfaces com o saneamento podem cumprir o papel de importantes condicionantes externos” (HELLER; CASTRO, 2007, p. 3).

Não obstante alguns avanços pontuais, a questão estava na ausência da política como o eixo que define diretrizes, que articula as ações dos diversos agentes, que cria espaços de permeabilidade à participação e ao controle social, sobretudo, na decisão sobre onde e como investir.

Mas, apesar do “vazio” que permitia a profusão de programas e ações submetidas, sobretudo, à lógica clientelística e segmentada, algumas iniciativas buscavam imprimir ao saneamento outras racionalidades. Foi assim, quando segmentos sociais se organizaram e formularam o PLC 199, vetado na íntegra por ato presidencial, como visto anteriormente, e em seguida, o governo federal coloca em marcha um projeto político para o setor que tinha a privatização como seu principal objetivo.

Com a primeira gestão do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, põe-se em pauta uma agenda neoliberal em consonância com as tendências observadas nos governos dos países centrais e as diretrizes do que veio a ser denominado Consenso de Washington, imprimindo uma orientação privatista para a infra-estrutura, em geral, e para os serviços de saneamento, em particular.

O movimento protagonizado pelo governo federal durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique, em aliança com o capital financeiro internacional e bancos privados nacionais, impõe ao saneamento uma tendência de re-centralização da gestão com a função estratégica de promover a privatização do setor. A redução dos investimentos federais direcionados aos agentes públicos e, concomitantemente, o estímulo à entrada do capital privado no saneamento deslocam para o setor o modelo neoliberal do Estado Mínimo, onde a competência passa a ser vista como prerrogativa exclusiva da iniciativa privada. Nessa concepção, a ótica do mercado e da lucratividade concorre com a essencialidade e a natureza pública que caracterizam a função social dos serviços de saneamento.

Investindo na estruturação de um arcabouço legal para o setor, o governo federal, logo após o veto ao PLC 199, reestrutura o Programa de Modernização do Setor de saneamento (PMSS). Este programa passa a ter como lócus institucional a então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), que contava com recursos financeiros do Orçamento da União, da Caixa Econômica Federal (CAIXA), do BNDES e do Banco Mundial (BIRD) para financiar consultorias internacionais visando subsidiar o governo brasileiro na formulação de um marco regulatório para o setor, assim como na reestruturação de algumas companhias estaduais.

No campo político-institucional, alguns autores (OLIVEIRA, 2009; CORDEIRO, 2003) analisam que no veto ao PLC 199 já estava embutida a decisão política pela privatização mais ampla do setor de saneamento no Brasil. Sob essa mesma agenda, em 13/02/1995 o Presidente da República sanciona a Lei nº 9.987, mais conhecida como Lei das Concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos. Essa nova orientação, materializada também na Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, enquadrou os serviços públicos de infraestrutura como atividades de produção de bens e serviços para o mercado e segundo Marinho (2006), exigiu a regulação para esses serviços apenas quando apresentam a condição de monopólio natural, priorizando a eficiência da indústria e negligenciando a condição de serviço público essencial (MARINHO, 2006, p. 84).

Na sequência, o governo federal concentrou esforços para a aprovação do Projeto de Lei do Senado PLS 266/1996, de autoria do então senador José Serra (PSDB/SP). A chamada “Lei Serra” transferia a titularidade dos municípios que integram áreas metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões para os estados, como estratégia para a privatização das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).

Naquela conjuntura, no ano de 1997, como forma de intensificação da luta contra a privatização do setor, foi criada a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), inaugurando um fato social inédito no setor, aglutinando no mesmo campo político representantes de movimentos populares (moradia, saúde e reforma urbana), do movimento sindical, entidades de expressão nacional e da academia. A frente se compôs de forma ainda mais ampla, articulando-se com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e abarcando as seguintes entidades: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (**Assemac**), Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), filiada à CUT; Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (**Fisenge**); Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (**Idec**); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (**Fase**); Confederação Nacional das Associações de Moradores (**Conam**); Rede Brasileira pela Integração dos Povos (**Rebrip**); Central de Movimentos Populares (**CMP**); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (**MNLM**); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (**Abes**) Instituto **Polis**; ONG **Água e Vida**; Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor e a União Nacional de Moradia Popular (**UNMP**), além de pesquisadores vinculados a algumas universidades (UFMG; UFBA; UFRJ; UnB; entre outras) que atuam individualmente, mas que agregam em seu conjunto a participação da academia.

A FNSA capitaneou um trabalho intenso e militante para derrubar no Senado o PLS 266/1996, saindo vitoriosa.

Com a derrota do PLS 266/1996, o governo federal em uma ação orquestrada com o Banco Mundial encaminhou o PL 4147/2001 ao Congresso Nacional. Esse projeto contemplava o conjunto das ações propostas pelo BIRD, apresentadas ao governo por ocasião de uma missão do Banco no país e sistematizadas no documento intitulado “*Regulação do Setor de Saneamento no Brasil: prioridades imediatas*”. Sob o discurso da regulação do setor, o governo federal reeditava mais uma tentativa de privatizar os serviços públicos de saneamento.

O PL 4147/2001, protocolado na Câmara dos Deputados em 21/02/2001, com votação em caráter de urgência constitucional, instituiu diretrizes nacionais para o saneamento básico, contemplando um conjunto das ações propostas pelo BIRD<sup>24</sup> e que se vinculavam aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro no acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1999 (Memorando de Política Econômica de 08/03/99). A privatização de setores - caracterizados por serviços de provisão direta estatal - como energia, telecomunicações e saneamento básico - era a moeda de troca em contrapartida aos empréstimos auferidos para combater a crise fiscal. Nesse acordo, o governo federal comprometeu-se a acelerar e ampliar o escopo do programa de privatização e concessão dos serviços de água e esgoto, limitando o acesso dos prestadores públicos aos recursos oficiais.

Para viabilizar sua política, o governo federal daquele período adotou medidas de asfixia dos agentes públicos<sup>25</sup> (municípios e prestadores públicos em geral) na distribuição dos recursos para o saneamento através de diversas ações, a exemplo de: 1) a liberação de apenas 17% dos recursos oriundos dos saldos do FGTS (de 1995 e 1996) para os projetos de saneamento aprovados pelos colegiados estaduais; 2) a resolução nº 2008 que vetava ao BNDES a possibilidade de aportar recursos para agentes públicos; 3) a burocratização dos procedimentos, dificultando o acesso aos recursos disponíveis, estabelecendo uma verdadeira “corrida de obstáculos” para o setor público, principalmente para os serviços municipalizados.

Reforçando a política de privatização, em julho de 1998, foi divulgada a Resolução nº 2521 do Conselho Monetário Nacional, que vedava aos órgãos públicos as contratações de novos financiamentos em saneamento junto ao FGTS, mesmo que estes órgãos públicos comprovassem

<sup>24</sup> BANCO MUNDIAL. Regulação do Setor Saneamento no Brasil. Prioridades Imediatas. Brasília: Banco Mundial, 1999. 14p. Não Publicado.

<sup>25</sup> Maior aprofundamento sobre este assunto pode ser encontrado em Oliveira, 2009.

condições econômicas e financeiras que assegurassem a capacidade de pagamento dos empréstimos pretendidos. Em 1997 o Conselho Curador do Fundo aprovou a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) que pela primeira vez alocava recursos do referido fundo para a iniciativa privada.

O governo federal para induzir a privatização disponibilizava ao capital privado pelo menos três fontes de financiamento. São elas: I) recursos do BIRD e do BNDES que têm por finalidade subsidiar municípios e empresas estaduais no processo de organização e viabilização da concessão privada ou privatização dos serviços de saneamento; II) recursos do BNDES, muitas vezes oriundos do FAT, disponibilizados para financiar a empresa privada que vencer a licitação para a concessão; III) recursos gerados pelo próprio sistema, via arrecadação de tarifas da prestação de serviços de abastecimento de água e, em alguns casos, de coleta de esgotos, fonte de recursos garantida antes mesmo da decisão de privatizar.

Da análise dessas fontes de financiamento, é possível identificar aspectos que caracterizam a distorção da função pública do Estado. O BNDES, por exemplo, que no passado foi o grande banco fomentador do desenvolvimento passa a financiar sistematicamente empresas privadas interessadas no setor e à época recusava financiamento a governos municipais e empresas estaduais.

A essa mesma linha reflexiva, agregam visões de vários participantes do seminário realizado em 13/07/2006, como resultado de um processo de diálogo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais com o BNDES, referente ao papel deste Banco e ao controle social sobre sua atuação. Além dessas entidades, o seminário contou com a participação de organizações não governamentais (ONGs), instituições de pesquisa, lideranças indígenas, movimentos sociais e representantes do BNDES e do governo federal. Destacamos do livro que registrou o seminário<sup>26</sup>, a fala de um representante da Rebrip (que integra a FNSA), que associa o papel do BNDES com o saneamento, na perspectiva da problemática que estamos tratando:

Não é admissível que o Banco faça pré-opções para o país inteiro, que reforce a opção pelas *commodities*, pela transnacionalização do território e que financie justamente os atores protagonistas dessa transnacionalização (...). Um exemplo disso é quando o Elvino Gaspar [diretor da área social do BNDES à época do seminário] diz que alguns temas precisam de recursos provenientes do orçamento federal, como saúde e educação, e podemos incluir saneamento e água também. Assim, não tem sentido o BNDES investir nas Parcerias Público-Privada (PPPs) tirando a responsabilidade exclusiva do governo em sustentar esses setores essenciais como água e saneamento. Setores essenciais não podem fazer parte de PPPs e portanto, o BNDES não tem que sustentar as PPPs (FURTADO, 2007, p. 36).

Além dos recursos públicos disponibilizados pelo governo federal às empresas privadas, estas ainda contam com os recursos tarifários, em alguns casos aceitos pelo BNDES como antecipação do capital necessário para qualificar-se para a licitação. Pode-se dizer que o chamado modelo brasileiro de privatização do saneamento fomentado àquela época era altamente perverso, pois promovia a entrada da “iniciativa” privada no saneamento nacional, não necessariamente revestida de propensão própria a investir.

A equação do Estado Mínimo, requisitada por várias correntes, pode levar ao esvaziamento do poder do Estado e a inviabilizar a universalização do saneamento na medida em que fadia cidades, regiões e estados, separando áreas promissoras e lucrativas como o filão preferencial para a ação do mercado e aos pobres restaria a ação de um Estado cada vez mais penetrado pelo poder corporativo.

---

<sup>26</sup> FURTADO, F.P. (Org.). O BNDES que temos e o que queremos: o papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento nacional democrático. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 104p.

Britto (2006) sistematiza as principais questões do PL 4147/2001 que, entre vários pontos polêmicos, o mais acirrado era o da transferência da titularidade do saneamento dos municípios para os estados.

- 1°. em relação à titularidade dos serviços de saneamento, o Projeto de Lei do governo federal propunha a transferência da responsabilidade dos municípios para os estados. O Projeto definia a titularidade de acordo com a localização das bacias hidrográficas que abastecem as cidades, ficando de fora do sistema os municípios que não possuem captação própria de água, ou seja, cujos mananciais se encontram além dos limites físicos do município. Dessa forma, o responsável pela titularidade dos serviços ficaria sendo aquele que é o responsável pela bacia hidrográfica abastecedora. 'Se o rio for municipal, o município; estadual, o estado; federal, a União'. O projeto mantinha na esfera municipal a titularidade dos serviços 'de interesse local', ou seja, aqueles cujas atividades, infraestruturas e instalações operacionais se destinassem exclusivamente ao atendimento de um município;
- 2°. quanto à concessão não onerosa, o que significava que a concessão não poderia ser cobrada, seria vencedora a empresa que propusesse um maior número de investimentos e uma tarifa menor aos consumidores pelos serviços prestados. Caso houvesse descumprimento das metas de expansão pela empresa vencedora, ela teria que indenizar as populações afetadas, com compensações financeiras. Com isso só haveria possibilidade de lucro com as privatizações se houvesse venda das companhias de água e esgotos, em sua maioria, estaduais. Os prefeitos que não concordaram com a troca da concessão da empresa estadual para uma privada, teriam que indenizar o Estado pelos gastos feitos em seu município, depositando judicialmente o equivalente a três anos de faturamento da empresa estatal naquela região;
- 3°. em relação ao estabelecimento de tarifa, o Projeto de Lei permitia que os reajustes fossem repassados anualmente, mas estariam limitados ao Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) ou a um índice setorial de custos. Havia uma previsão, no caso de antecipação por parte da empresa no cumprimento das metas de expansão dos serviços, de que ela poderia reajustar as tarifas acima do previsto para custear os seus investimentos. O Projeto previa que a União só poderia dar subsídios nas tarifas das empresas prestadoras de serviços de água e de esgoto, quando os projetos estivessem direcionados a populações de baixa renda ou à ampliação da rede de tratamento de esgoto.
- 4°. o PL 4147 também foi objeto de críticas dos empresários nacionais ligados ao setor, que viam na planejada privatização das CESBs o risco de favorecimento a empresas estrangeiras de grande porte. Com a concentração dos serviços, só as empresas com alta capacidade de investimento teriam condições de assumir a administração da captação, tratamento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos nas regiões metropolitanas. Empresas brasileiras de pequeno e médio porte seriam preteridas, diferente do que vinha acontecendo no modelo de pulverização das concessões, em curso em alguns municípios, que permitia a entrada de pequenas e médias empresas brasileiras neste mercado recém aberto à iniciativa privada.

Em função da luta dos setores organizados da sociedade, particularmente da FNSA, os dois projetos – o PLS 266/1996 e o PL 4147/2001 foram arquivados, este último apenas no Governo Lula. Cabe lembrar que a FNSA se forma sob a bandeira da luta contra a iniciativa governamental de privatizar o saneamento e por meio de uma coalizão inédita no setor de saneamento. A FNSA teve que, nesse momento, exercer sua capacidade máxima de veto à agenda do Executivo Federal.

Como considerado no marco metodológico que orienta a presente análise, identificamos na literatura dois grandes obstáculos à mudança institucional: se por um lado, um está na capacidade de

veto dos agentes que se sentem ameaçados pela mudança, o outro reside na (in)capacidade das forças de mudança para superar essa estrutura de veto.

Se no período entre a falência do Planasa e a tentativa de ordenamento do setor sob a orientação do PLC 199, a estrutura de vetos imposta pelos agentes que se interessavam em manter o *status quo* atuou de maneira a criar as condições para que a resiliência operasse, podemos dizer que no período seguinte à ofensiva governamental de induzir a entrada do capital privado no setor, alguns desses mesmos agentes atuaram no sentido de evitar a mudança do setor naquela direção, o que poderia ser considerado uma mudança *do status quo*.

Em outras palavras, a tendência do setor de se render às suas forças inerciais e de, portanto, retornar às formas institucionais originais, se por um lado, evitou o deslocamento do setor no sentido deste alinhar-se aos princípios da CF (valorização do poder local, democratização do processo decisório, políticas públicas como indutoras de direito), por outro, operou no sentido de evitar a privatização, incidindo em novas e até então inusitadas composições<sup>27</sup> entre os agentes.

Sob a perspectiva histórica até aqui analisada, que compreende: I) a falência do Planasa e do BNH, como os principais eventos de um legado que até hoje incide sobre a política e os modelos de gestão praticados no saneamento brasileiro; II) o movimento de mudança ensaiado pelas forças que formularam o PLC 199 e conseguiram aprová-lo nas duas casas do legislativo federal; III) o veto presidencial do então Presidente Fernando Henrique Cardoso ao PLC 199 que pavimentou a ação governamental pela privatização do setor, em aliança com o BIRD e em resposta ao compromisso assumido com o FMI; podemos constatar que apesar da forte resiliência que caracteriza a trajetória político-institucional do saneamento no Brasil, o setor é sistematicamente objeto de disputa por projetos distintos e confrontantes sobre o papel do Estado e, conseqüentemente, quanto aos formatos de políticas públicas praticados.

### 2.3.1 Mudança sem ruptura: alguns avanços e antigos entraves político-institucionais

Com o período que se inicia com a assunção do Presidente Luis Inácio Lula da Silva ao governo federal, em 2003, podemos falar que o setor ensaia a retomada de uma trajetória de mudança, sem contudo, apresentar qualquer indício claro de ruptura com o seu legado de políticas prévias.

Loureiro (2009) ao estudar as transformações das últimas décadas nos tribunais de contas no Brasil, à luz da temática do desenvolvimento institucional, enfatiza não somente a resistência dos atores institucionais ou sociais com poder de veto e os mecanismos de “path dependence”, mas também as conjunturas críticas que produzem pontos de inflexão da trajetória anterior e com isto permitem levar adiante as transformações, mesmo que de forma incremental. Neste sentido, explica que as conjunturas são críticas porque colocam os arranjos institucionais em novo patamar ou sob novas trajetórias.

Pierson (2004) identifica na literatura a idéia de que a mudança institucional é pensada em termos de profundo equilíbrio. Ao analisar a relação entre conjunturas críticas e “path dependence”, este autor explica que as oportunidades para grandes reformas institucionais aparecem nos momentos críticos, seguidos de longa estabilidade das instituições.

---

<sup>27</sup> Cabe lembrar as posições antagônicas então ocupadas pela Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), que representam predominantemente os trabalhadores das CESSBs e da ASSEMAE, que reúne os serviços municipais, na disputa em torno da titularidade do saneamento.

Entretanto, pesquisas que aplicaram esse arcabouço analítico identificaram que para estudar instituições específicas, como é o caso do estudo sobre os tribunais de conta, o período entre duas conjunturas críticas não se caracteriza necessariamente por estabilidade. Ao contrário, é marcado por mudanças graduais, às vezes pouco perceptíveis, que lentamente se acumulam até que fatores exógenos ao quadro institucional considerado desencadeiem novos momentos críticos.

Entendemos que fatores exógenos ao setor correspondem aos denominados condicionantes sistêmicos (HELLER; CASTRO, 2007) que estruturam e determinam em grande medida as opções de políticas públicas, bem como as mudanças nas formas de organização do setor público.

É deste lugar que analisamos a passagem do período que caracteriza o legado do saneamento com o período que corresponde à primeira gestão do Presidente Lula, entre 2003-2006.

Apesar de um determinado nível de frustração com o potencial de transformação depositado no projeto político que elegeu o Presidente Lula à instância maior do Estado brasileiro, é inegável reconhecer que as políticas urbanas no Brasil passaram por mudanças significativas, sendo em alguns casos inovadoras e, em outros, de consolidação de conquistas constitucionais.

Entre as inovações destacamos a criação do Ministério das Cidades (MCidades), a realização da primeira conferência nacional das cidades (I CNC) e o ciclo desencadeado, e a implantação do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2003. Entre a consolidação de conquistas sociais imprimidas na CF, destacamos a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, que após treze anos de tramitação no Congresso Nacional regulamenta os arts. 182 e 183 por meio da promulgação da Lei nº 10.257/2001. Santos Júnior (2009, p. 8) analisa que:

essas mudanças, sob a perspectiva histórica, expressam o resultado da luta do movimento pela reforma urbana, que desde os anos 1980, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada na: a) institucionalização da gestão democrática da cidade; b) municipalização da política urbana; c) regulação pública do solo urbano com base no princípio social da propriedade imobiliária; d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos.

Avaliamos que este quadro mais geral, de organização do governo brasileiro para a gestão das cidades, tem reflexo no setor de saneamento principalmente sobre três aspectos, sendo os dois primeiros mais relacionados à política e o terceiro à gestão dos serviços:

- I. a elaboração e aprovação da lei nacional de saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) que define as diretrizes nacionais e a política federal;
- II. a retomada dos investimentos e a qualificação do gasto público visando a redução do déficit de acesso aos serviços e a racionalização das ações em saneamento;
- III. a organização dos serviços, que independente do nível onde são executados e do agente responsável pela sua prestação, redefine a relação titular — prestador, cabendo ao primeiro o exercício indelegável do planejamento (integrado e participativo), a criação das condições para o efetivo controle social e o estabelecimento de uma entidade pública de regulação.

No campo mais amplo da política, sob a dimensão da “politics”, ousamos dizer que o primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006) representou uma inflexão progressista no que toca à adoção de uma “nova” agenda reformista, que incorporou algumas das principais propostas elaboradas pelos pensadores e militantes do movimento pela reforma urbana. No saneamento, esse ar progressista ficou materializado na dimensão da “polity”, quando as instituições criadas no Ministério das Cidades, a exemplo da SNSA, foram ocupadas por secretários nacionais e técnicos vinculados e comprometidos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), no caso do saneamento, com a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA).

Ressaltamos, entretanto, que esse aspecto que remete à gestão dos serviços depende também à natureza das relações federativas existentes, em particular do papel desempenhado pela União no sentido de incentivar e apoiar os demais entes, em particular os municípios, de tal forma a assegurar a consecução das diretrizes nacionais nas políticas públicas locais e regionais, nos planos de saneamento básico e nas condições para a prestação dos serviços, sobretudo sob regime de delegação.

No entanto, sabemos que fatores culturais que conformam a política dominante podem obstaculizar ou facilitar a adoção de políticas particulares. Nessa linha argumentam Heller e Castro (2007, p. 15) ao analisar que as políticas públicas de saneamento compreendem dois diferentes níveis de formulação e de implementação:

o nível da política pública em si, considerada como aquele em que o estado estabelece e pratica seus marcos políticos, legais e institucionais, geralmente em seu nível central; e o nível da gestão, que se refere à organização dos serviços, podendo ser realizado no nível local ou não, a depender da concepção adotada.

Esses autores analisam que no nível da política pública, para além dos condicionantes inerentes ao setor de saneamento, atuam condicionantes sistêmicos conforme conceituados anteriormente, entre esses, os processos culturais.

Retornemos, portanto, aos três aspectos anteriormente apontados. Ao percorremos a história recente do saneamento básico no Brasil, pretendemos aprofundar a análise político-institucional sobre o período 2003-2006<sup>28</sup>, na perspectiva de avaliar como o legado das políticas prévias - correspondentes aos três primeiros períodos definidos no marco metodológico - o influenciam e incidem sobre a política e a gestão praticadas na primeira gestão do governo do Presidente Lula para o setor de saneamento.

Em 5 de janeiro de 2007 é promulgada a Lei nº 11.445 que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico (LNSB). Após mais de trinta anos, o saneamento é regulamentado em nível nacional, equacionando a ausência de um quadro normativo para o setor e criando as condições para um novo ambiente político-institucional.

O arcabouço jurídico-legal se fazia necessário para sustentar investimentos de forma permanente, em um determinado espaço de tempo, e propiciar a universalização do acesso e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico. Integram o quadro normativo a Lei nº 11.107/2005 que dispõe sobre a gestão associada e os consórcios públicos e o Decreto Regulamentador nº 6.017/2007.

Somam-se a esse quadro o aumento do volume de recursos contratados, as medidas tomadas visando a qualificação do gasto público e, particularmente, a decisão presidencial de destinar, dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 40 bilhões para investimentos em saneamento no quadriênio 2007-2010.

A partir desse contexto, apresentam-se os principais antecedentes, sob a ótica de breve reconstituição do legado político institucional do setor de saneamento no Brasil, e sublinham-se os principais fatos da história recente, com ênfase nas tentativas empreendidas pela União para formular uma política nacional e suas implicações para os demais entes da federação (especialmente para os municípios) e a sociedade em geral.

Podemos creditar à I CNC, realizada em outubro de 2003, o marco que deu início ao processo de elaboração de um quadro normativo para o saneamento básico, apesar da criação da SNSA, no âmbito do MCidades, também ser emblemática porque proveu o setor de um endereço institucional e, sobretudo, articulado às outras políticas públicas de desenvolvimento urbano. Sob esta ótica podemos dizer que o Ministério das Cidades representou algo de novo na cena política brasileira, pois colocava

---

<sup>28</sup> Estendemos a análise desse período até o dia 5 de janeiro de 2007, quando foi promulgada a Lei nº 11.445 que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico.

no mesmo plano as áreas de Habitação, Saneamento, Programas Urbanos, Transportes, Mobilidade e Acessibilidade. Além disso, expressou uma resposta efetiva à luta histórica dos movimentos sociais urbanos em defesa de uma política urbana unificada e coerente com os princípios da reforma urbana.

Sob este fato gerador, o MCidades tem como objetivo fundamental articular as políticas públicas que interferem com as cidades, dentro de uma visão integrada e, sobretudo, inclusiva. Na área de saneamento, a recém criada SNSA assume a missão de “assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo”, tendo como estratégia de atuação a função de coordenar as ações de saneamento no âmbito do governo federal e de ser a gestora dos recursos.

A ICNC aprovou as diretrizes gerais para a formulação de uma política nacional de saneamento e deu posse ao ConCidades, sendo o saneamento uma das quatro câmaras técnicas (ou câmaras temáticas). Sob a orientação dessas diretrizes, os desafios da SNSA consistiam em articular e racionalizar as ações da União em saneamento, revitalizar os prestadores públicos, retomar os investimentos e estabelecer uma política estável de alocação de recursos, além de instituir a política nacional de saneamento ambiental e a regulamentação do setor.

Naquele contexto, a estratégia adotada pela SNSA foi a de mobilizar e coordenar um processo de racionalização das ações e programas de saneamento que envolveu a identificação das vocações institucionais dos diversos ministérios, a redefinição das suas competências setoriais, e uma proposta de modelo de gestão de programas multissetoriais<sup>29</sup> envolvendo órgãos afins.

O processo de racionalização de programas e ações buscou a agregação e o enxugamento dos mesmos, antes dispersos e sua redistribuição entre os órgãos vocacionados para determinadas ações, congregando nesse processo além do Ministério das Cidades os demais ministérios e órgãos com ações em saneamento a exemplo do Ministério da Saúde, a Funasa, o Ministério da Integração, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Desenvolvimento Social, o Ministério do Turismo, o Ministério da Defesa e os órgãos federais que atuam no campo do financiamento do setor como a CAIXA e o BNDES.

Inicia-se o período que estamos denominando “**gestão por programas**”<sup>30</sup> que, apesar de o setor ainda não contar com uma política nacional ou minimamente uma lei nacional, como veio ocorrer no início de 2007, a SNSA buscou reestruturar os programas existentes e os novos sob um mesmo arcabouço de normas, critérios e medidas<sup>31</sup> que conformavam uma espécie de embrião da política que se desenhava para o setor.

Concomitantemente, foi desencadeada a estratégia institucional estruturante da política, no sentido de dotá-la de um ordenamento legal consistente, que resolvesse de forma satisfatória não só as regras de convivência entre os titulares, reguladores, prestadores e usuários dos serviços públicos de saneamento - o que interfere diretamente nas relações entre os entes federados - mas, também aspectos específicos da gestão a exemplo da estrutura tarifária, das condições da delegação dos serviços, dos mecanismos para o exercício do controle social, entre outros.

Estabelecidas as premissas do Projeto de Lei pela Conferência Nacional das Cidades, o Presidente Lula constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, por meio da Portaria nº 333, de 0/10/2003, com o objetivo de elaborar proposta de lei para a regulamentação dos serviços públicos de saneamento básico.

---

<sup>29</sup> Os Programas Multissetoriais incluídos no PPA 2004-2007 foram : Saneamento Rural; Resíduos Sólidos Urbanos; Manejo das águas pluviais; Saneamento Ambiental Urbano; Conviver (Ministério da Integração Nacional destinado ao semi-árido) e outros (Pró-municípios, Pró-Água Infra, Gestão do Desenvolvimento Urbano e Assentamentos Precários).

<sup>30</sup> No segundo aspecto sobre investimentos e qualificação do gasto público, aprofundaremos a análise sobre esse período.

<sup>31</sup> Essas medidas de criação e de redirecionamento de programas estão detalhadas no item que trata da qualificação do gasto público.

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi composto por representantes do Ministério das Cidades, que o coordenou; da Casa Civil; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Turismo; da Integração Nacional e, também, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Fundação Nacional de Saúde.

Após dez meses de trabalho, em que foram recebidas diversas sugestões e propostas das entidades do setor e de outros órgãos do governo federal, foi elaborada a proposta preliminar para a política nacional de saneamento básico, datada de 08/06/2004, sob a forma de Anteprojeto de Lei (APL), então submetido à consulta pública, no período de 23 de julho a 5 de setembro de 2004.

Em 1º de setembro de 2004, o pleno do Conselho Nacional de Saúde, considerando, entre outros aspectos, o processo de ampla discussão deste APL, emitiu a Resolução nº. 341, na qual resolve apoiá-lo aprovando as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a política nacional de saneamento ambiental, e seu envio ao Congresso Nacional para apreciação e trâmites pertinentes.

Também o ConCidades, mesmo sem que o APL estivesse em sua redação final, apreciou as modificações produzidas e, por meio da Resolução nº. 23, aprovada na sessão de 9 de dezembro de 2004, recomendou “o encaminhamento ao Congresso Nacional, para sua discussão e aprovação em tempo compatível com o término da atual legislatura”. Mais uma vez, os representantes da sociedade civil integrantes do Conselho apoiaram o Anteprojeto de Lei (APL), assim como ocorrera por meio da Resolução. nº 5, de 16 de junho de 2004, que aprovara a proposta preliminar, ainda também sob o formato APL. Para se analisar as propostas recolhidas durante o processo de consulta pública e sistematizá-las para os seminários, o GTI teve sua composição ampliada, passando também a contar com representantes do Ministério da Justiça e da então recém-criada Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Esse novo colegiado concluiu os seus trabalhos em 07/12/2004, com apresentação de proposta que incorporava as contribuições recolhidas durante a consulta pública.

Após esta fase, o anteprojeto avança para a forma de projeto de lei, sob a designação PL 5296/2005. Inicia-se uma outra etapa de discussão sobre o projeto de lei, agora sob a forma de seminários. Foram realizados dez seminários regionais<sup>32</sup> e um seminário nacional, além de consultas presenciais com algumas entidades do setor. Dos seminários participaram 2.182 pessoas e durante o processo de consulta pública foram recolhidas 232 sugestões, desde as mais simples, até avultados estudos.

Além dos seminários, também foram realizados trabalhos de revisão jurídica, empreendidos pelos juristas Dalmo de Abreu Dallari, Floriano de Azevedo Marques Neto, Benedicto Neto e Marçal Justen Filho.

Depois de submetido a amplo processo de consulta<sup>33</sup>, o PL 5296/2005 foi aprovado pelos plenos do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do ConCidades, mediante Resolução nº 8/2006 que recomendava a suspensão da tramitação de todos os demais projetos de lei (PLs) que tratam da política nacional do saneamento básico até que fosse concluído o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) no Supremo Tribunal Federal (STF). As ADI's que tratavam da titularidade do saneamento nos casos de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos até a presente data se encontram sob julgamento no STF.

---

<sup>32</sup> Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Goiânia, Belém, Manaus, S. Paulo, Curitiba e Belo Horizonte.

<sup>33</sup> Foram realizados dez seminários regionais e um nacional, além de consultas presenciais com entidades do setor e consulta pública via internet.

Em 20/05/2005, o Presidente Lula encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 298 que solicita, enfim, a retirada do PL 4147/2001. Cabe esclarecer que durante a VI Marcha dos Prefeitos<sup>34</sup> em Brasília, ocorrida em 2003, o Governo Lula se compromete com o arquivamento definitivo da matéria, o que veio de fato acontecer dois anos depois.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o PL 5296/2005 trazia inovações conceituais para o setor: o planejamento integrado como instrumento obrigatório; o respeito à titularidade dos municípios e o reconhecimento da autonomia dos estados em instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos para integrar as funções de interesse comum; o resgate dos direitos dos usuários e cidadãos de exercer o controle social sobre os serviços e participar do processo decisório do setor; a instituição do conceito amplo de saneamento básico sob a perspectiva de um diálogo articulado com as políticas de habitação, planejamento territorial, uso e ocupação do solo, saúde, ambiente e recursos hídricos. Ademais, o PL 5296 trazia como diretriz a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNASA, com o objetivo de assegurar o cumprimento das diretrizes e dos objetivos, em particular os que contribuem para fomentar o setor como vetor de desenvolvimento, de geração de renda, inclusão social e integridade do meio.

Mesmo enfrentando resistências daqueles que eram contra aspectos essenciais da regulação, o PL 5296 serviu de referência para a construção do consenso no âmbito do Congresso Nacional que levou na promulgação da Lei nº 11.445/2007. Entretanto, é fundamental analisar o processo de debates e disputas que antecede a aprovação desta lei, envolvendo governo federal, parlamentares da base aliada e da oposição e representantes de praticamente todas as entidades que atuam no setor, além dos movimentos sociais que travam a luta pelo saneamento público e como direito de cidadania.

Encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República à Câmara dos Deputados, em 23/05/2005, o PL 5296 recebeu cerca de 800 emendas. Segundo balanços divulgados pelo governo federal e por algumas entidades do setor, essas emendas eram notadamente oriundas de grupos ligados às empresas estaduais e ao setor privado.

A essencialidade dos serviços públicos de saneamento básico era o princípio orientador do PL 5296/2005. Entre as principais diretrizes do PL, sistematizadas por Britto (2006), destacamos aquelas que relacionam o serviço à noção de direito: I) todos têm direito à vida em ambiente salubre, cuja promoção e preservação é dever do Poder Público e da coletividade; II) é obrigação do Poder Público promover a salubridade ambiental, mediante políticas, ações e o provimento universal e equânime dos serviços públicos necessários; III) é garantido a todos o direito em níveis adequados e crescentes de salubridade ambiental e de exigir dos responsáveis medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias ou reparadoras em face de atividades prejudiciais ou potencialmente prejudiciais à salubridade ambiental.

De acordo com a Exposição de Motivos - E.M. nº 07/2005 MCIDADES – de 16 de maio de 2005, assinada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Olívio Dutra, ao encaminhar o PL para o Presidente da República, o saneamento é visto como direito subjetivo público. O referido documento ressalta que, reconhecidas as premissas definidas no PL acerca do papel que cabe a uma lei de saneamento básico editada pela União, o projeto de lei inova ao entender o saneamento básico como um direito subjetivo público, ou seja, “como um direito cujos titulares não são apenas os seus atuais usuários, mas todos os cidadãos, inclusive os que não têm acesso aos serviços” (item 4.4).

Estariam sujeitos a essas diretrizes os agentes públicos ou privados que desenvolvessem ações que interessassem aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo

---

<sup>34</sup> Trecho do discurso do presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM: “O Projeto (o PL 4147/2001) instituiu uma Política Nacional de Água e Esgoto e não de saneamento. Outro ponto que pode beneficiar os municípios foi a entrega do Projeto de Lei 5296/2005 na Câmara dos Deputados que define o marco regulatório para o setor”.

de águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, pois o PL assumia uma concepção ampla de saneamento. Mesmo sendo considerado municipalista, o PL reafirmava que a questão das competências entre os entes federativos era matéria da Constituição Federal, e não de uma lei ordinária — por mais importante que fosse esta lei. Considerava, portanto, que se a questão da competência sobre os serviços de saneamento ainda fosse considerada polêmica, caberia ao Supremo Tribunal Federal (STF) interpretar a Constituição e resolver qualquer dúvida; posição que foi consolidada na Lei nº 11.445/2007.

Nos termos da E.M. nº 07/2005 MCIDADES, quanto à titularidade (item 4.1): "premissa fundamental do Projeto de Lei é a de que ele não cuida da questão de qual é o ente federativo titular da competência para prover os serviços de saneamento básico. Isso se deve ao fato de que, num país federal, é a Constituição Federal e não a legislação que lhe é subalterna quem tem o papel de distribuir as competências entre os diversos entes federativos".

Complementa ainda sobre essa matéria que a posição adotada no PL, que sempre se refere a "titular" e não ao "estado" ou ao "município", permitiria que a estrutura regulatória proposta se mantivesse, independentemente do entendimento que o Judiciário vier a tomar a respeito da titularidade da competência para prover os serviços de saneamento básico.

Sobre a matéria acerca das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento (item 4.2), o PL afirma que a Constituição Federal previu mecanismos de coordenação federativa de base territorial, os quais devem ser instituídos por meio de lei complementar. Nesses casos, a competência para editar a lei complementar é estadual, o que significa que o formato e significado destes institutos podem se modificar em razão das realidades políticas, sociais e institucionais de cada Estado-membro. Ademais, ao reconhecer o amplo papel que esses instrumentos de cooperação federativa podem vir a ter para o saneamento básico, o PL exige que sejam implantados como previstos na Constituição Federal e que sejam respeitadas as diretrizes para a prestação dos serviços, especialmente as atinentes ao planejamento, à regulação e à defesa dos direitos dos usuários (arts. 15, § 5º; e 18, § 1º). Persistindo um quadro de conflitos entre municípios e estados, "por se entender que determinada região metropolitana ou figura assemelhada tenha sido instituída em prejuízo à autonomia a outros direitos de algum dos entes federativos", é questão a se resolver caso a caso, por iniciativa dos próprios interessados. No caso de não haver esse quadro de conflitos, "as normas que visam a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em outras figuras de coordenação federativa territorial devem ser integralmente obedecidas, o que foi levado em consideração nas propostas do Projeto de Lei ora encaminhado" (item 4.2 da E.M. nº 07/2005 MCIDADES).

Mesmo considerando que na sua concepção o PL defende o saneamento como serviço público, o que reflete a posição política da equipe que dirigia a Secretaria de Saneamento do Ministério das Cidades à época, o PL reconhece a liberdade dos municípios para escolher diferentes formas de prestação de serviço: direta centralizada; direta descentralizada (autarquia ou empresa do titular); gestão associada entre os entes federados; indireta com empresas públicas; indireta com empresas privadas. Para tanto, exigia lei autorizativa que defina os termos para a delegação dos serviços sob qualquer modalidade precedida de audiência e consulta pública, além da necessidade de planejamento, e prevê o enquadramento, como improbidade administrativa, do gestor que delegar os serviços sem cumprimento da lei.

O conceito de gestão dos serviços que atualmente embasa a organização dos serviços de saneamento básico tem origem no PL 5296. Este projeto de lei adotou o conceito de gestão dos serviços entendido como um "gênero em que estão presentes as seguintes espécies: planejamento, regulação, fiscalização e prestação", as quais, por seu turno, também foram uma a uma conceituadas (item 4.6 da E.M. nº 07/2005 MCIDADES).

Apesar de não incluir nesse conceito a atividade do controle social, como faz o Decreto Regulamentador nº 6.017/2005 e a Lei nº 11.445/2007, o PL 5296 além de reconhecer os colegiados como membros integrantes do Sisnasa atribuía-lhes caráter de instituição obrigatória para todos os entes federados que viessem a aderir à política nacional de saneamento básico (arts. 38, V, e 44 a 48).

O PL definia critérios para a regulação, seguindo o princípio básico constitucional de que quem concede tem o poder de regular (Art. 175 da CF), ressaltando que a prestação de serviço, sob qualquer modalidade, deve ser objeto de regulação e de fiscalização permanente por órgão ou entidade com autonomia administrativa, técnica e financeira, que integre a administração direta ou indireta do titular dos serviços ou por consórcio público. Nessa matéria, o PL também previa que as atividades de regulação poderão ser realizadas por meio de cooperação federativa, especialmente por consórcio público (art. 17, § 2º), bem como que poderá ser delegado, por meio de convênio de cooperação, o exercício de atividades de fiscalização (arts. 2º, XIII, e 17, § 4º).

No que concerne à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico, esta deveria ser assegurada mediante os recursos obtidos com a cobrança de tarifas ou de taxas, de modo a garantir: I) a recuperação dos custos e gastos incorridos na prestação dos serviços, em regime de eficiência e eficácia; II) a possibilidade de gerar os recursos necessários para realização dos investimentos diretos ou indiretos objetivando a universalização dos serviços; III) mecanismos que permitam o acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços, mediante adoção de taxas ou tarifas subsidiadas ou de subsídios diretos para os usuários que, comprovadamente, não tenham condições econômicas de pagar integralmente os seus custos.

No sentido de garantir a universalização do acesso aos serviços a PNSA/SISNASA obrigava cada ente da Federação, que aderisse ao sistema, a instituir, em seu respectivo âmbito, um fundo de universalização do saneamento ambiental, como instrumento obrigatório para a gestão. Este deveria ser composto de: I) recursos provenientes de dotações orçamentárias, de subvenções e doações, de contribuições legais ou espontâneas, públicas ou privadas, destinadas à universalização dos serviços; II) subsídios cruzados externos; III) como fonte rotativa complementar, de recursos destinados às operações de crédito para financiamento de ações ou atividades integrantes da gestão ou prestação de serviços de saneamento básico.

Analisando em particular esses aspectos do projeto de lei, avaliamos que a Associação Nacional das Empresas Estaduais de Saneamento (**Aesbe**) e o **Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento** demonstraram maior capacidade para mobilizar uma estrutura de vetos ao PL 5296/2005. Compunham também este bloco: a **Abcon** - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto, fundada em 1996, que congrega as concessionárias privadas prestadoras de serviços públicos de água e esgoto, além de outras empresas de grande expansão nos setores da construção civil e infra-estrutura; a **direção nacional da Abes** - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, uma organização não governamental, fundada em 1966, que reúne 13 mil associados de vários segmentos (professores, estudantes, profissionais de nível superior, técnicos de nível médio, construtoras, fabricantes de materiais e equipamentos, companhias estaduais de saneamento, serviços municipais de saneamento e entidades privadas ligadas ao saneamento e ao meio ambiente); a **Asfamas**, fundada em 1974, associação que reúne as indústrias de materiais e equipamentos para hidráulica e saneamento, edificações e obras de infra-estrutura, sendo o saneamento um dos grupos setoriais da entidade; a **Abdib**, Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, fundada em 1955, entidade privada sem fins lucrativos que atualmente possui cerca de 160 grupos empresariais das áreas de engenharia elétrica, gás e derivados, transporte, construção, saneamento ambiental, entre outras que atuam na área de infra-estrutura, empresas que associadas representaram, no ano de 2006, um faturamento da ordem de 15% do PIB nacional.

A partir de então, foi desencadeado um processo de pressão pela modificação do PL 5296/2005, mas por outro lado o governo federal, em uma situação particular de homologia de interesses com a FNSA, e

também com entidades representativas dos serviços municipais e de prefeitos, fazia a defesa intransigente do PL 5296 na sua forma original. Um documento contendo mais de 10.000 assinaturas foi entregue pela FNSA ao então Presidente da Câmara, deputado Aldo Rebelo, reivindicando a aprovação do PL 5296/2005.

Após várias reuniões, tomou-se conhecimento de que outro projeto de lei sobre saneamento tramitava no Senado Federal, sob o número PLS 155/05. Este projeto limitava o saneamento básico aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e a titularidade passava ao nível dos estados quando as atividades, infraestruturas e instalações operacionais ultrapassassem o território de um município. Também não previa órgãos de participação e de controle social e não regulamentava os direitos dos usuários. O PLS 155/05 foi aprovado por unanimidade em duas comissões e encontrava-se na Comissão de Infraestrutura do Senado em fase terminativa, para votação.

Em face da movimentação da FNSA, que acompanhou de perto o rito legislativo sobre essa matéria, e por iniciativa do relator - o senador César Borges (PFL-BA) - foi criada a Comissão Mista (Câmara e Senado), em 18/07/2006, para analisar e, na medida do possível, efetuar a fusão dos dois projetos, em clara tentativa de concertação. No entanto, o relator trabalhou um texto de consolidação tendo como base o PLS 155/05.

Diante do risco de se ver aprovado um projeto de lei muito próximo ao PLS 155, a FNSA intensificou o controle social sobre o trabalho da Comissão Mista. Segundo avaliação da própria FNSA, em documento divulgado em 31/08/2006, *“após muita luta e com concessões de parte-a-parte, o acordo foi alcançado, o Substitutivo do Relator foi aprovado na Comissão Mista, e passou a ser o PLS 219/06”*. Em seguida, foi também aprovado no Senado e em ambas as situações de forma unânime.

Em 18/07/2006, o PLS 219/06 foi remetido à Câmara dos Deputados, onde recebeu um novo número de identificação - PL 7.361/2006. A mesa diretora encaminhou-o em 07/08/2006 para ser submetido ao plenário em regime especial de tramitação. Aprovado sem emendas em 12/12/2006, o PL 7.361/2006 seguiu para sanção do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva que o sancionou como a Lei nº 11.445, em 5 de janeiro de 2007 (conhecida como LNSB).

Durante a mesma sessão de assinatura da Lei nº 11.445/2007, o Presidente Lula anunciou os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para o saneamento, que destina recursos da ordem de R\$ 40 bilhões para o setor no quadriênio 2007-2010. A grande novidade trazida pela Lei nº 11.445/2007 é a obrigatoriedade do poder público prestar serviços de saneamento básico que sejam necessariamente planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social.

No entanto, o processo de decisão sobre onde e como os recursos iniciais do PAC I não guarda a devida aderência com o que preconiza a LNSB. A alocação dos recursos foi decidida pela União em diálogo com governadores estaduais, sem a participação dos conselhos nacionais e da maioria dos municípios. As obras seguem o modelo anterior de intervenção no território, operando por meio de grandes empreiteiras, sem inovação tecnológica, sem vinculação com a gestão dos serviços e sem contar com qualquer mecanismo de controle social para acompanhamento e avaliação. Além disso, no processo de negociação do PAC o governo federal acabou cortando recursos de programas que os técnicos da SNSA consideram importantes. Um deles era o de apoio à gestão e revitalização de companhias estaduais e serviços municipais. Ele atendia os anseios da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) para fortalecer os prestadores dos serviços de forma a ajustá-los ao novo ritmo de investimentos proporcionado pelo PAC, e ao cumprimento dos princípios da Lei nº 11.445/2007.

Antes de analisarmos este aparente paradoxo, resgatamos o segundo aspecto apontado anteriormente que relaciona a retomada dos investimentos e a qualificação do gasto público, no período 2003-2006.

O tema **investimentos** compõe um volume específico do estudo do Panorama do Saneamento Básico no Brasil. Contudo, cabe nesta análise político-institucional reforçar o nexo deste tema com o perfil do déficit de saneamento, e com a qualidade do gasto público realizado no setor.

O perfil do déficit é de amplo conhecimento público, pelo menos naquilo que retrata quantos e quem não tem acesso aos serviços. O déficit de cobertura atinge principalmente os mais pobres, na cidade e no campo: moradores de periferias, favelas, palafitas e bairros populares, particularmente das grandes metrópoles e os municípios menores e mais deficitários, além da área rural, esquecida inclusive na maioria dos estudos e pesquisas realizados sobre o setor.

O conceito de déficit trabalhado no estudo do Panorama é mais amplo. Agrega aos números de cobertura, informações sobre a qualidade dos serviços prestados à população. Estamos também nos referindo a uma determinada qualidade que se diferencia no território segundo classes sociais, resultando em diferentes e desiguais padrões de serviços. Muitos daqueles moradores que estão contados no universo dos “com acesso aos serviços” integram o déficit qualitativo, porque a estes é oferecido um serviço com inúmeros problemas e deficiências: irregularidade no abastecimento, qualidade da água fora dos padrões de potabilidade, frequência do serviço em desconformidade com os parâmetros de salubridade ambiental e necessidades sanitárias, chegando inclusive à interrupção do serviço, sob alegação de inadimplência, sem que se verifique a compatibilidade entre a tarifa cobrada e a capacidade de pagamento dos usuários.

De acordo com o Volume 3, o perfil do déficit<sup>35</sup> em saneamento pode ser delineado pelas seguintes considerações:

- a região Nordeste apresenta os menores índices de cobertura de serviços de saneamento básico e maior precariedade na existência de instalações hidrossanitárias;
- existe uma desigualdade na oferta dos serviços e infraestruturas de saneamento básico entre as diferentes faixas de renda: quanto menor a renda, maior o déficit;
- os dados de saúde podem elucidar alguns aspectos de saneamento básico intervenientes na qualidade de vida da população; porém, quanto maior a sua particularização melhor será a avaliação de riscos.

Como resultado da falta de regulamentação do setor e por conta da política deliberada de asfixia financeira imposta aos prestadores públicos, em particular aos municípios, no final do Governo Fernando Henrique e início do Governo Lula o quadro institucional e financeiro do setor de saneamento era de extrema gravidade.

Sob uma breve perspectiva histórica, podemos afirmar que as fontes de financiamento do saneamento no Brasil variaram de acordo com o papel que esses serviços cumpriam no cômputo geral do desenvolvimento do País. Antes dos anos 1970, os investimentos do Ministério da Saúde eram focados em ações preventivas. Com o Planasa, o saneamento adquire caráter empresarial e, na qualidade de infra-estrutura básica para o processo de industrialização e urbanização, passa a contar com recursos advindos da cobrança de tarifas e recursos do FGTS geridos pelo BNH<sup>36</sup>. Com a extinção do BNH, em 1986, suas funções foram pulverizadas entre diferentes órgãos. A Caixa Econômica Federal (CEF), assume a gestão do FGTS. Por outro lado, o Estado volta a assumir o investimento em ações de saneamento por meio do orçamento geral da União (OGU) e dos orçamentos dos estados (OGEs). No entanto, essas fontes orçamentárias se mostraram muito frágeis para fazer frente ao perfil do déficit do setor porque sempre estiveram atreladas aos interesses de emendas parlamentares, que, individuais ou de bancada, visam, via de regra, a solução de problemas pontuais ou localizados.

No início do primeiro mandato do Presidente Lula a retomada dos investimentos no setor, com oportunidades de financiamento para os agentes públicos, foi assumida como uma prioridade. Todavia,

<sup>35</sup> Para aprofundamento, ver conceito de déficit em saneamento, desenvolvido pela equipe da UFBA, responsável pelo estudo do déficit no âmbito geral do Panorama.

<sup>36</sup> O decreto Lei nº 949/1969 autorizava o BNH a aplicar no mínimo 40% do FGTS em saneamento e infra-estrutura.

Britto (2006) traz elementos que demonstram o quanto a política de saneamento, particularmente no campo do financiamento e inclusive no período do Governo Lula, esteve condicionada às decisões relativas à política macro-econômica. Como exemplo lembra que somente no final de 2003, por meio da Resolução nº 3.153 do Banco Central, de 11 de dezembro, o governo desbloqueia os recursos do FGTS, alterando a Resolução nº 2.827 de 30 de março de 2001. Ficava autorizada a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental, sob limites específicos estabelecidos para financiamentos de projetos vinculados à licitações internacionais; operações de estados e municípios que fizeram refinanciamentos no programa de ajuste fiscal de 1997 e 2001, respectivamente; e operações constantes do Sistema de Registro de Operações com o Setor Público — CADIP. Tais ações se destinavam ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, desenvolvimento institucional e resíduos sólidos. Posteriormente outra Resolução do BACEN incluiu operações específicas de ações para drenagem urbana e ações integradas de saneamento ambiental (COSTA, 2004 apud BRITTO, 2006, p. 32).

Mesmo com essa liberação de recursos ainda permaneciam, entre 2003 e 2006, entraves que deveriam ser resolvidos para que o setor de saneamento tivesse recursos de financiamento permanentes, dentre os quais Britto (2006) destaca: o volume de recursos acessíveis ainda era bastante reduzido; estados e municípios, em muitos casos, estavam com margens baixas de endividamento, para contrair financiamentos; as autarquias, mesmo que podendo contrair financiamentos, estavam impedidas, porque tinham a sua contabilidade “atrelada” à dos municípios e estados, aos quais estavam vinculadas; a contabilidade brasileira considerava o investimento em saneamento como gasto público e, portanto, o uso do FGTS e do BNDES para investimento fazia aumentar as despesas correntes e, em consequência, comprometia o superávit primário; as autarquias municipais, assim como boa parte das empresas estaduais, em menor escala, também tinham dificuldades de contrair financiamentos e pagar as contrapartidas e os próprios financiamentos, com receitas tarifárias.

De toda forma, durante o Governo Lula, assistimos, a partir de 2003, uma retomada dos investimentos no setor de saneamento que pode ser verificada na relação com o PIB brasileiro, como pode ser constatado no Volume 5 que trata da análise dos investimentos.

Entretanto, como visto anteriormente, entre os condicionantes sistêmicos que influenciam a política e a gestão dos serviços de saneamento, a política macroeconômica sempre se fez presente por meio das restrições impostas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em 2005, em razão disto, só foram contratados R\$ 53,8 milhões. Em 2006, com a troca da equipe econômica, pode-se dizer composta e dirigida por um perfil mais próximo do campo desenvolvimentista, os investimentos voltam a crescer.

No entanto, esse quadro de retomada dos investimentos não pode ser avaliado apenas como uma iniciativa governamental. O FNRU e a FNSA, em aliança com os dirigentes da SNSA, particularmente no período (2003-2006) e ocupando o espaço institucional conquistado no ConCidades, foram atores centrais nesse processo de retomada dos investimentos. As resoluções apresentadas por esses atores sociais e aprovadas no ConCidades atuaram como ações de pressão política fundamentais para vencer resistências advindas do próprio governo e dessa forma assegurar a liberação de recursos para o setor pelo Ministério da Fazenda. Nesse embate, inclusive interno, o governo federal adota medidas que, mesmo pontuais e eventuais, visavam desobstruir o acesso dos prestadores públicos aos recursos geridos pela União. São as chamadas excepcionalidades criadas para o descontingenciamento dos recursos financeiros.

Para avaliar os investimentos realizados no setor, além da distinção entre contratações e desembolsos, é preciso também considerar as fontes acionadas para esta retomada. Como se sabe, os recursos do FGTS são fundamentais para a execução de uma política de saneamento com qualidade e coerência, pois em função das peculiaridades do sistema político representativo brasileiro, os recursos do OGU em sua maior parte já saem comprometidos do processo orçamentário legislativo, restando pouca margem para o Executivo alocar os recursos disponíveis com base em critérios técnicos. Dessa

forma, torna-se extremamente difícil executar uma política coerente e integrada apenas com recursos do OGU, dado o grau de comprometimento setorial e regional dos recursos oriundos dessa fonte (OLIVEIRA FILHO, 2005).

Para a dimensão da política pública, formulada e avaliada considerando o saneamento como direito de cidadania, interessa não apenas a retomada dos investimentos no setor, mas também a qualificação do gasto público realizado com vistas a integrar e racionalizar as ações de saneamento na direção do atendimento das metas de universalização e da qualidade dos serviços prestados à população.

Podemos afirmar que uma das iniciativas mais inovadoras e que pode(ria) representar uma mudança mais significativa para a trajetória do setor, foi iniciada justamente no período que denominamos “gestão por programas”. Em 2003, o governo federal identificou a necessidade de desenvolver uma política de qualificação do gasto público em saneamento. Esta iniciativa contemplou um conjunto de mecanismos de incentivo a uma melhor articulação entre os próprios órgãos federais na gestão dos diversos programas geridos pela União, na adoção de mudanças das regras para o acesso aos recursos e nas formas de contratação.

Entre as principais medidas voltadas para a **qualificação do gasto público** destacamos a adoção de processo de seleção pública de propostas<sup>37</sup> e o atendimento a requisitos técnicos e institucionais como condição aos proponentes para o acesso aos recursos geridos pela União, tais como:

- divulgação prévia dos critérios de seleção no âmbito de cada programa e transparência na aplicação do regulamento (instruções normativas);
- adoção de critérios técnicos para escolha dos projetos a serem financiados;
- focalização do gasto em áreas mais adensadas e com maiores possibilidades de exploração de economias de escala e de escopo dos serviços;
- existência de um grau mínimo de institucionalização nas relações estabelecidas entre titulares e prestadores dos serviços;
- regularização da delegação da prestação do serviços entre titulares e prestadores;
- exigência de uma política tarifária clara e transparente;
- retomada de obras paralisadas como condição para que o proponente possa ter acesso a novos recursos federais;
- obediência a requisitos de padrões mínimos de eficiência na prestação dos serviços;
- formalização de Acordos de Melhoria de Desempenho (AMD) com os prestadores dos serviços, pactuando metas operacionais e de eficiência quantitativa e qualitativa a serem perseguidas.

Nesse período, as medidas tomadas pela SNSA/MCidades visando atribuir ao setor algum grau de racionalização das ações foram fundamentais para dar início à organização institucional do governo federal nessa área. Se no início do Governo Lula, portanto, antes da influência do Ministério das Cidades, existiam nove órgãos fomentando ações de saneamento de forma desarticulada, o quadro atual não se diferencia muito. Entre 2004 e 2009, sete ministérios conduziram uma média anual de 179 ações, distribuídas em 32 programas. .

Este quadro, apesar dos esforços do MCidades para minimamente racionalizar os programas sob sua condução, ainda retrata forte pulverização de ações e recursos para saneamento no âmbito dos ministérios e órgãos federais.

---

<sup>37</sup> Anualmente é divulgado via internet um “Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades” que pode ser acessado diretamente no link [www.cidades.gov.br/sistematica](http://www.cidades.gov.br/sistematica).

A Lei nº10.683, de 28 de maio de 2003, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O art.27 relaciona os assuntos que constituem áreas de competência do Ministério das Cidades (inciso III). Da leitura que Pinheiro (2008) faz desta lei, no processo de contratação e de gestão das intervenções inscritas nos programas e ações sob a condução do Ministério das Cidades, cabe a este ministério realizar a gestão, a coordenação geral, o gerenciamento, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados dos programas e ações empreendidos. Ainda segundo Pinheiro (2008), é também atribuição do MCidades estabelecer as normas operacionais com o objetivo de disciplinar o processo de contratação e execução das operações inscritas em seus programas e ações.

A execução propriamente dita dos programas e ações cabe à CAIXA, que tem suas atribuições regulamentadas em contrato de prestação de serviços e por meio de portarias. Entre suas principais atribuições encontram-se: a) analisar a documentação apresentada pelos proponentes; b) celebrar contratos de repasse e Termos de Compromisso em nome da União; c) zelar para que os requisitos para contratação das iniciativas estabelecidos pelo gestor sejam fiéis e integralmente observados; d) acompanhar e atestar a execução físico-financeira dos objetos contratuais; entre outras.

As medidas tomadas visando a **racionalização das ações** em saneamento, apesar de não abarcar a atuação de todos os ministérios e órgãos, como se espera de uma secretaria nacional criada com a função de coordenar e articular a atuação do governo federal no setor, como é o caso da SNSA, minimamente serviram para redirecionar os programas que estavam sob sua condução e criar outros mais aderentes à missão que lhe foi imputada.

Nesse processo de criação e redirecionamento de programas, destacamos principalmente a instituição do “Programa Saneamento para Todos”. Este programa foi proposto pelo Ministério das Cidades e instituído pela Resolução nº 476 de 31.05.2005 do CCFGTS e regulamentado pela Instrução Normativa nº 23/2005/MCidades. O Saneamento para Todos opera com recursos onerosos, principalmente do FGTS, financiando ações de saneamento básico para proponentes públicos e privados. Este programa surgiu em substituição e em decorrência da fusão dos seguintes programas: Pró-Saneamento, Pró-Sanear, Pró-Comunidade e o Financiamento de Concessionárias Privadas/ Saneamento (FCP/SAN). As principais vantagens do Saneamento para Todos em relação aos programas anteriores podem ser resumidas nos seguintes aspectos:

- ampliou prazos de amortização relevantes de 15 anos para 20 anos, reduzindo as prestações e, portanto, facilitando a comprovação de capacidade de pagamento pelo mutuário;
- uniformizou a contrapartida mínima para 10%, facilitando a viabilização de empreendimentos de manejo de águas pluviais e de manejo de resíduos sólidos;
- consolidou duas novas modalidades: preservação e recuperação de mananciais e manejo de resíduos da construção civil (RCC);
- implantou o sistema de incentivo à eficiência, onde empreendimentos que tragam benefícios significativos e os mantenham durante o prazo de amortização são premiados com taxas de juros menores do que as anteriormente vigentes;
- normatizou, por meio de resolução do CMN, o Acordo de Melhoria de Desempenho — AMD como requisito para a contratação de operações de crédito, formalizado por meio de termo de compromisso entre o Ministério das Cidades, o prestador de serviços e o agente financeiro.

O PAT-PROSANEAR pode ser visto como um programa que redefiniu a relação da União com estados e municípios. Concebido com o objetivo de recuperar áreas degradadas ocupadas por populações de baixa renda, fomenta o envolvimento das prefeituras - que se encarregam da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLIs), dos Projetos de Saneamento Integrado (PSIs) e o desenvolvimento do trabalho social nas comunidades carentes beneficiárias do programa.

Destacamos ainda a criação do Programa Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas, conduzido em parceria com a Funasa. Este programa opera com recursos do OGU para ações em abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, constituindo o leque de programas integrados voltados para áreas urbanas.

Destacamos, por fim, o redirecionamento do **Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)**. Cabe lembrar que a estratégia governamental de privatização do setor de saneamento estava consubstanciada nos princípios do PMSS. Criado em 1993, o Programa foi financiado com recursos do Banco Mundial e direcionava suas ações para a elaboração de estudos e propostas com vistas ao reordenamento institucional do setor e para o desenvolvimento da capacidade operacional e institucional das CESBs. Como afirma Pinheiro (2008, p. 8), à época da criação do Programa,

a estratégia do PMSS para atingir a meta da universalização dos serviços de água e esgoto repousaria sobre o aumento do investimento privado e da eficiência global do setor, mediante a ampliação das concessões ao capital privado, novas regras contratuais e mecanismos concorrenciais de mercado.

Para os propósitos de uma análise político-institucional, avaliamos que é pertinente aprofundar um pouco mais a análise do PMSS, comparativamente aos demais, por se tratar de um programa que, ao longo dos seu 15 anos de existência, atuou como um vetor de fomento e de apoio ao processo de reforma institucional do setor de saneamento no Brasil.

Vinculado ao projeto político dominante de cada período, o Programa sempre foi importante referência da ação governamental para promover mudanças e o desenvolvimento do setor.

O histórico do PMSS revela relativa estabilidade institucional por perpassar cinco administrações na esfera do governo federal (1993-1994; 1995-1998; 1999-2002; 2003-2006; 2007-2010<sup>38</sup>) e, dessa forma, sobreviver ao projeto político de três Presidentes da República (Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso Luiz Inácio Lula da Silva).

Criado em 1993, durante o final da gestão do então Presidente da República Itamar Franco, o denominado PMSS I iniciou-se como um projeto-piloto, vinculado ao Ministério do Planejamento. Em 1994, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente da República e cumpre dois mandatos no governo federal (1995-2002). Na sua primeira gestão, no ano de 1997 o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) transforma o PMSS em um Programa do governo federal, de caráter permanente, constituindo o PMSS II na segunda etapa do programa. Neste novo formato, o PMSS vincula-se à Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do MPO. Na segunda gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PMSS passa a integrar a então criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada à Presidência da República. Desde 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o PMSS está vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do então criado Ministério das Cidades.

Nessa trajetória, o Programa assumiu posições diferenciadas na estrutura organizacional da União e, sobretudo, desempenhou um papel condizente com o projeto político dominante em cada governo.

Por outro lado, ao não se furtar às suas características de programa, que presta apoio técnico às secretarias formuladoras de políticas públicas que atuam diretamente no “núcleo decisório” do Estado, o PMSS ao longo de sua história serviu a distintos “senhores”, em níveis de vinculação diferenciados, que também determinavam graus variados de autonomia para tomada de decisão e de inserção institucional e política no campo mais amplo do saneamento.

---

<sup>38</sup> A segunda etapa do PMSS é decorrente do Acordo de Empréstimo no. 4292, celebrado entre o Governo brasileiro e o BIRD, encerrado em 31/10/2007 e prorrogado por doze meses (até 31/10/2008). A preparação de uma nova fase do PMSS, focalizada na transição do Programa para uma estrutura permanente, deve se dar no ambiente de um novo acordo de empréstimo, a partir de 01/11/2008.

Analisando deste lugar, o Programa sempre atuou no sentido de induzir a reforma institucional do setor de saneamento no Brasil visando sua adequação ao projeto político de governo, no nível macro-econômico e nos marcos do modelo de desenvolvimento que se quis imprimir ao País em cada época. Veremos em seguida como se processou a mudança de enfoque do PMSS e do perfil da agenda de atuação do Programa, comparativamente nas duas gestões do Presidente Fernando Henrique e na primeira gestão do Presidente Lula.

Desde sua criação e, principalmente durante as duas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PMSS foi o carro chefe da ação governamental para:

- transformar a natureza do saneamento, de serviço público a commodity, criando as condições necessárias para viabilizar a entrada da iniciativa privada no saneamento brasileiro;
- deslocar o centro do poder sobre o saneamento no contexto do arranjo federativo brasileiro, alçando os governos estaduais à condição de titular, nos casos de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, posição historicamente ocupada pelos municípios;
- adaptar o setor de saneamento à lógica de mercado internacional e à agenda de grandes corporações estrangeiras, deslocando o foco dos investimentos públicos, antes majoritariamente direcionado aos prestadores públicos e, no âmbito dessa estratégia, às operações de mercado promotoras da entrada do "capital" privado no País;
- modernizar o setor de saneamento, investindo em ações e em incentivos à melhoria da eficiência e ao aumento da capacidade de financiamento da prestação dos serviços.

Com a eleição do Presidente Lula, lastreada em um projeto político de governo e de país originário de outra concepção de Estado, comparativamente às duas gestões anteriores, o PMSS tem o seu vínculo fortalecido com a Secretaria formuladora da política pública setorial, no caso a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades.

Sob a orientação da Diretoria de Desenvolvimento e Cooperação Técnica, a qual é diretamente vinculado, o Programa participou de forma destacada de todo o processo de formulação, negociação e aprovação do novo ordenamento jurídico para o setor.

Indiferentemente dos matizes ideológicos que conferem aos projetos políticos características diferenciadas para o papel do Estado e a maneira com que as políticas públicas são formuladas, também no atual período, se comprova a tese de que o Programa atuou como um dos protagonistas em processos de reforma político-institucional do setor de saneamento.

No governo do Presidente Lula, o saneamento ensaia uma trajetória de inversão da política setorial até então praticada, tendo o PMSS desempenhado papel relevante para:

- resgatar o saneamento como serviço público, empreendendo esforços para descontingenciar os recursos financeiros para o setor e simultaneamente desobstruir as dificuldades de acesso ao crédito impostas aos agentes públicos;
- destravar a evolução da reforma institucional do setor ao retirar a questão da titularidade do texto legal de ordenamento jurídico do saneamento, remetida à instância do Supremo Tribunal Federal (STF), por se tratar de matéria constitucional;
- reconhecer o "status" constitucional do município como ente federativo, criando no novo ordenamento jurídico formas de gestão que qualificam a relação titular-prestador dos serviços e que oportunizam a cooperação entre entes públicos mediante modelos de gestão associada;
- modernizar o setor de saneamento, associando à dimensão econômico-financeira outros atributos igualmente imprescindíveis para a sustentabilidade do setor como o dever do poder público prestar à população serviços planejados, regulados e submetidos ao controle social;

- retomar e elevar o nível de investimentos em saneamento, auferindo resultados expressivos no período 2003-2006, comparativamente ao período 1999-2002, excetuando o ano de 2005, quando as restrições do Conselho Monetário Nacional (CMN) impediram incisivamente o uso dos recursos do FGTS.

Alinhado a um ou a outro projeto político de governo, o PMSS também se consolida como importante referência técnica para o setor. Além disso, o Programa sempre atuou como agente indutor da reflexão sobre o saneamento em nosso País. Os estudos, publicações, seminários e simpósios organizados ou apoiados pelo PMSS promovem indubitavelmente a qualificação do debate ao mobilizar profissionais de várias áreas do conhecimento, buscando conferir ao setor uma visão interdisciplinar do saneamento.

Tanto no contexto da discussão acerca do PLC 199<sup>39</sup>, como na elaboração do PL 5296/2005, proposta original do Governo Lula, que passou por um processo intenso de debate e de pactuação resultando na promulgação da Lei nº 11.445/2007, o PMSS atuou ativamente proporcionando oportunidades de participação de especialistas que enriqueceram a leitura que se faz do setor, sob a ótica jurídica, institucional, ambiental, econômica e social.

Esta contribuição do Programa, que se soma a de outros agentes, tem sido fundamental para construir a ruptura com a lógica segmentada que tradicionalmente pautou a ação governamental e profissional nesta área.

Para melhor ancorar a presente análise, trazemos os principais resultados do Estudo para Avaliação do PMSS e Análise de Cenários<sup>40</sup>, divulgado em abril de 2007. Os resultados do Estudo chancelam a relevância do PMSS para a SNSA e para o saneamento brasileiro. De acordo com a chamada feita no sítio eletrônico do PMSS essa seria a “síntese da avaliação feita por um grupo de painelistas, que participou da pesquisa na segunda etapa do Estudo, e que adotou a técnica Delphi<sup>41</sup> como referência metodológica”. O grupo de painelistas envolveu 72 especialistas<sup>42</sup>, formadores de opinião nos temas tratados na pesquisa e que trazem expressiva representatividade das organizações a que se vinculam, e que por sua vez, representam com grande legitimidade o capital técnico, social e intelectual do saneamento brasileiro.

De acordo com a estratégia de ampliação da consulta qualitativa sobre avaliação dos cenários propostos para reestruturação do PMSS, a técnica Delphi se mostrou bastante adequada. Sabe-se que, esta técnica, em confronto com outras técnicas de previsão, configura-se em uma escolha acertada para estudos que impõem necessidade de uma abordagem interdisciplinar, que não dispõem de dados históricos sobre o objeto em análise e, principalmente, quando se tem a perspectiva de projetar e avaliar mudanças estruturais para determinado setor.

A realização deste Estudo se justificou não apenas pela proximidade do término deste Acordo. A segunda etapa do PMSS foi decorrente do Acordo de Empréstimo nº. 4292/BR, celebrado entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD),

<sup>39</sup> Projeto de Lei aprovado em 1993 pelas duas casas legislativas do Congresso Nacional e vetado integralmente em 05/01/1995 pelo Presidente FHC.

<sup>40</sup> Disponível para transferência de arquivo em : [www.cidades.pmss.gov.br](http://www.cidades.pmss.gov.br)

<sup>41</sup> Como se sabe, a técnica Delphi de Política é um método de planejamento e de apoio à tomada de decisão, adequado à proposição de políticas organizacionais, onde se pretende estimular idéias e projetar tendências predominantes em um ambiente de futura transformação.

<sup>42</sup> O Estudo mobilizou um Grupo de Painelistas com a seguinte composição: Universidades; Entidades específicas do setor saneamento; Movimentos sociais com atuação no campo das políticas públicas de saneamento; Organismos internacionais; Ministérios e órgãos do Governo federal com atuação em saneamento; Legislativo federal; Conselhos nacionais; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades; Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS); Estados e Municípios que estão desenvolvendo ações com o apoio do PMSS (beneficiários do Programa); Parceiros que estão envolvidos em ações do PMSS junto ao setor; Colaboradores individuais com expressiva atuação no setor.

encerrada em 31/10/2007 e prorrogado por mais um ano<sup>43</sup>. Sua pertinência se comprova, sobretudo, nos subsídios gerados para orientar a tomada de decisão da SNSA quanto às medidas necessárias e mais adequadas para garantir a continuidade das ações do PMSS e o cumprimento das atribuições do Programa na implementação da nova agenda do saneamento. Especialmente no apoio aos entes federados para apropriação do novo marco legal-institucional do setor e na aplicação dos investimentos do PAC para a reestruturação dos prestadores públicos dos serviços de saneamento básico.

Os resultados obtidos quanto à consulta sobre a importância do PMSS são inquestionavelmente favoráveis à credibilidade que o Programa construiu junto ao setor. Como se trata de um estudo prospectivo, e desenvolvido por ocasião do encerramento do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, portanto, de avaliação do desempenho do Programa e do seu futuro, o cenário de maior consenso visando à reestruturação do PMSS sinalizou para sua transformação numa estrutura permanente, sob a forma de órgão de governo da administração indireta, vinculado à SNSA, do Ministério das Cidades.

Também fazem parte deste consenso a autoridade conferida à SNSA, como locus legítimo de definição de diretrizes e formulação de políticas públicas e programas para o setor e a pertinência da agenda de trabalho do PMSS, desenvolvida principalmente por ações de assistência técnica, realização de estudos e publicações, estruturação de atividades de capacitação, e de maior explicitação de sua vocação de se consolidar como importante "think-tank" do setor, como um espaço irradiador do pensamento sobre o saneamento.

Ilustramos esses resultados com alguns dados quantitativos do Estudo apurados por meio de aplicação de questionários junto ao grupo de painelistas.

Para mais de 80% dos participantes da pesquisa, os dois principais avanços do saneamento brasileiro entre as opções apresentadas pelo Estudo foram:

- a evolução na construção e aprovação da regulamentação do setor de saneamento;
- a consolidação do Sistema de Informações sobre Saneamento - SNIS.

São avanços decorrentes de ações da SNSA/MCidades, que contam com ativa participação do PMSS, de acordo com a visão dos próprios painelistas também manifestada nos comentários feitos nos campos abertos dos questionários, como pode ser verificado no Relatório Final do Estudo.

Cabe destacar que este bom resultado foi apurado antes mesmo da aprovação pela Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº. 7.361, em 12 de dezembro de 2006, e mais ainda, antes da Lei nº 11.445/2007, entretanto após a promulgação da Lei nº 11.107/2005 sobre os Consórcios Públicos e Gestão Associada dos Serviços Públicos.

O Estudo também propôs avaliar o avanço do setor sob a perspectiva da contribuição do PMSS para esta evolução. Nessa análise pesa o fato do Programa existir há 13 anos (à época de realização do Estudo, em 2006/2007) e ter apresentado significativa estabilidade institucional ao sobreviver a diversos arranjos institucionais do saneamento no governo federal. Os resultados indicam que 100% dos painelistas que responderam a esta questão reconheceram que o PMSS contribuiu decisivamente (67%) ou parcialmente (33%) para os avanços verificados no saneamento brasileiro. Significa dizer que a opção "Não", apresentada no questionário obteve zero (0%) de respostas. Importante destacar que o Estudo partiu da premissa de que outros agentes também desempenham papel decisivo para o avanço do setor (opção "parcialmente").

---

<sup>43</sup> Nesta perspectiva e sob orientação do Ministro das Cidades e do Secretário Nacional da SNSA, a equipe da UGP/PMSS preparou a documentação necessária para solicitação da prorrogação do prazo do Acordo de Empréstimo no. 4292/BR, por um período de 1 ano, contado a partir de 31/10/2007. Desta solicitação houve sinalização positiva do BIRD e da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento.

Para explorar mais profundamente a qualidade da participação do PMSS, o Estudo tomou como quadro de referência o papel do Programa de suporte técnico à SNSA/MCidades. No exercício deste papel, o Estudo colocou para avaliação dos painelistas a agenda de trabalho do PMSS. Para os painelistas, as ações do Programa que mais contribuíram para a evolução do setor são:

- 96% para a consolidação e evolução do SNIS;
- 86% para evolução na construção e aprovação do marco regulatório — do setor;
- 83% para o papel de fomento a um ambiente de discussão sobre a relevância da reforma institucional e criação das condições propícias para as mudanças no setor;
- 80% para as medidas tomadas em gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica em saneamento.

Cabe observar que para todas as demais ações do PMSS, os painelistas atribuíram relevância da ordem de 70%, exceção apenas para a revitalização dos operadores públicos e apoio à instalação e funcionamento das agências reguladoras (estaduais e municipais) que obtiveram índices próximos a 60%.

A cadência reflexiva proposta pelo Estudo leva os painelistas a avaliar se a descontinuidade das ações do PMSS, em função do encerramento do Acordo de Empréstimo em 31/10/2007, inferia risco de retrocesso aos avanços verificados no setor de saneamento. Para quase a totalidade dos participantes da pesquisa (95%) este risco existe; sendo: de forma potencial para 82%; e parcialmente para 13%.

Ao qualificar este risco, os painelistas avaliaram que a descontinuidade das ações do PMSS se torna mais crítica em relação à continuidade e evolução do SNIS, ao apoio à reforma institucional, à continuidade e ampliação do programa de capacitação e ao desenvolvimento de estudos e pesquisas. Na questão que avaliou o grau de importância da atuação do PMSS no campo da capacitação, a partir de uma escala de valoração, os resultados indicaram que:

- 85% reconhecem a evolução na gestão do controle e redução de perdas de água e de energia elétrica em saneamento mediante parceria do PMSS com o PROCEL e com o PNCDA, ações mais tarde encampadas e sistematizadas pelo programa Com+Água;
- 79% reconhecem a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA).

Da agenda de trabalho realizada pelo PMSS, em apoio à missão da SNSA/MCidades, a descontinuidade de praticamente todas as ações desenvolvidas pelo Programa representa risco forte ou médio, para 70% dos painelistas. Abaixo deste percentual, exceções apenas para as ações relacionadas à retomada dos investimentos e qualificação do gasto público; de fato mais afetadas às decisões e medidas adotadas exclusivamente pela SNSA.

Sob este aspecto, da relação entre o Programa e Secretaria formuladora, o fio condutor proposto no Estudo para a avaliação de cenários visando à reestruturação do PMSS coloca uma cunha conceitual para inscrever o exercício dessa análise. Esta cunha conceitual se refere à concepção de Estado e o sentido das políticas públicas e se aplica efetivamente aos objetivos desta pesquisa, na medida em que a reestruturação do PMSS deve observar o pressuposto de sua vinculação à SNSA e ao seu ministério supervisor, o MCidades.

Dentro deste contexto mais amplo, o Estudo indagou aos participantes se o término do PMSS poderia comprometer a capacidade da SNSA de exercer sua missão sob a orientação do paradigma que inscreve o saneamento como política pública com apelo social, dimensão urbana e ambiental e promotora de desenvolvimento. Dos painelistas que responderam a esta questão: 79% afirmam que este risco existe, de alguma forma.

O outro grande consenso revelado pelo Estudo confirma a importância do suporte técnico que o Programa presta à SNSA e ao Ministério das Cidades. Neste sentido, referenda:

- a pertinência da agenda de trabalho desenvolvida pelo PMSS, caracterizada principalmente por: I) sua vocação para atuar como uma *think-tank* do setor, destacando-se como espaço privilegiado do pensamento sobre o saneamento, apoiando a Secretaria na formulação e avaliação das políticas e programas por intermédio da realização de estudos, pesquisas, produção e difusão de informação; II) apoio aos agentes do setor (gestores, reguladores, operadores, usuários) mediante ações de assistência técnica visando à melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços de saneamento; III) fomento à capacitação, que tem se revelado um instrumento estratégico para a evolução geral do setor e qualificação dos agentes que nele atuam ; eo reconhecimento da importância do PMSS para o saneamento brasileiro e para o cumprimento da missão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades.

Contudo, o cenário que se revelou consensual para o grupo de painelistas que previa a transição do PMSS para uma estrutura permanente da administração indireta vinculada à SNSA/MCidades, não foi a decisão tomada pelo atual governo, na segunda gestão do Presidente Lula.

A inscrição do Programa na agenda político-institucional da SNSA/MCidades, após o encerramento do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, em outubro de 2008, passa a nível de gerências internas desta Secretaria.

Segundo informações apuradas junto à SNSA, as principais ações desenvolvidas pelo PMSS terão continuidade no âmbito de um novo programa que se encontra em fase de preparação e que será executado por meio de outro Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial. Trata-se do Interaguas – Programa de Desenvolvimento do Setor Águas.

Observa-se nesta iniciativa um aspecto inovador que busca desde a concepção de um programa, a articulação com outros ministérios que dedicam atuação ao setor águas: o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente, agregando também a Agência Nacional de Águas. Se, por um lado, pode-se esperar que o planejamento e a gestão no campo das águas<sup>44</sup> passe então a contar com a ação conjunta e integrada de agentes importantes do governo federal; por outro, alerta-se para o risco de se perder, nesse novo arranjo intersetorial, a integração do saneamento com a dimensão da política urbana.

### 2.3.2 Leituras sobre a natureza dos serviços de saneamento básico

Para retomar o terceiro aspecto apontado na reflexão sobre como o quadro mais geral de organização do governo brasileiro para a gestão das cidades incide sobre o setor, agora mais especificamente sobre a gestão dos serviços de saneamento básico, buscamos na Lei nº 11.445/2007 as principais referências que redefinem o papel do titular dos serviços e a relação que estabelece com os demais agentes envolvidos (regulador, prestador e usuário).

Se os dois primeiros aspectos tratados anteriormente remetem mais diretamente à política (o processo de elaboração e de aprovação da lei e o papel da União na retomada dos investimentos e na qualificação do gasto público), portanto, mais relacionados às dimensões da “politics” (processo político) e da “polity” (estrutura institucional, jurídica e administrativa), aqui pretendemos avaliar o rebatimento disso na dimensão da “policy”, ou seja, na materialização dessa política em serviços públicos.

Para isso, entendemos que é necessário aprofundar a reflexão sobre a natureza do saneamento básico. Buscamos nos argumentos próprios do direito constitucional a definição sobre serviço público

<sup>44</sup> Sob a influência da concepção de origem européia (França e Itália, particularmente) que adota o conceito de *gestão integrada das águas urbanas*.

e o seu contraponto como atividade econômica, e, na teoria do planejamento urbano, a compreensão sobre as várias entradas que o saneamento comporta e as diferentes perspectivas analíticas que gera.

Para construir a abordagem sobre a complexidade do saneamento que lhe confere um caráter dual quanto à sua natureza, nos apoiamos em Marques Neto (2009) e em Alves (1998), dois eminentes juristas que estão mais interessados em explicar a questão do que se posicionar a favor de uma ou outra concepção.

Marques Neto (2009) empreende uma análise da Lei nº 11.445/2007, com ênfase no tema da regulação, e o faz de maneira didática, para quem se interessa em entender os argumentos que constroem a abordagem do saneamento sob três aspectos: I) como atividade econômica; II) como serviço público; e, III) como vetor de políticas públicas.

Alaôr Caffé Alves contextualiza o saneamento na discussão mais ampla sobre o regime jurídico que incide sobre o serviço público. Para este autor,

qualquer interpretação jurídica a respeito da aplicação de normas constitucionais ou legais relativas à prestação de serviços públicos no setor de saneamento básico e a distinção entre estes e as atividades econômicas, não prescinde da consideração dos valores dominantes quanto às políticas públicas e ao papel do Estado na sua implementação (ALVES, 1998, p. 18).

Segundo a doutrina jurídica, o julgamento sobre o caráter público ou privado de uma determinada atividade depende do regime jurídico ao qual esta está subordinada. O serviço é público e não mera atividade econômica porque está sob regime de direito público, isto é, não sujeito a regras de mercado. O regime jurídico de direito público sujeita o serviço ao espaço público e o subtrai do âmbito mercantil. Mas, este não é o único atributo que faz a distinção entre serviço público e atividade econômica.

Alves (1998) nos esclarece que o regime de direito público delinea-se primeiramente no nível constitucional, onde pode-se distinguir os serviços públicos de competência privativa do Estado daqueles de competência não privativa do Estado. Os de competência privativa do Estado (união, estados e municípios) ou são prestados diretamente pelo poder público ou admitem sua prestação pelo setor privado somente em regime de concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da CF. Os de competência não privativa do Estado podem ser realizados sob certas condições pela iniciativa privada, nos termos dos art. 199 e 209 da CF, respectivamente sem a necessidade de concessão ou permissão.

No mesmo tom assertivo, Marques Neto (2009, p. 177) afirma que os serviços de saneamento são serviços públicos. A despeito da controvérsia em torno da titularidade, “é fato que a Constituição reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade”.

No entanto, antes de aprofundarmos o entendimento sobre as formas de prestação dos serviços públicos submetidos ao regime jurídico de direito público e de competência privativa do Estado, queremos explorar outros aspectos que ajudam a compreender a distinção entre serviço público e atividade econômica, e de uma forma particular, no que esta reflexão tange o saneamento.

Marques Neto (2009, p. 177) destaca que cabe ao poder público planejar os serviços de saneamento básico, definindo “a política que quer ver neles imprimida”. Sob a ótica do saneamento como vetor de política pública, este autor atribui centralidade às interfaces deste com diversas outras políticas públicas, o que o faz diferente de outras utilidades públicas, pois as externalidades a ele inerentes tornam a fruição do serviço praticamente compulsória<sup>45</sup>. Ou seja, ao mesmo tempo em que o serviço público de saneamento básico é um direito dos usuários, acaba por ser também uma obrigação,

---

<sup>45</sup> Ao contrário do que é possível de ocorrer com outros serviços públicos (telefonia, energia elétrica, distribuição de gás, transporte coletivo) em que o usuário pode abdicar do seu direito de fruição, organizando sua vida para não precisar de tais utilidades.

pois a opção de um indivíduo ou de um grupo de não utilizar o serviço ou de não dispor do acesso a este num ambiente urbano pode trazer conseqüências graves para toda a coletividade.

Sabe-se que no caso do saneamento básico, não se poder repartir a mesma infraestrutura para o exercício prestacional por mais de um agente simultaneamente. Ou seja, para cada unidade territorial de prestação dos serviços existe apenas um prestador. A duplicação das redes de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, para permitir a atuação de mais de um operador é praticamente inviável econômica e espacialmente, o que impossibilita a atuação de mais de um prestador no mesmo local. Essa é a base do chamado “monopólio natural” que caracteriza este tipo de prestação de serviço (ALVES, 1998, p. 26).

Esta característica intrínseca ao setor de saneamento, de monopólio natural impõe o usuário (individual ou a coletivo) a duas formas de coação: não se pode deixar de conectar ao sistema/serviço em função dos agravos que pode causar à coletividade; pode se conectar apenas a um sistema/serviço operado por um prestador.

Como enfatiza Marques Neto (2009), é neste sentido, particularmente das externalidades do serviço de saneamento para a coletividade, que devem ser lidas várias disposições da LNSB, especialmente o que vem consignado no art. 2º, inciso VI, que exige que a prestação (e, pode-se dizer, por decorrência, a sua organização, planejamento e regulação) deve se dar em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental e de saúde pública.

Alves (1998, p. 20) inscreve as estruturas sociais como um elemento explicativo da distinção entre serviço público e atividade econômica. Para ele, esta distinção não reside na ‘natureza das coisas’; depende apenas

do modo como se consideram as necessidades coletivas a serem satisfeitas em determinadas conjunturas históricas. E esta consideração surge não de um julgamento calculado e neutro, mas precisamente dos conflitos de interesses entre o capital e o trabalho.

Em outras palavras, os serviços públicos podem ter diferentes modos de prestação, atendendo a necessidades coletivas conforme a maneira conjuntural de abordar a realidade social em determinado momento histórico.

Do ponto de vista legal, os serviços de saneamento básico são considerados serviços públicos de competência privativa do Estado. Entretanto, podem ser prestados pela iniciativa privada, desde que outorgados mediante concessão ou permissão. Desta perspectiva, cabe inserir na reflexão o possível conflito entre os objetivos do empreendedor privado – que é o lucro ao menor risco possível – em face dos objetivos sociais a que estão vinculados essencialmente os serviços públicos.

Nesta seara, Marques Neto (2009) afirma que o saneamento básico implica em inegável utilidade dotada de conteúdo econômico. Busca na ampla definição do saneamento no contexto de sociedades predominantemente urbanas e na característica de ser um bem (não no sentido de objeto material, mas de utilidade necessária e escassa) fruível individualmente, os motivos que lhe atribuem valor econômico.

Contudo, faz a ressalva de que não está com isto dizendo que se trata de atividade econômica porque a sua oferta envolve custos. Explica que qualquer prestação, divisível ou não, de uma utilidade fruível importa em custos (...). Na atividade econômica, porém, “há uma demanda pelas utilidades que ela gera, de tal sorte que aquele que se dispõe a ofertá-la poderá não apenas ressarcir seus custos, como obter uma remuneração (margem)” (MARQUES NETO, 2009, p. 176).

Entende que se de fato o saneamento não fosse uma atividade atribuída ao poder público, certamente haveria um mercado de empresas que se disporia a realizar essas atividades para aqueles que se dispusessem (e tivessem renda suficiente) a por isso pagar. Entretanto, alerta que o fato de uma

atividade ser considerada por disposição legal ou constitucional como serviço público não lhe retira a essência de ser passível de exploração econômica<sup>46</sup>.

Aqui nos parece pertinente fazer um contraponto. O serviço público se diferencia da atividade econômica, não apenas porque está sujeito ao regime de direito público, mas também quanto ao modo de prestação, aos fins a que está vinculado, à relação entre controle e prestação, às obrigações fiscais, à supremacia sobre o interesse particular, à adequabilidade e universalidade da prestação, entre outros princípios fundamentais que resgatamos em Alves (1998).

Com relação a possibilidade de que a exploração desse serviço possa auferir algum resultado econômico, e que este venha a ser revertido em investimentos necessários à expansão do atendimento no sentido da universalização e da melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, Alves (1998, p. 26) argumenta que

o ideal é que o eventual excedente obtido pelas atividades do setor de saneamento cubra o déficit do mesmo setor em operações globais e mediante subsídios cruzados, somente possíveis através de mecanismos institucionais com determinado grau de centralização.

Assim, não colocamos em relevo as situações particulares destacadas por Marques Neto (2009) onde o saneamento pode ser passível de exploração econômica<sup>47</sup>. Ressaltamos que sob o regime jurídico de direito público, o principal permanece no espaço público. Significa dizer que a prestação dos serviços de saneamento básico, por determinação legal, “deve estar orientada para a consecução do atendimento universal, de sorte a possibilitar a todos o acesso a tais serviços, independentemente das forças de mercado” (ALVES, 1998, p. 25).

Da teoria própria do planejamento urbano, no campo mais próximo do pensamento crítico, podemos apropriar várias definições para os denominados serviços urbanos, que estendidas aos serviços de saneamento básico adquirem aspectos particulares com diferentes conseqüências analíticas.

Na abordagem marxista clássica (LOJKINE, 1981; CASTELLS, 1980), predomina sua característica como meio de consumo coletivo visto como necessidade básica à reprodução da força de trabalho que somente pode ser atendida coletivamente. Tomando Harvey (1973, 2005) como referência analítica, o saneamento pode ser entendido como elemento estruturador do espaço urbano. Constitui um dos aspectos que explicam a valorização diferenciada no território, em função das externalidades que gera, decorrentes da distribuição desigual do acesso à infraestrutura urbana e ao serviço. A visão de Harvey dialoga e aprofunda o conceito de segregação urbana (socioespacial), fundada para os países da América Latina a partir do conceito de “espoliação urbana” de Kowarick (1980), e de cidade escassa (CARVALHO, 1995). A noção de cidade escassa utilizada pela autora remete à baixa capacidade do Estado de cumprir com suas obrigações - principalmente a do uso da autoridade consentida para a generalização de um pacto

---

<sup>46</sup> Tal determinação legal apenas impõe ao poder público que adote as medidas jurídicas econômicas (inclusive, eventual subsídio) aptas a assegurar a oferta de forma contínua e plenamente acessível de tal utilidade.

<sup>47</sup> Segundo este autor tais situações podem ocorrer em determinado elo da cadeia produtiva do setor ou em determinada etapa da prestação do serviço. Toma como exemplo o serviço de coleta e tratamento de resíduos de grandes poluidores (indústrias, centros comerciais, restaurantes) que, por disposição legal, têm a obrigação de tratar seus efluentes. A mesma situação ocorre com os grandes geradores de resíduos sólidos. As empresas que oferecem este serviço direcionado a estes geradores o fazem em regime puro de mercado, sem onerações próprias a um regime público. Este autor também afirma que a Lei 11.445/07 reconhece o conteúdo econômico do serviço público de saneamento básico quando no seu art. 5º explicitamente retira do regime de serviço público (grifos nossos) “a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços (...) de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.”

estável e universalista. Resulta disso um espaço público fragmentado, onde a ausência de cultura cívica e de coesão social são algumas das chaves para se explicar a “desordem” urbana.

São leituras que empreendem a compreensão do saneamento básico como serviço público promotor de direito de cidadania e, para tanto, reivindicam o seu tratamento como objeto de política pública inclusiva, democrática e sustentada.

Entendemos que a Constituição Federal de 1988 e o atual marco legal do setor de saneamento básico respaldam este tipo de abordagem, embora os limites e desafios para uma gestão pública democrática e inclusiva estejam ainda mais agudizados. Estamos vivendo em uma sociedade marcada pela fragmentação social e por um Estado cada vez mais tomado pelo poder corporativo, representado, sobretudo, pelos principais atores que participam da acumulação urbana: capital imobiliário, capital empreiteiro, capital concessionário e capital patrimonial (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2003). No entanto, também entendemos o saneamento como um campo estruturado, portanto, sujeito a movimentos contraditórios decorrentes da ação dos agentes que nele atuam. Dependerá da correlação de forças e das relações de poder o nível da disputa e o horizonte que pode ser construído.

### ***Entre o potencial da lei e o real da política***

Sabemos que ao longo da Lei nº 11.445/2007 várias referências asseguram o caráter de serviço público do saneamento básico, especialmente no art. 2º, onde são arrolados os princípios<sup>48</sup> que devem nortear a sua organização e prestação. Podemos afirmar que o atual quadro normativo do setor introduz conteúdos que podem movê-lo na direção de uma outra trajetória.

Entretanto, queremos sublinhar algumas ressalvas. O que temos até aqui é uma lei. Uma lei onde tudo é permitido. Praticamente nada é compulsório. Se por um lado, podemos afirmar que estão criadas as condições para se fazer a opção política de transformar o que é lei em agenda pública, por outro, sabemos que leis – mesmo como a resultante de processos sociais – não acabam com as contradições sociais e não rompem com a dinâmica avassaladora do capital e o modelo excludente de sociedade que gera.

Como nos alerta Maricato (2007, p. 127) contra a tendência legalista e o acento demasiadamente jurídicista e institucional das conquistas sociais, inclusive dos setores comprometidos com a reforma urbana, de superestimar a importância das leis e dos planos e subestimarem as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos ‘pactos territoriais’ e consensos”.

Além disso, Maricato (2007) chama a atenção para a tradição clientelista que caracteriza a relação do Estado brasileiro com os de baixo, eternamente dependentes de favor, e para a tradição arbitrária de aplicação da lei em nosso País. Reforçam este alerta, autores anteriormente mencionados que vêem a cidade brasileira gerida por uma forma específica de poder corporativo que representa os interesses da acumulação urbana. Avaliam essa forma de poder corporativo como “resultado do processo histórico de formação econômico-social da sociedade brasileira (...) politicamente sustentada por uma ‘sagrada aliança’ entre interesses locais, a burguesia associada e o Estado” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2003, p. 90).

Antes de apropriar as questões levantadas sob a ótica de um contexto mais geral do papel do Estado, das políticas públicas e das conquistas sociais para o campo do saneamento básico, retomamos mais uma vez Maricato quanto à análise que empreende sobre a implementação dos planos diretores participativos em face da força da tradição da política brasileira.

---

<sup>48</sup> São os seguintes princípios: (I) universalização do acesso; (II) integralidade; (III) respeito ao meio ambiente e à saúde pública; (IV) cobertura integral e segurança; (v) regionalização; (vi) integração às políticas públicas; (vii) eficiência e sustentabilidade; (viii) atualidade tecnológica; (ix) transparência; (x) controle social; (xi) qualidade e regularidade; (xii) integração e gestão eficiente dos recursos hídricos.

Para essa autora, é importante entender que aquilo que favorece alguns é realizado, o que contraria é ignorado. Chama a atenção, portanto, para a necessidade dos agentes das lutas sociais entenderem a lógica do jogo político. Somamos ao pensamento, a necessidade de entenderem também os efeitos da “path dependence” nas trajetórias das políticas públicas, para então reunir a condição de “agency” para enfrentar as forças que resistem à implementação efetiva e material dos marcos legais conquistados. Por fim, Maricato (2007) também alerta contra os processos participativos que superestimam os espaços institucionais ou que despolitizam e não preparam a sociedade para o enfrentamento com as forças contrárias a processos de mudança e que se organizam muito além da escala local.

Pois bem, feitas as ressalvas à afirmação de que o atual ordenamento jurídico do saneamento básico, particularmente a LNSB, ajuda a impulsionar o setor na direção da mudança, no sentido de superar sua própria resiliência, buscamos agora contextualizar os principais desafios que se interpõem à formulação de estratégias que visem principalmente à ampliação da capacidade de gestão dos titulares dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Primeiramente é preciso entender que a LNSB não constitui a política nacional de saneamento básico. É uma lei que estabelece diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico. Trata-se, portanto, de uma lei “federal”, que entre outras coisas, determina a elaboração de um plano “nacional” (o Plansab).

Segundo, sabe-se que o governo federal não tem competência constitucional para a prestação dos serviços de saneamento básico, cabendo esta competência aos titulares dos serviços; entendemos principalmente aos municípios. No entanto, a lei define diretrizes nacionais para o saneamento básico e, portanto, aos demais entes da federação que se interessarem em dispor de qualquer tipo de apoio da União, deverão observar a lei, ou, no limite, dispensar tal apoio.

Afirmamos no início desta reflexão que o novo ambiente político-institucional do setor pode fazer com que os serviços prestados à população sejam necessariamente planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social. Ademais, a LNSB se sustenta nos princípios de universalização do acesso. Trata-se, indubitavelmente, de um outro marco normativo. Entretanto, sua tradução em agenda pública depende necessariamente da capacidade de gestão dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico e do papel da União para fazer com que “a lei pegue” com aderência a esses princípios.

Heller (2009a, p. 97), ao analisar os cenários sobre o papel da União na política de saneamento básico e problematizá-los entre o que ‘deve’ e o que ‘pode’ ser dela esperado, alerta que

a nova legislação, ao estabelecer diretrizes nacionais para o setor, supõe um fortalecimento da atuação da União, de tal forma a assegurar a obediência a tais diretrizes de uma maneira homogênea no território nacional. Destina ainda à União a atribuição de elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico. De outra parte, a dinâmica do País e de seus atores determinará o papel a ser efetivamente cumprido.

Sabemos que a baixa capacidade institucional dos municípios é sistematicamente invocada pelos agentes que impõem vetos à mudança no setor de saneamento (“path dependence”), sendo usada como argumento para a manutenção do “status quo”. Ou seja, em contraposição ao fortalecimento da capacidade de gestão do poder local, coloca-se a garantia do poder das CESBs, o apelo à gestão em bases empresariais e à eficiência privatista e a insuficiente capilaridade do setor à participação e ao controle social.

Analisando deste lugar, fica evidente o quanto é indispensável o papel da União no sentido de se fazer plenamente presente na prática da política e no apoio à gestão dos serviços de saneamento básico, sob várias maneiras: cumprindo com a sua competência exclusiva de estabelecer a política federal em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos na LNSB (art. 48, 49), de elaborar, implementar e monitorar o Plano Nacional de Saneamento Básico (art.52), exercendo o controle sobre a alocação dos recursos sob sua gestão (art. 50) de forma a promover o atendimento dos titulares, reguladores e prestadores de serviços às diretrizes nacionais, fiscalizando a sua adequada aplicação,

investindo no desenvolvimento científico e tecnológico, na realização de estudos consistentes sobre a política e a gestão do setor e na difusão de experiências exemplares, no sentido de antecipar boas práticas intencionadas pelos formuladores da lei.

No que toca à gestão dos serviços, sob a competência dos titulares, cabe à União atuar assertivamente junto aos municípios mediante disponibilização de recursos e assistência técnica, dentre outras responsabilidades, na formulação da política pública, dos planos de saneamento básico (art.9) e na estruturação da entidade de regulação, no fortalecimento dos mecanismos de controle social (arts. 3 e 47) e na institucionalização da relação titular-prestador, mediante as formas de prestação dos serviços decorrentes da Lei nº 11.445/2007 (art.11) e da Lei nº 11.107/2005 e do decreto regulamentador nº 6.017/2007 e tipos de contratos decorrentes (contrato de concessão precedido de licitação, contrato de programa em ambiente de gestão associada, entre as principais modalidades).

Contudo, do exame da lei é preciso marcar que das atividades de gestão e atribuições dos entes da federação, tem-se que: o planejamento é responsabilidade do titular, de caráter indelegável; a regulação deve ser exercida necessariamente por agente público, podendo o titular delegar por meio dos dispositivos legais específicos, exceto no que diz respeito à lei quanto à definição do ente responsável, bem como os procedimentos de sua atuação (art.9, inciso II); a fiscalização que deve ser exercida consentaneamente à regulação; a definição das formas de prestação dos serviços (direta ou delegada por meio de contrato de programa em ambiente de gestão associada ou por meio de contrato de concessão, precedido de licitação); e o controle social, atividade também de responsabilidade do titular e de caráter indelegável.

O equacionamento da relação de forças e interesses entre a União, estados e municípios, no caso do saneamento básico, estará condicionada à decisão do STF sobre a titularidade. No entanto, entendemos que a despeito desse desfecho, o avanço do setor dependerá da capacidade do governo federal de tornar o Plansab um instrumento eficaz não só para orientar a ação da União, mas, sobretudo, para incentivar de forma efetiva o atendimento dos estados e municípios às diretrizes nacionais.

Quando mencionamos a idéia de avanço do setor, nos referimos à necessidade de aumentar a universalização e melhorar a qualidade da prestação dos serviços mediante a redução de condutas clientelísticas, das práticas pontuais e do enfrentamento ao uso excessivo de emendas parlamentares na alocação dos recursos em saneamento básico, que se constitui no lado perverso da descentralização orçamentária como bem retrata o legado de políticas prévias do setor.

São desafios que reivindicam um papel assertivo da União, aderente às diretrizes da LNSB, e também dos governos estaduais, que estão diante de uma nova realidade e incitados a entenderem e a exercerem o seu papel sem adentrar o espaço institucional dos outros entes da federação. Assumindo esses pressupostos, os estados têm um importante papel neste novo ambiente político-institucional do saneamento brasileiro.

Os pilares da atual ordenamento jurídico assentado no planejamento integrado e participativo, no exercício da regulação e nas possibilidades abertas com a gestão associada dos serviços, reservam aos estados a função federativa de atuarem como uma cunha de ajuste e de apoio institucional.

De acordo com análise feita por Montenegro (2009), se por um lado, é fato que a Lei nº 11.445/2007 preconiza que cada município, por meio do seu plano de saneamento básico defina em processo participativo sua estratégia de universalização do atendimento, de alcance da boa qualidade dos serviços prestados e a custos módicos; por outro, também é claro que a função dos estados nesse novo momento não está bem definida nessa Lei, seja porque não se constituem os titulares dos serviços, ou em parte porque os legisladores se preservaram para não invadir a atribuição estadual na regulamentação da competência de promover programas de melhoria das condições de saneamento básico, conforme inciso IX do art. 23 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, como alerta este autor, aos estados cabe papel relevante, que necessita melhor exame.

Neste sentido, a busca de uma regionalização ótima (ou da escala ótima<sup>49</sup>) para a gestão dos serviços de saneamento básico - que pressupõe um olhar abrangente sobre o território para propor desenhos de associação de municípios com base em critérios técnicos, culturais e políticos apropriados a cada realidade - são recursos que requisitam dos estados uma atuação pró-ativa de fomento à criação e implementação de mecanismos de cooperação intermunicipal (Britto, 2009a). Ainda com base em Montenegro (2009, p. 158),

um cenário de regionalização abrangente é potencialmente superior àquele onde proliferam diferentes iniciativas de cooperação intermunicipal obedecendo a lógicas peculiares. No limite, poder-se-ia caracterizar o primeiro cenário como de regionalização planejada e o segundo como de regionalização fragmentada.

Ainda que a integralidade dos serviços de saneamento básico tenha que se constituir como pressuposto de qualquer desenho de regionalização, nem sempre a escala ótima para os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais corresponderá ao ótimo para a gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Ao se falar em escala ótima de regionalização dos serviços de saneamento básico, a preocupação com o escopo das atividades de gestão é também um fator importante. Nos casos de gestão associada dos serviços por meio de consórcios públicos, o compartilhamento das atividades de planejamento, de regulação e de gerenciamento dos contratos provenientes da delegação da prestação dos serviços (quando for o caso), influencia o desenho dos agrupamentos de municípios a serem propostos e também o papel que caberá ao governo estadual nesse arranjo.

Com tamanho repertório, fica clara a necessidade de um esforço político nesta direção. O papel do governo federal se impõe determinante para fazer com que o nível de desenvolvimento institucional conquistado nos marcos do quadro normativo do setor tenha rebatimento efetivo na esfera da política e da gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil.

## 2.4 O saneamento como campo político: principais agentes, arenas mobilizadas e o papel do MCidades/SNSA

O objetivo geral desta parte do diagnóstico institucional consiste em mapear e analisar o papel dos principais agentes do setor de saneamento no Brasil, atribuindo ênfase analítica àqueles que atuam no nível nacional. A partir da compreensão deste contexto político e institucional, pretendemos analisar as questões enfrentadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, no período em estudo (2003-2006).

A SNSA foi criada com a missão de “assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo” e tendo como estratégia de atuação a função de coordenar as ações de saneamento no âmbito do governo federal e a de ser a gestora dos recursos para o setor<sup>50</sup>.

O mapeamento das instituições governamentais (ministérios, órgãos comissões e grupos interministeriais, entre outras) e das instâncias institucionalizadas de participação e de controle social vinculadas à estrutura do governo federal (em particular, o Conselho das Cidades) e suas respectivas competências e atribuições permitirá a identificação das áreas de sobreposição e de sobreamento, a

<sup>49</sup> Tomando como referência aspectos das experiências de países como Itália e França.

<sup>50</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/secretaria-nacional-de-saneamento-ambiental>.

elucidação de lacunas no âmbito do governo federal, a problematização das formas de relacionamento da União na área do saneamento com os outros entes federados, em particular os municípios, e com a sociedade organizada.

A construção do saneamento como campo político, adotada como fio condutor para analisar os principais agentes que atuam no setor e os interesses que defendem nas arenas de deliberação e de gestão, está ancorada nos conceitos de esfera pública, nos tipos de participação, no papel do Estado e nas políticas públicas que engendra.

Para a identificação dos agentes adotamos como fonte empírica o resultado do levantamento realizado na etapa da Visão Estratégica do Estudo sobre o Panorama do Saneamento Básico no Brasil. De acordo com os documentos produzidos naquela etapa<sup>51</sup>, o grupo de atores foi inicialmente proposto a partir de resultado de uma consulta eletrônica enviada a mais de 90 pessoas e consolidada em 19 grupos de interesse, em oficina realizada em Belo Horizonte, em 23/10/2009. A listagem inicial de atores foi validada em oficina realizada em Brasília, no dia 09/12/2009, a partir da qual 18 atores foram considerados mais relevantes para os cenários trabalhados para o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Naquela oficina, o grupo de especialistas, orientados pelos passos previstos na metodologia MACTOR (Método de Atores, Objetivos e Fatores)<sup>52</sup>, chegou a um consenso quanto à potência dos atores, elaborando-se um *ranking* dos 18 atores.

No entanto, interessa para o diagnóstico, que toma como referência os conceitos de **legado de políticas prévias** (ARRETCHE, 2000) e de **“path dependence”** (PIERSON, 2004), identificar os argumentos que explicam a predominância no setor de saneamento da **participação corporativa**, em particular nas arenas decisórias do nível nacional, e de suas variantes – **cooptativa e clientelista**, nos níveis descentralizados.

Antes de buscar construir alguma conexão entre o mapeamento dos atores relevantes obtido na Visão Estratégica com a formulação do saneamento como campo político, passamos à apropriação dos conceitos anunciados que apóiam a análise que pretendemos empreender.

#### 2.4.1 Estado e cidadania: aspectos históricos e apropriações conceituais sobre participação

O pensamento crítico, por definição, entende que o Estado ostenta o duplo papel de, por um lado, evitar as crises sociais que podem ameaçar o sistema, ou se preferir, a coesão social e a legitimação e, por outro, garantir o processo de valorização e acumulação do capital. Nesse duplo papel, o monopólio da violência é o aspecto que subjaz, e em muitas circunstâncias atribui a capacidade de organizar e mediar consensos entre cidadãos e cidadãs supostamente equalizados sob a dimensão civil. No entanto, sabemos que esta é apenas uma das dimensões da cidadania plena, de construção tardia e incompleta como no caso da sociedade brasileira.

Moisés (1978) estuda a constituição da cidadania no período desenvolvimentista e investiga a natureza do conflito urbano de classe na sociedade brasileira. Este autor busca identificar e analisar o processo de industrialização no Brasil e o papel do urbano na acumulação do capital e na reprodução da força de trabalho, e como se dá a emergência dos movimentos sociais nesse contexto. A sua hipótese

<sup>51</sup> Documento que faz parte do Volume 6 Visão Estratégica.

<sup>52</sup> Cabe destacar que a metodologia MACTOR adotada na etapa da Visão Estratégica difere da linha metodológica que adotamos para a etapa do Diagnóstico Político-Institucional do Setor Saneamento Básico no Brasil (item 2.2 do presente documento).

central é como se formula, como se problematiza a questão urbana no Brasil. Ao analisar a ação coletiva, examina os atores que a constroem e o sentido que atribuem à sua ação. Trata-se de uma análise estrutural, diferente da análise economicista, ou seja, reconhece que a ação coletiva não se reduz às péssimas condições econômicas das classes populares.

Outros autores, a exemplo de Carvalho (2001), avaliam que os direitos trabalhistas assegurados sem antes consolidar os direitos civis afirmam um tipo de Estado que é apenas provedor. Emerge disso uma espécie de contradição: se todos são iguais perante a lei, o Estado só seria de todos com os direitos civis garantidos e universalizados. O Estado teria que se preocupar com as condições gerais necessárias para garantir a acumulação capitalista na fase industrial (energia, portos, estradas, etc.) e também com as necessidades postas para a reprodução da força de trabalho (serviços públicos e equipamentos sociais). No entanto, o Estado, apesar de teoricamente ser um Estado de todos, tende a priorizar o investimento nos setores mais rentáveis para a lógica do capital, ou seja, na esfera da produção.

A reflexão central da sociologia urbana tem lugar no conceito “espoliação urbana”, formulado por Kowarick (1980). A obra deste autor desvenda o fenômeno urbano para entendê-lo no contexto de um sistema produtivo mais amplo e para especificá-lo como processo social. Se a exploração é a extração da mais valia no processo produtivo, a espoliação é a extração da mais valia no consumo coletivo. São categorias que se relacionam. A desigualdade se manifesta tanto em função da posição de classe de cada um, como do lugar de cada um no espaço urbano<sup>53</sup>. Este processo de espoliação subtrai do salário do trabalhador o custo de reprodução da força de trabalho, ou seja, o custo do consumo coletivo o qual o Estado deveria prover.

Este antagonismo revela o caráter não universalista do Estado. Revela um Estado contraditório. É justamente contra este Estado, impossibilitado de abrir espaços de participação porque revelaria ainda mais sua natureza contraditória, que se organizaram os chamados novos movimentos sociais urbanos, sob a lógica de uma relação de oposição.

As classes sociais no Brasil se constituíram sob uma relação dúbia entre Estado e mercado. Se por um lado, o Estado patrimonialista atua como elemento constituinte da sociedade, uma espécie de estado “weberiano” que transita entre a tradição e a racionalidade legal, não há muita clareza sobre as formas estatais e privadas de acumulação de riqueza. A burguesia utilizou-se de uma combinação entre mercado e Estado. Os trabalhadores se colocaram no embate não com a burguesia, mas contra o Estado. É neste sentido que se pode dizer que o patrimonialismo não é necessariamente uma forma de Estado, mas uma forma de cultura política.

O sentido da ação coletiva construído em Moisés I) desmistifica um Estado provedor, acima das classes, II) exige deste Estado uma resposta, mesmo que esta seja a repressão. Mas, ainda assim, para este autor as ações encampadas pelos movimentos sociais não eram integrantes de um projeto revolucionário, de transformação do regime (MOISÉS, 1978).

---

<sup>53</sup> Podemos identificar nesta reflexão um diálogo com a teoria de campo de Bourdieu (1989, 1996, 2003), se atribuirmos a dimensão relativa à posição de cada agente no espaço social.

As formulações contemporâneas mudaram muito pouco se comparadas em sua variável teórica. O que mudou substantivamente foi a natureza da relação entre os movimentos sociais e o Estado<sup>54</sup>.

Este aspecto nos interessa particularmente na análise dos agentes que atuam no setor de saneamento. Conceitos como esferas públicas, arenas decisórias, algumas formas de instâncias institucionalizadas de participação e de controle social (conselhos, conferências, entre outras) entram como o ‘novo’ na relação entre o Estado e a sociedade, tendo como pano de fundo a dinâmica atual do capitalismo na chamada era da globalização. Ainda que orientados por vertentes distintas, pode-se dizer que há convergência no pensamento dos autores aqui trabalhados ao reconhecerem que não há uma cultura de cidadania harmonizada com o processo de modernização.

Nessa seara, entender as dimensões da cidadania e os tipos de participação constitui parte estruturante da reflexão pretendida sobre os agentes que atuam no setor de saneamento como campo político.

A formulação sobre o urbano tal como construída nos autores citados foi importante para problematizar os direitos sociais, parte da própria cidadania. Hoje, pergunta-se que formulação precisa ser feita sobre o urbano para ajudar a entender as transformações em torno da dinâmica urbana e a correlação que pode ser construída com a cidadania.

As desigualdades sociais e, sob esta ótica a eficácia da democracia, estão no cerne da vertente que busca explicar a origem da cidadania na perspectiva da igualdade. Jessé de Souza (2006) investiga como interpretar as condições de construção deste indivíduo capaz de reivindicar direitos.

Vários estudos desenvolvidos por autores brasileiros<sup>55</sup> e por organismos internacionais<sup>56</sup> indicam que os altos níveis de desigualdade e de exclusão social põem em risco a confiança no regime democrático, ainda que atestem que a democracia é o marco propício para abrir espaços de participação política.

Ribeiro e Santos Júnior (2002) oferecem um quadro de referência que permite refletir sobre o funcionamento das regras do regime democrático e o exercício da cidadania numa sociedade reconhecidamente marcada por fortes e históricas desigualdades sociais, como é o caso da realidade brasileira.

Tomando O’Donnell (1999) como ponto de partida, esses autores alertam para a necessidade de não nos contentarmos com os ganhos formais da mecânica democrática. Significa dizer que a institucionalização do regime democrático e as condições de sua efetividade são aspectos intrinsecamente vinculados. O conceito de “agency”, cunhado principalmente por O’Donnell, recupera a relação encontrada em Putnam (1996) que associa eficácia normativa e confiança historicamente construída. Ou seja, a eficácia normativa, por exemplo, de determinada política pública ou mesmo de uma lei específica, sob a perspectiva da sua capacidade implementadora decorre, necessariamente, de uma experiência social concreta de organização coletiva.

Traduzindo o significado do termo “agency” para o português, podemos entendê-lo como a condição de agente portador de direitos. Na formulação conceitual do O’Donnell (1999, p. 615), essa condição não está dada, é produto de uma decisão da sociedade e, portanto, implica a institucionalização

---

<sup>54</sup> No chamado período pré-neoliberal brasileiro, os movimentos sociais estavam associados às lutas por necessidades básicas como a moradia, a saúde, o custo de vida, o transporte. A sociedade civil, como lócus da luta política, organizava-se autonomamente contra a tradição política autoritária. As reivindicações eram ao Estado e as lutas contra o Estado. A natureza da relação entre Estado e movimentos sociais era claramente de oposição e demarcava a vertente do campo marxista que teve como expoentes Manuel Castells e Jordi Borja, entre outros. As classes sociais, que impingiam aos movimentos o porte de sujeitos capazes de provocar a ruptura capitalista, perdem a centralidade, cedendo lugar a uma variante teórica que enfatiza o processo de institucionalização dos movimentos sociais (Claus Offe e Adam Przeworski, entre outros).

<sup>55</sup> Souza, J.; Soares, L.E.; Ribeiro, L.C.Q.; Santos Junior, O.A., entre outros.

<sup>56</sup> Informe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud. A democracia na América Latina: por uma democracia de cidadãos e cidadãos (Madri, 2002).

de “uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável”, ou seja, que concebe o indivíduo como “um sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos” (O’DONNELL, 1999, p. 603).

Daí a preocupação do autor em estabelecer uma definição de democracia que não se restrinja ao acatamento das regras democráticas, como na visão institucional, chamada assim exatamente por se restringir à análise da mecânica democrática, ou seja, à dinâmica eleitoral e à sua dimensão normativa. Em O’Donnell estão intrinsecamente vinculadas e são inseparáveis a institucionalização do regime e as condições de sua efetividade, traduzidas pelas liberdades fundamentais que asseguram a cidadania política. Podemos ainda trazer a contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos (1998) que atribui às características da nossa cultura cívica a baixa efetividade da ordem democrática brasileira e eficácia das políticas governamentais.

Nas chamadas teorias de médio alcance<sup>57</sup>, a eficácia das políticas públicas depende substancialmente dos processos de discussão, negociação, aprovação e execução dessas políticas (STEIN, 2007). Portanto, ganha centralidade o cenário político onde esses processos se desenvolvem com a presença de vários e distintos agentes. Entre os atores que participam desse jogo encontram-se os que são estatais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juízes, governadores, prefeitos, burocratas, etc.), os políticos profissionais, grupos privados, sindicatos, associações, movimentos populares, meios de comunicação, entre outros. Esses agentes interagem em diversas arenas, que podem ser formais (o executivo, o legislativo, os conselhos nacionais, a mídia), ou informais (a rua e suas formas de representação social) e podem ter distintos graus de transparência.

Entretanto, a partir da compreensão do conceito de *agency* sublinha-se a insuficiência dessa formulação, que faz uma aposta muito formalista acerca do potencial da participação. Partindo da apropriação de Ribeiro e Santos Júnior (2002, p.91), “a dinâmica democrática tem como característica singular exatamente **a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania, ou seja, em torno dos aspectos em que a agency está em jogo**” (grifos nossos).

Significa dizer que a competição política na democracia requer que os cidadãos e cidadãs que dela participam reúnam as condições que os habilitem a atuarem como sujeitos autônomos, dotados de razão, integridade física e capazes de tomar decisões em termos de seus interesses (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2002). Nessa mesma linha, cabe destacar o que Rezende e Heller (2008, p. 63) nos alertam:

(...) a história no saneamento do Brasil revela poucas situações de participação e controle social e, nessas, verificam-se baixas escalas de participação. Tal constatação resulta do traço de centralização e autoritarismo que caracterizou o setor, bem como das próprias orientações do Estado brasileiro.

É neste sentido que o conceito de “agency” nos interessa de forma particular para a reflexão sobre o setor de saneamento como campo político, ou seja, como os agentes se posicionam neste espaço social: que arenas de gestão e de deliberação são mobilizadas, quais agentes as acessam e por meio de quais mecanismos, que interesses defendem e em função disso que tipo de conflitos, embates e concertações estabelecem. Estamos nos referindo à própria composição política do campo que tem a ver com a estrutura burocrática, mas também como os agentes se organizam e se movimentam na busca de, via Estado, generalizar os seus interesses e, dessa forma, incidirem sobre a política e a gestão dos serviços de saneamento básico.

Olhando desse lugar, nos parece pertinente colocar a seguinte questão: como apostar que indivíduos desabilitados da condição de *agency*, porque submetidos a dinâmicas fragmentadoras (na esfera da produção e da reprodução) possam se constituir em sujeitos capazes de formular suas preferências e disputar seus interesses em esferas públicas cada vez mais tomadas pelo poder corporativo?

---

<sup>57</sup> As chamadas teorias de médio alcance são aquelas usualmente adotadas nos documentos de organismos governamentais e de agências multilaterais sem a ancoragem em um constructo teórico-conceitual, particularmente no campo que trata de políticas públicas. O termo advém dos estudos sobre as teorias sociológicas, a exemplo de autores como Merton, R. (1986).

Se transposto este quadro teórico-conceitual para as condições objetivas da participação e do controle social no saneamento, cabe uma ressalva. Entendemos que alguns agentes sociais que atuam nos processos de formulação de políticas públicas em nível nacional, como é o caso da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), reúnem em tese aspectos que os habilitam à condição de *agency*, no sentido de O'Donnell (1999).

No entanto, sabemos também que o poder corporativo, cada vez mais encampado pelo Estado e pelas classes médias e suas representações de interesses dominam as arenas políticas. Ribeiro e Santos Júnior (2003) vêem a cidade brasileira gerida por uma forma específica de poder corporativo que representa os interesses da acumulação urbana. Avaliam essa forma de poder corporativo como “resultado do processo histórico de formação econômico-social da sociedade brasileira (...) politicamente sustentada por uma ‘sagrada aliança’ entre interesses locais, a burguesia associada e o Estado” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2003, p. 90).

Maricato (2007) chama a atenção para a tradição clientelista que caracteriza a relação do Estado brasileiro com os de baixo, eternamente dependentes de favor, e para a tradição arbitrária de aplicação da lei em nosso País, o que fragiliza a normatividade como principal recurso da dinâmica democrática (CORDEIRO, 2011). Soma-se a isso, o processo em curso de enfraquecimento das estruturas tradicionais de representação política<sup>58</sup>, a exemplo dos partidos, sindicatos, movimentos populares que por um lado, desarticulam a possibilidade de conexão entre as lutas sociais travadas no nível local, onde de fato vivem os “sem saneamento” (os desprovidos antes mesmo dos direitos sociais) para dar lugar a uma nova (outra) forma de cultura política, onde o exercício da participação se torna cada vez mais atomizado, elitizado e especializado.

Ainda segundo Ribeiro e Santos Júnior (2002), se por um lado, podem ser auferidos ganhos nesse processo, porque “a cultura torna-se mais liberal e a vida dos indivíduos comporta escolhas mais abertas do que no passado”, esta mudança leva à diminuição do processo de socialização. Na formulação destes autores, “a cidade deixa de ser tratada em sua totalidade e a noção de cidadania perde sua conexão com a idéia de universalidade”.

É a partir deste entendimento sobre o papel do Estado e do saneamento como direito de cidadania, nos termos conceituais explorados nesta reflexão, que pretendemos organizar o mapeamento dos agentes e a análise dos papéis que desempenham no campo político do saneamento, buscando algum nível de aderência com os tipos conceituais de participação que, por sua vez, imprimem racionalidades diferentes a cada um.

Os tipos conceituais de participação podem ser organizados segundo as diferentes vertentes da participação clássica liberal – corporativa, comunitária e suas variantes (cooptativa e clientelista, nos regimes democráticos) e ainda sob a perspectiva da participação que busca romper com o paradigma liberal – que denominamos participação cidadã, porque considera as desigualdades entre as classes sociais (além das diferenças de gênero, raça, etnia, etc.) como elemento estruturante das relações societárias, ou seja, as dimensões da estrutura social.

---

<sup>58</sup> Diferentemente do que ocorreu na década de 80, quando os movimentos sociais de base abriram espaço para avanços significativos em marcos legais, em particular durante o processo constituinte, sendo efetivas as conquistas alcançadas nos capítulos da CF 1988 para as políticas públicas de da saúde, meio ambiente, assim como as possibilidades criadas naquela época no campo da reforma urbana. Vemos, portanto, que em cada momento histórico, em função das correlações de forças na sociedade, existem movimentos que avançam para uma atuação mais emancipatória ou que a constroem.

Sob uma moldura analítica ainda mais ampla, entendemos que a nossa reflexão passa necessariamente por um esforço de compreensão das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade. Compreender esta complexa relação no contexto brasileiro é também requisito para o entendimento da natureza da democracia, o perfil de cidadania a ela relacionado e as políticas públicas e sociais praticadas no País, em particular no saneamento básico, tema central do Plansab.

A contemporaneidade acirra ainda mais o caráter multideterminado das políticas públicas, como analisa Berhring :

As políticas públicas e sociais seriam a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos (BERHRING, 2002, p. 30).

Segundo essa autora, as políticas públicas e sociais tornam-se cada vez mais multideterminadas em face dos interesses dos segmentos capitalistas e das classes trabalhadoras, fazendo com que as mesmas ora estejam subordinadas aos interesses do consumo e da lucratividade e, portanto, atuam como mecanismos de garantia de acumulação, ora estejam condicionadas e articuladas a interesses coletivos, na direção das necessidades dos trabalhadores e, portanto, como instrumento de garantia de direito de cidadania.

A análise político-institucional construída no item 2.3 deste documento, que toma como referência os conceitos de legado de políticas prévias (ARRETCHE, 2000) e de “path dependence” (PIERSON, 2004), oferece vários argumentos que explicam a predominância no setor de saneamento da **participação corporativa**, em particular nas arenas decisórias do nível nacional, e de suas variantes – **cooptativa e clientelista**, nos níveis descentralizados.

É certo que o setor vivenciou exceções e em alguns momentos históricos conseguiu aglutinar forças capazes de superar os limites deste tipo de prática participativa. Para ficar nos momentos mais emblemáticos, nos referimos ao processo constituinte, quando coalizões progressistas aglutinaram movimentos sociais pela reforma urbana, sindicalistas, parte da academia e até mesmo algumas entidades corporativas do setor, como voltou a ocorrer nos anos de 1990 na luta contra a privatização do setor, ressalvada a outra realidade conjuntural que o País vivenciava.

Na perspectiva trabalhada em Berhring (2002), o locus de agenciamento das políticas públicas estaria para além das instituições estatais, havendo uma complexa relação entre estatal/público/privado. Complementarmente, nos parece fundamental para entender o saneamento como campo político abrir o que em geral são denominados agentes privados.

Para isso, recomendamos verificar a abordagem mais aprofundada desenvolvida no item 4 deste documento que trata do tema Participação e Controle Social. Da revisão da literatura que consta daquele capítulo, destacamos os tipos de participação sistematizados por Gohn (2007), e a ressalva feita por essa autora de que apesar de configurarem tipos com gêneses e características diferenciadas, não se constituem modelos monolíticos, cabendo, portanto, combinações entre os mesmos.

Interessa-nos aqui particularmente explorar o entendimento sobre o tipo de participação corporativa e a quais pressupostos de Estado se vincula e os tipos de políticas públicas que produz. Sabe-se que a participação corporativa deriva da perspectiva liberal e segundo Gohn (2007) “tem como núcleo articulador dos indivíduos o ‘bem comum’, o que pressupõe que a motivação para participar está fora dos indivíduos, para além de seus interesses particulares” e, por isso, necessariamente este tipo de participação ocorre a partir (ou por meio) das organizações e no âmbito de determinada institucionalidade.

Temos aqui os elementos para estabelecer o nexos que pretendemos construir para analisar o saneamento como campo político, ou seja, sob a perspectiva do território onde se materializam as relações sociais engendradas de processos de disputas, conflitos e negociações.

A noção de poder corporativo é fundamental na análise dos processos de tomada de decisão no setor de saneamento. Nos doze últimos anos, especificamente nas três últimas gestões do governo federal, o saneamento brasileiro foi objeto de disputa por dois projetos de Estado distintos. Um, sob a hegemonia neoliberal dos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), que o mercantiliza e lhe confere a categoria de *commodity*, inscrevendo-o na lógica do mercado; outro sob a orientação republicana<sup>59</sup> do projeto do Governo do Presidente Lula (2003-2006) que o requisita como serviço público de natureza essencial, formulado e operado sob a lógica de uma política pública de caráter universalista. Sob uma perspectiva histórica, pode-se falar de uma transição recente (e incompleta) do saneamento brasileiro: de mercadoria, submetido à lógica privatista à condição de serviço público, reivindicado como direito de cidadania. Segundo Heller e Castro (2007, p. 285)

Dentre outras tendências emergentes e relacionadas com o papel do estado (...) observa-se a popularização do paradigma de avaliação de gestão (...) nos quais se privilegia um olhar a partir da lógica da “eficiência empresarial”, possivelmente refletindo as pressões sofridas pelo país desde meados da década de 1990 para a transformação dos fundamentos e bases organizativas do setor. A visão empresarial aplicada aos serviços de saneamento é coerente com as tentativas de substituir o princípio desses serviços como direito social da cidadania, e que portanto devem responder aos interesses e demandas sociais, por princípios mercantis, em que o ator interpelado é o(a) consumidor(a) ou o cliente, e não o(a) cidadão(ã) portador(a) de direitos, ou seja, valorizando a ponta da oferta em detrimento da visão da demanda pelos serviços e subordinando as necessidades sociais aos requerimentos de eficiência empresarial.

Em particular, esta disputa histórica decorre em parte da ambigüidade da natureza<sup>60</sup> dos serviços de saneamento. Contudo, cabe investigar como os agentes que representam um ou outro projeto se movimentam no espaço social onde a luta política acontece. E não se trata de um embate entre atores em igualdade de condições (por isto aqui não adotamos o termo agente), porque sabemos o quanto o padrão de intervenção nas cidades favorece cada vez mais os interesses utilitaristas, pautado por uma relação contratualizada em bases mercantis, onde os cidadãos são reduzidos a meros consumidores de mercadorias ou parceiros de empreendimentos rentáveis.

Sob esta perspectiva nos interessa dialogar especialmente com autores como Katzman (1997) e Wacquant (2001) no tocante aos efeitos da agudização das desigualdades sociais decorrentes das transformações sociais e econômicas em curso sobre a construção da cidadania. Em outras palavras, a nossa análise sobre o saneamento como campo político passa por compreender em que medida a existência e o fortalecimento das instâncias institucionalizadas de participação e de controle social tem resultado em efetiva inclusão social e política dos cidadãos e cidadãs historicamente desassistidas do acesso aos serviços e das arenas de deliberação da política.

Os grupos mais destituídos do exercício pleno da cidadania social, ou seja, os pobres, são os mesmos que sofrem carências nas outras dimensões da cidadania: a política e a civil. Entende-se, portanto, que o desenvolvimento da democracia depende do quanto e como se torna decisiva a incorporação do direito sob as três dimensões da cidadania e isto só se dá mediante a luta contra a

---

<sup>59</sup> Como analisado no item 2.3 deste diagnóstico, com o período que se inicia com a assunção do Presidente Luis Inácio Lula da Silva ao governo federal, em 2003, podemos falar que o setor ensaia a retomada de uma trajetória de mudança sem, contudo, apresentar qualquer indicio claro de ruptura com o seu legado de políticas prévias.

<sup>60</sup> Para maior aprofundamento sobre a natureza dos serviços de saneamento ver item 2.3 do presente documento, que toma por base as formulações de Marques Neto (2009) e Alves (1998).

pobreza e a desigualdade. Cada vez mais a agenda pública sobre o desenvolvimento da democracia exige a inclusão de medidas promotoras de integração social capazes de gerar um mínimo de bem-estar coletivo.

Nesta linha reflexiva, a solução não se resume a uma mera questão de mais serviços e mais bens públicos para os destituídos. A questão de fundo reside em uma radical revolução na política de Estado. Os vetores para uma mudança desta envergadura exigem o reconhecimento de que: I) não se trata mais apenas do abismo gigante entre ricos e pobres, mas da distância cada vez maior entre instituições dominantes e a sociedade excluída; II) é urgente encontrar meios para reformular os mecanismos de representação política dos pobres; III) é necessário contar com instituições de mediação que proporcionem o livre acesso e a ativa participação.

Benevides (1994, p. 9) apud Fadul (2007, p. 166) afirma que:

cidadania ativa é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. Dessa forma, a participação ganha importância no cenário das lutas por conquistas sociais, no âmbito das instituições ou fora delas.

Entretanto, a administração pública brasileira prevê uma série de instâncias institucionalizadas de participação e de mecanismos de controle social como conselhos, audiências, conferências, entre outros, além de instrumentos legais<sup>61</sup> que foram conquistas da sociedade.

### ***Saneamento como campo político: uma visão do Plansab***

Se por um lado, entendemos a esfera pública como concebida em Nunes (1997) “espaço abstrato onde contradições entre a lógica capitalista e as demandas da sociedade são reconciliadas”; por outro, reafirmamos a concepção de que a cidadania parte da premissa da igualdade de condições, ou seja, depende de como se dá a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania, isto é, em torno dos aspectos em que a *agency* está em jogo.

Neste sentido, a visão do saneamento como um campo político não desconsidera as contradições de classe e as desigualdades fundantes da sociedade capitalista, assim como processos coletivos. Não reconhece os espaços de participação e de controle social como limitados a arenas de concertação que aprisionam o exercício da cidadania e de suas expressões às esferas institucionais ou às manifestações e canais indiretos de participação.

Contudo, sabemos que não será no campo específico de uma determinada política pública, no caso a do saneamento, e menos ainda no âmbito de um instrumento de planejamento e de gestão como o Plansab que superaremos os limites historicamente construídos e que constroem um projeto emancipatório de uma sociedade mais justa. Entretanto, precisamos fazer opções teórico-conceituais que balizem as análises e fundamentem as propostas para o Plano Nacional de Saneamento Básico.

É deste lugar que faz sentido a problematização sobre as possibilidades de fortalecimento das esferas públicas de participação e de controle social, de como a União atua na dinâmica federativa que se pretende mais cooperativa e menos competitiva e, em particular como o MCidades/SNSA pode,

---

<sup>61</sup> Referimos-nos particularmente aos institutos de participação popular, constitucionalmente previstos na CF 1988 (e parte desses regulamentados pela Lei nº 9.709/1998): ação popular; ação civil pública (no âmbito da Defensoria Pública); mandado de segurança coletivo; mandado de injunção; iniciativa popular de projeto de lei; o Código de Defesa do Consumidor; o direito à informação e à cidadania. No entanto, existe ainda por parte de alguns movimentos sociais (exceção feita especialmente ao MST) pouco acúmulo de conhecimento e apropriação desses instrumentos, que oferecem espaços legais e se combinados com mecanismos de participação direta podem contribuir mais efetivamente para a ampliação da esfera pública e ampla democratização do Estado brasileiro.

por meio do Plansab, se reestruturar como locus de coordenação setorial e de articulação institucional das ações de saneamento básico encampadas pelo governo federal e apoiar, mediante incentivos, o atendimento às diretrizes nacionais definidas pela Lei nº 11.445/2007 para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico.

No que toca os limites de constituição de esferas públicas institucionalizadas de participação e de controle social do setor de saneamento básico (a exemplo da predominância do padrão corporativo de participação), as propostas elaboradas no Plansab não se ancoram na visão de arenas decisórias e de mecanismos de Estado que visem (I) diluir conflitos sociais, e (II) restringir a sociedade à mera condição de co-promotora de programas e políticas públicas que são formuladas e decididas nessas arenas.

A idéia de saneamento como campo político, estruturado, vê o saneamento básico sob a forma de um espaço social a várias dimensões, construído na base de princípios de diferenciação ou de distribuição (...), onde os agentes e grupos de agentes são assim definidos pelas suas posições relativas neste espaço (BOURDIEU, 1989, p. 134/135).

O agente é para Bourdieu (1996) um ponto no espaço social que é a própria realidade social. Neste espaço social, o agente é portador de uma condição que equivale às suas propriedades como grupo, ocupa uma posição que corresponde à sua condição em relação aos outros agentes neste espaço, e deste lugar constrói suas disposições, toma posições, faz escolhas.

A teoria do campo baseia-se em uma visão multidimensional da estratificação social. O espaço social é hierarquizado porque é constituído por uma distribuição desigual de capitais e nele existem várias formas de capitais. Bourdieu identifica dois princípios de diferenciação que determinam de que modo os agentes ou grupos ocupam posições, fazem escolhas e com isto constituem o espaço social. Em sociedades mais desenvolvidas, estes dois princípios são o capital econômico e o capital cultural.

Os agentes que ocupam a mesma posição no espaço social, em relação a outros agentes (ou grupos) tendem a compartilhar uma disposição coerente quanto à tomada de decisão. É neste sentido que “os agentes têm tanto mais em comum quanto mais próximos estejam nessas duas dimensões, e tanto menos quanto mais distantes estejam nelas. As distâncias espaciais no papel equivalem a distâncias sociais” (BOURDIEU, 1996, p. 19).

Segundo o autor, os agentes são distribuídos no espaço social de acordo com o volume de capital global que detêm (econômico mais cultural) e de acordo com a composição do seu capital (peso relativo de cada capital no volume do capital global). A constituição das posições sociais também é influenciada por um terceiro princípio, que reúne elementos históricos relacionados à trajetória social, à idade, ao sexo, à localização geográfica.

Entendemos que a apropriação de alguns aspectos desta teoria como orientação metodológica para o mapeamento e a análise dos agentes que atuam no campo político do saneamento no Brasil ajuda na demarcação das forças e do confronto de interesses do setor, fortemente marcado pelo legado de políticas prévias e pela dependência de trajetória institucional, como amplamente tratado no item 2.3 deste diagnóstico, que busca ler e analisar o processo político a partir das forças que se confrontam, as tensões criadas, os recursos mobilizados, as disputas de poder travadas. É neste sentido que vimos na teoria de campo de Bourdieu uma ferramenta teórico-analítica para compreender as composições de capitais engendradas pelos agentes no campo político do saneamento, em particular nas esferas públicas institucionalizadas de formulação de políticas públicas.

Na tentativa de apropriar variantes dessa teoria para a análise de como atuam os agentes no saneamento básico no nível nacional e a partir deste entendimento propor medidas que ajudem o MCidades/SNSA a compreender e reforçar a sua institucionalidade na coordenação da política e da gestão dos serviços, ensaiamos a partir do levantamento realizado na etapa da Visão Estratégica uma configuração de como os dezoito atores se movem nesse espaço social.

O documento que integra o Volume 6 do estudo Panorama, lista um “ranking” de 18 atores, ordenados por ordem decrescente de peso<sup>62</sup>. Da metodologia MACTOR adotada naquela etapa, a busca em torno do consenso considerou a potencia dos atores no que diz respeito à capacidade de influência entre eles (Matriz de forças entre atores) e a sustentação política dos atores frente aos cenários estudados no âmbito do Plansab (Matriz de sustentação política dos cenários), como subsídios ao desenvolvimento dos Cenários Plausíveis para o Saneamento Básico em 2031.

Embora possamos encontrar algumas poucas semelhanças entre a metodologia MACTOR e a ferramenta teórico-metodológica baseada na análise do saneamento como campo político, a diferença estrutural reside no entendimento de como o Estado organiza a dinâmica das arenas decisórias e de como os atores (agentes) se posicionam e atuam nesses espaços.

Na visão do saneamento como campo político, as arenas de gestão e de deliberação não são espaços igualmente permeáveis à participação dos atores e estes acessam tais espaços pelo montante de recursos que dispõem (na definição de Bourdieu, o volume e a composição de capitais). Em outras palavras, o comportamento dos agentes nesse campo conformou (e conforma) configurações de capital econômico e no espectro mais amplo do capital cultural incluímos o capital político, técnico, acadêmico/intelectual, social, revelando situações diferenciadas de homologia dos interesses nas arenas onde a política e a gestão dos serviços de saneamento básico são formuladas, decididas e implementadas.

Reproduzimos aqui o ranking dos 18 atores identificados na Visão Estratégica do Plansab, mediante aplicação da metodologia MACTOR (Método de Atores, Objetivos e Fatores de Força) para analisar o comportamento de um grupo de atores relevantes para o panorama do saneamento no Brasil:

1. Instituições Financeiras e Multilaterais de Fomento
2. Grandes Usuários (de recursos hídricos) e Potenciais Geradores de Resíduos e Efluentes
3. Instituições do governo federal (saneamento, saúde, sociais, desenvolvimento urbano, recursos hídricos e meio ambiente)
4. Empresários e suas associações representativas (construtoras, projetistas, fornecedores de materiais e equipamentos)
5. Instituições do governo federal responsáveis pela política econômica
6. Prefeituras Municipais
7. Governos Estaduais
8. Ministério Público e Entidades de Defesa do Consumidor
9. Companhias Estaduais de Saneamento
10. Serviços Municipais de Saneamento
11. Concessionárias Privadas de Saneamento
12. Movimentos Sociais com interesse na universalização do saneamento (habitação, reforma urbana, saúde, rural, catadores)
13. Entes Reguladores
14. Movimento Ambientalista
15. Entidades Públicas do Setor de Ciência e Tecnologia e Pesquisa
16. Associações Técnico-Científicas e Entidades Representativas de Classes Profissionais
17. Sindicatos de Trabalhadores
18. Organizações de Auto-Gestão em Saneamento (cooperativas e associações).

---

<sup>62</sup> As variáveis adotadas para avaliar o nível de patrocínio político dos atores frente aos cenários futuros que transitam desde a capacidade de veto a determinado cenário até a uma postura de promoção, passando por situações de neutralidade e apoio.

Este conjunto de atores engloba os principais grupos de interesse do setor de saneamento no Brasil. No entanto, nos interessa para a análise do saneamento como campo político entender em que medida esses atores dispõem de capital para disputar os aspectos em que a “agency” está em jogo, ou seja, como encontram-se habilitados para a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania (a social, a civil e a política).

Como tratado sob a perspectiva da teoria de campo de Bourdieu, os agentes se movimentam no espaço social em relação a outros agentes, trata-se de um espaço relacional e, neste sentido, constroem alianças (homologia de interesses) ou empreendem embates (conflitos de interesses).

Avaliamos que as alianças ou os embates se dão em torno de uma dinâmica de disputa de interesses, agregando, de um lado I) os defensores da dimensão econômica e mercantilista do saneamento, e, do outro, II) os defensores da dimensão pública e universalista do saneamento e que o reivindicam como direito de cidadania. Trabalhando o saneamento como espaço social, sabemos que os agentes ocupam posições e desses lugares, fazem suas escolhas segundo o volume e composição de capital que detêm. Além disso, sabemos que os movimentos que os agentes ou grupo de agentes fazem no espaço social são sempre relacionais. Aqueles que ocupam a mesma posição no espaço social nas duas dimensões que constituem e hierarquizam o espaço social tendem a compartilhar decisões.

É neste sentido que podemos associar aos primeiros, os agentes ou grupo de agentes que detém mais capital econômico e, aos segundos, os agentes ou grupo de agentes que detém mais capital cultural, incluído, nesta definição, a abordagem mais ampla que agrega capitais político, técnico, acadêmico/intelectual e social.

Não estamos afirmando que a interação entre os agentes está dada segundo apenas esses condicionantes. O modo como os agentes se posicionam e interagem é também influenciado por um terceiro elemento de diferenciação, de natureza histórica, que correlaciona trajetória social, entre outros atributos, e, portanto, sugestionado por situações também conjunturais.

Retomamos aspectos da análise feita no item 2.3 deste capítulo sobre como os agentes do saneamento se comportaram, por exemplo, no processo constituinte, quando a estrutura de vetos dos agentes interessados na manutenção do status quo, legado do Planasa, atuou no sentido de constringer as possibilidades de mudança do setor, na direção dos princípios da democratização e da universalização do saneamento como direito de cidadania. E, em outro momento histórico distinto, quando o mesmo mecanismo de estrutura de vetos foi novamente acionado, daquela vez, sob a liderança da FNSA, para evitar a privatização do setor. Mais recentemente, podemos também atribuir o mesmo recurso analítico para avaliar o comportamento dos agentes em torno da regulamentação do setor de saneamento no Brasil, que após intensos embates e conflitos resultou na promulgação da Lei 11.445/2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico para o País.

Retomando mais uma vez a análise desenvolvida no item 2.3, avaliamos que a Associação Nacional das Empresas Estaduais de Saneamento (**Aesbe**) e o **Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento** demonstraram maior capacidade para mobilizar uma estrutura de vetos ao PL 5296/2005, proposta original do Executivo federal - projeto de lei formulado em uma situação particular de homologia de interesses com a FNSA e também entidades representativas dos serviços municipais e de prefeitos, que faziam a defesa intransigente deste PL na sua forma original. Como também já mencionado, documento contendo mais de 10.000 assinaturas foi entregue pela FNSA ao então Presidente da Câmara, deputado Aldo Rebelo, reivindicando a aprovação do PL 5296/2005. Este projeto de lei dotava o setor de saneamento de um sistema nacional, associado a fundos de universalização, caráter deliberativo das instâncias de participação e de controle social, entre outras características mais progressistas, comparativamente a outros projetos que disputavam a regulamentação do setor.

## ***O desafio do MCidades/SNSA como coordenador das ações de saneamento***

O diagnóstico político-institucional apresentado neste documento parte da premissa do saneamento como campo político e reafirma o seu caráter de elemento estruturante da cidade. Neste sentido, a política e a gestão dos serviços de saneamento básico são co-responsáveis pela dinâmica de valorização do solo urbano, incidem sobre o processo de segregação social no território e sobre a produção da mais valia urbana. No entanto, da forma como foram historicamente praticadas não conseguiram implementar nenhum tipo de instrumento de captura de parte dessa mais valia urbana para a universalização dos serviços de saneamento.

A própria concepção política de campo, que tem a ver como os agentes se organizam e se movimentam, em torno dos interesses que defendem, nas arenas de deliberação e de gestão, abrange necessariamente a estrutura burocrática do Estado. Além disso, deixa claro que, apesar da existência e do funcionamento de instâncias institucionalizadas de participação e de controle social, a política ainda é fundamentalmente determinada pelos gabinetes de ministros e secretários, e tem, nas emendas parlamentares, uma forma ainda importante de sua operação. Ousamos dizer que este se constitui no principal desafio a ser enfrentado, no desenho de um modelo institucional calcado na integração setorial, no exercício efetivo do pacto federativo e no fortalecimento da esfera pública como lugar de deliberação.

Nesse sentido, a figura do sistema cria uma forma de anteparo para a institucionalidade do setor, em todas as dimensões mencionadas no parágrafo anterior (intersectorial, federativa, participativa), apesar de sabermos que a existência do sistema não é garantia do *locus* principal para o exercício da política e da gestão dos serviços.

Por um lado, tomamos como exemplo o SUS que, mais recentemente, busca inscrever na política de saúde algum nível de poder normativo sobre as emendas parlamentares. Estão sendo formuladas propostas de mecanismos que visem fazer com que o objeto das emendas parlamentares tenha alguma aderência com as diretrizes da política pública de saúde. Se transposta esta idéia para o saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 estabelece um vasto conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e uma série de determinações normativas de caráter institucional, econômico-financeira, social e operacional, que podem servir de referência na elaboração de mecanismos dessa natureza.

Por outro lado, sabemos que, em várias outras políticas públicas, a exemplo da assistência social e da própria política de habitação, a existência de sistemas como o SUAS (Sistema Único da Assistência Social) e como o Sistema de Habitação de Interesse Social<sup>63</sup>, não é garantia de que os programas são formulados e implementados em consonância com as diretrizes e prioridades definidas nesses espaços de participação e de controle social, como é o caso do programa “Minha Casa, Minha Vida”.

A criação de um sistema nacional de saneamento ambiental, que defina objetivos, recursos, ações, e que formule e implemente mecanismos de vinculação dos recursos do governo federal, entre outros requisitos, necessariamente articulado ao sistema de desenvolvimento urbano, coerente inclusive com o arranjo institucional original que estruturou o Ministério das Cidades em 2003, é uma medida que resguarda a institucionalidade do saneamento.

No entanto, a proposta de criação de sistema não pode reforçar a lógica da setorialização de políticas públicas, característica comum a vários sistemas nacionais existentes. A inscrição do sistema nacional de saneamento, como parte do sistema de desenvolvimento urbano (ou como subsistema deste), busca inovar sob este aspecto. Medidas que visem articular o sistema, também no nível

---

<sup>63</sup> A política nacional de habitação (PNH), aprovada pelo Conselho das Cidades em dezembro de 2004, consistiu na criação dos dois subsistemas que a ancoram: o Subsistema da Habitação de Interesse Social e o Subsistema da Habitação de Mercado. A aprovação da Lei nº 11.125/2005, após tramitar por mais de 13 anos no Congresso Nacional, institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e respectivo Conselho Gestor.

federativo, são imprescindíveis. Nesta linha, devem ser formulados mecanismos de coerção e de incentivo, para que a cooperação interfederativa seja, de fato, praticada entre os níveis de governo, pois na inércia os entes não cooperam.

Os planos de saneamento básico também constituem importante espaço de articulação institucional, integração setorial e de democratização do processo decisório, sobre a gestão dos serviços. Entretanto, nem todos os planos presentes nas políticas que fazem interface com o saneamento tem este potencial. Muitos são planos enclausurados em sua própria lógica institucional, que não conversam entre si, não dialogam em termos de escalas territoriais, não estabelecem dinâmicas que estejam além do seu próprio território e campo imediato de intervenção.

Para o caso específico do saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 e a Lei nº 11.107/2005, sobre os Consórcios Públicos e a Gestão Associada dos Serviços, os requisitos normativos estão dados para a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de planos que sejam necessariamente integrados e participativos e abrangam os níveis nacional, regional e local.

De acordo com o mencionado na seção específica sobre o Marco Metodológico para a Análise Político-Institucional do setor, empreendemos neste capítulo, e nos seguintes do diagnóstico, um esforço analítico sobre o papel da SNSA/MCidades, que visa examinar, em particular, as seguintes questões:

- a capacidade e as dificuldades enfrentadas pela SNSA no exercício de sua missão e principalmente, da sua função como coordenadora das ações de saneamento no nível da União em face da pluralidade de órgãos e instituições que atuam no saneamento;
- a tensão que normalmente se estabelece, entre as funções de coordenação e de intersetorialidade, muitas vezes motivada por disputas de espaços de poder, dentro do próprio governo;
- os impactos deste arranjo institucional para a relação federativa, em particular, para os municípios que buscam, na União acesso a recursos, assistência técnica, capacitação, entre outros tipos de orientação, que, por si, demandam conhecimento sobre a tramitação institucional a ser feita e atendimento a procedimentos específicos;
- os desafios que estão postos para o governo federal, particularmente para a SNSA, no sentido de viabilizar o exercício da regulação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos estabelecidos na Lei nº 11.445/2007;
- o tema da tarifa social, sob a perspectiva da universalização do acesso e da sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços;
- a ação de segmentos populacionais que estão fora do sistema (os "sem saneamento"), que buscam alguma solução "informal" e atuam em esferas políticas, lutando por suas reivindicações, e, como isto impactam a prestação dos serviços e os rumos da política pública do setor;
- o processo decisório do PAC, com o objetivo de identificar e avaliar em qual(is) instância(s), com quem e mediante quais os critérios foi definido o programa de investimentos e em quais bases vem se dando sua implementação.

Com base na análise empreendida neste diagnóstico, pretendemos explorar qual é a capacidade de organização de um modelo de gestão que oportunize, ao MCidades/SNSA, atuar sob o marco da intersetorialidade sem deixar de exercer o seu papel precípua de coordenador das ações e dos recursos de saneamento, no ambiente do governo federal, das suas relações interfederativas e de interlocução com os segmentos sociais.

## 2.5 Intersetorialidade: recursos hídricos e meio ambiente, política urbana e saúde pública

O presente capítulo explora o tema da intersectorialidade sob três aspectos: I) empreende uma breve revisão da literatura relacionada às interfaces do setor de saneamento básico com os setores de desenvolvimento urbano, saúde, recursos hídricos e meio ambiente; II) avalia os limites e as potencialidades do modelo institucional vigente; III) formula algumas hipóteses na direção de um possível arranjo institucional sustentado no marco da intersectorialidade.

Para atender a esses objetivos, realizamos uma oficina com especialistas<sup>64</sup> de cada área de interface com o saneamento básico. As hipóteses, formuladas como desafios e potencialidades, e com base nos pressupostos e dimensões analíticas, decorreram das contribuições dessa Oficina, realizada em 15/04/2010, no Proureb/UFRJ e encontram-se incorporadas ao presente documento.

Primeiramente apresentamos os pressupostos e as dimensões analíticas que balizam a análise sobre o tema da intersectorialidade. Em seguida, elencamos os principais limites do atual modelo que desafiam o setor de saneamento básico, na perspectiva de sua evolução para uma matriz intersectorial com as áreas de recursos hídricos, meio ambiente, política urbana e saúde. A partir deste arcabouço analítico, das referências extraídas do acúmulo do debate institucional sobre a questão da intersectorialidade, analisamos as características de cada uma dessas áreas.

Por fim, elencamos as potencialidades que podem ajudar na evolução do modelo vigente, apresentadas sob a forma de proposições, complementando e detalhando as macrodiretrizes e estratégias integrantes do volume 6 desta coleção

### *Pressupostos*

O conceito de intersectorialidade é apropriado no Plansab a partir de dois pressupostos: I) a concepção do setor de saneamento básico como campo político; II) a afirmação da política pública de saneamento básico como estruturadora da cidade.

A concepção do setor de saneamento básico, como campo político, parte do entendimento de que sua história é construída com base no legado de políticas prévias, nos constrangimentos impostos pela dependência de trajetória (“path dependence”) e na dinâmica de sua construção social. Neste sentido, a própria noção política de campo tem a ver como os agentes se organizam e se movimentam em torno dos interesses que defendem, nas arenas de deliberação e de gestão, o que abrange necessariamente a estrutura burocrática do Estado. Os diferentes capitais (econômico, cultural, político, técnico, intelectual, social) que os agentes detêm, além de resultar em posições relacionais no campo, engendram situações de alianças e consensos ou de confrontos e conflitos.

A afirmação da política pública de saneamento básico, como estruturadora da cidade, revela a sua co-responsabilidade na dinâmica de valorização do solo urbano e sua incidência na dinâmica de segregação urbana e social, implicando, portanto, sobre a mais valia urbana e de como o saneamento (não) captura parte dessa valorização.

---

<sup>64</sup> Oscar Cordeiro Netto (UnB) e Paulo Carneiro (COPPE/UFRJ) – recursos hídricos e meio ambiente. Adauto Lúcio Cardoso e Orlando Alves dos Santos Júnior (IPPUR/UFRJ) – política urbana. Victor Zular Zveibil (IBAM) – meio ambiente e desenvolvimento urbano. Christovam Barcellos (Fiocruz) – saúde.

## ***Dimensões analíticas***

Para o Plansab a intersetorialidade sempre requisita uma articulação estrutural do saneamento básico com as demais políticas públicas de interfaces mais evidentes, como a gestão de recursos hídricos, o meio ambiente, a política urbana e a saúde. Isto significa analisar os desafios e as perspectivas da intersetorialidade sob três dimensões: a normativa; a institucional; e a territorial.

Na dimensão **normativa**, analisamos em que medida as normas que regem cada política pública dificultam ou impedem o exercício da intersetorialidade. Na dimensão **institucional**, analisamos a própria composição política do campo, ou seja, como os agentes que se movem e se organizam em torno de cada área, e os interesses que defendem, cristalizam a política praticada no setor. Fica claro, portanto, que a promoção da intersetorialidade implica no enfrentamento dessa disputa política, inclusive quanto ao financiamento. Para isso, faz-se necessária a criação de mecanismos institucionais capazes de reduzir o poder de veto dos agentes que atuam no sentido de manter o “*status quo*” da setorialização. Na dimensão **territorial**, a questão central é como se define a escala de intervenção. E para isso não se tem resposta pronta. Qual é a escala da intersetorialidade? Esta questão não está resolvida em lugar nenhum. Na visão do Plansab, não se deve construir outros dogmas (apenas a bacia, ou apenas o município, entre outros). Trabalhamos com a hipótese de que a escala pode ser construída, a partir do problema e do tipo de ação que reivindica. Esta concepção abarca, além da referência territorial, a percepção social dos agentes sobre o problema e a própria organização dos demais serviços que o tangenciam.

Transposto este quadro analítico para o saneamento básico, identificamos três elementos chave que devem ser considerados em um plano com as características do Plansab:

- I. as arenas de gestão e deliberação no campo da política do saneamento e da articulação com as outras políticas (secretarias, órgãos, conselhos, entre outras);
- II. os principais atores, interesses e conflitos, considerando que o saneamento é um campo com diferentes interesses, dentre os quais se destacam aqueles das empreiteiras e das construtoras, os das empresas prestadoras de serviços, e os interesses políticos, corporativos, sindicais);
- III. os problemas estruturais, e as questões relacionadas à intersetorialidade, que, para ser efetiva deve ser pensada no concreto, por exemplo, através de programas de urbanização de favelas, considerando que esta é uma questão estrutural; através de um diagnóstico urbano construído sob a ótica da segregação urbana, que permita pensar como o saneamento pode combater/limitar a especulação imobiliária.

## ***Desafios (limites)***

Sob uma perspectiva histórica, constatamos que a intervenção governamental no espaço urbano e rural buscou quase sempre atender a uma lógica específica, desprovida de uma visão transversal sobre o território (o setor de saneamento é um exemplo claro dessa lógica). A criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, no âmbito do Ministério das Cidades, intencionou romper com esse padrão de intervenção pública, tendo por missão promover ações que propiciem cidades justas, inclusivas, saudáveis e democráticas. Contudo, diferentes desafios ainda se colocam para a construção da intersetorialidade

- a fragilidade do **Ministério das Cidades** como instância formuladora de políticas públicas no nível federal reforça a falta de coordenação na área do saneamento, a pulverização de competências entre diversas instituições governamentais e o repasse de recursos sem aderência à política do setor;
- a desmontagem da estrutura do MCidades, reflexo da inflexão conservadora do governo com relação ao projeto original de articulação das políticas de desenvolvimento urbano,

recai na existência de um arranjo frágil, pode-se dizer de 4 subministérios, onde as secretarias responsáveis por formular e operar a política pública com base em leis e critérios e por dentro das instâncias institucionalizadas de participação e controle social, em particular do **ConCidades**, detêm uma parcela menor dos recursos, porque existe uma captura maior, destes, pelas **emendas parlamentares** e pelos grandes projetos do poder executivo (a exemplo do PAC);

- a ausência da **integralidade** entre os 4 componentes do saneamento, importante conquista da LNSB, ainda não é praticada pelos gestores do setor, que atuam segundo uma visão anacrônica que afeta o planejamento, a organização e a prestação dos serviços;
- o risco de construir ou reforçar mecanismos e formas de integração que corroborem a histórica **disputa de dogmas** entre as áreas, que induz a entronizar algumas escalas territoriais (a bacia, ou o município, ou o bairro, etc.) e modelos de gestão (sistemas, conselhos, comitês, etc.) insuficientes ou inadequados para superar a visão dogmática e mudar paradigmas;
- a dificuldade de se trabalhar no marco do **pacto federativo, que** torna ainda mais complexa a perspectiva de intersetorialidade para o saneamento, que historicamente convive em meio à disputa entre estados e municípios pela titularidade dos serviços e a fragmentação das ações no nível da União;
- a **tensão entre o executivo e o legislativo** que permitem o exercício da corrupção em dois níveis<sup>65</sup>: I) a "corrupção da política", quando o legislativo implementa ações sem qualquer aderência com a política pública da área, tendo nas emendas parlamentares o mecanismo mais eficaz e igualmente perverso; II) a corrupção dos políticos", que subtrai dos programas de investimentos recursos para o atendimento dos seus interesses particulares mediante principalmente fraudes, negociatas nos processos licitatórios e formação de feudos e cartéis que facilitam o desvio da política de seus objetivos assim como o desvio de verbas;
- a multiplicação de **instâncias de participação**, específicas a cada setor, que não interagem e que demandam um grande esforço dos movimentos sociais, no sentido de ocupar esses espaços, de forma autônoma e qualificada;
- a necessidade de inverter a **perspectiva instrumental de participação**, que influencia inclusive representantes de movimentos sociais a se mover nas esferas institucionalizadas de participação e de controle social em função do "lugar do dinheiro", e, com isto, negligenciam a possibilidade de construir e consolidar uma agenda de participação que incida sobre a política;
- a **visão de linguagem, a visão setorial e a resiliência** das organizações e processos, que dificultam o diálogo entre os saberes e a aplicação de um conjunto vasto de instrumentos legais e jurídicos que estão à disposição para serem incorporados ao cotidiano da gestão das cidades.

### ***Perspectivas apontadas pela Lei nº 11.445/2007 (LNSB),***

Na Lei nº 11.445/2007 (LNSB), o significado do conceito de intersetorialidade está contemplado como um dos princípios arrolados no art.2, particularmente no inciso VI, que remete à *“articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”*. E, mais diretamente relacionado ao papel da União, no art.48 que define as diretrizes da política federal de saneamento básico

---

<sup>65</sup> Conceitos cunhados pelo senador Cristovam Buarque.

e vincula a articulação intersetorial com o financiamento (parágrafo único). Entre as onze diretrizes arroladas na Lei, cinco dessas se referem claramente às interfaces entre o saneamento básico e as políticas públicas correlatas. Nos termos da lei:

*IV- utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;*

*V – melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;*

*VI – colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;*

*IX – adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;*

*X – adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;*

E o parágrafo único:

*As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida **devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento**, com o saneamento básico (grifos nossos).*

A integralidade constitui também um princípio da Lei (art.2, II), compreendida como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados”.

O desafio da integralidade reside justamente em compreender que o saneamento básico é constituído deste conjunto que, por dentro, traz diferenças (de tecnologia, de lógica institucional, de forma de organização dos serviços, de composição social do campo, etc.), que precisam ser tratadas. Para ilustrar com alguns exemplos, sabemos que, por concepção, o sistema de abastecimento de água trabalha sob pressão e, por isso, não impõe a integração com o território da bacia. Se em alguns contextos, impacto não é tão presente, a integração se faz necessária em situações onde ocorre poluição hídrica e comprometimento dos mananciais para abastecimento. Por outro lado, na drenagem pluvial e no esgotamento sanitário, sistemas que funcionam por gravidade, a escala territorial da bacia é fundamental.

No contexto de um diagnóstico institucional do setor de saneamento, temos que considerá-lo sob uma dupla dimensão: uma interna ao campo do saneamento (a integralidade, no sentido da articulação entre os 4 componentes); e outra que é externa ao campo do saneamento (a intersetorialidade, no sentido mais amplo das interfaces com as outras políticas). Na dimensão interna, apesar dos constrangimentos postos pelo legado do setor, temos certeza que a construção social da história recente do saneamento resultou no atual formato, que considera o conjunto dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. É o que temos na Lei 11.445/2007, que deve ser observado no Plansab. Entretanto, cabe resgatar que no processo de regulamentação, este conceito amplo de saneamento foi objeto de disputa, sendo rejeitado por alguns agentes, que insistiam em manter o saneamento restrito aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Contudo, como analisado no capítulo sobre os agentes do setor, o que temos é uma lei. Precisamos encontrar caminhos, e o Plansab é um deles, para mover o saneamento na direção da integralidade. Uma das perguntas centrais que balizam a reflexão é o que o governo federal pode fazer nesta esfera da articulação entre os 4 componentes? A resposta pode ser vincular recursos como mecanismo de incentivo para que os municípios trabalhem os seus planos de saneamento básico de forma integrada.

Sob a orientação da LNSB, pretendemos aprofundar a reflexão sobre como tratar o saneamento sob a perspectiva de suas interfaces com os setores de recursos hídricos e meio ambiente, política urbana e saúde pública e o quanto esta abordagem depende da integralidade entre os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de

resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas). Tomamos também como referência para a reflexão sobre intersectorialidade aspectos do Seminário “Recursos Hídricos no Ambiente Urbano: integração de sistemas”, realizado em Brasília, à época da reestruturação da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHAU), do Ministério do Meio Ambiente. O seminário teve por objetivo central contribuir com o debate sobre a integração dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

Do Relatório Geral do seminário<sup>66</sup>, extraímos como idéia central a construção de uma agenda comum para a integração destes sistemas, assumindo “a dimensão urbana como elemento estruturante da gestão dos recursos hídricos e da integridade do meio”. Como estratégia metodológica, o seminário buscou extrair do acúmulo dessas áreas temáticas, nos vários espaços institucionais e sociais onde transcorre o processo de formulação da política pública, os elementos para a construção desse campo de conhecimento novo e interdisciplinar. Deste lugar, a dinâmica desenvolvida no seminário buscou capturar, das contribuições dos participantes que representam os diversos segmentos sociais que atuam nessas áreas, as principais propostas de instrumentos de gestão, que possibilitem a implementação dessa agenda comum. Neste sentido, pode-se dizer que o seminário representou um marco para a inauguração dessa agenda comum, pautada sob a perspectiva da intersectorialidade, do federalismo cooperativo e da participação e do controle social.

Segundo o Relatório Geral do seminário “pode parecer estranho inferir o caráter inaugural a duas áreas temáticas - recursos hídricos e questão urbana - que historicamente acumulam significativo arcabouço legal, institucional e político. Contudo, o que se apresenta como novo neste contexto é justamente o desafio de se construir um campo de conhecimento interdisciplinar, onde a dimensão urbana é tratada como elemento estruturante da gestão dos recursos hídricos. Neste sentido, não há hegemonia de um tema sobre o outro. O que se busca é extrair dos vários espaços institucionais e sociais onde transcorrem os processos de formulação dessas políticas públicas, os saberes visionários da interdisciplinaridade. Para isso, o diálogo com a sociedade e com os diferentes setores do governo se faz fundamental (BRASIL, 2008e, p.2). Este caráter inaugural inferido ao seminário também se justifica pela originalidade da iniciativa. Pela primeira vez, “a perspectiva de articulação entre as diversas formas de pensar é colocada como pauta central para reflexão, discussão e ação” (BRASIL, 2008e, p. 13).

Para não incorrer no risco de simplificar uma discussão que é complexa, é preciso considerar que as lutas históricas por regulamentação de políticas, projetos e instrumentos legais são setorializadas. Tanto um setor, como o outro, traz uma tradição consolidada em sua própria vertente. No horizonte, um serve de paisagem ao outro. Neste quadro, os desafios são grandes e urgentes: superar a cisão de linguagem e a visão setorial e promover o diálogo entre os saberes na aplicação deste conjunto vasto de instrumentos legais e jurídicos que estão à disposição para serem incorporados ao cotidiano da gestão das cidades (BRASIL, 2008e, p. 12).

Da contundente mensagem da então Ministra Marina Silva, na abertura do seminário, fica a idéia de como a capacidade de resposta para as novas demandas que surgem (a exemplo da crise ambiental) depende da disposição de setores do governo e de diversos segmentos da sociedade de interagirem nos processos de elaboração de políticas públicas. Neste caminho, a construção de agendas comuns pode implicar em mudanças institucionais de organizações e processos. A reestruturação institucional do

---

<sup>66</sup> Disponível para transferência de arquivo em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=publicacao.publicacoesPorSecretaria&idEstrutura=157> SEMINÁRIO: Recursos Hídricos no Ambiente Urbano: integração de sistemas 5, 6 e 7 de novembro de 2007, Brasília, março de 2008. Elaboração: Berenice de Souza Cordeiro.

Ministério do Meio Ambiente<sup>67</sup> pode ser lida como uma das maneiras de como o governo se prepara para dar respostas a essas novas agendas que impõem desafios porque exigem ampla comunicação e integração no seu todo. Nas palavras da ministra, registrada em (BRASIL, 2008e, p. 2):

Temos feito um trabalho buscando este olhar estruturante para os processos, e confesso que não é fácil. Fácil é a gente mexer em uma coisa aqui e outra acolá de forma pontual. Mas é muito difícil você pensar em fazer as coisas, independentemente de quem sejam as pessoas que vão lhe conferir continuidade. Todas essas mudanças buscam aprofundar esse olhar.

A relevância dessa fala está no olhar estruturante para os processos. Ainda na visão da ministra Marina Silva, a criação de novas estruturas de governo, a exemplo do Ministério das Cidades e reestruturação de outros com a criação de novas secretarias (políticas para mulheres, igualdade racial, entre outras) não tem que ser visto como uma profusão de ministérios. Diferente disto é preciso verificar o retorno gerado no atendimento dessas novas necessidades, que se apresentam sob o viés da contemporaneidade dos nossos tempos e que requisitam novas agendas. Trata-se de um movimento pendular de pensar os conceitos, pensar as políticas e vê-las em andamento sob sua própria institucionalidade. Na visão da ministra, “*a sociedade tem capacidade de antecipação*”, e por isso, a SRHAU/MMA apostou nesse seminário como um espaço diversificado de discussão em torno dos meios e das estratégias para se construir uma agenda comum, e também como uma oportunidade para orientar a ação de governo a partir da assimilação de boas idéias, de experiências que se mostram inovadoras e promotoras de mudança em direção à integração das políticas públicas.

Da voz de representantes de movimentos populares que participaram da mesa de abertura do seminário, e que analisaram o tema sob o contexto da luta por moradia digna e do ideário da reforma urbana, foram destacadas as “conferências em todos os níveis e setores como importante instrumento para conceber políticas e ações integradas” (BRASIL, 2008e, p. 4).

A representante da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) - Bartiria da Costa reconhece que os conselhos por si só não resolvem os problemas, mas defende que a partir deles os movimentos sociais têm construído seu espaço para atuar no processo de formulação de políticas públicas. Ressalta a necessidade de defender a importância da implementação efetiva das leis, quando essas expressam ganhos de direitos para a população. Toma o SUS como exemplo de um sistema de referência, que “permite dizer ao gestor o que queremos desta política, e que esta seja cumprida tal como está no arcabouço legal que a criou” (BRASIL, 2008e, p. 28). Reafirma que é importante ter a lei (como a recente LNSB) e, não menos importante, que o movimento diga que precisa ter o espaço dos conselhos para a formulação e avaliação das políticas públicas e da ação governamental como um todo.

A própria chamada no título do seminário “a integração de sistemas” coloca em relevo um conceito que avaliamos estruturante na discussão sobre a intersectorialidade. Na fala do representante da SNSA/MCidades, “a ênfase nos sistemas se justifica porque as políticas públicas têm que existir, de fato, para a população, e este é o papel do sistema, a exemplo do SUS que universaliza, dá transparência e divide responsabilidades entre os entes federados, que revela indicadores de ação pública de qualidade. E, entre os sistemas (...) não deve haver isolamento, e sim diálogo, como estratégia de planejamento e gestão integrados” (BRASIL, 2008e, p. 5).

A dinâmica urbana e ambiental das grandes cidades brasileiras, em particular das metrópoles, evidencia o fenômeno cada vez mais agudo entre a velocidade com que são feitos os assentamentos

---

<sup>67</sup> A criação da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) ocorreu sob um contexto mais amplo e estratégico, que também contemplou a criação das Secretarias de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental e do Instituto Chico Mendes.

urbanos e a necessidade de responder a esta realidade que exige uma capacidade de produção habitacional cada vez mais incompatível com a possibilidade de urbanização nesse patamar. De um lado, a dívida social que o País acumula com aqueles que compõem o déficit habitacional (no seu sentido amplo, não apenas de acesso a terra e a moradia, mas também o direito à habitabilidade e salubridade ambiental). Do outro, atores como o Ministério Público são compelidos a aplicar a lei, na tentativa de preservar os mananciais, as áreas verdes, a vegetação das encostas, os fundos de vale. No entanto, preservar para quem? Por qualquer lado que se olha, o conflito se instaura. Na busca de algum nível de concertação, a determinação social e histórica desta realidade é uma variável explicativa determinante para a análise do problema e para a busca de soluções. Na avaliação de uma das palestrantes do seminário:

não é difícil constatar que na disputa pelo espaço urbano, os mais frágeis na escala social são empurrados para áreas desvalorizadas por sua inadequação técnica ou por se tratarem de áreas com restrições ambientais à ocupação, protegidas por lei e consequentemente excluídas do mercado formal. Constituem assentamentos informais e ilegais frente à legislação urbanística e ambiental (BRASIL, 2008e, p. 13).

A intencionalidade da integração setorial está na letra da lei (do saneamento e dos setores de interface aqui tratados). No entanto, o foco é diferenciado. No capítulo urbano (art.182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade) o foco é o direito à cidade (direito à moradia EC nº 26 de 14/2/2000). Já no capítulo ambiental (art.225 da Constituição Federal, Código Florestal - Lei Federal nº 4.771/1965 - e Sistema Nacional de Meio Ambiente - Lei Federal nº 6.938/81), o foco é o licenciamento ambiental, como instrumento de garantia do direito ao meio ambiente equilibrado.

E não se trata apenas de uma questão de foco: a escala da ação também é diferenciada, a instância de gestão e de tomada de decisão (cada qual com seu conselho e fundo próprio) e o tipo de vinculação que se estabelece com a sociedade. Se observarmos a estratégia de atuação dos diversos conselhos que integram a estrutura desses sistemas, vemos que o Conama tem o olhar sobre o meio ambiente e recursos hídricos, enquanto o ConCidades se concentra no acesso à terra e a moradia. Não existem mecanismos eficientes de incentivo à interação desses espaços visando a construção de agendas comuns.

Entretanto, cabem outras leituras a partir do próprio texto constitucional que permite desconstruir a idéia de foco como impedimento à intersetorialidade. Tomamos como referência o capítulo que trata da Saúde (Seção II do Capítulo II, Título VIII da Ordem Social), onde a perspectiva de integração aparece de forma mais clara. O art.196 determina que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. O art. 200 assinala que, ao sistema único de saúde (SUS) compete, além de outras atribuições, participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. O foco setorial se amplia se o consideramos na perspectiva da política social. Nessa linha analítica, se definimos a política de saneamento como política social aparece um caminho no próprio texto constitucional para a construção da intersetorialidade.

Durante o seminário, anteriormente mencionado, foram apresentados resultados de uma pesquisa realizada em 2000, pela Unicamp/Nepam sobre participação e controle social, desenvolvida sob a perspectiva da sociologia ambiental aplicada ao campo das cidades e da contemporaneidade. Aqui nos interessa destacar o quanto a idéia recorrente de espaços de pactuação, de consenso e de parceria não é suficiente para a gestão de conflitos entres interesses estruturalmente divergentes e que envolvem agentes com desiguais capitais de participação na arena decisória. Segundo a professora Leila da Costa Ferreira, palestrante da mesa sobre participação e controle social, os casos brasileiros estudados na pesquisa indicam que “são importantes as redes que integram diferentes atores e/ou incorporam, em

suas plataformas de luta, a questão sócio-ambiental e tentam influenciar a implementação de políticas públicas” No entanto, na avaliação da pesquisadora,

essas parcerias expressam um avanço na compreensão da problemática urbana, no sentido de superar a visão que atribui estatuto diferenciado para a questão da pobreza e da deterioração ambiental - quando ambos, na verdade, originam-se de um estilo de desenvolvimento que gera desigualdades sociais e desequilíbrio ambiental (BRASIL, 2008e, p. 28).

A participação não é, contudo, a única variável a ser considerada neste esforço de integração de sistemas. Esta questão deve envolver também outros elementos, próprios de cada momento histórico.

Nesta linha, outra variável que torna ainda mais complexa a questão da intersetorialidade tem a ver com o recorte ao qual determinada área se insere.

As macro-regiões, as regiões administrativas, as regiões metropolitanas, que coincidem ou não com as divisões administrativas, distritos e subprefeituras. Soma-se a estes o de bacia hidrográfica, que não necessariamente coincide com o recorte político-administrativo. Estas várias inferências político-administrativas influenciam as decisões de cada nível, com suas especificidades e dessa forma atravessam desenhos territoriais que têm outro formato e outra composição. Fato é que todas estas visões e formas de intervenção não reconhecem que o território é único, é o mesmo (BRASIL, 2008e, p. 13).

Além da falta de integração dos sistemas setoriais das políticas públicas que estamos tratando, a questão federativa é mais uma variável de complexidade neste quadro. Uma série de leis que quase sempre adotam diferentes visões setoriais sobre o mesmo problema. Nesse tipo de situação começa a ocorrer o que a literatura<sup>68</sup> vem chamando de judicialização dos conflitos. Problemas não resolvidos no executivo e no legislativo, onde por mérito deveriam estar, são deslocados para o judiciário (BRASIL, 2008e, p. 13). Não só os municípios detêm tradicionalmente e por base legal o dever de promover a política urbana, como o direito à cidade, que se constitui parte essencial da política (na dimensão da “politics”). Olhando deste ângulo, a judicialização do acesso ao direito à cidade leva à retração da política. O direito pode ser generalizado a partir de uma reivindicação de um indivíduo ou da mobilização pontual de um grupo. Podemos falar em retração da política porque a constituição de sujeitos - que se organizam para formular demandas e reivindicar direitos - parece diluída, desnecessária ou, no mínimo, fugaz. Neste contexto de fragmentação social assistimos à despolitização da política. A noção de direito se descola da política e passa a ser juridicalizada. O desafio que se impõe é, portanto, de natureza estrutural.

### ***A intersetorialidade: condicionantes que contextualizam a elaboração e a implementação do Plansab.***

A intersetorialidade integra o conjunto de desafios e condicionantes que contextualizam a elaboração e a implementação do Plansab. Entendemos que compreender as lógicas institucionais, que caracterizam as políticas públicas, que possuem forte interface com o saneamento básico, ajuda na identificação e análise do modelo institucional vigente, sob um olhar histórico e prospectivo.

Sabemos que a estrutura governamental, até então, sempre se organizou de maneira setorializada, compartimentada em áreas e serviços que não interagem e que são, em geral, comandadas por gestores e técnicos formados, profissionalmente segundo a mesma lógica. Contudo, a realidade em que vivemos não reconhece tais limites e barreiras e se apresenta como um todo não fragmentado. E é justamente

---

<sup>68</sup> Para aprofundar neste tema ver Carvalho, 1995, entre outros.

sobre esta realidade que o governo precisa atuar, assim como o conjunto da sociedade. A complexidade da realidade contemporânea exige um esforço de romper antigos paradigmas, enraizados na cultura da engenharia brasileira (no caso específico do saneamento) e da administração pública.

Estamos falando, portanto, de uma mudança de comportamento do poder público e também da sociedade que forma seus profissionais e cidadãos. Com isso, fica claro que a idéia de intersetorialidade não pode ser usada de maneira banalizada, tornando seu significado vago e retórico. Para não ficarmos neste lugar comum, buscamos explorar o seu significado conceitual, segundo referências que permitem capturar o seu potencial transformador.

A complexidade é uma questão contemporânea de significativa relevância para a gestão pública, principalmente sob o enfoque dos problemas vivenciados pela sociedade, sobretudo, as camadas mais pobres da população. Objeto de reflexão no campo acadêmico, na administração pública a questão ganha explicação no tratamento setorializado da ação governamental, que sob o paradigma do saber especializado e do modelo burocrático de gestão pública provoca uma intervenção na realidade, que tende a ser insatisfatória, em termos de resolução dos problemas e insustentável, quanto aos recursos que mobiliza. Neste contexto, a intersetorialidade aparece como uma cunha que busca ajustar a gestão pública aos desafios postos pela complexidade. Sabe-se que a idéia de intersetorialidade provém de uma discussão própria das ciências sobre interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. A primeira implica na integração entre diferentes disciplinas, onde uma dessas se coloca como mais preponderante para o tema ou o problema tratado. A segunda requisita a criação de um novo campo de estudo, de um objeto construído dos vários e diferentes saberes, e neste sentido, cria um novo e outro saber.

Fazendo um paralelo com outros temas que desafiam a gestão pública, a intersetorialidade assume, no campo das políticas públicas, o mesmo significado da noção de interdisciplinaridade (INOJOSA, 2001). Esta autora define este termo como “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p. 105). No entanto, ao transpor a idéia da transdisciplinaridade para o campo das organizações, a autora deixa claro que o que se propõe é muito mais do que meramente juntar setores, pois trata-se de criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com clara definição da base territorial e populacional.

A abordagem intersetorial em políticas públicas, sob este paradigma, é algo recente. Enfrenta resistências cristalizadas em estruturas governamentais bastante departamentalizadas e burocratizadas, conferindo, ao desafio, problemas gerenciais de grande envergadura a serem equacionados. Podemos associar aqui a idéia da estrutura de vetos mobilizada por agentes que se sentem ameaçados com a mudança e, por isso, atuam no sentido da manutenção do status quo (“path dependence”).

A complexidade que demarca o tema nos leva a apreendê-lo em seu contexto mais amplo das políticas públicas em geral. Para isso, estamos impelidos a entender que planejar, formular, implementar e avaliar políticas públicas, programas e projetos, sob o marco da intersetorialidade está diretamente relacionado à capacidade do governo de mobilizar recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos que são exigidos para a tomada de decisão e execução de suas ações.

Para tal, é necessário que os recursos estejam disponíveis ou devam ser criados, levando-se em conta as habilidades e competências do quadro técnico e administrativo. Mas esta capacidade não se encerra no papel do poder público. Além desses aspectos é importante garantir as condições de sustentação política das decisões. Neste sentido, pautar a ação governamental pelo marco da intersetorialidade também exige uma estratégia de democratização das instâncias de participação e de controle social e de qualificação do processo decisório.

A intersetorialidade impõe, como requisito, a mudança sobre a abordagem que se constrói sobre determinado setor e o tipo de intervenção que se implementa no território. No caso do saneamento básico, autores e especialistas muito cuidadosos com o tema, questionam inclusive a denominação

setor que lhe é atribuída. Entendem que denominá-lo como área é estratégico porque conceitualmente retira o saneamento do campo estrito da infra-estrutura urbana, restrito às suas características de obra, e permite inscrevê-lo em seu lugar de excelência como política pública que tem como principal resultante a gestão de serviços públicos. Também entendem que a denominação setor o posiciona no campo das políticas públicas básicas, via de regra, organizadas e implementadas de forma setorial, estanques em si mesmas (MORAES; BORJA, 2005).

Buscamos em Bourguignon (2001) uma abordagem mais conceitual e ampla desta questão. O modelo tradicional pelo qual as políticas públicas são gerenciadas, reflete o modelo burocrático de gestão das políticas públicas. Segundo este autor, o que se tem são políticas públicas básicas (educação, saúde, assistência social, cultura, habitação, saneamento.) que são implementadas de forma setorial. Setor aqui é entendido como uma forma de organização pública que atua em determinado campo de intervenção, através de profissionais que interpretam esta realidade, apenas sob a perspectiva do seu olhar, resultante da sua área de formação e prática profissional. É um olhar que, sem dúvidas, reflete conhecimento, saber especializado. No entanto, este olhar, ao ver o problema e refletir sobre maneiras de equacioná-lo, não faz o exercício de enxergar a partir de outras percepções, que podem pertencer a outros saberes e muito menos é capaz de construir um novo saber.

Podemos então, a partir deste entendimento conceitual, reunir os elementos para uma análise dos impactos que este modelo fragmentado traz para a dinâmica da gestão pública e, em particular, para a organização e forma de funcionamento do aparato governamental, em qualquer um seus níveis, e, principalmente, da relação entre eles, tão imprescindível no contexto do federalismo brasileiro, que também constitui em si uma questão complexa.

Cada nível de governo (o federal, o estadual e o municipal) conta com instituições e serviços próprios, e na maioria das vezes, estanques em si mesmos. Esta lógica institucional gera fragmentação no tratamento das demandas sociais, paralelismo e sobreposição de ações, centralização de decisões, de recursos e de informações, divergências de objetivos e funções de cada área, além do fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, que só fazem o poder cooperativo mais robusto.

Como bem nos alerta Inojosa (1998, p. 35), “tais estruturas dificultam a prática de direitos e o controle social, já que os problemas vivenciados pelos cidadãos contam com diversas causas, o que os impede de cobrar mudanças de um único setor”. E mais, leva os cidadãos a fazer uma verdadeira *via crucis* em diversos órgãos, que não dialogam entre si e, ainda mais grave, fazem muitas vezes um jogo de “empurra-empurra”, que a organização política e administrativa tradicional permite (e prescinde).

A estrutura governamental, nesse contexto, possui um caráter competitivo, que nega a cooperação. A lógica de competição leva, inclusive, à disputa entre grupos de interesses, que extrapolam o interesse público, como ainda ocorre em alguns casos na hora de dividir o orçamento.

No entanto, a população, principalmente se organizada, tem, por prática, apresentar ao poder público, demandas que não são em si isoladas, justamente porque expressam as necessidades que vivenciam no dia-a-dia. Tomamos aqui como referência a forma como os movimentos sociais urbanos se organizavam nos anos 80, sob o forte contexto histórico de re-democratização do País e da instituição das bases normativas de um regime político, no qual a população era amplamente conclamada a ter um papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local. Diferente do contexto atual, que nos leva a indagar sobre os limites para a consolidação daquela nova ordem democrática, decorrentes dos efeitos das grandes distâncias sociais que separam as classes, as regiões, as cidades e as pessoas até mesmo dentro dos seus grupos sociais, desprovidas cada vez mais do significado de pertencimento comunitário (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2003).

O modelo burocrático de gestão pública impede que as necessidades dos cidadãos sejam abordadas sob o enfoque multideterminado dos problemas. É justamente para contrapor este modelo que surge a idéia da intersetorialidade como um novo paradigma que requisita dos gestores públicos o diá-

logo intragovernamental e intersetorial e, sobretudo, com a comunidade como sujeito social relevante do processo de formulação e de implementação de políticas públicas, programas, projetos e ações.

Magalhães e Corrêa (2004) consideram que programas de caráter intersetorial podem ser formulados sob dois enfoques distintos: I) os chamados de “intersectorialidade restrita”, que são os programas que atendem a muitos cidadãos em poucas de suas dimensões de vulnerabilidade; II) os chamados de “intersectorialidade ampla”, quando atendem a um número menor de pessoas em muitos destes aspectos.

No entanto, a intersectorialidade traz em si contradições e, portanto, também não deve ser vista como uma panacéia. Neste processo de implementação e utilização da lógica intersectorial podem surgir alguns problemas (BOGASON, 2000), que se observarmos as nossas experiências como gestores públicos muitos deles desafiam o nosso dia-a-dia:

- articular diversos atores é imprescindível, mas certamente gera maior complexidade do processo de trabalho, pois exige das organizações uma nova maneira de atuar que passa pela articulação de diferentes setores na resolução de um mesmo problema;
- gerenciar divergências entre os profissionais quanto às prioridades de cada região, e conflitos entre estes, devido aos diferentes saberes e olhares que cada um destes se apóia e como interagem com a comunidade nos processos participativos de tomada de decisão;
- a descentralização, requisitada por algumas correntes como forma de enfrentamento do modelo fragmentado, pode gerar problemas como o uso dos recursos existentes segundo os interesses dos responsáveis pelas unidades descentralizadas (seja político ou burocrata) e também dificuldades de diálogo entre os funcionários, caso eles não tenham formação adequada nas suas respectivas áreas de atuação para a execução de suas tarefas, enfraquecendo a abordagem intersectorial.

Uma vez problematizada a idéia de intersectorialidade em seus aspectos conceituais e do seu significado para o campo mais amplo das políticas públicas, é preciso compreender como este princípio é operado no campo específico do saneamento básico e das suas interfaces com outras políticas públicas.

### ***Gestão de recursos hídricos e meio ambiente***

No tratamento da relação entre saneamento, recursos hídricos e meio ambiente a primeira consideração que precisamos fazer é que, de fato, se trata de uma interface. Comparativamente a outras políticas (urbana, de saúde, de moradia, etc.), a construção desta interface se faz mais desafiadora justamente por uma leitura inadequada, que tende a subordinar um setor ao outro e não os vê sob uma relação de complementaridade.

Em parte, e dentro do que lhe cabia, a LNSB equaciona bem esta situação. Em seu art. 4º determina: “*os recursos hídricos não integram os serviços de saneamento básico*” e complementa em parágrafo único, que “*a utilização dos recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico (...) é sujeita a outorga de direito de uso nos termos da Lei 9.433/1997 (...)*”.

Equacionada, portanto a área de sombra e de suposta subordinação, a Lei também avança no planejamento integrado dos serviços de saneamento básico, que deve tomar a bacia hidrográfica como referência para o planejamento, principalmente nos casos de planos regionais de saneamento e institui a necessária compatibilidade desses com os planos de bacia em que estiverem inseridos.

Com o propósito de apropriar a reflexão conceitual sobre a intersectorialidade e a aplicação da LNSB para contribuir na formulação de estratégias e instrumentos do Plansab, trazemos para esta reflexão as contribuições aduzidas pelos demais ministérios/órgãos federais que atuam ou tem interface com o saneamento durante o processo de consulta que a SNSA/MCidades realizou, na etapa de elaboração do Projeto Estratégico de elaboração do Plansab.

De acordo com o documento “Subsídios para a definição do Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB” (Pinheiro, 2008), a Agência Nacional de Águas (ANA) entende que as sinergias entre o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Plansab são amplas, contudo, na leitura que faz do mencionado art. 4º, “o setor de saneamento está sujeito aos instrumentos da política de recursos hídricos: enquadramento, cobrança, outorga, planejamento” (PINHEIRO, 2008, p. 16).

Buscando trazer a reflexão para o plano da prática, podemos afirmar que a evidente relação entre saneamento, recursos hídricos e meio ambiente tem nos planos (de bacia, de saneamento, diretores, etc.) o lócus de excelência desta interface, ou seja, buscar no planejamento as condições mais adequadas para o exercício da intersetorialidade. No entanto, não nos referimos aos planos que aí estão, porque em sua maioria não dialogam, em termos de escalas territoriais, dinâmicas regionais, arenas sociais e políticas. Dos mecanismos já existentes na área de meio ambiente, destacamos o licenciamento ambiental como o mais eficaz, para fortalecer a interface com o saneamento básico, além da outorga de direito de uso dos recursos hídricos e do enquadramento.

No que toca a questão das escalas territoriais, um aspecto que surge da interpretação da Lei e que traz o propósito da intersetorialidade, tem a ver com a definição da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações (inciso X, art. 48). No entendimento da ANA, e em conformidade com o disposto na LNSB, assim como para o Plansab, a bacia hidrográfica deve ser considerada como unidade de referência importante, “mas, não é ‘unidade básica de planejamento’, como no PNRH (PINHEIRO, 2008, p. 16). Sobre esta mesma questão, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), do MCidades, sugere que o Plansab “relativize o conceito de bacia como unidade de planejamento já que os fluxos e dinâmicas das relações econômicas e sociais geram uma lógica da ocupação do território que a lógica das bacias não capta” (PINHEIRO, 2008, p. 20).

Entendemos, portanto, sob a perspectiva da intenção do legislador, em relação às duas questões tratadas, e considerando como essas são percebidas pelos órgãos federais que tem interface mais claramente evidenciadas, como é o caso da ANA/MMA e da SNPU/MCidades, que a formulação das estratégias do Plansab, a serem desdobradas em programas, projetos e ações, tem por desafio equacionar situações que estão no contexto mais amplo das próprias questões.

A compatibilização dos planos setoriais é central na construção de uma agenda comum. Na interface com a gestão dos recursos hídricos, a garantia da disponibilidade da água para o abastecimento condiciona, em alguma medida, o setor de saneamento. Uma situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos, que obrigue a adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, gera impactos para os serviços de saneamento. Em áreas urbanas o setor de saneamento é o maior usuário dos recursos hídricos, tanto para o abastecimento, quanto para o lançamento de águas servidas e águas pluviais.

No decorrer da análise empreendida, pretendemos examinar aspectos que dizem respeito à territorialidade e tipologia de referência, para o planejamento e para a prestação dos serviços, sob a ótica própria do saneamento e das políticas públicas eleitas como as de maior evidência intersetorial.

Sabemos que o setor de recursos hídricos e o do meio ambiente dispõem, há mais tempo, de robusto ordenamento jurídico-legal e de uma arquitetura institucional melhor definida e, em decorrência, constituem sistemas mais consolidados e, portanto, impõem de certa forma, suas lógicas institucionais às iniciativas de integração com outras políticas públicas. A institucionalidade que ancora esses setores sob a forma de “sistema” pode ser entendida como um aspecto que explica parcialmente o atraso do saneamento básico, com relação a essas políticas públicas, e a outras como a de saúde, que também se coloca como uma referência muito relevante.

O MMA existe desde 1995. A Lei nº 9433/1997 cria a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos (SNRH) e institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e os seus instrumentos, que estruturam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), como o

Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), e a ANA, criada em 2000, como órgão regulador, tendo poder outorgante do uso das águas.

Reforça a idéia de sistema a forma como este coteja, do nível nacional, para os demais entes federados. No caso da gestão de recursos hídricos, podemos afirmar que o sistema também se consolida mediante o grau de organização verificado no nível dos estados brasileiros, que contam com legislação própria, comitês de bacia instalados e respectivas agências, que em geral participam da gestão dos fundos estaduais de recursos hídricos.

Analisando a aplicação de recursos financeiros e a matriz intersetorial<sup>69</sup>, alguns programas geridos pela ANA (a exemplo do Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas – Prodes, também conhecido como “programa de compra de esgoto tratado”), atuam como fonte complementar para o financiamento do setor de saneamento, levando-se em conta a dimensão da bacia hidrográfica. Parte dos recursos oriundos da cobrança de outorga e de controle da poluição financia projetos e ações de saneamento, uma vez implantado o empreendimento e colocado “em marcha”. Além dos mecanismos específicos do Prodes, os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água estão sendo, em grande parte, direcionados para ações de saneamento, em particular nos componentes de esgotamento sanitário e de drenagem urbana.

Entretanto, sabemos que programas concebidos sob a lógica de uma matriz intersetorial, apesar de bem desenhados, não equacionam o problema do déficit do saneamento básico e são vistos como programas marginais, que não alteram o conservadorismo do saneamento básico (inclusive tecnológico), restringindo as inovações que trazem ao rol de soluções de alternativas.

Quando nos referimos à institucionalidade de um determinado setor (ou área) e trazemos o sistema de recursos hídricos como um dos exemplos para analisar comparativamente o que ocorre no saneamento básico, buscamos em Senra e Montenegro (2009) uma referência analítica. Segundo estes autores, historicamente recursos hídricos e saneamento são dois setores que *“pouco dialogaram em termos de planejamento e que têm referências normativas bastante diferenciadas”* (SENRA; MONTENEGRO, p. 370).

Ressaltam ainda que, além da questão em torno da instância de planejamento mais adequada para cada área, como tratamos anteriormente, há também a problemática que envolve a integração entre dois sistemas. O SINGREH vem de um processo de consolidação recente (2003) e, portanto, com pontos próprios de vulnerabilidade e que afetam a dinâmica de implementação dos instrumentos, em particular no que tange a abrangência federativa. O setor de saneamento certamente avançou com o atual ordenamento jurídico, em particular com a Lei nº 11.445/2007 que institui a política federal (ou seja, não é nacional) e define as diretrizes nacionais para os serviços públicos de saneamento básico sem, contudo, criar um sistema para o setor, inclusive um fundo permanente para o financiamento das ações em abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

No entanto, constatar os desafios é passo fundamental para buscar o equacionamento sem negar a complexidade que cerca a questão. No esforço de contribuir na formulação de estratégias para o Plansab, entendemos que alguns programas e ações apresentam características desafiadoras e também inovadoras sob algum aspecto.

---

<sup>69</sup> O setor de saneamento tem interface tanto como usuário de água, na captação e no lançamento, quanto como instrumento de controle de poluição e, portanto, de preservação dos recursos hídricos. Senra e Montenegro (2009) definem com clareza o que remete exatamente aos termos “recursos hídricos” e “saneamento básico”. Para ajudar a desfazer a freqüente confusão que gira em torno de suas definições, esses autores fazem uma revisão desses termos em várias línguas estrangeiras. Esclarecem, portanto, que o saneamento é considerado como um dos setores usuários dos recursos hídricos (...). Atua sobre os recursos hídricos ora como demanda, ora como impacto. Para maior aprofundamento ver Ministério das Cidades, Coletânea, Livro II, pág. 369.

Segundo o Plano Plurianual (PPA), a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente (SRHU), do Ministério do Meio Ambiente, tem a competência sobre o Programa Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). A Secretaria, por meio do Departamento de Ambiente Urbano (DAU) vem atuando na condução da formulação da política nacional de resíduos sólidos e no apoio a estados e municípios no campo da gestão associada mediante a elaboração de estudos técnicos para a implantação de consórcios públicos de resíduos sólidos<sup>70</sup>, sob o marco da Lei nº 11.107/2005 e o Decreto Regulamentador nº 6.017/2007.

O desenho institucional da gestão de resíduos sólidos, no âmbito do governo federal impõe vários desafios na medida em que responsabiliza o MMA e o MCidades, em ações que devem ser necessariamente articuladas e complementares. O art.52 da LNSB determina que o plano nacional de saneamento básico (Plansab) deverá abranger os quatro componentes do Saneamento Básico, ou seja, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo de águas pluviais.

No entanto, sabe-se que a LNSB só preenche parcialmente a necessidade de legislação federal voltada para a gestão dos resíduos sólidos (CAMPOS, 2009), na medida em que trata da gestão do serviço público de resíduos sólidos, que tem como abrangência a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos, contemplando: *“conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”* (art. 3º, alínea “c”).

Estão, portanto, fora do âmbito desta Lei, a gestão dos resíduos de serviços de saúde (que envolve a Anvisa), os da construção civil (RCC) e os resíduos industriais (sob atribuição do MMA). Além disso, instrumentos destinados a promover políticas efetivas de minimização de resíduos sólidos, pelo incentivo à prevenção da geração, à redução na origem, ao reuso dos produtos e à reciclagem, e que por sua natureza, impactam na produção e no consumo de bens ficaram de fora do escopo desta lei (CAMPOS, 2009) e constituem o escopo da Política Nacional de Resíduos Sólidos, sob condução do MMA. Após 19 anos em discussão impactada pela morosidade de uma série de emendas, foi sancionada pelo Presidente Lula em 2 de agosto de 2010 a Lei nº 12.305 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Com este avanço, ganha evidência e concretude o desafio de construção de uma agenda pública comum para a gestão dos resíduos sólidos, que envolve a articulação institucional de pelo menos dois ministérios com função de coordenação (a SNSA/MCidades e a SRHAU/MMA), além do papel relevante desempenhado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, Conama, que equaciona e regulamenta, em vários aspectos, a gestão dos resíduos sólidos por meio de resoluções. Soma-se o fato desta área contar com a participação atuante de diversos e diferentes atores sociais, a exemplo do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, e de entidades do setor privado, que representam elos da cadeia produtiva de resíduos e do quadro de prestadores desses serviços no País.

Retomamos o Prodes como exemplo no que toca à forma de alocação dos recursos que ocorre sob a proposta de uma matriz intersetorial de gestão. Segundo as regras do programa, o governo federal remunera o prestador dos serviços públicos de saneamento básico após a entrada em operação dos empreendimentos contratados (até então, a ênfase recai sobre os sistemas de esgotamento sanitário, como ETEs e interceptores, e em ações de proteção aos mananciais, que envolve um conjunto mais

---

<sup>70</sup> Até fevereiro de 2010, a SRHAU/MMA havia assinado convênios com 14 estados brasileiros e sabe-se também da alocação dos recursos do PAC associado à implantação de consórcios, como no caso das bacias do Rio São Francisco e do Parnaíba, onde estão previstos 13 consórcios, envolvendo cerca de 131 municípios da região.

amplo de intervenções no território). Os valores aplicados são diferenciados em função da carga orgânica removida no processo de tratamento dos esgotos e desembolsados por parcelas mediante cumprimento das metas de contrato, ao invés de financiar a obra como um todo. Trata-se de forma que busca eficácia de alocação de recursos. Combinada com outras formas de alocação de recursos, sobretudo orçamentários nos três níveis de governo, ela pode contribuir efetivamente no equacionamento do déficit do setor.

No entanto, outras características do Prodes apresentam um viés de ambiguidade, se analisadas sob a perspectiva do fortalecimento institucional do setor de saneamento. Para que o prestador dos serviços possa concorrer aos recursos do Programa, o comitê da bacia hidrográfica na qual ele está situado (ou, no caso da inexistência do mesmo, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos) deve aprovar sua solicitação antes desta ser encaminhada à ANA.

Se por um lado, essa medida indubitavelmente fortalece o SINGREH, por outro, não contribui para o fortalecimento do titular dos serviços de saneamento básico, na medida em que a interlocução se faz predominantemente com o prestador. O município entra como área objeto de intervenção do prestador. Entretanto, dependendo da capacidade de gestão do titular e das ações de desenvolvimento institucional empreendidas pelo Programa, também aqui reside um aspecto positivo na medida em que incentiva a vinculação dos municípios aos comitês de bacia. Cabe, entretanto, fazer a ressalva de que esta é uma das instâncias onde o município deve atuar no exercício da sua função indelegável de planejar as ações e intervenções de saneamento em seu território. Espaços como o conselho da cidade e as conferências de saneamento constituem instâncias indispensáveis ao fortalecimento das dinâmicas democráticas que devem condicionar a gestão dos serviços públicos de saneamento básico.

Ademais, o que se espera com a efetiva implementação da Lei nº 11.445/2007 é que os empreendimentos e serviços em abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial decorram necessariamente dos planos de saneamento básico, responsabilidade do titular (art. 9º), que, por sua vez, definem as condições para a prestação dos serviços (art. 11º), sob qualquer arranjo (prestados diretamente ou delegados, por meio de contrato de programa ou de contrato de concessão), precedidos da decisão sobre a entidade de regulação (art. 9º) e de sua estruturação (normas e regulamentos – art. 12º e 23º), e postos em marcha os mecanismos de participação e de controle social. (art. 3º, 9º e 27º).

No atendimento às diretrizes nacionais da Lei nº 11.445/2007, do Plansab e de outros planos nacionais setoriais, alguns componentes do saneamento básico apresentam características bastante particulares e que inferem desafios ainda mais complexos. É o caso da drenagem pluvial urbana. O efetivo atendimento ao princípio da integralidade dos serviços de saneamento básico requer ainda mais atenção dos gestores públicos e dos técnicos do setor quando aplicado ao componente da drenagem e do manejo de águas pluviais urbanas. Verificamos aqui problemas de natureza diversa. Apesar da atribuição municipal no que tange à drenagem urbana, verificamos uma lacuna de competências e, principalmente, de responsabilidades dos níveis estadual e federal. Mesmo as iniciativas que buscam articular recursos e esforços em programas voltados à solução de problemas de inundações, alagamentos e deslizamentos, os resultados nem sempre são satisfatórios, porque enfrentam resistência na apropriação desse novo paradigma de intervenção no território, que requisita um olhar que associa o manejo integrado das águas pluviais urbanas aos processos de urbanização, de uso e ocupação do solo e às ações que fomentam mudanças comportamentais da população. Trata-se de um desafio que alcança inclusive a academia, em particular, pesquisadores que atuam no campo das políticas públicas e do desenvolvimento tecnológico dessa área, muitas vezes ainda orientados por uma formação disciplinar fragmentada, dissociada de uma visão sistêmica sobre o território.

Especialistas alertam que o novo paradigma não se instaura, sem que transcorra um processo de evolução. Neste processo, fatores como o reuso da água, a disponibilidade hídrica, as técnicas de compensação, com vistas à redução do nível de impermeabilização do solo, as instalações de detenção

ou retenção, para o amortecimento de vazões de cheias, o tratamento e a disposição final adequada das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas, entre outras, formam um conjunto de medidas não estruturais, que revelam a face inovadora e sustentável do que aprendemos a denominar manejo integrado das águas pluviais urbanas. Reforça o desafio posto não apenas a concepção que se tem desta problemática, mas também o fato de se ter vários ministérios e órgãos federais atuando em drenagem no sentido mais amplo, sem necessariamente observar princípios e diretrizes comuns na formulação e implementação dos programas, projetos e ações que empreendem. Nesse mosaico temos, além do Ministério das Cidades, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Integração Nacional, Ministério da Saúde e seus respectivos órgãos executores (a exemplo da Codevasf e da Funasa), além das ações que são desenvolvidas por governos estaduais e locais.

### ***Política urbana***

A complexidade da questão urbana, principalmente nas grandes metrópoles brasileiras, impõe a dicotomia (superável) entre proteção dos espaços ambientalmente nobres, especialmente as áreas de mananciais e as áreas ambientalmente vulneráveis, em face da necessidade cada vez mais premente de promover o acesso à terra e à moradia, para os segmentos populacionais historicamente excluídos do direito à cidade. Soma-se, em igual medida e relevância, a regulação pública sobre esses mesmos espaços, frente à voracidade do mercado imobiliário para segmentos de alta renda, que buscam, nos grandes condomínios, o acesso privilegiado à contemplação do belo e do verde, constitucionalmente determinado como direito de todos os cidadãos.

A existência ou não de infraestrutura de saneamento, o padrão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como a capacidade de resolução dos problemas relacionados à limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e à drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, incidem diretamente no nível de desenvolvimento de uma cidade ou mesmo região. Contudo, para o planejamento urbano, não basta saber se tais serviços existem ou não. Antes disso, é preciso que as informações sobre os sistemas e serviços de saneamento ambiental subsidiem as decisões a serem tomadas sobre como e para onde o desenvolvimento deve ser induzido.

O princípio do direito à cidade se consolida como principal pilar de um projeto de política urbana que tenha, na inclusão social o seu principal objetivo, materializado no acesso universal à habitação e aos serviços públicos de qualidade e, portanto, promotor de cidadania (social e política) para os segmentos sociais mais vulneráveis da população.

Neste campo, o Brasil pode celebrar avanços no quadro normativo desta política. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257 de 10 de julho de 2001), os planos diretores participativos e as alternativas de gestão associada são importantes instrumentos para que seja ampliado o acesso à terra formal e urbanizada, a proteção ambiental sobre as áreas de mananciais, o controle da ocupação de áreas com riscos geotécnicos e de inundação, além de incentivar a cooperação entre cidades e regiões visando à universalização e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento prestados à população.

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos que, se bem aplicados, podem aperfeiçoar a gestão urbana municipal. São exemplos desses instrumentos:

- o adensamento de áreas com adequada infraestrutura e provida de serviços públicos para habitação popular, de forma a orientar a ocupação e a expansão urbana para essas áreas e com isso reduzir a pressão sobre áreas vulneráveis do ponto de vista ambiental e a otimizar o uso da capacidade de infraestrutura urbana já instalada, ampliando os benefícios gerados pelos recursos públicos investidos;
- a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários, como vilas e favelas. A melhoria das condições de habitabilidade nesses lugares povoados por população de baixa

renda promove a proteção à saúde pública, a recuperação ambiental de áreas degradadas e possibilidade de gerar e intensificar atividades econômicas, alimentando a dinâmica de desenvolvimento local.

O adequado emprego desses instrumentos, e também de outros previstos no Estatuto da Cidade requer a disponibilidade de informações e de indicadores que sirvam de base à elaboração de políticas, programas, planos e projetos. Para isso é necessário que o município elabore o seu plano diretor participativo, em aderência aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e que disponha de um sistema de cadastro atualizado e integrado, se possível de um sistema de informação georreferenciado.

Também o Plano Municipal de Saneamento Básico é um importante instrumento de planejamento e gestão local integrada na perspectiva de se superar a forma de abordagem setorial e estanque, tradicionalmente utilizada para se planejar e implementar ações e serviços de saneamento.

Tomamos como exemplo a necessidade de superar, por meio do planejamento integrado, problemas que recebem um tratamento conjuntural, quando, na prática, incidem estruturalmente na cidade e na vida da população. É o caso das tão recorrentes enchentes e inundações, com graves danos e perdas para as pessoas que viviam à revelia de uma política pública promotora de direito à terra e à moradia, inclusive sobre antigos lixões, como aconteceu, em 2010, no município de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, mas que sabemos ocorrer em outras metrópoles brasileiras. São situações conjunturais, mas estão no cerne da dimensão estrutural dos problemas das cidades.

Para isso, é fundamental a compreensão, aqui reforçada, de que este tipo de plano é, sobretudo, um processo absolutamente dinâmico de planejamento, que requer a produção, divulgação e atualização sistemáticas de dados e informações confiáveis. Uma vez incorporada à normalidade institucional de governo, este processo é capaz de gerar indicadores e índices setoriais, que revelam as condições da realidade local, em termos de salubridade ambiental e de qualidade de vida.

Transportando esta reflexão para o Plansab, a pactuação construída em torno do seu processo de formulação, definiu que “o plano não deverá ser meramente técnico, mas deverá estar em sintonia com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2201) e, portanto, expressar um novo pacto sócio territorial para o saneamento ambiental, com metas e regras acordadas por atores diferentes, que contemple interesses e concepções divergentes<sup>71</sup> e que combata a desigualdade e a exclusão territorial. Este pacto deve ser capaz de definir, para os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais), metas territoriais (nacionais, estaduais e regionais) e metas sociais de redução da desigualdade e da segregação urbana nas cidades, para o cumprimento do direito à cidade” (PINHEIRO, 2008).

Seguindo o mesmo fio condutor da reflexão que considera a lógica institucional e o quadro normativo de cada setor, como questão que problematiza a intersectorialidade e permite a elaboração de estratégias, a partir da complexidade que é inerente ao tema, passamos em seguida à análise da política urbana e das suas interfaces com o saneamento básico.

De acordo com o documento “Subsídios para a definição do Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB” (PINHEIRO, 2008), as interfaces entre os planos nacionais de habitação e de saneamento básico impõem desafios que envolvem aspectos desde a base territorial a ser adotada (que permita uma leitura do urbano), até o enfrentamento conjunto dos conflitos fundiários, dimensão fundamental do déficit habitacional, incluindo as condições de habitabilidade. A SNPU, ao avaliar a componente do

---

<sup>71</sup> Como o texto foi extraído do documento “Subsídios para a definição do Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB”, fazemos a ressalva de que a ideia de pacto trabalhada nessa reflexão sobre desenvolvimento institucional, sob a perspectiva de um projeto emancipatório, somente comporta convergência como resultado do processo social, onde os interesses e as concepções divergentes sejam evidenciados e disputados por sujeitos dotados de “agency” (fazendo referência ao conceito adotado na discussão sobre participação e controle social).

passivo do saneamento, na composição do déficit habitacional, informa que 35 a 40% dos imóveis de cidades brasileiras de médio e grande porte que demandam regularização fundiária, estão à margem da normativa legal brasileira e concentram também o passivo da demanda de infraestrutura urbana e fundamentalmente de saneamento básico (PINHEIRO, 2008, p. 20). A SNH destaca, entre as interfaces setoriais, que requisitam mecanismos de articulação institucional, a necessidade de o FGTS se constituir como fonte comum de financiamento e de subsídios, melhor interação entre a cadeia produtiva da construção civil e a do saneamento básico; e assim como na gestão dos recursos hídricos, destaca o papel dos prestadores de serviços e dos titulares do saneamento básico nos arranjos institucionais da política urbana (conselhos, fundos, órgãos gestores).

A Política de Habitação inscreve-se dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, na qual a habitação não se restringe a casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (BRASIL, 2004c, pág. 12).

Mais uma vez se coloca a questão que desnivela o saneamento básico de outras políticas públicas (como veremos mais adiante, também a saúde) quanto à inexistência de um sistema nacional, que possibilite, entre outras atribuições, a integração setorial (horizontalizada) e a articulação (verticalizada) entre os níveis de governo. A Política Nacional de Habitação (PNH) foi aprovada, pelo Conselho das Cidades em dezembro de 2004, com base em um arranjo institucional formado por dois subsistemas: o subsistema nacional de habitação de interesse social e o subsistema nacional de mercado. Importante avanço dessa política pode ser creditado à inclusão da habitação de interesse social no novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), antes voltado ao mercado privado e direcionado para a classe média. A aprovação da Lei nº 11.125/2005, após tramitar por mais de treze anos no Congresso Nacional, institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), gerido por um Conselho Gestor (CGFNHIS).

Do ponto de vista institucional, considerando que cada um dos setores que integram o campo do desenvolvimento urbano - área de atuação do Ministério das Cidades - conta com órgão próprio de gestão e com políticas próprias (ou pelo menos leis próprias) com rebatimentos em todas as instâncias federativas e sociais, é fundamental criar mecanismos que garantam fluidez à intersetorialidade, uma vez que, em cada interface referida, poderão se erguidos obstáculos cuja superação será imprescindível para o êxito das ações atribuídas ao Plansab.

Significa dizer que a existência do MCidades, como instância governamental que reúne os componentes da política urbana, sob uma matriz institucional que se pretende intersetorial, é um avanço histórico para a administração pública brasileira, mas certamente não é suficiente. Os mecanismos capazes de atribuir fluidez à intersetorialidade devem alcançar a criação e o fortalecimento de fóruns institucionalizados, comissões intersetoriais, grupos de trabalho, que trabalhem na definição de agendas comuns e na pactuação de regras para definir as ações programáticas, para viabilizar a operacionalização dos sistemas e de seus programas e projetos, e quiçá estruturas institucionais locais, de maneira a facilitar a articulação intersetorial. Aliás, essa idéia esteve em pauta durante a formulação do Planhab, Produto 4: “Arranjo institucional e papéis dos agentes” (BRASIL, 2007e).

Acreditamos que mecanismos institucionais dessa natureza permitem superar os contornos postos por determinado estilo de gestão, em geral refém das escolhas e dos perfis dos gestores. Considerando que estamos tratando de planos de longo prazo (2031, no caso do saneamento básico), a continuidade da política definida em determinado momento pode ficar condicionada a eventuais diferentes estilos de gestão. Neste sentido, os mecanismos institucionais de articulação governamental e de integração setorial podem no mínimo constranger esta influência.

Entendemos que os planos de saneamento básico e os planos de habitação constituem o fio condutor da articulação, tanto entre os setores quanto os níveis de governo. Para o saneamento básico, a exigibilidade de planos, conforme estabelecido na Lei nº 11.445/2007, encontra situação correspondente na política habitacional, sendo nesta área, aplicada às três esferas de governo, e no caso do saneamento básico, aos titulares dos serviços. Diríamos que a articulação intergovernamental se faz ainda mais necessária entre a união e os municípios, no caso do saneamento básico, pelo fato da lei tratar de diretrizes nacionais, e pode-se atribuir esta particularidade também no caso da habitação, pelo fato da gestão do uso e ocupação do solo estar sob atribuição local. Neste sentido, a existência de planos nacionais e de diretrizes nacionais orientando planos locais, resguardando a autonomia municipal e as particularidades de cada município, pode ser um fator que confere maior coerência à atuação intersetorial e que ajuda a evitar discrepâncias nos níveis regional e nacional. São atributos que, uma vez observados, certamente reforçam a importância e a efetividade do Plansab.

O alinhamento dos planos de saneamento básico às diretrizes nacionais da Lei nº 11.445/2007 e do PLANSAB, assim como a observância das interfaces com as demais políticas públicas correlatas, ajuda na pactuação de metas comuns, visando à universalização do acesso e a melhoria da qualidade da prestação dos serviços, o que deve envolver os conselhos de política e os conselhos gestores de fundos. No monitoramento desse processo, será necessário criar, a exemplo do proposto no Planhab, mecanismos de análise que identifiquem situações quando a alocação dos recursos federais para investimentos em programas, projetos e ações em saneamento básico no nível dos municípios e dos estados estejam em desconformidade com as diretrizes nacionais do setor. Para identificar tais situações e corrigi-las, trazemos aqui a proposta surgida no Planhab (Produto 4: Arranjo institucional e papéis dos agentes) que sugere a criação de um sistema de supervisão de conformidades intra-setorial, com mecanismos que inclusive interrompam a aplicação dos recursos federais quando a desconformidade não for superada.

O subsistema de habitação de interesse social é, a nosso ver, um bom exemplo de como a participação e a articulação entre segmentos sociais e agentes do SNH vêm sendo institucionalizados, estruturados e consolidados ao longo dos últimos cinco anos. As Leis nºs 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 11.124/2005 e o Decreto nº 5.790/2006 estabeleceram e regulamentaram as funções, atribuições, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, da Conferência Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Entendemos que o desenho institucional de um setor, sob a forma de sistema, permite melhor articulação e transparência dos mecanismos que incidem sobre a dinâmica da política pública, a atuação dos agentes e a decisão sobre a alocação de recursos.

Entretanto, cabe lembrar que a Lei nº 11.445/2007 não cria o sistema nacional de saneamento básico (avaliamos ter sido esta uma das principais concessões feitas em função dos vetos impostos ao PL 5296/2005), e que, para tanto, caberá ao Plansab propor mecanismos de incentivo à fluidez da intersectorialidade, que independentemente da existência de um sistema nacional, promovam ações coordenadas dos entes federados, incluindo inclusive algum nível de descentralização das instâncias gestoras federais, o diálogo institucionalizado dos fóruns, comissões setoriais e grupos de trabalho, na definição de agendas comuns, incluindo a pactuação de algumas regras gerais para a alocação e avaliação dos recursos geridos pela União, aplicáveis a todos os ministérios e órgãos que elaboram e implementam programas de saneamento básico, extensivo àqueles que, na dimensão das interfaces, também incidem sobre a política e a gestão praticadas no setor.

### ***Saúde pública***

Na interface da política de saneamento básico com a política de saúde pública não cabe uma visão simplificada da intersectorialidade, pois a relação entre estas políticas se faz ainda mais complexa porque

está dada a priori (COSTA, 2009a). Esta visão parte do pressuposto de que a intersectorialidade tem sido de baixa consistência devido à fragmentação da prática da ação pública brasileira. A incidência disto se reflete mais fortemente sobre as políticas públicas que para efetivarem-se dependem não apenas do seu próprio setor, mas da estrutura hierárquica a qual se vincula por efeito de suas externalidades.

Entretanto, quanto maior a área de interseção entre políticas públicas correlatas, maior o grau de complexidade para torná-las efetivas, o que exige mais recursos, como saberes de várias disciplinas, capacidade de interlocução com vários agentes, uma estrutura articulada entre os níveis de governo e com capilaridade suficiente para democratizar as instâncias decisórias, de maneira a aproximar a ação governamental das necessidades dos beneficiários dessas políticas públicas.

Fica claro, portanto, que a construção de uma estrutura que se pretenda integrada e articulada não prescinde de uma análise aprofundada a sobre a lógica político-institucional de cada setor, como visto anteriormente com relação à gestão dos recursos hídricos e da política urbana, em particular.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é resultado de um processo social que teve como principal agente o chamado 'Movimento da Reforma Sanitária', oriundo dos anos 1970. Este movimento articulava sob um mesmo projeto político-ideológico representantes dos trabalhadores, da academia e dos usuários dos serviços de saúde. Dessa coalizão, o SUS é inserido na Constituição Cidadã de 1988 - marco da luta social pela (re)democratização do País - sob a guarda de um arcabouço jurídico e normativo que implica na saúde como dever do Estado e direito de todos (art.196). As Leis nºs 8.080 e 8.142 de 1990 conhecidas como a Lei Orgânica da Saúde (LOS) regulamentaram a CF. Podemos dizer que naquele momento histórico houve a ruptura de um modelo. A saúde conta, desde então, com um aparato institucional *“que lhe confere um ambiente de estabilidade, clareza do papel de cada esfera pública, da relação público-privado e da participação da sociedade nessa política”* (COSTA, 2009a). Compete ao SUS, além de outras atribuições, *“participar da formulação da política e das ações de saneamento básico”* (inciso IV, art. 200).

Em um movimento bem distinto, o setor de saneamento não inseriu na CF princípios, diretrizes e valores. Enquanto a saúde pública criava um sistema, o saneamento introduzira apenas aspectos que fomentaram uma disputa em torno da titularidade dos serviços, com pouca influência na correlação de forças instaurada desde o Planasa, que subjugou o setor à predominância de uma lógica empresarial e centralizadora. Naquele momento histórico, o que chamamos mecanismos da *“path dependence”* atuaram de maneira a fazer com que a estrutura de vetos imposta pelos agentes que se sentiam ameaçados pela mudança colocasse em marcha crescente os retornos positivos do *“status quo”* (PIERSON, 2004).

Em que pese as conquistas recentes do setor com o advento de um marco jurídico-legal, em particular com a promulgação da Lei nº 11.445/2007, que incorpora alguns dos princípios e diretrizes do SUS - universalização, integralidade, promoção da saúde, fortalecimento do papel dos municípios, intersectorialidade e controle social - o faz sem instituir recursos para concretizá-los (COSTA, 2009a).

A ausência de um sistema de saneamento básico aderente a esses princípios e diretrizes interpõe ainda mais obstáculos à intersectorialidade, também na relação com a área da saúde pública. Um destes obstáculos diz respeito à esfera de atuação e de ação da política pública. Na saúde, o município é a base operativa da política e, neste setor, conhecemos a experiência mais consistente do nexo entre descentralização político-administrativa e controle social. No saneamento básico, o passivo centralizador do Planasa ainda alimenta a disputa pela titularidade dos serviços<sup>72</sup> entre estados e municípios, particularmente nas regiões metropolitanas do País. Em alguns casos, onde a CESB tem uma atuação mais agressiva de comando da gestão dos serviços, inclusive na relação com o governo estadual, os municípios e, de forma mais ampla, o poder local, continuam aliados do processo decisório.

---

<sup>72</sup> Como visto anteriormente em julgamento no STF.

Ademais, no âmbito da União, o principal órgão do Ministério da Saúde que implementa ações de saneamento básico, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), segue sem estar inserida enquanto uma política do SUS (COSTA, 2003). Com o novo ambiente político-institucional do setor de saneamento, entendemos que a Funasa tem a oportunidade para reformular sua inserção e forma de atuação, principalmente no tocante aos mecanismos de alocação dos recursos e priorização das intervenções que realiza. A conexão do arranjo institucional da Funasa e do seu processo decisório com a própria dinâmica do SUS, e agora com as diretrizes postas pela Lei nº 11.445/2007, pode ajudar o setor a se liberar do imbricado jogo político das emendas parlamentares.

Sabemos que nenhuma instituição é uma estrutura monolítica. Nesse processo, existem oportunidades para que novas coalizões ajudem a renovar o que ainda vemos como uma estrutura decisória arcaica, de maneira a colocar a valorosa capilaridade, que tem junto aos municípios, a serviço do fortalecimento dos titulares, no exercício da gestão dos serviços de saneamento básico, sob a perspectiva de implementação dos princípios do SUS.

Nessas novas coalizões, identificamos alguns avanços de natureza conceitual e novas práticas institucionais. O conceito de saúde ambiental surge como possível elo integrador, que sob, uma roupagem nova traduz um histórico de unificação, de lutas pelo direito a cidades justas, democráticas e saudáveis.

A saúde ambiental deve articular, sobretudo, o sistema nacional de saúde, o sistema nacional de meio ambiente, o estatuto da cidade (responsável pelo saneamento básico e a infraestrutura urbana) e suas políticas, identificando programas e planos que possam ser desenvolvidos conjuntamente (ABRASCO, 2009, p. 18).

Do conceito para a prática institucional, identificamos também, como um avanço a reestruturação da Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente (Cisama), que reúne o conjunto das instituições de governo e da sociedade interessados em políticas públicas de interface com a saúde ambiental. Esta comissão põe em relevo o preceito de que a saúde tem fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso a bens e serviços essenciais.

A Cisama, reestruturada por meio da Resolução nº 376, de 14 de junho de 2007, tem como objetivo assessorar o pleno do Conselho Nacional da Saúde (CNS), no acompanhamento permanente das políticas e programas que incidem sobre os fatores determinantes e condicionantes da saúde. Compete também a essa Comissão oferecer subsídios às diversas instâncias de formulação de políticas econômicas e sociais correlatas ao tema e de construir medidas que visem à eliminação/minimização dos impactos negativos à saúde. Podemos afirmar que o aspecto inovador atribuído à Cisama, e que decorre das deliberações da 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental, aprovada na 186ª Reunião Ordinária do CNS (dezembro de 2009), reside na importância de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolve áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Entendemos que se trata de um mecanismo diferenciado de fluidez da intersetorialidade porque permite cotejar princípios consagrados de uma determinada política (no caso o SUS) para as outras que lhe fazem interface.

No campo dos avanços institucionais, também situamos o papel da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), criada em 2003<sup>73</sup>, especialmente a Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental (CGVAM), que empreende uma visão mais sistêmica da relação saúde-saneamento-ambiente.

Ainda muito recente para traduzir o seu marco conceitual em uma agenda pública ampla, a vigilância de qualidade da água para consumo humano é a ação implementada de forma mais consistente. A Portaria 518 de 2004, que regula esta competência, traz a visão sistêmica do processo,

---

<sup>73</sup> Pelo Decreto 4.726 e define dentre suas competências a coordenação da Gestão do Sistema Nacional de Vigilância Ambiental em Saúde.

do controle epidemiológico e a avaliação de riscos às pessoas. A ação cotidiana da Secretaria Nacional de Vigilância à Saúde tem interface direta com o saneamento, no uso e ocupação do solo, tratamento de efluentes, no controle de vetores, na qualidade da água na captação e na chegada à casa das pessoas (PINHEIRO, 2008).

Em síntese, podemos afirmar que, na saúde, percebemos uma larga produção nesta articulação com o saneamento. Existe uma certa expertise, a área da saúde compreende, reflete e dialoga com o saneamento, mesmo que isto não de dê sempre na esfera institucional, nem sempre na gestão, mas há uma articulação temática, de agentes, sobretudo pelos efeitos de um setor sobre o outro (promoção da saúde ou da doença). Na área dos indicadores de controle, esta articulação apresenta uma maturidade passível de ser efetivada.

Se a intersetorialidade é o princípio orientador para a integração do saneamento básico com as políticas públicas que criam uma área de interseção de saberes, práticas, marcos normativos, recursos, (tecnológicos, financeiros, políticos, materiais, etc.), a integralidade é (ou deve ser) para o saneamento básico o princípio que organiza a gestão dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Dessa perspectiva, avaliamos que, a despeito do rol de resistências à intersetorialidade, a efetiva implementação da Lei 11.445/2007 e dos instrumentos atuais do SUS reforça as possibilidades de cooperação intergovernamental, de integração setorial e de fortalecimento do controle social. Nesse processo, a área de vigilância em saúde ambiental<sup>74</sup> pode desempenhar importante papel na formulação e avaliação de políticas de saneamento.

### ***Possíveis caminhos na construção da intersetorialidade***

Da análise do tema decorrem algumas proposições que complementam e detalham as macrodiretrizes e estratégias integrantes do Volume 6 do Estudo Panorama visando à incorporação no setor de saneamento de formas de gestão, mecanismos institucionais, entre outros instrumentos, de maneira a colocá-lo em uma trajetória de evolução do modelo vigente para outro, reformulado sob o paradigma da intersetorialidade.

- trabalhar na perspectiva de construção de um **sistema nacional de saneamento ambiental**, desde que inscrito como um "sub-sistema" da política de desenvolvimento urbano, de maneira a evitar a lógica de centralização e da setorialização, e voltado para reforçar a institucionalidade da política e a função formuladora e de coordenação do MCidades/SNSA;
- enquanto se constrói algo mais sistêmico e institucionalizado no nível federal, aproveitar o Plansab como uma oportunidade para **revitalizar os espaços existentes** como o ConCidades e sua câmara temática do saneamento, a Cisama e os conselhos nacionais como o CNS, o CNRH e o Conama como instâncias institucionalizadas para o exercício da intersetorialidade;
- criar **mecanismos de incentivo à fluidez da intersetorialidade**, que independentemente da existência de um sistema nacional, promovam ações coordenadas dos entes federados, incluindo: I) algum nível de descentralização das instâncias gestoras federais; II) o diálogo institucionalizado dos fóruns, comissões setoriais e grupos de trabalho, na definição de agendas comuns; III) a pactuação de regras gerais para a alocação e avaliação dos recursos geridos pela União, aplicáveis a todos as instituições que diretamente ou na dimensão das interfaces, incidem sobre a política e a gestão praticadas no setor;

---

<sup>74</sup> As possibilidades de cooperação encontram ancoragem institucional na Instrução Normativa nº 1, de março de 2005, que regulamenta a Portaria 1.172/2004 no que se refere às competências da União, Estados e Municípios na área de vigilância em saúde ambiental.

- criar, à luz das experiências na área da saúde, mecanismos que permitam **disciplinar as emendas parlamentares**, estabelecendo algumas restrições, para que passem a atender as diretrizes, os princípios e objetivos postos pela política do setor, e não atentar contra esta;
- eleger os futuros **planos** como interface de excelência da política de saneamento, desde que formulados sob a ótica da integralidade entre os 4 componentes (como previsto na Lei nº 11.445/2007) e da intersetorialidade com as políticas de recursos hídricos, meio ambiente, saúde e desenvolvimento urbano, diferentes, portanto, da maioria dos planos diretores, de bacia e de saneamento que aí estão, pois não dialogam em termos de escalas territoriais, dinâmicas regionais, arenas sociais e políticas;
- mesmo se tratando de um plano nacional e considerando a proposta de criação de um (sub)sistema nacional de saneamento ambiental, avaliamos que olhar e aprender com as **experiências locais** e os arranjos construídos na **escala do problema** (um rio, uma adutora linear, etc.), e que adotam alternativas à criação de estruturas permanentes (a exemplo das salas de situação) pode ser uma diretriz para construir a intersetorialidade na prática;
- equacionar o vazio de **competência do nível estadual**, de maneira a fazer com que os estados sejam requisitados a atuarem compensatoriamente nos municípios em que a capacidade de gestão não está dada;
- criar, no nível do governo federal, **mecanismos institucionais de cooperação** que combinem coerção e incentivo, na perspectiva da ação federativa e da intersetorialidade, visando particularmente as aglomerações metropolitanas;
- promover ações de **capacitação dos vários agentes**, sob a perspectiva das relações entre os componentes do saneamento, dos impactos que um serviço impõe ao outro e em relação às políticas públicas de interface, potencializando programas existentes como o PEAMSS, a ReCESA, o Gespública, o Com+Água, concebidos e desenvolvidos pelo MCidades/SNSA com várias entidades do setor, sob o marco de uma matriz intersetorial e participativa, entre outros, que estão sob o guarda-chuva do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), vinculado à Secretaria Executiva do Ministério;
- criar **mecanismos comuns de monitoramento e informação**, que identifiquem situações quando a alocação dos recursos federais para investimentos em programas, projetos e ações em saneamento básico no nível dos municípios e dos estados, estejam em desconformidade com as diretrizes nacionais do setor (a exemplo do Planhab, que propõe um sistema de supervisão de conformidades intra-setorial, com mecanismos que, inclusive, interrompam a aplicação dos recursos federais enquanto a desconformidade não for superada).

Com base na análise empreendida no diagnóstico, exploramos qual é a capacidade de organização de um modelo de gestão que oportunize ao MCidades/SNSA atuar sob o marco da intersetorialidade, sem deixar de exercer o seu papel precípuo de coordenação das ações e dos recursos de saneamento no ambiente do governo federal, das suas relações interfederativas e de interlocução com os segmentos sociais.

Neste sentido, indo além da questão da intersetorialidade, e orientados pela análise realizada nas sessões precedentes, destacamos, entre outras, as seguintes medidas que podem orientar uma melhor estruturação institucional do setor de saneamento:

- revitalizar o **MCidades/SNSA** como instância formuladora de políticas públicas e de coordenação das ações no nível da União, o que pressupõe uma agenda de trabalho mais focada em ações de estruturação interna do Ministério e da sua (re)inscrição no núcleo forte do governo brasileiro;
- intensificar as ações de **capacitação**, operando boas iniciativas do governo federal desenvolvidas com vários agentes do setor e consolidadas como programas que funcionam,

- desde a sua concepção, sob o marco de uma matriz intersetorial e participativa;
- cuidar para que, na formulação de **novos programas**, não se perca a dimensão de interface do saneamento com a política urbana (habitação, regularização fundiária, transporte, mobilidade e acessibilidade);
  - insistir na implementação de programas voltados para a **revitalização dos prestadores públicos** dos serviços de saneamento básico, que visem à melhoria do desempenho e da qualidade da prestação, particularmente no momento de vultosos investimentos no setor efetivados por meio do PAC;
  - criar uma **instância interministerial**, sob a coordenação do MCidades/SNSA, que reúna os gestores com capacidade de decisão que atuam no saneamento, e funcione como uma espécie de centro de gestão de situações críticas e de subsídio à tomada de decisões na esfera da União e na relação com os demais entes federados, e também de interlocução com as instâncias institucionalizadas de participação e de controle social;
  - dotar o setor de um **núcleo de inteligência** na área de saneamento, com capacidade formuladora, reflexiva e de avaliação, que atue como referência para o Estado brasileiro com a vocação de constituir-se como espaço privilegiado do pensamento sobre o setor;

### ***O fortalecimento do papel do Mcidades/SNSA***

De forma similar apresentamos proposições, que retomam aspectos do Estudo de Avaliação e Cenários do PMSS, anteriormente mencionado no item 2.3 deste capítulo, que já apontava para este cenário de fortalecimento do papel do MCidades/SNSA, por meio das seguintes medidas:

**Dotar o setor de um núcleo de inteligência na área de saneamento com capacidade formuladora, reflexiva e de avaliação** Recomendamos a criação de uma instituição com as características de uma “think-tank” de referência para o Estado brasileiro no saneamento, com a vocação de constituir-se como espaço privilegiado do pensamento sobre o setor, apoiando a o governo federal, em particular o MCidades/SNSA, na formulação e avaliação das políticas e programas por intermédio da realização de estudos, pesquisas, produção e difusão de informação. Essa instituição poderia reunir as características de uma estrutura permanente, sob a forma de órgão de governo da administração indireta, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, no sentido de aperfeiçoar o nível de coordenação das ações em saneamento na esfera da União e a sua relação com os demais agentes do setor.

Estamos nos referindo a uma instituição a ser criada com a missão de constituir uma espécie de núcleo de inteligência na área de saneamento, para fomentar e coordenar as reflexões que os novos tempos requerem para o setor. Propomos para avaliação a criação de “uma instituição formuladora, composta por técnicos preparados para a tarefa e para um esforço de articulação com os ‘pensadores’ do setor (...) com várias formações e matizes, de tal forma a adensar o nível, ainda incipiente, de formulação teórico-conceitual presente” (HELLER, 2009b, p. 56).

Cabe destacar que, por definição, “think-tank” são instituições nacionais, criadas a partir de eventos marcantes na história de um país, em função de questões urgentes e de apelo nacional. A criação do Ministério das Cidades, estabelecendo a SNSA como “endereço” do saneamento, é um forte argumento neste sentido, assim como o atual momento, de formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que constitui importante medida de implementação da Lei nº 11/445/2007.

Colocamos para apreciação a recomendação surgida no âmbito do referido Estudo de Cenários do PMSS a idéia de atribuir à instituição proposta, a figura de uma autarquia nacional, com a qualificação de agência executiva. Esta solução se insere em um modelo em que a política pública, no seu sentido mais amplo, é estabelecida pelo Legislativo, e ao Executivo, cabe a responsabilidade de

definir as diretrizes gerais das políticas públicas setoriais, e sua implementação, a cargo de autarquias. Associam-se, a este modelo, fóruns colegiados e interministeriais, responsáveis pela formulação das políticas públicas que requisitam interfaces setoriais.

Visando oferecer maiores subsídios à proposta apresentada, recuperamos do Estudo de Cenários e Avaliação do PMSS, o levantamento realizado sobre as formas organizacionais existentes no governo federal, visando à criação de uma entidade permanente e institucionalizada para o saneamento no nível da União. Foram analisadas questões de natureza mais organizacional relacionadas à: natureza da missão (formulação, apoio técnico, pesquisa, etc.); categorias por área de atuação (recorte setorial); arranjo institucional/estrutura organizacional; arcabouço legal/forma jurídica; tipo de vinculação com o ministério supervisor; mecanismos de sustentabilidade econômico-financeira (formas/fontes de fomento). Da consulta realizada foram identificadas:

- a. entidades vinculadas a ministérios do Poder Executivo: institutos, agências (de desenvolvimento, reguladoras, executivas), fundações, empresas, companhias; autarquias ou ainda conselhos ou comissões;
- b. alguns exemplos de “fundações-institutos” (Fundações IBGE, Fundação ENAP; Fundação IPEA) ou de “fundações-empresas” como a Fundação Embratur, e também de “institutos”, a exemplo de<sup>75</sup>: INCRA/Ministério do Desenvolvimento Agrário, INPI e INMETRO/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente.
- c. organizações tipo think-tank (ex: IETS - Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade - centro de pesquisas em políticas públicas; Fundação Getúlio Vargas); entre outras.

### ***Revitalização das ações de capacitação dos agentes do setor***

Um dos consensos revelados no Estudo do PMSS diz respeito à autoridade conferida à SNSA, como *locus* legítimo de definição de diretrizes e formulação de políticas públicas e programas para o setor. Para isso, os painelistas que participaram da consulta Delphi alertam para a necessidade de fortalecimento da SNSA/MCidades, e que isto depende necessariamente de decisão política, inclusive com impacto no orçamento da União para o setor. Atualmente, pode-se dizer que este fortalecimento está mais factível e impositivo mediante o significativo aporte de recursos do PAC para o saneamento.

Entretanto, sabemos o quanto a SNSA convive com a dualidade de modelos em curso no Estado brasileiro e as marcas históricas do legado institucional e a (in)compatibilização com as políticas prévias (ARRETCHE, 2000) existentes, assim como os dilemas da descentralização, inclusive no que toca o repasse dos recursos para os demais entes da federação e a necessidade de uma política perene de financiamento<sup>76</sup> do setor. No entanto, ainda é muito frágil o quadro institucional, pois este requer medidas mais efetivas no campo da gestão o que pressupõe uma agenda de trabalho mais focada em ações de estruturação interna da Secretaria e da sua inscrição em um ambiente de maior articulação com as outras políticas do MCidades e, sobretudo, deste no núcleo forte do governo brasileiro.

O fomento à capacitação tem se revelado um instrumento estratégico para a evolução geral do setor e qualificação dos agentes que nele atuam. Neste sentido, propomos incluir na agenda de trabalho da Secretaria a intensificação de ações de capacitação, revitalizando boas iniciativas do governo federal

<sup>75</sup> Sobre todas essas figuras, existem estatutos, estrutura organizacional que ajudaram na tarefa de identificar as especificidades e vantagens comparativas.

<sup>76</sup> Para maior aprofundamento sobre o assunto e abordagem mais propositiva ver o volume específico sobre Investimentos, que integra o presente Estudo.

desenvolvidas com vários agentes do setor e consolidadas como programas que funcionam, desde a sua concepção, sob o marco de uma matriz intersetorial e participativa. Citamos a Rede Nacional de Capacitação e de Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), o Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social no Setor de saneamento (Peamss), o Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública) e o seu Núcleo do Setor de saneamento (NSS), o Programa de Cooperação Técnica Internacional Brasil-Itália, o Programa Com+Água implementado junto aos gestores e prestadores dos serviços com vistas ao combate ao desperdício de água e de energia.

Conforme mencionado no item 2.3 deste capítulo, segundo informações apuradas junto à SNSA, e mais recentemente registradas no último número da série da Revista Saneamento para Todos<sup>77</sup>, as principais ações desenvolvidas pelo PMSS terão continuidade no âmbito de um novo programa que se encontra em fase de preparação e que será executado por meio de outro Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial. Trata-se do Interáguas – Programa de Desenvolvimento do Setor Águas. Segundo entrevista concedida pelo então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental - Leodegar Tiscoski para a referida Revista,

a continuidade da agenda de trabalho do PMSS combinará várias formas. Uma delas é transformar as ações do Programa em ações permanentes, dentro da SNSA. Uma outra frente inclui a iniciativa do Governo Federal de preparar um novo programa para execução de ações no campo da gestão das águas, mediante novo Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, do qual participam, de forma articulada e integrada, os Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, assim como a ANA – Agência Nacional de Águas. A Carta Consulta desse Programa, denominado Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS, foi aprovada recentemente pela SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e o Programa encontra-se em preparação. No que diz respeito à área de saneamento, dentro do INTERÁGUAS prevê-se a continuidade de diversas ações, contemplando, no mínimo: I) a continuidade dos atuais Projetos Estruturantes, apresentados ao longo desta Revista; II) o apoio à implementação do PAC/Saneamento, buscando incluir o desenvolvimento de projetos do Programa PAC/Gestão ainda não priorizados no estágio atual do PAC; III) o apoio à implementação da Política de Saneamento, como suporte técnico à SNSA/MCidades, desenvolvendo ações obrigatórias nos termos da Lei 11.445/2007, em especial a assistência a governos estaduais e municipais para elaboração dos Planos Municipais ou Regionais de Saneamento Básico, bem como a transformação do SNIS em SINISA, ampliando sua abrangência e escopo (BRASIL, 2009a, p. 53).

Na análise político-institucional empreendida neste documento, observamos nesta iniciativa um aspecto inovador que busca, desde a concepção de um programa, a articulação com outros ministérios que dedicam atuação ao setor águas: o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente, agregando também a Agência Nacional de Águas.

No entanto, se por um lado, podemos esperar, com iniciativas dessa natureza, que o planejamento e a gestão no campo das águas<sup>78</sup> passe a contar com a ação conjunta e integrada de agentes importantes

<sup>77</sup> Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ano 4 - no 6. PMSS: avanços e institucionalização. Um balanço do Programa. Brasília, dezembro de 2009.

<sup>78</sup> Sob a influência da concepção de origem européia (França e Itália, particularmente) que adota o conceito de *gestão integrada das águas urbanas*.

do governo federal; por outro, alertamos para o risco de se perder, nesse novo arranjo intersetorial, a integração do saneamento com a dimensão da política urbana.

Além das ações de capacitação, faz-se necessário revitalizar programas voltados para a assistência técnica aos gestores, reguladores, prestadores e usuários que visem à melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços de saneamento. Cabe lembrar que esta era uma das principais funções desempenhadas pelo PMSS, em apoio à SNSA/MCidades e que constituía o objeto central do chamado PAC Gestão, não implementado pelo Governo do Presidente Lula, até o momento.

### ***Reedição da proposta de formação de uma instância interministerial***

Por ocasião da formulação do PL 5296/2005, ainda sob a forma do PLS 219/2006, surgiu a proposta de constituição de um Comitê Interministerial, composto por gestores com capacidade de decisão, que funcionaria como a instância de articulação institucional do governo federal visando integrar as ações em saneamento ambiental empreendidas por todos os ministérios e órgãos da União.

Também reforça esta proposta a experiência do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) constituído pelo Presidente Lula, por meio da Portaria nº 333/2003, com o objetivo de elaborar proposta de lei para a regulamentação dos serviços públicos de saneamento básico. Naquela época integraram o GTI, representantes: do Ministério das Cidades, que o coordenou; da Casa Civil; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Turismo; da Integração Nacional e, também, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Fundação Nacional de Saúde. O GTI trabalhou durante dez meses na sistematização e análise das diversas sugestões e propostas das entidades do setor e de outros órgãos do governo federal feitas à proposta preliminar para a política nacional de saneamento básico submetida sob a forma de APL à consulta pública. Naquele período, o GTI teve sua composição ampliada, passando também a contar com representantes do Ministério da Justiça e da então recém-criada Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Esse novo colegiado concluiu os seus trabalhos mediante apresentação de proposta que incorporava as contribuições recolhidas durante a consulta pública.

Neste sentido, propomos para apreciação a reedição de uma instância com tais características, que pode assumir a forma de um grupo ou uma comissão interministerial, ou ainda, como experimentado no processo de formulação do PAC, sob a forma de sala de situação. No Brasil, existem salas de situação nas áreas da saúde, da integração nacional, na gestão dos recursos hídricos, vinculada à ANA, para ficar nos setores de interface com o saneamento. Em termos gerais, a sala de situação funciona como um centro de gestão de situações críticas e subsidia a tomada de decisões por parte de sua diretoria colegiada.

Contudo, alertamos para a necessidade de atribuir a essa instância interministerial um caráter mais perene, que se configure ao longo dos governos como o lugar da institucionalidade do diálogo intersetorial e de articulação dos vários ministérios e órgãos do governo federal com ações em saneamento.





# 3

## Regulação dos serviços públicos de saneamento básico

### 3.1 Introdução

Na análise da questão da regulação do setor de saneamento no Brasil, partimos do princípio, afirmado na Constituição e consagrado pela Lei nº 11.445/2007, de que os serviços de saneamento são serviços públicos. Como assinala Marques Neto, esse princípio, afirmado na Constituição, que reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade, figura especialmente no art. 2º da Lei nº 11.445/07, no qual vemos arrolados os princípios que devem nortear a sua organização e prestação e é reafirmado, ao longo de toda a lei, em diferentes referências ao caráter de serviço público destes serviços (MARQUES NETO, 2009).

O regime de serviço público, inerente aos serviços de saneamento, se justifica por razões sociais econômicas. No que diz respeito às razões sociais, o acesso aos serviços é essencial para o bem estar da população, com fundamentais impactos na saúde pública, devendo ser respeitados os princípios relativos à sua condição de serviço público: a universalidade, isto é, a garantia a todos de acesso aos serviços; a continuidade do serviço, que implica em que todos os usuários têm direito a um funcionamento regular e contínuo dos serviços; a equidade ou igualdade de tratamento para os usuários, em situação comparável, e a adaptação permanente do serviço, em função da evolução das necessidades. Considerando a questão da essencialidade dos serviços, existe uma impossibilidade de se adiar a demanda pelos serviços de água, em função desses corresponderem a uma necessidade essencial. Por outro lado, diferentemente de outras utilidades públicas, no caso do saneamento, as externalidades a ele inerentes tornam a fruição do serviço praticamente compulsória, para alguma parcela de usuários. O saneamento, ao mesmo tempo em que é um direito dos usuários, acaba por ser também uma obrigação. Ao contrário do que é possível de ocorrer com outros serviços públicos (telefonia, energia elétrica, distribuição de gás, transporte coletivo), em que o usuário pode abdicar do seu direito de fruição, organizando sua vida para não precisar de tais utilidades, no caso do saneamento, uma indigitada opção de não se utilizar do serviço num ambiente urbano, pode trazer conseqüências graves para toda a coletividade. O que faz o saneamento ser, a um só tempo, uma atividade econômica organizada como serviço público e uma política pública de adesão obrigatória para os indivíduos (MARQUES NETO, 2009, p. 178).

No ambiente urbano particularmente, o acesso aos serviços públicos de saneamento é essencial e imprescindível para a saúde pública, para qualidade do meio ambiente, em particular dos recursos hídricos, e para a ordenação urbanística, sendo, as redes que distribuem esses serviços, um dos elementos estruturadores da cidade.

No que concerne às razões econômicas, no caso dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a prestação dos serviços se faz em regime de monopólio, ou seja, para cada unidade territorial de prestação dos serviços existe apenas um prestador. A duplicação das redes de abastecimen-

to de água ou de esgotamento, para permitir a atuação de mais de um operador é praticamente inviável econômica e espacialmente, o que inviabiliza a atuação de duas empresas no mesmo local, como ocorre em outros serviços urbanos. como o de telefonia (LOBINA; HALL, 2009). Explicitando esse aspecto, Marques Neto demonstra que um competidor que deseje disputar esse mercado e, para isso, investir numa rede própria, dificilmente lograria capturar parcela de mercado suficiente para recuperar este investimento; se o fizesse, levaria à quebra do operador originalmente dominante, repondo a situação monopolista (MARQUES NETO, 2009).

Da sua natureza de serviço público, decorre, para o setor de saneamento, uma importante concepção adotada pela Lei nº 11.445/2007: a de que, em relação aos serviços de saneamento, existirão três responsabilidades distintas: (I) a função planejadora; (II) a função reguladora; e (III) a função prestacional.

Na discussão das formas de regulação de serviços públicos, é interessante observar referencial de análise formulado por Williams et al. (1998) para o NARUC, National Association of Regulatory Utilities Commissions, entidade norte-americana que congrega as comissões reguladoras estaduais, que reconhece cinco níveis cumulativos de responsabilização, associados às entidades reguladoras de serviços públicos:

- 1º nível: regulação reativa 1 - o regulador intermedia situações de conflito entre usuários e prestadores, a partir de solicitações dos usuários.
- 2º nível: regulação reativa 2 - o regulador acompanha, por iniciativa própria, a rotina dos serviços regulados
- 3º nível: regulação intermediária - o regulador supervisiona a eficiência na atividade de planejamento e operação do prestador dos serviços, acompanha a prestação dos serviços, em termos de resultados; orientada por critérios de eficiência. Existe um aparelhamento técnico para realizar este acompanhamento
- 4º nível: regulação proativa 1 - é ativa em todos os níveis; o regulador leva em conta, não apenas os serviços efetivamente prestados, mas o conjunto dos interesses e de prestadores de serviços que interagem nessas áreas, compreendendo também a estrutura dos setores industriais, e grupos de interesse econômico envolvidos na prestação dos serviços
- 5ª nível: regulação proativa 2 - é ativa em todos os assuntos; o regulador não se limita ao escopo das políticas por ele reguladas; outras políticas afins são consideradas; vem substituir o Estado Provedor, assumindo todas as iniciativas que eram deste Estado.

Considerando a possibilidade de diferentes formas de regulação, elencadas no estudo do NARUC, e as características específicas do setor de saneamento descritas anteriormente, esta análise aqui desenvolvida se situa na perspectiva apontada por Marques e Neto, de que, neste setor não seria possível cogitar de uma regulação meramente econômica, onde o regulador tenha competências apenas para coibir falhas de mercado, ou para manter o equilíbrio do setor. “*Ele terá, necessariamente, incumbências de assegurar o atingimento de objetivos postos nas políticas públicas setoriais, além de exercer um forte conteúdo de regulação social*” (MARQUES NETO, 2009, p. 178).

Da mesma forma como assinala Galvão Júnior<sup>79</sup>, está subentendido, na regulação de serviços públicos, um caráter de proteção da sociedade contra os abusos do poder econômico, especialmente com o advento do Estado do Bem-Estar Social. Assim a regulação deve ser vista, não somente como a atuação do Estado na ordem econômica, mas também na ordem social, com a finalidade de proteção do interesse público. A proteção social tem maior relevância na análise dos serviços públicos.

---

<sup>79</sup> O autor apresenta uma vasta produção sobre o tema da regulação e desenvolveu estudo específico para o Estudo Panorama, no qual está, em grande parte, incorporado nesse capítulo.

Por conseguinte, a regulação ultrapassa a área econômica, devendo também garantir a prestação adequada dos serviços. Em outras palavras, para além de buscar a modicidade tarifária, as entidades de regulação devem cobrar dos prestadores regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia dos serviços (art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987/95).

## 3.2 A regulação na Lei nº 11.445/2007

Após mais de vinte anos de discussões, publicou-se, aos 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 11.445, que instituiu Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, em cumprimento do comando inserto no art. 21, inciso XX, da Constituição da República. Até então, a regulação dos serviços públicos de saneamento básico era exercida sem uniformidade no Brasil, tendo alguns estados e municípios instituído suas entidades reguladoras, enquanto outros permaneceram inertes quanto à questão.

A princípio, a Lei nº 11.445/2007 determinou a necessidade de regulação em qualquer arranjo institucional de prestação dos serviços, inclusive como condição de validade dos contratos (conforme arts. 9º, II; 11, III; 12, caput; 14, II; e 15, caput e incisos). Até mesmo quando o próprio titular dos serviços venha a prestar o serviço através de órgão da administração direta ou entidade da administração indireta, ele terá o dever legal, na formulação da política pública de saneamento básico, de acordo com o art. 9º, II, da Lei Federal nº 11.445/07, de “definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização” (grifo nosso).

Ademais, a Lei consagrou a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, por entidade de direito público específica para essa finalidade (conforme art. 9º, II; 11, III; 12, caput e § 2º, X; 15, caput e incisos; 21, I; 23, § 1º). Conquanto, como visto, cabe ao titular dos serviços definir quem será o responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos, podendo integrar ou não sua estrutura administrativa, devendo ser uma entidade, ou seja, uma pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia.

Outrossim, a Lei destinou capítulo específico para tratar da regulação, definindo os princípios básicos (art. 21), os objetivos (art. 22) e as matérias de competência normativa (art. 23), bem como o direito de acesso às informações (art. 25) e o dever de publicidade (art. 26).

Entre os princípios básicos da regulação (art. 21), a Lei trouxe os dois mais importantes, a saber, a independência decisória (inciso I) e a tecnicidade das decisões (inciso II), essenciais para uma adequada atuação regulatória.

Quanto aos objetivos (art. 22), eles se coadunam com as atividades básicas da regulação, ou seja, a normatização da prestação dos serviços (inciso I), a regulação técnica, por meio da fiscalização do cumprimento das regras aplicáveis e das metas previstas na atividade de planejamento (inciso II), a regulação econômica, pela definição de tarifas módicas (inciso IV) e pela fiscalização de práticas referentes ao abuso do poder econômico (inciso III). É importante destacar que, como consequência necessária da atribuição de fiscalização, o ente regulador deve ter o poder de aplicar penalidades; seria inútil se a lei conferisse a competência para identificar irregularidades sem a respectiva possibilidade de reprimir os prestadores de serviços ou de incentivá-los a corrigi-las.

Em outros capítulos da Lei, são atribuídas outras competências para o ente regulador, entre as quais se destacam: indicar a intervenção e a retomada dos serviços ao titular (art. 9º, VII); verificar o cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores (art. 20, parágrafo único), que, aliada ao disposto no inciso II do art. 22, traz obrigação nova para a entidade de regulação; interpretar e fixar critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios (art. 25, § 2º); definir pautas das revisões tarifárias e autorizar o repasse de custos e encargos tributários, não previstos originalmente aos usuários (art. 38, §§ 1º e 4º); estabelecer modelo de fatura (art. 39, parágrafo único); aprovar manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário (art. 27, III) e negociações

de tarifas com grandes usuários (art. 41); auditar e certificar investimentos, valores amortizados, depreciação e respectivos saldos (art. 42, § 2º); e determinar mecanismos tarifários de contingência, nos casos de escassez ou contaminação de recursos hídricos (art. 46). Ainda nos termos da Lei, caberá ao titular dos serviços, na elaboração da política pública de saneamento básico, definir os procedimentos da atuação do ente regulador (art. 9º, II), respeitando, por óbvio, a disciplina legal da regulação.

A definição do conteúdo das normas do art. 23 confirma as competências do ente para exercer a regulação, relativas às dimensões técnica e econômica. Além dessas regras, também compete instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, nos termos do art. 18, parágrafo único.

Assim como a obrigação, por parte dos prestadores de serviços, de apresentar todas as informações de interesse da regulação (art. 25), a vedação de existência de cláusulas no contrato que prejudiquem as atividades regulatórias (art. 11, § 3º), também é medida de garantia da livre regulação, minimizando a assimetria de informações e evitando a criação de obstáculos.

### 3.3 A regulação e suas interfaces

As características do setor de saneamento básico, sobretudo a fiscalização e o controle sobre o impacto das externalidades, provocam contatos da regulação do setor com outras áreas, igualmente fiscalizadas por órgãos e entidades das diversas esferas federativas. O limite entre as regulações é tênue, e na ausência de coordenação intersetorial e atuação concorrente, pode, haver problemas de sobreposição de funções, com incremento de custos e ineficácia das diversas atividades regulatórias. São as principais áreas de contato próximo do saneamento básico, notadamente para os componentes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em maior ou menor medida, as de saúde pública, de meio ambiente, de recursos hídricos e de defesa do consumidor.

A sobreposição de funções por diferentes reguladores pode acarretar perda de credibilidade e legitimidade à medida que a aplicação de penalidades por um dos reguladores pode interferir nos procedimentos estabelecidos entre o regulador de saneamento básico e o prestador de serviços, contestação de decisões entre entidades de regulação e produção de tensões e ineficiências entre elas.

#### *Saúde pública*

Algumas atribuições localizadas na interface da regulação setorial com a área de saúde pública estão claras; outras não. Por exemplo, a definição dos padrões de potabilidade é competência exclusiva da legislação federal e a inspeção e a fiscalização de águas para consumo humano é atribuição do campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme a Constituição Federal (art. 200), a Lei Federal nº 8.080/90 (art. 6º, VIII), o Decreto Federal nº 79.367/77, que dispõe sobre normas de potabilidade da água, e a Lei Federal nº 11.445/2007. Contudo, na verificação do atendimento aos padrões de potabilidade, atividade das vigilâncias sanitárias ou ambientais em saúde, há margem para atuação do regulador setorial, segundo os marcos regulatórios de saneamento básico, que determinam a verificação do cumprimento das metas e dos padrões de qualidade, estabelecidos nos contratos de concessão e de programa. Ademais, a intervenção nesta área torna-se mais atrativa para os reguladores setoriais, visto que os sistemas de vigilância sanitária ou ambiental em saúde ainda não conseguem cumprir, de forma adequada, suas obrigações, em relação ao monitoramento da qualidade da água para abastecimento público.

Também há interferência da saúde pública no serviço de esgotamento sanitário, quanto ao controle contra despejo de esgotos em córregos e vias públicas, estando ligado a questões relativas à existência de

contrato de prestação de serviço público de esgotamento sanitário, objeto de regulação setorial. A articulação da regulação setorial com a área de saúde poderia proporcionar benefícios ao setor, notadamente com o aproveitamento das capacidades existentes de cada estrutura e a minimização de problemas resultantes da duplicidade de funções.

### *Recursos hídricos*

No referente aos recursos hídricos, a qualidade e a quantidade da água afluyente, as estações de tratamento de água e a cobrança pelo uso deste recurso são os principais aspectos do ordenamento dessa área, que apresentam interface com a regulação setorial. Inclusive, nos termos do art. 46, c/c art. 23, XI, ambos da Lei Federal nº 11.445/2007, compete ao ente regulador do setor, estabelecer normas e adotar mecanismos tarifários de contingência, em casos de escassez ou contaminação de recursos hídricos, rebatendo, respectivamente, nas áreas de abastecimento de água (controle de volume) e esgotamento sanitário (controle de qualidade da disposição final dos efluentes e resíduos).

Também há discussões no que concerne à regulação dos contratos celebrados entre prestadores de serviços públicos de saneamento básico e órgãos gestores dos recursos hídricos. Nesse sentido, para uma maior segurança dos serviços públicos de saneamento básico, é salutar a adoção de medidas de regulação desses contratos, especialmente no aspecto da regulação econômica, a fim de evitar que sejam transmitidas, para os prestadores de serviços, as ineficiências da gestão de recursos hídricos.

### *Meio ambiente*

Em relação ao meio ambiente, o controle de qualidade dos efluentes e de disposição de resíduos, exercido pelos órgãos ambientais, torna evidente a necessidade de articulação dessa área com a regulação setorial, havendo redução de custos, com a união de esforços e estabelecimento de canais de comunicação, possibilitando a comunhão de informações. A troca de informações também possibilitará aos órgãos de meio ambiente, juntamente com a área de recursos hídricos, algum controle sobre os impactos dos serviços sobre os corpos hídricos.

Além disso, os padrões ambientais representam impacto relevante nos custos operacionais e nas tarifas dos serviços, representando mais uma razão para justificar a interlocução entre as áreas, mediante a adoção de parâmetros e metas comuns de cobertura dos serviços, para cumprimento por parte dos prestadores de serviços.

### *Defesa do consumidor*

No contexto desta interface é importante destacar que as agências reguladoras, por meio de suas ouvidorias, não são órgãos tipicamente de defesa do consumidor, mas que tem, como preocupação, a prestação adequada dos serviços públicos, nos termos da legislação. Assim, o campo de atuação do regulador setorial é mais abrangente, pois busca mediar as relações entre prestadores de serviços, usuários e titulares dos serviços, sempre tendo em conta os direitos de cada um desses atores.

Não se espera que a regulação setorial venha a substituir as funções dos órgãos de defesa do consumidor. O que se busca são formas de cooperação institucional, com vistas a racionalizar custos, obter maior efetividade na atividade regulatória, permitindo obter conhecimentos mais precisos sobre os serviços e, notadamente garantir melhor qualidade de sua prestação à população usuária. Nesse sentido, a possibilidade de os órgãos de defesa do consumidor prestar informações aos usuários, acerca da existência de uma entidade administrativa, de resolução dos conflitos referentes aos serviços públicos, permitirá resultados mais efetivos para os consumidores, sem prejuízos da possibilidade de se recorrer posteriormente a tais órgãos.

Para se estabelecer cooperação intersetorial para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, alguns obstáculos de natureza institucional e operacional precisam ser superados, destacando-se a incompreensão ou desconhecimento dos objetivos da regulação setorial; receio de perda de espaços institucionais; e a própria ineficiência da regulação intersetorial.

Qualquer forma de integração com a regulação setorial demanda longo prazo de estabelecimento e solidificação de canais estáveis de comunicação e de troca de informações, seguida de definição de áreas de atuação convergentes e estabelecimento de atribuições, respeitando os limites operativos e as capacidades instaladas dos respectivos reguladores.

Importante destacar, por fim, a possibilidade de parcerias da regulação setorial com o Ministério Público, entidade de defesa dos interesses difusos e individuais homogêneos, que tem competência para defender judicial e extrajudicialmente todas as interfaces aqui apresentadas.

### 3.4 Regulação setorial

No contexto do saneamento básico, em especial para os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, as falhas de mercado são mais evidentes, notadamente as externalidades e o poder do monopólio. Dessa forma, é preciso compreender os entes reguladores, o desenho e os tipos de arranjos institucionais possíveis, adequados para a perfeita atuação, conforme os princípios elencados na Lei nº 11.445/2007 para a regulação setorial.

#### *Desenho da regulação do setor de saneamento*

O desenho regulatório é considerado o instrumento basilar para se garantir eficiência e eficácia à atividade reguladora, e serve como modelo padrão para análise do atendimento das agências reguladoras aos princípios da regulação. Nos termos do art. 21, da Lei Federal nº 11.445/2007, são princípios básicos da regulação, a independência decisória, aliada à autonomia administrativa, orçamentária e financeira, a transparência e a tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Entre os principais mecanismos do desenho regulatório, que possibilitam minimizar riscos de captura dos entes reguladores, desvios de finalidade e corrupção, destacam-se a independência da agência, os mandatos de seus dirigentes, a participação social, a capacidade técnica e decisões tomadas por órgãos colegiados, conforme discutido a seguir. A Lei nº 11.445/2007 trouxe explicitamente alguns desses mecanismos, mas os demais, implícitos, podem ser obtidos a partir da interpretação daqueles.

#### *Independência*

Os entes reguladores devem, no seu exercício, manter independência, em relação aos atores envolvidos no processo regulatório: governo, prestadores de serviços e usuários. Em face das características da maioria dos serviços de infraestrutura, altamente dependentes de capital intensivo, e das fragilidades do ambiente político-institucional, a independência dos entes é meio apto para se garantir a segurança jurídica necessária, minimizar o risco regulatório e atrair investimentos públicos e privados, no sentido de viabilizar a expansão da infraestrutura dos serviços, com vistas ao acesso universal pela população.

O modelo regulatório deve blindar o ente regulador das ingerências políticas e das interferências dos agentes regulados. Nesse sentido, a equidistância do ente regulador dos atores deve considerar a capacidade de articulação e de pressão de cada um, especialmente quanto à baixa influência exercida pelos usuários. O ente regulador deve incentivar e criar instrumentos de promoção do equilíbrio entre as partes.

Com efeito, na relação com o Poder Executivo, pode-se falar na existência de instrumentos orgânicos e administrativos de independência. Os instrumentos orgânicos são aqueles que compõem a sua estrutura, como a estabilidade dos dirigentes, com a previsão de mandatos, e a ausência de controle hierárquico, quando definido, o ente regulador, como última instância deliberativa no âmbito do Poder Executivo, acerca dos assuntos regulatórios. Já os instrumentos administrativos, são mais visíveis como garantias da independência, como a autonomia orçamentária e financeira, a fim de evitar a completa subordinação ao chefe do Poder Executivo e o contingenciamento de recursos, a liberdade para organização ou autonomia administrativa, competindo, ao dirigente máximo da entidade, nomear seus servidores e determinar a realização de licitações, e o regime de pessoal adequado, mediante previsão de cargos ocupados por concurso público.

Pela análise dos instrumentos apresentados, fica claro que esta característica é difícil de ser alcançada, uma vez que existe toda uma cultura política de centralidade das decisões, no âmbito do chefe do Poder Executivo, assim como a operacionalização administrativa dos entes reguladores depende da liberação de recursos próprios constantes na caixa único do governo. Além disso, nessa linha de raciocínio, é inconcebível a independência quando a entidade reguladora não se tratar de entidade autárquica ou de caráter autárquico.

Quanto aos prestadores de serviços e usuários, notadamente há grande desequilíbrio entre eles, no processo regulatório. Os prestadores de serviços, sejam de caráter público ou privado, possuem capacidade econômica e política para interferir de forma direta e indireta no processo regulatório, enquanto os usuários, parcela historicamente mais frágil em termos financeiros e organizacionais, necessitam dos instrumentos postos à sua disposição pelo ente regulador e pelo titular para ser inseridos, de forma mais ativa, na regulação e no controle social, que devem incidir sobre todo o ciclo da gestão dos serviços.

Assim, a independência regulatória, apesar de determinada por lei, é um processo constante de reações às contínuas e variáveis pressões dos atores, e cabe à entidade reguladora, e sobretudo ao titular responsável pela definição desta entidade (II, art. 9º), estar sempre alerta às variações de influência.

### *Mandato dos dirigentes*

O estabelecimento de mandatos atenua a influência de pressões, de caráter político, sobre o ente regulador, e contribui para que os objetivos da instituição, fundamentados em lei, sejam perseguidos pelos dirigentes. É um dos principais instrumentos de garantia da independência da regulação, mas também deve ser utilizado para garantir outros princípios da regulação. Além disso, a limitação do prazo do mandato evita que os dirigentes criem vínculos com grupos de interesse no processo regulatório.

São aspectos a serem abordados nesse instrumento, a estabilidade, a descoincidência, os critérios de escolha e a previsão de recondução. A estabilidade permite que sejam tomadas decisões de natureza regulatória, de acordo com critérios técnicos e legais, inclusive discordantes do governo em exercício. A descoincidência dos mandatos, com a previsão de interstício temporal entre as escolhas dos cargos do quadro dirigente, tem por finalidade evitar uma mudança brusca de orientação, com a entrada de novo governo, conferindo estabilidade, com a menor possibilidade de ruptura da política regulatória.

Quanto aos critérios de seleção dos dirigentes, é de interesse que a escolha se pautar pela avaliação de capacidade técnica, reforçando o princípio básico da tecnicidade, e que ela ocorra mediante a participação do Poder Executivo, com a indicação do ocupante, e do Poder Legislativo, mediante sabatina e aprovação, contribuindo para a legitimação política do ente regulador. Por fim, a previsão de recondução, embora de um lado possa dar mais segurança na garantia da continuidade da política regulatória, de outro, pode servir como forma de ingerência política sobre o quadro dirigente, que passa a ter interesse em permanecer no cargo.

### *Decisão colegiada*

Entes reguladores comandados por um único dirigente apresentam grandes possibilidades de gestão personalista (com forte impacto na ocorrência de mudança do cargo), e risco de captura pelos setores regulados. O modelo colegiado também é outro instrumento de independência da regulação. As principais vantagens, para os entes reguladores serem dirigidos por órgãos colegiados, são a minimização dos riscos de captura (ou o aumento do custo para tanto), o pluralismo político e a estabilidade, quando da ocorrência de mudanças no ambiente político externo. Todavia, o modelo colegiado implica aumento dos custos administrativos e do tempo para decisão final.

Nesse sentido, uma questão relevante é a definição de um limite para o número de membros do quadro dirigente, de forma a trazer as vantagens do modelo, com o menor impacto das desvantagens. A depender do tamanho do ente regulador, da quantidade de serviços regulados e do orçamento da instituição, o número ideal de integrantes do quadro dirigente gravita entre 3 e 7, sendo o maior o mais adequado, quanto ao aspecto da independência.

Saliente-se, ainda, que as decisões devem ser transparentes e públicas, bem como técnicas, no intuito de trazer maior legitimidade para a atuação do ente regulador.

### *Quadro técnico*

A expertise técnica é necessária para legitimar as decisões do ente regulador, notadamente no tocante aos aspectos regulatórios (áreas econômica e técnica). A tecnicidade é outro dos mais importantes princípios da regulação, ao lado da independência. Para tanto, o quadro de pessoal do ente regulador deve ser composto por profissionais com alto nível técnico, aferido mediante concurso público. Em contrapartida, os vencimentos devem ser compatíveis com o grau de conhecimento, no mínimo equivalentes aos da área regulada. Outra característica do quadro de pessoal é a necessidade de permanente capacitação, devendo estar atualizado em relação à evolução tecnológica do ambiente regulado.

O conhecimento acumulado do quadro técnico é essencial para compensar as desvantagens existentes entre o ente regulador e os prestadores regulados, no que se refere ao domínio das informações sobre a prestação dos serviços, reduzindo a assimetria de informações, existente entre o ente regulador e o prestador regulado.

Embora a tecnicidade seja elemento de legitimação das decisões da regulação, o acesso às informações, pelos usuários e pela população, em geral, é de fundamental importância, razão pela qual elas devem ser divulgadas, ao público, em linguagem de fácil compreensão.

Para evitar a captura do quadro técnico pelo governo e pelos prestadores de serviços, primando pela independência do ente regulador, é possível prever, ainda, a blindagem dos servidores, de modo a impedir que sejam nomeados ou cedidos para outros cargos na Administração Pública, salvo nos cargos internos da instituição, ou em casos excepcionais.

### *Controle social*

A eficácia e a transparência da atividade regulatória são diretamente proporcionais ao efetivo controle social exercido, com efeitos sobre a legitimidade das decisões. Além de auxiliar e complementar a regulação, o controle social pode até substituir, em certas ocasiões, a influência do ente regulador sobre os prestadores de serviços regulados. São instrumentos do exercício da participação social na regulação as audiências e consultas públicas, as ouvidorias e os conselhos.

As audiências e consultas públicas são instrumentos de construção coletiva das demandas sociais, utilizados para conhecimento da opinião da sociedade civil, em geral, acerca dos temas da regulação. As audiências caracterizam-se por debate e apresentação oral de assunto de interesse relevante,

como reajuste e revisão de tarifas, enquanto as consultas são documentais, normalmente utilizadas para colher opiniões e sugestões sobre documentos ou minutas de resoluções regulatórias.

A ouvidoria do ente regulador é o canal de comunicação de contato mais permanente com os usuários dos serviços públicos regulados. Com pluralidade de formas de acesso, os usuários podem apresentar reclamações, consultas, críticas, sugestões e elogios, quanto ao serviço público regulado, e quanto à atividade exercida pelo ente regulador. Em razão da recente atuação dos entes reguladores no País, acarretando relativo desconhecimento, é necessário fazer fortes investimentos em mecanismos de comunicação, para que a população tome conhecimento da existência desse tipo de órgão.

Os conselhos, tanto setoriais quanto de usuários, são compostos por atores externos à regulação, e suas decisões podem ter caráter consultivo, quando a decisão expressa recomendações ou opiniões, ou deliberativo, com a competência para aprovar as decisões da entidade de regulação. De um lado, a falta do poder decisório dos conselhos pode acarretar seu enfraquecimento; de outro, segundo a visão de Galvão Junior, o caráter deliberativo dos conselhos pode inviabilizar a independência da regulação, notadamente em decisões de alto grau de tecnicidade, correndo-se o risco de que o fundamento das decisões desconsidere o caráter técnico<sup>80</sup>. Assim, ainda segundo Galvão Junior, especialista em regulação e consultor desse estudo, é relevante que seus membros, assim como o quadro dirigente do ente regulador, tenham conhecimentos técnicos e sejam devidamente informados e capacitados.

Sobre esse tema, a Assemae<sup>81</sup> e outros especialistas do setor, consultados no âmbito desse estudo, defendem que o ente regulador seja controlado pelo Conselho, tendo este poder de deliberar sobre as decisões relativas à regulação (MELO; NAUM, 2009). Uma referência recorrentemente citada é o modelo adotado pela ARSBAN, Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico de Natal, Rio Grande do Norte. Em Natal, existe o Conselho Municipal de Saneamento Básico, órgão colegiado de composição paritária, assegurando-se a representação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, empresa operadora, usuários/consumidores, empregados da operadora, instituições de estudo e pesquisa na área de saneamento e de preservação ambiental. Esse órgão tem poder deliberativo sobre as decisões da ARSBAN. O marco legal da regulação, no âmbito do Município de Natal, explicita que, no exercício das suas atribuições, o ente regulador deve atuar “em conformidade com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico”<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Galvão Junior indica, como uma estratégia viável para enfrentar esse problema, o exercício do controle social, não sobre as decisões regulatórias, sob pena de violação da independência dos entes reguladores e conseqüente desnaturação da regulação econômica, mas a realização do controle de legalidade da atuação da entidade, no que diz respeito à obediência dos princípios e objetivos da regulação, à configuração de captura da entidade ou de seus integrantes, com a possibilidade inclusive de imposição de penalidades aos representantes da entidade de regulação, tudo isso sempre com respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa.

<sup>81</sup> Melo, G. B. e Naum, T. Estudo sobre regulação de serviços municipais de saneamento básico: um modelo pra discussão, ASSEMAE, 2009.

<sup>82</sup> As informações sobre o funcionamento da ARSBAN e do Conselho foram fornecidas por Urbano Medeiros Lima Diretor - Presidente da ARSBAN e estão em grande parte registradas no artigo deste autor e de João Batista Lucena de Assis na Coletânea sobre a Lei nº 11.445/2007 (LUCENA; LIMA, p. 191-201).

### 3.5 Tipos de entes reguladores

Observados os princípios básicos da regulação dos serviços públicos de saneamento básico, bem como os instrumentos aptos a atingir tais princípios, é preciso considerar os arranjos institucionais utilizados para a regulação. Inicialmente, destaca-se que, atendidos aos princípios da regulação, diferentes tipos de entidade podem ser adequadas para regular os serviços públicos de saneamento básico. A seguir são apresentados os três modelos autorizados pela Lei Federal nº 11.445/2007, a saber, a regulação por entes estaduais, por entes municipais e por consórcios de regulação.

#### *Estadual*

A principal vantagem do modelo regulatório estadual está na maior propensão a ganhos de escala e de escopo. Os ganhos de escala são decorrentes da amplitude de atuação do ente regulador, dentro de um mesmo serviço público, enquanto os ganhos de escopo se referem à pluralidade de serviços regulados pelo mesmo ente. Certos serviços federais, como é o caso do fornecimento de energia elétrica (normalmente na etapa de distribuição), os serviços estaduais, de competência do ente federativo ao qual está subordinado, bem como serviços de um grande número de municípios, podem ser regulados por entes estaduais.

Em consequência, o modelo estadual permite, de um lado, a redução dos custos da regulação por serviço público e a existência de órgão colegiado de dirigentes, bem como a possibilidade de vencimentos compatíveis para o quadro técnico, sem forte impacto no valor das tarifas, e, de outro lado, a troca de expertise adquirida entre os serviços públicos regulados, para obtenção de resultados mais eficientes e céleres.

Por outro lado, o distanciamento dos entes estaduais em relação ao serviço público e aos usuários acarreta a necessidade de previsão de mecanismos mais eficientes para garantir, para o primeiro, a eficiência e celeridade da regulação, e, para o segundo, o acesso à regulação pela sociedade.

Nesse sentido, e voltado para o setor de saneamento básico, o ente regulador pode dividir sua competência fiscalizadora com o Poder Executivo Municipal, deixando, para este, a inspeção direta e constante dos serviços (fiscalização direta), enquanto o ente ficará incumbido da fiscalização indireta e aplicação de penalidades. Também poderá ser dividida a competência de resolução de conflitos, quando os municípios poderão receber as solicitações de ouvidoria (reclamações, consultas etc.) e encaminhá-las ao ente regulador.

Para tanto, é necessário prever a criação de canal de comunicação específico entre o município e o ente regulador, a fim de receber as manifestações dos usuários e eventuais irregularidades constatadas na fiscalização direta, bem como de um sistema de informações, para que esta possa monitorar remotamente os níveis de adequação dos serviços.

Por fim, é preciso tomar os devidos cuidados em relação à independência, considerando o risco de influência do chefe do Poder Executivo Estadual sobre serviços que não seriam de sua titularidade.

## A ARCE

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE foi criada por meio da Lei Estadual no 12.786, de 30 de Dezembro de 1997. A ARCE é uma agência multissetorial, com competências para a regulação técnica e econômica dos serviços públicos de sua competência. Atualmente, a ARCE atua nos setores de distribuição de gás canalizado e de transporte intermunicipal de passageiros, delegados diretamente pelo estado do Ceará, de distribuição de energia elétrica por meio da delegação da ANEEL, e de saneamento básico, mediante delegação dos titulares ou nos termos do art. 4º da Lei Estadual no 14.394, de 7 de julho de 2009.

Os princípios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, indicados nos incisos do art. 21 da Lei Federal no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, como fundamentais da regulação, estão devidamente contemplados no desenho institucional da ARCE, o que contribui para o desenvolvimento da regulação setorial no Estado do Ceará. Analisa-se, a seguir, cada um desses aspectos.

### **Independência decisória**

O quadro dirigente da ARCE é composto por 3 Conselheiros-Diretores, com mandatos de 4 anos, em períodos não coincidentes, sendo vedada a exoneração ad hoc, por parte do chefe do poder executivo. Das decisões do Conselho Diretor, notadamente em matérias tipicamente regulatórias, não cabe recurso impróprio.

### **Autonomia administrativa**

Todas as funções comissionadas, de coordenação técnica e de assessoria da ARCE, são de provimento exclusivo de servidores concursados, e de escolha do próprio quadro dirigente. A Agência não pode ceder seus servidores para nenhum outro órgão ou entidade das esferas federal, estadual ou municipal, salvo quando nomeados para a função de secretário de estado; da mesma forma, não recebe servidores externos ao quadro próprio. Tal prerrogativa garante maior estabilidade para a tomada de decisões técnicas e minimiza possibilidade de interferências políticas, contribuindo também para a independência decisória.

### **Autonomia orçamentária e financeira**

Os recursos para custeio da regulação do setor de saneamento básico são oriundos de repasse de regulação, cobrados diretamente do prestador de serviços estadual, não havendo, portanto, dependência de recursos do tesouro estadual. A referida fonte de recursos está prevista no art. 6º da Lei Estadual no 14.394/09.

### **Transparência**

Os Relatórios de Fiscalização (RF), bem como os pareceres técnicos da Coordenadoria de Saneamento Básico, são disponibilizados no site institucional ([www.arce.ce.gov.br](http://www.arce.ce.gov.br)). No ato do envio do RF à Cagece, o prefeito da concessão regulada é informado, por ofício, quanto à disponibilidade do RF na internet. Essa ação se coaduna com o § 2º do art. 26 da Lei Federal no 11.445/07, que determina a publicidade dos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes, que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços na internet. Igualmente, as decisões e as resoluções emitidas pelo Conselho Diretor são publicadas no Diário Oficial do Estado.

### **Tecnicidade**

A ARCE, por meio da Lei Estadual no 13.743, de 29 de março de 2006, apresenta o seu plano de cargos e salários (PCS), o qual traz fortes incentivos à qualificação de seus servidores, especialmente no tocante à pós-graduação. O atual quadro de 41 servidores da ARCE possui 3 doutores, 4 doutorandos, 7 mestres, 3 mestrandos e 16 especialistas, o que repercute na qualidade dos pareceres e estudos técnicos da Agência. Segundo o PCS, os doutores ganham adicional de 60% sobre o salário base, os mestres 30% e os especialistas 15%, contribuindo, assim, para a permanência dos profissionais na Agência, inclusive após a qualificação.

### **Celeridade e objetividade das decisões**

As decisões da agência são fundamentadas em um conjunto de resoluções acerca das condições técnicas e econômicas da prestação aos serviços, de acordo com art. 23 da Lei Federal no 11.445/07.

Ao longo de 10 anos de atuação no setor, a ARCE já realizou 111.227 atendimentos de ouvidoria, 12 revisões tarifárias (para o Estado do Ceará e especificamente para o Município de Juazeiro do Norte), e 525 ações de fiscalização. Ademais, a Agência é pioneira na implantação da contabilidade regulatória, normatização do setor, implantação de sistema de indicadores e no apoio aos municípios para elaboração dos Planos Diretores de Saneamento Básico. Em parceria com a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, a ARCE coordenou a edição de sete livros sobre regulação, os quais se constituem a principal base bibliográfica do setor regulatório do Saneamento Básico.

Entretanto, há ainda muitos desafios a serem vencidos, entre os quais a regulação dos serviços de resíduos sólidos e de drenagem urbana, serviços estes ainda carentes de um arcabouço teórico, normativo e operacional. Outro desafio importante é promover maior participação dos usuários na regulação dos serviços de Saneamento Básico, o que poderá ser realizado por meio do fortalecimento do sistema de defesa do consumidor. Um terceiro desafio ainda continua sendo reforçar a posição da Agência no setor e buscar o respeito de suas atribuições, como previsto ao longo da Lei Federal no 11.445/07, por parte dos agentes envolvidos nos serviços de Saneamento Básico, principalmente titulares e prestadores.

Por fim, o desenho institucional da ARCE permite prever que, apesar das enormes dificuldades para a regulação desses serviços, o desafio será imensamente facilitado pelo atendimento aos princípios elencados no art. 21 da Lei Federal no 11.445/07.

### *Municipal*

Não é exagero dizer que as vantagens e desvantagens do modelo estadual são invertidas no modelo municipal. Assim, as grandes vantagens do modelo municipal são as proximidades com o serviço público, com a facilidade de sua fiscalização constante, e com os usuários, facilitando o acesso à regulação, para fins de controle social e participação.

Em contrapartida, a falta de ganhos de escala e de escopo pode conduzir à inviabilidade da regulação, seja pelo aspecto econômico-financeiro, seja pelo da tecnicidade. O impacto da atividade regulatória nas tarifas pode ser de grandes proporções, conduzindo à produção de imagem negativa, em relação ao ente regulador, por parte da população, ou à necessidade de custeio da regulação, por uma parcela maior de recursos próprios do município. Ademais, baixos salários levam à baixa qualidade técnica da atividade da regulação, pela falta de interesse, por parte do pessoal qualificado, e pela forte influência do prestador de serviços. Com efeito, tal situação pode também se reproduzir no âmbito das entidades reguladoras estaduais.

Em razão disso, é natural que os entes municipais venham a ser dirigidos por apenas um indivíduo, o que vai de encontro ao desenho regulatório já traçado, facilitando a captura e podendo configurar a gestão personalista, com efeitos na estabilidade do serviço.

Assim, o ente regulador municipal deve buscar formas de reduzir ou diluir os custos da regulação. Com efeito, ele pode valer-se da delegação de outros serviços públicos de municípios vizinhos (ganhos de escala), bem como outros serviços de titularidade municipal (ganhos de escopo). Cabe apenas observar os devidos cuidados para evitar a perda da proximidade com o serviço e com os usuários, que é sua principal vantagem, e a ingerência política de um município sobre serviços de outros municípios.

### A ARSBAN: uma experiência de regulação com controle social

No saneamento brasileiro, a cidade de Natal já se destaca na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por ter assumido, efetivamente, o seu papel de responsável por prover os serviços à sociedade local. Nesta condição, organizou o modelo de gestão, preocupando não somente com a prestação dos serviços, como é comum no País, mas também com o planejamento, a regulação e fiscalização. Assim, criou o Conselho Municipal de Saneamento Básico, tendo como braço técnico-operacional a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN), responsável pela regulação e fiscalização, ao mesmo tempo em que firmou contrato de concessão da prestação dos serviços públicos com a concessionária estadual, a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN).

O modelo, em si, já contém um forte cunho de controle social, na medida em que, por meio do Conselho, garante a participação de representantes da sociedade civil organizada. Além disso, ao criar a Agência como braço técnico-operacional, qualifica essa participação, incorporando capacidade técnica, por meio de especialistas na gestão dos serviços. Cabe destacar, ainda, o acerto do modelo também no que diz respeito à integração de atividades estratégicas, na medida em que se ocupa, não somente da regulação e fiscalização, como também do planejamento dos serviços, conforme a legislação para o setor.

De modo geral, as agências reguladoras são integrantes da administração federal, estadual ou municipal indireta, submetidas a regime autárquico especial, com a função de regulamentar, controlar e fiscalizar serviços públicos específicos para os quais foram criadas, com o objetivo de assegurar a continuidade e regularidade desses serviços na prestação dos mesmos. Isso significa que as agências reguladoras têm natureza de direito público e regime jurídico autárquico especial, em virtude de privilégios e garantias próprias que a lei lhes outorga para a consecução de seus fins.

Assim, as agências, enquanto entes estatais, possibilitam a criação de normas para regulamentar e fiscalizar o modo de prestação dos serviços concedidos, garantindo o equilíbrio entre prestadores, titulares dos serviços e seus usuários. De um modo geral, as agências reguladoras visam, entre outros fins, o livre acesso do usuário ao serviço (que deverá ser atualizado, eficiente, adequado, contínuo) e a sua não discriminação, tarifas módicas, mas sempre respeitando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. E, para cada serviço concedido, será necessária uma lei que regule as relações envolvendo titular – prestador – usuário. Entre os vários objetivos consagrados pela política governamental, a proteção dos usuários é um dos mais importantes, devendo-se conciliar a regularidade do serviço com a modicidade das tarifas e a necessária qualidade e eficiência dos serviços prestados.

Para que a proteção dos usuários seja viável pelas entidades de regulação, entende-se que deve fazer parte delas seus representantes, na forma de associações, para intervir perante os organismos de controle, sempre que: estiverem em pauta os direitos dos usuários, houver modificação tarifária, alterações de programas e obras estabelecidas pela concessão, aplicação de sanção ao concessionário, e houver investigações em denúncias, envolvendo os membros das agências. Por isso, deve existir uma ampla participação dos usuários nessas agências, uma vez que somente estes podem saber o que precisa ser feito para o controle e melhoria dos serviços públicos, até por serem eles os mais beneficiados.

Essas associações atuarão na defesa coletiva dos interesses relacionados à prestação dos serviços públicos. Sendo assim, é dever indeclinável da entidade reguladora possibilitar todas as condições para a criação e viabilidade dessas associações de usuários, mesmo porque estes se encontram em desvantagem perante os prestadores e os concessionários de serviços públicos, principalmente, quanto à capacidade econômica e de lobby.

Porém, não deve a sociedade esperar passivamente que os órgãos oficiais viabilizem tais associações, posto não se constituir em novidade a inércia do poder público, quando se trata de interesses da sociedade. Assim, resta à sociedade se organizar para o exercício efetivo da cidadania, utilizando o imprescindível e legítimo direito do poder de pressão. Neste sentido, a ARSBAN mantém um programa de fomento à criação das Associações de Usuários do Saneamento Ambiental, desde 2004. Os órgãos responsáveis pela regulação, fiscalização e controle dos sistemas e serviços de Saneamento Básico, tais como agências reguladoras, Ministério Público, órgãos de licenciamento e outorga etc., precisam ter mais competência técnica e independência política. É fundamental que se tenha licenciamento ambiental competente e ágil, regulação (e fiscalização) democrática dos serviços, participativa, porém, tecnicamente bem orientada, com controle.

## *Consórcio*

O consórcio público regulador é, sem dúvida, a grande novidade trazida, pela Lei Federal nº 11.445/2007, em matéria de arranjo institucional da regulação, previsto no capítulo referente à prestação regionalizada. Essa modalidade de gestão associada, ao lado da celebração de convênios de cooperação, está prevista constitucionalmente no art. 241, com a redação dada pela EC nº 19/98, e recentemente disciplinada na Lei Federal nº 11.107/2005 e seu Decreto Regulamentador nº 6.017/2007.

O modelo consorciado para a regulação tem propensão para trazer as vantagens dos dois modelos já vistos, minimizando as desvantagens de cada um, com uma forma intermediária de atuação. É necessário, nesse sentido, fazer projeção do tamanho do ente regulador, da área a ser abrangida, do escopo da regulação e dos custos incorridos.

As possíveis desvantagens do modelo estão na sua própria natureza, mas são passíveis de superação, com o novo ambiente político-institucional e aparato legal, que ancoram o setor saneamento no Brasil. É inegável que trata-se de modelo recente, ainda com uma única experiência no País, em processo de institucionalização. O consórcio público, para ser instituído, necessita da edição de um grande número de documentos, entre eles as leis de criação dos entes a se consorciarem e os contratos de rateio, que disciplinarão os repasses financeiros para a entidade consorciada. Outros entraves previsíveis encontram-se na forma de escolha do quadro dirigente e do processo de decisões, que poderá gerar conflitos de caráter político, e na insegurança da continuidade do consórcio, quando da ocorrência de mudanças de governo, em razão de seu caráter pactuado.

Por fim, cumpre destacar que o consórcio público regulador não poderá confundir suas funções com as de prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Ele deverá ser criado exclusivamente para exercer as atividades de regulação e fiscalização, sob pena de ter sua independência decisória violada no próprio ato de criação do consórcio, devido à falta de isenção de ânimo na atividade decisória, que deve sempre estar voltada para o interesse público. Se o consórcio for criado para fins de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, este deverá obrigatoriamente delegar a atividade de regulação para uma das entidades entre os arranjos apresentados.

### **ARIS: uma experiência intermunicipal de regulação dos serviços de saneamento básico**

A possibilidade de regulação dos serviços públicos, por meio de consórcio público, encontra amparo expresso na Lei nº 11.445/07. Dispõe o art. 8º da lei em referência:

*Art. 8º. Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.*

Não restam dúvidas, portanto, de que há previsão legal para que os consórcios públicos possam exercer as atribuições de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. Independentemente da abrangência dada à entidade de regulação (municipal, estadual, distrital, federal ou interfederativa), o certo é que devem ser observados os princípios elencados pela Lei nº 11.445/2007. Nesse contexto, onde a regulação mostra-se essencial para a melhoria da qualidade e ampliação dos serviços de saneamento básico, e diante do vácuo regulatório existente em alguns Estados da Federação, os consórcios intermunicipais mostram-se como instrumento de efetivação das atividades de regulação, uma vez que possibilitam o agrupamento de forças e recursos na implementação de uma entidade com as características essenciais das agências reguladoras.

É o que ocorreu no Estado de Santa Catarina, com a criação da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público e responsável pela regulação dos serviços prestados por diferentes operadores de serviços, em consonância com a Lei nº 11.107/05 e a Lei nº 11.445/07.

O projeto, iniciado pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM), decorreu da ausência de uma política estadual consolidada no setor de regulação, marcada pelo excesso de poderes junto à concessionária estadual (CASAN).

O projeto de constituição da ARIS despertou o interesse de grande parcela dos prefeitos catarinenses, que viram, na ideia, uma saída economicamente viável para o cumprimento da nova legislação e para a solução de parte dos problemas relacionados ao saneamento básico. Atualmente, 25 municípios participam da agência intermunicipal, sendo que tramitam 77 projetos de lei para o ingresso de outros municípios no consórcio público. Até o final de 2010, objetiva-se a participação de 150 municípios, beneficiando aproximadamente 3,5 milhões de catarinenses.

Tem-se, portanto, a perfeita possibilidade de a regulação dar-se por intermédio dos consórcios públicos, tal como ocorre em Santa Catarina.

Na constituição da agência reguladora, sob a modalidade de consórcio público, alguns cuidados são necessários. O primeiro deles relaciona-se à instância decisória do consórcio público. Não há espaço para que as questões de natureza técnica sejam apreciadas, pelos Chefes do Poderes Executivos, em Assembleia Geral. Esse fato certamente comprometeria a independência técnica e funcional da entidade regulatória. A solução adotada na agência intermunicipal, em Santa Catarina (ARIS), foi a criação de um Conselho de Regulação, composto por 7 pessoas, com mandato de 4 anos e formação acadêmica em diferentes searas do conhecimento (Biologia, Direito, Administração, Engenharia Civil, Engenharia Sanitária, Contabilidade e Economia). Seus membros não podem possuir qualquer vinculação com o Poder Público ou com os prestadores de serviços, sendo remunerados através de jeton (por reunião). Cabe a este Conselho a definição, em última instância, de todas as questões técnicas da agência reguladora (aplicação de multas, expedição de normas, julgamento de recursos administrativos, entre outros assuntos). Além do Conselho de Regulação, o diretor geral também goza de mandato, somente sendo permitida sua exoneração, nos casos de sentença judicial ou processo administrativo.

Com relação ao regime jurídico do pessoal dos consórcios públicos, é necessária a criação de cargos públicos, sob o manto do regime estatutário, sendo esta a posição majoritária da doutrina administrativista, que vê, no regime celetista (emprego público), a ausência das condições necessárias para o exercício das atividades típicas de Estado.

Importante destacar que o quadro de pessoal deve estar definido no protocolo de intenções do consórcio público (art. 4º, da Lei nº 11.107/05), especificando-se as funções, requisitos de ingresso, jornada de trabalho e vencimento. Este documento (protocolo de intenções) precisa ser aprovado nas Casas Legislativas dos entes federativos que queiram se consorciar, devendo conter todas as matérias elencadas no art. 4º da Lei nº 11.107/05.

Deveras, o protocolo de intenções deve ser elaborado com muito desvelo e atenção, disciplinando adequadamente todas as matérias necessárias ao funcionamento do consórcio público, nos termos da Lei nº 11.107/05 e do Decreto federal no 6.017/07. Esse documento, posteriormente transformado no contrato de consórcio público, é a linha mestra para a operacionalização da entidade interfederativa.

Por fim, há que se pensar a respeito do custeio da agência reguladora. O art. 21, I, da Lei nº 11.445/07 exige autonomia financeira da entidade reguladora. Dois são os caminhos possíveis às agências reguladoras: (i) o repasse de recursos orçamentários pelo Poder Público ou (ii) a cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia administrativo. Compreendemos adequada a segunda solução, dando-se maior autonomia e agilidade à agência reguladora, que não dependerá de previsões orçamentárias por parte do Poder Executivo. Em suma, busca-se afastar os mecanismos – diretos e indiretos – de controle e manipulação da agência reguladora.

No caso da agência intermunicipal em Santa Catarina, foram instituídas taxas pelo exercício das atividades de regulação sobre cada atividade do saneamento básico, o que proporcionará a sustentação financeira, sem a necessidade de repasse de recursos pelos municípios consorciados.

Percebe-se, desta forma, que os consórcios públicos são instrumentos aptos a regular os serviços de saneamento básico. Não se está a defender a inviabilidade ou inexistência de entidades estaduais de regulação no setor do saneamento. Busca-se, tão-somente, apontar as alternativas existentes aos municípios brasileiros que não precisam, necessariamente, delegar o poder de regulação à entidade de outro ente federativo.

Ademais, a regulação interfederativa dá maior credibilidade ao processo de regulação, na medida em que a independência decisória fragiliza-se, quanto maior a proximidade política entre o regulador e o prestador, ou quanto menor a entidade de regulação. É o caso envolvendo as agências estaduais de regulação e as concessionárias estaduais de água e esgoto, onde o mesmo Chefe de Poder nomeia seus respectivos dirigentes; ou as agências municipais de regulação, diante da força econômica e política das concessionárias privadas. É certo que pressões existem em qualquer modelo de regulação. Mas, no seio dos consórcios, há uma atenuação dessas pressões, decorrente do maior distanciamento (político) entre regulador e prestador e da força de uma entidade composta por diversos entes federativos.

Também há de se lembrar que o saneamento básico não se resume aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Muitas das agências reguladoras estaduais somente possuem a competência legal para a regulação dos serviços de interesse da concessionária estadual de água e esgoto. As questões relativas ao manejo dos resíduos sólidos, à limpeza urbana e à drenagem pluvial também precisam ser adequadas pelos municípios, sob pena de ilegalidade dos contratos de prestação dos serviços, nos termos do artigo 11 da Lei nº 11.445/07.

A questão dos custos é outro fator que beneficia o modelo interfederativo de regulação, na medida em que se evita a proliferação de entidades municipais. Neste ponto, as agências estaduais também se mostram salutares. Em Santa Catarina, por exemplo, aproximadamente 80% dos municípios possuem menos de 20.000 habitantes. Torna-se complementemente despropositada a constituição de inúmeras agências municipais de regulação, tanto pelo viés financeiro, como pelo técnico.

Neste sentido, citam-se as considerações de Marques Neto (2009, p. 186), que analisa com precisão o tema da regulação do saneamento básico:

Ponto bastante importante da Lei Nacional de Saneamento, é a possibilidade de que a atividade de regulação seja delegada a um ente plurifederativo (v.g., um consórcio) ou para um regulador integrante da administração pública de outra esfera da federação (CF, art. 23, § 1º). Tal possibilidade se mostra especialmente importante, pois, tendo os serviços de saneamento características predominantemente locais, predicando titularidade municipal, nem sempre será conveniente instituir um órgão regulador em cada município titular dos serviços. Para além de implicar alguma ineficiência econômica, a multiplicação de órgãos reguladores municipais tenderia a criar reguladores menos apetrechados e mais vulneráveis à captura, por prestadores integrantes de grupos (públicos ou privados), com atuação em vários municípios.

Ademais, há que se primar pela uniformização das normas de regulação no setor, facilitando, inclusive, sua aplicabilidade por parte dos prestadores, e seu controle pelos órgãos de fiscalização. Este fato é de suma importância para que não sejam pulverizadas as normas de regulação, diante de um grande número de agências reguladoras num mesmo Estado da Federação. Aqui se mostra relevante a participação de entidades, como a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), legitimadas a promover discussões nessa seara, a fim de equacionar as normas de regulação a serem expedidas pelas diferentes agências.



Além da análise das entidades reguladoras existentes, foi estudada, somente sob o ponto de vista financeiro, a viabilidade do estabelecimento de agências reguladoras municipais. Para tanto, adotou-se metodologia desenvolvida por Galvão Júnior, Turolla e Paganini (2008)<sup>83</sup> na qual os autores estabeleceram os seguintes critérios:

- Amostra: municípios concessionados às CESBs, participantes do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2005, do SNIS. Das informações do SNIS foram utilizados o somatório das economias ativas de água (A03) e de esgoto (E03), e a receita operacional direta total (F01) dos prestadores de serviços. Os municípios que declararam o somatório de economias de água e esgoto igual a zero ou não tiveram informação sobre receita operacional direta total, foram excluídos da amostra.
- Delimitação do estudo: municípios com até 200 mil economias de água e esgoto. Acima de 200 mil economias, considera-se viável a regulação por ente local.
- Categorias da amostra: municípios de pequeno porte, com até 10 mil economias de água e esgoto; de médio porte, com 10.001 a 50 mil economias de água e esgoto; e de grande porte, com 50.001 a 200 mil economias de água e esgoto. Para cada grupamento, definiram-se entes reguladores padrão, calculando-se um custo mínimo de R\$ 27.155,00, para entes de pequeno porte (para regulação de concessões com até 10 mil economias de água e esgoto); R\$ 40.734,00, para entes de médio porte (para regulação de concessões com 10.001 até 50 mil economias de água e esgoto); e R\$ 54.311,00, para entes de grande porte (para regulação de concessões com mais 50.001 até 200 mil economias de água e esgoto).
- Taxas de regulação: percentuais de 1 a 3% sobre a receita operacional direta total das concessionárias, conforme valores praticados por entes reguladores municipais no País. Por último, os custos de cada agência padrão foram comparados com os valores arrecadados das taxas de regulação de 1 a 3% sobre a receita operacional direta.

Assim, para aqueles entes cuja taxa de arrecadação cobrisse os custos de sua operação, variável de acordo com o tamanho da concessão, a regulação seria viável do ponto de vista financeiro.

Para efeito do presente estudo, foram realizadas algumas adaptações na metodologia original. Atualizaram-se os dados das economias ativas de água (A03) e de esgoto (E03), e da receita operacional direta total (F01), com as informações do SNIS 2007. Ademais, ampliou-se a amostra, incluindo-se os municípios operados por prestadores de serviços locais (SAAEs) e microrregionais. Mantiveram-se as demais premissas do estudo, inclusive quanto ao custo das agências padrão, haja vista o baixo cenário de inflação nos últimos anos. Dessa forma, a amostra original de 2.523 foi ampliada para 4.353 municípios. O estudo de viabilidade foi segmentado por região, conforme apresentado na Tabela 3.1.

---

<sup>83</sup> GALVÃO JÚNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v.13, n. 2, p. 36-48, abr./jun. 2008.

**TABELA 3.1** Municípios com até 200 mil economias de água e esgoto

Abrangência do prestador	Região					Total
	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudeste	Sul	
Local	29	82	82	186	73	452
Microrregional	0	3	3	9	5	20
Regional	275	1.392	290	1.064	860	3.881
<b>Total</b>	<b>304</b>	<b>1.477</b>	<b>375</b>	<b>1.259</b>	<b>938</b>	<b>4.353</b>

Fonte: SNIS 2007

Os demais municípios participantes da amostra do SNIS e com mais de 200 mil economias, considerados viáveis financeiramente para efeito de regulação local, ficaram assim distribuídos, em função da abrangência do prestador e da localização por região (Tabela 3.2).

**TABELA 3.2** Municípios com mais de 200 mil economias de água e esgoto

Abrangência do prestador	Região					Total
	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudeste	Sul	
Local	1	0	2	13	2	18
Regional	1	9	2	11	4	27
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>45</b>

Fonte: SNIS 2007.

Somados os municípios, objeto do estudo de viabilidade, com aqueles cuja viabilidade já foi determinada em função da quantidade de economias, ou seja, mais de 200 mil, obteve-se 4.398 municípios, representando 79,0% do total existente no País.

Após a análise das entidades reguladoras de cada região, em termos das características legais, institucionais e operacionais, e do estudo de viabilidade financeira, realizou-se avaliação da regulação no País, com a utilização dos dados agregados por região.

## **Região Norte**

### *Características das entidades reguladoras*

Foram identificadas 4 agências reguladoras e um órgão de controle na região Norte, de acordo com a Tabela 3.3. Apesar da existência dessas entidades, com efeito, a regulação efetiva somente ocorre no município de Manaus e no estado de Tocantins, ou seja, 40 concessões no universo de 449 municípios da região. Comparativamente as demais regiões do País, o Norte é a região em que o desenvolvimento da regulação se encontra mais atrasado.

No tocante ao estado do Pará, a ARCON, responsável pela regulação dos serviços de transportes rodoviários e hidroviários, além de energia elétrica, também regulará os serviços públicos de saneamento básico, encontrando-se em fase de estruturação. Em Belém, apesar da previsão em lei de regulação pela AMAE, efetivamente, a agência não foi implantada. Quanto a AGEAC, já há tratativas, em andamento, para regulação dos serviços do DEAS e do SAERB.

Em relação aos estados do Amapá, Roraima e Rondônia, não são reportadas ações para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

TABELA 3.3 Características das entidades reguladoras da região Norte

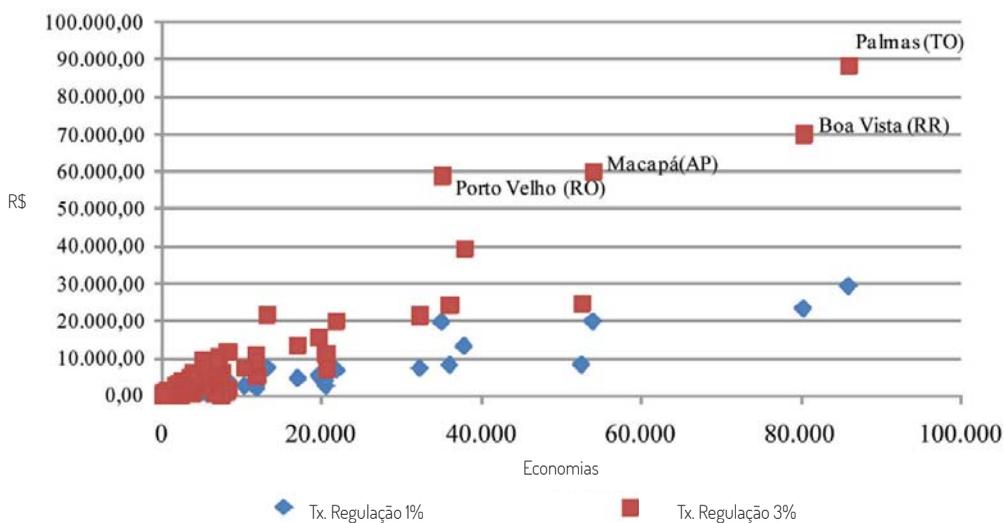
Características		Agência Reguladora				Órgão de Controle	
		Acre	Amazonas	Pará	Tocantins		
Legais e Institucionais	Localização	AGEAC	ARSAM	ARCON	AMAE	ATR	
	Criação	Lei n°	1.480	2.568	6.099	8.630	1.758
		Ano	2003	1999	1997	2008	2007
	Concessões Reguladas	0	1	0	0	39	
	Concessionária(s) regulada(s)	DEAS /SAERB	Águas do Amazonas S.A.	Cosanpa	Cosanpa	Saneatins	
	Natureza Jurídica da concessionária	Autarquia	Emp. Privada	SE Mista	SE Mista	SE Mista	
	Instrumento Jurídico para Regulação	Não Possui	Lei Mun. / Contrato	Convênio	Lei Mun.	Convênio	
	Quadro Dirigente	Quantidade	9	6	3	1	3
		Mandatos (anos)	4	4	4	4	Não possui
		Critério de Seleção	Misto	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec.
	Existência de pessoal próprio concursado	Não	Não	Sim	Não	Não	
	Taxa de Regulação	Base de Cálculo	Não Possui	Faturamento Bruto	Faturamento Bruto	Não Possui	Benefício Econômico
		Alíquota	Não Possui	1%	1%	Não Possui	0,5%
Operacionais	Realiza Efetivamente?	Regulação Econômica	Não	Sim	Não	Sim	
		Fiscalização	Não	Sim	Não	Não	Sim
		Normatização	Não	Sim	Não	Não	Sim
		Ouvidoria	Não	Sim	Não	Não	Sim
		Aplicação de Penalidades	Não	Sim	Não	Não	Sim
		Audiências e Consultas Públicas	Não	Sim	Não	Não	Sim

Legenda:   Estadual   Municipal

### Viabilidade financeira da regulação municipal

Na região Norte, somente duas concessões possuem mais de 200 mil economias de água e esgoto – Belém e Manaus. Para as demais concessões, com menos de 200 mil economias, procedeu-se análise, concluindo-se pela viabilidade de constituição de entes reguladores municipais em quatro concessões, Palmas (TO), Boa Vista (RR), Macapá (AP) e Porto Velho (RO), com taxas de regulação de 3% sobre a receita operacional direta dos prestadores de serviços, conforme demonstrado na Figura 3.2. No restante da amostra, cerca de 300 municípios, não há viabilidade financeira para implantação de entes reguladores locais.

Portanto, a viabilidade da regulação na região Norte passa pela definição de soluções agregadas, consorciadas ou em escala estadual. Mesmo assim, haverá dificuldades concretas, em termos de operacionalização da regulação, haja vista as grandes distâncias e a complexa logística, em função da localização de muitos municípios do interior do Amazonas e do Pará. Especificamente em relação ao estado do Pará, há perda de escala para construção de uma solução regulatória agregada, pois a principal concessão, a capital Belém, está prevista para ser regulada por um ente regulador local, o que poderá encarecer os custos da regulação para o restante do estado.



Nota: Amostra: 300 municípios. Abrangência por prestador de serviços: 29 locais e 271 regionais.

FIGURA 3.2 Viabilidade da regulação municipal na região Norte.

## Região Nordeste

### Características das entidades reguladoras

Na região Nordeste, observa-se a existência de 11 entidades reguladoras, sendo 7 agências reguladoras estaduais, 3 agências municipais e um órgão de controle municipal, conforme dados apresentados na Tabela 3.4. Dessas entidades, apenas 5 atuam na regulação efetiva da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

No Maranhão, apesar de instituída por lei, em janeiro de 2009, a agência reguladora estadual não foi efetivamente instituída. No Piauí, somente há uma agência municipal, responsável pela regulação dos serviços da AGESPISA, a qual se encontra em fase de estruturação. Já no Ceará, a regulação de 148 concessões operadas pela CAGECE se dá por complementariedade do estado, haja vista que esses municípios não criaram ou designaram entidades específicas para este fim, embora exista previsão de regulação, pela ARCE, em mais de 100 contratos de concessão e leis autorizativas, mas cujo instrumento de cooperação não foi pactuado.

No Rio Grande do Norte, a regulação da CAERN é limitada ao município de Natal, sob competência da ARSBAN. Considerando que as tarifas de água e esgoto, definidas para o município de Natal, são aplicadas em todo o estado, visto que a CAERN aplica tarifa única, a ARSBAN finda por fixar tarifas para todos os municípios operados pela concessionária estadual. Nesse caso, trata-se de regulação indireta, para todo o estado.

Em relação aos estados da Paraíba e de Alagoas, as respectivas agências estaduais se encontram

em fase de estruturação. Com efeito, a Política Estadual de Saneamento Básico de Alagoas, recém editada, traz prerrogativas para a ARSAL no sentido de regular as concessões operadas pela CASAL, até que os municípios criem suas entidades reguladoras ou deleguem a outro ente.

Já em Pernambuco, a regulação realizada pela ARPE nos municípios concessionados pela COMPESA, ocorre por disposição de lei estadual. Apenas em Recife, há um acordo de cooperação técnica entre a prefeitura e o estado, com interveniência da ARPE. A instituição da agência reguladora de Sergipe é recente, e, portanto, se encontra em fase de estruturação. Já na Bahia, apesar do CORESAB dispor de direção com mandato previsto em lei, todas as demais disposições do ente regulador são definidas por decreto do governador do estado, o que pode trazer instabilidade à regulação e à própria entidade, na medida em que qualquer alteração na estrutura do ente pode ser realizada diretamente pelo chefe do Poder Executivo.

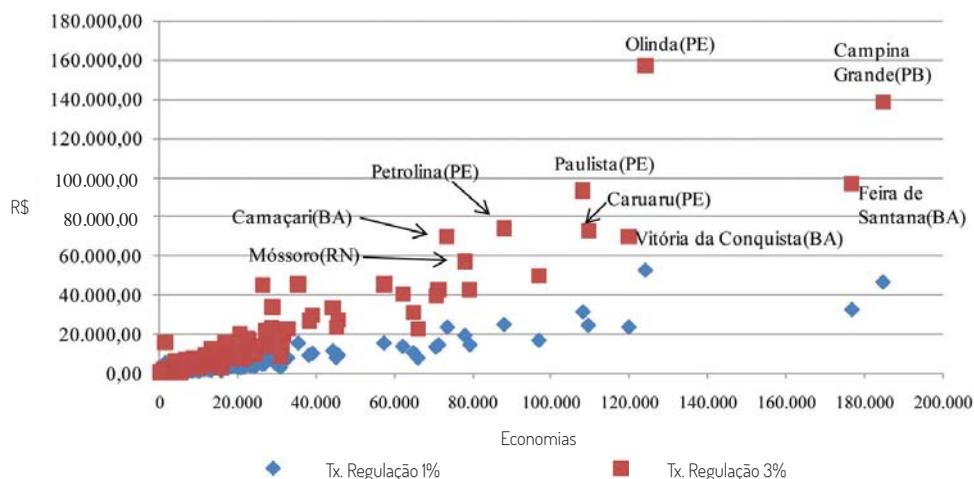
**TABELA 3.4** Características das entidades reguladoras da região Nordeste

Características	Agência Reguladora										Órgão de Controle		
	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão	Paraíba	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte	Sergipe	Ceará			
Legais e Institucionais	Localização	ARSAL	CORESAB	ARCE	ARSEP	ARB	ARPE	ARMUP	ARSETE	ARSBAN	AGRESE	ACFOR	
	Lei nº	AL	Bahia	CE	MA	PB	PE	Petrolina	Iresina	Natal	Sergipe	Fortaleza	
	Criação	6.267	11.172	12.786	8.915	7.843	12.524	1.241	3.600	5.346	6.661	9.500	
	Ano	2001	2.008	1997	2008	2005	2003	2003	2006	2001	2009	2009	
	Concessões Reguladas	78	355	148	0	0	171	1	1	1	0	1	
	Concessionária(s) regulada(s)	Casal	Embasa	Cagece	Caema	Cagepa	Compesa	Compesa	Compesa	Agespisa	Caern	Deso	Cagece
	Natureza Jurídica da concessionária	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista
	Instrumento Jurídico para Regulação	Lei Est.	Lei Est. Decr. Est.	Lei Est.	Não possui	Não possui	Lei Est. Convênio	Lei Est.	Lei Mun.	Lei Mun.	Lei Mun. / Contrato	Não possui	Contrato de Concessão
	Quadro Dirigente	4	3	3	3	4	4	4	1	3	3	5	3
	Existência de pessoal próprio concursado	Exec. + Leg.	Exec.	Exec.	Exec.	Exec.	Exec.	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec.	Exec.	Exec. + Leg.	Exec.
Operacionais	Taxa de Regulação	Faturamento Bruto	ni	Total de Ligações	Faturamento Bruto	Faturamento Bruto	Recetta Liquida	Montante Líquido das tarifas cobradas	Faturamento Bruto	Receita Arrecadada	Faturamento Bruto	Faturamento Direto	
	Aliquota	Até 0,5%	ni	0,15 UFRCE	2%	0,5%	0,5%	3%	0,5%	1,5%	0,5%	0,85%	
	Regulação Econômica	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	
	Fiscalização	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
Realiza Efetivamente?	Normalização	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	
	Ouidoria	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	
	Aplicação de Penalidades	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	
Audiências e Consultas	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não		

Legenda:  Estadual  Municipal ni - não informado

### Viabilidade financeira da regulação municipal na região Nordeste

Em relação à viabilidade financeira, foram pesquisados 1.486 municípios, dos quais 9 possuíam mais de 200 mil economias de água e esgoto, todos referentes as capitais dos estados. Já para os 1.477 municípios com menos de 200 mil economias de água e esgoto, a regulação por meio de ente municipal somente se viabilizaria em 9 municípios (Campina Grande/PB, Feira de Santana/BA, Olinda/PE, Vitória da Conquista/BA, Caruaru/PE, Paulista/PE, Petrolina/PE, Mossoró/RN e Camaçari/BA), com taxas de regulação que variam de 1 a 3%, conforme demonstrado na Figura 3.3. Desses municípios, somente Petrolina já dispõe de agência reguladora municipal.



Nota: Amostra: 1.477 municípios. Abrangência por prestadores de serviços: 82 locais, 1.392 regionais e 3 microrregionais.

**FIGURA 3.3** Viabilidade da regulação municipal na região Nordeste

## Região Centro-Oeste

### Características das entidades reguladoras

A regulação dos serviços se encontra em elevado estágio de implantação na região Centro-Oeste, notadamente no estado de Goiás e no Distrito Federal. Para os dois casos, as respectivas agências possuem marco regulatório definido, regulam efetivamente suas concessões e dispõem de pessoal próprio concursado, de acordo com dados mostrados na Tabela 3.5.

Já no Mato Grosso do Sul, a regulação de Campo Grande é realizada por órgão de controle municipal. Em relação aos demais municípios do estado, operados pela Sanesul, a regulação está sob responsabilidade da agência estadual, atualmente em fase de estruturação, para o exercício dessa função. Há ainda perspectiva de implantação da Agência Reguladora de Serviços Concedidos de Dourados, prevista na política municipal de saneamento, instituída na Lei nº 3.266, de 11 de maio de 2009, porém a ser criada por lei específica. Considerando esse cenário no estado, onde as duas maiores concessões são reguladas por entidades locais, há riscos de que a regulação nas demais concessões ocorra a um custo superior ao das entidades de Campo Grande e Dourados, em função das perdas de escala, por falta de agregação da função regulatória.

Quanto ao Mato Grosso, apesar da existência de uma agência estadual, com competência para atuação no setor, a mesma ainda não regula as concessões de água e esgoto.

**TABELA 3.5** Características das entidades reguladoras da região Centro-Oeste

Características		Agência Reguladora				Órgão de Controle	
		Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Distrito Federal	Mato Grosso do Sul	
		AGR	AGER	AGEPAN	ADASA	AGEREG	
Localização		GO	MT	MS	DF	Campo Grande	
Legais e Institucionais	Criação	Lei nº	13.550	7.101	2.363	3.365	4.423
		Ano	1999	1999	2001	2004	2006
	Concessões Reguladas		223	0	13	1	1
	Concessionária(s) regulada(s)		Saneago	0	Sanesul	CAESB	Águas Guariroba S.A.
	Natureza Jurídica da concessionária		SE Mista	Não possui	SE Mista	SE Mista	Emp. Privada
	Instrumento Jurídico para Regulação		Lei Est. Lei Mun. / Contrato	Não possui	Convênio	Lei Distrital	Lei Mun. / Contrato
	Quadro Dirigente	Quantidade	5	4	4	4	1
		Mandatos (anos)	4	4	4	5	Não possui
		Critério de Seleção	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec.
	Existência de pessoal próprio concursado		Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Taxa de Regulação	Base de Cálculo	m³ de água faturada	Não possui	Não possui	Receita Líquida	Faturamento Bruto	
	Alíquota		Não possui	Não possui	1%	1%	
Operacionais	Realiza Efetivamente?	Regulação Econômica	Sim	Não	Não	Sim	Sim
		Fiscalização	Sim	Não	Não	Sim	Sim
		Normatização	Sim	Não	Não	Sim	Sim
		Ouvidoria	Sim	Não	Não	Sim	Sim
		Aplicação de Penalidades	Sim	Não	Não	Sim	Sim
		Audiências e Consultas Públicas	Sim	Não	Não	Sim	Não

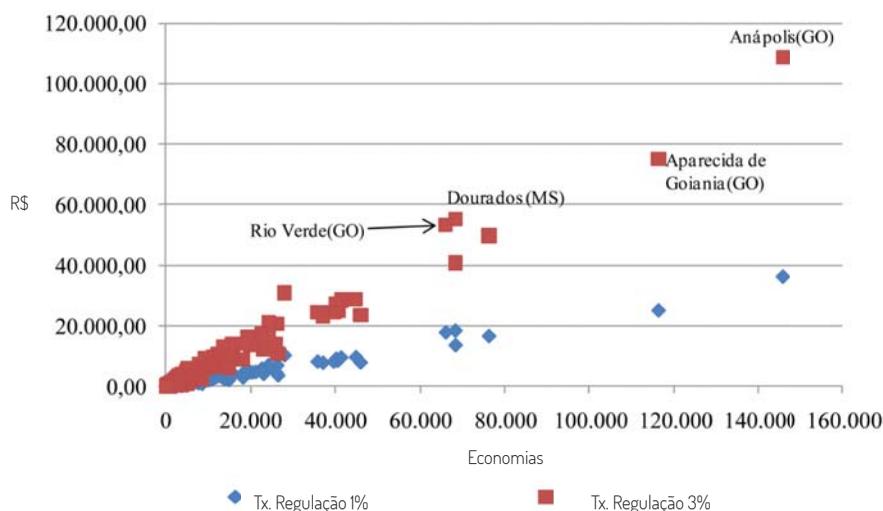
Legenda:

 Estadual/Distrital

 Municipal

### Viabilidade financeira da regulação municipal

No tocante à viabilidade, foram estudadas 379 concessões, das quais 4 possuem mais de 200 mil economias de água e esgoto, a saber: Brasília, Goiânia, Campo Grande e Cuiabá. Com relação às outras 375 concessões, somente foi reportada viabilidade financeira nos municípios de Anápolis, Aparecida de Goiânia e Rio Verde, em Goiás e Dourados, em Mato Grosso do Sul, mediante taxas de regulação superiores a 1% do faturamento dos prestadores de serviços. Desses municípios, apenas em Dourados há previsão para constituição de um ente regulador municipal. Os resultados do estudo de viabilidade na região Centro-Oeste são apresentados na Figura 3.4.



Nota: Amostra: 375 municípios. Abrangência por prestadores de serviços: 82 locais, 290 regionais e 3 microregionais.

FIGURA 3.4 Viabilidade da regulação municipal na região Centro-Oeste.

## Região Sudeste

### Características das entidades reguladoras

Na região Sudeste, foram identificadas 8 entidades reguladoras, sendo 4 agências estaduais, 2 municipais e 2 órgãos de controle municipal, conforme demonstrado na Tabela 3.6.

Apesar dos avanços na maioria dos estados, observa-se ausência de regulação de uma das principais companhias estaduais do Brasil, a CEDAE, empresa que opera 63 concessões no estado do Rio de Janeiro, com cerca de 2,8 milhões de ligações ativas de água e 1,7 milhões de economias ativas de esgoto (BRASIL, 2007h). A agência estadual do Rio de Janeiro atua somente na regulação das empresas privadas Prolagos e Águas de Juturnaíba, que operam na região dos lagos no estado.

Especificamente em relação à ARSAE de Minas, sua criação teve como motivação principal o impedimento judicial para alteração tarifária da COPASA. Os recursos previstos para o custeio

dessa agência são inferiores àqueles necessários para o exercício da regulação nos termos da Lei nº 11.445/2007, o que poderá comprometer a qualidade dessa função.

No Espírito Santo, a instituição da ARSI é recente, estando a mesma em fase de estruturação. Ainda nesse estado, há o órgão de controle municipal mais antigo em atuação no País, a AGERSA, criado para regular o serviço privatizado de Cachoeiro do Itapemirim.

Já no estado de São Paulo, são registradas várias experiências regulatórias de natureza estadual e municipal. A ARSESP, por meio de sua lei de criação, é atualmente responsável pela regulação de 172 concessões municipais, além das regiões metropolitanas. Consta ainda no estado a existência de 3 entidades reguladoras, cujo objeto da regulação são empresas públicas e privadas, responsáveis pela operação dos serviços de água e de esgoto nos municípios de Guaratinguetá, Mirassol e Mauá.

### *Viabilidade financeira da regulação municipal,*

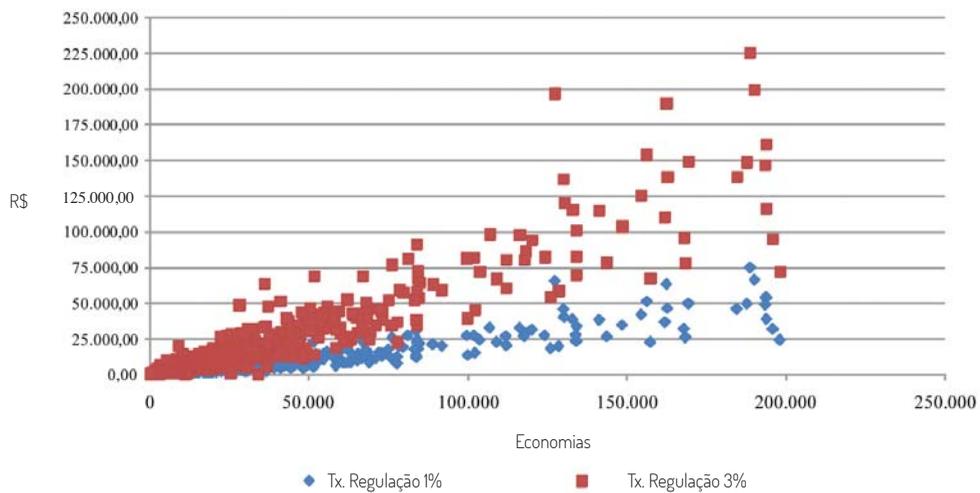
Em relação à viabilidade financeira da regulação, a região Sudeste possui 24 concessões com mais de 200 mil economias de água e esgoto, localizadas nos seguintes estados:

- São Paulo: São Paulo, Campinas, Guarulhos, Santo André, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo, Sorocaba, São José dos Campos, Osasco, Santos, São José do Rio Preto, Praia Grande, Bauru, Piracicaba, Jundiaí, Diadema e Franca;
- Minas Gerais: Belo Horizonte, Uberlândia, Juiz de Fora, Contagem e Montes Claros;
- Rio de Janeiro: Rio de Janeiro e Niterói.

Para os 1.259 municípios com menos de 200 mil economias, foi analisada viabilidade financeira da regulação municipal, apresentando resultado positivo para 60 concessões com 50.001 e 200 mil economias de água e esgoto e 4 entre 10.001 e 50.000 economias, com taxas que variaram de 1 a 3%, de acordo com dados apresentados na Figura 3.5. Os 64 municípios estão assim distribuídos por estado:

- São Paulo: Mogi das Cruzes, Guarujá, Limeira, São Vicente, Carapicuíba, Taubaté, Americana, São Carlos, Marília, Araraquara, Presidente Prudente, Rio Claro, Itaquacetuba, Jacareí, Araçatuba, Taboão da Serra, Suzano, São Caetano do Sul, Sumaré, Barueri, Santa Barbara D'Oeste, Indaiatuba, Mauá, Embu, Mogi Guaçu, Itu, Jaú, Botucatu, Itapetininga, Bragança Paulista, Pindamonhangaba, Cotia, Ferraz de Vasconcelos, Itapevi, Poá, Franco da Rocha, Cubatão, São Sebastião e Santana do Parnaíba;
- Minas Gerais: Uberaba, Betim, Governador Valadares, Ipatinga, Sete Lagoas, Ribeirão das Neves, Poços de Caldas, Santa Luzia, Varginha, Pouso Alegre, Divinópolis e Patos de Minas;
- Rio de Janeiro: Volta Redonda, Campos de Goytacazes, Petrópolis, Nova Friburgo, Barra Mansa, São João do Meriti, Belford Roxo e Cabo Frio;
- Espírito Santo: Vitória, Serra, Vila Velha, Cachoeiro do Itapemirim e Cariacica.

Observa-se que esta Região é a que apresenta melhores condições, sob o ponto de vista financeiro, para estabelecimento de entes reguladores locais, entretanto, essa condição atinge somente cerca de 5% dos municípios da região. Por outro lado, já se observa no estado de São Paulo, várias concessões, viáveis financeiramente, delegarem a função regulatória à agência estadual, tais como Franca e São José dos Campos, embora já existam no estado experiências municipais na regulação por agências (Guaratinguetá e Mirassol).



Nota: Amostra: 1.259 municípios. Abrangência por prestadores de serviços: 186 locais, 1.064 regionais e 9 microrregionais.

**FIGURA 3.5** Viabilidade da regulação municipal na região Sudeste

**TABELA 3.6** Características das entidades reguladoras da região Sudeste

Características	Agência Reguladora						Orgão de Controle	
	Espírito Santo	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	São Paulo	Espírito Santo	São Paulo	
Legais e Institucionais	ARSJ	ARSAE	AGENERSA	ARSESP	ARSAEG	ARSAE	ARSAR	
	ES	MG	RJ	SP	Guaratiningueta	Mirassol	Cachoeiro de Itapemirim	
	477	18.309	4.556	1.025	3.933	3.066	4.798	
	2008	2009	2005	2007	2007	2007	1999	
	52	596	8	172 + 67 (RMs)	1	1	1	
	Cesan	Copasa	Prolagos Águas de Juturnaiba	Sabesp	Saeg CAB	Sanessol	Citagua	
	SE Mista	SE Mista	Emp. Privada	SE Mista	Aut. Municipal Emp. Privada	Emp. Privada	SE Mista	
	Lei Est. / Conv.	Lei Est.	Lei Municipal / Contrato	Lei Municipal / Contrato	Lei Municipal / Contrato / Convênio	Lei Municipal / Contrato	Lei Municipal / Contrato	
	3	3	5	5	3	3	1	
	3	4	4	5	4	4	Não possui Exec.	
Exec.	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Exec.	Exec. + Leg.	Exec.		
Não	Não	Sim	Sim	Não	ni	Não		
Faturamento líquido	Número de economias	Receita	Receita líquida	Receita bruta	Receita	Receita líquida		
0,5%	0,21339 Ufemg/éc. (A) 0,12344 Ufemg/éc. (E)	0,5%	0,5%	10%	1%	1%		
Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
Não	Sim	Sim	Sim	Não	ni	Sim		

**Legenda:**  Estadual  Municipal  ni - não informado

## **Região Sul**

### *Características das entidades reguladoras*

O levantamento de dados identificou a existência de 9 entidades reguladoras na região Sul, sendo 3 agências estaduais, 3 municipais, uma consorciada, um órgão de controle estadual e outro municipal, conforme apresentado na Tabela 3.7.

No Paraná, há dois órgãos de controle, sendo um estadual, criado para regular a prestação dos serviços da SANEPAR, e outro municipal, com competência para regular também a concessionária estadual, entretanto limitada à concessão de Ponta Grossa. A concepção do órgão regulador estadual, instituído por lei, em outubro de 2009, manteve algumas práticas do período do Planasa, no qual a fixação de tarifas é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo Estadual.

Em Santa Catarina, encontra-se a única experiência consorciada de regulação no País. Instituída em dezembro de 2009, a ARIS será responsável pela regulação de prestadores públicos de âmbito estadual e municipal, públicos e privados. Ademais, no estado encontram-se dois reguladores estaduais, sendo um instituído em janeiro de 2010, criado para regular as concessões operadas pela CASAN, e outro, com prerrogativas legais para também regular o saneamento, mas que ainda não obteve delegação dos municípios. Existe ainda em Santa Catarina, a AMAE, criada em 2001, para regular a CAJ, concessionária de economia mista municipal de Joinville.

No Rio Grande do Sul, a AGERGS regula a prestação dos serviços de 140 municípios operados pela CORSAN. Observa-se que nos convênios de delegação assinados entre a AGERGS e os municípios, é definido o compartilhamento de atividades, ficando a cargo dos municípios a fiscalização dos serviços e aplicação de penalidades, enquanto que a AGERGS realizará a regulação econômica, bem como será a instância administrativa recursal de conflitos entre prestadores de serviços e municípios. Em dezembro de 2009, foi instituída, em Erechim, a AGER, responsável pela regulação dos serviços de saneamento básico naquele município.

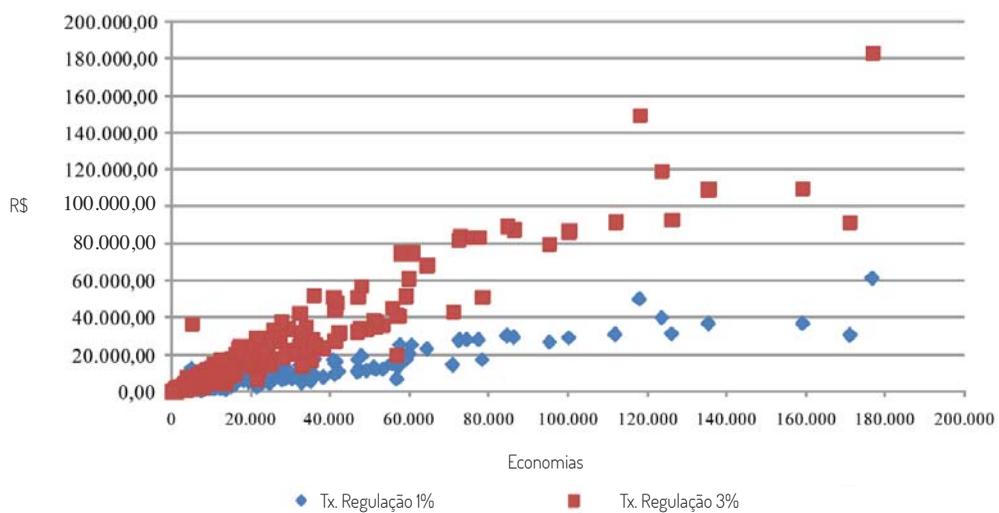
### *Viabilidade financeira da regulação municipal*

No tocante a viabilidade da regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na região Sul, foram estudados 944 municípios, sendo 6 com mais de 200 mil economias de água e esgoto. Além das 3 capitais, os municípios Londrina/PR, Caxias do Sul/RS e Maringá/PR possuem mais de 200 mil economias.

Somente foi encontrada viabilidade nos municípios com 50.001 até 200.000 economias (Figura 3.6) em 27 concessões, conforme a seguinte distribuição por estado:

- Paraná: Ponta Grossa, Foz do Iguaçu, Cascavel, São José dos Pinhais, Guarapuava e Paranaguá;
- Santa Catarina: Joinville, Balneário Camboriú, Blumenau, São José, Criciúma, Chapecó e Itajaí;
- Rio Grande do Sul: Pelotas, Santa Maria, Canoas, Rio Grande, São Leopoldo, Passo Fundo, Novo Hamburgo, Gravataí, Alvorada, Viamão, Cachoeirinha, Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves.

Destes municípios, apenas Ponta Grossa/PR e Joinville/SC dispõem de entidades reguladoras próprias. Além disso, os municípios de Gravataí e de Viamão, estado do Rio Grande do Sul, já firmaram convênios de delegação da regulação com a AGERGS.



Nota: Amostra: 938 municípios. Abrangência por prestadores de serviços: 73 locais, 860 regionais e 5 microregionais.

**FIGURA 3.6** Viabilidade da regulação municipal na região Sul.

TABELA 3.7 Características das entidades reguladoras da região Sul

Características	Agência Reguladora										Órgão de Controle	
	Santa Catarina					Rio Grande do Sul					Paraná	
	AGESC	AGESAN	ARIS	AMAE	AGR	AGERGS	AGER	IAP	ARAS			
Legais e Institucionais	Localização	SC	SC	Florianópolis	Joinville	Tubarão	RS	Erechim	PR	Ponta Grossa		
	Criação	13.533	484	Assem. Constituição	4.341	20	10.931	4.616	16.242	8.428		
	Ano	2005	2010	2009	2001	2008	1997	2009	2009	2006		
	Concessões Reguladas	0	0	21	1	1	140	1	345	1		
	Concessionária(s) regulada(s)	Casan	Casan	SAMAEs e Casan	CAJ	Águas de Tubarão	Corsan	Corsan	Saneapar	Saneapar		
	Natureza Jurídica da concessionária	SE Mista	SE Mista	Autarquia e SE Mista	SE Mista	Emp. Privada	SE Mista	SE Mista	SE Mista	SE Mista		
	Instrumento Jurídico para Regulação	Não possui	Lei Est.	Leis Municipais	Lei municipal / contrato	Edital de Licitação	Convênio	Lei Municipal	Lei Est.	Lei Mun.		
	Quadro Dirigente	3	5	1	1	3	7	3	6	1		
	Mandatos (anos)	4	4	4	4	4	4	4	Não possui	Não possui		
	Critério de Seleção	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Consórcio	Exec. + Leg.	Exec. + Leg.	Misto	Exec. + Leg.	Exec.	Exec.		
Existência de pessoal próprio concursado	Sim	Não	Não	Sim	ni	Sim	Não	Não	ni			
Operacionais	Base de Cálculo	Não possui	Benefício Econômico	Número de habitantes	Faturamento Bruto	Faturamento Bruto	Receita Bruta	Receita Bruta	ni	Faturamento Bruto		
	Aliquota	Não possui	2%	R\$ 0,12/hab(A) R\$ 0,06/hab (E)	2%	3,5 - 3,0 %	0,5%	1,5%	ni	1%		
	Regulação Econômica	Não	Não	Não	Sim	ni	Sim	Não	Não	ni		
	Fiscalização	Não	Não	Não	Sim	ni	Não	Não	Não	ni		
Realiza Efetivamente?	Normalização	Não	Não	Não	Sim	ni	Sim	Não	Não	ni		
	Ouvidoria	Não	Não	Não	Sim	ni	Sim	Não	Não	ni		
	Aplicação de Penalidades	Não	Não	Não	Sim	ni	Sim	Não	Não	ni		
Consultas Públicas	Não	Não	Não	Sim	ni	Sim	Não	Não	ni			

Legenda:  Estadual  Municipal  Consoceciada ni - não informado

### 3.7 Entidades de regulação no Brasil

Conforme se observa na Tabela 3.8, o estabelecimento legal das entidades reguladoras de saneamento básico é bastante recente no País, notadamente após a promulgação da Lei nº 11.445/07, visto que das 38 entidades reguladoras, cerca de 40% foram criadas após a edição da Lei. Diante da incipiência dessas entidades e da complexidade do exercício da função regulatória, notadamente quanto à regulação econômica e a fiscalização, há expectativas de que a regulação atinja sua plenitude somente no longo prazo. Assim, excetuando-se algumas experiências pontuais, é de se esperar que os resultados de modicidade tarifária, qualidade de serviços, eficiência das empresas, frutos da regulação da prestação dos serviços, sejam alcançados de forma lenta e gradativa no País.

Apesar da existência de várias leis, persistem conflitos institucionais que interferem, significativamente, no desenvolvimento da regulação. Podem-se citar, como exemplos, as leis estaduais de criação das agências de São Paulo e do Espírito Santo, nas quais se atribuiu, aos respectivos estados, a titularidade dos sistemas integrados e metropolitanos. Nesses casos, por conseguinte, a regulação ficaria a cargo das respectivas agências estaduais, mesmo restando pendente uma decisão definitiva a respeito da titularidade nas regiões metropolitanas, atualmente sob discussão no Supremo Tribunal Federal. Além disso, vários estados como Alagoas, Espírito Santo, Paraná, entre outros, assumem a regulação por entidade estadual, nos serviços concessionados por suas respectivas companhias estaduais, até que o município crie sua entidade reguladora ou delegue essa função a outro ente localizado no mesmo estado. Com efeito, trata-se de solução provisória e não se traduz na necessária estabilidade regulatória que a área de saneamento básico necessita.

Ainda no campo legal, há inúmeros contratos de concessão assinados anteriormente à lei dos consórcios, cuja previsão de regulação não atende aos princípios da Lei nº 11.445/07, mas que precisam ser adaptados ao novo marco regulatório. Afora estas lacunas, tem-se ainda a necessidade de adequação de diversas leis de criação das entidades reguladoras, estaduais e municipais, aos princípios do novo marco legal, cujas entidades foram criadas anteriormente à Lei nº 11.445/07.

TABELA 3.8 Leis de criação das entidades reguladoras do setor de saneamento básico

ANO	LEI N.º	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ESTADUAL	ARCON (PA)	6.099													
	ARSAM		2.568												
	ATR (TO)			1.188											
	AGEAC (AC)				1.188										
	ARCE (CE)	12.786							1.480						
	ARPE (PE)				11.742										
	ARSAL (AL)					6.267									
	ARPB (PB)					7.033									
	ARSEP (MA)												8.915		
	CORESAB (MA)												11.172		
	AGRESE (SE)													6.661	
	AGER (MT)			7.101											
	AGR (GO)			13.550											
	AGEPAN (MS)					2.363									
	ADASA (DF)								3.365						
	AGEMERSA (RJ)								4.556						
	ARSE SP (SP)												1.025		
	ARSI (ES)													447	
ARSAE (MG)														8.915	
AGERGS (RS)	10.931														
AGESC (SC)									7.843						
IAP (PR)														16.242	
AGE SAN (SC)														484	
AGERSA (ES)		4.798													
AGEREG (MS)				3.873											
ARSAE (SP)*				3.261											
AMAE (SC)					4.341										
ARSEAN (RN)					5.346										
ARMUP (PE)								1.241							
ARSETE (PI)										3.600					
ARSA (PR)										8.428					
ARSAEG (SP)												3.933			
ARSAE (SP)**												3.066			
AMAE (PA)													8.630		
AGR (SC)													20		
ACFOR (CE)														9.500	
AGER (RS)														4.616	
ARIS (SC)														AG***	

\* Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Mauá/SP

\*\* Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol/SP

\*\*\*Assembleia Geral de Constituição da ARIS

Outro aspecto relevante é quanto ao custeio das entidades reguladoras. Adotando-se taxas de regulação de 0,5% a 3%, sobre a receita operacional direta total dos prestadores de serviço, ter-se-ia, para todo o País, um custo estimado entre 116,4 a 698,4 milhões de reais por ano, conforme dados apresentados na Tabela 3.9. Para o cálculo dessa estimativa, utilizou-se a receita operacional direta, por região, do SNIS 2007, cuja totalização foi multiplicada por taxas de regulação que variaram de 0,5 a 3%. Considerando a representatividade da amostra do SNIS, também em termos de quantidade de operadores, é de se esperar que os resultados alcançados possam ser extrapolados para o âmbito nacional, com pequena margem de erro.

**TABELA 3.9** Estimativa do custeio das entidades reguladoras

Região	Taxas de regulação (R\$/ano)			
	0,5%	1%	2%	3%
Norte	3.093.625,22	6.187.250,43	12.374.500,86	18.561.751,30
Nordeste	15.734.050,37	31.468.100,74	62.936.201,47	94.404.302,21
Centro-Oeste	9.467.871,88	18.935.743,76	37.871.487,51	56.807.231,27
Sudeste	70.581.602,82	141.163.205,65	282.326.411,29	423.489.616,94
Sul	17.524.474,10	35.048.948,21	70.097.896,42	105.146.844,63
Total (R\$)	116.401.624,39	232.803.248,78	453.231.996,69	698.409.746,34

Por outro lado, como a maioria das entidades reguladoras existentes efetivamente recebe taxas que variam entre 0,5% e 1% do faturamento das empresas, o custeio das entidades de regulação, quando as mesmas estiverem universalizadas em todo o País, deverá estar estimado entre 116,4 a 232,8 milhões de reais por ano, a valores de 2007.

Deve-se ressaltar que estas estimativas apenas se referem à manutenção das entidades reguladoras, tais como pagamento de salários, consultorias, despesas de manutenção, entre outros. Há outros custos associados à função regulatória, relativos à adaptação dos prestadores de serviços à nova regulamentação da área de saneamento básico, adequação das estruturas comerciais e operacionais das empresas, investimentos em melhorias ocasionados por determinações das entidades reguladoras, além do custo de manutenção de estruturas administrativas internas das empresas<sup>84</sup>, para tratar de assuntos regulatórios.

Conforme demonstrado no estudo de viabilidade por região, com base em dados do SNIS (2007), concluiu-se que a regulação local seria viável em somente 153 municípios do País. De acordo com a metodologia apresentada, esse total representa somente 2,7% dos municípios do País. Das regiões, a Sudeste é que apresenta a maior viabilidade em termos de regulação local, com cerca de 5,2% dos municípios viáveis. Na Tabela 3.10 são apresentados os dados agregados do estudo de viabilidade por região.

<sup>84</sup> Por exemplo, para tratar do tema, a SABESP criou a Superintendência de Assuntos Regulatórios, dotada de quadro de pessoal específico.

**TABELA 3.10** Viabilidade financeira da regulação municipal por região

Região	Total de municípios (1)	Viabilidade financeira		
		Acima de 200 mil economias (A + E) (2)	Até 200 mil economias (A + E) (3)	% $[(2)+(3)]/(1)$
Norte	449	2	4	1,3
Nordeste	1.793	9	9	1,0
Centro-Oeste	466	4	4	1,7
Sudeste	1.668	24	64	5,2
Sul	1.188	6	27	2,8
Total	5.564	45	108	2,7

Há outras questões que também permeiam o debate sobre a viabilidade da regulação. A primeira diz respeito à disposição dos usuários para o pagamento de taxas de regulação iguais ou superiores a 3% do faturamento das empresas, cujo impacto repercutirá diretamente nas tarifas. O segundo aspecto está relacionado à complementação, via orçamento fiscal, do custeio das entidades reguladoras. Diante da situação orçamentária da maioria dos municípios brasileiros, tal hipótese é pouco provável. Por fim, vale ressaltar que a viabilidade de um ente regulador não se restringe à existência de recursos financeiros para o seu custeio. É preciso todo um arcabouço legal, institucional e técnico que dê sustentabilidade às ações de uma agência reguladora, muitas vezes conflitante com interesses políticos e econômicos.

Diante do exposto e conforme previsto no art. 23 da Lei nº 11.445/07, haverá necessidade de parcerias para estruturação da regulação, na maioria dos municípios. Esses arranjos cooperativos poderão ocorrer por meio da instituição de consórcios reguladores entre municípios com ou sem a presença do estado, ou mediante delegação da função regulatória às agências estaduais ou a de outro município. Na definição dos arranjos de cooperação, alguns requisitos devem ser observados, entre os quais:

- atendimento aos princípios da regulação no desenho da entidade reguladora, elencados no art. 21 da Lei nº 11.445/07;
- existência de escala mínima de agregação, suficiente para a sustentabilidade financeira da entidade reguladora, a qual permita contratar técnicos qualificados e remunerá-los de acordo com a complexidade da função regulatória;
- separação das funções de prestação dos serviços e de regulação;
- transparência das informações, por meio de canais de comunicação entre o município, usuários e a entidade reguladora;
- adaptação dos instrumentos contratuais, contratos de programa ou de concessão, à regulação pela entidade reguladora;
- compartilhamento de atividades regulatórias entre município e entidade reguladora, variável em função da estrutura e tamanho do município.

Na Tabela 3.11 são apresentadas formas de delegação da função regulatória, adaptáveis a quaisquer níveis de delegação. No primeiro modelo proposto, a delegação plena, a transferência das atividades de regulação para a entidade reguladora é integral. Tal arranjo resulta da incapacidade do município de assumir ou dividir atribuições regulatórias. Assim, as funções de fiscalização, regulação de tarifas, normatização, ouvidoria, ficariam a cargo das entidades delegadas. Como contrapartida, a entidade deverá prestar contas de suas atividades realizadas, no âmbito da concessão, em formato e frequência definidos pelas partes. Esse formato de prestação de contas deve ser suficiente para se evitar o isolamento da entidade reguladora do município e, conseqüentemente, dos usuários dos serviços.

Para o segundo formato, a delegação compartilhada, a execução das atividades regulatórias seria dividida entre a entidade reguladora e o município. No primeiro nível, de maneira limitada, o municí-

pio poderia exercer, conjuntamente com a entidade, o recebimento de reclamações dos usuários, propor normas, fiscalizar a prestação dos serviços e as metas contratuais. Já no segundo nível, no formato mais amplo, aplicável para municípios maiores e com elevada capacidade administrativa e técnica, algumas atividades específicas ficariam sob a responsabilidade exclusiva do município, notadamente aquelas relacionadas à fiscalização dos serviços. Entende-se que, no formato de delegação compartilhada, a competência para regular tarifas deve ser exclusiva da entidade reguladora, no sentido de se evitar qualquer tipo de interferência política nessa área.

**TABELA 3.11** Arranjos para delegação da função regulatória

ENTES	DELEGAÇÃO PLENA	DELEGAÇÃO COMPARTILHADA	
		LIMITADA	AMPLA
AGÊNCIA REGULADORA MUNICIPAL, ESTADUAL OU CONSORCIADA	<b>REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA</b> - Análise de tarifas - Homologação de tarifas - Contabilidade regulatória - Auditoria e certificação de investimentos	<b>REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA</b> - Análise de tarifas - Homologação de tarifas - Contabilidade regulatória - Auditoria e certificação de investimentos	<b>REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA</b> - Análise de tarifas - Homologação de tarifas - Contabilidade regulatória - Auditoria e certificação de investimentos
	<b>OUVIDORIA</b> - Recebimento de reclamações - Julgamento de conflitos - Mediação de conflitos - Publicidade às ações regulatórias	<b>OUVIDORIA</b> - Recebimento de reclamações (C) - Julgamento de conflitos - Mediação de conflitos - Publicidade às ações regulatórias	<b>OUVIDORIA</b> - Recebimento de reclamações (C) - Julgamento de conflitos - Mediação de conflitos - Publicidade às ações regulatórias (C)
	<b>FISCALIZAÇÃO</b> - Fiscalização direta - Fiscalização indireta (indicadores) - Aplicação de penalidades - Acompanhamento de metas contratuais - Acompanhamento do plano de saneamento - Gestão do Sistema de Informações	<b>FISCALIZAÇÃO</b> - Fiscalização direta (C) - Fiscalização indireta (indicadores) - Aplicação de penalidades - Acompanhamento de metas contratuais (C) - Acompanhamento do plano de saneamento - Gestão do Sistema de Informações	<b>FISCALIZAÇÃO</b> - Fiscalização indireta (indicadores) - Acompanhamento do plano de saneamento - Gestão do Sistema de Informações
	<b>NORMATIZAÇÃO</b> - Proposição de normas - Homologação de normas	<b>NORMATIZAÇÃO</b> - Proposição de normas (C) - Homologação de normas	<b>NORMATIZAÇÃO</b> - Proposição de normas (C) - Homologação de normas (C)
		<b>OUVIDORIA</b> - Recebimento de reclamações (C)	<b>OUVIDORIA</b> - Recebimento de reclamações (C) - Publicidade às ações regulatórias (C)
MUNICÍPIO		<b>FISCALIZAÇÃO</b> - Fiscalização direta (C) - Acompanhamento de metas contratuais (C)	<b>FISCALIZAÇÃO</b> - Fiscalização direta - Acompanhamento de metas contratuais - Aplicação de penalidades - Alimentação do sistema de informações
		<b>NORMATIZAÇÃO</b> - Proposição de normas (C)	<b>NORMATIZAÇÃO</b> - Proposição de normas (C) - Homologação de normas (C)

(C) – Atividade compartilhada entre município e ente regulador

Quanto ao atual estágio da regulação no País, o levantamento de dados apresentado nas Tabelas 3.3 a 3.7 demonstrou que das 38 entidades reguladoras existentes, somente 16 realizam regulação efetiva, estando a maioria das entidades em fase de estruturação. Tal situação se justifica em função da incipiência do modelo regulatório para a área de saneamento básico. Dos municípios analisados, somente 978 apresentam regulação efetiva, o que representa 17,6% do total de municípios brasileiros. Desse conjunto de municípios efetivamente regulados, cerca de 95% são operados por CESBs.

### 3.8 Regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas

Apesar da Lei nº 11.445/07 traçar as diretrizes gerais para o saneamento básico no País, é notório que seu direcionamento foi focado na prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, mais maduros do ponto de vista institucional, organizacional e de existência de infraestrutura. Além disso, as características físicas e econômicas destes serviços lhes configuram o caráter de monopólio natural, justificando e delineando, mais facilmente, o formato de regulação desses componentes. Soma-se ainda o ambiente de disputa em torno da titularidade desses serviços, que indubitavelmente cria obstáculos a qualquer tipo de controle.

Por outro lado, o mesmo não ocorre em relação aos componentes de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Assim, as lacunas econômicas, legais e técnicas impedem a reprodução do mesmo formato de regulação, utilizado nos componentes água e esgoto. Ademais, os instrumentos definidos na Lei não permitem o estabelecimento de bases operativas para a regulação desses componentes.

Dessa forma, para melhor compreensão da regulação da prestação dos serviços limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, faz-se necessário conhecer sua forma de gestão e organização no País<sup>85</sup>. De acordo com o SNIS (2007), elaborado a partir de uma amostra de 306 municípios (especificamente aqueles que enviaram as informações sobre gestão dos serviços), obteve-se os seguintes resultados, os quais impactam diretamente na definição do modelo regulatório para essa componente:

- 44,8% dos municípios afirmaram não realizar cobrança pelos serviços de limpeza urbana;
- daqueles que realizam cobrança, 167 municípios, cerca de 85,6%, o fazem mediante cobrança de taxa específica. Apenas um município afirmou cobrar os serviços mediante tarifa. Das receitas arrecadadas para custeio dos serviços, observou-se que a arrecadação média cobriu apenas 34% do valor médio das despesas;
- da amostra, somente 31 municípios reportaram delegação da prestação de todos ou de algum dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, por meio de contrato de concessão ou de programa.

Apesar da baixa representatividade da amostra, quando comparada ao diagnóstico dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do SNIS, a mesma é composta por agrupamentos de municípios das diversas faixas populacionais, o que minimiza a influência do tamanho da amostra.

Portanto, ao extrapolar a amostra do SNIS (2007), pode-se afirmar que, no País, não há cobrança pela prestação dos serviços e, quando esta ocorre, se dá por meio de taxa embutida no IPTU; os custos da cobrança pela prestação dos serviços não cobrem as despesas; e não há delegação a terceiros para prestação dos serviços, via contratos de concessão ou de programa. Diante desse contexto, o arcabouço institucional para a regulação dos serviços prestados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve considerar, num primeiro estágio, a existência desses fatores limitantes para uma regulação plena, nos mesmos termos da função exercida sobre os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Assim, a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos tende a ocorrer de forma lenta e gradativa. Para tanto, são listados a seguir alguns indicativos de diretrizes para regulação desse componente:

- desenvolver normas de qualidade e de indicadores de referência, com níveis de eficiência fixados conforme tamanho do município, utilizando-se de metodologia do próprio SNIS;

<sup>85</sup> Para maior aprofundamento sobre a forma de organização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no País ver capítulo 7 do presente volume.

- dar prioridade na regulação e fiscalização da prestação dos serviços, principalmente, da coleta e tratamento dos resíduos, etapas onde há maior interface com os usuários, e da disposição final, etapa onde há risco de captura por agentes privados que operam as centrais de tratamento e aterros sanitários;
- estabelecer, nos contratos de terceirização, regras de qualidade e metas de eficiência, com designação de entidade para regulação e fiscalização do cumprimento dos contratos, inclusive com previsão de aplicação de penalidades;
- segregar a atividade de regulação e fiscalização, daquela de prestação dos serviços, geralmente sob a responsabilidade da mesma instituição, no âmbito municipal;
- desenvolver sistema de informações municipais, preferencialmente sob coordenação estadual, possibilitando, assim, a realização de benchmarking entre os diversos municípios e integração com o SINISA;
- instalar ouvidoria, por parte da entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, para recebimento das reclamações dos usuários;
- definir orçamento próprio, a partir de recursos fiscais, para custeio das atividades de regulação e fiscalização da prestação dos serviços.

Outro direcionador da regulação destes serviços será o plano municipal de saneamento básico, cujo cumprimento de metas, programas, projetos e ações, deverão ser acompanhados pelas entidades reguladoras.

Já para o componente drenagem e manejo de águas pluviais, o passo anterior à regulação dos serviços é a sua própria organização, em termos de gestão. Não há dados sistematizados disponíveis sobre os serviços, bem como existe carência de recursos financeiros e de estrutura administrativa para operação e gestão dos serviços, dentro das prefeituras. Portanto, as tentativas iniciais para regulação do componente dar-se-ão por meio do acompanhamento do cumprimento dos planos municipais de saneamento básico, para posteriormente, com a definição de gestão dos serviços, serem estabelecidas as premissas e diretrizes regulatórias.

### 3.9 Desafios e perspectivas para a regulação

A implementação da Lei nº 11.445/07 é tarefa de todos os atores da área de saneamento básico. Inúmeras são as dificuldades e desafios, sejam de natureza legal, institucional, técnica e financeira, as quais são discutidas a seguir.

O primeiro desafio trata da interpretação dos princípios da função regulatória, elencados no art. 21 da Lei nº 11.445/07, a saber:

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

- I. independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;
- II. transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

A definição dos conceitos de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões pode ser traduzida em termos de qualidade do exercício da função regulatória, mediante adoção de métodos eficazes de fiscalização e de regulação econômica, cujos resultados e decisões estarão disponíveis para acesso aos usuários e titulares dos serviços. Entretanto, o conceito de independência decisória esbarra em interpretações legais e políticas. O principal questionamento é quanto à existência de mandatos para os dirigentes da entidade reguladora, haja vista que decisões contrárias ao interesse do titular dos serviços não poderiam ser modificadas, em função de conveniências políticas ou determinações do chefe do Poder Executivo. É isso que se denomina de independência decisória.

Com efeito, esta é a diferença entre entes reguladores (ex.: agências reguladoras) e órgãos de controle, esses subordinados diretamente ao chefe de Poder Executivo. Considerando a tradição monocrática do Poder Executivo, a existência de mandatos não exime, por completo, a entidade reguladora de interferências de natureza política, entretanto, esse risco ficaria minimizado diante da prerrogativa de inamovibilidade dos dirigentes das entidades. Uma das possibilidades para interpretação da questão seria o estabelecimento de lei geral de entidades reguladoras, cujo projeto de lei encontra-se em discussão no Congresso Nacional, desde 2004. Apesar desse projeto de lei traçar diretrizes para os entes reguladores federais, tal marco possibilitaria a criação de um referencial para as demais entidades localizadas no âmbito subnacional.

Considerando os prazos para implantação efetiva da Lei nº 11.445/2007 e o atual nível de cobertura de concessões sob regulação no País, há riscos de que ocorra uma corrida para criação de entidades reguladoras, sem o devido atendimento aos princípios da Lei, notadamente quanto à independência decisória, e servindo apenas para legitimar os contratos de programa ou de concessão, assinados entre prestadores de serviços e municípios. Assim, findados os prazos de adequação à Lei, caberá a sociedade civil, inclusive por meio do Ministério Público, a arguição da ilegalidade e falta de legitimidade dessas entidades, e conseqüentemente, da própria validade desses contratos.

Outro desafio está relacionado à ausência de técnicos com formação específica para regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Ao longo dos últimos anos, tem sido reportada evasão de técnicos das agências reguladoras, em função das baixas remunerações e da ausência de plano de cargos e salários. Ou seja, após treinamento e preparação dos técnicos pelas entidades reguladoras, esses buscam no mercado melhores oportunidades salariais e de carreira. Como agravante, não há nos cursos de graduação e de pós-graduação, disciplinas relacionadas às questões regulatórias, o que dificulta a formação específica de quadros para a regulação. Nesse contexto, urge a criação de um programa nacional de capacitação, para formação de pessoal técnico especializado em regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Conforme discutido anteriormente, haverá maior dificuldade para a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Assim, no planejamento das entidades reguladoras, será necessário definir prioridades quanto à regulação dos serviços públicos de saneamento básico, haja vista não existir ainda metodologias ou modelos para regular esses componentes. Dessa forma, a regulação setorial deve ser iniciada sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em função da existência de diretrizes e de experiências de referência, sob várias circunstâncias institucionais. Por outro lado, a verificação do cumprimento dos planos municipais de saneamento básico, no que diz respeito aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, apesar de ser uma atividade relacionada ao planejamento, trará diretrizes e linhas de ação para a futura regulação desses serviços.

O problema da viabilidade financeira da regulação setorial poderá ser superado mediante cooperação interfederativa, principalmente, com relação aos municípios com menos de 200 mil economias de água e esgoto. A lógica da agregação da função regulatória segue a mesma premissa da prestação dos serviços, com sustentabilidade baseada na existência de subsídios cruzados para as tarifas. Ou seja, é preciso garantir escala para atuação da entidade reguladora, sejam consórcios públicos ou agências reguladoras estaduais, no sentido de que as maiores concessões subsidiem a estrutura fixa de uma entidade reguladora e, conseqüentemente, a regulação das concessões de menor porte. Além da sustentabilidade financeira, é também preciso garantir condições legais e institucionais, que preservem a independência decisória, trazendo, assim, a estabilidade necessária para que as decisões sejam calcadas na celeridade e objetividade, também princípios da Lei nº 11.445/2007.

No panorama atual, observa-se dificuldade para regular os serviços prestados por operadores locais (SAAEs). As soluções agregadas de regulação, especialmente as agências estaduais, estão dando

prioridade na sua atuação na regulação dos serviços prestados pelas companhias estaduais de água e esgoto. Portanto, o arranjo consorciado de regulação parece ser o mais adequado para os prestadores locais. Entretanto, a regulação dos SAAEs será um pouco mais complexa, em função da não uniformidade de procedimentos tarifários e operacionais, específicos de cada prestador de serviços local, o que deverá implicar no estabelecimento de disposições transitórias, com o objetivo de adaptar esses prestadores de serviços às futuras disposições normativas. Por outro lado, a regulação das companhias estaduais, por agências reguladoras localizadas no mesmo âmbito administrativo, deverá ser realizada por entidades que apresentem, em seu desenho institucional, garantias que preservem a independência decisória destas entidades e a existência de canais de participação da sociedade.

Por fim, um outro desafio a ser enfrentado é o controle social da regulação. Os instrumentos do exercício da participação social na regulação, as audiências e consultas públicas, as ouvidorias e os conselhos são ainda frágeis e pouco institucionalizados, o que não significa não haver espaço para avançar nesta direção.





# 4

## Modelo tarifário: tarifas sociais

### 4.1 Aspectos introdutórios

O atual modelo de gestão dos serviços de saneamento, ainda fortemente marcado pela herança do Planasa, conserva muitas características do modelo estruturado na década de 70, sob influência das diretrizes do regime militar e calcado na centralização decisória e econômica. Privilegiou-se, na gestão dos serviços de saneamento, um modelo baseado na concessão de serviços, que são de caráter municipal, a empresas estaduais (Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs) e formas específicas de financiamento.

Encontramos no Caderno Temático Aspectos Econômicos dos Serviços Públicos de Saneamento Básico, elaborado por João Batista Peixoto, o detalhamento das diferentes formas de financiamento dos serviços existentes: cobrança pela prestação dos serviços; subvenções e subsídios públicos e privados; inversões diretas de capitais públicos (autarquias e empresas estatais); cobrança pelo uso dos recursos hídricos e compensações ambientais; empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais e bancos; fundos de universalização; delegação dos serviços para terceiros; proprietário de imóvel urbano – aquisição ou contribuição de melhoria.

Essa sessão tem como objeto a discussão de uma dessas formas: a de cobrança de tarifas dos usuários, nos serviços de água e esgoto, com especial atenção para a questão das tarifas sociais, tema que apareceu de forma recorrente nos seminários regionais sobre o Plansab, e que demanda uma reflexão específica. Mesmo considerando um contexto de serviços universalizados, a discussão dos modelos tarifários é fundamental para se garantir a continuidade do acesso os serviços. Hoje ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso com qualidade aos serviços. Muitos moradores, por não poderem pagar as tarifas cobradas pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesianos, no caso do abastecimento de água), com conseqüências negativas, tanto para eles mesmos (uso de água contaminada, irregularidade no abastecimento, insegurança ambiental, por exemplo), como para o bom funcionamento dos sistemas. O enfrentamento dessas desigualdades persistentes no acesso aos serviços exige questionar a concepção da água-mercadoria, que está na base desse modelo de financiamento, e avaliar a possibilidade de caminhar na direção da desmercantilização da água, ou seja, da sua afirmação como direito de cidadania, como elemento fundamental da reprodução social, constitutivo do direito à cidade.

## 4.2 O financiamento dos serviços de água e esgotos: subvenções e modelo tarifário

A prática de subvenções ou subsídios públicos no setor de saneamento básico é usual no mundo. Na maior parte dos países, é o Estado que financia as infraestruturas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, com recursos arrecadados de diferentes impostos e taxas. Essas subvenções referem-se aos investimentos iniciais, mas também ao funcionamento, manutenção e reparação das infraestruturas existentes.

No Brasil, até o início da década de 1970, as subvenções e os subsídios públicos constituíam a principal fonte de financiamento dos investimentos e do custeio dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O problema das tarifas era, até então, relegado a um plano secundário. Apesar das formulações do Código de Águas, de 1934, relativas à taxa de retorno, no arranjo institucional existente não havia a instituição de tarifas, sendo os serviços cobrados através de taxa, que decrescia com o aumento do consumo, o que estimulava o desperdício. A primeira crítica mais consistente a esse modelo é formulada no âmbito do BNH. O diagnóstico feito pelo BNH sobre o setor apontava, como problemas: a ausência de recursos financeiros; a aplicação dos recursos existentes a fundo perdido e de maneira pulverizada; a ação mal coordenada de uma multiplicidade de órgãos, submetidos a interferências políticas e burocráticas; a atribuição aos municípios, elo mais fraco da estrutura político-administrativa, a tarefa de execução de obras de implantação e a exploração das redes, a inexistência de um sistema tarifário adequado e realista.

Este diagnóstico, com ênfase na questão do financiamento dos serviços, serviu de base para a criação do SFS (Sistema Financeiro de Saneamento), integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, através do qual eram repassados, para o setor de saneamento, recursos do FGTS. Os principais objetivos do SFS eram: viabilizar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para qualquer aglomeração urbana do País, mesmo aquelas com menor número de população e aquelas com predomínio de população de baixa renda. Isto se daria através da criação de um sistema financeiro adequado, para a mobilização e repartição racional dos recursos, e através da operação, por uma mesma companhia, de um conjunto de sistemas municipais. Ressalta-se, ainda, dentro deste modelo, a ênfase na adoção de um sistema tarifário realista, que fosse suportado pelas comunidades, e que, ao mesmo tempo, permitisse a manutenção e a expansão das redes locais.

O Planasa (Plano Nacional de Saneamento Básico) foi um instrumento de operação do SFS, criado em 1971, para racionalizar os investimentos no setor e ampliar significativamente a cobertura de serviços, em um prazo de dez anos. O Planasa, para atingir a meta de ampliação da cobertura dos serviços, se baseava na performance financeira das empresas concessionárias, isto é, sua capacidade de atingir o equilíbrio econômico e financeiro. Isto significava que as Companhias Estaduais deveriam implantar tarifas adequadas, que permitissem a remuneração do capital aplicado, a melhoria e a expansão dos serviços, e a redução de custos operacionais. Os critérios para fixação de tarifas foram precisados em 1978, através de decreto-lei federal. Este determinava que as tarifas deveriam cobrir os custos totais (despesas de exploração, o amortecimento e a depreciação das instalações) e uma taxa de retorno de até 12% ao ano, do capital investido, retomando, portanto, um princípio formulado no Código de Águas. Através deste sistema tarifário, as companhias estaduais deveriam ser capazes de cobrir os custos derivados de amortização e encargos (juros e correção monetária), dos empréstimos que o BNH lhes concedia.

Nesse contexto, o Planasa estimulava as Companhias Estaduais a se organizarem e agirem como empresas privadas, orientando seus investimentos para setores que proporcionassem uma maior rentabilidade, ou um retorno mais rápido do capital investido. O aumento da produtividade era colocado como um elemento essencial à saúde financeira das empresas e como condição para obtenção de financiamentos junto ao SFH. Este privilegiava projetos que apresentavam garantias de rentabilidade econômica.

Para viabilizar o acesso aos serviços dos municípios mais pobres, as companhias estaduais deveriam aplicar um sistema de subsídios cruzados e redistribuição de investimentos. Segundo a proposta do Planasa, a redistribuição deveria se fazer em três níveis diferentes: no nível federal, adaptando os juros dos empréstimos à riqueza da região e dos municípios e modelando os investimentos a fundo perdido; no nível dos estados, através das Companhias Estaduais, estabelecendo uma tarifa única para todos os municípios que haviam concedido os serviços, favorecendo assim aqueles onde os custos de operação seriam mais elevados; e entre os grupos sociais, estabelecendo tarifas diferenciadas, e realização de uma subvenção cruzada.

As Companhias Estaduais, criadas no âmbito do Planasa, passaram, progressivamente, a adotar um modelo tarifário na forma de blocos crescentes, que subsiste até hoje. Nesse modelo, são estabelecidas faixas ou blocos de quantidade mensal consumida de água, com tarifas crescentes por m<sup>3</sup> consumido, para as faixas mais altas. Segundo Andrade, um estudo feito na década de 80, que procurou identificar como as estruturas tarifárias das empresas de saneamento no Brasil tinham sido estabelecidas, verificou que os departamentos comerciais daquelas empresas tinham escolhido arbitrariamente as tarifas que geravam aquele equilíbrio (ANDRADE, 2009, p. 490).

O modelo de blocos crescentes permanece dominante no Brasil até hoje, adotado por Companhias Estaduais, Serviços Públicos Municipais e Empresas Privadas. Geralmente, há uma cobrança de um consumo mínimo obrigatório, referente à primeira faixa de consumo, a qual é, às vezes, de 10 m<sup>3</sup>, outras vezes de 20 m<sup>3</sup>, e outras quantidades, variando entre as empresas. Como assinala Andrade, a cobrança de uma quantidade mínima pode ser interpretada como uma taxa de acesso ou de entrada no sistema, cobrada ao usuário que se liga ao mesmo (ANDRADE, 2009, p. 490). Para que esse modelo funcione, é preciso que haja hidrometração, ou seja, que o consumo seja medido. Na ausência de medição, o consumo pode ser estimado. Esse consumo é geralmente calculado de acordo com as características físicas do domicílio, como a sua área, ou número de quartos, a quantidade de pontos de consumo, entre outros indicadores. A cobrança pelo serviço de esgoto se faz, em geral, adicionando-se, à conta de água, um valor que corresponde a uma porcentagem daquela conta, muitas vezes, de 100%.

A justificativa para tarifas crescentes, no caso brasileiro, é explicada pela necessidade de redistribuir renda real, cobrando-se tarifas menores aos usuários pobres e tarifas maiores para os não-pobres e, ainda, desestimular consumos excessivos. Existe, todavia, muitas controvérsias sobre a capacidade real desse modelo de levar uma real ajuda aos mais pobres.

Segundo Smets, esse seria um modelo de solidariedade entre grandes e pequenos consumidores, que dá a cada usuário o direito de adquirir uma primeira faixa de consumo a um preço baixo, e busca levar, porém de forma bastante imperfeita, uma ajuda específica para os mais pobres. Smets demonstra que as tarifas por blocos crescentes são favoráveis aos domicílios onde moram poucas pessoas, com poucos eletrodomésticos, ou aos domicílios onde as famílias passam muito tempo fora, que não são necessariamente pobres, como residências secundárias. Por outro lado, ela penaliza as famílias numerosas, pobres ou ricas (SMETS, 2004).

No contexto urbano, esse modelo tarifário pode ser favorável para as populações pobres, cujo consumo, em função do tamanho da casa e da ausência de equipamentos domésticos, é reduzido; ele é desfavorável a famílias pobres urbanas, com um número maior de pessoas que moram no mesmo domicílio (co-habitação), que dispõem de um certo conforto doméstico, mas ainda assim apresentam baixa renda, tendência que vem se consolidando no contexto das grandes cidades brasileiras.

Na mesma linha da argumentação de Smets, Andrade assinala que nem sempre quem gasta pouca água é pobre e, nem sempre quem gasta muita água é rico ou não-pobre. Uma tarifação com este tipo de base de raciocínio, certamente estará subsidiando o consumo de água de quem não precisa de proteção social, e punindo o pobre com uma tarifa mais alta pelo maior consumo de água. Em situações nas quais isso ocorre, o usuário pobre estará subsidiando o consumo do rico, o inverso do desejado (ANDRADE, 2009, p. 490).

Corroborando essa idéia, Smets mostra que o modelo de tarifas por blocos crescentes cria um subsídio em favor dos domicílios que consomem menos, sejam eles pobres ou ricos (SMETS, 2004 e 2008).

Em outro trabalho Andrade e Lobão reforçam essa perspectiva, mostrando que o aumento no subsídio aos pobres, via redução da tarifa cobrada no primeiro bloco, é também aproveitado pelos consumidores não-pobres, os quais têm o seu consumo no primeiro bloco agora calculado a uma tarifa menor, o que lhes beneficia. Por outro lado, Andrade e Lobão também argumentam, nesse trabalho, que este sistema de cobrança de tarifas diferentes, segundo os blocos de consumo, também poderia beneficiar o consumidor pobre não-típico, qual seja, aquele que consome um volume de água superior ao primeiro bloco ( ANDRADE; LOBÃO, 1996, p. 28).

Na discussão das formas de solidariedade entre usuários, que oriente um sistema tarifário, Smets indica ainda a possibilidade de construção de uma outra forma, baseada na diversificação do valor das tarifas, por tipo de usuário (industrial, comercial, público e residencial). Nesse formato, as categorias de usuários industriais e comerciais pagam tarifas mais elevadas, subsidiando os usuários residenciais (SMETS, 2004).

De toda forma, Smets (2004) e Andrade (2009) convergem para a idéia de que, se o objetivo é garantir a equidade e o acesso universal aos serviços, protegendo os usuários pobres de uma desconexão voluntária por incapacidade de arcar com os custos das tarifas, a solução seria a de se adotar mecanismos tarifários específicos, voltados para promover o acesso aos serviços desses usuários com baixa capacidade de pagamento. Andrade enfatiza, como solução, uma tarifa social específica para eles (como várias empresas de saneamento já o fazem) ou/e a adoção de tarifas estabelecidas, por um método de precificação que considere especificamente o desejo de se fazer com que as tarifas sejam menores para os usuários de menor rendimento mensal (ANDRADE, 2009). Henri Smets se propõe a fazer uma taxonomia dos diferentes mecanismos voltados para a promoção do acesso aos serviços de populações pobres e vulneráveis, identificando duas formas de ajuda aos usuários de baixa renda ou mais vulneráveis: uma redução das tarifas (ajuda a priori), ou uma ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda a posteriori). Na ajuda, a priori, encontram-se as tarifas sociais.

### 4.3 As tarifas sociais: modelos internacionais

Várias empresas empregam uma tarifa chamada de social, usada para cobrar diferenciadamente o consumo de usuários pobres, mercedores de proteção no uso de serviços essenciais. A possibilidade legal de existência de preços diferentes para certas categorias de usuários residenciais tem como objetivo permitir que a empresa de saneamento possa fazer maior discriminação de preços entre esses usuários. Para fazer isto, é necessário que a empresa possua ou tenha acesso a um cadastro de usuários que identifique, os mesmos, segundo a sua condição social, isto é, seu nível de renda mensal, ou outra condição que considerar necessária, sua capacidade de pagamento da tarifa, e suas características do consumo.

Os diferentes modelos de ajuda, a priori, podem considerar diferentes características dos usuários, segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de saneamento de cada país. Essas diferentes características são estabelecidas segundo as especificidades de cada país; podem ser idade (tarifas específicas para determinadas categorias de pensionistas na Austrália, tarifas reduzidas para os pobres de mais de 60 anos, no México), condições de saúde (tarifas específicas para portadores de determinadas doenças, na Inglaterra e na Austrália), tamanho da família (tarifas específicas para famílias numerosas, na Bélgica, no Luxemburgo, na Grécia, em Barcelona, na Espanha), renda (Portugal, Estados Unidos, Austrália, África do Sul, Hungria), características da habitação, como tamanho, localização e valor (Espanha, Inglaterra, Colômbia) (SMETS, 2004 e 2008).

Definidas as características dos usuários que serão beneficiados pelas tarifas sociais, passa-se a definição da forma dessas tarifas. Estas podem ser uma redução ou um abatimento sobre elementos da

conta, quando essa apresenta uma separação, por exemplo, entre uma parte fixa (o custo da ligação) e uma parte variável (o consumo realizado). Muitos países, porém, não possuem contas neste formato. Nesses casos, a fórmula mais comum é a redução ou não contabilização de uma primeira faixa de consumo.

Além das tarifas sociais, existem outros mecanismos de ajuda : cupons de água, como na região de Flandres, na Bélgica, onde são fornecidos cupons que dão direito a 15 m<sup>3</sup> gratuitos para os pobres; redução sobre conta de água, sendo a diferença paga pelo poder público, como no Chile, explicitado a seguir.

### O sistema de subsídios do Chile

No Chile, o mecanismo para propiciar o atendimento aos usuários de baixa renda, com dificuldades para pagar as tarifas, foi estabelecido pela Lei de Subsídio das Tarifas (Lei nº 18.778/89). Essa lei estabelece subsídio direto aos serviços para a população de baixa renda, com recursos oriundos do orçamento da nação. O sistema foi introduzido, em função dos problemas oriundos da privatização. Em Santiago, quando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário passaram a ser geridos por empresas privadas, as tarifas de água aumentaram (90%, em quatro anos). No sentido de fazer cumprir os objetivos de que nenhuma família deveria gastar mais de 5% de sua renda com abastecimento de água, o sistema de subsídios foi criado. O programa cobre todo o País, beneficiando usuários atendidos por diferentes operadores regionais. Do total de recursos distribuídos pelo orçamento nacional às municipalidades, não mais que 15% poderão ser destinados a subsídio. Os subsídios são pagos diretamente, pelos municípios, às empresas prestadoras de serviço. Como no Chile a prestação de serviços é feita por empresas privadas, diferentes autores mostram que esse mecanismo, se, por um lado, beneficia os pobres, por outro, subsidia, com recursos públicos, a lucratividade das empresas privadas.

No caso do Chile, um problema maior diz respeito ao fato de que somente a metade dos grupos mais pobres recebe atualmente o subsídio. Ao mesmo tempo, famílias nos grupos de alta renda conseguem ter acesso ao subsídio (por exemplo, 7% nos quinto e sexto decis de renda). Um dos problemas do programa é a importante taxa de erro de população alvo (Dubreil, 2006, p. 36). Segundo estudo da OCDE, aproximadamente 77% desse subsídio era destinado à parcela mais pobre da população, enquanto que aproximadamente 23% escapavam, indo beneficiar camadas de média e alta renda (Gomez-Lobo 2003, apud. Palaniappan et al, 2006).

Outros autores afirmam que os erros relativos à exclusão de população que deveria ser beneficiada pelo programa é de mais de 50%, nas avaliações mais otimistas. Por outro lado, a porcentagem de pessoas que tem direito aos subsídios é ainda pequena (de 5 a 10 % dos residentes) (Mittlin, 2004, p. 19; Dubreil, 2006, p. 35).

Examinando a situação dos subsídios no Chile, Gomez-Lobo e Contreras sugerem que os custos administrativos do sistema chileno são elevados. Ele depende da hidrometração e de uma análise da situação econômica em cada domicílio (Gomez-Lobo e Contreras, 2000 apud MITLIN, 2004). Para concessão dos subsídios, os usuários de baixa renda são classificados por um critério de pontuação definido pelo Ministério da Planificação, em função de suas características sócio-econômicas, qualidade da habitação, nível educacional, emprego, etc. A cada ano, o Ministério do Planejamento determina quantos subsídios serão concedidos. Os direitos das famílias beneficiadas têm que ser renovados a cada três anos. Em função da avaliação do Ministério, o subsídio pode ser extinto. Para obter o subsídio, o usuário deve comprovar ser de baixa renda e, caso não seja contemplado de imediato, entra na lista de espera (Vasconcelos, 2009, p. 56).

Pela Lei, o subsídio pode cobrir de 25 a 85% de uma conta de água e esgoto de um domicílio. Isso quer dizer que, mesmo as famílias mais pobres, que recebem os maiores valores de subsídios, devem pagar um mínimo de 15% da sua conta. O subsídio é referente a um consumo de 15 m<sup>3</sup> por mês; o que exceder esse volume é pago pelo usuário. Todo consumo acima desse limite é cobrado pela tarifa plena. Dubreil argumenta que o subsídio chileno seria um sistema de tarifas por blocos crescentes, onde somente os domicílios cadastrados teriam acesso às tarifas mais baixas da primeira faixa de consumo (DUBREIL, 2006).

A ajuda a posteriori também pode considerar diferentes características dos usuários, segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de cada país. Existem também vários modelos de ajuda: reembolso de uma parte ou da totalidade da tarifa paga ao prestador de serviço. Ainda nessa categoria, encontram-se os programas de reembolso progressivo de dívidas dos usuários, ou mesmo anistia das mesmas, colocados em prática em alguns países.

Vale lembrar ainda que em alguns países não existem tarifas sociais; todos os problemas relacionados ao pagamento das contas pelos mais pobres são resolvidos pelo sistema de assistência social, sem que seja necessária a criação de mecanismos especiais para viabilizar o acesso aos serviços (Noruega, Suécia Dinamarca e Alemanha encontram-se nesse caso).

Existem ainda os países onde um volume de água é fornecido gratuitamente. Isso ocorre com água distribuída em fontes públicas e em alguns sistemas de distribuição onde um volume referente ao consumo mínimo é gratuito.

### O sistema tarifário na África do Sul

Na África do Sul a legislação relativa ao acesso gratuito a uma quantidade fixa de água foi estabelecida no governo pós-apartheid. Na Constituição de 1996, os direitos sócio-econômicos estão colocados no mesmo nível dos direitos civis e políticos. Entre os direitos sócio-econômicos, está o que define que toda pessoa tem direito a uma quantidade de água suficiente para sua sobrevivência. Todavia, os dados referentes a 1994 revelavam que aproximadamente 12 milhões de sul-africanos não tinham acesso aos serviços de abastecimento de água canalizados (mais ou menos um quarto da população) e 21 milhões não dispunham de instalações sanitárias adequadas. As políticas implementadas, no final da década de 90, para ampliar os sistemas, foram baseadas na difusão de uma lógica mercantil, à qual a população não estava habituada. Os princípios para a promoção de um uso eficaz da água eram pautados na lógica de que os usuários deveriam pagar a totalidade dos custos financeiros, para ter acesso à água (DWAf, 1997, p. 4).

Como assinala Bakker, foi implementada uma política de mercantilização da água, sem que houvesse, necessariamente, privatização dos serviços: a maior parte dos serviços é gerida pelo poder público, mas a água passou a ser vista como uma mercadoria (Bakker, 2007). Nesse sentido, a National Water Act de 1998, em seu artigo 56, autoriza a diferenciação de tarifas, segundo a situação econômica dos usuários (Smets, 2008, p. 128).

Como mostra Dugard, de fato, o processo de mercantilização da água se deu na África do Sul de forma particular; houve uma transformação das estruturas municipais, responsáveis pela gestão dos serviços, mas o processo de privatização, iniciado com os primeiros contratos de concessão à Suez (Johannesburg entre 2000 e 2005) não avançou, devido à forte resistência da sociedade civil (Dugard, 2009). De toda forma, o processo de mercantilização nos serviços públicos levou a um processo de revisão do sistema tarifário, introduzindo uma primeira faixa de consumo gratuita e, a partir daí, tarifas em blocos crescentes. O valor da primeira faixa gratuita foi sendo ajustado ao longo do tempo. Em um julgamento de 30 de abril de 2008, no Tribunal de Johannesburg (High Court), definiu que o volume de 25 litros/dia por habitante, que havia sido estabelecido, era insuficiente e deveria ser aumentado para um per capita de 50 litros/dia. O juiz considerou que o volume suplementar de água gratuita, para as famílias pobres, poderia ser obtido através da suspensão do benefício às famílias abastadas, através da criação de diferentes categorias de usuários e de um sistema de subsídios cruzados, entre elas (Smets, 2008, p. 128). O município de Hermanus, por exemplo, seguiu esse princípio: os usuários dos serviços são divididos em três categorias de renda (menos de 122 € por mês por família; de 122 à 1 229 € por mês; e mais de 1 229 € por mês). O preço dos serviços de abastecimento de água é diferente para cada uma das três categorias de renda (0,53 € por mês, para um consumo máximo de 5 m<sup>3</sup>/mês), 3,2 € por mês (para 15 m<sup>3</sup>/mês), 13,26 € por mês (para 30 m<sup>3</sup>/mês). Na Cidade do Cabo, existe uma outra forma de cobrança: um sistema automático de controle do consumo de água foi colocado em funcionamento, de forma a dar, a cada usuário, uma cota de água gratuita (200 litros/dia) e uma cota adicional que ele se compromete pagar. O hidrômetro funciona como um limitador do consumo diário; os usuários considerados indigentes recebem uma ajuda financeira, que lhes permite ter acesso a 350 litros por dia (Smets, 2008, p. 128).

Analisando o sistema sul-africano, Dugard mostra que, em todo o país, o objetivo de atingir o equilíbrio financeiro ou de continuar a obter lucro, apesar da obrigação de fornecer água gratuitamente, levou os serviços municipais a instituírem sistemas de tarifas por blocos crescentes. Na África do Sul, esse tipo de sistema se organizou de forma que, em geral, a primeira faixa de consumo gratuita é seguida imediatamente por uma faixa pela qual o usuário deve pagar, cujo valor é muito alto. O problema é que essa segunda faixa de preço é inacessível para muitas famílias, o que leva a um aumento dos cortes de água, uma exacerbação da pobreza e da vulnerabilidade a doenças. Ainda segundo

esse autor, nesse tipo de estrutura tarifária é corrente a não penalização do consumo de luxo, porque essa viria a comprometer os lucros das empresas de água. O diretor da companhia Johannesburg Water, entre 2001 e 2005, Jean-Pierre Mas, declarou que seria uma estupidez buscar promover o uso racional da água entre os usuários mais ricos que pagam as tarifas (DUGARD, 2009, p. 6).

#### 4.4 A Lei nº 11.445/2007 e as tarifas no Brasil

A Lei nº 11.445, no seu art. 29, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

- I. de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;
- II. de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;
- III. de drenagem e manejo de águas pluviais: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

A instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

- I. prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II. ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III. geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV. inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V. recuperação dos custos incorridos na prestação dos serviços, em regime de eficiência;
- VI. remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII. estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII. incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

No art. 30, sobre a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico, poderá levar em consideração os seguintes fatores:

- I. categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II. padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III. quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando a garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV. custo mínimo necessário para disponibilidade dos serviços, em quantidade e qualidade adequadas;
- V. ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos;
- VI. capacidade de pagamento dos consumidores.

A Lei indica ainda que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento, ou escala econômica suficiente para cobrir o

custo integral dos serviços (§ 2º, art. 29). O art. 31 refere-se aos subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda, estabelecendo que esses subsídios dependerão das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I. diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II. tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III. internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

A partir do exposto, podemos extrair dois aspectos fundamentais da Lei nº 11.445/2007, referentes aos sistemas tarifários: (I) as tarifas devem cobrir, não somente os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas (assim como a justa remuneração da empresa prestadora, no caso da delegação dos serviços) – esse aspecto é referendado pelo art. 29 da Lei; (II) os sistemas tarifários devem ser inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade – a Lei assegura que uma diretriz do sistema tarifário é a ampliação do acesso, dos cidadãos e localidades de baixa renda, aos serviços. Todavia, a Lei não é incisiva sobre como garantir a promoção dessa diretriz. Segundo a Lei “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços” (art. 29, parágrafo 2º). No entanto, na disputa pela regulamentação da Lei nº 11.44/2007, e para fazer que esta “lei pegue”, é importante sublinhar o caput do art. 29, que estabelece que os serviços de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. Ou seja, a lei, ao ser incisiva quanto à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, admite que nem sempre esta será alcançada mediante cobrança dos serviços, o que não significa que os serviços não possam ser remunerados, por exemplo, por meio da estrutura de subsídios definida na própria lei.

#### 4.5 Tarifas sociais para abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil

Mesmo considerando um possível cenário futuro de universalização das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a questão do acesso aos serviços, com qualidade, permanece. Ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso com qualidade aos serviços. Como mencionado anteriormente, hoje, muitos moradores, por não poderem pagar pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesianos, no caso do abastecimento de água). Como eles não pagam as tarifas, não são reconhecidos pelos prestadores dos serviços como usuários dos sistemas. Assim, nestas áreas, as redes instaladas deixam de ter manutenção e a operação adequada, o que acaba comprometendo a qualidade geral dos sistemas. Uma questão que nos parece, portanto, central, é como garantir o direito ao acesso desses moradores aos serviços e uma gestão dos mesmos, dentro uma lógica de equidade. É imperativa, portanto, a discussão de políticas diferenciadas, voltadas à garantia do acesso aos serviços, para os estratos de usuários situados nas faixas de baixa renda. O princípio de igualdade de tratamento dos usuários não impede que se considere a capacidade de pagamento desses mesmos usuários, e que seja estabelecida uma perequação tarifária, para que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam acessíveis a todos.

A forma, mais frequentemente adotada no Brasil, para incorporar esses usuários aos sistemas, ainda é o estabelecimento de tarifas sociais. De fato, se bem equacionadas, as tarifas sociais podem

viabilizar o acesso aos serviços dos usuários mais pobres, sem, com isso, afetar o equilíbrio financeiro do prestador de serviços.

Para o estabelecimento de tarifas sociais adequadas, seria necessário que o prestador de serviços tomasse como ponto de partida, a uma boa caracterização social dos usuários dos serviços, ou seja, a empresa deveria formar um cadastro que registrasse os usuários, segundo suas faixas de renda. A partir do cadastro, a diferenciação de tarifas se faria de acordo com a categoria social do usuário, cobrando-se uma tarifa mais baixa aos pobres e financiando-se este subsídio, com a cobrança de tarifas maiores a outros usuários. Todavia, são poucos os prestadores de serviços que dispõem desse tipo de cadastro. Assim, uma questão central que se coloca é quem pode se beneficiar da tarifa social, isto é, como os prestadores definem o perfil do usuário de baixa renda, e como um usuário, nestas condições, pode reivindicar este direito da tarifa social. Cada prestador define estas condições de forma diferenciada, os documentos exigidos para se cadastrar nessa categoria nem sempre são facilmente obtidos pelos usuários, e a falta de informação faz com que muitos moradores de baixa renda da cidade não reivindiquem seus direitos.

Procuramos levantar os modelos de tarifas sociais praticados pelas Companhias Estaduais, Serviços Municipais e Prestadores Privados. As informações das companhias estaduais foram obtidas através dos seus sites ou de contatos telefônicos. No que diz respeito aos serviços municipais, procuramos as informações junto à Assemae, mas a associação não dispõe desses dados sistematizados. Optamos, assim, por levantar, de forma ilustrativa, as informações de alguns serviços municipais, sendo, o critério de escolha, os SAAEs mais antigos e mais consolidados e que atendem municípios maiores. As informações foram obtidas através dos sites desses serviços e/ou de contatos telefônicos.

No que diz respeito aos serviços prestados por empresas privadas, o estudo feito pelo Consórcio INECOM/FGV para o Ministério das Cidades indica que, entre os prestadores privados, a tarifa social geralmente corresponde a uma porcentagem da tarifa residencial normal, que, em média, para as empresas estudadas, situa-se entre 50% e 60%, considerando um consumo-teto para sua aplicação entre 10 e 20 m<sup>3</sup> mensais. Este benefício, porém, não está presente em todos os casos. De um total de 34 concessionárias, 13 possuem uma tarifa social explícita, o que equivale a 38% da amostragem. E, além disso, verifica-se que, em geral, estes programas têm baixa cobertura, ou seja, os usuários cadastrados nessa categoria representam uma pequena porcentagem em relação ao total de clientes residenciais (em torno de 5% ou menos). Segundo a informação coletada, as empresas que apresentam tarifa social correspondem aos Municípios de Limeira, Palmas (Saneatins), Mirassol, Mauá, Niterói, Mairinque, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Cachoeiro de Itapemirim, Araújos, Campo Grande, Itapema e Paranaguá. Portanto, a tarifa social é instrumento que se utiliza em menos da metade das PSP examinadas e que, quando está presente, possui uma cobertura muito baixa, com critérios de focalização deficientes. Somente em casos pontuais, como Limeira (SP) e Cachoeiro de Itapemirim (ES), e em períodos recentes, têm sido implementados programas em conjunto com os Municípios, com tendência a melhorar o impacto que possui a tarifa social sobre a população carente dessas localidades (BRASIL, 2008, p. 244).

Solicitamos a ABCON, em janeiro de 2010, informações referentes aos critérios para a concessão de Tarifas Sociais, pelos prestadores privados. Essas informações encontram-se distribuídas nos itens a seguir, segundo as grandes regiões.

### ***Tarifas sociais na Região Norte***

A tarifa social da CAER- Roraima foi criada pelo Conselho de Administração, em 08/11/05, no valor de R\$ 7,19, com o objetivo levar o saneamento às pessoas menos favorecidas, garantindo saúde e qualidade de vida às famílias roraimenses, que não tem condições de pagar pelos serviços. Os critérios adotados para se ter acesso às tarifas sociais são os seguintes: imóveis com área construída de até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados), para fins residenciais; consumo de água: até 10 m<sup>3</sup>, a renda da família

residente no imóvel de até um salário mínimo por pessoa; e o consumo de energia de até 80 kW/mês. A CAERD, de Rondônia, a CAESA, do Amapá, e a COSAMA, do Amazonas, não possuem critérios específicos para o estabelecimento de tarifas sociais.

A COSANPA, do Pará, estabelece o programa Bônus Social, voltado para os usuários que, em sua maioria, moram na periferia, em imóveis cuja classificação é tipo “R1”, ou seja, imóveis de madeira, ou de alvenaria sem acabamento, com até três pontos apenas de utilização de água, com consumo igual ou inferior a 10 m<sup>3</sup>. Segundo informações da companhia, 160 mil famílias, aproximadamente 800 mil pessoas, estão cadastrados nessa categoria, correspondendo a 40% dos usuários dos serviços da COSANPA. Através do programa, é dado um desconto de 30% (trinta por cento) na fatura de consumo de água/esgoto dos usuários na categoria “R1”. Para cada R\$ 1,40 (um real e quarenta centavos) cobrado do cliente, por m<sup>3</sup>, há subsídio direto, da COSANPA, em R\$ 0,42 (quarenta e dois centavos) para a classificação residência “R1”. Assim, uma conta de R\$ 14,00, para “R1”, quando paga no vencimento, passará a custar R\$ 9,80 (nove reais e oitenta centavos), sendo o valor de R\$ 0,98 por m<sup>3</sup> de água + 60%, deste valor, para o de esgoto.

A SANETINS, do Tocantins possui programa de tarifa social, que atinge os usuários que consomem até 10m<sup>3</sup> por mês, ou seja, o critério é o baixo consumo, e não a situação social.

## **Tarifas sociais na Região Nordeste**

### *Empresas estaduais*

No Piauí, segundo informações da AGEPIISA, a tarifa social beneficia famílias, com consumo até 10 m<sup>3</sup> por mês, sendo que essa é inferior à tarifa residencial normal, nessa mesma faixa de consumo. Da mesma forma, no Maranhão, a CAEMA possui uma tarifa residencial popular e para entidades filantrópicas, com valores escalonados segundo faixa de consumo, inferiores ao residencial normal. Nenhuma das duas companhias deixa explícito, no seu site, os critérios para que o usuário possa ter acesso à tarifa social.

No Ceará, a CAGECE tem uma tarifa social residencial que beneficia usuários que atendem os seguintes critérios: possuir apenas uma economia residencial, com consumo de até 10m<sup>3</sup>; cadastrado no Bolsa Família.

No Rio Grande do Norte, a CAERN tem uma tarifa Residencial Social, no valor de R\$ 4,35 e uma tarifa Residencial Social Popular, de R\$13,72 (diferença de R\$ 1,70), para os domicílios que consomem até 10 m<sup>3</sup>. Em Natal, segundo ata do COMSAB, Conselho Municipal de Saneamento Básico, quem estiver incluído em programas sociais dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, é automaticamente inscrito na tarifa social.

Na Paraíba, a CAGEPA também possui uma tarifa social. Para evitar distorções, a companhia buscou implementar medidas para acabar com subsídio para quem não tiver perfil para ser incluído no programa Tarifa Social. A partir de 2007, com o intuito de fazer com que o subsídio passasse a atender apenas as pessoas de baixo poder aquisitivo, e devidamente cadastradas no programa de Tarifa Social, o usuário precisava comprovar que possui consumo mensal de até 10 m<sup>3</sup> de água, e ser cadastrado nos programas Bolsa Família, do governo federal, ou Leite da Paraíba, do Governo Estadual. Os não cadastrados nos programas dos governos federal e estadual devem ter renda familiar de até um salário mínimo e consumo monofásico de energia elétrica de até 80 kW/mês. A área coberta do imóvel também não pode ultrapassar 50m<sup>2</sup>.

Segundo informações do Jornal O Norte, um levantamento realizado pela CAERN (Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte) mostra que a Paraíba tem a tarifa social mais cara do Nordeste. Na Paraíba, em 2009, a população carente inscrita no programa de tarifa social, com consumo de até 10 m<sup>3</sup> de água, tinha acesso a uma taxa no valor de R\$ 10,56 - mais que o dobro do

estado, com menor valor dessa tarifa no Nordeste, e o Rio Grande do Norte, com tarifa de R\$ 4,35. Os valores da CAGEPA não englobam a remuneração referente ao esgotamento sanitário, que, para os beneficiados com a tarifa social, é de 25% do valor da conta d'água. Nas localidades servidas de sistemas de esgotamento sanitário, a tarifa fixa é de R\$ 13,20. Segundo a reportagem do Jornal O Norte, na Paraíba, o número de famílias beneficiadas com a tarifa social é muito pequeno, dado a população de mais de 3,7 milhões de habitantes. Atualmente, 58 mil famílias são atendidas pelo programa, em toda a Paraíba. Segundo dados da companhia, 85 mil famílias foram beneficiadas com a Tarifa Social, desde o lançamento do programa, em 2004. Para receber o valor fixo, não adianta só estar cadastrado e atender todos os pré-requisitos: se o consumo ultrapassar o limite de 10 m<sup>3</sup>, a família deixará de receber o benefício, naquele mês. Muitas famílias que se encaixam no perfil da Tarifa Social da CAGEPA, de acordo com a reportagem do jornal, não estão cadastradas, ou sequer conhecem o programa. Esses valores não englobam a remuneração referente ao esgotamento sanitário que, para os beneficiados com a tarifa social, é de 25% do valor da conta d'água. Nas localidades servidas de sistemas de esgotamento sanitário, o valor da tarifa é de R\$ 13,20.

Em Pernambuco, a COMPESA instituiu, em novembro de 2003, a Tarifa Social, com objetivo de assistir as famílias de baixa renda. O cliente que se enquadrar e se cadastrar nos critérios e condições da Tarifa Social será beneficiado com um subsídio de mais de 60% sobre o valor da Tarifa Mínima de água, que é de R\$ 21,50 (vinte e um reais e cinquenta centavos), passando a pagar R\$ 8,56 (oito reais e cinquenta e seis centavos), a partir da última atualização tarifária, de 29 de setembro de 2008.

Os critérios, para ter acesso à tarifa social, estão explicitados no site da companhia: terá direito ao benefício da Tarifa Social o cliente que seja morador de imóvel abastecido pela COMPESA, cadastrado, na categoria Residencial, não medido ou medido, que apresente nos últimos 6 meses, para cada economia, consumo médio de água - de até 10m<sup>3</sup>/mês (dez metros cúbicos mês) e consumo médio de energia elétrica - na categoria residencial monofásico - de até 80 kwh/mês (oitenta quilowatts hora mês), e que também se enquadre em um dos critérios abaixo estabelecidos:

- a. Seja beneficiário de Programa de Proteção Social do Governo Federal, descrito a seguir: Bolsa Família, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, Benefício de Prestação Continuada (Amparo Assistencial ao Idoso e ao Deficiente) e Seguro Desemprego. O cliente beneficiado com o Seguro Desemprego deverá estar recebendo o valor de 1(um) salário mínimo vigente, sendo o benefício da Tarifa Social concedido pelo período máximo de 4 (quatro) meses.
- b. Tenha Renda Familiar Mensal Comprovada de até 1 (um) salário mínimo vigente. Entende-se, por Renda Familiar Mensal Comprovada, o somatório dos rendimentos de todos os moradores do imóvel, advindos de salários e vantagens (exceto Salário-Família), pensões, aposentadorias, benefícios e outros.
- c. Tenha Renda Familiar Mensal Declarada de até 1(um) salário mínimo vigente e seja morador de imóvel com área construída de até 60m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados). Entende-se, por Renda Familiar Mensal Declarada, o somatório dos recebimentos de todos os moradores do imóvel advindos de rendimentos de autônomos, prestação ou vendas de bens e serviços, aluguéis e outros.

As condições para o cadastramento são as seguintes:

- a. O imóvel deverá estar na situação “Ligado”; “Ligado em Análise”, “Cortado” ou “Suprimido” de Água;
- b. O cliente inadimplente, que se enquadrar nos critérios da Tarifa Social, terá direito ao benefício, desde que se comprometa a liquidar ou negociar o débito, mediante Carta Cobrança, que a COMPESA enviará ao seu imóvel;

- c. O débito de fatura do período não prescricional será convertido retroativamente para o valor da Tarifa Social da época.
- d. As multas, juros e correções do débito convertido serão cancelados.
- e. O cliente deverá apresentar original e cópia do Cadastro de Pessoa Física - CPF, Carteira de Identidade, conta da COMPESA, conta de Energia Elétrica e demais documentos atualizados, conforme se enquadre. Caso o solicitante do benefício não seja proprietário do imóvel, será obrigatório anexar, ao formulário de cadastramento, cópia do CPF e Carteira de Identidade do proprietário.

O site da companhia lista todos os documentos necessários, nas diferentes categorias, para que o usuário possa se cadastrar no programa.

A Companhia Estadual de Alagoas não possui tarifa social; o Deso, de Sergipe, possui um programa de tarifa social para clientes de baixa renda, que pagam 50% da tarifa residencial mínima praticada (consumo até 10 m<sup>3</sup>), obedecendo aos critérios estabelecidos pela companhia, que, todavia, não estão divulgados no seu site.

A EMBASA tem uma tarifa social que beneficia os usuários que ganham até 5 salários mínimos e aqueles inscritos no programa Bolsa Família. Segundo relatório da Companhia, das ligações residenciais implantadas em 2008, 21% estavam cadastradas na tarifa social (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2009).

### *Serviços públicos municipais*

Em Sobral-CE, tem acesso à tarifa social do SAAE os usuários cadastrados no programa Bolsa Família. No Crato-CE, a Tarifa Social de Água do SAAEC beneficia famílias com renda mensal de até um salário mínimo e que morem em um imóvel com até 50 m<sup>2</sup> de área construída.

## **Tarifas Sociais na região Centro-Oeste**

### *Empresas estaduais*

A SANESUL, do Mato Grosso do Sul, possui tarifa social para usuários cadastrados e que atendam aos seguintes critérios: possuir residência unifamiliar, ou seja, aquela em que habite apenas uma família, ser morador de construção com área inferior a 50 m<sup>2</sup> e ser consumidor monofásico de energia, com até 100 kW/ mês, além de possuir renda familiar mensal de até um salário mínimo, estar adimplente com a SANESUL e consumir até 20 m<sup>3</sup> de água por mês. Os beneficiados com a Tarifa Social passam a ter um desconto nas contas de água. Em 2009, a SANESUL ampliou o desconto, de 50% para 62,5%. Isto significa que, numa conta de R\$ 25,00, o consumidor pagará aproximadamente R\$ 10,00.

Em Goiás, a SANEAGO criou o Programa Tarifa Social, para os usuários de baixa renda, que utilizam somente água tratada distribuída pela companhia. Para participar deste programa, o usuário deve possuir uma renda máxima de até dois salários mínimos, residência padrão popular com aproximadamente 60m<sup>2</sup> de área construída, consumir até 25 m<sup>3</sup> de água por mês e, principalmente, não utilizar água de abastecimento alternativo subterrâneo (cisterna, poço). O Programa Tarifa Social concede descontos, que variam de 5% a 40%, de acordo com o volume consumido.

A CAESB possui tarifa social para os imóveis classificados nas categorias popular e rústica, explicitadas no Decreto no 26.590, de 23 de fevereiro de 2006. Vale registrar que a forma de classificação dos imóveis, elaborada pela companhia, disponível no site da CAESB, é bastante complexa, envolvendo vários indicadores de padrão construtivo, o que pode gerar, no usuário, uma dificuldade de identificar se existe possibilidade dele se enquadrar na categoria tarifa social.

### *Serviços públicos municipais*

Em Cuiabá, as famílias carentes podem ter redução de 50% na conta de água nos primeiros 10 m<sup>3</sup> de consumo. O benefício é concedido pela Prefeitura/Sanecap, com o Programa Tarifa Social. Implantado na capital, em 2005, o Programa é direcionado à população de baixa renda e portadores de doenças graves (comprovadas, mediante atestado médico), como tuberculose, doença mental e esclerose múltipla. Para se enquadrar nos critérios do benefício, o cidadão precisa participar de algum programa de proteção social do Governo Federal, e preencher os seguintes requisitos: morar em imóvel com área construída de até 40 m<sup>2</sup>, ter consumo de energia elétrica até 100 Kwh/mês e padrão monofásico. Outro requisito exigido é que o contribuinte tenha a quitação ou parcelamento de pendências, como débitos de conta existentes, com a Sanecap. A tarifa social será concedida por um ano, podendo ser renovado por mais um ano

### *Serviços prestados por empresas privadas*

Em Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, a empresa Águas de Guariroba tem tarifa social. Para ter acesso ao benefício, os usuários precisam procurar o Atendimento Social e Comunitário da Concessionária e se enquadrar nos seguintes critérios: renda familiar até 1 SM, possuir somente 1 imóvel isento de IPTU, consumo de energia elétrica inferior a 100kwh/mês, consumo de água inferior a 20m<sup>3</sup>/mês, e ter cadastro junto a Águas Guariroba.

## Tarifas Sociais na Região Sudeste

### Empresas estaduais

Em Minas Gerais, a COPASA dá um desconto de até 55% no valor da tarifa residencial normal, para o usuário de baixa renda. A Tarifa Social é um benefício concedido aos usuários vivendo em imóveis “exclusivamente” residenciais, com consumo mensal de água menor ou igual a 15m<sup>3</sup> (por economia) e que apresentem as seguintes características:

- 1 (uma) economia com área construída menor ou igual a 44m<sup>2</sup>;
- 2 (duas) economias verticais, desde que a média das áreas construídas das economias seja menor ou igual a 44m<sup>2</sup>;
- 2 (duas) economias ou mais, com ocupação multifamiliar horizontal, desde que a média das áreas construídas das economias seja menor ou igual a 44m<sup>2</sup>;
- conjuntos habitacionais de baixa renda, desde que a média das áreas construídas das economias seja menor ou igual a 44m<sup>2</sup>.

Para os usuários residentes nas localidades com população inferior a 5.000 habitantes, inseridas na área de abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE, o enquadramento no benefício da “Tarifa Social” será aplicado para os imóveis com área construída menor ou igual a 60m<sup>2</sup>, com características de baixa renda, entendendo-se, como tal, aqueles imóveis com piso em cimento liso ou inferior, sem laje ou com laje e sem telhado, e consumo de água igual ou inferior a 30m<sup>3</sup> por economia por mês, sendo que, apenas os primeiros 15m<sup>3</sup>, terão descontos na tarifa de água e de esgoto, com periodicidade anual. Quanto menor o consumo, maior o desconto, como mostra a Tabela 3.12 a seguir.

**TABELA 4.12** Descontos oferecidos, pela COPASA, para usuários cadastrados na categoria Tarifa Social

Faixas de consumo (m <sup>3</sup> )	Desconto aplicado
De 0 --- 6	55%
> 6 --- 10	55%
> 10 --- 11	50%
> 11 --- 12	45%
> 12 --- 13	43%
> 13 --- 14	41%
> 14 --- 15	41%

Fonte: <http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=56>.

A CESAN, do Espírito Santo, possui tarifas sociais diferenciadas entre Região Metropolitana, Guarapari, Anchieta e Piúma e o Interior. O Programa de Tarifa Social existe desde a criação da CESAN. Os critérios de seleção dos beneficiados leva em conta a tipologia do imóvel e o consumo do cliente. Segundo relatório empresarial de 2008, a tarifa social beneficiava cerca de 120 mil pessoas.

A SABESP, de São Paulo, também possui tarifas sociais diferenciadas segundo as regiões do estado. Para se ter acesso à tarifa social, o usuário deve fazer a solicitação à Companhia. Segundo informações da SABESP, terá direito a pagar a Tarifa Residencial Social, o cliente que, mediante avaliação feita pela Área Comercial, realizada com base em norma interna da Companhia, atenda aos seguintes critérios:

A1) Residência Unifamiliar:

- O cliente deverá ter renda familiar de até 3 salários mínimos, ser morador de habitação sub-normal, com área útil construída de 60m<sup>2</sup>, e ser consumidor monofásico de energia elétrica, com consumo de até 170 kWh/mês; ou
- Estar desempregado, sendo que o último salário seja de, no máximo, 3 salários mínimos. O tempo máximo será de 12 meses.

A2) Habitação Coletiva:

- As habitações consideradas sociais, como cortiços e as verticalizadas, tais como Unidade Social Verticalizada resultante do processo de urbanização de favelas, deverão ser cadastradas na tarifa social.

B) Parâmetros:

- Para ser cadastrado, o cliente deverá estar adimplente com a SABESP. Caso estiver inadimplente, deverá efetuar acordo, para pagamento dos débitos.
- Os clientes deverão, anualmente, comprovar o enquadramento na tarifa social, sob pena de descadastramento automático, para os que não comprovarem ou não atingirem as condições estabelecidas para a renovação do cadastramento.
- Os clientes, cujas ligações acusarem fraude de qualquer natureza, perderão o cadastramento nesta tarifa, além de sofrerem as sanções já previstas nas normas da empresa.

No Rio de Janeiro, a CEDAE tem uma tarifa social para favelas e conjuntos habitacionais. Os decretos estaduais nos 7296 e 7297, de 1984, permitiram a ligação das favelas à rede pública de água da cidade e a cobrança de uma tarifa especial para esses assentamentos populares. A Resolução 25/02, da antiga Secretaria Estadual de Recursos Hídricos – atual Secretaria de Meio Ambiente – inclui os Conjuntos Habitacionais no Decreto Estadual no 25.438/99, que reduz o valor da tarifa social, criada em 1984, pelo Decreto 7297.

Para os Conjuntos Habitacionais obterem a tarifa social, o administrador deve apresentar declaração da Caixa Econômica Federal, da Cehab, do BNH ou de qualquer outra Cooperativa voltada para a habitação popular (IAPI, IAPTEC, IAPB, etc.), afirmando que a sua construção destina-se a moradores com renda familiar de até cinco salários mínimos. Devem ser apresentados, ainda, o Estatuto de Constituição do Condomínio, a Ata da Assembléia que elegeu o Síndico, os documentos pessoais do síndico (identidade e CPF) e a conta da CEDAE. Além destes documentos, o consumo médio de água per capita do Conjunto deve ser de 200 litros por dia por morador. A CEDAE divulgou, em janeiro de 2010, um Guia do Usuário, onde explicita a existência de tarifa social, mas não os critérios de acesso à essa tarifa e indica que a consulta deve ser feita às agências da Companhia.

### *Serviços públicos municipais*

A Região Sudeste possui um número expressivo de serviços municipais, alguns deles bastante consolidados, muitos deles em municípios que nunca chegaram a aderir ao Planasa. Nem todos os serviços municipais possuem tarifas sociais. Selecionamos alguns modelos de tarifas sociais que ilustram a diversidade existente.

O SEMASA, de Santo André-SP, define diferentes categorias de usuários. Entre estas, duas categorias, enquadram os usuários de baixa renda: a categoria Residencial Social e a categoria Residencial com Carro Tanque A categoria Residencial Social é destinada a habitações populares, com ligações de água providas de hidrômetro. Para ser beneficiária da tarifa social, uma família deve morar em uma das áreas definidas como “Zona Especial de Interesse Social” (ZEIS) no Plano Diretor. As ZEIS são

definidas, no Plano Diretor, como “porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP). Dentro dessa categoria Residencial Social, as tarifas são organizadas em seis categorias de blocos crescentes.

A Categoria Residencial com Carro Tanque, é para as economias residências populares, em áreas onde não há rede de distribuição (ocupações em área de proteção de mananciais) e onde o fornecimento de água seja efetuado através de carro tanque.

O Decreto Municipal nº 15. 521, de 27 de fevereiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 7.733, de 14 de outubro de 1998, que Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento e dá outras providências, estabelece, em seu art. 34, que os usuários da categoria residencial, quando chefes ou arrimos de família, que se encontrarem em situação temporária de desemprego e desde que não tenham outra fonte formal ou informal de renda, fica assegurado o benefício da suspensão do pagamento das contas emitidas. Para concessão do benefício, o usuário deverá requerer, em formulário próprio, junto ao SEMASA, com documentos comprobatórios da sua situação. O benefício será concedido pelo prazo que durar a situação comprovada de desemprego, até o máximo de seis meses consecutivos, podendo o SEMASA, mediante aprovação do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – COMUGESAN, e avaliação econômica, prorrogar ou renovar o benefício. Para efeito de concessão do benefício, o SEMASA considerará o limite de 4 (quatro) metros cúbicos por mês por pessoa residente na mesma unidade de consumo, podendo suspender o benefício, no caso de abuso comprovado deste dispositivo. As contas suspensas serão cobradas uma em cada mês, cumulativamente, com a do respectivo período, após o término do prazo do benefício, até que o montante acumulado, durante o período de suspensão, seja plenamente quitado, não ocorrendo incidência de juros e multas, ficando sujeito somente à atualização monetária, conforme portaria publicada pelo SEMASA.

O SANASA, de Campinas, possui um Serviço Social que faz a análise dos pedidos de tarifa social. Para ter acesso a esses benefícios, os usuários dos serviços devem atender integralmente os seguintes requisitos: (I) Residência/Domicílios com, no máximo, 3 (três) economias; (II) Não possuir débitos em aberto com a Sanasa.

Os usuários com benefício no programa federal Bolsa Família devem comprovar, mediante apresentação do Cartão do Benefício do Programa Governamental Bolsa família. Os usuários que não são cadastrados no benefício Bolsa Família, mas que atendem os requisitos citados anteriormente, e que possuem renda per capita de até R\$ 137,00, também podem solicitar o benefício da Tarifa Social, apresentando os seguintes documentos:

- Carteira Profissional de todos os adultos;
- Holerite dos trabalhadores registrados;
- CIC e RG de todos os adultos;
- Relatório médico, se houver problemas de saúde com adulto e ou criança;
- Carteira pré-natal (gestante);
- Certidão de nascimento das crianças;
- Carteira de vacinação de todas as crianças até 5 anos;
- Atestado de matrícula, do ano vigente, das crianças em idade escolar;
- Comprovante do INSS quando aposentado, afastado ou pensionista;
- Pensão alimentícia (comprovante bancário ou declaração);
- Trabalho autônomo ou informal (bicos) – assinar declaração de renda (modelo Sanasa).

Em qualquer caso, deverá haver uma renovação do benefício a cada 12 meses. Para clientes já cadastrados na Categoria Tarifa Social, o consumo que exceder 20m<sup>3</sup>, será cobrado na Categoria Residencial Padrão.

Em Diadema, o programa de Tarifa Social da Companhia de Saneamento de Diadema (Saned) foi instituído em 2005. Ele assegura o direito aos serviços essenciais de água e esgoto à população carente, cuja renda per capita no domicílio seja inferior R\$137,00. Para obter o benefício, o usuário passa por uma avaliação sócio-econômica feita pelo SANED. A Tarifa Social dá abatimento de 37% a 61% no valor da conta d'água, dependendo da faixa de consumo. Outra vantagem concedida pelo programa se refere à possibilidade de parcelamento de débitos, sem cobrança de juros ou correção monetária.

O SEMAE, de Piracicaba, designa, como tarifa social, um benefício temporário para alguns núcleos residenciais declarados de interesse social, pela prefeitura. A tarifa residencial social, a ser cobrada de núcleos residenciais em processo de implantação, será feita mensalmente da seguinte forma:

- para os primeiros 6 meses após a aprovação da concessão do benefício, será cobrado apenas o consumo mínimo de 10 m<sup>3</sup>, independentemente do consumo real registrado;
- após transcorrido o prazo, pelo prazo restante de mais 6 meses, serão cobrados os valores de consumo registrado no hidrômetro, com redução de 50%;
- após 12 meses de beneficiamento através da tarifa residencial social, o Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba passará, automaticamente, a cobrar os valores correspondentes à Tarifa Residencial – Categoria I, sem quaisquer reduções; A tarifa residencial social a ser cobrada em núcleos residenciais já implantados será feita mensalmente da seguinte forma:
- durante o período de 12 meses da aprovação da concessão do benefício, a tarifa será cobrada de acordo com o consumo registrado no hidrômetro, com redução de 50%;
- após transcorrido o prazo de que trata o inciso anterior, o Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba – SEMAE passará, automaticamente, a cobrar os valores correspondentes à Tarifa Residencial – Categoria I, sem quaisquer reduções.

Em Araraquara, não existe uma tarifa específica para o usuário de baixa renda, mas existe um Fundo Social que tem por finalidade proporcionar, aos consumidores em comprovada situação de risco econômico, as condições para a quitação de seus débitos acumulados com a autarquia. O imóvel somente poderá receber o benefício uma vez ao ano: quando for proprietário do imóvel, apresentar documento hábil de comprovação (escritura ou carne de IPTU); para o caso de mutuário, apresentar documento hábil da situação (contrato de financiamento ou escritura) e dos pagamentos das prestações; para o caso de inquilino, comprovar a situação (contrato de locação) e o pagamento dos aluguéis. Somente serão abrangidas as contas de consumo de água e coleta de esgotos da família que estiver ocupando o imóvel. As contas anteriores, não remidas, serão cobradas em Dívida Ativa. Para ter direito ao benefício, o usuário deve preencher ao menos um dos critérios abaixo descritos:

- Possuir renda familiar igual ou inferior a 3 salários mínimos, comprovada por documento hábil (hollerits ou declaração do empregador);
- Em caso de desemprego, mediante comprovação da situação de carência (através de levantamento sócio-econômico). Neste caso, o requerente poderá ser encaminhado à Secretaria de Assistência Social do município;
- Em caso de doenças graves, mediante apresentação de laudo médico e comprovada a situação de carência (através de levantamento sócio-econômico). Neste caso, o requerente poderá ser encaminhado à Secretaria de Saúde do município.

Para requerer o benefício previsto no Fundo Social, o usuário deve dirigir-se aos profissionais de área de Assistência Social do DAAE, para realizar a solicitação de remissão de débitos e a elaboração de Laudo Sócio-Econômico.

Em Uberlândia-MG, a tarifa social do DMAE beneficia famílias com renda até dois salários mínimos, residentes em domicílio na condição de locatárias, comodatárias ou proprietárias de apenas

um imóvel. Essa tarifa oferece isenção total aos usuários cadastrados com consumo mensal até 20 mil litros. A tarifa social se aplica apenas a imóveis residenciais que possuem ligação de água regularizada. O cadastramento das famílias é feito pela Diretoria Assistencial da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, localizada no prédio administrativo da Prefeitura. A tarifa social é válida para o decorrer de 12 meses e as famílias devem ficar atentas ao prazo de renovação. O aviso sobre a necessidade de renovação é emitido pelo Dmae, com dois meses de antecedência, para evitar problemas de atendimento, devido aos trâmites burocráticos. O benefício pode ser cancelado antes dos 12 meses, caso a média de consumo seja superior a 20 mil litros, por dois meses consecutivos ou três meses alternados.

Em Uberaba-MG, em 2009 a CODAU estava estudando a criação de uma tarifa social para famílias de baixa renda, cadastradas no programa Bolsa Família do governo federal.

Em Itabirito-MG, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE instituiu a Categoria Social para imóvel com área até 50 m<sup>2</sup>, desde que pesquisa socioeconômica, realizada pela Secretaria de Ação Social, comprove carência econômica, em relação ao número de habitantes na residência. Os usuários incluídos nessa categoria tem redução de 65% do valor da conta, desde que o consumo seja de até 10m<sup>3</sup>.

Em Viçosa, o SAAE possui tarifa social destinada à população de baixa renda, cujo domicílio seja enquadrado com área construída de até 50m<sup>2</sup>.

Em Volta Redonda-RJ, para ser contemplado com a tarifa social do SAAE, o usuário têm que comprovar consumo de até 100 kw/mês de energia elétrica, até 10m<sup>3</sup> de água/mês e renda de até um salário mínimo.

Em Barra Mansa-RJ, o SAAE criou o projeto Tarifa Social. Podem ser beneficiados, pelo programa, os usuários que consomem, no máximo, 20 m<sup>3</sup> de água por mês, e que comprovem renda mensal de até um salário mínimo. Além disso, é preciso estar em dia com a autarquia, possuir residência onde more apenas uma família, e consumir até 60 kW/mês de energia elétrica. A redução é de cerca de 50% nas contas de água.

### *Serviços prestados por empresas privadas*

A região Sudeste é a que apresenta um número expressivo de concessões municipais a empresas privadas. O levantamento de Tarifas Sociais, feito pela ABCON, mostra a situação apresentada na Tabela 3.13 a seguir. Os valores das tarifas sociais não foram informados.

**TABELA 4.13** Levantamento de Tarifas Sociais por empresas privadas na região Sudeste

Município/estado/ concessionária	Critérios para enquadramento na tarifa social	Limite máximo / população atendida	Responsável
Cachoeiro do Itaperim/ES CITÁGUA	Consumo médio mensal de água igual ou inferior a 10m <sup>3</sup> , nos últimos 6 meses, renda familiar até ¼ SM, não possuir telefone, os menores estejam matriculados e estudando, estar cadastrado como beneficiário nos programas sociais do governo federal, estadual ou municipal	1.500 famílias	AGERSA – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Niterói/RJ Águas de Niterói	Residir em área considerada de interesse social	Não tem limite	Concessionária
Petrópolis/RJ Águas do Imperador	Sobre os valores da primeira faixa de consumo (tarifa mínima), aplica-se redução em percentuais que variam de 20 a 50%. Residência em área construída até 45m <sup>2</sup> , unifamiliares, topografia acidentada afastada + de 100m de vias públicas, em comunidades de baixa renda, imóveis de madeira ou alvenaria sem esboço ou reboco	Não tem limite	Concessionária
Campos de Goytazes/ RJ Águas do Paraíba	Clientes residenciais, renda familiar até 1,5 SM, imóvel até 40 m <sup>2</sup> , consumo até 10 m <sup>3</sup> mensais	Não tem limite	Concessionária
Itu/SP Águas de ITU	Renda familiar até 2 SM, portadores de deficiência física, civilmente incapazes, portadores de doenças graves, desempregados sem seguro desemprego, sem condições de quitar suas contas	Não informou	Assistente social
Limeira/SP Águas de Limeira	Renda familiar até 2 SM, imóvel único, não possuir débitos	5.000 ligações	CEPROSOM Centro de Promoção Social Municipal
Jundiaí/SP Companhia de saneamento de Jundiaí	Ser morador de sub-moradia ou conjunto habitacional menor que 70m <sup>2</sup> , consumir até 170kw de energia elétrica, ser inscrito nos programas de secretaria municipal de integração social, renda familiar até 2 SM	Não tem limite	Prof. Municipal de Jundiaí, através da SEMIS ou FUNSS e da DAE SA, através do Depto de Benefício Social
Matão/SP - Companhia Matonense de saneamento	Inscrita em algum programa social	Não tem limite	Autarquia da Prefeitura
Palestina/SP Empresa de Saneamento de Palestina/ ESAP	Cadastrar no Depto de Promoção Social do Município, renda familiar até 2 SM, consumo até 150 kwh/mês de energia elétrica	Até 2% do total de economias	Deptº de Promoção Social, com supervisão da concessionária
Mirassol/SP Saneamento de Mirassol/ SANESSOL	Ser cadastrado no Depto de Ação Social do município, renda familiar até 3 SM, consumir até 220 kwh/mês de energia elétrica, 2% das economias	Do Depto de Ação Social, com a supervisão da concessionária, para controlar o limite máximo de consumo de água de 30m <sup>3</sup>	

## Tarifas Sociais na Região Sul

### Tarifas estaduais

A SANEPAR, do Paraná, possui os seguintes critérios para cadastro de usuário na tarifa social:

- Somente devem ser cadastrados os imóveis com área construída de até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados), para fins residenciais.
- O consumo mensal de água deverá ser de até 10 m<sup>3</sup>. O volume excedente a este consumo, até o limite de 2,5 m<sup>3</sup>/mês por pessoa residente no imóvel, será cobrado pelo valor do metro cúbico da tarifa social vigente. Ultrapassando a este limite, o excedente será calculado pelo valor do m<sup>3</sup> da tarifa normal.
- A renda da família residente no imóvel será de até ½ salário mínimo por pessoa ou de, no máximo, 2 (dois) salários mínimos por família, vigente na data de solicitação do benefício.

No estado de Santa Catarina, a CASAN disponibiliza uma tarifa diferenciada denominada “Tarifa Social”, cobrada com valor especial, aplicada a todos os usuários que, comprovadamente:

- Possuírem ou residirem em imóvel de até 70m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) de área construída, para fins residenciais;
- Tiverem rendimento familiar igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos;
- Não possuírem veículo automotor e linha telefônica fixa.

Ficam excluídas, da aplicação da Tarifa Social, os usuários de prédios de condomínios residenciais e de residências destinadas para veraneio.

No Rio Grande do Sul, a CORSAN possui uma Tarifa Residencial Subsidiada, que se refere a:

- Bica pública: ponto coletivo de tomada de água, concedido mediante solicitação do município;
- Economias ocupadas exclusivamente para fins de moradia, por usuários que comprovem sua condição de baixa renda, de acordo com requisitos estabelecidos em norma específica da companhia, cujos imóveis possuam área máxima construída de 60m<sup>2</sup> e até 6 pontos de tomada de água.

As economias enquadradas na categoria residencial básica “Residência Subsidiada” são consideradas categorias sociais e têm, nesta condição, tarifas 60% inferiores às demais economias residenciais, nos primeiros 10m<sup>3</sup> de consumo.

### Serviços públicos municipais

Em Porto Alegre-RS, a tarifa social do DMAE beneficia os usuários que vivem em domicílios unifamiliares, com área construída útil de até 40 m<sup>2</sup> e moradores de habitações coletivas, que foram construídas por meio de programas de habitação social. Para ter acesso a tarifa social, a população beneficiada deve se manter dentro do consumo caracterizado como Social (até 10 m<sup>3</sup>/mês).

Em Novo Hamburgo-RS, existem três diferentes tarifas sociais. A Tarifa Social Especial isenta as famílias que têm renda mensal per capita de até R\$ 137,00 e que estejam no Cadastro Único para Programas Sociais. A Tarifa Social Residencial beneficia famílias vivendo em imóveis com até 60m<sup>2</sup> de área e que consumem até 10m<sup>3</sup> de água. Nos domicílios com consumo acima de 10m<sup>3</sup>, o excedente será tarifado como Residencial Básica.

Em Joinville-SC, são os seguintes os critérios estabelecidos pela Companhia Águas de Joinville, para o usuário ter acesso à tarifa social:

- Estar registrado no Cadastro Único dos programas sociais na Secretaria de Assistência Social do município.

- Possuir renda familiar máxima mensal de até 2 (dois) salários mínimos (R\$ 930,00).
- Possuir ligação de energia elétrica monofásica, com consumo mensal (média anual) de até 200 kWh.
- Residir em edificação unifamiliar.
- Estar residindo em Joinville há mais de um ano.
- Participar de programa de capacitação e geração de renda, ou projeto de assistência social promovido pela Secretaria de Assistência Social do Município ou por outra entidade assistencial, mediante avaliação daquela secretaria;
- Apresentar carteira de vacinação e comprovante de frequência escolar dos filhos menores, quando for o caso.
- Não possuir débitos pendentes na Companhia Águas de Joinville, na ocasião da concessão do benefício.

Existem duas faixas de tarifa social: a Tarifa Social permite um consumo de até 10 m<sup>3</sup>/mês; a Tarifa Social Especial permite o consumo de 15 m<sup>3</sup>/mês pelo mesmo valor, para famílias numerosas, mediante laudo da Secretaria da Assistência Social.

A Secretaria de Assistência Social do Município poderá propor, mediante laudo técnico, a concessão do benefício a usuários que não se enquadrem nesses critérios estabelecidos no artigo anterior, mas que, comprovadamente, necessitem do subsídio.

Em Ipirorá, no Paraná, foi instituída, em 2009, a Tarifa Social da Água, para os usuários do SAMAE. A Tarifa Social será cobrada a razão de 60% da tarifa de água normal. Poderá cadastrar-se na Tarifa Social da Água o usuário residencial com ligação simples de água e que consome até 15m<sup>3</sup> de água por mês, que esteja adimplente com o SAMAE, e atenda aos requisitos a seguir:

- I. esteja inscrito ou cadastrado como beneficiário nos Programas de Proteção Social do Governo Federal, Estadual ou Municipal;
- II. comprove renda familiar bruta mensal de até 1/3 (um terço) do salário mínimo per capita;
- III. sendo inscrito no Seguro Desemprego, devendo apresentar a documentação comprobatória, com valor do benefício familiar de até 1 (um) salário mínimo per capita;
- IV. seja morador de habitação com área de até 50 m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados), independente do número de economias nela cadastradas.

O SAMAE concede também a conceder desconto de 90% (noventa por cento), sobre a tarifa normal, para pagamento das contas de consumo de água dos moradores da Vila Rural. Existe ainda isenção de tarifa para os usuários idosos e aposentados com mais de 60 anos de idade que se enquadrem nos seguintes critérios:

- a. comprovação de renda familiar bruta de até dois salários mínimos;
- b. ser proprietário de um único imóvel, com área construída não superior a 75 m<sup>2</sup>;
- c. ser locatário de um imóvel com área construída não superior a 75 m<sup>2</sup> e não possuir nenhum imóvel;
- d. estar residindo no imóvel;
- e. possuir relógio próprio;
- f. ter um consumo de água de até 10 m<sup>3</sup>/mês;
- g. quando o consumo de água for superior a 10 m<sup>3</sup>/mês por economia, a perda do benefício ocorrerá no mês em que houver esse excedente de consumo;
- h. a ligação de água ser residencial e estar em nome do beneficiário;
- i. não ter débito vencido de qualquer natureza, com o SAMAE.

No Paraná, em Paranaguá, a concessionária Águas de Paranaguá beneficia, com tarifa social, usuários que possuam um único imóvel, com até 50 m<sup>2</sup>, renda familiar de até 2 SM, e não possuam débitos com a empresa. Em Santa Catarina, no município de Itapema, podem ter acesso à tarifa social da concessionária Águas de Itapema os usuários que possuem renda familiar de até 1,5 SM, tenham apenas um imóvel residencial e não possuam veículo próprio.

## 4.6 Considerações finais

Como visto anteriormente, no Brasil existem diferentes modelos de tarifas sociais. Uma questão central que se coloca é quem pode se beneficiar da tarifa social, isto é, como os prestadores definem o perfil de consumo do usuário de baixa renda, e como um usuário, nestas condições, pode reivindicar este direito. Cada prestador de serviços define essas condições, de forma diferenciada, os documentos exigidos para se cadastrar nessa categoria nem sempre são facilmente obtidos pelos usuários, e a falta de informação faz com que muitos moradores de baixa renda da cidade não reivindiquem seus direitos. O Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC faz ainda outras críticas aos modelos existentes. A primeira é o estabelecimento de um limite de tempo para se beneficiar do programa. Segundo o Instituto, se por um lado, é aceitável que haja uma reavaliação periódica da situação econômica da família, para verificação da necessidade de participação no programa social, por outro lado, não deve haver um limite de tempo máximo que uma família de baixa renda possa ter acesso às tarifas de baixa renda, dado que a pobreza no Brasil é um problema estrutural e, portanto, precisa de medidas de longo prazo (IDEC, 2007, p. 15).

A outra exigência inadequada, segundo o IDEC, é a de que o usuário seja adimplente. Se não for dada à pessoa a possibilidade de parcelamento ou do perdão de sua dívida, este critério é inadmissível, posto ser limitante do acesso ao programa social daqueles que mais necessitam: a situação de inadimplência geralmente decorre das mesmas dificuldades financeiras que fazem necessário o acesso à tarifa social (IDEC, 2007, p. 15).

Observamos ainda que os valores das tarifas sociais são bastante variados, o que resulta em situações com maior ou menor capacidade de inclusão dos usuários pobres. Lembramos que, apesar dos significativos avanços de programas sociais como o Bolsa Família, existem ainda pobres urbanos excluídos desses benefícios, vivendo em situação de extrema vulnerabilidade, e incapazes de pagar pelo acesso aos serviços de água e esgoto, qualquer que seja o valor.

A Lei nº 11.447/2007 regulamenta as condições da continuidade da prestação dos serviços (interrupção, cortes, etc.) no seu art. 40, mas o tema do volume mínimo a ser fornecido às famílias vivendo em situação de precariedade não foi tratado com a necessária profundidade. O parágrafo terceiro do art. 40 indica que a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e ao usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios “que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas”. Não estão claras quais seriam as condições mínimas, nem a garantia de fornecimento de volume de água a esse usuário beneficiário de tarifa social. Por outro lado, se o direito à água não parece completamente garantido na forma da Lei nº 11.445, movimentos sociais, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana e da Frente Nacional de Saneamento Ambiental, defendem que o acesso à água é um direito humano fundamental.

Diante do exposto anteriormente, fica evidente que as políticas de tarifas sociais existentes no Brasil ainda se mostram insuficientes, tanto para garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, quanto a equidade e a justiça social na prestação dos mesmos. Todavia,

a discussão de um sistema tarifário inclusivo passa pela definição de mecanismos para controlar a lógica do mercado e promover a equidade tais como: obrigação do prestador de atender o usuário que demanda a ser conectado; a proibição da desconexão de imóveis ocupados; a obrigação dos prestadores de serviços em assistir, de maneira particular, os usuários que vulneráveis, de baixa renda.

A instituição de tarifas sociais, o acesso a um volume mínimo de água gratuito para a população de baixa renda, os subsídios diretos à demanda são diferentes mecanismos usados em diferentes contextos, para atender os usuários de baixa renda e promover a equidade. Cada um deles tem seus prós e seus contras. A escolha do mecanismo mais adequado vai depender de um amplo debate, fundado na afirmação do direito ao saneamento ambiental como um dos aspectos fundamentais do direito à cidade, tal como estabelecido no Estatuto da Cidade.



# 5

## Participação e controle social na gestão dos serviços de saneamento



### 5.1 Elementos introdutórios

A Política Federal de Saneamento Básico tem, como atribuições, capacitar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a todos os agentes que atuam no setor. A Lei nº 11.445, em seus artigos 2º e 3º, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados, tendo como um dos princípios fundamentais o controle social, considerando-o como “um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (Lei nº 11.447/07).

O objetivo desta etapa consiste em apresentar alguns elementos referentes aos desafios e dificuldades de se construir, no âmbito da gestão do saneamento básico, esferas públicas de participação social e de controle social. Consideramos como premissa essas dimensões estruturantes para a compreensão sobre dilemas da afirmação da política pública de saneamento, nos diferentes momentos históricos, como ressaltaremos em breve histórico. Porém, nosso foco central problematiza o período contemporâneo, aproximando-se do recorte do diagnóstico para o Plano Nacional de Saneamento Básico (2002 a 2006).

Os princípios que orientam essa análise, para o caso do saneamento decorrem daqueles de natureza constitucional, que versam sobre a implementação de esferas institucionais de participação social e de controle social, nos processos de descentralização e de gestão das políticas públicas. Parte-se aqui do pressuposto de que a existência de cidadãos(as) ativos(as) e capazes de influenciar nos seus rumos, é imprescindível para a afirmação do saneamento básico como uma política pública cidadã e universalista.

A operacionalização dessa participação, no entanto, é que evidencia as fragilidades e os dilemas da democratização do Estado brasileiro. A

a Lei foi bastante tímida no que se refere à participação dos órgãos colegiados no controle social (art. 47). Ao percorrer o texto legal, em particular o referido capítulo, este conceito abrangente não é explorado, em toda sua dimensão. A despeito da adequada definição de controle social, a nosso ver a lei não operacionaliza bem este conceito, ao determinar que o controle social “pode” incluir a participação de órgãos colegiados, quando deveria garantir este exercício pelos conselhos, conferências e outras instâncias coletivas (Cordeiro, Cadernos Temáticos, ver página na versão final).

Dessa forma, apesar dos avanços no campo formal, o saneamento ainda vivencia desafios para a consolidação de esferas públicas de participação e do controle social nos três níveis federativos. Pretendemos mapear os termos do debate e propor reflexões que possibilitem contribuir para fortalecer a dimensão democrática na elaboração, gestão e provisão da política pública de saneamento dentro dos preceitos constitucionais.

As reflexões em torno da participação e do controle social em políticas públicas nos remetem ao clássico debate sobre as relações entre sociedade civil e Estado, aqui entendidos como campos de poder ou arenas em que se condensariam materialmente as lutas e conflitos entre os diversos atores, classes e frações de classe. Apesar disso, tal debate ainda não foi capaz de gerar estudos suficientes para uma análise. Nesse sentido, embora esta seja uma abordagem recorrente no campo de produção de conhecimento das ciências sociais e políticas, ressaltamos que ainda são poucos e insuficientes os indicadores existentes para uma necessária análise profunda e qualitativa quanto à participação e à efetividade de mecanismos de controle social no setor de saneamento básico - com a perspectiva de impactar e orientar os caminhos de construção da intervenção pública estatal no tema.

Diante do limite exposto, optamos pelo caminho metodológico de apreender desafios a partir de experimentos de participação e de controle social, realizando, antes, um breve resgate histórico e mapeamento das formas de participação no setor, considerando os desafios dessa construção, sob uma perspectiva de radicalização da democracia.

A base para esta análise advém da articulação entre a teoria existente sobre políticas públicas e as experiências políticas realizadas no setor de saneamento básico, assim como das análises de dados quantitativos e experiências qualitativas, que permitam a compreensão das particularidades de tais temas no setor de saneamento básico.

Assim sendo, essa reflexão é organizada em três fases. A primeira versará brevemente sobre alguns elementos teóricos e conceituais, em torno de concepções de participação e de controle social, refletindo sobre o processo de constituição histórica dos espaços de participação e de controle social no Brasil, engendrado nas contradições do processo mais amplo de conformação da cidadania, na democracia capitalista.

A segunda tratará dos dilemas no campo do saneamento básico, considerando as particularidades políticas e de gestão do setor e partindo dos (poucos) indicadores relacionados à temática, bastante centrados ainda no mapeamento quantitativo da existência, apenas, de esferas institucionais.

Por fim, ressaltamos desafios, problematizando possibilidades de fortalecimento das esferas públicas de saneamento básico, no âmbito da formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).

## **5.2 Participação social e controle social em políticas públicas: conceitos e especificidades, para análise da democratização do saneamento básico**

Iniciamos ressaltando, brevemente, algumas questões relevantes em torno do desenvolvimento de categorias como participação e do conceito de controle social, este compreendido como o controle da sociedade sobre os investimentos e ações estatais.

A primeira questão refere-se ao fato de que participação e controle social são termos distintos, que podem possuir articulações, mas estas nem sempre ocorrem. Ou seja, é possível existir um padrão de participação social, limitada à perspectiva da participação liberal (GOHN, 2009), sem o reconhecimento ou a instituição de práticas e de mecanismos de controle social - porém é improvável que ocorra controle social sem algum grau de participação que transcenda a mera integração liberal dos(as) cidadãos(as) nas esferas públicas.

É importante considerarmos, ainda, a existência de distinções entre os termos participação e controle social e o de regulação. São conceitos que podem (e deveriam) se relacionar, muitas vezes convergindo, mas que não necessariamente se apresentam integrados.

Um exemplo disso é a instituição, na perspectiva do controle, de rigorosos mecanismos jurídicos de regulação econômica de serviços públicos, a partir da sua característica de essencialidade (MEIRELLES, 2000, p. 307), sem assegurar, no entanto, mecanismos efetivos de participação e de

controle social. Na verdade, o que se observa é que, no debate jurídico em saneamento, predomina a dimensão regulatória dos serviços, em particular, os aspectos relacionados à regulação econômica do Estado, sobre as formas de concessão, considerando a dimensão pública dos mesmos. Ainda que tal dimensão seja relevante, é necessária a preocupação com a efetivação do controle social sobre os serviços de saneamento, para além das formas de concessão de serviços públicos. Ela deve integrar elementos necessários para o efetivo controle social, como mecanismos acessíveis que subsidiem e articulem-se à participação e ao controle social, fortalecendo estratégias pactuadas pelos diferentes segmentos da sociedade, nas esferas em que a participação transita. Assim, a regulação não pode nem deve ser confundida como sinônimo ou solução imediata para a fragilidade dos atuais mecanismos de controle social no Brasil e, em especial, na área de saneamento.

É importante, ainda, a distinção conceitual entre os diferentes padrões de participação existentes e as lacunas em termos de controle social, uma vez que trataremos dos limites de constituição de esferas públicas institucionalizadas de participação e de controle social do setor de saneamento básico.

Ao longo deste volume, abordamos a relevância da atuação política dos sujeitos que contribuem para a construção histórica da política pública de saneamento básico, conforme expresso no item 2.4, que trata do mapeamento dos agentes do setor. Portanto, a questão da participação, englobando dilemas e desafios, no âmbito do saneamento, precisa ser compreendida integrando dois eixos:

- I. A partir do contexto histórico do processo de democratização brasileiro e da dinâmica de relação entre sociedade e Estado;
- II. Das particularidades políticas e institucionais do setor em questão, envolvendo as disputas de interesses e peculiaridades dessa política pública, considerando o legado institucional do setor (ARRETCHE, 2000).

A Constituição Federal de 1988 afirmou a participação e “o princípio da democracia semi-direta, como um princípio fundamental da república” associando “de forma inequívoca, a cidadania ativa às políticas sociais” (MENDES, 2007). Porém, assim como a participação, o controle social como conceito menos elaborado e anunciado como instrumento de qualificação dessa inovação democrática institucional da Constituição Federal, para gestão do setor da Saúde e demais políticas setoriais, ainda encontra desafios para a sua materialização.

Há hoje uma sorte de instrumentos e mecanismos de gestão relacionados às possibilidades de controle social. Porém, por conta, dentre outros fatores, dos limites das estratégias e da capacidade de articulação dos segmentos sociais, em torno de uma agenda comum, o caminho de êxito no exercício permanente do controle social, no âmbito das políticas públicas, apresenta dificuldades. Essa situação aparenta ser particularmente mais delicada no setor de saneamento ambiental.

Partindo das diferenças conceituais nas reflexões mais amplas em torno da categoria participação e do conceito de controle social, especificamos, de forma breve, os tipos conceituais de participação, com vistas a esclarecer sobre quais modelos de participação problematizamos neste trabalho.

Com base na literatura sobre a temática, GOHN (2007) sistematiza os seguintes tipos de participação, ressaltando que não são modelos monolíticos, ocorrendo combinações entre os mesmos. O primeiro refere-se à liberal clássica, cujos pressupostos do liberalismo incitam o fortalecimento da sociedade civil, com vistas ao ordenamento da mesma, para garantia da liberdade individual e contra as ingerências do Estado. Esta tem, por pressuposto, que todos são iguais, devendo a participação ser o meio de assegurar caminhos para satisfação das necessidades individuais.

O segundo e terceiro derivam da perspectiva liberal. A participação corporativa pressupõe a “um movimento espontâneo dos indivíduos, mas advém de uma adesão do espírito (e não de razão movida por interesse particular)” (GOHN, 2007, p. 16), em nome de algo superior à ordem social, reconhecido como “bem comum” e necessariamente ocorre a partir das organizações, as quais são o sujeito de fortalecimento do espírito de corpo. Já a participação comunitária, também de matriz liberal,

“concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado” (GOHN, 2007, p. 16).

A autora reforça que ambas caracterizam-se fortemente pelo aspecto da institucionalidade da participação. Porém, derivativas do paradigma liberal, “entendem a participação como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classe, raças, etnias etc” (GOHN, 2007, p. 17).

Há também as formas autoritárias, que não são nosso foco, pois tratam de mecanismos e modelos de participação em regimes não democráticos, onde se visa o controle social na lógica durkheimniana, isto é, sobre os indivíduos dentro da ótica de integração social. Esta seria a lógica presente em regimes tanto de direita, como o fascismo, quanto de esquerda, como as celebrações em regimes de países que vivenciaram experiências de socialismo real. No contexto de regimes democráticos, porém, a vertente autoritária apresenta um derivativo, que é a participação de natureza cooptativa, bastante referenciada em processos cooperativos de participação, estando a sociedade na condição de co-promotora de programas e políticas públicas, compreendidos como arenas e mecanismos do Estado de diluir conflitos sociais.

Por fim, e mais próximo à perspectiva de abordagem deste trabalho, Gohn (2007) sinaliza, no entanto, que há outras formas de compreender a participação, denominadas democráticas, revolucionárias e democráticas radicais, como fusão das duas formas anteriores sendo

a soberania popular o princípio regulador da forma democrática: a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve, tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade, quanto no plano institucional – nas instituições formais políticas. Essa concepção opõe-se ao corporativismo e demarca posições entre a sociedade civil e o sistema político. O sistema representativo, via processo eleitoral, é o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representação institucionalizada (GOHN, 2007, p. 17).

Ressaltamos que, a despeito da constituição de modelos de compreensão das concepções de participação, os mesmos são formas permeáveis, que podem mesclar-se entre si. São marcadas por práticas e culturas políticas, assim como por vicissitudes das relações sociais e institucionais, extensamente explicadas por teorias sócio-políticas dos campos de saber da filosofia, ciências sociais e da ciência política.

As concepções de controle social e de participação social necessariamente estão relacionadas à compreensão sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil – à natureza da democracia e, em especial, ao perfil de cidadania a ela relacionado, considerando as desigualdades entre as classes sociais como elemento estruturante das relações societárias. Portanto, é preciso considerar a longa e tortuosa trajetória de construção da cidadania no Brasil (CARVALHO, 2001), a partir do contexto histórico e das opções políticas pelo modelo de desenvolvimento acelerado e tardio.

Neste modelo, a racionalidade de organização do Estado orientou-se, necessariamente, pelos princípios da acumulação, do crescimento econômico e do aprofundamento das desigualdades, em detrimento da promoção da justiça e do bem estar social (FADUL, 2005). A lógica de desenvolvimento desigual produziu condições e contradições, as quais se confrontam com a concepção protetiva e universalista de cidadania inscrita na Constituição Federal de 1988.

O exercício da cidadania, portanto, não se resume apenas à perspectiva liberal, que reforça liberdades individuais associadas à propriedade, partindo da premissa da igualdade de condições entre indivíduos e da conseqüente possibilidade de livre escolha. A leitura pressupõe necessariamente considerar a cidadania em uma perspectiva plena e a própria formação da agency que a viabilize, aqui entendida como a capacidade individual de agir com autonomia na vida política e social. Isto significa dizer que os sujeitos oriundos de diferentes classes sociais devem possuir condições mínimas que lhes permitam, com algum grau de autonomia, o enfrentamento das desigualdades fundantes

dessa relação social (O'DONNELL, 1999). No processo conflituoso de construção do reconhecimento e da afirmação de direitos, devem participar das esferas públicas, onde a capacidade de escolha para suas vidas é exercitada a partir de espaços coletivos, que mediam conflitos e interesses de classe, fatores estruturantes das relações sociais

A abordagem liberal desconsidera a dimensão das contradições de classe e das desigualdades fundantes da sociedade capitalista, assim como processos coletivos. Limita-se a refletir sobre espaços de participação, como restritos a esferas de concertação, e delimita o exercício da cidadania ao aprisionamento de suas expressões nas esferas institucionais/formais ou aos canais indiretos de participação.

Destarte, ressaltamos a importância de se considerar também, na concretização da dimensão ampliada de cidadania, a combinação articulada e dialética de procedimentos diretos e indiretos, ao que Benevides qualifica como “cidadania ativa”, ou, nas palavras de O'Donnell, os meios para o exercício da agency.

Ainda que sejam escassas as informações em torno de experimentos de participação e de controle social na área do saneamento, consideramos relevantes algumas possibilidades efetivas de presença de sujeitos em diferentes esferas públicas, institucionais ou não, que influenciam, de forma direta, os rumos decisórios sobre as ações do Estado e dos investimentos públicos.

A dificuldade e os desafios de constituição da participação e de democratização do setor podem estar associadas à história recente de seu desenvolvimento. Castro no Caderno Temático sobre Gestão Democrática demonstra que o desenvolvimento dos serviços de saneamento

tem uma história relativamente recente, que remonta de fins do séc. XVIII. Não é por acaso que este seja o mesmo período que caracteriza a história da democracia moderna ocidental capitalista, fortemente ligada à herança das revoluções norte-americana e francesa, no final do mesmo século (Castro, Caderno Temático, Gestão democrática nos serviços de saneamento, Volume 7, p. 422).

O enfoque centra-se sobre os canais de participação, em especial os institucionais, mas é relevante considerar que a qualificação desses canais decorre do exercício da participação em instâncias outras, que contribuem para o fortalecimento das organizações sociais, para a construção de estratégias de ação nos espaços formais, para o aprendizado da cidadania.

Reconstituímos a seguir como a participação passou a ser tematizada no setor de saneamento e tornou-se um pressuposto para determinada concepção de gestão e de política pública de saneamento básico, que se expressou na Lei nº 11.445/07. Em relação às esferas públicas institucionais de participação e de controle social, a abordagem dessa etapa terá como cerne, em diálogo com formas outras de mobilização participativa, o levantamento de possíveis causas para a dificuldade de construção dessas instâncias, de forma efetiva e com participação qualitativa, isto é, capaz de incidir sobre os rumos da gestão pública do saneamento.

A Constituição Federal de 1988 afirmou a descentralização político-administrativa com participação e controle social sobre o Estado como diretriz fundamental para garantia da cidadania, através de políticas públicas. A novidade institucional, nesse aspecto, foi a inscrição de modelos participativos descentralizados, nos três entes federativos, feitos a partir da perspectiva de constituição de sistemas únicos de políticas públicas, integrados por conselhos gestores mistos, os quais assumiriam o papel de esferas públicas institucionais de controle setorial ou de afirmação de direitos, em relação a públicos alvos da proteção social.

Esse modelo de caráter protetivo e universalista, malgrado as particularidades de cada setor, tem fundamentado esforços de construção de esferas de participação e de mecanismos de controle social em setores como a Saúde, através do Sistema Único de Saúde, e a Assistência Social, cujo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) encontra-se em fase de implantação.

A esse respeito, o setor da saúde tornou-se referência para a descentralização com controle social, a partir do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), e da experiência dos conselhos

comunitários de saúde, que inspiraram a constituição de esferas públicas de participação e controle social nas diferentes políticas setoriais, em especial as políticas sociais.

A despeito das dificuldades de universalização da saúde como direito, o Sistema Único de Saúde (SUS) e os Conselhos Setoriais da Política Pública de Saúde nasceram da experiência vanguardista dos conselhos comunitários da década de 1980 e passaram a servir como paradigma da participação e de um novo padrão de política pública, cuja diretriz é a construção de estruturas de bem estar e de proteção social para cidadãos e cidadãs (FALEIROS et al, 2006).

As raízes da problematização da participação em saneamento básico remetem ao movimento da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), iniciado no final dos anos de 1970. Ele contribuiu significativamente para ampliar a valorização da integração setorial entre saneamento e saúde, constituindo-se locus de politização da abordagem do saneamento como serviço essencial de cidadania, até então tratado de forma bastante tecnocrática, limitado à perspectiva da intervenção física. O resultado disso foi a inserção do saneamento, a partir dos anos de 1970, como uma dimensão integrada à Saúde, sob a perspectiva da cidadania, a ser assegurada pelo Estado, dentro da racionalidade da saúde preventiva para proteção social, inscrita na Seguridade Social, junto com a Assistência Social e a Previdência Social (PAIM, Caderno Temático 2009).

Assim, a partir do dinâmico e contraditório processo de articulação de movimentos sociais e sindicalistas com entidades corporativas do setor e organizações não governamentais (ONGs) e acadêmicas, o setor de saneamento básico desenvolveu reflexões e diálogos com o campo político da reforma urbana, assumindo o desafio, a partir dos anos de 1990, de superar os limites da abordagem corporativa do setor. Para isso, estreitaram-se laços e alianças políticas com outros atores historicamente atuantes no setor, tais como movimentos sociais outros, que não sindicatos e corporações.

No início, a mobilização dos movimentos sociais e corporações ligadas ao saneamento centrava-se no combate ao histórico modelo autoritário de gestão do saneamento da esfera federal, impulsionando o debate sobre a relevância da descentralização político-administrativa e da assunção, por parte dos municípios, da titularidade prevista constitucionalmente - por oposição ao modelo centralizador do Planasa (1971-1986). Com o tempo, no entanto, importantes questões, como democratização da gestão e controle social, foram incorporados a esta agenda.

Com o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a crise do Planasa, surgiram desafios de maior complexidade a serem enfrentados nos anos de 1990, uma vez que o sentido da municipalização passou a ser disputado, por um lado, pelo projeto democratizante e universalizador de direitos expresso na Constituição e, por outro, pela racionalidade da privatização de serviços, via concessão dos serviços municipais à iniciativa privada.

Com as medidas de Ajuste Fiscal e os mecanismos de contingenciamento de investimentos dos anos de 1990, que reforçaram a já precária estrutura de gestão local dos serviços, e diante do vencimento dos contratos de delegação com as empresas estaduais, os gestores de municípios mais fragilizados se dividiram entre duas alternativas para a prestação dos serviços: a concessão dos mesmos à iniciativa privada ou a assunção destes pela administração pública municipal. A primeira alternativa gerou uma intensa resistência nos estados e municípios das regiões sudeste, sul e nordeste, o que adensou a agenda política do setor junto aos sindicatos, movimentos e categorias envolvidas com o saneamento, no sentido de colocá-lo como prioridade governamental, em termos de política social.

Sobre esse ponto, é importante lembrar a crônica ausência de prioridade dada ao setor e de integração entre as ações que o compõem que dificultaram a constituição do saneamento como um setor público específico, assim como a sua estruturação política, ao longo da história brasileira (REZENDE; HELLER, 2008, p. 366). Além disso, a fragmentação das intervenções no setor, bastante associadas a obras e a intervenções físicas pulverizadas em vários órgãos e atreladas à política econômica em curso, colocou importantes obstáculos para a participação e democratização das gestões do setor.

Essa ausência de prioridade relacionou-se, como vimos, à opção pela adoção dos paradigmas neoliberais de gestão pública, colocados a partir dos anos de 1990. Desde então, a racionalidade de precarização do setor ensejou investimentos pontuais, caracterizados pela sucessão de programas e projetos orientados pela então opção deliberada de investimentos voltados para reforma do Estado e privatização do saneamento. Contribuíram para esse cenário a existência de fatores como: a ausência de estruturas concretas de proteção social e de bem-estar, o desgaste político dos governos ditatoriais, o esgotamento do padrão de acumulação e o histórico autoritarismo político, agravados pelos ingredientes da crise do Estado, a partir de final dos anos de 1980, que fizeram com que o país vivesse de forma peculiar a “reforma da reforma” (VIANNA, 2000).

A reforma neoliberal proposta para o setor se expressou na constituição do Plano de Modernização dos Serviços de Saneamento (PMSS), que promovia uma mudança qualitativa no caráter dos investimentos públicos para saneamento, baseada na proposição da descentralização política sobre a prestação desses serviços com a desresponsabilização do Estado sobre a provisão dos mesmos. Segundo Britto e Pontes

Elaborada a partir de uma crítica do modelo Planasa, a política de saneamento não proporia modelos de gestão, posto que as diferenças regionais são tantas, que tornam inviável qualquer proposta de modelo nacional. Caberia, portanto, aos estados e municípios, escolher que modelo adotar, dentro do leque de opções proposto pelo PMSS, entre as quais está a opção da privatização, entendida aqui como a concessão de uma parte ou a totalidade das ações de produção e de operação dos serviços à empresas privadas. Com a argumentação de que o setor público não tem capacidade de mobilizar recursos para a superação do déficit de cobertura, o PMSS defende, de forma bastante clara, a participação do setor privado na gestão dos serviços, como forma de estimular a concorrência. Segundo as avaliações do PMSS, a privatização seria, de toda a forma, uma alternativa minoritária, onde nem 10% da população seria servida por sistemas privados (BRITTO; PONTES, 1998, p. 75-76).

Essa proposta orientará um extenso período que analisamos anteriormente no item 2.3, caracterizado pela “gestão por programas”, o que contribuiu para dificultar a leitura global sobre investimentos e prioridades no setor. A complexidade da questão adquiriu ainda maiores contornos com a fragilidade das propostas em torno de um modelo público e democrático de gestão e a competição política entre estados e municípios, que não possuíam um claro projeto institucional de assunção dos serviços.

Portanto, o caminho da construção da política nacional desenvolveu-se de forma bastante diferenciada dos rumos tomados pela política pública de Saúde, apresentando paradoxos quanto às proposições de democratização presentes na Constituição Federal (1988), para a descentralização democrática das políticas públicas. O modelo central de sistema de política pública constitucional tem, por princípio, a definição do sistema Conferência – Plano – Fundo – Conselho. Assistimos, no setor, tensionado pela resistência à privatização e pela necessidade de consolidação da titularidade municipal, a formulação de uma agenda de outra natureza, onde a democratização da política pública, a partir do monitoramento e da participação permanentes, constam como desafios a serem equacionados.

Além disso, se há, para a descentralização, explícita carência de marco regulatório e de aparente indefinição quanto ao papel dos entes federativos envolvidos – dos municípios, dos estados e do novo lugar das empresas estaduais – não é surpresa que a instituição de mecanismos de participação e de controle social sejam frágeis ainda como processo, não devendo apenas se restringir a momentos episódicos, como os de conferências.

O que se constata nos anos de 1980 e 1990, portanto, foi a ausência, na esfera federal, de instâncias institucionais de participação e de controle social sobre investimentos, programas e ações no setor. Na realidade, enquanto o esforço de implementação dos conselhos setoriais de políticas públicas era realizado em setores como Saúde, Educação e Assistência Social – políticas que já

possuíam algum nível de descentralização e com repasses de recursos já minimamente consolidados para os municípios – no saneamento a situação era bastante distinta, marcada pela dificuldade de formação de tais espaços de participação.

Nos municípios, em especial, uma das manifestações locais relacionadas ao saneamento caracterizou-se pela prática do clientelismo, isto é, pela “permissão” e monopolização, por mandatários locais, do acesso à água, especialmente em comunidades pobres nas cidades, em regiões periféricas das metrópoles e na região Nordeste. Tais manifestações clientelistas contaram, em algum nível, com a anuência de outras instâncias, como as estaduais e a federal.

Na esfera estadual, por exemplo, verifica-se a utilização das estruturas das empresas estaduais nas relações com os municípios, permeada pelos interesses dos mandatários locais e regionais. No âmbito federal, por sua vez, as negociações realizadas, através de emendas parlamentares, aprofundam e alimentam a fragilidade do setor pela negociação pontual, e “no varejo” de questões fundamentais para a política local. Para além dos elementos de contexto histórico e das configurações políticas que envolvem o setor, de forma geral, é preciso também compreender as dificuldades colocadas, para ele, pelo contexto de uma ainda incipiente cultura democrática que existe no País há pouco mais de 20 anos.

Outro fator a considerar diz respeito ao fato de que saneamento, como serviço público essencial, apresenta ainda algumas características que dificultaram sobremaneira a implementação de mecanismos de participação e de controle social. Tais características impingiram uma dinâmica bastante particular ao setor e gerou ao menos duas conseqüências de naturezas distintas, mas relevantes, para se compreender os lentos passos de consolidação de esferas públicas e de participação ampliada no setor: a primeira refere-se às conseqüências da histórica hegemonia das corporações nas decisões relacionadas ao saneamento, especialmente no que tange às disputas pelas concessões de serviços nos municípios. A segunda se relaciona à excessiva tecnificação do debate, que o restringiu a um aparente campo de “especialistas”.

Com relação à atuação das corporações, pode-se destacar a prática do lobby como um dos principais instrumentos utilizados na disputa de interesses sobre as decisões governamentais, o que as faz passar ao largo das esferas públicas de discussão e do debate público a respeito do tema. Tal prática está visceralmente ligada aos interesses de forças econômicas historicamente preponderantes no setor, que se habituaram, desde o Planasa, a se relacionar com um Estado centralizador em relação à política de saneamento, tida por este como uma política de infraestrutura, fundamental à promoção do desenvolvimento. Tal perspectiva gerou um estreito atrelamento de investimentos em saneamento à política econômica praticada no País (REZENDE; HELLER, 2008), o que acabou por diluir o seu caráter de política pública de estrutural impacto nos direitos sociais. A isso, somou-se a baixa politização do debate nacional dos anos de 1980, que praticamente ignorou temas como modelos de ordenamento e de gestão, assim como possibilidades de investimentos na lógica da gestão, que permitiriam a construção da alternativa do saneamento como direito, incluindo aí, como elemento central, a participação democrática na gestão.

No que concerne à abordagem tecnicista predominante no setor, a freqüente associação dos serviços de saneamento com a perspectiva da intervenção física e o predomínio do saber técnico acentuou uma dicotomia, que se consolidou nas instituições do setor: a dimensão de intervenção estrutural, que traduz investimentos concretos nas redes e equipamentos que viabilizam os serviços e a estruturante, relacionada à dimensão articulada entre gestão e investimentos. A ampliação dessa dicotomia produziu uma considerável dificuldade de integração dessas duas dimensões, às quais, embora constituam esferas distintas de intervenção, precisam necessariamente estar articuladas na prestação dos serviços.

A prevalência desta abordagem relacionou-se à opção política pelo fortalecimento de uma lógica respaldada na existência de uma dimensão técnica expressiva e do predomínio e hegemonia das corporações no setor, tanto de caráter nacional, quanto transnacional. Tal abordagem contribuiu, por um bom tempo, para criar obstáculos a processos de participação democrática da população, de

uma forma geral, mesmo quando entraram em cena os gestores municipais, tidos por aqueles como incapazes no sentido técnico-administrativo, em relação a um serviço historicamente centralizado, por meio de planos nacionais nas mãos de empresas estaduais.

Sobre o processo de descentralização, Abrucio e Couto (1996) ressaltam a relevância de sua análise, a partir dos dilemas relacionados com os níveis de desigualdade entre os municípios. Consideram, principalmente, a proliferação dos mesmos sem necessárias condições de repactuação sobre seus papéis na relação com estados e União, nem, tampouco, a criação e/ou experimento de efetivos mecanismos institucionais de colaboração entre os entes federados.

Nessa linha, sua concepção defende que a esfera local não pode prescindir da institucionalização de formas de negociação, que incorporem diretamente, à discussão, os setores a serem atingidos pelas políticas municipais, não apenas para que não ocorra o seu veto às políticas de incremento tributário, mas também para incorporar sua contribuição à designação e à formulação das políticas públicas que serão encampadas pelo município (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 45).

E mencionam formas concretas de disposição dessas esferas formais e informais para participação social, instituintes, tanto de dinâmicas diretas, quanto indiretas, de participação. Para eles a experiência do orçamento participativo mostra-se bastante positiva, assim como o são os conselhos municipais e outros eventuais fóruns de consulta direta, seja à população de um modo geral, seja a setores específicos – em particular àqueles dotados de grande poder de pressão. Note-se que se trata de implementar, no município, não apenas formas mais democráticas de gestão, mas também mais eficazes para a tomada e implementação de decisões de governo (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 45).

A afirmação de esferas públicas de participação nas políticas setoriais e, em especial, no caso do saneamento básico, necessita de maior reflexão sobre suas condições e limites, devendo ser considerados os seguintes fatores: o viés institucional e a dimensão do que Putnam et al. (1996) denominam de cultura cívica de cada região, no caso brasileiro, e nas esferas dos entes federativos. Isso antecede a idéia de eficácia das políticas públicas e mesmo de participação voltada ao controle das questões fiscais do município.

Nos anos de 1990, diferentes iniciativas da sociedade civil foram adotadas no Brasil, com a finalidade de fortalecer a democracia. No caso do saneamento, a articulação de sindicatos com movimentos sociais e partidos políticos conseguiu realizar conferências municipais, com maior ou menor grau de institucionalidade, que inscreveram, de vez, o tema como uma questão importante a ser incluída na agenda política do Estado. Desde o início, tal mobilização envolveu a disputa em torno da concepção sobre o saneamento, tendo por base duas contraposições fundamentais: a dimensão mercadológica dos serviços, e sua conseqüente capacidade de garantir rentabilidade, versus a afirmação do saneamento básico como direito de cidadania, cuja provisão deve ser garantida pelo Estado, com objetivo primeiro de assegurar sua universalização.

As conferências explicitaram a disputa de interesses antagônicos, agregando, de um lado, empresas nacionais e multinacionais do setor, associações de representantes de produtos da área de saneamento, órgãos de categorias de classe do setor, defensores da dimensão econômica e lucrativa dos serviços e, de outro, segmentos vinculados à concepção do saneamento como serviço público e direito de cidadania, representados basicamente por movimentos sociais ligados à moradia, partidos políticos da oposição e sindicatos diversos ligados ao setor, entre outros.

As disputas de interesses, manifestas nas esferas públicas e articulações políticas não ocorreram de forma monolítica nem mesmo no interior de cada bloco. Havia tensões no âmbito dos agrupamentos, que disputavam o sentido e o papel do saneamento básico, assim como as possibilidades de sua organização enquanto setor.

Os processos de consulta pública e de participação emergentes a partir dessa mobilização dos anos de 1990 apresentaram sentidos diferenciados e antagônicos entre si, com expressões na esfera local. Essas disputas centraram foco nos conceitos de cidadania e de participação, ocasionando o que Dagnino (2004) denominou de “confluência perversa”. Para a autora, dois projetos, um de caráter democratizante e outro hegemônico pelas reformas neoliberais, disputaram o significado de conceitos reconhecidamente relevantes à sociabilidade moderna, tais como democracia, participação, sociedade civil e cidadania. Antagônicos e em disputa, ambos projetos, porém, conclamaram, para fins divergentes, uma sociedade civil participativa e propositiva. A autora explica que

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam (DAGNINO, 2004, p. 97).

Portanto, é no bojo dessas contradições que é construída a democracia brasileira. Para além das experiências orientadas pela perspectiva do direito de cidadania, um conjunto de ações, caracterizado pela racionalidade hegemônica da reforma do Estado, fortaleceu a influência das corporações no setor, que visavam à privatização dos serviços nos municípios. Com base em uma perspectiva de cidadania pautada pela abordagem liberal e por relações mercantis (Castro, 2009, p. 9 Vol 7 cadernos temáticos), os processos de consulta, instituídos por tais grupos, referiam-se a políticas focalizadas, financiadas por agências multilaterais, com relevante papel na promoção da lógica de ajuste fiscal (BORJA; FERNANDES, 2005) e com a clara intenção de re-significar o conceito de participação democrática. inscrito na Constituição Federal, com vistas à garantia da participação liberal cooptativa e liberal corporativa.

O contexto dessas disputas desenvolveu-se na descentralização da política de saneamento em que opunham-se grupos que defendiam a estadualização e o fortalecimento das empresas estaduais e grupos que defendiam a titularidade municipal. Soma-se a isso as tensões em torno dos interesses de privatização, claramente em cena no âmbito da ofensiva neoliberal que acometeu o mundo e, em particular a América Latina a partir do final dos anos de 1980.

A complexificação do debate, a partir de final dos anos de 1990 fez com que, para além da bandeira central em torno da titularidade dos serviços e da natureza do seu prestador, outros temas relacionados com a democratização da gestão ingressassem na agenda política do setor. Assim, na perspectiva dos grupos que defendiam o saneamento como serviço estruturante da qualidade de vida e do bem estar, isto é, como serviço público essencial, propuseram-se também princípios relacionados

à participação social no desenho e na definição dos rumos dessa política pública, com a intenção de fortalecer a ruptura com leituras tecnocráticas e mercadológicas em relação ao setor. Isso fez com que a existência de um projeto político institucional, que incluísse tais princípios, se tornasse fundamental e seu processo de construção e de afirmação precisasse ter, na participação, elemento estruturante dos rumos, sentidos e perfis dessa política pública.

No entanto, se a descentralização dos serviços de saneamento básico ainda é marcada por desafios políticos e administrativos, como vimos anteriormente, afirmar o lugar da participação e, mais ainda, assegurar possibilidades de participação democrática radical, ampliada, efetiva e diversificada para desenho e gestão cotidiana dessa política pública ainda nos parece ser uma longa empreitada, pois as dimensões de participação e de controle social, neste setor, nos apresentam desafios vultosos considerando as dificuldades históricas de afirmação de esferas públicas no Brasil.

Ao mesmo tempo, no campo jurídico, os reflexos das disputas políticas sobre a natureza, alcance e características dos serviços de saneamento básico contribuem para a proliferação do debate e de interpretações regulatórias em torno do mesmo. Além disso, é necessário pensar para além da luta pela universalização do acesso aos serviços de saneamento, em construir mecanismos e procedimentos, os quais assegurem a democratização dos serviços de saneamento básico como direito de cidadania.

Sob essa percepção, a mobilização em torno da descentralização, que teve por mote inicial a defesa da titularidade municipal, vem combinando mobilizações de diferentes segmentos sociais em torno de uma agenda que amplia-se ao longo das décadas. Além da titularidade dos serviços, reivindica-se agora a combinação, de um arcabouço regulatório consistente, como vimos, com a constituição e a assunção política das dinâmicas e procedimentos participativos de controle social e de política pública inspirados nas diretrizes que orientam a política nacional de saneamento básico, expressos na Lei nº 11.445/07.

Refletindo sobre os desafios para controle social no setor de saneamento, partimos do desafio de pensar a democratização do setor considerando a necessidade de se revisitar limites e propostas de democracia liberal como relação social (CASTRO, 2011), com vistas a superar a contradição histórica fundamental que caracteriza o desenvolvimento da cidadania, no âmbito do capitalismo: a contraposição da afirmação da igualdade formal à desigualdade real (CASTRO, 2011).

Desde a Constituição Federal de 1988, alguns caminhos vêm sendo trilhados para construir, no setor de saneamento básico, uma compreensão sobre sua importância como política pública de cidadania, superando as históricas intervenções de infraestrutura que obnublaram, com roupagem tecnocrática, a forte influência da dimensão política no setor.

Para além das dimensões tecnológicas, financeiras, e ambientais, a dimensão político-institucional tem sido bastante relevante, relacionando-se ao advento do desenvolvimento da democracia (CASTRO, 2011).

Avança-se significativamente, no Brasil, no campo do debate sobre regulação, em relação a várias políticas setoriais, e o mesmo ocorre com o saneamento. Esses avanços, não lineares e marcados por tensões políticas e jurídicas, as quais personificam interesses econômicos e de projetos de sociedade, no entanto, não se traduzem com tanta intensidade no “campo” do controle social.

A partir de indicadores formais sobre a existência de conselhos, percebemos, inicialmente, que, se há formalmente a presença de esferas públicas dessa natureza, possuímos ainda poucos elementos para uma avaliação mais qualitativa de suas formas de funcionamento e grau de efetividade e de influência na gestão dessa política setorial. Ou seja, carecemos de elementos qualitativos e quantitativos, que nos permitam monitoramento dessas esferas, assim como problematizações e avaliações que possam embasar mudanças de rumos e/ou aprimoramento da democracia.

Somam-se, a isso, conseqüentemente, esparsas e, por que não, escassas referências bibliográficas<sup>86</sup> e sistematizações, quanto a consolidações de experiências ou avaliações mais aprofundadas sobre participação e mecanismos de controle social em saneamento no Brasil.

A construção da desmistificação da supremacia tecnicista do setor ainda é algo em curso, porém já bem mais diluída, a partir das disputas de interesses trazidas, por diferentes sujeitos coletivos, para esferas públicas não institucionalizadas e institucionalizadas, ao longo dos 20 últimos anos.

Quando o saneamento passa a mobilizar segmentos da população, a partir das necessidades sanitárias, coloca-se paulatinamente a questão concreta dos dilemas para o formato da participação, em cuja tensão central da população difusa, relaciona-se ao acesso ao serviço em sua integralidade e de forma universal, tensionando para a ampliação da rede de infraestrutura. Ou seja, a mobilização inicial de moradores/as das áreas urbanas relaciona-se a manifestações para resolução imediata da dimensão estrutural, porém paulatina e contraditoriamente temos avançado na conquista de condições que garantam os elementos da gestão, estruturantes da política.

Parte disso explica – mas não justifica – as claras lacunas e intermitências da participação, em diferentes níveis de institucionalização, em torno da dimensão estruturante, ou seja, sobre as possibilidades de modelo de gestão, do curso cotidiano da gestão e sobre o monitoramento permanente de investimentos.

Os desafios para participação e controle social são bastante significativos de uma forma geral e, em especial, no setor de saneamento básico relacionam-se, necessariamente, tanto aos limites do modelo de democracia construído, quanto à dificuldade de construção e afirmação permanente de agendas e de estratégias para a participação e controle social, dentro de um claro projeto político-institucional no setor.

Com base nessa contradição, estrutura-se a dificuldade de ser afirmar o direito ao saneamento como direito difuso coletivo, situado no rol dos direitos sociais. As disputas em torno da constituição de uma esfera pública de controle social no setor relacionam-se à necessidade de ruptura da percepção do acesso ao saneamento, para além da afirmação dos direitos civis individuais. O eixo que fundamenta a leitura do saneamento como bem econômico, factível de exploração mercantil, ainda consegue prevalecer sobre a perspectiva de defesa desse serviço, como público e de cidadania.

Cordeiro (2011), tendo como referência Rezende e Heller (2008, p. 63), chama a atenção para o fato que há, na história do saneamento no Brasil, poucas situações de participação e de controle social, havendo, nestas, “baixas escalas de participação”.

Além disso, muitos dos avanços e da ampliação dos debates sobre participação e controle social em saneamento básico têm ocorrido com base na construção da democracia representativa, considerando que, mesmo esse formato, ainda encontra-se longe da maturação de suas possibilidades.

Reis e Moraes discutem os limites da mobilização da população, apenas em relação à obtenção imediata ao serviço, problematizando como

A questão da participação e do controle social da gestão dos serviços de saneamento ambiental vai muito além do acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor, voltados, sobretudo, para atender aos interesses de clientes de serviços prestados. Aos usuários/cidadãos, não interessa apenas a existência de canais de reclamação quando os serviços não forem prestados adequadamente. A eles e aos não usuários, interessam participar, discutir, monitorizar, intervir efetivamente na gestão e regulação dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços (REIS; MORAES, 2007).

---

<sup>86</sup> Em breve pesquisa sobre bibliografia em torno do tema, assim como dissertações e teses, encontramos, em maior quantidade, estudos relacionados a experiências locais, à dimensão da cidadania e sua relação com a política setorial e à trajetória de construção da política pública em questão. Ver referências ao final do texto.

Nessa mesma linha, Cordeiro (2011) reforça que a Lei nº 11.445/07 apresenta elementos que podem contribuir para inovação no campo da participação e do controle social. No entanto, como mencionamos, essa inovação aparece de forma bastante tímida, não sendo a dimensão do controle social tratada em toda a sua abrangência e possibilidades (CORDEIRO, 2011). Assim, mesmo reconhecendo os avanços da Lei nº 11.445, consideramos pertinentes para o contexto atual as questões colocadas por CASTRO (2011).

Dentre alguns marcos de construção do saneamento básico como política pública, após o período de prevalência da política por programas dos anos de 1990, um passo relevante que retratou esforços de mais de uma década dos movimentos sociais envolvidos na luta pelo direito à cidade e a Reforma Urbana, foi a consolidação, na esfera federal, do Ministério das Cidades (2003) e de estrutura institucional que articula setores relacionados ao desenvolvimento urbano, na perspectiva do direito à cidade.

Dentre os setores, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) – a despeito dos graves constrangimentos impostos pela política econômica superavitária das últimas duas décadas, que impactam fortemente os investimentos no setor, - tem viabilizado possibilidades de construção do saneamento básico como uma política pública setorial.

Desde a criação do Ministério das Cidades, foram instituídos formalmente os ciclos de Conferências das Cidades. Na primeira, pactuou-se entre os diferentes setores governamentais e não governamentais a formação de Conselhos das Cidades em todas as esferas, como forma de enfrentar a fragmentação de investimentos e de articulação das políticas públicas no setor.

A despeito desses esforços, sabemos que o saneamento não é uma política pública relevante, apenas para as áreas urbanas. Mesmo com o alto grau de urbanização dos territórios brasileiros, se o setor de saneamento ainda vivencia desafios para universalizar o acesso a esse serviço em sua integralidade, essa situação agrava-se, ainda mais, quando nos referimos ao saneamento em áreas rurais, como visto no volume 2 desse Estudo do Panorama.

Soma-se a isso a difícil problemática da fragmentação de investimentos em diferentes órgãos e ministérios que, de alguma forma, lidam com o tema, conforme analisado no volume III desse estudo. Essa fragmentação também reproduz-se na existência de diferenciadas esferas de participação institucional, relacionadas ao saneamento, com pouca ou nenhuma articulação programática entre si.

Isso contribui para dificultar a construção de estratégias contínuas e claras de participação, por parte dos diferentes segmentos da sociedade civil. Por parte do Estado, a fragmentação impacta negativamente possibilidades de integração setorial, otimização de investimentos, continuidade, efetividade, menor burocratização e maior fluência das decisões e deliberações nessas esferas. Além disso, promove paralelismo entre políticas públicas em curso, inviabilizando possibilidades de mapeamento e análise do impacto sócio-econômico de investimentos realizados.

Tais elementos expressam a magnitude do desafio de conhecer, mapear e refletir sobre mecanismos de qualificação e aprimoramento sobre os investimentos em saneamento, a partir das esferas públicas existentes. O montante de recursos investidos e as lógicas que orientam o destino dos mesmos passam, em geral, ao largo de estruturas, como a do Conselho das Cidades, em suas diferentes instâncias, como esfera pública de controle social.

No contexto de estímulo à criação de estruturas estaduais e municipais de participação e controle social, inspirado no paradigma de articulação entre entes federativos e intersetorial, processa-se, desde 2004, a criação de conselhos estaduais e municipais das Cidades, nas diferentes regiões brasileiras, cuja composição inspira-se no modelo federal.

No entanto, já existiam conselhos municipais de desenvolvimento urbano ou de política urbana e, esse novo formato institucional, foi assumido por vários, já a partir da existência de alguma estrutura institucional que, em alguns casos, foi reformulada, em outros, não.

Além disso, na qualificação da participação, há de se considerar a relevância do diálogo intersetorial e as estratégias de segmentos da sociedade civil e de gestores, em integrar orientações, planos e investimentos em áreas como a de meio ambiente, recursos hídricos e saúde com o setor de saneamento, considerando o necessário entrelaçamento dos conteúdos. Porém, no processo de descentralização para municípios, algumas políticas, de fato, não possuíam cultura de gestão local. Outras, de gestão de recursos regionais, como é o caso de bacias hidrográficas, dependem de modelos pactuados entre diferentes municípios. A dimensão da escala do impacto de uma política pública se coloca também como desafio para a construção de estratégias de monitoramento e de controle social nas esferas públicas existentes ou a serem criadas.

No plano federal é importante considerar a existência das seguintes esferas institucionais de participação e de controle social apresentadas no Quadro 5.1.

**QUADRO 5.1** Esferas institucionais de participação e controle social em âmbito federal.

Conselho	Caráter / Interface com saneamento	Natureza decisória composição
Conselho das Cidades <sup>(1)</sup> (ConCidades)	<p>Anunciado como instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução. Composto por representantes das quatro secretarias nacionais que formam o Ministério das Cidades (Habitação, Transporte e Mobilidade Urbana, Saneamento e Programas Urbanos)</p> <p>O Decreto (5.790/2006) que dispõe sobre as competências do Conselho das Cidades estabelece que este será assessorado por quatro Comitês Técnicos, relacionados às políticas setoriais de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e Gestão do Solo Urbano.</p> <p>O Regimento Interno do ConCidades também fixa atribuições para os comitês. Eles possuem a finalidade de subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do ConCidades, propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, entre outras. São compostos por, no máximo, 50 representantes, respeitada a proporcionalidade dos diferentes segmentos integrantes do ConCidades.</p>	<p><b>Consultivo e deliberativo.</b></p> <p>Constituído por 86 titulares - 49 representantes de segmentos da sociedade civil (Movimentos populares, representantes de trabalhadores, entidades acadêmicas, de pesquisa e profissionais, empresários), e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal - além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação.</p>

<sup>(1)</sup> Fonte de informação <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>.

Conselho	Caráter / Interface com saneamento	Natureza decisória composição
Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) <sup>(2)</sup> Integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA. Instituído pela Lei 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo decreto 99.247/90.	O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo Executivo do MMA. As Câmaras Técnicas são instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário as matérias de sua competência. O regimento interno prevê a existência de 11 câmaras técnicas, compostas por 10 Conselheiros, que elegem um Presidente, um Vice-presidente e um Relator. Os grupos de trabalho são criados por tempo determinado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência.	<b>Consultivo e deliberativo.</b> É um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. É composto por plenário <sup>(3)</sup> , Clpam, Grupos assessores, câmaras técnicas e grupos de trabalho. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-
Conselho Nacional de Recursos Hídricos <sup>(4)</sup> Portaria no 377 de 19 de setembro de 2003	Lotado no Ministério do Meio Ambiente, tem o controle e monitoramento da Política Nacional de Recursos Hídricos Integrado por 10 câmaras técnicas: de Assuntos Legais e Institucionais, de Águas Subterrâneas, de Ciência e Tecnologia, de Plano Nacional de Recursos Hídricos, de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos, de Projeto, de Integração de Bacias Hidrográficas e dos sistemas estuarinos e zona costeira, de Educação, capacitação, mobilização social e informação em recursos hídricos, de integração de procedimentos, de gestão de outorga e ações reguladoras e de gestão de recursos hídricos transfronteiriços.	<b>Consultivo e deliberativo.</b> Composto por representantes de Ministérios e Secretarias Especiais da Presidência da República, Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, usuários de recursos hídricos (irrigantes; indústrias; concessionárias e autorizadas de geração de energia hidrelétrica; pescadores e usuários da água para lazer e turismo; prestadoras de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e hidroviários), e por representantes de organizações civis de recursos hídricos (consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; organizações técnicas e de ensino e pesquisa, com interesse na área de recursos hídricos; e organizações não-governamentais). Mandato de três anos para conselheiros (as). O número de representantes do Poder Executivo Federal não pode exceder à metade mais um do total de membros

<sup>(2)</sup> Fonte de informação: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>.

<sup>(3)</sup> Integram o plenário o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; um representante do IBAMA; um representante da Agência Nacional de Águas-ANA; um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo: um representante de cada região geográfica do País; um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA; dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; (uma vaga não possui indicação) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES; um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG; um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA; um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB; um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC; um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG; um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN; oito representantes de entidades empresariais; e um membro honorário indicado pelo Plenário; integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto: um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

<sup>(4)</sup> Fonte de informações <http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php>.

Conselho	Caráter / Interface com saneamento	Natureza decisória composição
<p>Conselho Nacional de Saúde<sup>(5)</sup></p> <p>Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990 e pela Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Já a lei Lei 8.142</p>	<p>O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é um órgão de caráter permanente integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde e composto por representantes do governo, dos prestadores de serviços, dos profissionais de saúde e dos usuários. Sua atuação está pautada na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado.</p> <p>O CNS é um exemplo dos novos rumos da saúde esboçados na Constituição Federal e garantiu a participação da sociedade na definição, acompanhamento da execução e fiscalização das políticas de saúde.</p> <p>As 25 comissões do Conselho Nacional de Saúde – CNS – estão constituídas pela Lei n.º 8.080/90, com a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde. Com o objetivo de assessorar o pleno do CNS, fornecem subsídios de discussão para deliberar sobre a formulação da estratégia e controle da execução de políticas públicas de saúde. Há uma comissão relacionada ao saneamento intitulada de Saneamento e Meio Ambiente (CISAMA).</p>	<p><b>Deliberativo.</b></p> <p>A representação de titulares é composta por cinquenta por cento de membros representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS, escolhidos em processo eleitoral direto; e cinquenta por cento de membros representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, entidades de prestadores de serviços de saúde, entidades empresariais com atividade na área de saúde, todas eleitas em processo eleitoral direto, bem como de representantes do governo, Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, todos indicados pelos seus respectivos dirigentes.</p> <p>De acordo com o decreto presidencial 5.839/2006, o CNS é formado por 48 conselheiros titulares e 96 suplentes. Desse total, 24 titulares e 48 suplentes representam entidades e movimentos sociais de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS); 12 titulares e 24 suplentes representam entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica; dois titulares e quatro suplentes representam entidades prestadoras de serviço; e dois titulares e quatro suplentes representam entidades empresariais da área da saúde.</p> <p>No segmento dos gestores, seis conselheiros titulares e 12 suplentes representam o governo federal: um titular e dois suplentes representam o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); e um titular e dois suplentes representam o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).</p>

<sup>(5)</sup>Fonte: <http://conselho.saude.gov.br/>

Conselho	Caráter / Interface com saneamento	Natureza decisória composição
Conselho Curador do FGTS <sup>(6)</sup>	<p>O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, vigente a partir de 01 de janeiro de 1967, atualmente regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, é gerido e administrado por um Conselho Curador.</p> <p>O Conselho Curador do FGTS - CCFGTS é presidido pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Ao MTE compete, dentre outras atribuições, a fiscalização do recolhimento das contribuições ao FGTS.</p> <p>O Ministro de Estado das Cidades exerce a vice-presidência do Conselho e é o gestor das aplicações dos recursos do FGTS em habitação popular, saneamento ambiental e infra-estrutura. O Ministério das Cidades elabora os orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos e acompanha as metas físicas propostas.</p> <p>Em seu trabalho, o Conselho é assessorado pelo Grupo de Apoio Permanente - GAP, formado por consultores técnicos vinculados às 24 entidades que têm assento no Conselho.</p> <p>Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança.</p> <p>O Agente Operador dos recursos do Fundo é a Caixa Econômica Federal.</p>	<p>O Conselho é um colegiado tripartite composto por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do Governo Federal. O Decreto 6.827/09 aumentou o número de Conselheiros do FGTS de 16 para 24. A nova composição ampliou a participação dos representantes da Sociedade Civil e do Governo.</p>

<sup>(6)</sup>Fonte: [http://www.fgts.gov.br/quem\\_administra.asp](http://www.fgts.gov.br/quem_administra.asp)

Mapeamos as esferas federais de participação e controle social, que possuem relação direta com a temática de saneamento. Optamos por demonstrar que, para além de esferas de participação no campo das políticas setoriais, é importante ressaltar a esfera do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, alocada no Ministério do Trabalho (MTE) e que possui papel estratégico na destinação de recursos oriundos de um dos maiores fundos públicos<sup>87</sup> do Estado brasileiro. Apesar de sua magnitude e função nos investimentos de reprodução do capital o controle sobre o mesmo ainda é pouco divulgado, assim como são pequenas ou inexistentes as articulações permanentes com outras esferas de gestão democrática da política pública. Ou seja, um mote importante a se refletir sobre a dificuldade de efetividade do controle social relaciona-se ao real poder de influência sobre a destinação de recursos, uma vez que a ascendência da participação plural e ativa em órgãos econômicos, de decisão fundamental nos rumos do desenvolvimento do País, não disponibilizam esferas de democratização das decisões sobre destinação de recursos públicos<sup>88</sup>.

Cada esfera pública institucional, relacionada às políticas setoriais mencionadas, desdobra-se nas instâncias federativas de forma diferenciada. Porém, possuem pouca ou nenhuma articulação entre si. Assim, o quadro institucional de existência dessas esferas públicas nos permite uma leitura parcial e limitada sobre a efetividade das mesmas, uma vez que é de extrema relevância um olhar mais acurado sobre suas dinâmicas de funcionamento, a correlação de forças e seus processos decisórios, incidindo sobre a capacidade de intervenção nos rumos das políticas públicas em cada cidade.

De toda forma, o cenário atual de existência de esferas públicas institucionais, estritamente relacionadas aos serviços de saneamento, em particular, os implementados em perímetros urbanos (e não necessariamente à gestão das águas ou ao meio ambiente) no Brasil, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística (IBGE, 2008), é o que se segue na Tabela 5.1.

As informações sistematizadas permitem uma leitura inicial sobre como ainda é bastante tímida a existência das esferas públicas institucionalizadas, capazes de abrigar reflexões, proposições e ações de participação e de controle social, sobre o conjunto das políticas urbanas e, em especial, sobre o saneamento básico, considerando as dificuldades históricas para construção de intersectorialidade, na elaboração, monitoramento e gestão das políticas públicas.

Os dados quantitativos aos quais temos acesso não nos permitem a análise específica sobre a tematização da política de saneamento básico nessas esferas, nem tampouco a natureza e qualidade da participação em cada esfera. Porém, de toda forma, sua existência já é um pressuposto para a proposição de descentralização do sistema nacional das cidades (Tabela 5.1).

---

<sup>87</sup> Para fundamental aprofundamento sobre o papel do fundo público, na lógica de reprodução das relações capitalistas, a partir do Estado, ver Behring (2008).

<sup>88</sup> Fundamentos para esse debate podem ser encontrados junto a mobilizações societárias como a Rede Brasil sobre instituições financeiras multilaterais <http://www.rbrasil.org.br/> Uma das estratégias de ação foca-se na democratização das decisões de investimentos do BNDES e CEF, questionando o modelo de desenvolvimento financiado pelos fundos públicos nacionais.

**TABELA 5.1** Distribuição de Conselhos de Política Urbana, das Cidades e similares por grandes regiões e estados brasileiros, 2008W

Região	Conselho municipal de política urbana, desenvolvimento urbano, da cidade ou similar					
	Total de municípios	Total de Conselhos	Percentual de Municípios com Conselhos, em relação ao total de Municípios do Brasil	Percentual de Municípios com Conselhos, em relação ao Total de Municípios da Macrorregião	Percentual de Municípios com Conselhos, em relação ao Total de Conselhos	Paritário
Brasil	5564	1066	19,16%	-	-	862
Norte	449	97	1,74%	21,60%	9,10%	82
Rondônia	52	11	0,20%	2,45%	1,03%	9
Acre	22	5	0,09%	1,11%	0,47%	4
Amazonas	62	9	0,16%	2,00%	0,84%	7
Roraima	15	5	0,09%	1,11%	0,47%	5
Pará	143	49	0,88%	10,91%	4,60%	40
Amapá	16	2	0,04%	0,45%	0,19%	2
Tocantins	139	16	0,29%	3,56%	1,50%	15
Nordeste	1793	256	4,60%	14,28%	24,02%	224
Maranhão	217	26	0,47%	1,45%	2,44%	24
Piauí	223	23	0,41%	1,28%	2,16%	20
Ceará	184	46	0,83%	2,57%	4,32%	40
Rio Grande do Norte	167	20	0,36%	1,12%	1,88%	20
Paraíba	223	23	0,41%	1,28%	2,16%	21
Pernambuco	185	34	0,61%	1,90%	3,19%	29
Alagoas	102	16	0,29%	0,89%	1,50%	11
Sergipe	75	11	0,20%	0,61%	1,03%	7
Bahia	417	57	1,02%	3,18%	5,35%	52
Sudeste	1668	291	5,23%	17,45%	27,30%	228
Minas Gerais	853	107	1,92%	6,41%	10,04%	95
Espirito Santo	78	23	0,41%	1,38%	2,16%	19
Rio de Janeiro	92	38	0,68%	2,28%	3,56%	29
São Paulo	645	123	2,21%	7,37%	11,54%	85
Sul	1188	345	6,20%	29,04%	32,36%	267
Paraná	399	94	1,69%	7,91%	8,82%	73
Santa Catarina	293	92	1,65%	7,74%	8,63%	65
Rio Grande do Sul	496	159	2,86%	13,38%	14,92%	129
Centro-Oeste	466	77	1,38%	16,52%	7,22%	61
Mato Grosso do Sul	78	22	0,40%	4,72%	2,06%	18
Mato Grosso	141	28	0,50%	6,01%	2,63%	20
Goiás	246	26	0,47%	5,58%	2,44%	22
Distrito Federal	1	1	0,02%	0,21%	0,09%	1

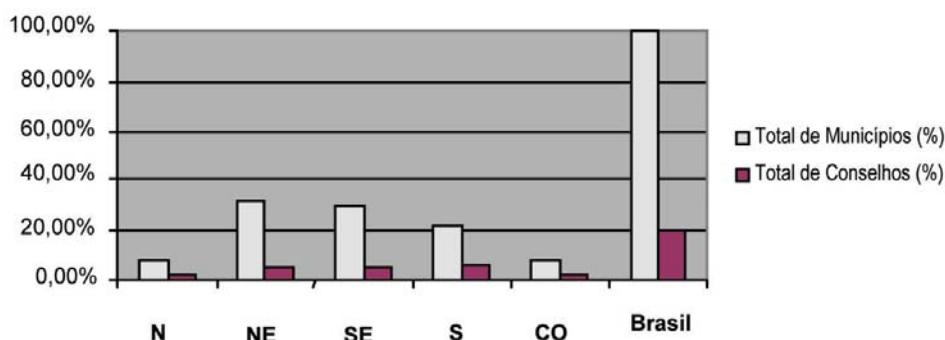
Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2008.

Os dados acima permitem indicar algumas aproximações entre as regiões, demonstrando a existência de esferas públicas possíveis de abrigar a temática do saneamento básico. Em média, não chega a 1/5 dos municípios brasileiros a possibilidade de debate em esferas públicas institucionais, relacionadas à gestão das políticas estruturadoras das cidades (Figura 5.1).

O Sul apresenta maior percentual de municípios (29%), em relação ao total da região, apesar de, comparativamente às demais, possuir menor percentual de instâncias com composição paritária.

Em seguida, a região Nordeste consegue apresentar um percentual de quase ¼ de seus municípios adotando essa temática, como parte da construção participativa de sua gestão, com significativo percentual de instâncias paritárias na composição.

Os piores dados quantitativos referem-se às regiões Centro-Oeste e Norte, nas quais, por sua vez, a análise de desenvolvimento institucional do setor expõe, em momentos anteriores desse módulo, leitura bastante crítica.



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2008.

**FIGURA 5.1** Total de Conselhos Municipais de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar em relação ao total de municípios brasileiros (em %).

Os dados da figura anterior demonstram uma distribuição sem grandes desequilíbrios regionais quanto à existência formal de conselhos municipais das Cidades. É preciso contextualizar essa informação, dentro do processo de descentralização promovido com a criação do Ministério das Cidades e a conseqüente instalação de conselhos municipais.

Porém, nas esferas estaduais, esse processo tem sido mais lento, talvez atrelado à dificuldade de definição do lugar dos estados nas complexas implicações de pactuação federativa para descentralização, talvez pela resistência desse tipo de institucionalidade, por motivos políticos outros.

A proposta de estrutura institucional do Ministério das Cidades, em 2003, advém de mobilizações e iniciativas da sociedade, que têm início antes mesmo da consagração da Constituição Federal de 1988, como vimos anteriormente.

Na perspectiva de trilhar o caminho da democratização, em relação à centralização autoritária do modelo Planasa, entidades, como a Associação Nacional de Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemae), passam a congregiar municípios que não aderem ao Plano de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Possuindo papel estratégico na politização do debate em torno do saneamento, fomenta, desde sua criação, em 1984, junto a esses municípios, experimentos sobre modelos de gestão municipal, com experimentos de participação e de consulta pública sobre os rumos da política local.

A concepção debatida no seio dos movimentos sociais do campo da reforma urbana também advinha de processo anterior, de resistência à ditadura militar. No processo da Constituinte e, posteriormente, na formulação e luta pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), passa a visar a criação de espaços de participação e de controle social, capazes de promover a integração setorial entre políticas públicas.

No entanto, é no acirramento do embate entre movimentos sociais e entidades da sociedade civil, no final dos anos de 1990, da ofensiva neoliberal e do Plano Diretor de Reforma do Estado, que movimentos sociais, sindicatos, ONGs e entidades da sociedade civil fortalecem suas articulações e investem na afirmação do saneamento como política setorial, de caráter democrático, público e capaz de contribuir para o fortalecimento da cidadania.

A concepção de cidadania e de direitos na sua integralidade, orientada pelos princípios constitucionais de estruturação de esferas públicas, capazes de contribuir para elaboração da gestão na formulação de planos municipais, impulsiona a realização de conferências municipais de saneamento básico, ainda com frágil institucionalidade<sup>89</sup>, em algumas cidades.

As conferências estavam na pauta de propostas pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA)<sup>90</sup>, articulação de militantes do setor pró-universalização do direito, analisada na seção 2.4 desse volume. Os processos de conferências de saneamento traduzem-se em processos não formalizados de consulta pública e de participação social, tendo dois eixos por mote: a disputa em torno da titularidade dos serviços e, em tempos de radical desmonte do Estado brasileiro, a resistência contra a privatização do setor – manifesta a partir das concessões privadas de serviços municipais. Porém, se essa articulação expressava um grau de politização na esfera nacional, suas manifestações, em âmbito municipal, assumiam as mais diferenciadas características, em geral, bastante tensionadas pelas demandas concretas, de moradores dos municípios, por acesso aos serviços.

Nos anos de 1990 as estratégias desses movimentos sociais giravam em torno da realização de processos públicos, os quais aconteciam com precária institucionalidade - uma vez que muitas prefeituras não reconheciam, como oficiais, as Conferências então realizadas. Pautavam-se na construção de diagnósticos sobre serviços locais e de debate público sobre demandas e necessidades de investimentos no setor.

Integrava estrategicamente esse debate o tema da titularidade, explicitando oposições em torno da natureza de descentralização político-administrativa dos serviços. Tais processos contribuíram enormemente para o avanço da politização do setor, com o fortalecimento de setores voltados à universalização dos serviços e à proposição, do saneamento, como um setor a ser estruturado com participação e controle social. O processo ainda encontra-se largamente em construção, considerando que o mesmo sempre foi marcado por adversidades externas, relacionadas à reforma neoliberal do Estado brasileiro e pelas tensões internas do setor, a partir da diversidade de interesses em jogo.

---

<sup>89</sup> Em alguns poucos municípios, as prefeituras sensibilizavam-se com a disputa em torno da titularidade dos serviços, assumindo a realização dos eventos, que possuem mais caráter mobilizador da sociedade, sobre a relevância do saneamento básico como política social, de direito de cidadania. Mesmo nessas, como as conferências não encontravam-se então integradas a um processo nacional, que desembocasse em conferência nacional institucionalizada, o processo ocorreu com forte caráter de construir, junto à sociedade, de forma geral, a percepção do saneamento como direito e a possibilidade concreta da participação. No geral, muitas prefeituras não possuíam, por diferentes motivos, interesse em assumir os serviços, não participando e nem reconhecendo as conferências realizadas em seu território.

<sup>90</sup> A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é uma articulação de entidades de movimentos sociais, ONGs, entidades de classe e acadêmicas e de federações sindicais formada em 1997, com vistas à resistência de ameaças à privatização do setor. Com o tempo, estruturam-se, no âmbito da organização, proposições e diálogos em torno da constituição de uma política pública universalista e democrática de saneamento, fortalecendo a afirmação do setor. Integram, sua fundação, entidades como a Associação de Serviços Municipais de Água e de Esgoto (ASSEMAE), a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), a Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE), Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), a FASE, entre outras.

No entanto, como parte final desse item, propomos alguma aproximação em relação às experiências de participação e de controle social em municípios que assumiram, de forma pública, serviços de saneamento. Como relatamos anteriormente, dados e informações existentes sobre esferas públicas pouco contribuem para uma análise mais qualitativa da natureza da participação e de sua relação com o padrão (ou padrões) de investimentos e de políticas públicas existentes atualmente. Recorremos portanto a reflexão existente com base nos experiências realizadas, compreendendo as particularidades regionais e locais, assim como as dimensões dos municípios e histórico de processos cívicos em que esses processos ocorrem.

Com base no relato de algumas experiências de êxito de gestões municipais, em municípios de diferentes portes das regiões Sudeste (em sua absoluta maioria), Sul e Nordeste, a Assemae elenca soluções de autonomia municipal (COSTA et al, 2006). Nesses municípios que assumiram os serviços, apenas alguns adotaram mecanismos de participação e de controle social, como exposto a seguir. São experiências em municípios de pequeno e médio porte, concentrados no Sudeste, Nordeste e Norte, porém, que ilustram qualitativamente alguns esforços de enfrentamento das questões expostas anteriormente.

Ressaltamos que nas 20 experiências de êxito de gestões municipais apresentadas pela Assemae, as experiências de participação e os mecanismos de controle social adotados são bastante diferenciados entre si, refletindo particularidades dos processos históricos de cada município. Alguns não mencionam a incorporação de mecanismos permanentes de controle social, mas não há como aferir se, de fato, não ocorreram ou ocorrem processos permanentes de participação, considerando não ser este o foco prioritário da publicação. De toda forma, esse quadro é emblemático das dificuldades da democratização do setor. Retrata a ainda dificuldade do saneamento em superar as barreiras de um campo corporativo, mesmo quando há intenção e vontade política de construção de modelos públicos e universalistas de gestões municipais.

É preciso considerar a presença constante, nas experiências, de iniciativas de saneamento nas áreas rurais, arrolando produtores/as para a construção de soluções. As experiências trazem elementos importantes de integração setorial com a questão ambiental, principalmente a partir de soluções tecnológicas. Porém, algumas investem na articulação, a partir de uma perspectiva regionalizada, a exemplo da integração de Comitês de Bacias Hidrográficas.

Outro aspecto relevante que refere-se à sustentabilidade dos serviços, articulado à participação, é a criação de fundos públicos, capazes de contribuir para a sustentação de investimentos locais. Porém, nem toda gestão de fundos criados são participativas.

Os processos relatados desenvolvem-se na década dos anos 2000 e o Quadro 5.2, a seguir, demonstra quais gestões<sup>91</sup> dão ênfase à participação e ao controle social, como elementos estratégicos. Mapeamos, assim, alguns instrumentos e mecanismos possíveis para o fortalecimento do controle social e a qualificação da participação, na perspectiva da democratização.

---

<sup>91</sup> Ressaltamos que o relato de experiências exitosas parece priorizar condições político-administrativas e soluções técnicas de assunção de serviços de saneamento, pelos municípios. Assim, a despeito da ausência de relato de mecanismos de controle e de participação social, há municípios que realizam conferências de forma regular. Assim, a sistematização no quadro, com base em informações fornecidas, pode não representar o quadro real de iniciativas de democratização do município.

**QUADRO 5.2** Mapeamento de mecanismos e esferas públicas de participação em saneamento ambiental, de experiências municipais exitosas

Município (Características gerais)	Instrumentos (Cronologia e natureza)	Esfera pública institucional (cronologia e natureza)
<p><b>1)</b> Alagoinhas (BA) Autarquia SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas – SAAE. Cidade com 138.366 habitantes (SNIS/IBGE, 2003). 95,5% de atendimento de água na área urbana e 45% na zona rural. Estrutura de esgoto condominial em alguns bairros.</p>	<p>1) 1990: Lei Orgânica (1990) anunciando controle social. 2) 2000: Construção de diagnóstico participativo para I Conferência Municipal de Saneamento. 3) 2001: Política Municipal de Saneamento Ambiental (Lei nº 1460/01). 4) Proposta de Sistema Municipal de Saneamento engendrando Conselhos. 5) Elaboração coletiva, com convênio com UFBA, de Plano Municipal de Saneamento. 6) Desde 2001: demonstrativos de receitas e despesas nas contas dos/as usuários.</p>	<p>7) Conferência Municipal de Saneamento Ambiental (2001) – realizada a partir de Comissão, com realização de 17 pré-conferências regionais (visando intersectorialidade) e 4 regionais. 8) Instituição de Conselho Municipal de Saneamento (75% de sociedade civil – 15 representantes sociedade civil e 5 do poder público). 9) Implementação de Conselho Consultivo (até 200 pessoas) para Subsídio da ação do Conselho de Saneamento. 10) 2003: Conferência Intersetorial de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente.</p>
<p><b>2)</b> Araraquara (SP) Departamento de Água e Esgoto de Araraquara (DAAE). 100% da água distribuída e 100% do esgoto coletado tratado. Existência de uma das maiores reservas de águas subterrâneas do mundo – utilização residencial e industrial. Estação de Tratamento de Esgoto em funcionamento desde 1999. Central de tratamento de resíduos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008: Seminários para debater cobrança de fontes alternativas de água que poluem, com esgoto, a rede pública. Tema debatido coletivamente: gestão pública e integrada de águas urbanas</li> <li>• Política de hidrometração, para garantia de sustentabilidade do serviço, porém sem explicitar se há participação da população, nessa política, para definição de tarifas.</li> <li>• Formulação de Plano Diretor de Águas (até 2015).</li> <li>• Exposição de parâmetros de qualidade da água nas contas de consumo.</li> <li>• Constituição de Fundo Social, com destinação de 1% das contas, para quitar débitos de consumidores sem capacidade de pagamento (renda mensal de até 3 s/m) como estratégia de combate ao clientelismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de Conselho Consultivo do DAAE, porém integrado por membros do Poder Executivo Municipal, Câmara de Vereadores e órgãos estaduais de meio ambiente e de saúde.</li> <li>• Existência de processo de Orçamento Participativo.</li> </ul>
<p><b>3)</b> Campinas (SP) Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento SA (Sanasa). 1.045.706 habitantes (2005). 98% de atendimento urbano de água, 88% de esgoto, 37% do esgoto é tratado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001: Mobilização social contra a privatização.</li> <li>• Instituição de Banco de Preços Públicos (BPS), para orientação de funcionários das SANASA.</li> <li>• Conselho de administração da SANASA, para definição de tarifas, mas sem participação de usuários/as.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de 3 conferências municipais de saneamento, com instituição de controle social de saneamento (1999, 2001 e 2003).</li> <li>• Transmutação deste, na III Conferência de Saneamento (2003), em Conselho de Controle Social da SANASA.</li> </ul>
<p><b>4)</b> Caxias do Sul (RS) SAMAÉ</p>		<p>Não há narrativa de esferas públicas de participação e de controle social. Elaboração de Plano Diretor de Esgotamento Sanitário, sem participação de usuários/as. Não há menção sobre conferências, como aspecto estruturante da gestão.</p>
<p><b>5)</b> Guairá (SP) 36.827 habitantes (população estimada em 2005, IBGE, 2000).</p>		<p>Não há relato de mecanismos de controle social e de participação.</p>
<p><b>6)</b> Guarulhos (SP) SAAE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001: Realização da Conferência Municipal de Saneamento Ambiental e instituição de Conselho Municipal de Saneamento.</li> </ul>	<p>Conselho Municipal de Saneamento Ambiental.</p>

Município (Características gerais)	Instrumentos (Cronologia e natureza)	Esfera pública institucional (cronologia e natureza)
7) Ibioporã (PR) Serviço Municipal de Água e Esgotos de Ibioporã (SAMAEE)		Não há narrativa de experiências de controle e de participação social. Apenas breve menção à parceria entre populações rurais, via associações de moradores, e a autarquia no gerenciamento do sistema de saneamento rural.
8) Ituiutaba (MG) Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba	Relata experiências no campo da educação, em parceria com escolas rurais (Escolas do Serrado). Trabalha com avaliação da gestão, a partir da criação de indicadores e visitas à comunidade, porém não há relato de mecanismos de controle e de participação social.	
9) Jaboticabal (SP) Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Jaboticabal (SAAE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de parceria com a universidade pública estadual, com a perspectiva de formulação do diagnóstico de bacia e foco na população rural.</li> <li>• Existência de projeto de recuperação das nascentes, constituindo parceria com entidades populares e populações locais, para seleção das áreas a serem reflorestadas.</li> <li>• Criação de Fundo Especial para investimentos em saneamento.</li> </ul>	Não há enunciado de experiências participativas no rumo da política, apenas de parcerias na execução de projetos e na auditoria de fundo, criado pela prefeitura ,para investimentos.
10) Passos (MG) Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Passos (SAAE). 105.098 habitantes (estimada para 2005, IBGE).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação, em abril de 2002, de fundo especial de investimentos em saneamento (FISAN). Instituído por Lei nº 2.286/2002.</li> <li>• Fiscalizado, por um Conselho Fiscal, com composição paritária entre poder público e sociedade civil.</li> <li>• Investimento em integração setorial, com participação do SAAE nos Conselhos de Saúde e de Defesa do Meio Ambiente.</li> <li>• Revisão / atualização participativa do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (desde 1995), assim como do Plano Diretor de Abastecimento de Água (1980), Plano Diretor do Sistema de Esgotamento Sanitário (desde 1996), em audiências públicas de constituição do FISAN.</li> <li>• Existência de Comitê de Preservação e Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão da Bocaina, com participação da sociedade civil e do poder público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de audiências públicas, que deram legitimidade para constituição do Fundo, com participação da população sobre sua estruturação e projeto.</li> <li>• Saneamento presente nas duas Conferências das Cidades, de caráter regional.</li> </ul>
11) Penápolis (SP) 58.613 habitantes (estimado para 2005, IBGE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Deliberativo da Autarquia (DAEP), de formação mista.</li> <li>• Plano Diretor do Município, trabalhado de forma integrada com Plano Municipal de Saneamento Ambiental.</li> <li>• Existência do Conselho da Cidade</li> <li>• Parcerias com universidade e com a Fundação Nacional de Saúde.</li> <li>• Acionam o Fundo Estadual de Recursos Hídricos.</li> <li>• Priorizam saneamento rural.</li> <li>• Existência do Centro de Educação Ambiental, que converge para formação, em parceria com escolas municipais e regionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de Fórum de Saneamento e Meio Ambiente a cada 2 anos, para eleição do Conselho Deliberativo da Autarquia (DAEP).</li> <li>• Realização de Conferência da Cidade.</li> </ul>
12) Piracicaba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piracicaba (1993).</li> <li>• Mobilização da sociedade, a partir da defesa do Rio Piracicaba, gerou forte articulação pelo saneamento na região.</li> <li>• Elaboração de Plano Diretor de Abastecimento de Água (1991), com revisão em 1998.</li> </ul>	
13) Poços de Caldas (MG)		

Fonte: COSTA, S.S. et al. Experiências de Êxito em serviços públicos municipais de saneamento, Assemae, 2006.

Talvez um dos mais emblemáticos, em termos de processo participativo, seja o caso de Alagoínhas (BA), município de pequeno porte, com cerca de 139 mil habitantes em 2005, o qual instituiu, desde 2000, o debate público sobre investimentos sanitários, como forma de enfrentar problemas estruturais de saúde pública.

Para tanto, a cidade realizou sua primeira Conferência Municipal de Saneamento em 2000. Posteriormente, foi amadurecida a proposta de realização de conferências intersetoriais, integrando saúde, saneamento e Meio Ambiente (2003). A partir da primeira mobilização, foi formulada participativamente sua política municipal instituída na Lei nº 1.460/01, em 2001.

A experiência construiu o ciclo de Conferência, com a realização de pré-conferências regionais e temáticas, a eleição de delegados(as), a formulação participativa de diagnósticos sobre a situação do saneamento e a formulação da Lei, em parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), e instituição de Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, com 75% de representação da sociedade civil.

Porém, além da instituição de mecanismos institucionais e formais de participação, os diferentes segmentos da sociedade adotaram decisões relevantes, no que se refere à construção da agenda pública de ação no conselho: recomendaram que se evitasse a participação de membros do governo na presidência dos conselhos e instalaram conselhos em todos os bairros, como forma de tentar garantir organicidade nos processos de decisão e de defesa do direito ao saneamento.

A participação ampliada se dava a partir de consultas públicas, com exposição técnica de Comitê integrado por representantes da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Prefeitura de Alagoínhas, expondo, de forma acessível à população, temas relevantes para a ação política do conselho.

Na construção do envolvimento da população nos grandes temas da gestão cotidiana de saneamento, o investimento em educação sanitária e, centralmente, a elaboração coletiva de uma agenda pública de controle social, incorporando temas estratégicos, como a formulação de tarifas, de acordo com a capacidade de pagamento dos/as usuários/as, e a orientação de aplicação de recursos, a partir de critérios epidemiológicos, são pontos relevantes para a densidade e a afirmação da política de saneamento, como direito de cidadania (COSTA et al, 2006, p. 11).

Apontando ainda algumas experiências emblemáticas de participação e de controle social, apresentamos, a seguir, três proposições diferentes em cidades de grande porte, as quais mesclam iniciativas de participação e monitoramento com regulação.

Com base em informações oficiais, entretanto, os exemplos a seguir (Quadro 5.3) não se constituem em modelos. A narrativa oficial não permite o mapeamento das dificuldades, lacunas e problemas na construção da participação e da democracia como processo. Porém, conhecer iniciativas diferenciadas de organização nos permite refletir sobre possibilidades e caminhos de construção da participação no árido terreno do setor de saneamento, quando nos referimos à democratização. Distante de se constituírem em paradigmas de democratização, a proposta é que possam contribuir, junto a outras, como referências para reflexão sobre iniciativas diferenciadas, dentre outras, em torno de processos de participação e de controle social.

**QUADRO 5.3** Diferentes exemplos de participação e de controle social <sup>92</sup>

Experiência	Caracterização
<p>Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB – Natal / RN)7</p> <p>ARSBAN Agência reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal/RN</p>	<p>O Conselho Municipal de Saneamento Básico é um órgão consultivo, em matéria de saneamento básico, prestado no âmbito do município de Natal, previsto pela Lei nº 5.250, de 10 de janeiro de 2001, e criado pela Lei nº 5.285, de 25 de julho de 2001. Ao Conselho, na qualidade de órgão colegiado e com poder opinativo. Compete:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Participar ativamente da elaboração e execução da Política Municipal de Saneamento;</li> <li>2) Participar, opinar e deliberar sobre a elaboração e implementação dos Planos Diretores de Abastecimento de Água, Drenagem Pluvial, Esgotamento Sanitário, Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos do Município do Natal (alterado através do Decreto no 7.629, de 10 de junho de 2005, publicado no DOM em 13 de junho de 2005);</li> <li>3) Promover a Conferência Municipal de Saneamento Básico, a cada dois anos, quando não convocada pelo Poder Executivo;</li> <li>4) Acompanhar o cumprimento das metas fixadas em Lei, por parte da(s) empresa(s) Concessionária(s), dos serviços de água e esgoto, em especial o atendimento do esgotamento sanitário no Município, no prazo fixado pelo art. 2º, II, da Lei nº 5.250/2000;</li> <li>5) Promover estudos destinados a adequar os anseios da população à Política Municipal de Saneamento;</li> <li>6) Opinar, promover e deliberar sobre medidas destinadas a impedir a execução de obras e construções, que possam vir a comprometer o solo, os rios, lagoas, aquífero subterrâneo, a qualidade do ar e as reservas ambientais do Município, buscando parecer técnico evidenciador do possível dano;</li> <li>7) Buscar o apoio de órgãos e entidades realizadoras de estudos sobre meio ambiente e saneamento, de modo a dispor de subsídios técnicos e legais na implementação de suas ações;</li> <li>8) Apresentar propostas de Projetos de Lei, ao Executivo ou Legislativo, versantes sobre a matéria que lhe é de interesse, sempre acompanhados de exposição de motivos;</li> <li>9) Apreçar e opinar sobre os casos que lhe forem submetidos pelas partes interessadas;</li> <li>10) Conhecer e decidir sobre recursos de decisões finais de órgão(s) municipal(is)de regulação de serviços de saneamento básico.</li> <li>11) Elaborar, aprovar e reformar seu próprio Regimento Interno, dispondo sobre a ordem dos trabalhos e sobre a constituição, competência e funcionamento das Câmaras Técnicas, em que se desdobrar o Conselho Pleno.</li> </ol> <p>A composição do Conselho Municipal de Saneamento Básico – COMSAB tem representantes de 11 entidades (cada com titular e suplente), além do presidente, que será sempre o titular da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica. Os conselheiros são representantes: da Secretaria Municipal de Saúde; do Poder Legislativo Municipal; da Companhia de Águas e Esgotos do Rio G. do Norte-CAERN; do Sindagua/RN; da Federação dos Conselhos Comunitários; da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; da Universidade Potiguar; do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA; da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES; da Cia de Serviços Urbanos de Natal – URBANA (incluído por meio do Decreto no 7.629, de 10 de junho de 2005, publicado no DOM em 13 de junho de 2005); do Sindicato dos Trabalhadores em Asseio, Conservação e Limpeza Urbana do Rio Grande do Norte – SINDLIMP/RN (incluído por meio do Decreto no 7.629, de 10 de junho de 2005, publicado no DOM, em 13 de junho de 2005).</p> <p>O Vice-Presidente será eleito dentre os membros titulares do Conselho. O mandato dos membros do Conselho Municipal de Saneamento Básico será de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos.</p> <p>O Conselho Municipal de Saneamento Básico possui quatro Câmaras Técnicas Especializadas em Abastecimento de Água e Drenagem Urbana; Esgotamento sanitário; Tarifas; e Resíduos Sólidos. As câmaras servirão de apoio e suporte técnicos, de acordo com as necessidades do conselho.</p> <p>O Conselho Municipal de Saneamento Básico reunir-se-á, ordinariamente, uma vez ao mês ou, extraordinariamente para discussão e avaliação de matéria de caráter relevante e urgente. O quorum mínimo necessário à instalação das sessões é de 06 (seis) membros. As decisões serão tomadas por um mínimo de 06 (seis) membros, salvo aquelas determinadas em lei específica.</p> <p>Atual Composição das Câmaras Técnicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) CT Especializada em Abastecimento de Água e Drenagem Urbana: Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte (CAERN), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), Sindicato dos Trabalhadores de Saneamento (SINDAGUA-RN), Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Beneficentes do RN (FECEB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).</li> <li>2) CT Especializada em Tarifas: SINDÁGUA, CAERN, Câmara Municipal de Natal (CMN) ABES, FECEB.</li> <li>3) CT Especializada em Resíduos Sólidos: ABES, SMS Universidade Potiguar (UNP), Companhia de Serviços Urbanos do Natal (URBANA) Sindicato dos Trabalhadores de Limpeza Urbana (SINDLIMP), FECEB.</li> <li>4) CT Especializada em Esgotamento Sanitário CAERN, UFRN,UNP,SINDÁGUA,ABES/RN, SMS.</li> </ol>

<sup>92</sup> As experiências selecionadas são descritas a partir de informações oficiais oriundas dos sites.

Experiência	Caracterização
<p>Conselho Municipal de Gestão e Saneamento de Santo André (SP)<sup>8</sup></p>	<p>O COMUGESAN é um órgão consultivo e deliberativo, criado em 1998, com a finalidade de estudar, propor diretrizes, deliberar, fiscalizar e acompanhar a implementação da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental em Santo André, Lei municipal no 7733, de 14 de outubro de 1998. A criação do COMUGESAN está diretamente vinculada à criação do Departamento de Gestão Ambiental, que assumiu, desde o início de 1998, as funções da extinta Coordenadoria de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Santo André e passou a ser o órgão gestor da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, Lei nº 7733 de outubro de 1998. O COMUGESAN, órgão deliberativo e consultivo, parte integrante do SIMGESA – Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, tem como competências principais estudar, propor, deliberar e fiscalizar a implementação de diretrizes das políticas de saneamento ambiental, e também de licenciar a instalação de atividades potencialmente poluidoras.</p> <p>O Serviço Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA) fomentou a criação do COMUGESAN e conduziu a sua implantação, em 1998. A Superintendência do SEMASA assumiu, desde então, o papel de Presidência do Conselho e o Departamento de Gestão Ambiental tornou-se sua Secretaria Executiva, ficando responsável pela coordenação, condução e execução das atividades do Conselho.</p> <p>Com mandatos bienais, o Conselho caracteriza-se como paritário, tendo formação de 30 membros, desde 2003.</p> <p>Conforme estabelecido em lei, a metade do grupo passa por um processo eleitoral divulgado, principalmente, em Publicidade Legal do Jornal Diário do Grande ABC, sendo eleita como representante da Sociedade Civil, já a outra parte é indicada pelo prefeito. A documentação entregue pelas entidades inscritas é analisada por uma comissão de quatro membros (dois do poder público e dois da sociedade civil), que avalia quais entidades estão habilitadas a concorrer nas eleições para o mandato seguinte.</p> <p>No primeiro mandato, houve a inscrição de 23 entidades, ocorrendo a eleição no dia 11 de novembro de 1998, no Auditório do Prédio Sede do SEMASA (local que subsidia as reuniões desde então).</p> <p>Ainda em 1998, após serem eleitos e devidamente indicados, os conselheiros tomaram posse e iniciaram as atividades do Conselho, tendo como primeira tarefa a elaboração do regimento interno, que teve como base estatutos de outros conselhos, adaptando-se à estrutura do COMUGESAN. Sua primeira versão data de 14 de dezembro de 1998, estando atualmente na terceira versão, pois vem se adaptando à demanda atual do Conselho.</p> <p>Além da Plenária, onde são debatidos os temas pertinentes, constituiu-se dois Grupos de Trabalho, para avaliação de recursos em processos administrativos, referentes a autos de infração ambiental; para análise detalhada de EIA/RIMA(s), relacionados com o licenciamento de vários empreendimentos; articulação de ações desempenhadas por órgãos de caráter regional, com interesses ambientais; análise de pedidos de concessão e/ou renovação de descontos sobre a tarifa de água e utilização da rede de esgotos, requeridos por Entidades Assistenciais e Educacionais do Município de Santo André. Podem ser constituídos outros grupos de trabalho, de acordo com a necessidade e aprovação da plenária.</p> <p>Com a instalação do COMUGESAN, além de atender ao princípio de participação da comunidade andressense nos processos decisórios, demonstrou-se um grande avanço em relação à condução da política pública de gestão ambiental.</p>
<p>COMUSA Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, criado em 2003.</p>	<p>Investimento em integração institucional com a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), integrada pelo COMUSA, em diálogo com o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR, criado em 1997), o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM, criado em 1985), o Conselho Municipal de Habitação (CMH, criado em 1994), o Conselho Municipal de Saúde (CMS, criado em 1991). Foco central da integração é a gestão das águas urbanas.</p> <p>São conselhos de caráter consultivo e deliberativo. Regulação feita por leis municipais e com diretrizes a partir da Lei Orgânica Municipal.</p> <p>O COMUSA formula e monitora o Plano Municipal de Saneamento Ambiental.</p>

As experiências mencionadas explicitam experimentos em cidades de maior porte, visando combinar a existência de mecanismos de controle social com regulação. A experiência de Natal, capital do Rio Grande do Norte (RN), onde o Conselho dialoga com a Agência Reguladora dos Serviços, traz algumas possibilidades – porém é preciso ressaltar, no campo formal, os limites de seu caráter consultivo e, ao mesmo tempo, a responsabilidade da organização dos processos de conferências municipais, a cada dois anos. Além disso, na regulamentação do Conselho, há clara indicação da permanência da presidência do Conselho no/a titular da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, dificultando processos relacionados às dinâmicas democráticas e decisórias internas.

Santo André, cidade da região metropolitana de São Paulo, com população estimada de 673.000 habitantes, apresenta experiência de gestão participativa em município bastante adensado e de grande porte. Foi criado em 1998, já com caráter deliberativo e composição paritária. A preocupação central exposta formalmente é a de estar articulado à formulação e implementação da Política Municipal de Saneamento.

A experiência de Belo Horizonte (MG), capital mineira, apresenta o esforço de integração setorial de gestão das águas urbanas. A dinâmica de funcionamento é abrigada, institucionalmente, na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE) e os conselhos e experimentos de democratização datam desde meados dos anos de 1980.

### 5.3 Considerações finais

A participação e o controle social são facetas diferenciadas e precisamos, para que possamos refletir sobre o seu grau de integração e de efetividade, conhecer seus processos de construção, a partir da diversidade de experiências em curso, desde a década de 1990. No entanto, é preciso ter alguns parâmetros para apreensão de elementos nos processos, que permitam à condução de efetividade na participação, de cidadania ativa e de assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais na garantia do direito ao saneamento.

Há a necessidade de realizar o levantamento e avaliação de experiências de se constituir indicadores e parâmetros de análise, os quais levem em conta a criação de condições de participação efetiva. Dentre estes, consideramos relevante a existência com institucionalidade de instrumentos relacionados ao controle social permanente, combinado com a constituição de esferas públicas, capazes de promover participação qualificada, intersetorial e de integração regional.

Dentre alguns aspectos, problematizamos os seguintes pontos:

- a dificuldade de consolidação de esferas públicas de participação, capazes de incidir sobre o padrão da política pública, isto é, sobre seu desenho, os investimentos e destinos das políticas do setor;
- o enfrentamento de temas e questões em saneamento básico, de forma a superar a dimensão corporativa do setor, conseguindo sensibilizar a sociedade, de uma forma geral, sobre sua relevância para a vida e como direito de cidadania;
- a fragilidade de garantia de mecanismos de controle social público? voltados para a constituição de canais de diálogo e superação de abordagem tecnicista, visando também integração setorial entre políticas que possuam clara interface com saneamento básico.

Estes processos, como vimos, são bastante determinados pelas condições históricas, pela cultura cívica e capacidade de articulação dos diferentes projetos societários em cada lugar.

É clara a existência de experimentos e modelos de participação, mas percebemos que o método de utilização dos mecanismos e o fortalecimento das esferas públicas, são elementos importantes para qualificar a participação. Ademais, percebemos uma proliferação no quantitativo de espaços de

participação semi-direta, com baixo impacto nos rumos e decisões relativas aos investimentos do Estado brasileiro. Se essa situação se configura em desafio nas políticas setoriais de maior acúmulo político e de mobilização social, como a Saúde, a situação parece mais desafiadora em políticas públicas que não possuem a participação como elemento constitutivo de seu legado.

As experiências e iniciativas podem contribuir para a construção de caminhos de resposta às questões que nos colocamos anteriormente. Lembrando, estas estão relacionadas à oposição histórica vivenciada na construção de nossa democracia, entre as condições de ruptura necessária com a tradição liberal (CASTRO, 2011) para enfrentar a contradição básica da igualdade formal versus a desigualdade real. Ou seja, enfrentar limites da participação liberal formal, investindo na sua qualificação, como processo e relação social, é elemento fundamental à superação das dimensões cooptativas e corporativas bastante manifestas no bojo da política pública de saneamento. Afinal, não é necessário apenas assegurar universalidade e igualdade no acesso ao direito ao saneamento básico, mas afirmar as possibilidades de garantia de uma política transparente e participativa, onde prevaleça a lógica do cidadão sobre a do cliente.

Ressaltamos, por fim, face à breve caracterização e histórico do setor, a relevância de construção de pesquisa nacional específica sobre Democracia e Participação, com recorte em levantamento minucioso, em torno da existência de esferas nos três níveis federativos de participação e de controle social, considerando seu caráter decisório, estrutura institucional, existência de plano de gestão, periodicidade de reunião, mecanismos de articulação com sociedade e usuários das políticas públicas, incidência da ação sobre formulação da tarifa, controle social sobre qualidade e universalização dos serviços e capacidade de integração setorial das políticas, no controle social.



# 6

## Gestão associada dos serviços: os consórcios públicos como tendência



### 6.1 As primeiras experiências de consórcios

A possibilidade de constituir consórcios no Brasil data do final do século XIX, no entanto, como assinala Carneiro, houve, ao longo do tempo, inúmeras configurações na forma e na autonomia dessas instâncias de cooperação intermunicipal (CARNEIRO, 2008, p. 53). Entre 1964 e 1988 surgem os consórcios administrativos, pactos de colaboração sem personalidade jurídica, reflexo do período de centralismo autoritário dos governos militares.

O Quadro 6.1 a seguir apresenta as formas de consórcios previstas no Brasil, ao longo de mais de um século.

**QUADRO 6.1** Formas de Consórcio no Brasil

Período	Forma de organização
De 1891 a 1937	Os consórcios eram contratos celebrados entre municípios ,cuja eficácia dependia de aprovação do estado
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associação de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público
1961	É criado o BRDE, a primeira autarquia interfederativa brasileira
1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração, sem personalidade jurídica
A partir de 1998	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área de saúde, haviam 1969 municípios consorciados. A Emenda Constitucional no 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, introduzindo os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos
2005	Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005)
2007	O Decreto no 6.017, de 17-01-2007, regulamenta a lei de Consórcios Públicos

Fonte: Carneiro, 2008, p. 63.

A Constituição de 1988, ao ampliar as responsabilidades municipais, colocou os municípios diante de um impasse: como fazer frente a novas atividades e serviços, para os quais eles não detinham experiência acumulada, e menos ainda os recursos necessários, mesmo diante da nova distribuição de recursos tributários mais favorável aos municípios, determinada por esta mesma Constituição?

O art. 241 da referida Constituição prevê a gestão associada de serviços públicos como um dos caminhos possíveis. A associação de municípios, isto é, a chamada cooperação intermunicipal ou cooperação horizontal, foi assim uma das respostas que surgiram na década de 90 para enfrentar este impasse e, ao mesmo tempo, equacionar soluções para atividades e serviços que, pela sua lógica de organização, ultrapassavam as fronteiras administrativas dos municípios.

Em grande parte dos casos, essa associação de municípios assumiu a forma de consórcios, cujo número aumentou consideravelmente a partir do final da década de 90. Esses consórcios eram uma forma de pacto entre dois ou mais municípios, ou seja, entre entidades da mesma natureza, que se comprometiam a executar, de forma conjunta, determinada função municipal. O termo consórcio intermunicipal se referia então a “um acordo firmado entre municípios, exclusivamente, para a realização de objetivos de interesse comum, por meio de obras, atividades e serviços comuns na região por eles abrangida”. Como assinala Vaz, em texto do final dos anos 90, esses consórcios eram vistos como uma inovação positiva, pois “além de ampliar a capacidade de atendimento dos cidadãos e de resolução dos problemas, sem prejuízo de sua autonomia, os consórcios intermunicipais aumentam o poder de diálogo das prefeituras, em relação aos governos estadual e federal e criam instâncias de expressão regional no tratamento de problemas locais” (VAZ, 1997 apud IBGE, 2005 p. 35).

Os consórcios da década de 90 podiam ser um simples pacto entre prefeitos, ou ter personalidade jurídica própria, com instâncias de direção, tais como um Conselho de Administração, composto pelos prefeitos dos municípios integrantes, regido por estatuto próprio (VAZ, 1997, apud IBGE, 2005 p. 35). Os recursos financeiros dos consórcios podiam originar-se de contribuições dos municípios participantes ou de receitas geradas por suas atividades.

Analisando estas estruturas de cooperação, Gouvêa (2005) assinala que predominavam, no Brasil, consórcios monotemáticos, isto é, fixados em torno de uma política pública, nas áreas de saúde, resíduos sólidos (principalmente para a disposição final em aterros) e transportes. A Pesquisa de Informações Municipais Básicas do IBGE de 2002 confirma que os consórcios intermunicipais nas áreas de saúde e de meio ambiente eram, na época de sua realização, os mais freqüentes. De fato, é em torno da questão ambiental, que nos últimos anos se formaram a maior parte dos novos consórcios.

Segundo a mesma pesquisa do IBGE, 20% dos municípios brasileiros participam de consórcio intermunicipal na área de meio ambiente. As regiões Sul e Sudeste apresentam a maior incidência, com 27% e 29% respectivamente. Os temas mais frequentemente tratados pelos consórcios foram a disposição de lixo doméstico (61,5%), o uso de recursos naturais (55%) e a recuperação de áreas degradadas (45%). Apenas 1% dos municípios optou pela constituição de consórcios temáticos voltado para o abastecimento de água e o tratamento de esgotos; foram identificados, na pesquisa do IBGE, consórcios para esgotamento sanitário e para lixo, sendo que estes últimos envolviam, em sua maioria, municípios de maior porte (com população superior a 500 mil habitantes).

Ainda segundo Gouvêa (2005), no conjunto do País, a maioria dos consórcios envolvia municípios pequenos e médios; apenas 5% dos consórcios incluíam municípios com mais de 500 mil habitantes. Na visão deste autor, o principal impedimento para ocorrência da cooperação intermunicipal seria “o aspecto autárquico do municipalismo brasileiro, no contexto de um federalismo compartimentado, que separa rigidamente os entes federados. O arcabouço federativo brasileiro não facilita a cooperação entre municípios, tendo em vista que inexistem, no direito público, mecanismos que proporcionem segurança política para que as administrações municipais estabeleçam processos de gestão integrada de políticas de interesse plurimunicipal” (GOUVÊA, 2005, p. 139).

Segundo Rolnik e Somekh (2004, p. 113)

“embora os consórcios representem um passo importante na cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática”.

A questão da não participação da comunidade, apontada pelas autoras, deve, no entanto, ser examinada com cautela, pois a estrutura organizacional dos consórcios podia variar, de acordo com seus objetivos, podendo conter câmaras técnicas que abriam algum espaço para a participação da sociedade

civil. Um outro aspecto importante era uma tendência de alguns consórcios mudarem de estatuto ou se desdobrarem em outros formatos de articulação, como câmaras, associações, comitês, redes, agências para ampliar suas funções e abrigar novos atores e, com isso, ampliar as estruturas de participação. Esse é o caso do Consórcio do ABC, na região metropolitana de São Paulo, uma referência em cooperação intermunicipal.

A Lei paulista no 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, já incentivava o uso do modelo dos consórcios intermunicipais para a gestão de recursos hídricos e ações integradas nas bacias ou regiões hidrográficas críticas (art. 31). Na região metropolitana de São Paulo, um conjunto de municípios, cujas zonas urbanizadas encontravam-se “conurbadas”, conhecidos como Região do ABC, constituiu uma destas primeiras associações, em dezembro de 1990. O objetivo inicial era equacionar, discutir e adotar medidas em conjunto, voltadas para a proteção de mananciais de água e manutenção da flora e da fauna, sendo criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, ou, como é mais conhecido, Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

As primeiras atividades do Consórcio evidenciavam uma preocupação eminente com a questão ambiental, até por ter uma configuração geográfica definida por sua hidrografia, à semelhança de outras entidades similares, que também se organizaram neste período. Elas abrangiam, não só a própria questão ambiental, envolvendo principalmente abastecimento de água, esgotamento de efluentes líquidos, manejo de resíduos sólidos, mas também uso do solo, circulação e transportes, macrodrenagem pluvial e outras variáveis da infraestrutura regional, suas implicações na economia e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população do ABC.

Em 1997 foi instalada a Câmara do Grande ABC, que se constitui em uma coalizão, isto é, um espaço de negociação, envolvendo poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil. Ela funciona até hoje e tem, como objetivo, integrar a atuação do poder público (governo federal, governo do Estado e os sete Municípios que constituem a Região do Grande ABC), com a participação da sociedade civil organizada, no sentido de equacionar e buscar soluções para a problemática social, econômica, ambiental, físico-territorial, de circulação e de transportes da região, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento regional. Sua atuação se dá por meio de um Conselho Deliberativo, composto por 43 membros, que se reúnem anualmente para assinatura dos acordos regionais, e pela Coordenação Executiva, formada por 25 membros indicados pelo Conselho Deliberativo, que se reúne mensalmente para analisar, aprovar e encaminhar as ações propostas pelos grupos temáticos.

Em outubro de 1998, por deliberação da Câmara Regional, foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, que também encontra-se em funcionamento. A agência é uma Organização Não Governamental mista (ONG), tendo 49% de suas cotas pertencentes ao Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e os 51% restantes distribuídos igualmente entre as quatro Diretorias Regionais do Ciesp, as sete Associações Comerciais Locais, cinco Sindicatos de Trabalhadores e as empresas do Pólo Petroquímico. A partir de 2001, foi incluído, à sociedade, o bloco de representação das instituições de ensino superior da região.

Os municípios que compõem o consórcio do ABC optaram por diferentes formas de gestão de serviços de saneamento. Porém, uma série de questões relativas à gestão das águas nas cidades e à gestão de resíduos sólidos são tratadas coletivamente, integrando ações de saneamento ao plano de bacia, na escala da sub-bacia e na escala da macro-bacia (Alto Tietê). Dentre essas questões, destacam-se: ações relativas à finalização do sistema de tratamento de esgotos da ETE ABC, operada pela SABESP; o desenvolvimento do programa de Combate às Inundações na Bacia do Alto Tamanduateí, baseado na construção de tanques de contenção (“piscinões”); e o plano de proteção e recuperação dos mananciais Billings. Todas estas ações envolvem novas estruturas cooperativas entre os municípios associados no Consórcio e o Governo do Estado de São Paulo.

## 6.2 A Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005) e as novas possibilidades para cooperação intermunicipal

A Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005), regulamentada pelo Decreto no 6.017, de 17 de janeiro de 2007, tem como objetivo proporcionar a segurança político-institucional necessária para o estabelecimento de estruturas de cooperação intermunicipal, inclusive interfederativa, e solucionar impasses na estrutura jurídico-administrativa dos consórcios. No formato anterior à Lei nº 11.107/2005, os consórcios só podiam ser implementados entre pessoas públicas da mesma natureza, isto é, município com município, estado com estado, autarquia com autarquia. Como vimos, esses consórcios não possuíam personalidade jurídica, o que significava uma impossibilidade de exercer certos direitos e assumir obrigações em nome próprio. Nesse modelo, os municípios é que tinham personalidade jurídica, mas a união deles pelo consórcio não criava uma nova personalidade jurídica. Normalmente, para que pudessem assumir obrigações, os consórcios se organizavam como sociedade civil. Essa sociedade, que deveria ter sua criação previamente autorizada pelas câmaras municipais, é que era detentora de direitos e obrigações, possuindo estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, e podendo contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros. Organizada como sociedade civil, a associação de municípios poderia dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades, sendo os recursos provenientes de receitas obtidas mediante atividades ou de contribuição dos municípios integrantes, de acordo com o estatuto do consórcio.

Os consórcios, nos termos da Lei nº 11.107/2005, são parcerias entre dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos comuns, em qualquer área; são pessoas jurídicas, que podem assumir a personalidade de direito privado ou de direito público. Os primeiros são associações civis e possuem um regime jurídico híbrido. Os segundos são autarquias de caráter especial e submetem-se às regras de direito público em geral. A Lei nº 11.107/2005 traz várias formas possíveis de cooperação entre entes públicos: Consórcios entre Municípios, Consórcios entre Estados, Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal, Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal, Consórcios entre Estado(s) e Município(s), Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s), Consórcios entre União e Estado(s), Consórcios entre União e Distrito Federal, Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s), Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s).

Os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados. Assim, como aponta Ribeiro (2007), a transferência de poderes inerentes à titularidade municipal ao consórcio, obviamente desde que autorizado por todos os entes consorciados, é a mesma coisa que a transferência destes mesmos poderes a uma autarquia.

A Lei nº 11.107/2005 e seu decreto de regulamentação trazem novas perspectivas para a gestão de serviços públicos, que poderá ser feita de forma associada, inclusive através de consórcios. Nesse sentido, a prestação de serviço público em regime de gestão associada é definida especificamente pelo Decreto no 6.017 (inciso XIII do art. 2º) como “a execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra, com o objetivo de permitir, aos usuários, o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Desse modo, no âmbito da gestão associada, é possível viabilizar, entre outros, o arranjo que permite que municípios se articulem voluntariamente em órgão público intermunicipal de caráter autárquico (consórcio público de direito público) com capacidade de planejar, regular, fiscalizar e prestar diretamente ou delegar e contratar conjuntamente serviços públicos de sua competência.

Para os municípios de menor porte, com fraco desenvolvimento econômico, com dificuldade de captar recursos e pouca capacidade administrativa, a cooperação através de consórcios é uma

alternativa importante para a estruturação da gestão de serviços públicos. Como indica Montenegro, por meio de consórcios públicos, os municípios podem, coletivamente, desempenhar com eficácia as incumbências próprias dos titulares dos serviços, na medida em que utilizem essa alternativa para se capacitar institucional e tecnicamente, de modo estável, do ponto de vista institucional, e sustentável, do ponto de vista econômico (MONTENEGRO, 2009, p. 152).

No que diz respeito ao saneamento, a implementação de programas e desenvolvimento de projetos, e mesmo, as diferentes dimensões da gestão de serviços (planejamento, regulação, fiscalização e prestação) podem vir a ser feitas de forma consorciada. Esse aspecto é reforçado pela Lei nº 11.445/2007, que permite ao município, através do arranjo de colaboração federativa, articular-se formalmente com outros municípios (e, eventualmente, com o estado) para exercer consorciadamente determinadas competências, sejam as de natureza indelegável, sejam aquelas delegáveis nos termos do art. 8º da referida Lei. No caso do planejamento, esse poderá ser feito pelo consórcio, desde que autorizado pelos municípios consorciados.

Os recursos para os consórcios podem advir de receitas próprias, que sejam obtidas com suas atividades, ou oriundas das contribuições dos municípios integrantes; a contribuição financeira dos municípios poderá variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente, sempre a partir da discussão entre os entes consorciados. Os critérios que definem a contribuição financeira deverão estar explicitados no estatuto do consórcio.

Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial, que pode viabilizar a gestão microrregional. O debate sobre cooperação intermunicipal e formação de consórcios têm possibilitado a discussão sobre as potencialidades da regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico, sobretudo para o planejamento conjunto, que poderá conferir vantagens como: a ampliação da oferta de serviços, por parte dos municípios; o compartilhamento e racionalização de equipamentos, a realização de licitações compartilhadas, a elaboração, mais criteriosa, de minutas de contratos de programa, editais de licitação e de contratos de concessão, que venham a ser firmados, a modelagem de novas formas de contratação, com base no leque de alternativas, aberto pelo atual marco legal do setor, a concepção de mecanismos de apropriação, recuperação de custos e remuneração dos serviços prestados, mediante desenvolvimento de estudos sobre a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços, incluindo sistema de cobrança, composição de taxas e tarifas, reajustes e revisão tarifária, política de subsídios; procedimentos comuns para admissão de pessoal, a exemplo de concursos, uso comum de pessoal técnico, estabelecimento e operação do sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, no campo da gestão associada, compatibilizado com o banco de dados dos municípios e articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS, futuro SINISA), assim como o monitoramento, a avaliação sistemática e revisão periódica do plano regional e, se for o caso, apoio aos planos municipais.

### **6.3 Os consórcios e a gestão de serviços públicos de saneamento**

O primeiro passo para viabilizar a cooperação entre municípios, na gestão de serviços públicos de saneamento, é a celebração de um protocolo de intenções. Para tanto, a Lei nº 11.107/2005 previu, explicitamente, no seu art. 3º, que o “consórcio público será constituído por contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.” O protocolo de intenções se constitui nos termos do art. 2º do Decreto 6.017, no “contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público”. Ele é subscrito pelos Chefes do Poder

Executivo de cada um dos consorciados, ou seja, pelos Prefeitos, caso o consórcio envolva somente Municípios, pelo Governador, caso haja o consorciamento de Estado ou do Distrito Federal, pelo Presidente da República, se a União figure também como consorciada.

A ratificação do protocolo de intenções se efetua por meio de lei, na qual cada legislativo aprova o protocolo de intenções. Caso previsto, o consórcio público pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de todos os que assinaram o protocolo. Por exemplo, se um protocolo de intenções foi assinado por cinco municípios, pode-se prever que o consórcio público será constituído com a ratificação de apenas três municípios, que não precisarão ficar aguardando a ratificação dos outros dois que, somente depois de ratificarem, poderão ingressar. A ratificação pode ser efetuada com reservas. Caso haja sido publicada lei antes da celebração do protocolo de intenções, poderá ser dispensada a ratificação posterior.

Como afirma Montenegro, o protocolo de intenções é o elemento fulcral da constituição de um consórcio público, que expressa o entendimento comum dos chefes dos Executivos sobre a finalidade e o funcionamento do consórcio. Entre as cláusulas necessárias de um protocolo de intenções, está a que autoriza a gestão associada de serviços públicos (MONTENEGRO, 2009, p. 152).

O protocolo de intenções deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil, de cada um dos entes federativos que o subscreve. Após a sua ratificação, o protocolo de intenções converte-se no contrato de constituição do consórcio público. Será convocada, então, a assembléia geral do consórcio público, que decidirá sobre os seus estatutos, que deverão obedecer ao estatuído no contrato de constituição do consórcio público. Os estatutos poderão dispor sobre a organização do consórcio, esclarecendo quais são seus órgãos internos, as suas atribuições, a lotação e demais regras para o pessoal, regras essenciais para as compras etc.

As iniciativas de gestão associada dos serviços públicos de saneamento básico mais freqüentes deverão estar relacionadas:

- especificamente à delegação da prestação de serviços, por meio de contrato de programa, no regime da Lei nº 11.107/2005;
- à constituição de consórcios públicos, no âmbito dos serviços públicos de saneamento básico, com funções diversas.

Quando se trata da prestação de serviços públicos, é necessário o estabelecimento e do contrato de programa. O art. 13 da Lei nº 11.107/2005 estabelece que as obrigações, que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público, no âmbito de gestão associada (em que haja prestação de serviços públicos ou transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos), deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade. O art. 13 da Lei nº 11.107/2005 dispõe ainda que, mediante previsão do contrato de consórcio público, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado, que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da federação, consorciados ou conveniados.

No âmbito dos Consórcios Públicos com funções diversas, diferentemente daqueles voltados para a prestação dos serviços, existe também um leque de possibilidades. O objetivo central para a constituição de consórcios públicos dessa natureza é o de exercer as atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, no território que integra o consórcio, desde que necessariamente autorizado pelos entes consorciados. No rol dessas funções, pode caber ao Consórcio Público representar os titulares: i) em contratos de programa ou de concessão, que tenham por objeto a delegação da prestação dos serviços autorizada pelos entes consorciados; ii) prestar assistência técnica e de manutenção de instalações às cooperativas e associações (contratadas nos termos do inciso XXVII, do caput do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, alterado pelo art. 57, da Lei nº 11.445/2007, que se aplicam aos catadores, e nos termos do § 1º do art. 10 da Lei nº 11.445/2007,

que se aplica aos usuários de condomínios e ou de comunidades de pequeno porte e de baixa renda);  
iii) promover atividades de mobilização social educação ambiental dos usuários, no contexto regional, e ações de capacitação técnica do pessoal encarregado da gestão dos serviços públicos de saneamento básico dos entes consorciados (SRHAU/MMA, Minuta de Protocolo de Intenções, 2008).

## 6.4 Os consórcios públicos de serviços de saneamento básico existentes

A maior parte dos consórcios públicos criados no âmbito do saneamento básico, depois da Lei nº 11.107/2005, tem como objeto o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos. Antes da promulgação da lei e do seu decreto de regulamentação, já existia um número expressivo de consórcios de resíduos sólidos. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2002 indicam que 603 municípios brasileiros participavam de consórcio intermunicipal de disposição de lixo. A mesma pesquisa assinala 337 municípios participando de consórcios relacionados ao tratamento de esgotos urbanos e 317 participando de consórcios relacionados à captação e distribuição de água. Vale lembrar, porém, que a definição de consórcios da referida pesquisas é muito ampla; os consórcios intermunicipais definidos no glossário seriam “acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando a execução de projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo” (IBGE, 2005, p. 381).

Nesse sentido, a pesquisa do IBGE não nos permite ter um panorama dos consórcios públicos existentes no País, estruturados a partir das diretrizes da Lei nº 11.107/2005. Por outro lado, não temos nenhum levantamento que possibilite caracterizar os consórcios, na área de saneamento, firmados após a Lei nº 11.107/2005.

Algumas iniciativas, com o propósito de acompanhar as experiências de consórcios públicos, constituídos com base na Lei nº 11.107/2005, começam a surgir, a exemplo da proposta articulada pela Caixa e pela Frente Nacional de Prefeitos de se criar um Observatório, que contará com apoio do PNUD, visando construir um banco de dados para subsidiar a difusão das experiências de consorciamento intermunicipal (Informativo da Assemae, n. 133, 2010 p. 14).

Como se trata de iniciativas ainda em concepção, o que vamos apresentar, com relação às experiências de consórcios nas grandes regiões, não se baseia em um levantamento sistemático. As experiências aqui apresentadas foram elencadas por um levantamento feito em internet e em pesquisa informal, junto a agentes expressivos na área de saneamento, que acompanharam a elaboração do Estudo Panorama.

### *Os Consórcios de resíduos sólidos*

Como visto anteriormente, é no campo da gestão de resíduos sólidos, sobretudo no que diz respeito à disposição final de resíduos, que a cooperação intermunicipal cresceu mais na década de 90. Apesar dessa cooperação ser extremamente necessária, pois a maioria das prefeituras municipais não dispõe de recursos técnicos e financeiros para solucionar os problemas ligados à gestão de resíduos sólidos, a fragilidade institucional dos arranjos de cooperação era um fator que, muitas vezes, levou ao insucesso das iniciativas de articulação entre municípios.

O cenário atual ainda é novo e muitos municípios desconhecem as potencialidades da cooperação com outros entes federados, por meio do estabelecimento de consórcios públicos, nos moldes previstos pela Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e de seu decreto de regulamentação.

O Ministério do Meio Ambiente, por meio do Departamento de Ambiente Urbano, da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, vem procurando, desde 2007, apoiar os estados

e municípios brasileiros na elaboração de estudo de regionalização e formação de consórcios públicos intermunicipais ou interfederativos, para gestão dos resíduos sólidos urbanos. O MMA considera que a gestão associada, por razões de escala, possibilita, aos pequenos municípios, reduzir custos e, portanto, garantir a sustentabilidade, quando comparado com o modelo atual – no qual os municípios manejam seus resíduos isoladamente. O ganho de escala esperado na geração de resíduos, conjugado à implantação da cobrança pela prestação dos serviços, pode contribuir para a sustentabilidade econômica do consórcio e a manutenção de um corpo técnico qualificado. Além disso, a regionalização possibilitaria a maximização da aplicação dos recursos públicos e a minimização dos custos operacionais, o estabelecimento de regras regionalizadas de prestação de serviços, a continuidade do planejamento, da gestão integrada e da capacitação profissional.

Para isso, vem sendo estabelecidos convênios com vários estados e municípios, para elaboração do plano de gestão integrada e para o apoio ao fortalecimento institucional e à gestão consorciada dos resíduos sólidos urbanos. Dentre as atividades previstas nos convênios, destacam-se estudos de regionalização, através dos quais procura-se estabelecer um agrupamento ótimo dos municípios do estado. Em seguida, são elaborados os planos de gestão para cada região, e os municípios serão estimulados a criar e implantar os consórcios para a construção e gestão de aterros sanitários.

A metodologia aplicada é baseada na construção de cenários, realização de oficinas, para estudos de regionalização, e elaboração de planos (Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS), a fim de garantir a participação social, o incentivo à organização de catadores, à coleta seletiva e cooperação técnica e jurídica, para a formação dos Consórcios Públicos de resíduos sólidos.

Até agora 18 estados da federação assinaram os convênios com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), conforme assinalado na Tabela 6.1 a seguir.

**TABELA 6.1** Convênios entre Estados e Ministério do Meio Ambiente - Gestão de Resíduos Sólidos, 2007-2009

2008	Valor (R\$)	2008	Valor (R\$)	2009	Valor (R\$)
Rio de Janeiro	1.493.200,00	Pará	640.000,00	Mato Grosso	839.841,00
Bahia	1.000.000,00	Rio Grande do Norte	600.000,00	Paraíba	669.114,86
Minas Gerais	974.226,00	Santa Catarina	500.028,00	Paraná	657.600,00
Piauí	777.780,00	Ceará	444.440,00	Rondônia	557.980,00
Pernambuco	444.330,00	Acre	380.440,00	Goiás	423.670,00
Maranhão	375.142,40				
Alagoas	333.330,00				
Sergipe	277.885,36				
Total	5.675.893,76	Total	2.564.908,00	Total	3.148.205,86
Valor total: 11.389.007,62					

Fonte: MMA, 2009

Os demais estados deverão também celebrar convênios, para esse fim, até o final de 2010. A partir da iniciativa do MMA, entre 2007 e 2009, e dos estudos de regionalização, foram firmados protocolos para novos consórcios de resíduos sólidos, adequados ao marco jurídico estabelecido pela Lei nº 11.445/2007 e pela Lei nº 11.107/2005. Por outro lado, alguns consórcios já existentes procuraram se adequar a esse novo marco jurídico. O MMA também firmou parcerias diretamente com os municípios, a exemplo de: Ariquemes (RO), Sumaré e Amparo (SP), Bagé e Capão da Canoa (RS), Betim (MG), Caicó (RN), Casa Nova e Irecê (BA) e Caxias (MA) (Informativo da Assemae, Saneamento e Municípios, jornal 133, p.24). Temos conhecimento de outras experiências de iniciativa dos próprios municípios, como o Fórum de Gestores de Saneamento, da Região do Circuito das Águas

Paulistas. Em junho de 2009, o Fórum organizou o seminário, que resultou na adesão dos prefeitos de Socorro, Amparo, Serra Negra, Águas de Lindóia, Jaguariúna, Santo Antonio da Posse, Pedreira, Itapira, Monte Alegre do Sul, Pinhalzinho e Pedra Bela, e ainda, Tuiuti e Morungaba, para a elaboração do Plano Integrado de Saneamento Ambiental da região. Os municípios pretendem ainda, no escopo desta iniciativa, avançar na gestão associada, constituindo consórcio público para a gestão dos resíduos sólidos, que englobará 14 cidades. Esta experiência encontra-se em curso e conta com apoio técnico do MCidades, do MMA e da Funasa (Informativo da Assemae, jornal 133, 2010 p.11).

### *Exemplos de consórcios que se reestruturaram*

O Consórcio Intermunicipal para a gestão de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Curitiba, era originalmente uma associação civil congregando 15 municípios (Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Pinhais e Quitandinha), que usam o aterro sanitário de Caximba, para disposição final dos resíduos.

Esse aterro sanitário teve o início da sua operação em novembro de 1989, com previsão de uma vida útil de 11 anos, baseado em uma produção de resíduos média de 0.55 kg/(hab/dia). Posteriormente, através do estabelecimento de acordos políticos, outros municípios iniciaram o despejo de seus resíduos urbanos no aterro da Caximba. Em função da necessidade de uma nova área para a disposição final de resíduos sólidos, em 1993 foi feito o primeiro projeto para implantar um novo aterro sanitário metropolitano. O Aterro Norte seria implantado em Rio Branco do Sul, em área que tinha licença do Instituto Ambiental do Paraná (IAP). O Aterro Norte dividiria com o aterro da Caximba, na região sul de Curitiba, a demanda de disposição de lixo. Às vésperas de ser implantado o novo aterro, o município de Rio Branco do Sul fez um plebiscito e a população anulou o processo.

Na tentativa de encontrar uma solução comum para a disposição final de resíduos da RM de Curitiba, em 2001, os 14 municípios da Região Metropolitana que usavam o aterro da Caximba, formaram o Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos e iniciaram licitação para um novo aterro sanitário. A licitação foi suspensa por impedimento das duas áreas pré-escolhidas, para serem candidatas ao novo aterro, em Fazenda Rio Grande e Mandirituba. As áreas tiveram restrições ambientais, que até hoje não foram resolvidas. A alternativa da Prefeitura de Curitiba foi ampliar a área do aterro da Caximba.

Em 2005, a partir da aprovação da Lei nº 11.107/2005, foi iniciada a reestruturação do Consórcio Intermunicipal, para se adaptar aos princípios da Lei. Em 2007, os 15 municípios assinaram um protocolo de intenções, estabelecendo, como objetivo do Consórcio, denominado CONRESOL, organizar e proceder ações e atividades para a gestão do sistema de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos. Em razão do esgotamento da vida útil do aterro de Caximba, o consórcio público assumiu, como tarefa imediata, a viabilização de novas alternativas para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos dos municípios que o compõem. Em 2007, foi elaborado o Plano de Gerenciamento do Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos (PGRS).

Foram feitos estudos e seminários para conhecer as novas tecnologias disponíveis para tratamento de resíduos, visando a escolha da melhor solução para a substituição do aterro da Caximba. O grupo técnico do consórcio optou pela criação do Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos (SIPAR), uma indústria na qual a matéria-prima é o lixo. Essa indústria deverá reciclar e, também, transformar em adubo e em material energético, cerca de 2.400 toneladas de lixo geradas diariamente, por uma população de 3 milhões de pessoas, de Curitiba, e dos municípios que usam o aterro da Caximba. Para a seleção das áreas que poderiam receber o SIPAR, os técnicos do consórcio usaram um estudo da Mineropar, autarquia do governo estadual especializada em assuntos geológicos,

que analisou mais de 30 áreas em Curitiba e região metropolitana. O estudo da Mineropar foi aprofundado por especialistas. Apenas três áreas apresentaram condições para receber a indústria. O Consórcio optou pela delegação, a terceiros, da construção e operação do SIPAR que, em 2009, encontrava-se em processo de licitação.

O consórcio conta hoje com 19 municípios. Todas as decisões são tomadas, em conjunto, pelos 19 prefeitos. Os municípios são: Curitiba, São José dos Pinhais, Colombo, Pinhais, Araucária, Campo Largo, Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Quatro Barras, Mandirituba, Contenda, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Quitandinha, Tijucas do Sul e Agudos do Sul.

No Rio Grande do Sul foi criado o CITRESU, consórcio intermunicipal, formado por 11 municípios da Região Ceilero do estado, cuja principal atividade é a agricultura, e que tem como objetivo dar destino final e tratar adequadamente os resíduos sólidos urbanos. O Consórcio teve início em abril de 2000, com participação inicial de dez municípios. Agrupados no CITRESU, os municípios fizeram um convênio com o governo gaúcho e com o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional da Saúde. O convênio possibilitou o financiamento do aterro sanitário e de uma central de triagem, construídos no município de Humaitá. Criado antes da Lei nº 11.107/2005, Os municípios que integram o Consórcio firmaram em agosto de 2010 um Protocolo de Intenções com o objetivo de adequar o Estatuto Social do CITRESU à Lei nº 11.107/2007, e ao Decreto nº 6.017/2007, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. A partir desse protocolo o Consórcio passou a ter outra denominação, Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional, CITEGEM, tendo também suas atribuições ampliadas.

### ***Consórcios relacionados à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário***

No campo dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a formação de consórcios pode ser uma alternativa para a prestação dos serviços, para compartilhamento de equipamentos e a racionalização da execução de tarefas, com ganhos de escala e economia de recursos, para a regulação e, ainda, para o planejamento integrado.

Existem múltiplas possibilidades de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mediadas por consórcio público. A Lei nº 11.445, no seu art. 14, regulamenta a situação de um único prestador de serviços que atenda a vários municípios, por intermédio do instrumento da prestação regionalizada. Neste caso, os vários municípios atendidos por este único prestador poderão formar um consórcio público e, por meio de contrato de programa, contratar este prestador, desde que observada a exigência legal quanto à compatibilidade do planejamento, a uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração. Um Consórcio Público formado por diferentes municípios pode realizar uma contratação coletiva de uma Companhia Estadual prestadora de serviços, a partir do estabelecimento de Contrato de Programa, entre o Consórcio Público e a Companhia Estadual. No caso deste prestador ser uma CESB, a participação do estado no Consórcio é obrigatória. Este modelo é interessante, pois faz com que a CESB tenha menos contratos para negociar. Adotando-se essa alternativa, será possível substituir vários dos atuais contratos de concessão, por apenas um contrato de programa. O Consórcio pode ficar responsável pelas outras tarefas relacionadas à gestão dos serviços, como o planejamento, a regulação e a fiscalização, pois a Lei nº 11.445, no seu art. 8o, permite que os titulares deleguem, desde que observadas as restrições legais, a organização, a regulação e a fiscalização dos serviços.

Uma outra forma possível de prestação regionalizada, é aquela onde o Consórcio Público formado por diferentes municípios pode realizar uma contratação coletiva de órgão municipal,

para a prestação dos serviços a partir do estabelecimento de Contrato de Programa entre o Consórcio Público e o órgão municipal (Companhia Municipal ou Autarquia), atuando na região de abrangência dos entes consorciados.

Existe ainda a possibilidade de um Consórcio Público formado por diferentes municípios, mediante licitação, realizar uma contratação coletiva de empresa privada, para a prestação dos serviços, a partir do estabelecimento de Contrato de Concessão entre o Consórcio Público, como gestor da delegação da prestação dos serviços, desde que autorizado pelos entes consorciados, e a Empresa Privada contratada para prestar os serviços, em conformidade com o plano – §1º inciso IV, e ainda, com o edital e minuta do contrato validados em audiências e consultas públicas – inciso IV do art. 11 da Lei nº 11.445/2007).

A herança do Planasa não favorece uma solução que passe pelo fortalecimento institucional dos municípios. A cooperação intermunicipal, por gestão associada dos serviços, via consórcios públicos, surge como alternativa para que a prestação regionalizada dos serviços possa ser feita mediante o fortalecimento dos municípios. Os consórcios são também uma alternativa para que os pequenos municípios ou municípios sem recursos, onde predomina população de baixa renda, possam estruturar melhor a prestação regionalizada. Para esses municípios, a municipalização da prestação, via organização de serviços municipais ou autarquia, é, muitas vezes, uma opção inviável.

A formação de consórcios para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é uma novidade, mas algumas experiências em curso merecem destaque. A primeira delas é o CORESA SUL, no Piauí. A iniciativa de reorganizar a prestação dos serviços no estado do Piauí, partiu do governo estadual e do Ministério das Cidades. Foi firmado um acordo de cooperação técnica, em 2003. Após a elaboração de diagnósticos da situação dos serviços, foi constatada a precária qualidade da prestação dos serviços e a difícil situação financeira da AGESPISA – Água e Esgotos do Piauí S.A. Foi, então, solicitado pelo Governo do Estado ao Ministério das Cidades, um planejamento institucional e a implantação de um novo modelo de gestão dos serviços de água e esgotos. A área de atuação da AGESPISA foi redefinida e o restante do território estadual foi dividido em 4 macro-regiões, sendo definidos quatro consórcios regionais de saneamento, para a prestação de serviços nessas quatro macro-regiões. Foi efetivamente criado o CORESA SUL, uma autarquia com autonomia financeira e diretiva, que reúne 36 municípios do sul do Piauí e o próprio Governo do Estado.

O CORESA SUL tem seu Protocolo de Intenções, ratificado pelos municípios, e um Estatuto Social, que tem, por finalidade, disciplinar o funcionamento do consórcio, incorporando e complementando as disposições do Protocolo de Intenções. Paralelamente à etapa de ratificação do Protocolo de Intenções, foi elaborado o Estatuto e submetido à aprovação da Assembléia de constituição do Consórcio.

Na estrutura organizacional, os municípios são responsáveis pela prestação dos serviços locais de menor complexidade, através dos Selos (Serviço Local de Saneamento), como reparos de redes e ramais e leituras e entregas de contas. O Consórcio passa a ser responsável por serviços de maior porte e mais complexos (fiscalização, regulação, planejamento, manutenção pesada, investimentos, emissão de contas e controle da qualidade).

A administração do CORESA SUL é composta pelos representantes dos municípios e do governo do estado do Piauí, que compõem a Assembléia Geral, Presidência, Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal. No nível executivo o CORESA SUL é composto por Superintendente e por funcionários concursados. Os Selos são compostos pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de cada município, tendo, no nível executivo, os funcionários municipais.

O primeiro presidente do CORESA SUL foi o prefeito de Bom Jesus, Alcino Piauilino, que teve um mandato de três anos. Em fevereiro de 2010, o prefeito de Currais, Joaquim Aristeu Figueiredo da Fonseca, assumiu a presidência do consórcio. A sede do CORESA SUL, em Bom Jesus, está com sua obra em fase adiantada, com previsão de inauguração em março de 2010. A equipe de funcionários concursados tomaram posse em 2009. Em dois municípios – Morro Cabeça no Tempo

e Júlio Borges, foram concluídas obras referentes ao sistema de abastecimento de água. Desde sua constituição, o CORESA SUL vem contando com recursos da Funasa e do Ministério das Cidades e, mais recentemente, do PAC, sendo esses últimos no valor de 26.505.000,00. Está em curso a transição da gestão dos serviços, pela AGEPISA, para o consórcio.

Na região Nordeste, existem ainda outro consórcio que merece destaque: No Rio Grande do Norte, foi criado o CONISA, Consórcio Intermunicipal de Saneamento de Serra de Santana. Participam, do CONISA, o estado e sete municípios. O consórcio é integrante da administração pública dos municípios associados. O objetivo do CONISA é a promoção de ações voltadas para a gestão sustentada dos sistemas de abastecimento de água que compõem o Sistema Adutor Serra de Santana, mediante a mútua cooperação dos entes envolvidos.

O Projeto do Sistema Adutor foi a solução encontrada para resolver o problema de escassez de água na região e para desonerar os orçamentos dos governos estadual e municipal, face às elevadas despesas anuais com soluções improvisadas para fornecimento de água. A complexidade do sistema de distribuição de água, a grande dispersão das comunidades rurais (109 comunidades rurais em sete municípios: Florânia, São Vicente, Tenente Laurentino Cruz, Lagoa Nova, Bodó, Santana do Matos e Cerro Corá), e a falta de economia de escala, foram determinantes para a proposição de um novo modelo de gestão. Segundo argumento do governo do estado, esse modelo de gestão foi escolhido por levar em conta, entre outras, as seguintes premissas: (I) o caráter permanente e definitivo da distribuição da água; (II) o compartilhamento das decisões e a integração interinstitucional; (III) a promoção da auto-gestão, como forma de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços; (IV) o desenvolvimento das associações comunitárias e seu engajamento no processo; (V) o desenvolvimento de ações de educação sanitária e ambiental; (VI) a legitimação do modelo, à medida em que está sendo construído em conjunto com os entes envolvidos e a comunidade; (VII) a equidade e justiça na oferta de água (VIII) o conhecimento da realidade local e aproveitamento de suas potencialidades, com vistas à organização, execução e avaliação das ações a serem desenvolvidas; (IX) o emprego de soluções técnicas alternativas, de menores custos (X) a rigorosa divisão de responsabilidades<sup>93</sup>.

A lei estadual, ratificando os termos do Protocolo de Intenções para constituição do CONISA, é de janeiro de 2006. Na estrutura adotada, a CAERN passa a ser responsável pela operação e manutenção do sistema da adutora Serra de Santana. A adutora garante o abastecimento de água para a região, sendo que, a distribuição, passa a ser gerenciada pelo CONISA. Em cada localidade, deve existir uma associação de moradores, com uma Comissão de Água. Em cada Associação, um operador será responsável pela operacionalização e manutenção do sistema da comunidade. O consórcio deve dar a assistência técnica a essas associações, ajudando no controle, fiscalização e distribuição de água, em todas as comunidades rurais. O pagamento da água será feito, através das contas emitidas pelo CONISA nas entidades indicadas, sendo o valor diferenciado, um para chafariz, outro para ramais individuais, organizados, em blocos crescentes, a partir de 5.000 litros. O modelo se assemelha a outras experiências de gestão comunitária de saneamento rural existentes no País (SISAR, Ceará e Central na Bahia), analisadas mais adiante nesse volume. A novidade está na criação de um consórcio público, nos moldes da Lei nº 11.107/2005, como entidade coordenadora do sistema. Nos outros modelos, as entidades coordenadoras não contam com participação do poder público e assumem a forma de ONGs.

Na região sul do Brasil, onde existe forte tradição municipalista, destacam-se outras experiências de consórcios de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No Rio Grande do Sul, existe o Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Vale do Rio Sinos, região que reúne 32 municípios. A área de atuação é a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, uma das principais do

---

<sup>93</sup> Mensagem nº 153/2005 da Governadora do Estado ao Presidente da Assembléia Legislativa (9 de dezembro de 2005).

estado, que forma, junto com mais oito bacias, o Sistema Guaíba que banha a capital Porto Alegre. Criado em 2007, 19 municípios haviam ratificado o protocolo de intenções em março de 2009.

Segundo informações da Assemae, hoje o consórcio é formado por 27 municípios. A associação dos municípios teve como objetivo inicial captar recursos e viabilizar a ampliação do tratamento do esgotos domésticos para recuperação do Rio dos Sinos. O Consórcio Público de Saneamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos) tem por objetivo defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o consórcio. O consórcio visa a elaboração de estudos, projetos e implantação e operação de sistemas de saneamento básico, atuando nos quatro setores (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e coleta e disposição de resíduos sólidos). Integra este escopo de cooperação intermunicipal, a elaboração do Plano Regional de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, abrangendo 22 municípios do Consórcio (Informativo da Assemae, jornal 133, 2010 p. 14). Mesmo estando prevista no estatuto do PROSINOS, a possibilidade do consórcio atuar como prestador de serviços, segundo informações da Assemae, dos 27 municípios consorciados, 20 mantém a concessão com a empresa estadual CORSAN.

A estrutura organizativa do consórcio é composta dos seguintes órgãos: Assembléia Geral; Diretoria Executiva; Presidência; Conselho Fiscal; Conselho Técnico Consultivo. No Conselho Técnico Consultivo está assegurada a participação dos usuários (menos da metade da composição do Conselho).

Com o objetivo de receber transferência de recursos, o Consórcio fica autorizado a celebrar convênios com entidades governamentais ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Ele também fica autorizado a, em nome dos municípios consorciados, elaborar estudos e projetos que visem a captação de recursos junto a essas entidades, para aplicação nos sistemas de saneamento básico. A sede do Consórcio é no Município de São Leopoldo.

Para o quadriênio 2007/2010, as principais ações definidas pela Assembléia geral são: concretização do consórcio, através da ratificação do Protocolo de Intenções, nas respectivas câmaras de vereadores; atuar junto ao Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Funasa e Caixa Econômica federal, a fim de acelerar a liberação dos recursos de todos os projetos aprovados para a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos; desenvolver um Programa de Reabilitação do Rio dos Sinos, através do tratamento das principais fontes de poluição, materializadas, hoje, em alguns arroios formadores do curso principal; priorizar a execução de projetos e a busca de recursos não onerosos para execução de obras de abastecimento de água nos municípios que não dispõe de sistema público de tratamento e buscar, junto ao governo federal, recursos para elaboração do plano regional e dos planos municipais de saneamento; prestar assessoria técnica aos municípios na elaboração de cartas consultas e projetos; desenvolver ações, em conjunto com o COMITESINOS, para recuperação dos rios da bacia; desenvolver sistemas de gestão associada de manejo de resíduos sólidos, com ênfase na busca de área para construção de aterros sanitários conjuntos e projetos de reaproveitamento e reciclagem de lixo; buscar a parceria da ELETROBRÁS e da CGTEE, para elaboração de estudos de viabilidade técnica e financeira para implantação de uma planta de tratamento de resíduos, com reaproveitamento de energia, na região. As ações elencadas indicam que a atuação do consórcio está mais voltada para elaboração de planos e projetos e captação de recursos, apoiando os serviços municipais.

Em Santa Catarina, destacam-se o CISAM - Meio Oeste – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental, formado por 14 municípios, com sede em Capinzal, e o CISAM-SUL – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental da Região Sul, formado por 17 municípios, com sede em Orleans.

Os dois consórcios foram criados em 2006, com apoio técnico, institucional e financeiro da FUNASA. Ambos tem os seguintes objetivos: assistência técnica, jurídica, assessoria administrativa, para a solução dos problemas de saneamento básico; elaboração de projetos e estudos; projeto, supervisão e execução de obras; administração, operação, manutenção, recuperação e expansão dos

sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; melhoria do saneamento ambiental. Os serviços são geridos pelos SAEs e os consórcios buscam promover a cooperação em atividades administrativas, técnicas e operacionais de saneamento. O consórcio foi concebido, não para prestar serviços públicos, mas sim, para apoiar os prestadores (as autarquias municipais), em tarefas nas quais a escala é conveniente, a exemplo de elaboração de planos e projetos, controle de qualidade da água, manutenção eletromecânica, manutenção de hidrômetros, serviços de informática e processamento de dados, licitações e aquisições conjuntas de insumos e serviços, assistência jurídica, etc. As atividades principais realizadas pelos dois consórcios de Santa Catarina são os de eventos de capacitação técnica e o financiamento da instalação de laboratório de análises de qualidade de água.

Com estrutura semelhante, foi criado, em 2001, no Paraná, o CISMAE, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná, formado por municípios da região norte/noroeste do estado, que possuem sistemas de saneamento operados por autarquias municipais de água e esgoto. No ano de 2002, o CISMAE se solidificou, após a assinatura de três convênios com a Funasa, com a doação de equipamentos, em comodato, e repasse de responsabilidade na operação e manutenção do laboratório da Funasa, em Maringá-PR, para o Consórcio. Foram ampliados ainda vários serviços, como Assessoria Jurídica, Contábil e Engenharia. Atualmente, o CISMAE conta com 24 municípios associados, das regiões norte, nordeste, noroeste e oeste do Paraná, fornecendo produtos e serviços de qualidade, inclusive para não associados.

Dentre as atividades do CISMAE, destacam-se: estudos tarifários; controle de qualidade da água para consumo humano; prestação dos serviços de informática (contabilidade, gestão de pessoal e folha de pagamento, gestão comercial, cadastro, emissão de contas e baixa); compras conjuntas e controle de qualidade do material. O consórcio possibilita ainda o compartilhamento de equipamentos (retroescavadeira, perfuratriz, caminhões e outros); programas de controle de perdas de água e de eficiência de energia; programas de educação sanitária e ambiental, além de treinamento e capacitação de pessoal local; assistência jurídica; e regulação e fiscalização da prestação dos serviços.

### *Consórcios de regulação de serviços*

No âmbito da prestação regionalizada, o exercício das atividades de regulação e fiscalização pode se dar por uma das seguintes alternativas, constantes do art. 15 da Lei nº 11.445/2007:

- "por órgão ou entidade de ente da Federação, a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências, por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal";
- "por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços".

Na primeira dessas alternativas enquadra-se, no caso de delegação do exercício dessas atividades, a entidade reguladora estadual ou municipal, constituída dentro dos limites do respectivo Estado, examinada em outro capítulo desse volume. Na segunda alternativa, ressaltamos que o consórcio público integrado pelos titulares dos serviços admite a participação do Estado. Como afirma Montenegro, a atividade de regulação de serviço público de saneamento básico, por consórcio público, deve, evidentemente, observar os princípios de "independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora"; e de "transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões" constantes do caput do art. 21 da Lei nº 11.445/2007. O consórcio público, que vá exercitar atividade de regulação, necessita de câmara de regulação, ou órgão similar, cuja composição e funcionamento atendam tais princípios (MONTENEGRO, 2009, p. 151).

No estado de Santa Catarina, a partir de uma articulação da FECAM (Federação Catarinense de Municípios), foi instituído o consórcio público denominado de Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), pessoa jurídica de direito público, criada conforme as normas da Lei nº 11.107/05, Decreto Federal no 6.017/07 e Lei nº 11.445/07. A estrutura do consórcio está em consonância com os princípios do Direito Regulatório (mandato dos dirigentes, independência financeira e administrativa, etc.), com objetivo de regular e normatizar todas as atividades do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais. A ARIS já está cadastrada, junto ao Ministério da Fazenda (CNPJ no 11.400.360/0001-05), tendo, como presidente, o Prefeito de Coronel Freitas.

Criada oficialmente no dia 1º de dezembro de 2009, a ARIS conta com 20 municípios efetivamente consorciados (lei publicada) e mais 77 municípios com o protocolo de intenções em tramitação, nas Câmaras de Vereadores. O projeto de criação da agência prevê 150 municípios consorciados, até o fim do primeiro semestre de 2010. Deste total, há municípios operados por Serviços Municipais de Água e Esgoto (SAEs), e pela Companhia Estadual (CASAN).

A ARIS dispõe de um Conselho de Regulação, composto por sete membros eleitos e detentores de mandato, sem vinculação com o Poder Público, responsáveis por todas as decisões de natureza técnica da agência, tal como expedição de normas, definição de tarifas e aplicação de multas. O Conselho de Regulação e o Diretor-geral exercem mandato eletivo. A ARIS conta também com servidores que exercem cargos públicos efetivos. O quadro técnico da ARIS será definido mediante realização de concurso público.

Conforme deliberado em Assembléia Geral da ARIS, tem-se as seguintes metas para o ano de 2010:

1. buscar a participação do maior número possível de municípios interessados;
2. legalizar o ingresso desses novos municípios;
3. estruturar fisicamente a ARIS (sede, materiais de suporte, computadores, etc);
4. publicar normas de regulação, no que toca à qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Segundo material de divulgação da agência, essas ações buscam possibilitar que a ARIS, a partir de 1º de janeiro de 2011, exerça efetivamente as atribuições de regulação, com o início da cobrança das taxas, pelo exercício do poder de regulação, que darão auto-sustentabilidade financeira à entidade. Quanto à operacionalização dos serviços de regulação, serão criadas unidades regionais em cinco ou seis municípios consorciados, permitindo agilidade e maior presteza na fiscalização. Estas unidades regionais aproveitarão as estruturadas físicas, já existentes, das Associações de Municípios, sem, contudo, que estas Associações tenham qualquer interferência nas atividades regulatórias. Isto proporcionará economia de despesas à ARIS, bem como fortalecimento do associativismo municipal, em Santa Catarina.

Outra experiência emblemática e inovadora é a decisão, do conhecido Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), de criar uma agência reguladora de saneamento, com a tarefa de regular, controlar e definir tarifas de água, esgoto e lixo e fiscalizar os serviços prestados pelas empresas de saneamento, na abrangência dos 43 municípios das bacias que integram o Consórcio PCJ. Destaca-se que Campinas decidiu por uma agência reguladora própria, dado o porte do município, porém abrindo a possibilidade de lhe atribuir caráter regional (Informativo da Assemæ, Saneamento e Municípios, jornal 133, 2010 p. 11). Cabe contextualizar esta iniciativa, como uma forma de resistência dos municípios do PCJ à recente agência reguladora estadual – ARSEP, que centraliza as tarefas de regulação, controle e fiscalização, no nível do governo estadual

## 6.5 Perspectivas para a gestão associada via consórcios públicos

As dificuldades enfrentadas por grande parte dos municípios que assumem a gestão do saneamento, evidenciam a necessidade de constituição de um espaço institucional de cooperação intermunicipal, onde diferentes problemas poderão ser enfrentados de forma coletiva. Este espaço, de negociação e de acordo político, em que a participação do município esteja adequadamente contemplada, pode ser o consórcio intermunicipal nos termos da Lei nº 11.107/05. Apesar de ainda não ser grande a experiência de constituição de consórcios públicos de saneamento com base nessa Lei, a gestão associada via consórcios públicos é a estrutura institucional apropriada para uma cooperação horizontal e não hierarquizada.

Sendo porém formas de articulação voluntária, a formação de consórcios depende da ruptura de uma visão fragmentada que hoje caracteriza a gestão pública, marcada por disputas político-partidárias e por uma situação de competição entre municípios e a adoção de uma nova visão, baseada na cooperação. Alguns municípios, notadamente na região Sul do país, conseguiram articular consórcios que demonstram a viabilidade de construção de uma perspectiva de gestão de serviços cooperativa. Nos casos onde isso não ocorre, a participação dos governos estaduais e do governo federal no sentido de criar mecanismos para fomentar a cooperação entre municípios, seguindo os exemplos internacionais, nos parece fundamental.





# 7

## A cadeia produtiva do setor de saneamento



### 7.1 Introdução

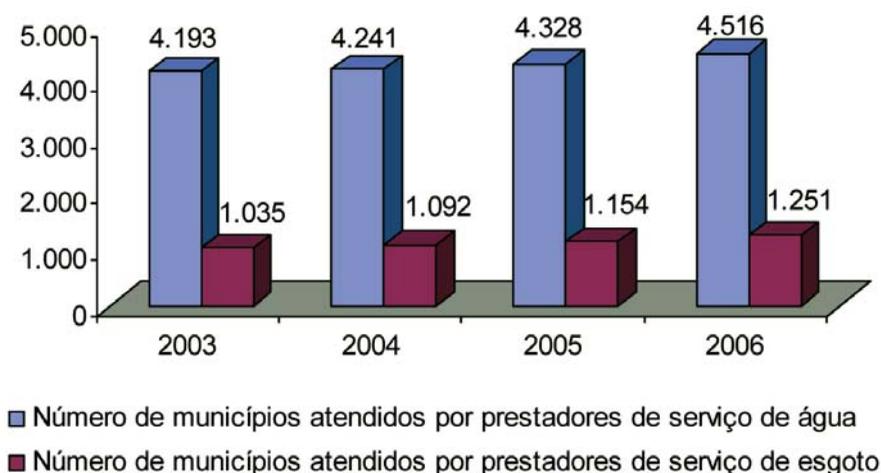
A consolidação do papel do saneamento básico, como serviço essencial ao bem-estar da população, sobretudo em relação aos impactos deste na saúde pública, aliado ao paradigma da sustentabilidade ambiental, fez com que as atividades ligadas a este setor ganhassem destaque nas discussões de natureza econômica e social. Do ponto de vista econômico, o setor de saneamento torna-se estratégico, em uma perspectiva de desenvolvimento e crescimento econômico do País, pois seus investimentos teriam a capacidade de impactar, não só a saúde da população e a qualidade ambiental, como também, de promover a geração de empregos e a agregação de valor a um conjunto de outras atividades. Já do ponto de vista social, os investimentos neste setor atuariam na redução da pobreza, mediante o aumento do nível de emprego.

Neste capítulo, analisaremos dois componentes do setor de saneamento básico, (abastecimento de água e esgotamento sanitário), e a sua cadeia produtiva, que inclui uma vasta gama de atividades, entre os anos de 2003 e 2006. Para isto, dividimos o capítulo em seis seções. Na seção 1 tratamos das características gerais do setor, relacionadas à sua dimensão de cadeia produtiva. Nas seções 2 e 3, apresentamos os aspectos metodológicos utilizados na definição da cadeia produtiva do saneamento básico, envolvendo aqui o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, e discutimos as características gerais dessa cadeia produtiva, destacando: o número de estabelecimentos a, a composição dos estabelecimentos, a distribuição dos estabelecimentos, por faixa de tamanho nas regiões e no País, o número de empregos, a distribuição do emprego por faixa de tamanho dos estabelecimentos, a massa salarial gerada o rendimento médio do trabalho em estabelecimentos e a distribuição do emprego, pelo nível de escolaridade dos trabalhadores. Na seção 4, faz-se uma análise estrutural da cadeia produtiva dos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ressaltando a evolução do índice de concentração, a evolução do Quociente Locacional (QL) e a relação entre o saldo de admitidos e o total de emprego na cadeia produtiva do saneamento básico, como proxy do volume de negócios. Na seção 5, tratamos de perspectivas gerais de desenvolvimento da cadeia produtiva do saneamento relacionada aos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando as estimativas de investimentos nestes dois componentes.

## 7.2 Características gerais dos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Os componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário do setor de saneamento são, na verdade, parte integrante de uma extensa cadeia produtiva que engloba, desde prestadores de serviços a produtores de máquinas e equipamentos, cujo perfil é discutido na próxima seção (Aspectos conceituais e metodológicos). Desta forma, o saneamento básico, para fins dessa análise, entendido como abastecimento de água e esgotamento sanitário, se apresenta como um importante indutor de investimentos, com impactos não negligenciáveis sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico do País. De uma forma geral o sistema de oferta desses serviços no Brasil se caracteriza por uma atuação baseada no âmbito local, com forte participação estatal e uma ênfase maior na prestação de serviços ligada à oferta de água.

Para esse capítulo toma-se como referência o SNIS. Vale lembrar que, como é discutido no Caderno Temático referente ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, incluído no Volume 7 desta coletânea, o SNIS apresenta diferentes limitações, dentre as quais destacamos: as informações são fornecidas voluntariamente pelos próprios prestadores, e portanto podem conter dados que falseiam a realidade; apesar de sua grande abrangência, a amostra é deficiente na participação de municípios de pequeno porte e, assim, não tem representatividade estatística. Feitas essas ressalvas sobre o SNIS verifica-se que, segundo essa base de indicadores, no período 2003-2006, o número de municípios atendidos pelos prestadores de serviços de abastecimento de água passou de 4.193, em 2003, para 5.516, em 2006 (Figura 7.1). Já o número de municípios contemplado por prestadores de serviços de esgotamento sanitário aumentou de 1.035, em 2003, para 1.251 em 2006. Vale notar que, apesar do número de municípios atendidos pelos prestadores de serviços de esgotamento sanitário, ser significativamente menor do que os atendidos por serviços de abastecimento de água, o crescimento registrado, naqueles municípios, foi bastante superior ao registrado nesses últimos. Isto é, entre os anos de 2003 e 2006 o crescimento registrado na quantidade de municípios atendidos por prestadores de serviços de esgotamento sanitário foi de 20,9%, contra um crescimento de 7,7% no número de municípios contemplados pelos prestadores de serviços de abastecimento de água.



Fonte: BRASIL, 2004g, 2005b, 2006a, 2007h.

FIGURA 7.1 Número de municípios atendidos pelos prestadores de serviço de saneamento (2003-2006).

No Brasil, o total de empregos gerados de forma direta (trabalhadores próprios e terceirizados), pelos prestadores de serviço de saneamento básico, cresceu 12,4%, entre os anos de 2003 e 2006, saltando, de 161 mil, para 181 mil postos de trabalho gerados. Neste total, verifica-se um aumento de 12,6% no número de empregos gerados pelos próprios prestadores, o que corresponde a um aumento de 14 mil postos de trabalho, e um aumento de 12% na quantidade de postos de trabalho criados pelas atividades terceirizadas, correspondendo a uma criação de 6 mil postos de trabalho durante o período 2003-2006 (Tabela 7.1).

**TABELA 7.1** Número de empregos gerados pelos prestadores de serviço de saneamento básico, 2003-2006 (valores em mil unidades)

Empregos gerados	2003	2004	2005	2006	Var. (%) 2003-2006
Trabalhadores próprios das prestadoras	111	112	117	125	12,6%
Trabalhadores terceirizados	50	53	57	56	12,0%
Total	161	165	174	181	12,4%

Fonte: BRASIL, 2004g, 2005b, 2006a, 2007h.

O panorama geral dos agentes que compõem o elo principal da cadeia produtiva do saneamento básico demonstra a importância deste segmento. O grau de abrangência e a extensão da rede de atendimento dos serviços relacionados à oferta de água e esgoto se constituem em desafio para as políticas públicas relacionadas ao setor, na busca da universalização, ao mesmo tempo em que revelam o potencial econômico e social por trás do contingente populacional ainda não contemplado por tais serviços. Apesar do expressivo déficit global de cobertura e o generoso hiato entre a oferta de serviços relacionados à água e esgoto, o aumento dos investimentos no setor surge como indicador bastante significativo, embora o montante aplicado ainda seja insuficiente para atender as necessidades presentes neste setor. Em termos de empregos gerados pelas atividades relacionadas às prestadoras de serviços no ramo do saneamento, verifica-se um forte impacto desses investimentos sobre a criação de novos postos de trabalho. Cabe ainda destacar que as atividades ligadas a este setor utilizam, pela lógica de seu processo produtivo, o fator mão-de-obra de uma forma bastante intensiva.

### 7.3 Aspectos conceituais e metodológicos

O conceito de cadeia produtiva está associado diretamente à presença de externalidades em inter-relações industriais, conferindo particular importância aos setores (ou indústrias) motrizes que “constituem pontos privilegiados de aplicação das forças ou dinâmismos de crescimento” (PERROUX 1977, p.153). Assim, do ponto de vista conceitual, a cadeia produtiva compreende o conjunto de atividades econômicas que se articulam progressivamente, desde o início da elaboração de um produto (ou serviço), até sua elaboração final, que se materializa no consumo. Isso inclui um processo que parte das matérias-primas, passa pelo uso de máquinas e equipamentos, pela incorporação de produtos intermediários, até o produto final, que é distribuído por uma vasta rede de comercialização. São estes elos que formam, de maneira geral, uma cadeia produtiva (GUIMARÃES, 2006). Adicionalmente, é importante considerar também a presença de um conjunto de instituições de apoio, composto por instituições de crédito, pesquisa, assistência técnica, entre outras, bem como um aparato legal e normativo, que exerce uma forte influência no desempenho da cadeia (Figura 7.2).

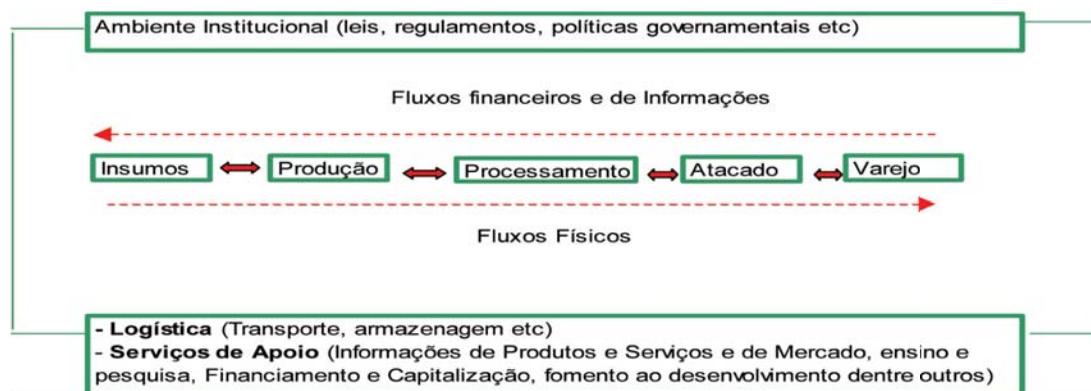


FIGURA 7.2 Diagrama esquemático de uma cadeia produtiva.

Nesta perspectiva, uma cadeia produtiva é composta pelo conjunto de todos os processos produtivos que estão envolvidos no desenvolvimento de um determinado serviço ou produto final. Logo, uma cadeia produtiva é uma seqüência de setores econômicos, unidos entre si, por relações significativas de compra e venda, onde os produtos ou serviços são crescentemente elaborados.

A consolidação de cadeias produtivas surge como resultado da crescente divisão do trabalho e da maior interdependência entre os agentes econômicos. Por um lado, as cadeias são criadas pelo processo de desintegração vertical e especialização técnica e social. Por outro lado, as pressões competitivas, por maior integração e coordenação entre as atividades, ao longo das cadeias, ampliam a articulação entre os agentes. Outro aspecto relevante refere-se à importância da base geográfica na delimitação dessas cadeias, admitindo-se que a aglomeração espacial provoca uma intensificação das atividades econômicas e reforça a geração de externalidades, em relações interindustriais.

Apesar do termo cadeia produtiva se referir, mais a situações em que há apenas seqüências razoavelmente lineares de setores, o entrelaçamento de cadeias é bastante comum. Muitas cadeias se repartem e outras se desmembram. Não há por que presumir que as diversas ramificações de cadeias produtivas se espalhem, de maneira uniforme, sobre a estrutura econômica e o espaço geográfico. Ao contrário, as cadeias de uma economia regional (ou nacional) podem ser agregadas em conjuntos, ou blocos, de forma que o valor médio das compras e vendas, entre os setores constituintes de um bloco, seja maior do que o valor médio das compras e vendas, desses mesmos setores com os setores de outros blocos. Esses blocos são geralmente definidos como macro-cadeias ou complexos industriais.

Considerando uma cadeia produtiva como um conjunto de etapas consecutivas, pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos diversos insumos, a mesma pode assumir formas distintas. Segmentando-se longitudinalmente, pode-se ter uma cadeia produtiva empresarial, na qual cada etapa representa uma empresa (ou um conjunto de poucas empresas, que participam de um acordo de produção). Este recorte é encontrado, por exemplo, em supply chain management<sup>94</sup>. A utilização deste tipo de recurso é geralmente útil na realização de análises empresariais, estudos de tecnologia e planejamento de políticas locais de desenvolvimento. Já em um nível mais agregado, encontram-se as cadeias produtivas setoriais, nas quais as etapas são setores econômicos e os intervalos são os mercados

<sup>94</sup> Este desenho corresponde à proposta de «subsistema vertical estritamente coordenado», discutida por Zylberstajn e Farina (1999).

entre setores consecutivos. E, se variarmos a amplitude do leque de produtos considerados nos setores econômicos, obteremos cadeias mais ou menos desagregadas.

Tradicionalmente, o processo de delimitação de cadeias produtivas, em uma economia, passa por duas fases: construção da matriz de transações e delimitação das cadeias na matriz insumo-produto. Na primeira etapa, a partir de uma matriz de insumo-produto, constrói-se uma matriz de transações intersetoriais. Parte do trabalho consiste em excluir diversos tipos de transações, pois, nas transações intersetoriais, só são consideradas as transferências de insumos correntes. Na matriz assim delimitada, é empregada uma técnica de agrupamento ou análise de clusters, sendo que, nos agrupamentos resultantes, são ainda feitos alguns cortes suplementares. Tanto estes cortes, como os critérios empregados na análise de cluster, são necessários, porque todos os setores transacionam, em menor ou maior grau, com os demais. Com isso, o critério de corte é necessariamente arbitrário. Contudo, cabe destacar que o critério de corte deve ser feito da forma mais explícita possível.

No caso da identificação de cadeias produtivas, é muito raro que se tenham disponíveis informações de matrizes insumo-produto, com o grau adequado de desagregação setorial e espacial. Nestes casos, uma solução alternativa envolve a utilização de informações sobre a especialização e concentração da base produtiva, para caracterização dessas cadeias. Cabe destacar que a matriz de impacto intersetorial (matriz de Leontief), fornecida pelo IBGE, para o ano de 2005, apresenta o setor de saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) agregado com as atividades de fornecimento de eletricidade e gás e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o que representa um grau não adequado de desagregação. No entanto, é possível notar impactos significativos (acima da média do setor) em relação aos setores que participam da cadeia produtiva do saneamento básico, pela lógica do processo produtivo empregado nesta cadeia.

Teoricamente, pode-se compreender as cadeias produtivas, a partir dos seguintes aspectos: I) pela existência, no local e na região, de atividades produtivas com características comuns, II) pela existência de uma infraestrutura tecnológica significativa (instituições de ensino superior, centros de capacitação profissional, de pesquisa tecnológica, etc.); III) pela existência de relacionamentos dos agentes produtivos, entre si, e com instituições locais, consolidando a geração de sinergias e de externalidades positivas. Essas características conferem, às cadeias produtivas, alto grau de coesão e organização entre os agentes, na medida em que incluem uma gama de atores, tais como fornecedores de insumos específicos, componentes, máquinas e serviços. É comum que a análise seja estendida até aos canais de distribuição e consumidores, envolvendo, tanto os fabricantes de produtos complementares, quanto as empresas de setores industriais correlatos, pois ambos possuem características semelhantes, assim como tecnologias ou insumos comuns.

Na utilização do conceito de cadeias produtivas, como referencial analítico para realização de estudos econômicos, é importante ressaltar a necessidade de separar-se, claramente, a fase de delimitação de cadeias produtivas da fase de aplicação. A primeira fase procura delimitar, da forma mais rigorosa possível, a unidade que se deseja estudar. Na segunda etapa, são analisados os indicadores que movem esta unidade. As comparações entre cadeias/complexos de várias regiões são também instrumentos importantes.

A delimitação dos setores integrantes da cadeia produtiva do saneamento básico, adotada neste relatório, segue o enquadramento setorial das entidades vinculadas ao setor, a saber: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB), Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento (ASFAMAS), Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) e Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0 (cuja estrutura baseia-se num total de 674 classes<sup>95</sup>).

---

<sup>95</sup> Os dados referentes a 2003, 2004 e 2005 foram extraídos com base na CNAE 1.0, onde existem 614 classes. A correspondência das classes na versão da CNAE 2.0 foi feita com base na Tabela de Correspondência CNAE 2.0 x CNAE 1.0 (disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

Para operacionalizar a análise da cadeia produtiva do saneamento básico, procurou-se utilizar informações secundárias disponíveis – em especial, informações sobre empregos, estabelecimentos e remunerações obtidas com um grau detalhado de desagregação setorial, seguindo um recorte geográfico baseado nas regiões (Norte, Nordeste, Sul, sudeste e Centro-Oeste) e no País.

Para identificar padrões de especialização, o critério básico utilizado foi o cálculo e a análise de Quocientes Locacionais (QLs), os quais procuram captar a especialização relativa, de uma região, em determinado ramo de atividade.

Onde,

$$QL_{ij} = \frac{\frac{E_{ij}}{E_i}}{\frac{E_j}{E..}}$$

- $E_{ij}$  = Participação da atividade  $i$  na região  $j$ ;
- $E_j$  = Participação da atividade  $i$  em todas as regiões;
- $E_i$  = Participação de todas as atividades na região  $j$ ;
- $E..$  Participação de todas as atividades em todas as regiões.

Os QLs podem ser calculados variando os níveis de agregação, segundo a disponibilidade dos dados. Quando o QL é maior do que 1, há evidências de que a especialização relativa da região ( $j$ ) na atividade ( $i$ ) é superior à especialização do conjunto do Brasil, nesta mesma atividade ( $i$ ). Na investigação realizada, procurar-se considerar o QL, calculado para todas as regiões, e as atividades econômicas integrantes da cadeia produtiva em questão.

O cálculo desse indicador, para as diversas regiões, segundo o grau de desagregação setorial mencionado (classes CNAE), fornece as informações básicas para a caracterização da cadeia produtiva na região e sua evolução ao longo do período considerado (2003-2006). Em seguida, buscaremos incorporar, à análise, algum critério de “densidade” mínima, em termos do número de estabelecimentos, na identificação da base produtiva regional da cadeia estudada. Cabe destacar que a utilização deste controle justifica-se por dois motivos principais. Primeiro, porque, em alguns casos, o elevado índice de especialização é uma decorrência da baixa densidade da estrutura produtiva local, o que pode levar a uma superestimação da importância do sistema local. Segundo, este controle permite verificar, por exemplo, se o elevado QL de uma determinada região não é mera decorrência da presença local de uma grande empresa. A partir desta análise, procuraremos avançar na sistematização de informações disponíveis, de modo a obter-se um mapeamento detalhado sobre a distribuição espacial das atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do saneamento básico no Brasil.

No que se refere ao indicador de concentração de atividades em determinado território, utilizamos o cálculo da participação do setor no total da economia regional:

$$s_{ir} = \frac{e_{ir}}{\sum_{i=1}^n e_{ir}}, \text{ em que } e_{ir} \text{ é o total do emprego (ou de outra variável) do setor } i \text{ da região } r.$$

A partir desse cálculo, é possível obter uma medida tradicional de concentração das atividades econômicas, dada pelo índice de Hirschman-Herfindahl (HH), obtido a partir do somatório das participações ao quadrado das atividades em cada região, isto é:

$$HH(r) = \sum_{i=1}^n (s_{ir})^2$$

O índice HH varia entre  $1/n$  e 1. O limite superior do índice corresponde à situação de monopólio, no qual uma única empresa opera no mercado. Já, o limite inferior, decorre do fato de que todas as empresas têm o mesmo tamanho.

Para se analisar a evolução da estrutura produtiva das cadeias nas regiões, consideraremos informações relativas a emprego, estabelecimentos e remunerações, por setor de atividade, extraídas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e informações sobre número de admitidos e desligados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essas informações permitem que sejam calculados índices de especialização e concentração produtiva, para um nível de desagregação setorial bastante detalhado, bem como índices relativos à importância, daquelas atividades, no conjunto de atividades econômicas existentes nas regiões (através da RAIS), e índices de volume de negócios, mediante a relação entre o saldo de admitidos e o total de empregos (através do CAGED).

## 7.4 Características gerais da cadeia produtiva dos componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Conforme a metodologia adotada, foram selecionados 53 setores (na classificação CNAE), integrantes da cadeia produtiva do saneamento básico- abastecimento de água e esgotamento sanitário<sup>96</sup>. Pode-se verificar, de acordo com a Tabela 7.2, que a cadeia produtiva relacionada a esses setores no Brasil apresentou um aumento de 12,2% no total de seus estabelecimentos, saindo de 55,3 mil, em 2003, para 62 mil em 2006. É importante notar que a região Sudeste possui a maior parte dos estabelecimentos registrados, embora tenha apresentado um crescimento de apenas 8,3% no período, passando de 30,8 mil para 33,4 mil estabelecimentos, entre os anos de 2003 e 2006. Em relação às regiões que apresentaram os níveis de crescimento mais elevados, destacam-se a região Norte (22%), a região Centro-Oeste (20,2%), a região Nordeste (18,9%), seguido da região Sul (14,6%). Cabe destacar que as regiões

---

<sup>96</sup> Extração de pedra, areia e argila; Atividades de apoio à extração de minerais (exceto petróleo e gás natural); Fabricação de produtos petroquímicos básicos; Fabricação de intermediários para plastificantes, resinas e fibras; Fabricação de resinas termoplásticas; Fabricação de resinas termofixas; Fabricação de elastômeros; Fabricação de artefatos de borracha; Fabricação de laminados planos e tubulares de material plástico; Fabricação de cimento; Fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes; Fabricação de produtos cerâmicos refratários; Fabricação de produtos cerâmicos não refratários, para uso estrutural na construção; Produção de semi-acabados de aço; Produção de laminados planos de aço; Produção de laminados longos de aço; Produção de relaminados, trefilados e perfilados de aço; Produção de tubos de aço com costura; Produção de outros tubos de ferro e aço; Fabricação de estruturas metálicas; Serviços de usinagem, solda, tratamento e revestimento em metais; Fabricação de ferramentas; Fabricação de aparelhos e equipamentos de medida, teste e controle; Fabricação de aparelhos e equipamentos para distribuição e controle de energia elétrica; Fabricação de material elétrico, para instalações em circuito de consumo; Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados; Fabricação de compressores; Fabricação de máquinas e equipamentos para saneamento básico e ambiental; Fabricação de máquinas e ferramentas; Fabricação de outras máquinas e equipamentos para uso na extração mineral (exceto na extração de petróleo); Fabricação de tratores (exceto agrícolas); Fabricação de máquinas e equipamentos para terraplenagem, pavimentação e construção; Captação, tratamento e distribuição de água; Gestão de redes de esgoto; Atividades relacionadas a esgoto (exceto a gestão de redes); Coleta de resíduos perigosos e não perigosos e seus tratamentos; Recuperação de materiais metálicos; Recuperação de materiais plásticos; Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos; Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas; Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente; Comércio atacadista de materiais de construção (madeira e produtos derivados, ferragens e ferramentas, material elétrico, cimento); Serviços de arquitetura, engenharia e atividades técnicas relacionadas à arquitetura e engenharia; e Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador.

Norte, Centro-Oeste e Nordeste foram as que registraram as menores quantidades de estabelecimentos nesta cadeia produtiva

**TABELA 7.2** Número de estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, por região e País, 2003-2006

Região	2003	2004	2005	2006	Var. (%) 2003-2006
Norte	1.685	1.795	1.900	2.056	22,0%
Nordeste	6.590	6.829	7.055	7.836	18,9%
Sudeste	30.872	31.102	32.249	33.447	8,3%
Sul	12.877	13.733	14.041	14.753	14,6%
Centro-Oeste	3.289	3.514	3.759	3.952	20,2%
Brasil	55.313	56.973	59.004	62.044	12,2%

Fonte: RAIS / MTE.

A composição dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico no Brasil se caracteriza pela presença de micro e pequenas empresas<sup>97</sup>, conforme a Tabela 7.3. Contudo, pode-se notar que ocorreu, na maioria das regiões e no Brasil, uma ligeira tendência ao aumento do tamanho das empresas integrantes desta cadeia. Em 2003, a distribuição, por faixa de tamanho, revelou que, no País, 83,6% dos estabelecimentos eram constituídos por microempresas, enquanto que 13,8%, 2,3% e 0,3% se enquadravam nas faixas de pequena, média e grande empresa, respectivamente. Em 2006, a parcela de estabelecimentos na faixa das microempresas se reduziu para 82,5%, uma queda de aproximadamente 1 ponto percentual. Por outro lado, a parcela dos estabelecimentos na faixa de pequenas empresas aumentou para 14,5%, o que significa um aumento de 0,7 pontos percentuais. Já, as faixas associadas às médias e grandes empresas, permaneceram relativamente estáveis, em termos de participação.

<sup>97</sup> Os estabelecimentos foram agrupados em 4 faixas, a saber: 1) Microempresas (com até 19 empregados); 2) Pequenas empresa (entre 20-99 empregados); 3) Médias empresa (entre 100-499 empregados); e 4) Grandes empresas (mais de 500 empregados).

**TABELA 7.3** Composição dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006

2003					
Região	Microempresas	Pequenas empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	81,9%	14,8%	3,1%	0,2%	100%
Nordeste	80,5%	16,5%	2,6%	0,4%	100%
Sudeste	82,2%	14,8%	2,6%	0,4%	100%
Sul	88,0%	10,0%	1,7%	0,2%	100%
Centro-Oeste	85,8%	12,9%	1,2%	0,2%	100%
Brasil	83,6%	13,8%	2,3%	0,3%	100%
2004					
Região	Microempresas	Pequenas empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	80,6%	15,9%	3,2%	0,3%	100%
Nordeste	79,6%	16,9%	2,9%	0,5%	100%
Sudeste	81,2%	15,5%	2,9%	0,4%	100%
Sul	88,1%	10,1%	1,7%	0,2%	100%
Centro-oeste	85,0%	13,2%	1,6%	0,2%	100%
Brasil	82,9%	14,2%	2,5%	0,4%	100%
2005					
Região	Microempresas	Pequenas empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	80,1%	16,6%	3,1%	0,3%	100%
Nordeste	78,8%	17,8%	2,8%	0,7%	100%
Sudeste	80,8%	15,8%	3,0%	0,4%	100%
Sul	88,2%	9,9%	1,6%	0,2%	100%
Centro-oeste	85,3%	13,0%	1,5%	0,2%	100%
Brasil	82,6%	14,5%	2,6%	0,4%	100%
2006					
Região	Microempresas	Pequenas empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	79,9%	16,5%	3,3%	0,3%	100%
Nordeste	79,0%	17,6%	2,9%	0,5%	100%
Sudeste	80,9%	15,7%	3,0%	0,5%	100%
Sul	87,9%	10,4%	1,5%	0,2%	100%
Centro-oeste	84,9%	13,6%	1,4%	0,2%	100%
Brasil	82,5%	14,5%	2,5%	0,4%	100%

Fonte: RAIS / MTE.

No período 2003-2006, as regiões, assim como o Brasil, apresentaram uma tendência ao aumento de tamanho dos estabelecimentos. Neste contexto, destacam-se as regiões Norte, Nordeste e Sudeste, com quedas na proporção de microempresas na ordem de 2, 1,5 e 1,3 pontos percentuais, respectivamente. No que se relaciona ao aumento dos estabelecimentos na faixa de pequenas empresas, as regiões Norte e Nordeste foram as que apresentaram os maiores aumentos na proporção de estabelecimentos enquadrados nesta faixa, com aumentos de 1,7 pontos percentuais (região Norte) e 1,1 pontos percentuais (região Nordeste).

Em relação à proporção de médias e grandes empresas, chamam atenção, respectivamente, as regiões Sudeste, Nordeste e Norte com aumentos de 0,4, 0,3 e 0,2 pontos percentuais, na faixa de médias empresas,

e 0,1 pontos percentuais na faixa de grandes empresas. Cabe destacar que, apenas a região Sul apresentou uma queda na proporção de médias empresas, de 0,2 pontos percentuais, neste mesmo período.

A distribuição dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, entre as diversas regiões, mostra que a região Sudeste concentra a maior parte das empresas, em todas as faixas de tamanho (Tabela 7.4). Em 2003, a região Sudeste concentrava 54,9% de todas as microempresas, 59,9% de todas as pequenas empresas, 62,7% de todas as médias empresas e 64,6% de todas as grandes empresas desta cadeia. Já, em 2006, esta distribuição permanece relativamente estável, embora se verifique uma redução na proporção de micro e pequenas empresas (52,8% e 58,1%, respectivamente). Em relação ao restante do País, observa-se que as regiões Norte e Centro-Oeste são as que apresentam as menores proporções de empresas em todas as faixas de tamanho (abaixo de 10%), enquanto que as regiões Nordeste e Sul registram participações mais moderadas. É importante notar que as regiões Sudeste e Sul, juntas, possuem mais de 75% de todas as empresas, em todas as faixas de tamanho, tanto em 2003, quanto em 2006.

**TABELA 7.4** Distribuição dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, por faixa de tamanho, nas regiões e no País, 2003 e 2006

Região	2003				2006			
	Micro Empresas	Pequenas empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Micro Empresas	Pequenas empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas
Norte	3,0%	3,3%	4,1%	1,7%	3,2%	3,8%	4,3%	2,5%
Nordeste	11,5%	14,3%	13,2%	16,0%	12,1%	15,3%	14,5%	16,0%
Sudeste	54,9%	59,9%	62,7%	64,6%	52,8%	58,1%	63,6%	64,6%
Sul	24,5%	17,0%	17,2%	14,4%	25,3%	16,9%	14,0%	14,4%
Centro-Oeste	6,1%	5,6%	2,9%	3,3%	6,6%	5,9%	3,6%	2,5%
Brasil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: RAIS / MTE.

No Brasil, de acordo com a Tabela 7.5, o número de empregos, nas empresas que compõem a cadeia produtiva do saneamento básico, passou de 1,5 milhões, em 2003, para 1,84 milhões, em 2006, o que representa um aumento de 22,9%, neste período. Dentre as regiões, as que se destacam pelas maiores quantidades de emprego, tanto em 2003, quanto em 2006, são as regiões Sudeste e Sul. Em termos de crescimento do número de empregos, pode-se notar que a região Norte, com um crescimento de 37,8%, foi a que registrou o maior aumento neste indicador, criando 18.364 novas vagas no período 2003-2006. As regiões Nordeste, em segundo lugar, e Centro-Oeste, que ficou em terceiro lugar, apresentaram crescimento de 28,9% e 28,6%, correspondendo à criação de 58.075 e 21.606 novos postos de trabalho, respectivamente. As regiões Sudeste, com um crescimento de 22,5%, e a região Sul, com 15,7%, ficaram na quarta e quinta posições, em termos da criação de empregos na cadeia produtiva do saneamento básico, o que significa, respectivamente, a criação de 204.240 e 42.108 novos postos de trabalho, respectivamente, entre os anos de 2003 e 2006.

**TABELA 7.5** Número de empregos na cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003 e 2006

Região	2003	2004	2005	2006	Var (%) 2003-2006
Norte	48.554	55.244	60.833	66.918	37,8%
Nordeste	201.286	215.628	241.090	259.361	28,9%
Sudeste	909.419	962.147	1.035.910	1.113.659	22,5%
Sul	268.319	277.089	294.083	310.427	15,7%
Centro-Oeste	75.553	85.375	93.014	97.159	28,6%
Brasil	1.503.131	1.595.483	1.724.930	1.847.524	22,9%

Fonte: RAIS / MTE.

A distribuição dos empregos por faixa de tamanho de estabelecimentos revelou que, no Brasil, as pequenas empresas foram responsáveis pela maior parcela dos postos de trabalho, originados da cadeia produtiva do saneamento (30,5%, em 2003, e 29,9%, em 2006). Em seguida, de acordo com a Tabela 7.6, apareceram as microempresas (com 27,1%, em 2003, e 24,6%, em 2006), as médias empresas (com 23,3%, em 2003, e 24,4%, em 2006) e as grandes empresas (com 19,1%, em 2003, e 21,1%, em 2006). Em relação às regiões, assim como no Brasil, verifica-se, segundo os dados da tabela 7.6, a seguir, uma tendência ao aumento da importância das empresas de maior porte, como fontes geradoras de trabalho, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-oeste. A região Sul foi a única a apresentar uma parcela maior de emprego localizada na faixa de microempresas, embora esse percentual tenha se reduzido no período 2003-2006.

Entre 2003 e 2006, os empregos gerados na cadeia produtiva do saneamento básico foram responsáveis por um aumento de 39,4% na massa salarial registrada por essa cadeia no Brasil, fazendo com que o montante referente a salários passasse, de R\$ 1,6 bilhões, em 2003, para R\$ 2,3 bilhões, em 2006 (Tabela 7.7). Vale destacar que dentre as regiões observadas, aquelas que apresentaram os melhores desempenhos, em termos de crescimento de massa salarial, foram: as regiões Norte (59,1%), Centro-Oeste (52,7%) e Nordeste (47,6%). A região Sudeste (39,4%) registrou um desempenho equivalente ao observado no conjunto das regiões, enquanto que o desempenho verificado na região Sul (28,9%) apresentou um patamar inferior ao observado no Brasil.

**TABELA 7.6** Distribuição do emprego por faixa de tamanho dos estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003 e 2006

2003					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	29,3%	33,7%	30,5%	6,5%	100%
Nordeste	25,4%	32,9%	22,1%	19,6%	100%
Sudeste	24,6%	30,5%	23,7%	21,2%	100%
Sul	34,4%	27,3%	24,0%	14,2%	100%
Centro-Oeste	34,0%	34,3%	13,0%	18,6%	100%
Brasil	27,1%	30,5%	23,3%	19,1%	100%
2004					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	29,8%	31,9%	28,0%	10,3%	100%
Nordeste	22,2%	31,7%	23,4%	22,8%	100%
Sudeste	23,4%	29,2%	24,2%	23,2%	100%
Sul	35,0%	28,5%	23,0%	13,5%	100%
Centro-Oeste	31,6%	32,3%	16,9%	19,2%	100%
Brasil	25,9%	29,7%	23,6%	20,8%	100%
2005					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	26,8%	34,5%	27,4%	11,4%	100%
Nordeste	20,6%	30,8%	22,5%	26,1%	100%
Sudeste	22,4%	29,0%	25,1%	23,5%	100%
Sul	35,1%	27,5%	22,3%	15,2%	100%
Centro-Oeste	32,7%	32,7%	18,5%	16,1%	100%
Brasil	25,0%	29,4%	23,9%	21,6%	100%
2006					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresa	Grande Empresa	Total
Norte	27,3%	33,3%	30,6%	8,8%	100%
Nordeste	23,4%	33,2%	24,3%	19,1%	100%
Sudeste	21,4%	28,4%	25,4%	24,7%	100%
Sul	33,4%	30,1%	21,3%	15,3%	100%
Centro-Oeste	33,8%	35,6%	18,1%	12,5%	100%
Brasil	24,6%	29,9%	24,4%	21,1%	100%

Fonte: RAIS / MTE.

**TABELA 7.7** Massa salarial gerada na cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País entre 2003 e 2006 (em milhões de R\$)

Região	2003	2004	2005	2.006	Var (%) 2003-2006
Norte	33,61	42,93	48,46	53,47	59,1%
Nordeste	171,50	204,18	235,21	253,08	47,6%
Sudeste	1.123,80	1.284,77	1.430,18	1.566,24	39,4%
Sul	268,80	296,01	326,48	346,61	28,9%
Centro-Oeste	60,63	71,06	85,81	92,57	52,7%
Brasil	1.658,34	1.898,95	2.126,14	2.311,96	39,4%

\* Valores atualizados para R\$ de 2006 através do IPCA (IBGE) / Fonte: RAIS / MTE.

Conforme a Tabela 7.8, a distribuição da massa salarial entre os postos de trabalho mostrou que, no Brasil, o rendimento médio de um trabalhador da cadeia produtiva do saneamento básico passou de R\$ 1.103 em 2003, para R\$ 1.251 em 2006, o que corresponde a um aumento de 13,4%. Entre as regiões que apresentaram os maiores ganhos, em termos de rendimento do trabalho, a região Centro-Oeste, passou de um rendimento de R\$ 802, em 2003, para R\$ 952 em 2006; na região Norte, o rendimento médio passou R\$ 692, em 2003, para R\$ 799 em 2006; a região Nordeste, evoluiu de um rendimento de R\$ 852, em 2003, para R\$ 975 em 2006; e a região Sudeste, aumentou de R\$ 1.235, em 2003, para R\$ 1.406 em 2006. Vale destacar que a região Sul, dentre todas as regiões, foi a que apresentou o menor aumento, em termos relativos, durante os anos de 2003 e 2006.

Ao observarmos a evolução dos rendimentos médios, por tamanho dos estabelecimentos, verificamos que, no caso do Brasil, o maior aumento foi registrado nos rendimentos obtidos em grandes empresas, que saíram de um patamar de R\$ 1.619, em 2003, para R\$ 1.830 em 2006, significando uma evolução de 13% neste período. Em relação às regiões, pode-se notar que, na região Norte, o aumento mais significativo foi verificado nos rendimentos obtidos em médias empresas. Cabe destacar que, nesta região, os ganhos relacionados às grandes empresas sofreram uma redução durante o período analisado. Na região Nordeste, um aumento expressivo foi observado nos rendimentos obtidos em micro e médias empresas, enquanto que o rendimento obtido em grandes empresas apresentou um aumento pouco expressivo, de crescimento durante os anos de 2003-2006. Na região Sudeste, observa-se que o rendimento originado de grandes empresas foram os que apresentaram a maior evolução no período analisado, sendo que os rendimentos associados às pequenas empresas foram os que menos cresceram. Na região Sul, os rendimentos que mais evoluíram positivamente foram os relativos às médias empresas, ao passo que os rendimentos obtidos em grandes empresas foram os que demonstraram o menor nível de crescimento. Já na região Centro-Oeste, os rendimentos originados em grandes empresas foram os que apresentaram o maior nível de crescimento, enquanto que os rendimentos relacionados às pequenas empresas foram os que registraram o menor patamar de evolução.

É importante ressaltar que os rendimentos relacionados à cadeia produtiva do saneamento básico tendem a aumentar, conforme o tamanho da empresa. Neste sentido, a tendência observada de aumento da importância de empresas de maior porte surge como um indicador positivo, em termos de salário, para os trabalhadores empregados nesta cadeia.

**TABELA 7.8** Rendimento médio\* do trabalho em estabelecimentos da cadeia produtiva do saneamento básico, 2003-2006

2003					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	539,6	600,0	785,9	1419,9	692,2
Nordeste	570,3	649,4	1096,0	1282,3	852,0
Sudeste	811,9	1064,4	1477,2	1704,6	1235,7
Sul	731,6	907,0	1140,2	1602,4	1001,8
Centro-Oeste	540,4	644,9	921,0	1488,9	802,5
Brasil	736,7	939,0	1321,5	1619,4	1103,3
2004					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	615,1	653,1	865,2	1393,7	777,0
Nordeste	630,1	686,1	1152,2	1406,5	946,9
Sudeste	877,7	1135,6	1569,9	1804,0	1335,3
Sul	738,3	981,7	1220,6	1850,1	1068,3
Centro-Oeste	594,8	677,2	862,2	1456,6	832,4
Brasil	787,5	1000,3	1398,8	1726,2	1190,2
2005					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	680,3	679,2	895,0	1189,2	796,7
Nordeste	634,2	690,6	1262,6	1334,1	975,6
Sudeste	881,3	1167,3	1632,5	1853,0	1380,6
Sul	792,9	999,6	1337,8	1707,4	1110,1
Centro-Oeste	612,0	708,7	1015,1	1882,6	922,6
Brasil	805,2	1023,2	1481,9	1736,6	1232,6
2006					
Região	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total
Norte	597,7	686,4	935,9	1378,5	799,0
Nordeste	692,8	743,0	1250,4	1377,7	975,8
Sudeste	882,8	1172,3	1607,8	1922,4	1406,4
Sul	809,2	1002,2	1300,3	1757,0	1116,6
Centro-Oeste	672,1	767,7	1058,0	2086,1	952,7
Brasil	813,9	1031,8	1460,7	1830,1	1251,4

\* Valores atualizados para R\$ de 2006 através do IPCA (IBGE).  
Fonte: RAIS / MTE.

Outro aspecto relevante na caracterização da cadeia produtiva do saneamento básico refere-se ao nível de escolaridade<sup>98</sup> dos trabalhadores que a compõe. De acordo com a Tabela 7.9, pode-se verificar que, no Brasil, em 2003, cerca de 37,2% dos trabalhadores possuíam o ensino fundamental, 30,5% o

<sup>98</sup> A escolaridade dos trabalhadores foi agrupada em cinco faixas, a saber: (I) Analfabeto; (II) Ensino Básico (até 4ª série); (III) Ensino Fundamental (até 8ª série); (IV) Ensino Médio (segundo grau completo ou incompleto) e (V) Superior (completo ou incompleto, incluindo mestrado e doutorado).

ensino médio, 21,8% o ensino básico, 9,3% o ensino superior e 1,2% eram analfabetos. Já, em 2006, a proporção de trabalhadores analfabetos, com ensino básico e ensino fundamental se reduziu, passando para 0,9%, 17,3% e 34,9., respectivamente. Enquanto isso, a porcentagem de trabalhadores com níveis mais elevados de qualificação aumentou. A proporção de trabalhadores com ensino médio passou para 37% e com ensino superior para 9,8%.

Em relação às regiões, pode-se observar que todas seguem uma distribuição semelhante à observada no País. No entanto, é importante destacar que as regiões Norte e Nordeste foram as que apresentaram as maiores proporções de trabalhadores analfabetos, enquanto que as regiões Sudeste e Sul foram as que apresentaram as maiores parcelas de trabalhadores com ensino superior. De todo modo, é possível notar uma melhora no perfil escolar dos trabalhadores da cadeia produtiva do saneamento básico, entre os anos de 2003 e 2006.

Os dados apresentados acima mostram uma evolução positiva da cadeia produtiva do saneamento básico, entre os anos de 2003 e 2006. O crescimento do número de estabelecimentos, associado à tendência de aumento do tamanho das empresas, representa um importante indicador para esse arranjo produtivo, pois revela uma ampliação do potencial de investimento, dado pela possibilidade de mobilização de recursos, que cresce de maneira diretamente proporcional ao tamanho das empresas. A ampliação do número de trabalhadores, da massa salarial e do rendimento médio do trabalho, na cadeia produtiva do saneamento básico, revela, não somente aspectos positivos do ambiente econômico e das oportunidades de negócios nesta cadeia, como também o desenvolvimento tecnológico do processo produtivo, verificado pelo aumento da qualificação dos trabalhadores.

**TABELA 7.9** Distribuição do emprego pelo nível de escolaridade dos trabalhadores da cadeia produtiva do saneamento básico, 2003-2006

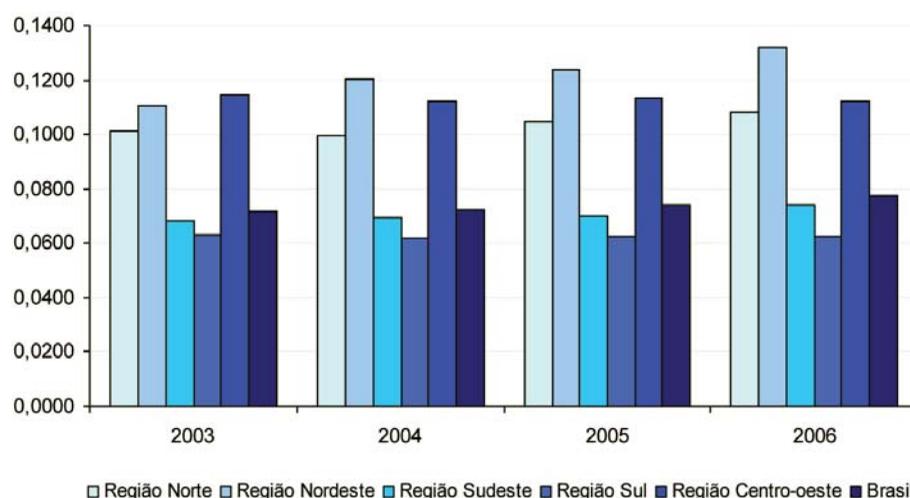
2003						
Região	Analfabeto	Básica	Fundamental	Médio	Superior	Total
Norte	1,5%	22,4%	39,2%	32,4%	4,5%	100%
Nordeste	3,7%	31,5%	29,7%	27,1%	8,0%	100%
Sudeste	0,8%	20,6%	37,0%	31,4%	10,2%	100%
Sul	0,7%	17,4%	42,6%	30,5%	8,9%	100%
Centro-oeste	1,3%	25,0%	39,4%	27,6%	6,7%	100%
Brasil	1,2%	21,8%	37,2%	30,5%	9,3%	100%
2004						
Região	Analfabeto	Básica	Fundamental	Médio	Superior	Total
Norte	1,5%	20,0%	40,2%	33,7%	4,6%	100%
Nordeste	3,2%	28,9%	30,2%	29,4%	8,3%	100%
Sudeste	0,7%	18,3%	36,2%	34,4%	10,4%	100%
Sul	0,7%	14,6%	41,6%	33,9%	9,2%	100%
Centro-oeste	1,3%	21,9%	39,7%	30,5%	6,6%	100%
Brasil	1,1%	19,4%	36,6%	33,4%	9,5%	100%
2005						
Região	Analfabeto	Básica	Fundamental	Médio	Superior	Total
Norte	1,3%	18,7%	38,9%	36,4%	4,7%	100%
Nordeste	2,7%	25,8%	32,2%	31,0%	8,3%	100%
Sudeste	0,7%	16,7%	34,7%	37,0%	10,8%	100%
Sul	0,6%	13,3%	39,4%	36,5%	10,1%	100%
Centro-oeste	1,3%	21,5%	37,6%	32,1%	7,6%	100%
Brasil	1,0%	17,7%	35,5%	35,8%	10,0%	100%
2006						
Região	Analfabeto	Básica	Fundamental	Médio	Superior	Total
Norte	1,5%	17,5%	38,5%	37,4%	5,0%	100%
Nordeste	2,2%	26,5%	30,6%	33,0%	7,7%	100%
Sudeste	0,6%	16,0%	34,3%	38,1%	10,9%	100%
Sul	0,6%	12,8%	39,0%	38,1%	9,6%	100%
Centro-oeste	1,2%	21,8%	37,6%	31,8%	7,5%	100%
Brasil	0,9%	17,3%	34,9%	37,0%	9,8%	100%

Fonte: RAIS / MTE.

## 7.5 Análise estrutural da cadeia produtiva do saneamento básico para os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário

As atividades ligadas à oferta de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário têm como característica marcante a presença de custos fixos elevados, que associados a prazos de retorno elevados, fazem com que os investimentos realizados tenham longos prazos de maturação. Além disso, devido às características dos serviços, as empresas do setor possuem baixa possibilidade de manobra, para reduzir seus custos. Desta forma, a concorrência no mercado das atividades-fim do saneamento (oferta de água e coleta e tratamento de esgotos) assume contornos bastante distintos, pois, a existência de mais de um player, num mesmo local praticamente inviabilizaria economicamente as atividades do setor. Assim, este setor termina por se caracterizar em monopólio natural, o que implica em um alto grau de concentração. Nesta seção, no entanto, analisaremos os atributos estruturais de um amplo conjunto de setores que constituem a cadeia produtiva do saneamento básico, conforme a metodologia adotada.

De acordo com a Figura 7.3, pode-se notar que o índice de concentração calculado para o Brasil aumentou durante o período de 2003-2006, o que reflete o aumento do tamanho das empresas que atuam nesta cadeia. Podemos ainda verificar que as regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste foram as que apresentaram níveis de concentração mais elevados do que o verificado no conjunto do País, sugerindo um menor grau de concorrência entre os diversos setores que compõem a cadeia produtiva do saneamento básico, nessas localidades. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste registraram níveis mais baixos de concentração do que o observado no Brasil, caracterizando uma estrutura mais concorrencial.



Fonte: RAIS / MTE.

**FIGURA 7.3** Evolução do índice de concentração da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006

Ao observarmos, na Tabela 7.10, a evolução do índice de concentração no período 2003-2006, verificamos que, para o País, este sofreu um aumento de 8%. Já em relação às regiões, pode-se notar que a região Nordeste, com 19,3%, foi a que apresentou o maior aumento em termos percentuais. Em seguida, aparecem as regiões Sudeste e Norte, com aumentos de 8% e 6,8%, respectivamente. A região Centro-Oeste, com uma redução de 2,1%, e a região Sul, com queda de 0,7%, foram as únicas que registraram quedas no grau de concentração, durante o período analisado.

**TABELA 7.10** Variação do índice de concentração da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006

Região	2003	2004	2005	2006	Var (%) 2003-2006
Norte	0,1011	0,0993	0,1049	0,1080	6,8%
Nordeste	0,1103	0,1202	0,1237	0,1316	19,3%
Sudeste	0,0683	0,0693	0,0701	0,0738	8,0%
Sul	0,0631	0,0618	0,0623	0,0626	-0,7%
Centro-Oeste	0,1144	0,1122	0,1132	0,1121	-2,1%
Brasil	0,0715	0,0724	0,0739	0,0773	8,1%

Fonte: RAIS / MTE.

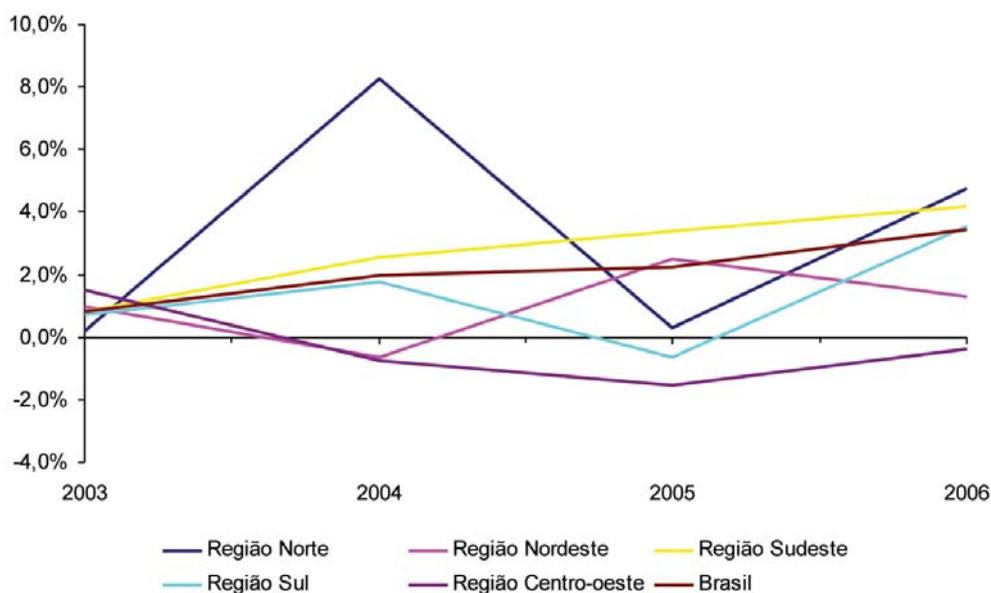
A comparação das estruturas setoriais-espaciais da cadeia produtiva do saneamento básico entre as regiões e o País mostra que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste aumentaram seus graus de especialização em atividades desta cadeia, embora ainda apresentem níveis de especialização inferiores ao observado no País, durante período 2003-2006 (Tabela 7.11). A região Sul, neste mesmo período, apresentou uma redução do grau de especialização das atividades relacionadas à cadeia produtiva do saneamento básico, enquanto que a região Sudeste registrou um nível de espacialização superior ao observado no Brasil, o que possivelmente reflete a concentração de empresas de todos os portes, nesta região.

**TABELA 7.11** Evolução do Quociente Locacional (QL) da cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006

Região	2003	2004	2005	2006
Norte	0,72	0,74	0,74	0,74
Nordeste	0,83	0,85	0,87	0,86
Sudeste	1,14	1,15	1,14	1,14
Sul	0,97	0,93	0,94	0,94
Centro-Oeste	0,61	0,64	0,65	0,64
Brasil	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: RAIS / MTE.

É importante lembrar que as atividades da cadeia produtiva do saneamento básico são, em sua maioria, intensivas em trabalho. Neste sentido, utilizamos, como indicador de volume de negócios, a relação entre o saldo de empregados (admitidos menos desligados) e o total de empregos. Conforme a Figura 7.4, nota-se que as regiões Norte, em 2004, Nordeste, em 2005, e Sudeste, durante todo o período 2003-2006, apresentaram taxas de atividade econômica mais acentuadas do que a registrada no País, sugerindo que os mercados relativos aos setores desta cadeia, nestas localidades, apresentaram maiores graus de dinamismo do que o observado no País, como um todo. Já as regiões Sul e Centro-oeste demonstraram ter mercados menos dinâmicos para os setores da cadeia produtiva do saneamento básico, do que o restante do País.



Fonte: RAIS (MTE) e CAGED (MTE).

**FIGURA 7.4** Relação entre saldo de empregados admitidos e total de emprego na cadeia produtiva do saneamento básico nas regiões e no País, 2003-2006.

Durante o período de 2003-2006, de acordo com os dados apresentados, podemos observar, em termos gerais, que tem ocorrido um aumento nos níveis de concentração e especialização na maior parte das regiões do País. Se, por um lado, este fato sugere uma melhora na capacidade de investimentos, nos diversos ramos da cadeia produtiva do saneamento básico, por outro, sugere uma redução dos níveis de concorrência, implicando em perdas de eficiência econômica. Contudo, o setor-chave da cadeia produtiva do saneamento (oferta de água e coleta e tratamento de esgotos) é predominantemente dominado por agentes governamentais, fazendo com que toda cadeia fique sujeita a decisões de natureza política. Desta forma, não é possível afirmar se tais indicadores representam um aspecto positivo ou negativo para os diversos agentes envolvidos. De todo modo, pode-se notar uma melhora na evolução dos volumes de negócios desta cadeia, em várias regiões e no País, o que é um aspecto positivo na direção do aumento dos níveis de cobertura das atividades-fim: água e esgoto.

## 7.6 Perspectivas para o setor do ponto de vista da cadeia produtiva

Os serviços de saneamento básico exercem impacto significativo sobre a economia de um país; a inadequação ou a ausência destes serviços geram uma série de externalidades negativas sobre a saúde pública, o meio ambiente e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento econômico. Dessa forma, é de fundamental importância que o acesso aos serviços seja universalizado.

Os dados sobre a necessidade de investimentos, apresentados no Volume 5 desse estudo Panorama do Saneamento Básico no Brasil, comprovam o grande potencial econômico envolvido no setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em função da universalização dos serviços. É importante lembrar que as atividades-fim, oferta de água, coleta e tratamento de esgotos, representam o elo de uma cadeia produtiva que envolve um grande número de produtos e serviços que viabilizam o setor, que vão, desde fornecedores de insumos para construção civil, até equipamentos para as adutoras e estações de tratamento de água e esgotos, assim como uma série de serviços especializados e de conhecimentos específicos. Logo, os investimentos em saneamento básico tendem a gerar forte impacto, não só para o nível de bem-estar da população, mas também para toda a economia.

Nesse sentido, os investimentos públicos necessitam de maior atenção por parte do governo, seja no que toca ao aumento dos recursos para investimentos, seja na operacionalização desses investimentos, pelas empresas do setor. Com efeito, pode-se estimar que o setor saneamento brasileiro deixará de gerar cerca de 9,5 milhões de empregos diretos e indiretos, adotando, como referência, o Modelo de Geração de Emprego e Renda do BNDES<sup>99</sup>, que propõe uma taxa média de 530 empregos para cada R\$ 10 milhões de aumento na produção da construção civil, se os investimentos necessários para universalização do acesso aos serviços de saneamento básico não forem alcançados até 2020.

Durante o período de 2003-2006 houve avanços importantes no setor de saneamento básico no Brasil. O grau de abrangência e a extensão da rede de atendimento dos serviços relacionados à oferta de água e esgotos foram ampliados, embora os índices de cobertura associados aos serviços de coleta e tratamento de esgotos permaneçam em patamares acentuadamente reduzidos, quando comparados aos serviços de oferta de água.

Do ponto de vista da cadeia produtiva do saneamento, que engloba uma gama variada de atores econômicos, pôde-se verificar, no Brasil, um aumento no número de estabelecimentos (de 12,2%) durante o período analisado, com destaque para as regiões Norte (22%), Centro-Oeste (20,2%) e Nordeste (18,9%). De uma forma geral, a distribuição desses estabelecimentos por tamanho do empreendimento mostrou uma forte presença de microempresas no tecido produtivo desta cadeia, embora tenha sido possível observar um aumento relativo de empresas de maior porte, tanto no Brasil quanto na maioria das regiões. Este movimento ocasionou um aumento relativo do emprego gerado em empresas maiores, refletindo em um rendimento médio do trabalho maior. Outro aspecto importante diz respeito ao aumento verificado do grau de escolaridade dos trabalhadores da cadeia produtiva do saneamento básico, o que sugere uma melhora em termos tecnológicos nos diversos setores que a compõe.

Em relação ao nível de concentração de mercado da cadeia do saneamento básico no Brasil, observamos que, entre os anos de 2003 e 2006, este apresentou uma tendência de aumento, sendo que as regiões Nordeste e Centro-oeste foram as que registraram os níveis mais elevados de concentração. Já no que se relaciona à especialização desta cadeia, observamos que a região Sudeste apresentou um patamar de especialização maior do que o verificado no Brasil e nas demais regiões, o que poderia explicar o seu elevado volume de atividades registrado neste período.

---

<sup>99</sup> Informações retiradas do site da Abid ([www.abdib.org.br](http://www.abdib.org.br)). Acesso em: 05 maio 2010.





# 8

## Quadro nacional da prestação dos serviços de saneamento básico, por componente



### 8.1 Os resíduos sólidos

#### 8.1.1 Introdução

Este item está focado nos resíduos sólidos urbanos, compreendidos como os resíduos domiciliares (RDO) e públicos (RPU). Na primeira parte, é traçado um panorama da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, utilizando-se basicamente as informações do Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/ Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS/ Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento/Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos 2007, e complementarmente, dados de estudos da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, relativos aos anos de 2007/2008. Os dados disponíveis em nível nacional estão trabalhados, agregados por macrorregião, por capitais de regiões metropolitanas/regiões integradas de desenvolvimento. Neste sentido buscou-se contemplar, além de aspectos organizacionais, outros de natureza financeira, social, técnico-operacional e ambiental, que caracterizam o desempenho do prestador dos serviços e, conseqüentemente, do atendimento à população.

Na segunda parte, busca-se dar uma visão geral sobre situação institucional da gestão ambiental e urbana dos resíduos sólidos, caracterizando a situação da legislação nacional e aquelas estaduais, relativas aos resíduos sólidos urbanos, articulando-as com as novas diretrizes da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007)

Na terceira parte, são traçadas perspectivas que se apresentam para o setor, tendo como referência desafios e condicionantes para o desenvolvimento institucional. Neste sentido, são abordados aspectos ambientais, sociais e institucionais, com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil.

No Brasil, estima-se em 149.199 toneladas por dia, a coleta de RSU, segundo as projeções da ABRELPE, para 2008. Do total indicado, cerca de 77% são de resíduos domésticos. (ABRELPE, 2009).

## 8.1.2 Panorama da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Dos 5.564 municípios brasileiros, que perfazem uma população urbana de 153.036.064 habitantes e uma população total de 183.987.291 habitantes, o SNIS - Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2007 convidou 418 municípios, dos quais 306 responderam. Apesar dessa amostra representar apenas 5,5% do universo de municípios existentes no País, reflete o quadro de 54,8% da população urbana e de 47,7% da população total do Brasil. Constata-se, portanto, significativa abrangência populacional, devido ao fato da amostra expressar um conjunto de municípios de médio e de grande porte, o que, por sua vez, reflete a concentração da população brasileira nos maiores centros urbanos e o elevado índice de urbanização do País (BRASIL, 2009b).

Segundo a metodologia adotada pelo SNIS RS, os municípios que participam da amostra, para fins de análise dos dados obtidos, são agrupados em seis faixas de porte populacional (considerando a população total de cada município). As faixas 1 e 2 compreendem os municípios menores, respectivamente, de até 30 mil e de até 100 mil habitantes, a faixa 3, os municípios de porte médio de 100.001 a 250 mil habitantes, a faixa 4, 5 e 6, respectivamente, os municípios de porte médio e grande, de até 1 milhão de habitantes, de até 3 milhões de habitantes e de mais de 3 milhões de habitantes, no caso as capitais metropolitanas, Rio de Janeiro e São Paulo.

Os dados do SNIS-RS são coletados anualmente, em órgãos municipais encarregados da gestão do manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana. Os municípios convidados compõem uma amostra, selecionada a cada ano, de modo a manter aqueles presentes em edições anteriores, e a atingir o crescimento progressivo do conjunto. Há que se registrar o caráter voluntário de participação do município na pesquisa, na medida em que não há obrigatoriedade de participação, o que, por vezes, dificulta a continuidade da série histórica e aumenta o trabalho da coleta para que sejam obtidas boas taxas de resposta.

É pequena ainda a participação dos municípios menores, incluídos na primeira faixa da amostra, assim como são pequenas as taxas alcançadas na segunda faixa, quer na quantidade de municípios, quer na respectiva população, que ainda não possui uma representatividade formal aceitável.

Segundo o SNIS RS (2007) os 525 municípios com mais de 50 mil habitantes, ou seja, cerca de 10% do número total de municípios, são responsáveis pela geração de 80% do total do lixo coletado no País. E as 13 maiores cidades são responsáveis por 32% de todo o lixo urbano coletado.

Na metodologia utilizada pela ABRELPE em seus estudos, que resultaram no Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2007, o total de municípios analisados foi de 330, sendo que 116 foram selecionados como amostragem representativa para a projeção da quantidade de resíduos sólidos coletados no Brasil e em cada uma de suas macrorregiões. Os dados quantitativos relativos aos resíduos sólidos urbanos estão diretamente relacionados ao porte da comunidade geradora desses resíduos.

Considerando os indicadores existentes, verificamos que estes trabalham com estimativas de fontes diversas, e apresentam variações quanto aos valores. Neste capítulo, busca-se analisar o impacto desses indicadores para a gestão dos resíduos sólidos, considerando, quando possível, as ressalvas quanto às fontes e metodologias adotadas em cada caso.

Embora estes números sejam objeto de estudo mais acurado, na parte deste Panorama que trata do déficit dos serviços de saneamento básico, a Tabela 8.1 dá uma indicação da quantidade total coletada de RSU, por macrorregião e no País.

**TABELA 8.1** Coleta de RSU por região e Brasil, com índice de coleta por habitante, 2007

Região	2007		2008		
	RSU Coletado (t/dia)	Índice (Kg/hab./dia)	População Urbana (hab.)	RSU Total Coletado (t/dia)	Índice (Kg/hab./dia)
Norte	7.978	0,730	11.314.869	8.919	0,788
Nordeste	31.422	0,859	37.635.877	33.372	0,887
Sudeste	77.543	1,084	73.639.690	80.041	1,087
Sul	13.787	0,626	22.646.669	15.703	0,693
Centro-Oeste	10.181	0,894	11.800.195	11.164	0,946
Brasil	140.911	0,924	157.037.300	149.199	0,950

Fontes ABRELPE, 2008 e 2009; IBGE (contagem da população 2007 e 2008).

De acordo com o SNIS RS 2007, a massa coletada (RDO+RPU) per capita, em relação à população urbana, era de 0,97 kg/hab./dia, o que corresponderia a uma média nacional da ordem de 187.210 t/dia, tomada como referência a população total brasileira em 2007, o que pode ser observado na Tabela 8.2, que apresenta estes valores por macrorregião e unidade da federação.

**TABELA 8.2** Média da massa coletada per capita, em relação à população urbana, para grupos selecionados de municípios, por região, 2007

Região	Uf	Quantidade de municípios	Valor médio (kg/hab./Dia)
Norte	Acre (AC)	1	1,27
	Amapá (AP)	1	0,57
	Amazonas (AM)	4	1,29
	Pará (PA)	10	1,56
	Rondônia (RO)	4	0,93
	Tocantins (TO)	6	0,95
Nordeste	Alagoas (AL)	3	1,47
	Bahia (BA)	15	0,75
	Ceará (CE)	8	1,34
	Maranhão (MA)	39	0,64
	Paraíba (PB)	10	1,56
	Pernambuco (PE)	8	1,08
	Piauí (PI)	11	1,37
	Rio Grande do Norte (RN)	5	1,27
	Sergipe (SE)	7	0,92
	Sudeste	Espírito Santo (ES)	6
Minas Gerais (MG)		39	0,64
Rio de Janeiro (RJ)		12	1,09
São Paulo (SP)		40	0,90
Sul	Paraná (PR)	19	0,76
	Santa Catarina (SC)	24	0,76
	Rio Grande do Sul (RS)	18	0,66
Centro-Oeste	Distrito Federal (DF)	1	1,96
	Goiás (GO)	9	0,81
	Mato Grosso (MT)	4	0,76
	Mato Grosso do Sul (MS)	6	0,69
Total		277	0,97

Fonte: BRASIL, 2009b.

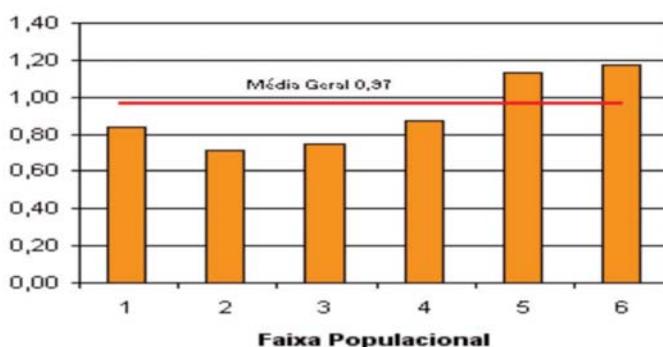
A Tabela 8.3, por sua vez, apresenta a massa coletada (RDO+RPU) per capita em relação à população urbana, segundo o porte dos municípios (Faixa 1, até 30.000 habitantes; Faixa 2, de 30.001 até 100.000 habitantes; Faixa 3, de 100.001 a 250.000 habitantes; Faixa 4, de 250.001 a 1.000.000 habitantes; Faixa 5, de 1.000.001 a 3.000.000 habitantes; Faixa 6, mais de 3.000.000 de habitantes).

**TABELA 8.3** Massa coletada (RDO+RPU) per capita em relação à população urbana, segundo porte dos municípios, Brasil e municípios selecionados, 2007

Faixa populacional	Quantidade de municípios	Massa coletada per capita		
		Mínimo (kg/hab./dia)	Máximo (kg/hab./dia)	Médio (kg/hab./dia)
1	71	0,17	1,90	0,84
2	63	0,22	1,60	0,71
3	62	0,13	1,60	0,75
4	68	0,42	2,00	0,87
5	11	0,66	2,00	1,13
6	2	1,02	1,40	1,17
Total	277	0,13	2,00	0,97

Fonte: BRASIL, 2009b.

A Figura 8.1 aponta, a partir da faixa 2, uma tendência de crescimento do per capita de coleta com o aumento do porte do município. Uma melhor definição no comportamento das faixas se espera obter com o crescimento da amostra em próximas edições do SNIS-RS.



Fonte: BRASIL, 2009b

**FIGURA 8.1** Gráfico da média da massa coletada (RDO+RPU) correlacionada ao per capita, em relação à população urbana, segundo porte dos municípios Brasil e municípios selecionados, 2007 (em kg/hab./dia).

Considerando-se que nem todo o lixo gerado no País é coletado, as estimativas variam em torno de cerca de 20 milhões de toneladas de RSU, como a quantidade que anualmente deixa de ser coletada, tendo um destino incerto e provavelmente inadequado. As estimativas de geração de resíduos sólidos urbanos, no Brasil e por macrorregião, são apresentadas na Tabela 8.4.

**TABELA 8.4** Quantidade total gerada de RSU, por região e Brasil

Região	2007		2008	
	RSU Gerado (t/dia) Índice (Kg/hab./dia)	População Urbana (hab.)	RSU Gerado (t/dia)	Índice (kg/hab./dia)
Norte	10.846 / 0,992	11.314.869	11.333	1,002
Nordeste	45.205 / 1,236	37.635.877	45.437	1,207
Sudeste	84.249 / 1,177	73.639.690	83.180	1,129
Sul	16.509 / 0,749	22.646.669	17.353	0,766
Centro-Oeste	11.844 / 1,040	11.800.195	12.355	1,047
Brasil	168.653 / 1,106	157.037.300	169.658	1,08

Fontes: ABRELPE 2008 e 2009 e IBGE (Contagem de População 2007 e 2008).

É grande, portanto, o desafio a vencer na gestão dos RSU no País, na perspectiva da sustentabilidade dos sistemas de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, envolvendo as dimensões ambientais, econômicas, sociais e político-institucionais.

### 8.1.3 O marco legal e estrutura institucional que caracterizam a prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

A Constituição Federal estabelece responsabilidades pela oferta de saneamento básico a todas as cidades e cidadãos brasileiros e pela proteção do meio ambiente, e deixa a cargo dos municípios legislar sobre “assuntos de interesse local”. Desta forma, a gestão dos serviços de resíduos sólidos gerados em seu território é tradicionalmente de responsabilidade dos municípios, particularmente os serviços de limpeza urbana que são predominantemente prestados de forma direta centralizada.

O Município tem, portanto, peculiar interesse na organização dos serviços de limpeza urbana, que compreendem tipicamente a varrição, a capina, roçagem, raspagem de ruas e poda de árvores em vias e logradouros públicos e nos serviços de manejo de resíduos sólidos, que abrangem, desde as formas de acondicionamento, os tipos de coleta, as modalidades de tratamento, o transporte e a disposição final adequada dos resíduos sólidos. O interesse local sobre estes serviços predomina sobre os da União e dos Estados. No entanto, estes outros entes da federação, por vezes, são solicitados a cooperarem técnica e financeiramente com os municípios, bem como a estabelecerem normas gerais e específicas, tendo em vista as carências ou limitações municipais, e a complexidade e magnitude dos problemas a enfrentar.

Segundo o SNIS-RS, na prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos predominam órgãos da administração direta (88,6%), seguidos de longe por autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista com administração pública, como se observa na Tabela 8.5.

**TABELA 8.5** Natureza jurídica dos órgãos gestores do manejo de RSU, segundo porte dos municípios, Brasil e municípios selecionados, 2007

Faixa populacional	Natureza jurídica dos órgãos gestores			
	Administração pública direta (%)	Autarquia (%)	Empresa pública (%)	Sociedade de economia mista com administração pública (%)
Até 30.000 hab.	25,8	0,0	0,0	0,0
De 30.001 a 100.000 hab.	21,9	1,0	0,0	0,0
De 100.001 a 250.000 hab	20,9	1,3	0,7	0,7
De 250.001 a 1.000.000 hab	17,6	2,3	2,0	1,3
De 1.000.001 a 3.000.000 hab	2,0	1,0	0,7	0,3
Mais de 3.000.000 de hab	0,3	0,0	0,0	0,3
<b>Total</b>	<b>88,6</b>	<b>5,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,6</b>

Fonte: BRASIL, 2009b.

Na Tabela 8.6, para o conjunto de capitais metropolitanas ou cidades-sede de regiões integradas de desenvolvimento, é apresentada caracterização por natureza jurídica da entidade responsável pela gestão do manejo de RSU, e indicada a existência de algum serviço delegado.

**TABELA 8.6** Caracterização da natureza jurídica da entidade responsável pela gestão dos RSU e existência de delegação de serviços, capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007

Região	Nome do município	Uf	População total do município [habitante]	População urbana do município [habitante]	Natureza jurídica da entidade responsável pela gestão do manejo de RSU	Existência de algum serviço delegado
Norte	Manaus	AM	1.646.602	1.636.837	Administração pública direta	Sim
	Belém	PA	1.408.847	1.399.760	Administração pública direta	Não
	Macapá	AP	344.153	328.865	Administração pública direta	Não
Nordeste	São Luís	MA	957.515	917.155	Administração pública direta	Não
	Imperatriz	MA	229.671	217.192	Administração pública direta	Não
	Teresina	PI	779.939	735.164	Administração pública direta	Não
	Fortaleza	CE	2.431.415	2.431.415	Administração pública direta	Sim
	Juazeiro do Norte	CE	242.139	230.832	Administração pública direta	Não
	Natal	RN	774.230	774.230	Sociedade de economia mista com administração pública	Sim
	João Pessoa	PB	674.762	674.762	Autarquia	Sim
	Recife	PE	1.533.580	1.533.580	Empresa pública	Não
	Petrolina	PE	268.339	204.171	Administração pública direta	Sim
	Maceió	AL	896.965	896.067	Autarquia	Não
Sudeste	Aracaju	SE	520.303	520.303	Empresa pública	Não
	Salvador	BA	2.892.625	2.891.435	Empresa pública	Sim
	Juazeiro	BA	230.538	176.011	Administração pública direta	Não
	Belo Horizonte	MG	2.412.937	2.412.937	Autarquia	Não
	Ipatinga	MG	238.397	236.601	Administração pública direta	Sim
	Vitória	ES	314.042	314.042	Administração pública direta	Não
	Rio de Janeiro	RJ	6.093.472	6.093.472	Sociedade de economia mista com administração pública	Sim
Sul	São Paulo	SP	10.886.518	10.238.533	Administração pública direta	Sim
	Campinas	SP	1.039.297	1.021.952	Administração pública direta	Não
	Santos	SP	418.288	416.050	Administração pública direta	Não
	Curitiba	PR	1.797.408	1.797.408	Administração pública direta	Não
	Londrina	PR	497.833	482.582	Empresa pública	Não
Centro-Oeste	Maringá	PR	325.968	320.689	Administração pública direta	Não
	Porto Alegre	RS	1.420.667	1.379.056	Autarquia	Não
	Cuiabá	MT	526.830	519.015	Administração pública direta	Não
Centro-Oeste	Goiânia	GO	1.244.645	1.236.445	Sociedade de economia mista com administração pública	Não
	Brasília	DF	2.455.903	2.348.566	Autarquia	Não

Fonte: BRASIL, 2009b.

A ressalva feita na Introdução deste capítulo quanto à confiabilidade dos dados do SNIS, que são autodeclaratórios e de declaração voluntária, explicam, em parte, algumas informações que causam estranhamento. Na tabela 8.6 consta que Belo Horizonte e Vitória não delegam nenhum tipo de serviço. Entretanto, sabe-se que a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), de Belo Horizonte, delegar parte dos serviços de coleta e de disposição final para empresas privadas. O mesmo comentário vale para alguns municípios da Grande Vitória, inclusive para a capital, onde os aterros sanitários são particulares e, em vários, a coleta e o transporte também são feitos por empresas privadas.

Os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, prestados pelas prefeituras municipais por administração direta, acompanharam as tendências no País, de terceirização e concessão dos serviços, particularmente acentuadas em relação aos serviços de saneamento, a partir da década de 90.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB 2000) já então revelava tendência na terceirização dos serviços de limpeza urbana, em todas as regiões brasileiras, mais acentuadas nos municípios de maior porte (IBGE, 2002).

A contratação formal de terceiros, de prazo máximo de 5 anos, para a execução de atividades de responsabilidade (ou de interesse) do contratante, se dá através de contratos de terceirização. No que diz respeito especificamente aos serviços de manejo de RSU (de responsabilidade do poder público municipal, no caso dos serviços essenciais; e/ou de seu interesse, no caso dos acessórios, ou complementares), a empresa ou entidade formal contratada recebe remuneração pelo serviço efetivamente prestado, conforme estabelecido no contrato. E é fiscalizada pela instância do poder público municipal, responsável pela gestão do manejo de RSU. Entretanto, cabe destacar que a forma de remuneração dos serviços obedece a preceitos legais e técnicos, quanto à natureza da atividade. Este aspecto será melhor abordado em item posterior deste capítulo.

A terceirização de serviços pode ocorrer em diversas escalas, abrangendo, desde a contratação de empresas especializadas e bem estruturadas, até a de microempresas ou cooperativas de trabalhadores. E não deve ser confundido com delegação, seja por meio de contrato de concessão ou contrato de programa. São contratos de prestação de serviços regidos pela Lei nº 8.666/1993. Entretanto, a Lei nº 11.445/2007 altera o art. 24 da referida Lei, ao permitir a contratação, com dispensa de licitação, de associações e cooperativas de catadores, desde que atendidos os requisitos do art. 57 da LNSB.

Segundo a ABRELPE, a marca atingida em 2005, de 20% de atendimento à população urbana do Brasil, através de contratos de concessão de serviços, relativos a resíduos sólidos urbanos, outorgados pelos municípios à iniciativa privada, praticamente não se alterou nos últimos anos. Cabe a ressalva de que o escopo desses contratos de concessão pode, tanto contemplar os serviços de coleta, transporte e de disposição final, ou ser relativo apenas a esta última etapa do serviço.

O contrato de concessão de serviços de manejo de RSU, geralmente de longa duração, é o instrumento por meio do qual o poder público municipal (concedente) delega, sempre por meio de licitação pública, a uma entidade – usualmente uma empresa, que pode ser de economia mista ou privada (cessionária) – a responsabilidade de executar alguns ou todos os serviços de manejo de RSU, podendo ainda, a concessionária, terceirizar parte dos serviços objeto da concessão e arrecadar os pagamentos referentes à sua remuneração, diretamente junto aos usuários ou beneficiários dos serviços concedidos. Estes contratos de concessão apresentam distintos objetos, como se observa na Tabela 8.7.

**TABELA 8.7** Existência de serviços delegados em municípios selecionados, 2007

Município/uf	Existência de algum serviço delegado	Coleta de resíduos domiciliares	Coleta e varrição de resíduos públicos	Operação de aterro sanitário	Operação de incinerador	Operação de unidade de transbordo
Fortaleza/CE	Sim	X	X	X	X	X
João Pessoa/PB	Sim			X		
Manaus/AM	Sim	X	X	X		
Natal/RN	Sim			X		
Rio de Janeiro/RJ	Sim			X		
Salvador/BA	Sim			X		X
São Paulo/SP	Sim	X		X		X

Fonte: BRASIL, 2009b.

A tendência de ampliação das concessões de serviços públicos relativos aos RSU é enfatizada pela ABRELPE, quando importantes capitais de estado, como é o caso de Belo Horizonte, ou de Curitiba, esta como parte integrante de um consórcio intermunicipal com mais 14 outros municípios de sua região metropolitana, iniciaram processos licitatórios em 2007, visando a outorga de novas concessões à iniciativa privada.

Por outro lado, cabe destacar que o marco legal atual do setor abre outras formas de delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. E pode-se dizer que a área de resíduos sólidos é a que oferece menor resistência para adotar este leque de alternativas, por não conviver com a disputa pela titularidade dos serviços, que historicamente tornou mais complexa a questão institucional dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Dentro deste leque, está a possibilidade de delegar a prestação dos serviços de resíduos sólidos, por meio de contrato de programa, firmado em um ambiente de cooperação entre os entes federados que decidirem se reunir em um consórcio público, nos termos da Lei nº 11.107/2005. Acrescenta-se, como ressalva à tendência apontada pela ABRELPE, o fato de a crescente sofisticação tecnológica e gerencial da etapa de disposição final de resíduos sólidos, sem dúvida desejável para a evolução do setor, pode, por outro lado, representar uma estratégia de indução ou, até mesmo, de imposição da intervenção e do controle privado sobre a gestão dos serviços públicos de resíduos sólidos.

#### 8.1.4 A dimensão territorial e ambiental da gestão de resíduos sólidos urbanos

No Brasil atual, cuja população vive majoritariamente em áreas urbanas, a urbanização é um processo irreversível, associada intrinsecamente ao modelo de desenvolvimento vigente. E é grande a pressão que a concentração de pessoas e atividades exerce sobre o espaço e a base de recursos naturais, e que se expressa na qualidade do meio ambiente urbano, com impactos, sobretudo, no estado de saúde e na qualidade de vida da população, inclusive de que habita em áreas rurais.

O acelerado processo de urbanização brasileiro nas últimas décadas trouxe, como consequência, problemas de infraestrutura urbana. As autoridades públicas não acompanharam, na devida velocidade, as demandas sociais decorrentes deste tipo de crescimento, que gera condições de desigualdade no acesso aos serviços públicos, inclusive aos de resíduos sólidos, e aos bens da urbanização, de uma forma mais geral. A relação entre urbanização e a geração de resíduos é bastante evidente e imediata. Neste sentido, olhar a gestão dos resíduos sólidos sob a ótica do território é necessário e fundamental. O problema da urbanização, com relação aos resíduos sólidos, implica em problemas, não apenas de acesso aos serviços, mas também de falta de disponibilidade de áreas adequadas para os equipamentos e as instalações que compõem o sistema de manejo de resíduos sólidos, que tendem a se agravar, mediante o alto índice de geração de resíduos pela população, em particular, o grande volume de toda forma de embalagens.

O território nacional compreende um conjunto de 5.564 municípios, que no SNIS Resíduos Sólidos Urbanos (2007) são tratados por uma amostra publicada e agrupada nas seis faixas de porte populacional anteriormente mencionadas (considerando a população total de cada município). Apesar da significativa representatividade da amostra, cabe ressaltar que não são todas as faixas populacionais que representaram crescimento compatível para conferir uma representatividade aceitável (BRASIL, 2009b, p. 19, itens a, b, c).

Cerca de 82% dos municípios são de pequeno porte, com população de até 30 mil habitantes, e com baixa geração de resíduos. Os 306 municípios compreendidos na amostra do SNIS RS 2007 apresentam taxas elevadas de participação particularmente para as três faixas superiores (duas censitárias e a quarta em mais de 80%), tanto no que se refere à quantidade de municípios quanto à população alcançada, o que permite conferir representatividade a essas três faixas (BRASIL, 2009b, p. 19, item c).

Segundo os estudos da ABRELPE, quanto à coleta dos RSU, 54% destes resíduos no País são coletados na região Sudeste, 22% na região Nordeste, 11% na região Sul, 7% na região Centro-Oeste, e 6% na região Norte (ABRELPE 2008 e 2009).

As características da distribuição dos resíduos sólidos no território, tais como as distâncias entre municípios, a acessibilidade em relação aos centros de geração de massa dos RSU e aos locais de destinação final, a disponibilidade de áreas para equipamentos e instalações de tratamento e disposição final desses resíduos, entre outras, são condicionantes para as atividades de planejamento e gestão dos serviços de manejo dos RSU municipais.

Para o conjunto de capitais metropolitanas ou cidades selecionadas de regiões integradas de desenvolvimento, os dados demonstram que a cobertura de serviços de coleta de RDO, em relação à população urbana, é praticamente universalizada, com exceção de algumas poucas cidades das regiões Norte e Nordeste (Tabela 8.8). Tal afirmação não se aplica à capacidade instalada para as atividades de coleta seletiva, e sequer à qualidade dos serviços prestado, em termos de regularidade e frequência da coleta disponibilizada à população.

**TABELA 8.8** Características técnico-operacionais dos serviços de manejo de RSU, capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007

Região	Nome do município	UF	Ocorrência de uso de balança	Distância média da coleta de RDO e RPU, desde o centro de massa até o descarregamento [Km]	Taxa de cobertura do serviço de coleta de RDO, em relação à população urbana [%]
Norte	Manaus	AM	Sim	25	100
	Belém	PA	Sim	17	100
	Macapá	AP	Sim	20	98,82
Nordeste	Imperatriz	MA	Sim	< 15	100
	São Luís	MA	Sim	22	92,68
	Teresina	PI	Sim	19	100
	Fortaleza	CE	Sim	42	92,8
	Juazeiro do Norte	CE	Não	< 15	100
	Natal	RN	Sim	30	99,59
	João Pessoa	PB	Sim	22	100
	Petrolina	PE	Sim	< 15	100
Sudeste	Recife	PE	Sim	20	100
	Maceió	AL	Sim	< 15	95,1
	Aracaju	SE	Sim	20	99,94
	Juazeiro	BA	Sim	< 15	100
	Salvador	BA	Sim	45	100
	Belo Horizonte	MG	Sim	16	100
	Ipatinga	MG	Sim	< 15	100
Sul	Vitória	ES	Sim	< 15	100
	Rio de Janeiro	RJ	Sim	26,5	100
	Campinas	SP	Sim	16	100
	Santos	SP	Sim	< 15	100
	São Paulo	SP	Sim	< 15	100
Centro-Oeste	Curitiba	PR	Sim	25	100
	Londrina	PR	Não	< 15	100
	Maringá	PR	Sim	-	100
	Porto Alegre	RS	Sim	< 15	100
Centro-Oeste	Cuiabá	MT	Sim	17	100
	Goiânia	GO	Sim	-	100
	Brasília	DF	Sim	17	100

Fonte:BRASIL, 2009b.

Quanto às distâncias médias percorridas na execução dos serviços, do centro de massa da coleta de RDO e RPU até o local de destinação, a tabela 8.8 evidencia que um número significativo de cidades selecionadas se encontra na distância média aceitável de até 15 km, entre o centro de massa da coleta e o local de destinação. No entanto, em algumas capitais se realizam grandes deslocamentos, uma vez que necessitam dispor seus resíduos em locais distantes, via de regra, em território de um município vizinho, o que implica também na elevação dos custos de transporte. A implantação de estações de transbordo se apresenta como uma necessidade particular dessas capitais, como forma de atenuar os custos de transporte e a facilitar a logística operacional do sistema.

Um outro aspecto operacional importante a considerar na gestão e planejamento dos serviços de limpeza pública diz respeito à existência do uso de balança na execução dos serviços, o que irá repercutir sobre a qualidade e o grau de precisão das informações relativas à massa coletada, caso pesada ou estimada. No SNIS RS 2007, os dados e indicadores a respeito de massa, que são analisados, consideram os municípios que afirmaram pesar os resíduos coletados (58,5%), bem como os que informaram não utilizar balança (41,5%). O uso de balança cresce, segundo o tamanho do município. Na faixa de municípios com até 30 mil habitantes, apenas 27,8% utiliza o equipamento de pesagem. Na faixa de municípios acima de 250 mil habitantes (faixa 4), mais de 91% dos municípios indicaram utilizar balança, em suas atividades de manejo de RSU. Nas faixas 5 e 6 esse percentual atinge 100%.

Na Tabela 8.8 as informações sobre a existência de balança nos serviços prestados nas capitais metropolitanas e sedes de RIDEs confirmam esta tendência.

### 8.1.5 Aspectos financeiros da gestão dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

O financiamento dos serviços municipais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos pode se dar de diferentes formas:

- pela totalidade de receitas não vinculadas do município, basicamente formada por impostos e transferências constitucionais;
- por meio de taxa de utilização efetiva ou potencial dos serviços;
- por tarifa, configurando um preço público a ser cobrado pelo tomador dos serviços.

A principal fonte de financiamento para a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos é a taxa de limpeza urbana, na maioria dos casos cobrada junto ao imposto predial territorial urbano – IPTU.

A taxa é uma modalidade de tributo que tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, aplicável, portanto, apenas aos serviços de manejo de resíduos sólidos, em geral, aplicada para remuneração das atividades de coleta.

Pode-se afirmar que um dos problemas críticos da gestão dos resíduos sólidos no Brasil é a falta de cobrança pelos serviços prestados. Esta debilidade afeta a capacidade de investimentos e a própria qualidade dos serviços que são prestados. Boa parte dos recursos já aplicados nesta área, ainda que insuficientes, foi rapidamente desperdiçada: aterros transformados em lixões, unidades de tratamento desativadas, para ficar nos exemplos mais recorrentes.

A remuneração dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos decorre de como esses serviços são planejados e organizados. Esta correlação é mediada por aspectos de escopo, escala e de perfil da população atendida. A Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB, artigos 3º, 6º e 7º) abre a possibilidade de planejar e organizar os serviços, tomando-se o conjunto mais ampliado dessas atividades.

Significa dizer que a estrutura de cobrança e de remuneração pode agora ser formulada observando, por um lado, as características de cada serviço e, neste campo, têm-se dois grandes conjuntos de atividades – as que constituem a limpeza urbana e as que constituem o manejo – e por outro, a natureza de cada função necessária à gestão integrada dos resíduos sólidos, ou seja, o planejamento, a regulação, a fiscalização e o controle social – funções mais estritamente vinculadas à gestão –, e a própria prestação dos serviços.

Os serviços tipicamente de limpeza urbana como a varrição, a capina, roçagem, raspagem de ruas e poda de árvores em vias e logradouros públicos não são divisíveis. Para este tipo de serviço, a Constituição Federal prevê recursos do Orçamento Municipal para cobrir os seus custos, porque se trata de serviços indivisíveis. No entanto, os recursos destinados ao pagamento desses serviços não são claramente identi-

ficáveis no orçamento. Via de regra, estão embutidos indevidamente em algum tipo de tributo, como o IPTU, como mencionado anteriormente, ou outra taxa ou tarifa, inclusive na de coleta do lixo.

Já as atividades de coleta, tratamento, e disposição final são potencialmente mensuráveis e divisíveis. Pode-se atribuir uma quantidade do serviço prestado a cada usuário. Neste caso, a cobrança dos serviços considera atributos como peso e/ou volume, de acordo com a LNSB. Ou seja, a quantidade do tipo de resíduo manejado constituirá a base da diferenciação da cobrança entre os diversos usuários.

Nesta mesma base de cálculo, outros atributos podem entrar: nível de renda da população atendida; grau de urbanização da área atendida; características urbanísticas e construtivas dos domicílios atendidos. Além da composição destes atributos, à raiz da base de cálculo formada pelas variáveis tipo e quantidade do resíduo, pode-se ainda trabalhar as formas existentes de subsídios com mecanismos de ajuste desta estrutura. Os subsídios internos (por tipo de usuário) podem gerar, a exemplo do que ocorre em abastecimento de água e esgotamento sanitário, capacidade de remuneração dos serviços prestados a segmentos da população que não tenham capacidade integral de pagamento pelos serviços que lhe são prestados. Os subsídios devem ser considerados, desde que conhecidas sua forma e fonte.

Definida a base de cálculo, ou seja, a estrutura de remuneração dos serviços, deve-se partir para análise da melhor forma de cobrança. Como visto, uma das fontes é o orçamento municipal, e se aplica aos serviços indivisíveis, normalmente aqueles que integram as atividades de limpeza urbana. A novidade é a necessária transparência na identificação dessas dotações orçamentárias. Para isso, é necessário primeiro conhecer quanto custa o serviço, para atribuir os valores adequados (apropriação dos custos) e, em seguida, identificar claramente a dotação no orçamento (recurso “carimbado”). A remuneração por meio de taxa ou tarifa, para os serviços divisíveis, e outros preços públicos, para os serviços especiais.

A questão da constitucionalidade na cobrança deve ser observada. Há no País diversas situações em que a taxa foi contestada judicialmente. Em alguns casos, a contestação se aplicou à cobrança de uma única taxa, para qualquer tipo de atividade do serviço, misturando limpeza urbana (indivisível) com coleta, tratamento e disposição final (divisível). Em outras, o argumento é a bitributação, quando a cobrança é feita no IPTU, baseada na área construída dos lotes. A inadimplência é outro entrave para a sustentabilidade da remuneração desses serviços, principalmente quando sua cobrança está associada à cobrança do IPTU.

Experiências mais recentes buscam superar essas dificuldades, investindo na apropriação dos custos, ou seja, conhecendo claramente quanto custa prestar cada serviço, por tipo de resíduo e por categoria de usuário e definindo a forma mais adequada de cobrança para cada situação-tipo. A cobrança dos serviços de resíduos sólidos na mesma conta dos serviços de água e de esgoto tem demonstrado potencial para reduzir o nível de inadimplência.

Não há uma receita para um modelo ideal, mas alguns princípios e condicionantes devem ser observados na definição da estrutura de apropriação de custos e de remuneração dos serviços: buscar sempre a escala adequada de prestação; adotar soluções tecnológicas apropriadas às condições econômicas, sociais e ambientais do território e da população a ser atendida; considerar ganhos de escopo no planejamento e na organização dos serviços; incluir, na apropriação dos custos, atividades antes não desenvolvidas, como o planejamento, a regulação, a fiscalização e o próprio controle social; instituir mecanismos de participação e de controle social, também nesta etapa de formulação da estrutura de remuneração dos serviços; definir, com clareza, os custos que serão cobertos pelo orçamento municipal e aqueles que passarão a ser remunerados por meio de taxas, tarifas ou outros preços públicos; contar com a possibilidade de dotar o sistema de instrumentos e mecanismos para aferir ou inferir o peso dos resíduos dispostos para coleta; incluir, na forma de cobrança, algum atributo indutor da minimização da geração de resíduos e do combate ao desperdício (progressividade tarifária e geração de resíduos).

Por fim, cabe destacar que qualquer estrutura de remuneração dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deve considerar a inclusão do trabalho desenvolvido pelos catadores. Experiências como Diadema/SP e a recente inovação da Lei nº 11.445/2007, que permite a contratação de associações e cooperativas de catadores com dispensa de licitação, demonstram o quanto é factível a inclusão dos catadores como agentes econômicos e ambientais. Mas, também estes custos e a forma de remuneração pelos serviços que são prestados pelos catadores devem ser claramente apropriados.

No caso específico da taxa de limpeza urbana, ainda que a mesma seja cobrada no mesmo boleto do IPTU, o valor correspondente aos serviços de manejo de RSU prestados (ou colocados à disposição dos municípios) deve, necessariamente, ser discriminado, o que ocorre na maioria das capitais metropolitanas que praticam esta cobrança. Em João Pessoa (PB), excepcionalmente, a cobrança se dá por boleto, mas não vinculada ao IPTU. Em alguns outros poucos casos, esta taxa é cobrada junto ao boleto de água. Em Santo André/SP, em 2001, a taxa de limpeza pública foi transferida, do carnê do IPTU para a conta do Semasa, responsável pela gestão dos quatro serviços (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição final de resíduos sólidos e drenagem pluvial), com o objetivo de aperfeiçoar os serviços de manutenção e limpeza executados no município. No SNIS RS, apenas um município, o de Governador Valadares/MG, afirmou cobrar serviços de manejo de resíduos sólidos mediante tarifa.

A cobrança pelos serviços está longe de ser uma prática geral, uma vez que 44,8% dos municípios, segundo o SNIS (2007), afirmaram não realizar cobrança pelos serviços regulares de limpeza urbana. Nos municípios de até 30 mil habitantes, 58,2% deles responderam que não praticam cobrança pelos serviços. Mesmo havendo uma clara opção pela cobrança, com o aumento do porte dos municípios, ainda assim encontramos casos como o de São Paulo, Manaus, Fortaleza, Goiânia, São Luis, que não a praticam.

Uma outra questão é que, mesmo tendo cobrança, é preciso garantir que os recursos sejam aplicados efetivamente na gestão de RSU, e assegurar os mecanismos de para que haja transparência na aplicação dos recursos gerados pelas taxas. A questão da regulação da prestação de serviços de RSU ainda é frágil, como aponta o capítulo sobre Regulação do presente documento.

Nas Tabelas 8.9 e 8.10 são apresentadas as receitas orçadas e arrecadadas, as despesas totais e por agente público ou privado, executor dos serviços de limpeza urbana, bem como as despesas correntes das Prefeituras, para o conjunto de capitais metropolitanas ou cidades selecionadas de regiões integradas de desenvolvimento. Cabe destacar que apenas o Rio de Janeiro concentra seus gastos significativamente nos serviços prestados diretamente, sendo que na grande maioria das cidades selecionadas os gastos estão direcionados ao pagamento dos serviços por agentes privados.

De um modo geral, a receita tem-se mostrado insuficiente para manter as atividades de manejo de resíduos sólidos, como aponta o indicador relativo a auto-suficiência financeira da prefeitura com o manejo de RSU, na Tabela 8.10. A incidência de despesas com RSU na Prefeitura, a incidência de despesas com empresas contratadas e as despesas per capita com RSU anual são também apresentadas na Tabela 8.10. Nesta, chama a atenção os valores per capita relativos a Brasília, Santos, Vitória e Natal, muito acima da média nacional obtida no SNIS (2007) (R\$ 63,67/hab./ano), e dos valores médios obtidos respectivamente para cidades de mesmo porte, o que sugere algum nível de ineficiência dos serviços prestados.

**TABELA 8.9** Receitas e despesas com serviços de manejo de RSU, e por tipo de agente executor, capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007 (em reais)

Nome do município	Receita orçada com serviços de manejo de RSU [R\$/ano]	Receita arrecadada com serviços de manejo de RSU [R\$/ano]	Despesa total com serviços de manejo de RSU [R\$/ano]	Despesa dos agentes públicos executores de serviços de manejo de RSU [R\$/ano]	Despesa com agentes privados executores de serviços de manejo de RSU [R\$/ano]	Despesa corrente total da prefeitura [R\$/ano]
Manaus	26.008.000,00		107.847.582,75	32.011.022,21	75.836.560,54	1.577.404.406,29
Belém	16.735.087,00	17.450.949,42	59.310.605,29	1.702.350,00	57.608.255,29	1.015.476.419,02
Macapá			22.029.141,61	3.729.038,00	18.300.103,61	257.680.108,00
Imperatriz					7.726.154,24	54.159.527,30
São Luís						
Teresina	0,00		28.065.199,00	585.000,00	27.480.199,00	782.026.956,00
Fortaleza	0,00		123.180.000,00	20.400.000,00	102.780.000,00	2.954.372.000,00
Juazeiro do Norte					2.920.737,61	
Natal	18.036.000,00	16.185.438,64	104.777.983,00	53.003.513,00	51.774.470,00	887.876.267,72
João Pessoa	6.913.528,01	3.667.555,00	60.451.078,86	27.421.825,06	33.029.253,80	618.792.155,38
Petrolina					6.342.988,80	
Recife	68.323.788,21	46.760.379,04	106.931.679,69	15.235.278,73	91.696.400,96	1.687.475.244,36
Maceió	6.576.738,00	6.304.985,14	60.737.025,00	4.739.723,00	55.997.302,00	701.567.334,50
Aracaju			28.227.174,00	1.626.756,16	26.600.418,65	513.317.966,46
Juazeiro			6.816.000,00	1.920.000,00	4.896.000,00	
Salvador	66.181.000,00	47.786.749,59	199.447.000,00	30.513.000,00	168.934.000,00	2.050.542.000,00
Belo Horizonte	85.817.358,00	85.225.452,88	177.999.179,67	73.966.518,48	104.032.661,19	3.214.791.281,42
Ipatinga			18.328.697,20	0,00	18.328.697,20	
Vitória	15.550.000,00	14.624.358,26	55.754.284,91	2.833.247,91	52.921.037,00	692.417.781,83
Rio de Janeiro	203.764.986,00	186.149.484,07	527.671.426,13	354.672.348,69	172.999.077,44	8.224.646.208,00
Campinas	97.552.568,00	58.429.622,90	57.578.648,22	6.055.973,27	51.522.674,95	1.518.761.377,82
Santos	21.216.100,00	22.733.099,01	67.743.302,00	0,00	67.743.302,00	805.773.540,00
São Paulo	46.381.500,00		788.284.644,29	6.693.686,19	781.590.958,10	14.813.246.594,36
Curitiba	51.000.000,00	51.564.212,51	112.579.328,55	2.081.155,23	110.498.173,32	1.189.828.800,66
Londrina	14.320.000,00	7.783.228,00	11.528.586,00	193.098,00	11.335.488,00	494.599.492,00
Maringá	6.640.000,00	7.583.964,12	9.368.056,77	9.368.056,77	0,00	280.623.581,93
Porto Alegre	74.894.572,00	65.964.282,25	42.399.984,83	0,00	42.399.984,83	2.325.606.901,43
Cuiabá	382.000,00	391.335,77	18.699.804,83	162.350,00	18.537.454,83	591.654.100,06
Goiânia			56.879.066,32	48.245.732,08	8.633.334,24	
Brasília	70.249.000,00	73.761.000,00	342.410.682,61	176.761.152,20	165.649.530,41	7.861.224.000,00

Fonte:BRASIL, 2009b.

**TABELA 8.10** Indicadores financeiros relativos aos serviços de manejo de RSU, capitais metropolitanas e de regiões integradas de desenvolvimento, 2007

Região	Nome do Município	UF	Incidência das despesas com o manejo de RSU nas despesas correntes da prefeitura [%]	Auto-suficiência financeira da Prefeitura com o manejo de RSU [%]	Despesa per capita com manejo de RSU em relação à população urbana [R\$/hab.]
Norte	Manaus	AM	6,84	0	65,89
	Belém	PA	5,84	29,42	42,37
	Macapá	AP	8,55	0	66,99
	Imperatriz	MA	14,27	0	35,57
	São Luís	MA	-	-	-
	Teresina	PI	3,59	0	38,18
	Fortaleza	CE	4,17	0	50,66
Nordeste	Juazeiro do Norte	CE	0	0	12,65
	Natal	RN	11,8	15,45	135,33
	João Pessoa	PB	9,77	6,07	89,59
	Petrolina	PE	0	0	31,07
	Recife	PE	6,34	43,73	69,73
	Maceió	AL	8,66	10,38	67,78
	Aracaju	SE	5,5	0	54,25
	Juazeiro	BA	0	0	38,72
	Salvador	BA	9,73	23,96	68,98
	Belo Horizonte	MG	5,54	47,88	73,77
Sudeste	Ipatinga	MG	0	0	77,47
	Vitória	ES	8,05	26,23	177,54
	Rio de Janeiro	RJ	6,42	35,28	86,6
	Campinas	SP	3,79	101,48	56,34
	Santos	SP	8,41	33,56	162,82
	São Paulo	SP	5,32	0	76,99
Sul	Curitiba	PR	9,46	45,8	62,63
	Londrina	PR	2,33	67,51	23,89
	Maringá	PR	3,34	80,96	29,21
	Porto Alegre	RS	1,82	155,58	30,75
Centro-Oeste	Cuiabá	MT	3,16	2,09	36,03
	Goiânia	GO	0	0	46
	Brasília	DF	4,36	21,54	145,8

Fonte:BRASIL, 2009b.

Tomando como referência a relação entre incidência no orçamento municipal e despesa per capita da Tabela 8.10, podemos avaliar que o impacto com as despesas dos serviços de RS no orçamento municipal não guarda necessariamente uma correlação explicativa com a despesa per capita. Tomando Vitória como exemplo, apesar do serviço impactar o orçamento municipal na mesma ordem de grandeza de outras capitais (Belo Horizonte e Rio de Janeiro), a despesa per capita é quase 2,5 vezes maior. Uma das explicações pode estar na forma de delegação da prestação dos serviços, principalmente quando envolve aterros privados implantados e operados por empresas de grande porte. Já Curitiba, que se aproxima do patamar de 10% (o maior fora do NE), a despesa per capita é menor, comparativamente às três outras capitais (Belo Horizonte, Rio e Vitória).

Quanto à incidência das despesas com o manejo de RSU nas despesas correntes da Prefeitura, ela apresenta um intervalo grande de variação de 1,82% em Porto Alegre, a 14,27% em Imperatriz. Segundo o SNIS (2007), no entanto, as despesas com o manejo dos resíduos sólidos tomam, em média, 5,4% das despesas correntes do município, variando de 3,5%, na primeira faixa, e 5,7%, na última.

Quanto à receita arrecadada com o manejo de resíduos sólidos urbanos, é interessante observar que 53,3% dos municípios da amostra do SNIS (2007) não souberam ou não quiseram informá-la. Não se pode desconsiderar o quanto a área de resíduos sólidos é afetada por práticas de corrupção, que envolvem agentes públicos e privados, o que, em parte, justifica a falta de transparência de alguns gestores e prestadores, quanto à informação sobre recursos financeiros envolvidos nesses serviços (receita e despesa). No conjunto dos que informaram, tem-se uma receita média anual por habitante de R\$ 23,27, que vai de R\$ 8,41, na faixa 1, a R\$ 30,55, na faixa 6. Também observa-se a incidência dos valores máximos (de R\$ 60,60 e R\$ 62,51) nas faixas 3 e 4 (de 100 a 1.000 habitantes).

A atividade que engloba os serviços de resíduos sólidos, segundo os estudos da ABRELPE, movimentou, em 2008, cerca de R\$ 17 bilhões por ano, o que por si só dá a dimensão da importância econômica do setor. A Tabela 8.11 apresenta como os recursos estão distribuídos regionalmente, com uma expressiva concentração na região Sudeste. E 70,2% dos recursos são direcionados ao setor privado.

**TABELA 8.11** Atividade econômica dos serviços de limpeza urbana por região e Brasil, 2008

Região	População urbana	Distribuição de recursos financeiros na limpeza urbana (R\$ milhões/ano)		
		Público	Privado	Total
Norte	11.314.869	297	905	1.202
Nordeste	37.635.877	855	2.889	3.744
Sudeste	73.639.690	2.981	6.068	9.049
Sul	22.646.669	497	1.505	2.002
Centro-Oeste	11.800.195	390	449	839
Brasil	157.037.300	5.020	11.816	16.836
Total		29,8%	70,2%	100,0%

Fontes: ABRELPE 2009 e IBGE (contagem da população 2008).

## 8.1.6 Aspectos ambientais da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

Nas áreas urbanas, os resíduos sólidos tem se constituído em uma importante preocupação ambiental. Com o avanço da sociedade de consumo, amplia-se a necessidade de bens que tem vida útil cada vez mais curta, sendo estes rapidamente descartados. Do ponto de vista ambiental e sanitário, a adoção de soluções inadequadas para o problema da coleta e disposição final de resíduos, assim como a ineficiência nos serviços de limpeza pública, podem trazer conseqüências negativas para o ambiente urbano: contaminação do solo, das águas e do ar; vulnerabilidade à enchentes, proliferação de vetores e doenças, aumentando os custos com saúde, os índices de morbidade e mortalidade. Por outro lado, o aumento contínuo da produção de rejeitos representam mal uso ou mesmo um desperdício de recursos, que poderia ser evitado.

Nesse sentido, alguns elementos são necessários para caracterizar um desempenho ambientalmente adequado dos gestores e prestadores de serviços de coleta e disposição de RSU, que preserve o meio ambiente e a saúde pública e estimule um uso mais racional de recursos naturais. Um desses elementos é a difusão da coleta seletiva de resíduos sólidos.

A coleta é definida como a transferência dos resíduos sólidos urbanos para um local de armazenamento, processamento ou destinação final. Essa atividade pode ser realizada de forma seletiva ou por coleta dos resíduos misturados. A coleta dos resíduos misturados, denominada de regular ou convencional, é realizada, em geral, no sistema de porta em porta ou ainda, em áreas de difícil acesso, por meio de pontos de coleta, onde são colocados contêineres basculantes ou intercambiáveis.

A coleta seletiva é a coleta de materiais segregados na fonte de geração, passíveis de serem reutilizados, reciclados ou recuperados (papéis, plásticos, metais, vidros, etc.) e até de resíduos orgânicos compostáveis, desde que tenham sido previamente separados dos demais resíduos considerados não reaproveitáveis, nos próprios locais em que tenha ocorrido sua geração. Pode ser realizada de porta em porta, com veículos coletores apropriados ou por meio de Postos de Entrega Voluntária (PEVs) dos materiais segregados.

A coleta seletiva é considerada internacionalmente como a mais apropriada ambientalmente, pois se insere em uma lógica de reaproveitamento de materiais e valorização de resíduos, e cujo benefício pode ser tanto a redução do uso de recursos naturais e da poluição, como a geração de emprego e renda, através de atividades relacionadas à própria coleta e à reciclagem de materiais, como ainda o aumento da vida útil dos sistemas de disposição final.

A coleta seletiva é, assim, um alicerce para a sustentabilidade do gerenciamento integrado, na medida em que a segregação maximiza as possibilidades de que ocorram a reciclagem e o reaproveitamento dos resíduos, minimizando a quantidade de material descartado. Para além dos benefícios ambientais, a coleta seletiva significa maior participação da comunidade nas questões de sua cidade e melhoria dos quadros econômicos e sociais, que permeiam o sistema de limpeza urbana (LANGE; SIMÕES; FERREIRA, 2003, p. 189). Todavia, o custo desse sistema é mais elevado, e cabe, aos municípios, avaliar sua viabilidade e os ganhos com sua implantação. Segundo pesquisa do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), o custo médio da coleta seletiva, em 17 programas de coleta seletiva, é de R\$ 230,00 (US\$ 115), em média cinco vezes maior do que o da coleta convencional (CEMPRE, 2007, apud RIBEIRO; BESSEN, 2007, p. 5).

Dados da PNSB de 2008, abrangendo a totalidade de municípios do País, mostram que apenas 8,2% municípios declararam possuir coleta seletiva (Tabela 8.12). Existe uma forte diversidade regional em termos de coleta de seletiva.

**TABELA 8.12** Incidência de coleta seletiva por região, 2008

Região	Numero de municípios		% De programas em relação ao total	
	Por região	Com coleta seletiva	Brasil	Região
Norte	449	21	2,1	4,7
Nordeste	1.793	80	8,0	4,5
Sudeste	1.668	408	41,0	24,5
Sul	1.188	454	45,7	38,2
Centro-Oeste	446	31	3,1	2,0
Brasil	5.564	994	17,9	-

Fonte: IBGE, 2010.

Segundo Ribeiro e Bessen (2007, p. 8), um dos fatores que pode ter contribuído para essa concentração na região Sul é a existência, desde 1998, da Federação dos Recicladores do Rio Grande do Sul (Faars), que promove apoio permanente às organizações de catadores. Já na região Sudeste, se concentra a maioria das indústrias recicladoras, o que facilita a implementação desses programas.

Dados do SNIS – Diagnóstico de Resíduos Sólidos (2007), indicam que a coleta seletiva é praticada em 56,9 % dos municípios da amostra, constatando-se que cresce claramente a proporção dos que fazem coleta seletiva, e que também cresce segundo o porte do município. O SNIS RS (2007), não se tem informações sobre a abrangência dessa coleta seletiva em cada município, podendo a mesma ocorrer somente em uma pequena parte, como também em parte significativa do município. A forma predominante de realização da coleta seletiva, segundo o SNIS (2007), é porta-a-porta, com 90,6% das iniciativas.

De outro lado tem-se a coleta em postos de entrega voluntária, que nasce mais tímida nas primeiras faixas, mas cresce rapidamente com o porte. Na faixa 5, onde concentram-se municípios de grande porte, o uso de postos de entrega voluntária não só é expressivo, como tem uma taxa bem próxima da modalidade porta-a-porta (BRASIL, 2009b, p. 53).

Ribeiro e Besen (2007, p. 7) confirmam a perspectiva de crescimento da coleta seletiva Segundo essas autoras os programas municipais de coleta seletiva no Brasil vêm aumentando gradativamente. Em 1994, 81 municípios desenvolviam programas de coleta seletiva; em 1999, 135 municípios; em 2002, 192; em 2004, 237, e em 2006, 327.

Todavia, os municípios brasileiros ainda têm um longo caminho a percorrer, no sentido da generalização da coleta seletiva. Dados do Instituto Akatu apontam que apenas cinco grandes cidades conseguem fazer coleta seletiva de quase 100% do lixo produzido: Curitiba (PR), Itabira (MG), Londrina (PR), Santo André (SP) e Santos (SP) (SARAIVA, 2007, p. 39).

Destaca-se ainda a importância dos catadores na coleta seletiva. Observando-se os dados de quais os agentes que realizam essa coleta seletiva, constata-se a força das associações ou cooperativas de catadores que tem apoio da prefeitura, sendo que estas têm uma participação quase tão intensa quanto à da própria prefeitura. Também vale notar a presença das associações sem parceria da prefeitura, que tem um significativo potencial de 10% na atuação porta-a-porta.

A coleta seletiva é o ponto de partida para a reciclagem de materiais, prática fundamental na construção de uma política de preservação ambiental de combate ao desperdício. Os catadores avulsos que atuam nas ruas das cidades ainda são responsáveis pela coleta da maior parte dos materiais que chegam às indústrias para a reciclagem. Em 2000, menos de 2 por cento do lixo coletado no País era encaminhado para a reciclagem. Segundo o CEMPRE, em 2005, o índice global de reciclagem do lixo urbano no Brasil foi de 11% (RIBEIRO; BESSEN, 2007, p. 7).

Outro aspecto central para se avaliar o desempenho ambiental dos prestadores é a questão da disposição final dos resíduos. Nos grandes centros urbanos torna-se cada vez mais complexo e oneroso dispor os resíduos sólidos gerados: a falta de áreas disponíveis, os riscos decorrentes da proximidade com esses depósitos acarretam uma série de problemas na escolha das áreas destinadas à disposição final. São cada vez maiores as distâncias de transporte a serem percorridas entre a geração e a disposição. Analisando a questão da disposição final, Grimberg afirma que as cidades, especialmente as grandes, enfrentam a crescente falta de espaço para a construção de aterros. Nos municípios pequenos e médios, por sua vez, os espaços que servem para os aterros podem ter outras finalidades importantes, tais como a agricultura, turismo, lazer etc (GRIMBERG, 2007, p. 12).

É considerada destinação final adequada do lixo, o ciclo que engloba o envio dos resíduos estações de triagem, reciclagem, compostagem e incineração em equipamentos próprios para essa finalidade e a disposição final adequada em aterros sanitários. É considerada inadequada a disposição do lixo em vazadouros a céu aberto, em vazadouros localizados em áreas alagadas, em locais não fixos e por meio da queima a céu aberto, sem equipamento adequado. A disposição do lixo em aterros controlados também é considerada inadequada, tendo em vista o potencial poluidor do chorume, o qual não recebe tratamento neste tipo de destinação do lixo.

Os resultados da PNSB de 2008, quanto às unidades de disposição final de resíduos utilizadas pelos municípios com serviços de manejo de resíduos sólidos, mostram a predominância da prática de disposição a céu aberto (lixões) com 50,5% das unidades identificadas, seguida de aterros sanitários, 27,7%, e de aterros controlados 22,5%. Os vazadouros em áreas alagadas correspondem a 0,25% das unidades de de disposição final.

O Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, SNIS (2007) identifica as unidades de processamento que adotam a disposição no solo como forma definitiva de destinação final dos resíduos domiciliares (RDO) e públicos (RPU), podendo contar ou não com as diversas características físicas (existência de impermeabilização de base, de drenagem de chorume e drenagem de gases, etc.) e operacionais (frequência de recobrimento, monitoramento ambiental, etc.) que se constituem nos critérios para sua classificação em aterro sanitário, aterro controlado ou lixão (Tabela 8.13). Mesmo considerando os limites desse, com relação ao universo pesquisado, e a qualidade da informação, sobre o tipo de unidade, fornecida pelo prestador, nesse diagnóstico, observamos, que o número de lixões é ainda expressivo.

**TABELA 8.13** Formas de disposição final de RSU

Tipo de unidade	Quantidade de unidades	
	Absoluta	Relativa (%)
Aterro sanitário	99	37,1
Aterro controlado	85	31,8
Lixão	83	31,1
Total	267	100,0

Fonte:BRASIL, 2009b.

Por outro lado, há de se considerar que os chamados “aterros controlados” são uma modalidade de disposição de resíduos extremamente frágil e, portanto, questionável quando definida como uma forma “adequada” de tratamento. Aterros controlados são inadequados porque podem facilmente tornar-se lixões e, além disso, devido à sua engenharia ser muito inferior a do aterro sanitário, causam problemas ambientais, tais como contaminação do ar, do solo e das águas subterrâneas” (GRIMBERG, 2007, p. 12).

A Tabela 8.14 apresenta a distribuição regional dos municípios brasileiros, segundo a modalidade de de destinação final dos RSU, com base em dados da ABRELPE.

**TABELA 8.14** Modalidade de destinação final de RSU, por região do País

Disposição final	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Brasil
Aterro sanitário	67	448	789	691	163	2158
Aterro controlado	116	480	631	359	163	1749
Lixão	266	865	248	138	140	1657
Brasil	449	1794	1668	1188	466	5564

Fonte: ABRELPE, 2008.

A destinação final dos RSU continua sendo um problema de grandes dimensões em todo o País, uma vez que apenas 39% dos municípios dão tratamento e disposição adequados aos RSU. O problema é mais grave quando se observa as altas concentrações de municípios situados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que destinam os resíduos coletados de forma inadequada (Tabela 8.15 e Figura 8.2).

**TABELA 8.15** Disposição final dos resíduos sólidos coletados, tomando como referência os municípios brasileiros

Municípios com destinação adequada	Municípios sem destinação adequada	Destinação adequada (%)
67	382	14,8
448	1345	25,0
163	303	35,0
789	879	47,3
691	497	58,1
2158	3406	38,6

Fonte: ABRELPE, 2007.



**FIGURA 8.2** Gráfico da quantidade de municípios segundo a adequação da destinação final de RSU.

Os dados do SNIS RS esclarecem melhor o que significa disposição adequada ou não adequada. As unidades de processamento de RDO e RPU por disposição no solo (aterros sanitários, aterros controlados e lixões) são o tipo predominante de unidades (37,2%) ,no conjunto para as quais se tem dados no ano-base 2007 (BRASIL, 2009b, Quadro 6.3, p. 114). Na distribuição interna ao grupo, 37,1% delas foram consideradas, por seus operadores, como aterros sanitários, 31,8% como aterros controlados, e apenas 31,1% como lixões.

Ainda segundo o SNIS RS (2007), um total de 26,5 milhões de toneladas são encaminhadas para as 227 unidades deste conjunto, para as quais se tem a informação quantitativa sobre massa recebida. O seu destino final se distribui conforme os seguintes percentuais, por tipo de disposição:

- em aterro sanitário: 63,9%
- em aterro controlado: 26,6%
- em lixão: 9,5%

Na análise conclusiva do SNIS RS (2007) mesmo considerando a possibilidade de alguns aterros sanitários não atenderem a todos os requisitos técnicos recomendados, ainda assim, deve-se registrar que os índices demonstram um bom resultado, em termos de disposição final dos resíduos sólidos urbanos. Observa-se, ainda que, como assinado no SNIS RS (2007) a presença, na amostra, dos maiores municípios do País, provoca viés nos resultados, uma vez que, na maioria dos casos estes municípios dão aos resíduos sólidos um tratamento mais adequado que os municípios de menor porte (BRASIL, 2009b, p. 136).

No entanto, convém também lembrar as ressalvas feitas pelo próprio SNIS RS, quanto às características dessas unidades de processamento e, mais uma vez, o caráter auto-declaratório da informação. São unidades de processamento que adotam a disposição no solo como forma definitiva de destinação final dos resíduos domiciliares (RDO) e públicos (RPU), podendo contar ou não com as diversas características físicas (existência de impermeabilização de base, de drenagem de chorume e drenagem de gás, etc.) e operacionais (frequência de recobrimento, monitoramento ambiental, etc.) que se constituem nos critérios para sua classificação em aterro sanitário, aterro controlado ou lixão. Convém relembrar que o tipo da unidade de processamento aqui considerado é aquele indicado pelo próprio operador.

No que diz respeito ao licenciamento ambiental, do conjunto de unidades de processamento de resíduos cadastradas pelo SNIS (2007), dentre aquelas para as quais esta informação está disponível, 46,5% das unidades não possuem qualquer tipo de licença, e 42,1% têm a licença de operação. No Brasil, para o conjunto de municípios selecionados, admitindo-se que as unidades com licença prévia ou de instalação irão evoluir para obter licenças de operação, chega-se a um quadro em que metade das unidades terá licença de operação, e a outra metade não terá licença nenhuma. Entretanto, os dados existentes não permitem avaliar se as unidades não licenciadas operam quantidades significativas de resíduos. Nessa mesma linha, cabe o registro da iniciativa do Conama, que aprovou uma resolução que visa a simplificação do processo de licenciamento ambiental para aterros sanitários de pequeno porte.

Para o Ministério do Meio Ambiente, além de simplificar os procedimentos para o licenciamento ambiental, a nova resolução poderá trazer mais agilidade e melhor controle dos órgãos licenciadores estaduais e locais, contribuindo para a implementação de alternativas técnicas viáveis para a destinação adequada de resíduos e recuperação de lixões, nas pequenas cidades brasileiras.

A Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) aprovou, em julho de 2008, proposta de resolução sobre o licenciamento ambiental simplificado, de aterros sanitários de pequeno porte. O texto, que altera a Resolução Conama 308/02, define os critérios e as diretrizes necessárias para viabilizar a correta destinação de resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários, com capacidade de até 20 ton/dia, com a possibilidade de dispensa do EIA/RIMA. A proposta deve alcançar cerca de 80% dos municípios brasileiros, que atualmente têm população de até 30 mil habitantes, dispondo a imensa maioria de lixões, com graves impactos à saúde pública e ao meio ambiente.

E ainda, verifica-se nos dados do SNIS (2007), que a grande maioria das licenças prévias (75,0%) e de instalação (74,1%) encontram-se nas mãos das prefeituras municipais, enquanto as empresas detêm o maior percentual de licenças de operação de unidades de processamento, com índice pouco superior ao das prefeituras. Observa-se também que as etapas mais finalísticas do licenciamento ambiental (licença de operação) correspondem aos empreendimentos de empresas privadas, enquanto que as prefeituras e as associações de catadores tem presença mais forte nas situações mais indesejadas, de inexistência de licença (BRASIL, 2009b, p. 118).

Ainda de acordo com o SNIS RS (2007), a existência de licença ambiental, por tipo de licença, segundo agente operador da unidade corresponde ao seguinte quadro: I) quando o agente operador é a Prefeitura (ou SLU), não existe qualquer tipo de licença em 52,3% e, quando esta existe, corresponde a 43,6%, no caso de LO; II) quando o agente operador é uma empresa privada, não existe qualquer tipo de licença, em 18,4% e, quando esta existe, corresponde a 47,7%, no caso de LO (patamar bem próximo da Prefeitura).

Quanto aos empreendimentos sem licença, além das unidades informadas como “outro tipo” e dos óbvios lixões, estes últimos, com 84,2% sem licença, chamam a atenção, além dos casos das unidades de triagem, com 68,0% sem licença, assim como as unidades de transbordo, com 60,0% também sem licenças.

Esta situação decorre do passivo que as prefeituras herdaram, com relação à existência de lixões, muitas vezes também “operados” por empresas privadas contratadas para executar a coleta. No caso dos galpões de triagem operados por cooperativas e/ou associações de catadores, o material proveniente de coleta seletiva impõe, se bem manejado, menor impacto negativo ao meio ambiente. Ainda assim, alguns órgãos estaduais de meio ambiente estão buscando meios adequados para licenciar este tipo de unidade de processamento.

Segundo dados do SNIS RS (2007), quanto à coleta de resíduos de serviços de atenção à saúde, em mais de 90,0% dos municípios há uma coleta diferenciada de RSS, que corresponde a um valor per capita de 6,10 Kg/1.000hab./dia; ou seja 0,61%, se comparada com a massa de resíduos domésticos e públicos (RDO+RPU) coletada.

No caso da coleta de resíduos de construção civil e demolição (RCD), os dados do SNIS RS (2007) indicam que, tal como nos outros tipos de resíduos, também para os RCD a prefeitura vai-se afastando da execução exclusiva da coleta, tendência que segue o porte do município, compartilhando-a com os demais agentes. Foram obtidos dados sobre quantidades coletadas em 133 municípios da amostra. Para estes, o per capita médio resultou em 129,1t/1000hab./ano, destacando-se o valor baixo, relativamente às demais, na faixa 6, dos dois maiores municípios do País. Observa-se, no entanto, um determinado patamar mais estável nas faixas de 1 a 4, que vai de 118,1 a 171,5 t/1000hab./ano. Entretanto, daí, se vê grande oscilação para cima, na faixa 5 – que alcança 254,8 t/1000hab./ano, seguido de queda vertiginosa para 64,3 t/1000hab./ano, na faixa 6. Vale ressaltar que este indicador se refere somente à parcela de RCD que é coletada pela Prefeitura, impondo maiores riscos de geração de um valor subestimado, especialmente nos maiores municípios, onde os demais agentes se fazem mais presentes (BRASIL, 2009b, p. 52).

Para se inferir um significado ao valor médio encontrado de 129,1t/1000hab./ano, o SNIS o compara com o valor médio do per capita de [RDO + RPU], chegando a um percentual de 36,5%, o que significa dizer que a geração de resíduos de construção e demolição equivale a, no mínimo, 1/3 da geração de resíduos domiciliares e públicos.

Os serviços de resíduos sólidos, em geral, oferecem um potencial de 300 mil postos de trabalho formal, excetuando, portanto, os catadores. São empregos vinculados ao agente público ou ao privado, além de mais 70 mil em frentes de trabalho temporárias, que ocorrem, principalmente, nos pequenos municípios. Ainda segundo o SNIS RS (2007), entre despesas com todo o pessoal, veículos, manutenção, insumos e demais remunerações, exceto investimentos, estima-se que as prefeituras apliquem, no setor de resíduos sólidos, valor na ordem de 8,0 bilhões de reais por ano.

### 8.1.7 Aspectos sociais da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

No sentido de discutir o desempenho social dos prestadores, destacamos três aspectos a universalização do acesso aos serviços de coleta domiciliar; a capacidade do setor de redução da pobreza e das desigualdades, através da geração de emprego e renda, e a valorização social dos catadores. No âmbito da prestação de serviços, o fortalecimento das cooperativas de catadores é uma dimensão importante, pois estas geram benefícios econômicos (renda para as famílias carentes); ambientais (reciclagem de diversos materiais); e sociais, pois este trabalho possibilita a integração social de pessoas antes marginalizadas (JACOBI, 1997).

A coleta seletiva é a porta de entrada para promover a inclusão social dos catadores como agentes econômicos e ambientais do sistema de gestão integrada de resíduos sólidos. Este tipo de iniciativa encontra atualmente forte amparo legal e institucional. Do ponto de vista legal, o art. 7 da Lei nº 12.305/2010 estabelece entre os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, inserindo essa integração em diferentes. A o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis figura também entre os instrumentos da supracitada Lei (art. 8 Lei nº 12.305/2010). A inclusão social dos catadores como agentes econômicos e ambientais do sistema de gestão integrada de resíduos sólidos, figura ainda em diferentes aspectos da Lei. No art. 18, referente aos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, indica que serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Alem da Lei nº 12.305/2010 destacam-se outros instrumentos legais que dão amparo à inclusão social dos catadores:

- o art. 57 da Lei nº 11.445/2007, que estabelece a dispensa de licitação para contratação de associações ou cooperativas de catadores para o serviço de coleta seletiva;
- o Decreto no 5.940/2006, que institui a obrigatoriedade de implantação de programas de coleta seletiva junto às instituições públicas federais e o destino dos materiais a organizações de catadores, denominada Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que prevê a coleta seletiva de lixo e parcerias com cooperativas/associações de catadores para a melhor destinação do material (atualmente, mais de 400 órgãos públicos participam da Rede A3P).
- Do ponto de vista institucional, o Governo federal, por intermédio do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores, assumiu compromissos com a inclusão social desse segmento. Entre estes compromissos, destaca-se:
- uma linha de financiamento do Ministério das Cidades, de apoio à construção de galpões equipados para cooperativas de catadores de materiais recicláveis, com recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; e ainda,
- a possibilidade de estimular o trabalho do catador de materiais recicláveis, com o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU) e garantia de preço mínimo para os produtos. O projeto visa a remuneração dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores, ao reciclar os resíduos, por meio de pagamento de serviços ambientais urbanos, assim como acontece com o pagamento por serviços ambientais (floresta/plantio de árvores), criando um mecanismo de incentivo para que o catador continue fazendo sua coleta de resíduos, mesmo em casos de crise econômica, quando o preço do material oscila, mediante garantia de benefício relacionado ao preço mínimo para o produto reciclado.

A questão da universalização do acesso é analisada com profundidade no volume que trata do déficit. Todavia, assinalamos aqui algumas tendências, com base nas informações da PNAD 2007.

Entre os serviços que compõem o setor de saneamento básico, o acesso aos serviços de coleta de lixo foi o que mais cresceu nos últimos anos. Segundo dados da PNAD, a proporção de domicílios atendidos passou de 85,8%, em 2005, para 86,6%, em 2006, e 87,5% em 2007. O Nordeste segue como penúltimo da lista, com 73,9% das casas atendidas. O pior estado da região, e do Brasil, é o Piauí, onde apenas 54,1% das residências têm acesso ao serviço.

Em 2007, os serviços de coleta de lixo estavam disponíveis para quase 97,6% da população urbana brasileira (90% de forma direta e 7,6% coletados indiretamente), representando um aumento de 0,5 pontos percentuais, em relação a 2006. Na zona rural, os serviços de coleta de lixo atingem menos de 27% da população. Nessas regiões, a maior parte dos resíduos sólidos continua sendo queimada ou enterrada (60%), ou é jogada em terrenos baldios ou logradouros (11,7%).

A exemplo do que ocorre com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, os que não dispõem dos serviços são os mais pobres. Nos municípios de médio e grande porte, que contam com um sistema de coleta de lixo convencional, que poderia atingir 100% da população, não são atendidos adequadamente os moradores da cidade informal – as favelas, invasões e os bairros populares de infraestrutura viária precária.

A ABRELPE, em suas projeções de empregos diretos gerados pelos serviços de resíduos sólidos urbanos, estimou em 264.779 o número total de empregos gerados (públicos e privados) em 2008, número que no ano anterior foi estimado em 259.198 empregos, com a distribuição regional apresentada na Tabela 8.16. Observa-se que no período, comparativamente, o crescimento de empregos ocorreu no segmento privado, que cresceu 3,7%, enquanto o público se manteve praticamente estável.

**TABELA 8.16** Empregos diretos gerados pelo setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, por regiões e Brasil, 2007–2008

Região	Empregos Públicos Gerados		Empregos Privados Gerados		Total de Empregos Gerados	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Norte	7.277	7.725	9.472	10.115	16.749	17.840
Nordeste	26.863	22.626	40.794	43.464	67.657	66.090
Sudeste	55.541	57.896	67.205	68.998	122.646	126.894
Sul	12.285	13.063	17.884	18.894	30.709	31.957
Centro-Oeste	10.002	11.326	11.345	10.672	21.437	21.998
Brasil	112.498	112.636	146.700	152.143	259.198	264.779

Fonte: ABRELPE, 2008 e 2009.

É significativa a quantidade de trabalhadores envolvidos nos serviços de limpeza urbana e manejo de RSU. Para o conjunto de capitais metropolitanas ou cidades selecionadas de regiões integradas de desenvolvimento, conforme Tabela 8.17, observa-se que, na maioria delas há predominância de trabalhadores de agentes do setor privado, contratados para a execução dos serviços. Esta correlação se altera, com a predominância de agentes do setor público, em Natal e João Pessoa (região Nordeste), Porto Alegre (região Sul) e Rio de Janeiro (região Sudeste), envolvidos nas diversas atividades de coleta, varrição, capina, unidades de processamento, serviços administrativos, e outros de natureza diversa, relacionados à limpeza urbana e ao manejo de RSU. Na mesma tabela, observa-se que a taxa de empregados, em relação à população urbana, apresenta expressivas variações entre as cidades em geral, e entre cidades de uma mesma macrorregião.

**TABELA 8.17** Indicadores de emprego em serviços de manejo de resíduos sólidos em capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007

Região	Nome do município	UF	Quantidade total de trabalhadores remunerados envolvidos nos serviços de manejo de RSU [empregados]	Quantidade de trabalhadores de agentes públicos envolvidos nos serviços de manejo de RSU [empregado]	Quantidade de trabalhadores de agentes privados envolvidos nos serviços de manejo de RSU [empregado]	Taxa de empregados em relação à população urbana [empregados / 1000 hab.]
Norte	Manaus	AM	2.426	1.138	1.288	1,48
	Belém	PA	2.028	199	1.829	1,45
	Macapá	AP	380	0	380	1,16
	Imperatriz	MA	209	62	147	
	São Luís	MA	1.385	0	1.385	1,51
	Teresina	PI	1.518	29	1.489	
	Fortaleza	CE	3.638	1.360	2.278	1,5
Nordeste	Juazeiro do Norte	CE	212	5	207	0,92
	Natal	RN	1.994	1.366	628	2,58
	João Pessoa	PB	2.502	1.851	651	3,71
	Petrolina	PE	290	20	270	
	Recife	PE	3.210	731	2.479	2,09
	Maceió	AL	1.394	462	932	
	Aracaju	SE	916	151	765	1,76
	Juazeiro	BA	196	49	147	1,11
	Salvador	BA	4.618	815	3.803	1,6
	Belo Horizonte	MG	4.442	1.845	2.597	1,84
Sudeste	Ipatinga	MG	437	0	437	1,85
	Vitória	ES	1.031	140	891	3,28
	Rio de Janeiro	RJ	18.238	16.972	1.266	2,99
	Campinas	SP	1.739	143	1.596	1,7
	Santos	SP	920	0	920	2,21
	São Paulo	SP	11.355	269	11.086	1,11
	Curitiba	PR	2.295	122	2.173	1,28
Sul	Londrina	PR	443	9	434	0,92
	Maringá	PR	314	314	0	0,98
	Porto Alegre	RS	3.220	1.625	1.595	2,33
Centro-Oeste	Cuiabá	MT	325	18	307	
	Goiânia	GO	3.183	3.178	5	2,57
	Brasília	DF	5.848	1.952	3.896	2,49

Fonte:BRASIL, 2009b.

Um outro aspecto social relacionado aos serviços de de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos diz respeito ao trabalho informal. E compreende a catação de materiais recicláveis nas ruas, nos aterros e lixões, onde pessoas de todas as idades, em condições de insalubridade e risco, lutam pela sobrevivência, além de um outro contingente populacional, que pratica a catação em logradouros e outros espaços públicos. Desde 1999, o Fórum Nacional Lixo & Cidadania, por iniciativa do UNICEF, mo-

bilizou vários segmentos da administração pública e da sociedade para retirar as crianças do trabalho no lixo, encaminhando-as para escolas. E simultaneamente, buscou angariar apoios para ampliar a renda das famílias que vivem da catação, por meio de capacitação e prioridade nos programas de coleta seletiva; e, para erradicar lixões e recuperar as áreas degradadas. Segundo dados da PNSB 2000, havia 24.340 catadores atuando em lixões em todo o País. Certamente, esse dado encontra-se defasado e será atualizado pelo Censo 2010. Considerando outras fontes, a exemplo do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), existem hoje aproximadamente 800 mil catadores (entre os organizados, autônomos/independentes). Segundo informações do Instituto Pólis, que atualmente abriga a coordenação do FNL&C, existem cerca de 35 mil crianças em lixões e uma estimativa de 500 mil catadores trabalhando em depósitos a céu aberto e nas ruas em todo o País (GRIMBERG, 2007, p. 13).

A mesma pesquisa dá conta que um número ainda pequeno de municípios vinha buscando a integração com os programas sociais a eles dedicados, e que era pequeno o número de municípios com programas em atividade, e de menos de 5% a participação da população urbana, em 8% dos municípios brasileiros, em programas de reciclagem.

Em 2001, as principais reivindicações dos catadores compreendiam o reconhecimento da profissão; a disponibilidade de linhas de financiamento para a categoria; e a aplicação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que privilegiasse as associações e cooperativas de catadores. Hoje, reunidos em um Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), estas reivindicações transformaram-se em conquistas, expressas, sobretudo, através de programas de coleta seletiva com inclusão social.

Sabe-se que catadores existem no mundo inteiro, mas o Brasil é visto como um dos lugares que mais lograram atingir elevado grau de organização. Entretanto, existem ainda muitos desafios. A grande maioria dos catadores atua de forma independente, o que não significa necessariamente autônoma. Apesar do sucesso de várias iniciativas (MNCR, FNL&C, Unicef, entre outras), há ainda muito o que se avançar, na capacidade de organização dos catadores em lógicas coletivas, como associações e cooperativas que atuem na cadeia produtiva do sistema de resíduos sólidos e não de forma marginal, como ocorre em algumas experiências. Ações de capacitação e de qualificação desse segmento social, aliadas às conquistas legais e institucionais obtidas em nível nacional e que reverberam em alguns estados e municípios, podem fazer da inclusão social dos catadores, como agentes ambientais e econômicos, uma realidade em nosso País.

Para o conjunto de capitais metropolitanas ou cidades selecionadas de regiões integradas de desenvolvimento, a Tabela 8.18 informa sobre a presença de catadores no destino final, e aquela dispersa em áreas urbanas; sobre a faixa etária do segmento que atua em aterros e lixões; sobre características de organização dos mesmos; e sobre a existência de trabalho social executado pela Prefeitura.

**TABELA 8.18** Informações sobre catadores, sua organização e trabalhos sociais direcionados, nas capitais metropolitanas e cidades de regiões integradas de desenvolvimento, 2007

Nome do município	Presença de catadores no lixão ou no aterro	Quant. de catadores com idade até 14 anos [pessoa]	Quant. de catadores com idade maior que 14 anos [pessoa]	Existência de catadores dispersos	Existência de organização formal	Quant. de entidades associativas [entidade]	Quant. de associados [pessoa]	Existência de trabalhos sociais direcionados aos catadores
Manaus	Não			Sim	Sim	6	193	Sim
Belém	Sim	39	615	Sim	Sim	1	60	Sim
Macapá	Sim	0	238	Sim	Sim	1	238	Sim
Imperatriz	Sim	0	135	Sim	Não	0	0	Não
São Luís	Não				Sim	1	60	Sim
Teresina	Sim	5	18	Sim	Não	0	0	
Fortaleza	Não			Sim	Sim	10	232	Não
Juazeiro do Norte	Sim	9	82	Sim	Não	0	0	Sim
Natal	Não			Sim	Sim	4	250	Não
João Pessoa	Não			Sim	Sim	1	0	Não
Petrolina	Não			Sim	Sim	1	40	Não
Recife	Sim			Sim	Sim	2	0	Sim
Maceió	Sim			Sim	Sim	3	45	Sim
Aracaju	Não			Sim	Sim	1	38	Não
Juazeiro	Sim	5	15	Sim	Não	0	0	Não
Salvador	Não			Sim	Sim	19	496	Sim
Belo Horizonte	Não			Sim	Sim	6	362	Sim
Ipatinga	Não			Sim	Sim	3	80	Sim
Vitória	Não			Sim	Sim	2	47	Sim
Rio de Janeiro	Sim	0	1540	Sim	Sim	6	309	Sim
Campinas	Não			Sim	Não	0	0	Sim
Santos	Não			Sim	Sim	2	95	Sim
São Paulo	Não			Sim	Sim	15	1128	Sim
Curitiba	Não			Sim	Sim	5	113	Sim
Londrina	Sim			Sim	Sim	31	542	Sim
Maringá	Não			Sim	Sim	5	180	Sim
Porto Alegre					Sim	14	525	Sim
Cuiabá	Não			Sim	Sim	1	170	Sim
Goiânia	Não			Sim	Sim	2	60	Sim
Brasília	Sim	0	800	Sim	Sim	12	2374	Não

Fonte: BRASIL, 2009b.

Observa-se que os resultados obtidos, em 2007, são bastante positivos quanto à eliminação do trabalho infantil. Quanto ao quantitativo dos catadores, os dados disponíveis são insuficientes. Mas quase todos os municípios reconhecem, nas diversas regiões, a presença dispersa de catadores em seus territórios, onde se percebe um movimento no sentido de sua organização<sup>100</sup>. Nem todas as cidades selecionadas dispõem de um trabalho social voltado aos catadores, executado pela Prefeitura.

#### 8.1.8 O componente resíduos sólidos no contexto no atual ordenamento institucional do setor saneamento básico

A gestão dos resíduos sólidos no nível nacional esteve sempre associada às instâncias do poder executivo, responsáveis pelas políticas urbanas, tais como conselhos nacionais de política urbana e de desenvolvimento urbano, e secretarias especiais do meio ambiente, vinculadas à Presidência da República. Com a criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, as questões relativas aos resíduos sólidos passaram a integrar a pauta de preocupações dessa pasta e, em particular, de sua Secretaria de Qualidade Ambiental.

A partir de 2003, com a criação do novo Ministério das Cidades, coube ao mesmo tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, programas urbanos, transporte e mobilidade, tendo a Caixa Econômica Federal, como operadora dos recursos, particularmente nos dois primeiros setores.

Cabe ao Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, no tocante ao manejo de resíduos sólidos urbanos, o atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas – RMs, Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs ou participantes de consórcios públicos afins. Já os municípios de menor porte, com população de até 50 mil habitantes, têm seu atendimento viabilizado pelo Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

O Ministério do Meio Ambiente, com relação à implantação da política nacional de resíduos sólidos, vem tendo um papel de destaque, desenvolvendo diversas ações executadas diretamente ou com parceiros, como é o caso da coordenação do Programa Federal de Resíduos Sólidos no Plano Plurianual (PPA 2008/2011).

Com a reestruturação da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHAU), em 2008, o MMA tem buscado atuar integrando as ações dos governos estaduais e municipais, apoiando a elaboração de estudos de regionalização e de planos estaduais de gestão integrada de resíduos sólidos; o fortalecimento e implementação de Consórcios Públicos; e a elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS). A Tabela 8.19 apresenta os investimentos federais e os convênios estaduais firmados no período 2007/2009, e as respectivas destinações.

---

<sup>100</sup> Fontes que divulgam experiências: as páginas eletrônicas do MNCR, do CEMPRE, do Pólis, do IBAM, do MDS/Comitê Interministerial, entre outras.

**TABELA 8.19** Investimentos federais em resíduos sólidos e convênios estaduais, 2007-2009

Região	UF	Estudos de Regionalização (R\$)	Elaboração de PGIRS (R\$)	Apoio ao Fortalecimento Institucional (R\$)	Consórcios / Município – sede
Norte	AC	380.440,00			
	PA	640.000,00	284.883,88		Altamira
	RO	557.980,00	200.000,00	450.000,00	Ariquemes
	SE	277.885,36			
	BA	1.000.000,00		894.381,48	Irerê / Casa Nova
	MA	375.142,40		404.355,93	Caxias
	AL	333.330,00			
Nordeste	PE	444.330,00		898.615,28	Afogados da Ingazeira / Palmerina
	PI	777.780,00			
	RN	600.000,00		404.679,84	Caicó
	CE	444.440,00			
	PB	669.114,86			
	RJ	1.493.200,00			
	MG	974.226,00			Betim
Sudeste	SP		602.441,91	400.000,00	Sumaré / Amparo
	SC	500.028,00			
	PR	657.600,00			
Sul	RS		375.940,00		Capão da Canoa / Bagé
	MT	839.841,00			
Centro-Oeste	GO	423.670,00			
	<b>Total</b>	<b>11.389.007,62</b>	<b>1.463.265,79</b>	<b>3.452.032,53</b>	

Fonte: MMA, 2010.

Os PGIRS têm o objetivo de organizar a gestão dos resíduos, observando as particularidades regionais, econômicas, geográficas, ambientais e sociais, comprometidas com a visão de desenvolvimento sustentável. Segundo o então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, em pronunciamento feito em 2010, “muitos aterros acabam virando lixões, porque os pequenos municípios têm dificuldade de gestão, e saneamento não é só tubo e estação de tratamento. É uma visão integrada de bacia hidrográfica, dos resíduos, da saúde, de recuperação do recurso hídrico”. Outro exemplo das externalidades do manejo dos resíduos sólidos que se agravam com as deficiências com os serviços de esgotamento sanitário, e que incidem sobre gestão urbana, são as inundações e os alagamentos que afetam várias cidades brasileiras, provocando perdas humanas e materiais.

Uma abordagem transversal na execução da política nacional do meio ambiente é o que tem conceitualmente orientado diversas das ações em curso, inclusive muitas das quais explicitamente relacionadas à gestão dos resíduos sólidos. Assim é, por exemplo, que em dezembro de 2009, a Conferência de Saúde Ambiental reuniu os Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde e das Cidades, quando foram aprovados os primeiros Planos Nacionais, respectivamente, de Qualidade do Ar e de Saneamento Ambiental, e foi reafirmado Compromisso pelo Meio Ambiente, Saúde e Saneamento Básico. Para cumprí-los, a constituição de consórcios para a gestão de resíduos sólidos, e de outros serviços de saneamento ambiental, é um dos instrumentos da política vigente.

E ainda, no âmbito das políticas que associam a gestão de resíduos sólidos à noção de cidadania, um Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo foi criado em 2003, por determinação

da Presidência da República, na perspectiva de uma gestão participativa e integrada dos resíduos urbanos. Várias conquistas foram alcançadas pelos catadores desde então – mencionadas mais adiante neste relatório – e que se rebatem em reconhecimento dos catadores como agentes sociais. Também os novos instrumentos legais sobre limpeza pública e o manejo dos resíduos sólidos no País, nos diversos níveis de governo, contemplam os catadores enquanto categoria, estimulando sua organização em cooperativas e associações.

Por sua vez, o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, criado em 1989, se constituiu um importante instrumento de política ao financiar projetos na área de resíduos sólidos, atendendo demandas diversas, espontâneas ou induzidas. Dos investimentos realizados no setor, parte dos recursos tiveram origem em fontes bilaterais, como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e em outras nacionais, como royalties do petróleo, destinados à gestão dos resíduos sólidos.

O FNMA, ao incorporar o conceito de demanda induzida, passou a lançar editais públicos anunciando os temas, objetivos e metas, e os recursos alocados para cumpri-los, motivando, neste contexto, a concorrência entre os interessados por submeter projetos que atendessem às finalidades dos editais. Na área de resíduos sólidos, a grande quantidade de demandas e as carências setoriais no País levaram o FNMA a optar por esta modalidade de edital, de forma a otimizar as respostas aos problemas setoriais. Neste sentido, entre 2000/2004 foram lançados vários editais, com diversas linhas de atuação, tais como o fomento a projetos de gestão; projetos orientados à elaboração e a implantação de planos de gerenciamento integrado de resíduos sólidos; projetos orientados ao ordenamento da coleta e disposição final adequada de resíduos sólidos; projetos para a implantação do programa de apoio às organizações de catadores de materiais recicláveis nas regiões metropolitanas e capitais.

### ***Novo ordenamento jurídico***

Como alerta Zanta (2009), as diretrizes introduzidas pela Lei nº 11.445/2007, juntamente com a Lei dos Consórcios Públicos, permitem que novos caminhos sejam trilhados, buscando-se a integração de políticas setoriais. A Lei nº 11.445, de 05/01/2007, ao mesmo tempo disciplinou, dentre outros serviços, o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, inc. I, alínea “c”), tratando de aspectos relativos à sua gestão, notadamente, planejamento, regulação/fiscalização, prestação e controle social, inclusive em âmbito regional.

A referida lei definiu os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final de lixo doméstico e de lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”.

No que se refere propriamente às modalidades de prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pode-se afirmar, que esta se dá de forma direta, inclusive mediante terceirização, e indireta, especialmente pela via da delegação da prestação dos serviços, por meio de contrato de programa sob o ambiente de gestão associada (art. 241 da Constituição Federal de 1988), ou por meio de contrato de concessão, precedido de licitação.

São de interesse para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil, face a esta diversidade de alternativas para a prestação dos serviços, a aplicação de determinado tipo de contrato com base na legislação vigente:

- por meio de contrato de prestação de serviços, nos termos da Lei nº 8.666/93;
- por meio de contrato de programa, quando prestado por entidade ou órgão de um dos entes consorciados (Estado ou Municípios), nos termos da Lei nº 11.107/2005;
- por meio de contrato de concessão, precedido de licitação, firmado pelo Consórcio Público ou pelo Município consorciado com agentes privados, nos termos da Lei nº 8.987/1995;
- por meio de contrato de parceria público-privada (administrativa ou patrocinada), prece-

dido de licitação, firmado pelo Consórcio Público ou pelo Município consorciado com agentes privados, nos termos da Lei nº 11.079/2004;

- por meio de contrato com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, firmado pelo Consórcio Público ou pelo Município consorciado e organizações de catadores (associações ou cooperativas);
- por meio de termo de parceria ou de convênio, excepcionalmente, nos casos de prestação dos serviços por usuários organizados em cooperativas ou associações, nos casos previstos no art.10, parágrafo 1º, inciso I da Lei nº 11.445/2007.

Além da legislação mencionada, existem leis estaduais e decretos municipais disciplinadores do meio ambiente, que orientam os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, uma vez que estes tem relação direta com a preservação, conservação do meio ambiente. Também, as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) são fundamentais para a modelagem da gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Ainda no contexto do novo ordenamento jurídico destaca-se a Lei nº 11.107/2005 que regulamenta a formação de consórcios. Para muitos municípios, a possibilidade da constituição de consórcios públicos, analisada no capítulo 6 desse volume, é uma das formas de enfrentar os problemas referentes à prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo a (destinação) disposição final, com menores custos e inclusive o compartilhamento da atividade de planejamento em âmbito regionalizado, que poderia contar com o apoio do governo estadual

### ***Antecedentes da Política Nacional de Resíduos Sólidos***

As primeiras iniciativas legislativas no Brasil, para a definição de diretrizes voltadas aos resíduos sólidos, surgiram no final da década de 80. Desde então, foram elaborados mais de 100 projetos de lei, os quais foram apensados ao Projeto de Lei nº 203, de 1991, que dispõe sobre acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação dos resíduos de serviços de saúde, que tramitou no Congresso Nacional como PL no 1.991/2007.

Em 1998, foi constituído um Grupo de Trabalho no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, do qual fizeram parte representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, e cujo produto foi a Proposição CONAMA no 259, de 30 de junho de 1999, intitulada “Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos”. Esta proposição foi aprovada pelo Plenário do CONAMA, mas não chegou a ser publicada, não entrando em vigor.

Em 1999, a criação de uma Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos marca a introdução do conceito de Agenda Marrom, no âmbito da atuação do Ministério do Meio Ambiente. “Tem essa Agenda o objetivo de equalizar harmonicamente a questão ambiental com os problemas econômicos e sociais do País e, paralelamente, prevenir e corrigir as causas da contaminação e degradação do meio urbano” (IBAMA, 2002). Portanto, antes mesmo da criação do novo Ministério das Cidades, com base em levantamentos das demandas que lhe foram encaminhadas, relativas às cidades, e visando orientar e otimizar sua atuação específica, o Ministério do Meio Ambiente concluiu haver uma grande concentração de problemas urbanos na área de gestão de resíduos sólidos, especialmente no que diz respeito à disposição final.

Em 2001, a Câmara dos Deputados criou e implementou a “Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos” com o objetivo de apreciar as matérias contempladas nos projetos de lei apensados ao PL no 203, de 1991, e formular uma proposta substitutiva global. Com o encerramento da legislatura, a Comissão foi extinta, sem que houvesse algum encaminhamento. Em 2005, foi instituída uma nova Comissão Especial, com o propósito de discutir o assunto (BRASIL, 2007).

Em 2003, já na primeira gestão do atual Governo Federal, a I Conferência Nacional de Meio Ambiente marcou o início de uma nova etapa na construção política de meio ambiente no Brasil, por ser a primeira vez que diversas representações da sociedade se reuniram para compartilhar propostas à política pública de meio ambiente. A II Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada em 2005, buscou consolidar a participação da sociedade brasileira no processo de formulação de políticas ambientais e trouxe, como um dos temas prioritários, a questão dos resíduos sólidos (BRASIL, 2007l).

Também em 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, instituído para realizar estudos e elaborar propostas para promover a integração das ações de saneamento ambiental, no âmbito do Governo Federal, resultou, entre outros avanços, na criação do Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Segundo o MMA, o programa vem possibilitando a integração entre diversos órgãos federais, que desenvolvem ações na área de resíduos sólidos, com vistas a uma atuação coerente e eficaz. O programa integra os Ministérios das Cidades, da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social, e o Ministério do Meio Ambiente, que o coordena. E tem, entre seus objetivos, a organização dos catadores, visando sua emancipação econômica, a ampliação dos serviços, com inclusão social, e sustentabilidade dos empreendimentos de limpeza urbana, a redução, reutilização e reciclagem dos resíduos e a erradicação dos lixões.

O projeto de lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, iniciativa do Poder Executivo Federal, foi resultado de um amplo processo de discussão que envolveu diversos ministérios (das Cidades, do Meio Ambiente, da Saúde, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, e da Fazenda), e a sociedade, por meio de seminários regionais de resíduos sólidos – instrumentos para gestão integrada e sustentável – promovidos pelos Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente, Funasa e Caixa Econômica Federal. No âmbito do CONAMA, participaram também a Confederação Nacional das Indústrias – CNI, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES, o Compromisso Empresarial para Reciclagem – CEMPRE, além de outras entidades e organizações, tais como o Fórum Lixo & Cidadania, e o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo.

Durante o ano de 2004, o MMA realizou esforços, no sentido de elaborar uma proposta de texto para regulamentação da questão dos resíduos sólidos no País. Para tanto, promoveu discussões interministeriais e com representantes de diversas secretarias do MMA. O CONAMA realizou, em agosto daquele ano, o Seminário “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos”, que teve como objetivo a busca de subsídios da sociedade, em geral, para a formulação de uma nova proposta de projeto de lei, uma vez que o conteúdo da Proposição CONAMA no 259 encontrava-se defasado.

No início de 2005, foi criado um grupo interno na Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, do MMA, para consolidar e sistematizar as contribuições do Seminário CONAMA, os anteprojetos de lei então existentes no Congresso Nacional e as contribuições dos diversos atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos, e que resultou na proposta encaminhada como o anteprojeto de lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2007.

Conforme enfatiza a exposição de motivos (no 58/MMA/2007), que encaminhou o referido projeto de lei à Presidência da República, este projeto “considerou o estilo de vida da sociedade contemporânea, que, aliado às estratégias de marketing do setor produtivo, levam ao consumo intensivo, provocando uma série de impactos ambientais, à saúde pública e sociais, incompatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentado que se pretende implantar no Brasil”.

Finalmente, em 10 de março de 2010, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, em votação simbólica, um substitutivo ao Projeto de Lei 203/91, do Senado, instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), e impondo obrigações, aos empresários, aos governos e aos cidadãos, no gerenciamento dos resíduos. O texto aprovado é de autoria do relator da comissão

especial, que tomou como base a redação preparada por um grupo de trabalho suprapartidário, e que deverá retornar ao Senado Federal para uma nova apreciação, onde, após aprovado, será encaminhado para sanção presidencial.

Entre as reformulações introduzidas no projeto substitutivo, destacamos no que se refere aos instrumentos de execução da política:

- a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;
- o incentivo à adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e redução dos custos envolvidos;

Cabe ainda destacar a preocupação em compatibilizar Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. O substitutivo, recém aprovado, busca, no mesmo sentido, articular a política nacional de resíduos sólidos com a política nacional de saneamento.

Será necessário desenvolver mecanismos de articulação para harmonizar as duas leis nacionais. Toma-se como exemplo o plano municipal de saneamento básico, previsto na Lei nº 11.445/2007, que pode ser específico para os serviços públicos de resíduos sólidos e a sua complementaridade com o plano de gestão de resíduos sólidos, de acordo com a Lei nº 12.305/2010, que inclui o gerenciamento dos demais tipos de resíduos, abrangendo os especiais e os diferenciados.

Entre as inovações da Política Nacional de Resíduos Sólidos, destaca-se, ainda, o conceito de responsabilidade compartilhada em relação à destinação de resíduos. Isso significa que cada integrante da cadeia produtiva – fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e até os consumidores – ficarão responsáveis, junto com os titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, pelo ciclo de vida completo dos produtos, que vai desde a obtenção de matérias-primas e insumos, passando pelo processo produtivo, pelo consumo até a disposição final.

### ***As leis estaduais de política de gestão de resíduos sólidos***

Durante o longo período em que se discutiu no País uma política nacional de resíduos sólidos e que precedeu a aprovação da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, muitos estados editaram leis para disciplinar a matéria, adequando-a à sua realidade regional e local, respectivamente.

Em 2007, sete estados brasileiros já tinham editado suas Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos (Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima, Rondônia, São Paulo, Sergipe, Ceará) e 14 outros estavam em fase de discussão, alguns deles com apoio do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Programa Nacional de Meio Ambiente II. Em 2009, o estado de Minas Gerais aprovou sua legislação sobre a matéria, incorporando vários dos novos conceitos do projeto de lei de política nacional de resíduos sólidos, assim como o estado do Espírito Santo, que sancionou sua política estadual de resíduos sólidos em julho de 2009.

É oportuno observar que, nos casos de conflitos entre as leis estaduais e municipais, com a Lei nº 11.445/2007, sua eficácia ficará suspensa, isto é, perderão a validade, não podendo nortear a gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (arts. 22, inc. XX, 23, inc. IX; 24, § 4º; e 30, incs. I e II, da Constituição Federal 1988).

Assim, estados e municípios deverão observar, de forma imperativa, as diretrizes nacionais da Lei de Saneamento Básico sobre os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, devendo adaptar, se houver, as suas leis àquela, sob pena de invalidade desde a edição.

Cabe ainda registrar que muitos estados vêm criando benefícios tributários para municípios que manejam adequadamente seus resíduos sólidos, demonstrando crescente preocupação, frente às demandas da sociedade em relação ao tema. Tal se dá, por exemplo, com a regulamentação do ICMS-Verde em alguns estados, que contempla melhorias nos sistemas municipais de gestão de resíduos, como um dos critérios para redistribuição deste imposto.

## ***Desafios e condicionantes***

### *Universalização da coleta*

É um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos, que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007( art. 1º, inciso X).

Os indicadores apresentados dão conta de que é crescente a cobertura por serviços de coleta regular de RSU, em todas as regiões do País. Os índices percentuais de coleta, obtidos a partir dos dados da PNAD, para o período de 2001 a 2007, indicam 87,97% de cobertura no País.

A expansão deste número, no sentido da universalização do serviço de coleta regular, é um desafio a ser vencido progressivamente, e considerando as peculiaridades locais e regionais. Em situações de ocupação urbana irregular, como aquelas de assentamentos humanos em encostas ou outros locais de difícil acesso, desafios se colocam para a prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana convencional. As soluções, nestes casos, tendem a ser também não convencionais, rompendo paradigmas, e necessariamente incluindo a participação comunitária.

### *Disposição final ambientalmente adequada*

A Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, define a disposição final ambientalmente adequada, como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos.

Como visto anteriormente, é grande o número de municípios brasileiros que ainda dão um tratamento e destino inadequados aos RSU. As limitações de recursos financeiros locais, as distorções sociais em muitas das cidades, associadas às dificuldades de cobrança de taxas e tarifas, condicionam a questão da sustentabilidade para os sistemas de manejo de resíduos sólidos no Brasil.

Em alguns estados brasileiros, programas de despoluição e recuperação ambiental de bacias hidrográficas, entre outros, representaram inversões volumosas de recursos destinados a soluções equivocadas na área de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, muitas delas intensivas no uso de capital, e escassas em resultados efetivos para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos, para o meio ambiente e para o bem estar da população.

Neste sentido, os aterros sanitários são ainda a alternativa mais econômica de se destinar adequadamente os resíduos sólidos urbanos no País, desde que associados a programas efetivos de coleta seletiva, que consolidem ações de redução, reaproveitamento e reciclagem dos materiais. Cabe registrar que os aterros sanitários oferecem uma alternativa para geração de energia, com o aproveitamento do gás metano. No entanto, este é também um processo dispendioso e que requer escala de produção para ser viável. O substitutivo de projeto de lei da PNRS estabelece que poderão ser utilizadas tecnologias visando a recupe-

ração energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos, aprovado pelo órgão ambiental, após esgotadas as possibilidades de gestão enumeradas no caput do art. 2º.

Outros processos e métodos de disposição final dos resíduos, quando considerados, devem sempre levar em conta os custos envolvidos e sua sustentabilidade, razão pela qual as diretrizes nacionais, estaduais e municipais para resíduos sólidos incentivam prioritariamente a implantação de aterros sanitários como a melhor destinação final, concomitante com a remediação dos lixões existentes.

A firme atuação do Ministério Público tem propiciado melhorias na disposição adequada dos resíduos nos municípios e no seu gerenciamento, no que pese, em muitos, as dificuldades para resolver os problemas de natureza estrutural.

### *Logística reversa*

A Lei nº 12.305/2010 define a logística reversa como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios, destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Trata-se de uma abordagem com origem no campo da engenharia de sistemas, que induz à percepção de todo o ciclo de vida dos produtos, ampliando-se para novos circuitos e, no caso brasileiro, permitindo ou induzindo a incorporação dos catadores nesses processos (BRASIL, 2007i).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) aponta quatro setores que passarão a ser obrigados a implantar o sistema de logística reversa que seriam os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus e óleos lubrificantes, incluindo seus resíduos e embalagens.

### *Consórcios públicos de resíduos sólidos*<sup>101</sup>

É no campo da gestão de resíduos sólidos, sobretudo no que diz respeito à disposição final de resíduos, que a cooperação intermunicipal cresceu mais na década de 90. Apesar dessa cooperação ser extremamente necessária, pois a maioria das prefeituras municipais não dispõe de recursos técnicos e financeiros para solucionar os problemas ligados à gestão de resíduos sólidos, a fragilidade institucional dos arranjos de cooperação era um fator que, muitas vezes, resultou no insucesso das iniciativas de articulação entre municípios.

O cenário atual ainda é novo, e muitos municípios desconhecem as potencialidades da cooperação com outros entes federados, por meio do estabelecimento de consórcios públicos, nos moldes previstos pela Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e seu decreto de regulamentação. Conforme anteriormente mencionado, o Ministério do Meio Ambiente, através do Departamento de Ambiente Urbano da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano vem procurando, desde de 2007, apoiar os estados e municípios brasileiros na elaboração de estudos de regionalização e formação de consórcios públicos intermunicipais ou interfederativos para gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Em paralelo, deve-se registrar o interesse crescente do setor privado em ofertar alternativas de destinação final de resíduos sólidos, o que requer, por parte do poder público, a imediata regulação dessas atividades.

---

<sup>101</sup> O tema consórcios públicos é matéria específica do Capítulo 5 do presente documento.

### *Inserção social dos catadores de materiais recicláveis: conquistas e limites*

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) inclui entre seus objetivos, a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 3º, inciso XII).

Muitas foram as conquistas dos catadores de materiais recicláveis nos últimos anos, no marco das políticas governamentais. Inicialmente voltadas para o combate à fome e segurança alimentar, erradicação do trabalho infantil, entre outras, evoluíram para a inclusão da atividade como uma categoria reconhecida de trabalhadores, e para ações afirmativas, no sentido do apoio e promoção dos catadores, organizados em associações e cooperativas. Além das iniciativas já mencionadas neste relatório, pode-se destacar, em particular, as linhas de financiamento do BNDES, através do Departamento de Economia Solidária da Área de Inclusão Social, para projetos de cooperativas de catadores, destinados a investimentos em infraestrutura física, aquisição de máquinas, equipamentos, móveis e utensílios, e assistência técnica e capacitação dos cooperados, em todo o País. Somam-se ainda ao rol de iniciativas nesta área, como mencionado anteriormente, o Decreto no 5940/2006, que regulamenta a denominada Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e a proposta, em concepção no MMA, de estimular o trabalho dos catadores de materiais recicláveis, com o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU) e garantia de preço mínimo para os produtos. Este mecanismo visa a remuneração dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores, ao reciclar os resíduos, por meio de pagamento de serviços ambientais urbanos, criando um mecanismo de incentivo para que o catador continue fazendo sua coleta de resíduos, mesmo em casos de crise econômica, quando o preço do material oscila, mediante garantia de benefício relacionado ao preço mínimo para o produto reciclado.

No entanto, no que pese a difusão da coleta seletiva solidária como política pública, em algumas cidades, há limites concretos a serem estabelecidos, quando a prática da catação se dá em locais de disposição de resíduos no solo. Na gestão pública da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, a presença de catadores torna-se, se não for bem gerenciada e inscrita em uma política pública, incompatível com a operação adequada dos aterros. Para compatibilizar, são necessárias medidas que visem a melhoria da capacidade de gestão dos titulares dos serviços, ou seja, os municípios, os próprios catadores e as empresas que prestam os serviços que lhe foram delegados, por meio de contrato. No campo específico dos problemas que afetam a capacidade de rendimento dos catadores, em função da flutuação do mercado, com relação aos preços dos materiais recicláveis, cabe reforçar a perspectiva do MMA de implantar o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU) e garantia de preço mínimo para os produtos, abordado anteriormente neste volume.

Nos Termos de Ajustamento de Conduta para desativação de lixões e recuperação das áreas degradadas, assinados em todo o País, por diversas Prefeituras Municipais, com o Ministério Público, via de regra constituem parte dos compromissos assumidos: o reassentamento dos moradores para áreas externas aos aterros, e o cadastramento e a oferta de alternativas de trabalho para os catadores.

### *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)*

A gestão dos resíduos sólidos é uma das situações possíveis de aplicação do MDL, para a viabilização econômica total ou parcial de infraestruturas sanitárias. Os projetos de MDL poderão contribuir para a redução dos custos de implantação e operação de aterros sanitários e dos custos de recuperação de áreas degradadas pelos lixões.

No caso concreto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, há de se destacar duas experiências em execução – o Centro de Tratamento de Resíduos de Nova Iguaçu, que constitui iniciativa pio-

neira no País<sup>102</sup>, de comercialização de créditos de carbono pela queima de biogás do aterro; e o projeto de exploração de biogás do aterro metropolitano de Gramacho, no município de Duque de Caxias, por empresa concessionária vencedora de licitação pública, realizada pela COMLURB.

A obtenção de créditos de carbono, pela queima e aproveitamento energético do biogás de aterros de resíduos sólidos urbanos, aplica-se de modo particular nos aterros consorciados e nos de grande porte. A viabilidade técnica e econômica da utilização do MDL, como mecanismo de financiamento de empreendimentos de infraestrutura sanitária deverá ser determinada pelos órgãos técnicos competentes. Observa-se que é preciso um determinado volume de gás em aterros, para que o empreendimento se torne viável. Esse condicionante poderá ser um fator de exclusão do mecanismo, ao menos em um primeiro momento, em prefeituras de pequeno porte.

### *Informações para o planejamento*

A carência de dados e informações sobre limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos vem sendo progressivamente preenchida através dos sistemas nacionais de informação (SNIS, SINIMA, entre outros) e das pesquisas oficiais.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi concebido e vem sendo desenvolvido pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades. O SNIS consiste de um banco de dados, administrado na esfera federal, e contém informações sobre a prestação de serviços de caráter operacional, gerencial, financeiro, de balanço e sobre a qualidade dos serviços prestados. O Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos é um produto extraído do SNIS, elaborado anualmente desde 2002, que incorpora os dados enviados pelos municípios que atenderam à solicitação para participar do trabalho. O caráter amostral deste diagnóstico já foi objeto de consideração neste relatório.

O Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) é o instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, responsável pela gestão da informação ambiental, no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente, de acordo com a lógica da gestão ambiental, compartilhada entre as três esferas de governo.

Mas é a Fundação IBGE o principal agente na produção de informações e dados oficiais de interesse público no País. A primeira pesquisa nacional sobre saneamento básico, contemplando a questão de limpeza urbana e coleta de lixo, PNSB, foi realizada em 1983, e vem sendo aperfeiçoada, ao longo do tempo. A partir da versão, publicada em 1989, tornou-se uma referência nacional e principal fonte de dados sobre a gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana, em nível nacional e regional. A PNSB 2008, deverá atualizar ainda mais o conhecimento sobre a situação brasileira deste segmento do saneamento básico, e é esperada, na medida em que se constitui em um instrumento importante para as atividades de planejamento e gestão da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no País.

Complementarmente, no que é significativo o interesse e a participação do setor privado na prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, entidades empresariais, como a ABRELPE e o CEMPRE, vem realizando estudos e pesquisas, que trabalham os dados oficiais complementados por outros, obtidos a partir de sua própria atuação setorial.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão e manterão, de forma conjunta, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), articulado com o Sinisa (evolução do

---

<sup>102</sup> Existem outras, a exemplo da Central de Tratamento da empresa Marca Ambiental, que atua na região metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo.

SNIS nos termos previstos na Lei nº 11.445/2007) e o Sinima (art. 4º). E que aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios compete fornecer, ao órgão federal responsável pela coordenação do sistema nacional de informações sobre a gestão dos resíduos sólidos, todas as informações necessárias sobre os resíduos, sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento. (art. 12, § único). Como aponta o Caderno Temático referente ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Volume 7, capítulo 7 do Panorama), organizar o SINISA nessas bases exige enfrentar um desafio importante: a questão da compulsoriedade do envio das informações por parte dos titulares, prestadores e entidades reguladoras. O Caderno Temático indica que a União, para além dos instrumentos legais, pode e deve condicionar o acesso de recursos sob seu controle por prestadores de serviços e titulares ao fornecimento sistemático e adequado das informações ao SNIS. Por outro lado, um outro desafio a ser enfrentado a melhoria da qualidade das informações, tanto daquelas já coletadas atualmente, quanto daquelas que vierem a ser coletadas em um processo de expansão do SNIS, para o SINISA.

### *Financiamento setorial*

No que se refere ao financiamento para projetos setoriais na década em curso, uma nova cultura em relação à gestão dos resíduos sólidos foi se consolidando, voltada para a sustentabilidade social e ambiental dos projetos financiados com recursos federais. Nos programas de financiamento na área de resíduos sólidos adotou-se o conceito de gestão integrada, exigindo-se, dos municípios, um plano de gerenciamento integrado, condicionando, a aprovação de aplicação de recursos, ao compromisso do município com a erradicação do trabalho infantil no lixo e a elaboração de um projeto social para inserção dos catadores num programa de coleta seletiva. Entre os principais agentes de financiamento para o setor destacam-se a Caixa Econômica Federal – CEF, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e os recursos oriundos de Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, este através da FINEP, apoiando pesquisas voltadas ao desenvolvimento de alternativas tecnológicas e inovação na gestão dos resíduos sólidos no País. Contudo, como aponta o Volume III deste Panorama, existe uma desproporcionalidade de recursos investidos entre os componentes do saneamento básico, sendo que o componente resíduos sólidos vem sendo insuficientemente contemplado. Um desafio importante é ampliar os recursos para esse componente, adotando na priorização dos investimentos perspectivas de intersectorialidade e sustentabilidade.

### *Planos, instrumentos de planejamento*

A nova Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 2007), entre os avanços que traz para área de resíduos sólidos, estabelece a exigência dos municípios elaborarem um plano de saneamento, que inclui a gestão de resíduos sólidos. Nele devem ser estabelecidos, entre outros aspectos, planos para a universalidade dos serviços e sua sustentabilidade financeira. Associada à Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 2005), abre perspectiva para uma mudança de paradigma na gestão do saneamento no Brasil. Estabelece a observância deste plano com os planos de bacia, o plano diretor do município e a perspectiva regional, que permite avaliar as potencialidades de formação de ações intermunicipais, chegando inclusive à formação de consórcios públicos.

Por sua vez, A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) prevê que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos, a ser atualizado a cada quatro anos, tendo um conteúdo mínimo estabelecido na Lei (art. 15º).

Já a elaboração de Plano Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos, nos termos previstos na Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento, para tal finalidade (art. 16º). Do mesmo modo, a Lei nº 12.305/2010 estabelece que serão priorizados, no acesso aos recursos da União, os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações, a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos (art. 16, § 1º). A proposta é que o Plano Estadual de Resíduos Sólidos seja elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do estado, com horizonte de atuação de vinte anos e revisões a cada quatro anos, e tendo também um conteúdo mínimo estabelecido pela Lei.

A elaboração de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos previstos na Lei nº 12.305/2010, é condição, para o Distrito Federal e os Municípios, terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 18º). E enfatiza que serão priorizados no acesso aos recursos da União os Municípios que:

- I. optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem, de forma voluntária, nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;
- II. implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Os planos, como instrumento de planejamento, podem fazer esta cunha entre o potencial das leis e o efetivo exercício da gestão integrada dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros. Todavia, a efetividade dos planos está diretamente relacionada à capacidade técnica e política de gestão dos municípios como titulares dos serviços.

### *Capacitação*

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) destaca como um dos objetivos dessa política, a capacitação continuada na área de resíduos sólidos (art.7º).

Muitas municipalidades, sobretudo as menores, sofrem de deficiência gerencial, técnica, financeira e de participação social, diante das tecnologias aplicáveis ao manejo adequado dos resíduos sólidos. Portanto, o apoio permanente das esferas superiores, no sentido de cooperar com as prefeituras municipais, no treinamento e capacitação dos gestores locais nas áreas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mostra-se oportuno. E merece continuar a ser estimulado, na perspectiva do desenvolvimento institucional, e de melhorias na qualidade ambiental e de vida da população.

A falta de capacidade técnica e financeira instalada em muitos municípios para tratar do problema dos resíduos sólidos, e também para operar as soluções implementadas, resultam freqüentemente em desperdício de investimentos, esforços e recursos escassos.

Na perspectiva de uma gestão integrada dos resíduos sólidos, recomenda-se a capacitação, não apenas de representantes do executivo (gestores, encarregados, fiscais, garis), como de membros do legislativo municipal (vereadores), de organizações não governamentais, de empresas e de catadores. Alguns programas concebidos e implantados pelo governo federal, sob uma matriz intersetorial e participativa, podem ajudar a incrementar a capacitação dos vários agentes que atuam no saneamento básico. Campos (2009) sistematiza vários deles, com destaque para:

- o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC/Sisnama);
- o Programa Nacional de Apoio à Gestão Ambiental dos Municípios – ProGam, que realizou um abrangente curso sobre a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos – Girsu, pelo Programa de Educação à Distância (EAD/Fiocruz);
- os processos de construção das Agendas 21 locais;
- a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (RECESA), sob coordenação do MCidades/SNSA, que implementou uma agenda de capacitação, por intermédio de núcleos regionais, alcançando gestores, técnicos e trabalhadores de chão de fábrica;
- o Programa Nacional de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PE-AMSS) e o Programa de Cooperação Internacional Brasil-Itália em Saneamento Básico, que vem oferecendo cursos anuais de especialização sobre gestão integrada do Saneamento Básico, os dois sob a coordenação do Ministério das Cidades;
- a Funasa, que desenvolve regularmente o Programa Anual de Capacitação e vem realizando anualmente um seminário internacional sobre saneamento, com a execução de minicursos de interesse do setor;
- articulado com o Ministério do Planejamento, o MCidades coordena o Núcleo de Saneamento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade desses serviços públicos;
- algumas associações de classe que atuam no setor e outras instituições têm desenvolvido processos de capacitação com certa regularidade, entre elas, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com cursos presenciais programados ou sobre demanda e Cursos de Educação à Distância, sobre a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos; a Abes, com a promoção de cursos, seminários e congressos contemplando a Girsu, e a Assemae com cursos, seminários e assembleias, também contemplando a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos. A Associação Brasileira de Câmaras Municipais – Abracam, em parceria com o IBAM, promove anualmente seminários estaduais e regionais, que visam capacitar os vereadores sobre as políticas públicas.

Mesmo sendo várias as instituições que apóiam, no âmbito nacional, treinamentos para o setor, estes são poucos e esporádicos e não configuram uma política perene de qualificação. E, apesar de parte significativa desses cursos ser ministrada com recursos de órgãos federais, como o MMA, MCidades, MS/Funasa, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), a maioria deles sem ônus para os educandos, os participantes não conseguem preencher o número de vagas disponíveis. Ademais, não existe uma articulação entre eles para assegurar cobertura geográfica abrangente e conteúdos compatíveis com as necessidades da prática no setor. São desafios alertados pela autora e que podem iluminar as proposições do Plansab para o aperfeiçoamento e a efetividade das ações de capacitação nesta área.

## 8.2 Drenagem e manejo de águas pluviais

Este item tem por objetivo trazer um panorama da prestação dos serviços de drenagem pluvial no Brasil. Ressalta-se que a única fonte de informações para a construção desse quadro é a PNSB 2000 e 2008. Assim, apesar da importância das informações levantadas por essa pesquisa, só foi possível ter acesso aos dados agregados dessa pesquisa quando o capítulo aqui apresentado estava em fase final de revisão.

Assim, parte do retrato aqui apresentado refere-se a 10 anos atrás e corre o risco de não representar, de forma fidedigna, a realidade de 2007, horizonte que utilizamos na caracterização dos outros serviços que compõe o saneamento básico.

Diante da falta de atualidade dos dados da PNSB 2000, do acesso somente à dados parciais da PNSB 2008, e da impossibilidade de realização de um levantamento empírico de aspectos institucionais da atualizados da gestão da drenagem para o conjunto do País, optou-se, nesse trabalho, por problematizar o tema, a partir de estudos realizados nos últimos.

Segundo dados da PNSB 2000, 78,6% dos municípios brasileiros dispunham de drenagem urbana. Em 2008, o índice de municípios com serviços de manejo de águas pluviais é de 94,5%. Ele é maior nas Regiões Sul e Sudeste, como era esperado, por se tratarem de regiões mais desenvolvidas.

A existência de um sistema de drenagem pluvial é também fortemente associada ao porte da cidade. Todos os 66 municípios brasileiros, com mais de 300.000 habitantes, no ano 2000, independentemente da região em que se encontram, dispunham de um sistema de drenagem pluvial, enquanto que, para municípios com até 20 mil habitantes, o índice de municípios com sistema de drenagem pluvial se encontrava abaixo da média nacional (IBGE, 2002). Ainda segundo a PNSB 2000, as maiores deficiências neste tipo de serviço ainda se encontram nos municípios com porte populacional abaixo de 45 mil habitantes. As diferenças entre os municípios de pequeno e grande portes, no que se refere aos serviços de drenagem pluvial, têm explicações. Uma delas, e talvez a principal, é a falta de recursos enfrentada pelos municípios pequenos, que têm que priorizar outros investimentos, diante dos orçamentos limitados. Uma segunda explicação está relacionada às características climáticas, geográficas, geológicas ou topográficas de determinadas regiões; em função dessas características, determinados territórios que podem demandar menores investimentos neste serviço, como é o caso de algumas áreas do Semi-árido do Nordeste do Brasil. Uma outra explicação relaciona-se à própria demanda de populações mais organizadas dos municípios mais populosos que, com melhores níveis educacionais e socioeconômicos, criam canais de reivindicação formais e outras formas de pressão popular por melhores serviços (IBGE, 2002).

Segundo a PNSB 2008 a grande maioria dos municípios brasileiros (99,6 %), independentemente da região onde estão localizados ou do seu tamanho, a gestão dos sistemas de drenagem pluvial se faz na esfera municipal. Em 97,7% dos municípios com sistemas, a gestão é feita através da administração direta, na maior parte deles por meio de uma secretaria municipal de obras ou de serviços públicos, e apresenta-se desvinculada das ações planejadas para os demais componentes do saneamento básico, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (IBGE, 2010).

A maior parte dos estudos sobre os aspectos institucionais de gestão dos serviços de drenagem aponta uma grande fragilidade no setor, caracterizada pela inadequação da formação de equipes técnicas, fragmentação das atividades, descontinuidade administrativa e ausência de planejamento de longo prazo.

Como assinalam Baptista e Nascimento, os serviços municipais com responsabilidade específica sobre a drenagem, não são organizados como entidades independentes, com autonomia financeira e gerencial, o que gera uma fragilidade, tanto técnica quanto político-institucional (BATISTA; NASCIMENTO, 2002, p. 31). Os dois autores apontam ainda a fragmentação excessiva das ações relativas à drenagem, em diferentes atores da gestão municipal, e a carência de integração gerencial entre os diferentes órgãos da administração municipal, o que leva à ações não coordenadas, inconsistência das medidas adotadas, superposição de intervenções entre outros problemas (BATISTA; NASCIMENTO, 2002, p. 32). No gerenciamento da drenagem, as funções importantes do município que se encontram desarticuladas são a Defesa Civil, voltada para a questão de riscos urbanos, a Fiscalização Urbana, necessária para conter a ocupação de áreas inadequadas e obrigar o cumprimento das leis municipais, e o

órgão responsável pelo planejamento urbano. A nível municipal, é necessária, também, a integração dos poderes executivo, legislativo e judiciário, nesta questão (PARKINSON et al, 2003).

O Plano Diretor de Drenagem, que poderia ser um instrumento de orientação de ações coordenadas, é inexistente em grande parte dos municípios. Somente 26,3 % dos municípios com sistemas dispunham de algum instrumento regulador da drenagem urbana (Plano Diretor de Drenagem, Plano Diretor Municipal, Legislação Municipal, leis de uso do solo, etc.). Havia uma grande diversidade regional na adoção desses instrumentos: 43,2 % dos municípios com sistemas, da Região Sul, dispõem de instrumento de regulação, contra 13,4 % dos municípios com sistemas, na Região Nordeste.

No nível municipal, existem diferentes instrumentos regulatórios, que tratam a questão da drenagem (Código de Obras, o Código Ambiental, Código de Posturas, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei Orgânica Municipal). Baptista e Nascimento chamam atenção da inadequação de muitos desses instrumentos; os autores ressaltam ainda que a existência de ferramentas jurídicas, por si só, não resolve a questão, pressupondo-se a criação de meios efetivos de controle de sua aplicação, como, por exemplo, equipes de fiscalização (BATISTA; NASCIMENTO, 2002).

Um outro aspecto da inadequação é a abordagem estritamente municipal adotada para o tratamento da questão. Em aglomerações urbanas os problemas de drenagem se estendem para além dos limites administrativos municipais. A busca de soluções adequadas passa frequentemente pelo tratamento das questões sob a ótica de bacias hidrográficas e não de limites municipais. Uma abordagem “intermunicipal” da drenagem pluvial urbana pode gerar importantes reflexos positivos em economia de escala, evitando a duplicação de esforços, e assegurando a coerência técnica e gerencial das ações (BATISTA; NASCIMENTO, 2002, p. 33). Nas regiões metropolitanas, as características específicas do desenvolvimento urbano fazem com que essa cooperação e o planejamento integrado sejam imprescindíveis. Todavia, observando o conjunto das RMs do País, verifica-se que ainda são muito limitadas as experiências de cooperação municipal, com foco na drenagem e no controle das inundações.

De acordo com a PNSB 2000, 85,3% dos municípios brasileiros com rede de drenagem urbana possuem sistema subterrâneo. Destes municípios que possuem drenagem subterrânea, 21,8% utilizam rede coletora unitária, aquela usada, também, para transportar o esgoto sanitário. Grande parte dos municípios (81,8%) utilizam rede coletora separadora, que é usada para transportar somente águas das chuvas. Todavia, sabe-se que, em muitos municípios onde não existe rede de coleta de esgotos, esses são lançados na rede de drenagem, e mesmo onde existe rede de esgoto, podem ocorrer interconexões entre os sistemas, sem que eles tenham sido projetados para isso. Esse problema, que não é revelado pelos dados da PNSB, é decorrente de gestão uma inadequada dos sistemas.

Com relação à macro/mesodrenagem, cerca de um terço dos municípios declarou ter esse tipo de estrutura em seus sistemas, com menor índice para a Região Nordeste. A ausência de estruturas de macro/mesodrenagem pode ser atribuída aos altos investimentos normalmente associados à implementação dessas obras.

A maior parte dos municípios desenvolvia atividades de manutenção dos sistemas (89%). Porém, uma parte significativa dos municípios brasileiros (41%) declarou a existência de problemas de assoreamento na rede de drenagem, o que indica problemas de manutenção, concepção e dimensionamento dos sistemas, pelos órgãos gestores (REZENDE; HELLER, 2008, p. 317).

No Brasil, o financiamento da drenagem urbana se faz, tradicionalmente, através dos orçamentos municipais. Com isso, a gestão dos sistemas de drenagem sofre duplamente: por um lado, por seguir a reboque de outras políticas municipais; por outro lado, por ter seu orçamento frequentemente con-

dicionado por imperativos políticos da gestão cotidiana das contas municipais. Eventualmente, pode haver uma complementação dos recursos, sob demanda específica para determinados projetos, com financiamentos dos governos federal ou estadual ou ainda por empréstimos de bancos ou organismos de desenvolvimento, nacionais e internacionais. Todavia, no que diz respeito à manutenção e gestão dos sistemas, em geral os recursos são decorrentes exclusivamente dos orçamentos municipais. Baptista e Nascimento indicam uma quase sistemática insuficiência de investimentos, face à elevada demanda existente. Observam-se ainda problemas ligados à descontinuidade temporal dos fluxos financeiros, refletidos nas freqüentes paralisações de obras e nas deficiências de manutenção dos sistemas (BATISTA; NASCIMENTO, 2002). A Tabela 8.20 a seguir, elaborada pelos autores, sistematiza os problemas relativos à estrutura institucional da prestação dos serviços de drenagem urbana no Brasil.

**TABELA 8.20** Problemas na prestação dos serviços de drenagem urbana no Brasil

Nível	Problemas	Causas
Equipe técnica	Inadequação tecnológica	Carência de investimentos em formação e atualização das equipes
	Equipes técnicas em pequenas cidades	Volume de trabalho insuficiente, para formação de equipes adequadas
	Desconhecimento do sistema de drenagem	Inadequação de investimentos em cadastro e gestão patrimonial
	Desconhecimento relativo dos processos físicos envolvidos	Inadequação de investimentos no monitoramento hidrológico e ambiental
Municipal	Fragilidade do setor responsável pela drenagem	Falta de autonomia e continuidade administrativa; inadequação do fluxo de recursos financeiros
	Fragmentação e duplicação das ações, no tocante à drenagem	Multiplicidade de atores envolvidos; inadequação do fluxo de informações entre os atores
Intermunicipal	Inadequação no tratamento de questões relativas à drenagem	Abordagem estritamente municipal dos problemas
Estado	Deficiências na estrutura jurídica	Carência de formalização das necessidades

Fonte: Adaptado de BATISTA; NASCIMENTO, 2002, p. 34.

### 8.3 Abastecimento de água e esgotamento sanitário

Este sub-item está focado no abastecimento de água e no esgotamento sanitário. Ele busca caracterizar as formas de prestação de serviços existentes nesse setor e apresentar os parâmetros que orientam a avaliação de desempenho dos prestadores, apresentada no capítulo 9. As informações que subsidiam essa análise provêm do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento/ Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2007.

### 8.3.1 As formas de organização institucional e prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

#### ***Os prestadores públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário***

A prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é fortemente marcada pela herança do modelo Planasa, predominando a delegação da prestação de serviços às Companhias Estaduais. Os serviços públicos municipais, nas suas diferentes formas de organização (administração direta ou indireta), aparecem como segundo modelo mais expressivo de prestação desses serviços. A participação do setor privado na prestação dos serviços, via concessões municipais, vem em terceiro lugar, sendo ainda pouco expressivo em termos de numéricos, se considerarmos o número de municípios do Brasil.

Com relação ao abastecimento de água, 71% dos municípios têm os serviços concedidos a companhias estaduais, CESBs. Segundo dados do SNIS (2007), a presença das CESBs no abastecimento de água é mais expressiva na região Nordeste (Tabela 8.21).

**TABELA 8.21** Municípios atendidos por companhias estaduais em abastecimento de água, por região e País, 2007

Região	Nº total de municípios	Municípios atendidos por cesb (em abastecimento de água)	
		Nº	%
Norte	449	281	62,5
Nordeste	1793	1435	80,0
Sudeste	1668	1078	64,6
Sul	1188	867	72,9
Centro-Oeste	466	292	62,6
Brasil	5564	3953	71,0

Fonte: BRASIL, 2007h.

Os dados do SNIS (2007) indicam, ainda, que um número significativo de CESBs assumiu os serviços de abastecimento de água, mas não assumiu os serviços de esgotamento sanitário. Os serviços de esgotamento sanitário são prestados diretamente em 84% dos municípios e, em 14,5%, por companhias estaduais.

Criadas na época do Planasa, as companhias estaduais, CESBs, são empresas de economia mista, onde, na maior parte dos casos, o estado é o acionista majoritário<sup>103</sup>. Dentro da lógica do Planasa, a criação das CESBs objetivava centralizar a gestão dos serviços, que deveria ser pautada em critérios de eficiência técnico-administrativa e econômica, livre de ingerências políticas locais. As CESBs deveriam implantar tarifas adequadas, que permitissem a remuneração do capital aplicado, a melhoria e a expansão dos serviços e a redução de custos operacionais. As companhias deveriam, ainda, atuar dentro de uma lógica empresarial, orientando seus investimentos para setores que proporcionassem uma maior rentabilidade, ou um retorno mais rápido do capital investido, e, ao mesmo tempo, criar sistemas de subsídios cruzados e de redistribuição de investimentos, para viabilizarem o acesso aos serviços dos municípios mais pobres. A regionalização da gestão dos serviços no nível estadual visava, assim, a redistribuição de investimentos no interior dos estados, através do estabelecimento de uma tarifa única para todos os municípios que haviam concedido os serviços, favorecendo os municípios onde os custos de operação seriam mais elevados, devido ao recebimento de subsídios gerados nos municípios com custos operacionais mais baixos.

<sup>103</sup> Apenas a SANEATINS é controlada por empresas privadas.

Vale lembrar que, no nível estadual são poucos os estados que possuem órgãos do executivo voltados para as áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Assim, em muitos estados, as CEBs acabam sendo formuladoras e executoras da política estadual de saneamento, em um contexto que exclui os municípios do estado nos quais elas não atuam.

Ao longo da década de 90, uma série de críticas são feitas à gestão das CESBs, dentre as quais: uma estrutura de gestão fechada à participação dos municípios, em uma relação de poder assimétrica, onde as concessionárias dificilmente se submetiam às diretrizes das políticas urbanas locais; a ausência de mecanismos de controle social; a falta de transparência com relação à estrutura de custos e tarifas e à estrutura de subsídios cruzados.

Todavia, apesar do forte movimento de descentralização das políticas públicas, as CESBs ainda dominaram nessa década a prestação dos serviços. Segundo Abicail, o número de municípios atendidos pelas CESBs cresceu 3,6 pontos percentuais entre 1996 e 2000, período onde muitos dos contratos de concessão estabelecidos na década de 70 estavam vencendo. O crescimento pode ser explicado, não só pela renovação de várias concessões, mas, também, pelo número importante de desmembramentos de municípios, com a criação de novos e, ainda, pelo fato das CESBs assumirem parte das concessões de municípios antes administrados pela Funasa (ABICALIL, 2002). O cenário não se modificou muito nos primeiros anos dessa década. O movimento de renovação ou perda de concessões pelas CESBs, entre 2003 e 2007, pode ser melhor avaliado no capítulo 9, contudo, não se verifica mudança na tendência apontada entre 1996 e 2000.

Atualmente existe uma grande diversidade entre as CESBs, que pode ser melhor observada na análise de desempenho do capítulo 9. Algumas reconhecem necessidade de uma evolução e adaptação ao novo quadro institucional imposto pela Lei nº 11.445/2007 e buscam melhor qualificar sua relação com os municípios e com a sociedade. Outras permanecem estagnadas, atuando dentro dos mesmos padrões herdados do Planasa.

É possível portanto reconhecer fortes traços de dependência de trajetória (ARRETCHE, 2000; PIERSON, 2004), no modelo de prestação de serviços de água e esgotos no Brasil. De fato, como visto no capítulo 2 desse volume, o que denominamos dependência de trajetória é um elemento constituinte do conjunto de desafios postos às mudanças na organização institucional dos serviços de saneamento básico.

No campo da gestão municipal, verifica-se que alguns municípios resistiram ao modelo hegemônico do Planasa, e apesar de uma conjuntura desfavorável, lograram manter os serviços públicos com qualidade no nível local. Muitas das experiências hoje consideradas exitosas na gestão do saneamento vêm desses municípios, que ao longo de aproximadamente quarenta anos construíram uma estrutura técnico-institucional que se tornou referência no País.

Porém, ressalvando esses casos excepcionais, de forma geral, tem sido bastante lento esse processo de experimento e de construção das condições institucionais e políticas para a assunção efetiva da titularidade municipal de forma pública, combinando pressupostos de garantia de universalidade dos serviços, sustentabilidade econômico-financeira e ambiental e participação social. As dinâmicas político-administrativo locais, das capacidades técnico-administrativas instaladas, o legado institucional, e os constrangimentos financeiros são elementos que integram as possibilidades e limites dos municípios em constituir projetos político-institucionais, capazes de assumir, no âmbito local, os serviços públicos universais de saneamento básico.

Informações da ABDIB (Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base) indicam que existem no Brasil 1683 municípios que operam seus próprios serviços. Estimativas realizadas nessa pesquisa, a partir de dados do SNIS (2007), da ABCON e da Assemae, apontam a existência de aproximadamente 1540 serviços públicos municipais.

Os serviços públicos municipais são mais numerosos na região Sudeste. Dados da Assemac mostravam que 64% dos serviços públicos municipais se concentravam nesta região, com predominância nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Em 2007, dos 531 serviços públicos municipais, que atenderam ao convite do SNIS para participar da coleta de dados, 219 localizam-se na região Sudeste.

O SNIS ressalta que, com a extinção da SANEMAT, Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso, o número de serviços municipalizados, no Centro-Oeste, sofreu um aumento significativo. Como mostra a análise do capítulo 8, a municipalização da gestão dos serviços feita de cima para baixo, sem que houvesse uma preparação dos municípios para assumir os serviços, teve resultados negativos.

Com base no trabalho de Heller, Coutinho e Mingoti (2006), que se propõe a fazer uma avaliação dos serviços municipais de Minas Gerais, identificamos as seguintes formas de organização institucional dos serviços:

- **MUNICÍPIOS:** sede com sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário administrados por autarquia municipal conveniada com o SAAE/Funasa;
- **AUTARQUIA:** conjunto de municípios cuja sede tem os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a responsabilidade de uma autarquia municipal, administrada pela Prefeitura Municipal;
- **CESB/PREFEITURA:** conjunto de municípios, nos quais os sistemas de abastecimento de água são administrados por uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB) e, os de esgotamento sanitário, pelo município;
- **PREFEITURA:** conjunto de municípios cuja sede tem os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário administrados diretamente pelas prefeituras.

O SNIS (2007) identifica as formas de prestação local dos serviços, segundo a natureza jurídica. A partir do SNIS (2007), temos a Tabela 8.22 a seguir, referente aos serviços municipais que responderam a pesquisa.

**TABELA 8.22** Formas de organização dos serviços municipais segundo a natureza jurídica

Natureza jurídica	Nº de municípios
Administração pública direta	194
Autarquia	321
Empresa pública	5
Sociedade de economia mista de administração pública	11
Total	531

Fonte: BRASIL, 2007h.

No que diz respeito à distribuição regional das formas de organização dos serviços municipais incluídos no SNIS 2007, temos a situação expressa na Tabela 8.23.

**TABELA 8.23** Formas de organização dos serviços municipais, segundo a natureza jurídica por região

Natureza Jurídica	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Administração pública direta	13	18	62	27	74
Autarquia	22	76	149	48	28
Empresa pública	--	2	4	--	3
Sociedade de economia mista de administração pública	--	2	4	2	2

Fonte: BRASIL, 2007h.

Essa amostra da diversidade de formas de organização jurídica da prestação dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento deve ser avaliada a partir da trajetória particular de cada município, dos seus limites e possibilidades de constituição dos serviços. Existem, porém, debates quanto ao melhor formato institucional e organizacional para se assegurar a universalização do serviço. Alguns autores defendem a autarquização dos serviços, como forma de assegurar a sua eficiência, em contraposição à pouca flexibilidade da administração pública municipal.

Bastos (2009) faz referência ao trabalho de Rezende (2005), argumentando que esse trabalho mostra que: (I) a administração direta dos serviços predomina em municípios menores e que apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo; (II) as autarquias municipais têm maior presença em municípios acima de 50 mil habitantes e/ou com IDH mais altos; (III) as CESBs têm presença pequena (ou mesmo são ausentes) nos serviços de esgotamento sanitário em municípios menores e/ou com IDH mais baixo. O mesmo autor afirma que diferentes estudos indicam a situação bem mais frágil em serviços com administração direta de prefeituras municipais (BASTOS, 2009, p. 560).

Mesmo considerando esses argumentos, é preciso ponderar que existem experiências exitosas, em diferentes formatos de prestação de serviços pelos municípios, de acordo com as possibilidades e o histórico de conformação dos serviços, em cada local. Algumas dessas experiências estão apresentadas no capítulo 9.

Fica claro, porém, que o universo dos municípios brasileiros apresenta enorme diversidade. Nesse universo, nem todos os municípios possuem condições técnicas e/ou financeiras para executar todas as tarefas envolvidas na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse sentido, as possibilidades de cooperação federativa (gestão associada de serviços públicos) estabelecidas pelas Leis nos 11.107/2005 e 11.445/2007, oferecem oportunidades para associar esforços e otimizar recursos. Algumas das novas experiências de cooperação estão analisadas no capítulo 5 desse volume.

### ***Os prestadores privados de abastecimento de água e esgotamento sanitário***

No contexto nacional, a delegação da prestação de serviços a empresas privadas é um modelo minoritário. No Brasil, apesar das tentativas de abertura do setor de saneamento para a iniciativa privada, realizadas durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, o número de concessões é pequeno.

Como visto no capítulo 2 desse volume, a resistência à mudança, tanto explica a dominância do modelo de delegação da prestação dos serviços às CESBs, quanto ao número limitado de concessões ao setor privado. O processo de privatização enfrentou importantes obstáculos nos planos político e institucional. No plano político, destaca-se a organização dos trabalhadores do setor, associada a outras forças e movimentos sociais, que questionam os riscos envolvidos na concessão dos serviços de saneamento ao capital privado. Também se verificou uma forte disputa na correlação de forças do próprio mercado, sem que ainda tenha havido uma definição do modelo de concessão ao setor privado, que seria adotado. Destacavam-se duas correntes: uma favorável ao fracionamento do mercado, com opção pela pulverização dos serviços entre pequenas e médias empresas; e a outra favorável à concentração em torno de grandes operadoras.

Além disso, a questão da indefinição com relação à titularidade dos serviços gerou incertezas e fragilidades contratuais, jurídicas e político-institucionais e foi constituindo, também, um obstáculo mais eficaz às tentativas feitas no sentido da privatização.

Dados do SNIS (2007) indicavam a presença de 63 concessões privadas de serviços de água e esgotos em operação no País, sendo que, a maioria delas, entrou em vigor entre 1995 e 2002 (PMSS). Dados da ABCON de 2010 indicavam a existência de 67 concessões plenas (abastecimento de água e esgotamento sanitário) de municípios à operadoras privadas.

Dados da Assemae mostram que, em 2008, o setor privado chegou a 9,8% do atendimento de saneamento básico do País. Em 2007, esse percentual era de 7,5%, e até 2006 a participação vinha se mantendo estacionada, em 6%.

Hoje, o setor privado atua em 10 estados. Tocantins é o estado que mais possui cidades com serviço privado de água e esgotos (124 municípios), pois a empresa estadual é privatizada. Depois dele, vem Mato Grosso, com 28 cidades, São Paulo, com 23, e o Rio, com 15. O maior número de concessões privadas no Mato Grosso se explica pela municipalização forçada, decorrente da extinção da CESB. Alguns municípios, que não tinham condições de organizar a prestação dos serviços, optaram pela concessão privada. São Paulo e Rio de Janeiro são estados que apresentam determinados municípios com maior dinamismo econômico, sendo esses o foco de atuação das grandes empresas privadas do setor.

Das concessões ao setor privado, podemos perceber que a maior parte delas se fez no regime de concessão plena, seguido pelo BOT (13 casos em São Paulo); concessão parcial (dois casos em São Paulo e Rio de Janeiro) e apenas um caso de alienação parcial de capital, no Tocantins (SANEATINS). Os contratos de concessão estabelecidos entre os municípios e/ou estados e o operador privado são estabelecidos por prazos que variam entre 10, 20 e 30 anos aproximadamente, e podem ser renovados no término do prazo estipulado no contrato.

Embora o número de cidades envolvidas seja pequeno, a lista é bastante diversificada, em termos do contexto político-institucional da concessão, incluindo: (I) cidades cujos serviços já se encontravam sob gestão municipal; (II) cidades onde eles foram “municipalizados”, antes de serem privatizados; (III) municípios com serviços concedidos a uma concessionária estadual, cuja privatização foi promovida “de cima”, pelo governo estadual (caso da SANEATINS).

Aproximadamente 30 empresas estão envolvidas na obtenção das concessões privadas de saneamento no Brasil. Estas atuam independentemente, ou através de consórcios empresariais, e muitas vezes, atuam em mais de uma região do País, não havendo, portanto, a participação concentrada de um pool de empresas, em uma determinada região. Destaca-se, no setor de empresas privadas, a configuração da SANEATINS, empresa estadual, cujo controle acionário é detido por empresa privada, que opera em 99% dos municípios do estado do Tocantins.

No Rio de Janeiro, se destaca o grupo formado pelas empresas Cowan, Developer, Queiroz Galvão e Trana (Consórcio Águas do Brasil), que responde por 46,7% dos investimentos projetados para o estado, atuando em concessões plenas nos municípios de Niterói, Petrópolis, Campos de Goitacazes, Araruama, Saquarema, Silva Jardim e Resende.

Os outros grupos que se destacam pelo número de concessões são o CIBE Saneamento, CAB Ambiental, e Foz do Brasil. Formada por dois grandes grupos brasileiros, o Bertin Ltda e o Grupo Equipav Pavimentação, Engenharia e Comércio SA, a holding CIBE Participações e Empreendimentos SA/CIBEPAR foi criada para empresariar negócios no setor de infraestrutura. Ela controla três concessionárias, que atendem 1,7 milhão de clientes em sete cidades nos estados de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo: Águas Guariroba, em Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul; Águas de Itu, em Itu/SP e a Prolagos, responsável pelo serviço de saneamento dos municípios de Cabo Frio, Búzios, São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande, e pelo abastecimento de água de Arraial do Cabo, todos na Região dos Lagos no Rio de Janeiro.

A CAB ambiental foi constituída em 2006, por decisão dos acionistas da Galvão Engenharia S.A. Ela assumiu a concessão dos serviços públicos de água e esgotos dos municípios de Palestina e de Mirassol, em São Paulo e Paranaguá/PR. Em 2008, a empresa assumiu toda a operação do sistema de esgotamento sanitário de Guaratinguetá/SP e a PPP para a ampliação do sistema produtor e adutor do Alto Tietê/SP, com a Sabesp.

A Foz do Brasil é uma empresa dedicada a investir e operar projetos de água e esgotos, tratamento de resíduos e efluentes industriais e disposição de resíduos sólidos urbanos, criada em 2007 e

controlada pela Organização Odebrecht. A empresa apresenta diversas formas de atuação: concessões plenas (Cachoeiro de Itapemirim/ES e Limeira/SP), parciais (Blumenau/SC, Mauá/SP, Rio Claro/SP e Rio das Ostras/RJ) e PPPs (em Salvador/BA, com a Embasa).

Observa-se, portanto, que nos últimos anos as empresas privadas vêm se estruturando para atuar no setor de prestação de serviços de saneamento. Um aspecto importante é a nacionalização do capital nos consórcios de empresas concessionárias, e também em casos de alienação parcial do capital. No período anterior a 2000, existiam no Brasil diversas delegações por concessão e também participações privadas no capital de empresas, das quais empresas líderes eram provenientes da Espanha, Portugal e, principalmente, da França. A maior parte dessas empresas se retirou do mercado nacional. De fato, em termos de território de atuação, verifica-se uma ampliação das atividades das grandes empresas privadas do setor no leste europeu e uma retração das suas atividades na América Latina. A retração da atuação das grandes empresas internacionais na América Latina ocorre, tanto em função de uma decisão política de governos nacionais e locais contrários à privatização, como por decisão interna às empresas, em razão de privatizações mal sucedidas e de uma estratégia de evitar riscos. Ducci, em estudo realizado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, aponta as causas dessa retração: saídas por decisões estratégicas, em nível mundial, do grupo controlador, saídas por mudanças nas políticas setoriais nacionais, saídas por conflitos sociais e políticos e saídas por quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (DUCCI, 2007).



# 9

## A prestação dos serviços por macrorregiões

### 9.1 Metodologia para a caracterização do desempenho dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Partindo dos indicadores do 2007, procuramos avaliar o desempenho dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Brasil.

Para as empresas estaduais, o SNIS apresenta informações mais consolidadas, que nos permitem traçar um panorama mais fidedigno da realidade de prestação dos serviços. Já para os serviços municipais, a situação é mais complexa. O SNIS traz uma amostra de 572 serviços locais e estima-se que existam no Brasil em torno de 1540 serviços municipais. Mesmo destacando a relevância da amostragem do SNIS, em termos de população urbana, e a representatividade da amostra, é preciso considerar que existe um percentual significativo de municípios excluídos dessa amostragem.

Além disso, muitos prestadores de serviços, sobretudo os vinculados, à administração direta municipal e, mesmo autarquias, fornecem informações parciais ao SNIS, e muitas das informações, quando confrontadas à realidade empírica, não correspondem à situação efetiva da prestação dos serviços nos municípios. É, portanto, complexo e arriscado proceder regionalizações e generalizações, com base nos dados do SNIS, seja porque as informações de vários municípios estão incompletas, o que distorce as agregações por região, por estado ou por tipo de prestador, seja porque as informações não condizem com a realidade.

Todavia, mesmo considerando esses limites, o SNIS é uma fonte de informações fundamental, para um estudo que busca construir um panorama da prestação dos serviços nos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário. É de extrema importância que essa base de dados seja mantida, aperfeiçoada e ampliada, evoluindo para o SINISA, como aponta o Caderno Temático sobre esse tema, apresentado no volume 7 do Panorama.

Para construirmos uma caracterização da prestação dos serviços, procuramos retratar o desempenho dos prestadores, considerando quatro diferentes dimensões: institucional, social, econômica e ambiental.

A dimensão institucional considera as características da organização institucional do prestador e sua inserção na estrutura estadual ou municipal. Para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, essa dimensão implicou em uma primeira grande divisão, por tipo de prestador, que orienta a estruturação do capítulo 9: empresa pública estadual, serviços públicos municipais e empresas privadas.

No caso do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, quando a prestação é feita por empresa pública estadual, considerou-se relevante indicar a quantidade de municípios atendidos com abastecimento de água e a quantidade total de municípios atendidos com esgotamento sanitário. O SNIS traz ainda informações referentes às delegações em vigor, tanto com relação ao abastecimento de água, como com relação ao esgotamento sanitário. O ideal seria que não houvesse situações irregulares e que todas as delegações dos municípios, à companhias estaduais, estivessem em vigor,

mas como será apresentado no capítulo a seguir, não é isso que ocorre: existem contratos de delegação vencidos e mesmo municípios atendidos por companhias estaduais sem nenhum tipo de contrato que regulamente essa delegação, constituindo situações completamente irregulares. A série histórica do SNIS (2003-2007) permite visualizar se houve uma tendência ao aumento ou diminuição de situações de delegação regulares e irregulares.

No que diz respeito à dimensão social, buscou-se avaliar o percentual de população atendida, a partir dos indicadores referentes à cobertura de população urbana com abastecimento de água e com coleta de esgoto. Um primeiro exercício de avaliar as tarifas médias praticadas, como instrumento que indicasse se os serviços eram acessíveis à população, e se o prestador tinha uma política tarifária inclusiva, se mostrou infrutífera. Optou-se por avaliar as políticas tarifárias, com ênfase nas tarifas sociais, apresentadas no capítulo 3 desse volume.

Com relação ao desempenho econômico-financeiro dos prestadores, entende-se que, quanto melhor a situação financeira do prestador, maior deveria ser sua capacidade de operar e manter adequadamente os sistemas e atuar no sentido da promoção da universalização. Foram selecionados os seguintes indicadores do SNIS, para a avaliar a situação financeira dos prestadores: Índice de desempenho financeiro; Índice de evasão de receitas; Índice de suficiência de caixa; Índice de produtividade de pessoal total.

O índice de desempenho financeiro faz uma correlação entre a receita operacional direta e as despesas totais com os serviços. Deste modo, o indicador irá verificar como está a relação do total da receita obtida com o valor faturado (anual), decorrente das atividades-fim do prestador de serviços e resultante exclusivamente da aplicação de tarifas, frente às despesas totais com os serviços. O índice de evasão de receitas mostra a relação entre a diferença da receita operacional total e a arrecadação total, frente à receita operacional total. Este índice trabalha, de tal maneira, que, quanto maior o valor encontrado, pior a situação financeira da empresa. O indicador de suficiência de caixa revela se a empresa apresenta balanço positivo ou negativo de suas contas e contribui para revelar se a empresa apresenta um desempenho financeiro sustentável.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total informa a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de empregados da empresa. O objetivo deste indicador é demonstrar que a empresa está investindo na contratação do corpo de funcionários, o que resulta na boa performance no atendimento ao usuário dos serviços. Do mesmo modo, este indicador é importante para revelar se a empresa consegue equilibrar positivamente o seu resultado financeiro, sem reduzir excessivamente o quadro de funcionários, o que sobrecarregaria negativamente a produtividade do pessoal contratado para os serviços.

No que diz respeito à caracterização do desempenho ambiental dos prestadores, considera-se, no caso do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, a capacidade do prestador de atuar no sentido da promoção do uso racional da água e da preservação dos recursos hídricos. É reconhecido que a promoção do uso racional da água, através do controle de perdas, permite postergar investimentos em ampliação dos sistemas de produção e melhor equacionar investimentos para a generalização do acesso aos serviços. Essa é uma questão chave para os prestadores brasileiros. Como assinala Miranda, as elevadas perdas de água tornaram-se um dos maiores problemas dos sistemas de abastecimento de água brasileiros. O autor afirma que contribuem para tal situação, dentre outros motivos, a baixa capacidade institucional e de gestão dos sistemas; a cultura do aumento da oferta e do consumo; as decisões pragmáticas de ampliação da carga hidráulica e extensão das redes até em áreas mais periféricas dos sistemas, para atendimento de novos consumidores, sem os devidos estudos de engenharia (MIRANDA, 2006, p. 789).

O primeiro passo para as ações de combate à perdas é mensurá-las. O SNIS apresenta diferentes indicadores referentes a perdas. Quatro indicadores representam uma composição de perdas reais (físicas) e aparentes (não físicas), já que no Brasil, com raras exceções, os prestadores de serviços não costumam separar as perdas de água nos dois componentes. Os quatro indicadores permitem avaliar

as perdas dos sistemas, que comprometeriam o uso racional da água. Os indicadores são os seguintes: o Índice de Perdas de Faturamento (indicador I013), que é calculado pela relação entre os volumes faturados e os disponibilizados para distribuição; e os indicadores de perdas na distribuição, que relacionam o volume consumido e o disponibilizado para distribuição que são: o Índice de Perdas na Distribuição (I049), Índice Bruto de Perdas Lineares (I050), Índice de Perdas Por Ligação (I051). Na nossa caracterização, optamos por utilizar dois indicadores que dão uma visão geral das perdas: o Índice de Perdas de Faturamento e o Índice de Perdas na Distribuição.

Outros indicadores também contribuem para uma melhor avaliação do uso racional da água nos sistemas. O primeiro deles é o Índice de Hidrometração (I009), que estabelece a relação entre a quantidade de ligações ativas de água à rede pública e a quantidade destas ligações que se encontra hidrometrada, e revela a capacidade de micromedição dos sistemas. Vale lembrar que o hidrômetro, mais do que um instrumento de cobrança, também permite, ao prestador do serviço, conhecer efetivamente a demanda, e ao usuário, conhecer e controlar o seu consumo, sendo, portanto, um importante mecanismo para a racionalização e a transparência da gestão. Outro indicador adotado é o Índice de Macromedição (I011), que permite avaliar se existe macromedição adequada da entrada e saída de água nas unidades de produção e reservação, evitando perdas e desperdício.

Ainda com relação ao desempenho ambiental, procuramos avaliar o desempenho do prestador com relação a coleta, tratamento e disposição adequada das águas residuárias. A universalização e o funcionamento adequado destes sistemas de esgotamento sanitário é condição necessária para preservar a qualidade dos corpos hídricos. Com relação a esse aspecto, o SNIS traz um conjunto de indicadores que permitem caracterizar o desempenho dos prestadores: Índice de coleta de esgoto; Índice de atendimento urbano de esgoto, referido aos municípios atendidos com água; Índice de esgoto tratado, referido à água consumida, Índice de tratamento de esgoto. Os resultados da avaliação, organizados por grandes regiões, estão apresentados a seguir:

## 9.2 Região Norte

### 9.2.1 Características gerais da região

A região Norte é a maior do País, em termos territoriais, possuindo 3,9 milhões de Km<sup>2</sup> de território, onde vivem cerca de 15 milhões de habitantes, distribuídos desigualmente em 6 estados, com 450 municípios – menos de 10% dos municípios brasileiros. Para se ter dimensão dessa vastidão, o estado do Amazonas é maior do que toda a região Nordeste.

Apesar da amplidão, vivem em seu território apenas 7,8% da população do País (IBGE/ Estimativa populacional, 2008), sendo que ao menos 70% reside em cidades ou vilas, em tendência crescente no processo de ocupação recente da região. Possui baixo adensamento populacional, ficando apenas atrás da região Centro-Oeste, com 4,77 hab./km<sup>2</sup>.

A região apresenta características peculiares por possuir, em seu território, grande parte da floresta amazônica e ser entrecortada por rios e afluentes, apresentando abundância de recursos hídricos, elementos que a tornam, reconhecidamente, uma das mais importantes regiões para o ecossistema mundial. A região Norte do Brasil é a mais privilegiada entre as demais, em termos de disponibilidade hídrica. As bacias Amazônica e Tocantins-Araguaia contemplam o norte do País, com a maior rede hidrográfica do mundo. Metodologicamente, cada uma destas bacias constitui uma Região Hidrográfica, base físico-territorial adotada pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH para gestão integrada de nossas águas (BRASIL, 2006b).

Juntas, as duas Regiões Hidrográficas da região Norte detêm cerca de 70% do potencial hídrico do País. A Amazônica, no entanto, é a maior entre as duas, representando cerca de 40% do território brasileiro e possuindo mais de 60% de toda a disponibilidade hídrica do mesmo. Neste âmbito, é importante pontuar que, embora a maior porção da Bacia Amazônica concentre-se na faixa ocidental da região Norte, o estado do Mato Grosso localizado, no Centro-Oeste do Brasil, abarca uma relevante fatia territorial da respectiva Região Hidrográfica, algo em torno de 20% de sua área total.

Dentre os seus principais afluentes, ganham destaque os rios: Solimões, cuja bacia representa cerca de 36% da área total da Bacia Amazônica continental; o rio Madeira, com 23%, e o Rio Negro, com sua bacia contemplando 11% da superfície total. Já a bacia do Tocantins Araguaia, encontra-se situada na Amazônia Oriental, e corresponde aproximadamente a 11% do território nacional. Contudo, assim como a Região Hidrográfica Amazônica, sua superfície também transcende os limites da região Norte: uma pequena parte de, 3,8%, para a região Nordeste e cerca de 41% de sua área total, para a região Centro-Oeste.

As nascentes dos rios cujos nomes batizam esta Bacia, localizam-se justamente fora da região Norte. O rio Tocantins tem origem no planalto de Goiás e sua extensão é cerca de 1.960 km, até sua foz no oceano Atlântico. Seu principal tributário, o rio Araguaia, nasce no estado do Mato Grosso, tem aproximadamente 2.600 km de extensão e possui a maior ilha fluvial do mundo, a Ilha de Bananal, com cerca de 28.000 km<sup>2</sup>. Até sua confluência, ambos os rios permanecem nos limites da região central do Brasil, somente após seguindo para o Norte. Os principais afluentes da Bacia são os rios Bagagem, Tocantinzinho, Paranã, dos Sonos, Manoel Alves Grande e Farinha, todos na margem direita do rio Tocantins, e os rios Santa Teresa e Itacaúnas, na margem esquerda.

A instalação de Comitês de Bacias Hidrográficas, diretamente relacionada à instituição de marcos legais voltados à gestão participativa destes recursos, não é significativa no Norte do Brasil. Há apenas um órgão desta natureza na região, no estado do Amazonas. Trata-se do Comitê de Bacia do Rio Tarumã-Açu, implantado em 6 de junho de 2006.

Para além da riqueza em recursos hídricos, minerais, madeireiros e agropecuários, a região apresenta diversidade étnica e cultural, considerando diferentes povos indígenas, que habitam seu território. A atração gerada pela abundância e diversidade de recursos naturais, especialmente em relação aos interesses mercadológicos de exploração sobre os mesmos, geram, em seu território, conflitos e disputas diretamente relacionados à história de sua ocupação.

Além disso, a particularidade da presença dos povos indígenas, de habitantes das florestas e de populações rurais expõe desafios para se construir políticas públicas de saneamento ambiental - serviços cuja cultura de gestão e de implementação no Brasil sempre possuiu maior referência das áreas urbanas.

Embora possua muitos recursos naturais, é uma região que apresenta uma população com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio (0,764), segundo a escala do Programa Nacional das Nações Unidas (PNUD). Seu Produto Interno Bruto per capita é de apenas R\$ 7.247 (IBGE, 2005) - em contraposição ao sudeste, cujo PIB per capita é mais que o dobro desse valor.

Como assinalam Moura e Moreira (2001), o processo recente da ocupação passou por diferentes fases. Nos anos 60 e 70 esse processo esteve diretamente vinculado à ação do Governo Federal e às políticas de desenvolvimento econômico por ele capitaneadas.

Foi a partir da expansão de formas de acumulação e de investimentos públicos que se procedeu a ocupação das fronteiras amazônicas, numa expansão que privilegiou determinados espaços, alguns dos quais constituídos a partir de condições econômicas historicamente preexistentes, e outros nos quais tais condições foram praticamente criadas (MOURA; MOREIRA, 2001).

Os mesmos autores indicam que, a partir dos anos 80, quando se instala a crise financeira do Estado brasileiro e as políticas públicas passam a assumir novo padrão, de caráter focalista, a ocupação

da região Norte passa a se reger, fundamentalmente, pela lógica do mercado. Abre-se, então, um vácuo no processo de desenvolvimento regional.

Nessa lógica, já não está mais tão presente a implementação daquelas políticas públicas, anteriormente voltadas para o processo de integração da Região, para o desenvolvimento social e econômico das populações e para a ocupação orientada dos seus vastos espaços. Isto atinge os governos estaduais, que se vêm forçados a buscar parcerias e a procurar integração entre si, no sentido de tocar algumas obras de infraestrutura e efetivar outras ações de desenvolvimento, por vezes na esteira de programas e projetos pretéritos, parcialmente recuperados.

O Acre é um caso típico na sua busca de uma maior integração com os países da pan-amazônia hispânica, inclusive apoiado no interesse de estados do Sudeste de buscar uma saída para o Pacífico, com o objetivo de escoar sua produção de soja destinada a mercados agrícolas asiáticos. Isso se daria a partir da construção de certos eixos rodoviários, projetos até agora frustrados.

O estado do Amazonas já viabilizou, em parceria com Roraima, a construção de uma moderna rodovia de integração com a Venezuela e com o Caribe, prevendo-se que, a partir dela, breve, se poderá atingir, por asfalto, a Guiana Inglesa. No Amapá, há planos do Governo estadual de construir uma moderna rodovia para ligar Macapá tanto a Manaus, a leste, como à antiga Guiana Francesa, ao norte (MOURA; MOREIRA, 2001).

A região Norte é considerada uma região de “vazios demográficos”, tendo como uma das principais razões, para isso, a extensa área coberta pela Amazônia, ecossistema de floresta densa, com baixa ocupação humana. A população concentra-se nas capitais dos estados e nas regiões metropolitanas, sendo que as cidades mais populosas são Manaus (1,7 milhões de habitantes) e Belém (1,4 milhões de habitantes).

Chama a atenção que apenas Manaus, capital do Amazonas, representa 10,89% da população de toda região Norte do Brasil e metade da população do Amazonas.

Moura e Moreira (2001), analisando as tendências de crescimento urbano da região, destacam o processo de desenvolvimento orientado pela lógica de mercado, marcado pelo aumento da concentração populacional em uns poucos pólos de desenvolvimento e de prestação de serviços.

A concentração de investimentos em pontos específicos do vasto espaço regional atrai-lhes população, ao mesmo tempo que contribui ou determina a estagnação das atividades econômicas do interior: geram-se fatores expulsivos de significativos contingentes de população, os quais deixam as áreas rurais, e mesmo as pequenas cidades interioranas, em busca da sobrevivência nas áreas urbanas de maior porte e/ou em alguns novos pólos de atividade econômica que surgem, por vezes com vida efêmera (MOURA; MOREIRA, 2001).

Dentre os pólos de adensamento populacional, destacam-se as capitais estaduais. Boa Vista, em Roraima, e Macapá, no Amapá, concentravam, no ano 2000, 62% e 59% dos respectivos contingentes estaduais. Capitais como Manaus, no Amazonas, e Rio Branco, no Acre, também concentram parcelas substanciais dos efetivos estaduais residentes: 49% e 45%, respectivamente (MOURA; MOREIRA, 2001).

Projeções de crescimento populacional para o 2020, em relação à população de 2000, indicam que o crescimento populacional no Norte corresponderá a 44,16%, sendo a única do País a crescer mais de 2% ao ano. Pode-se dizer que, de modo geral, a população nortista vem-se concentrando em quadros de domicílios titularmente urbanos – 70% da população amazônica, no ano 2000 – dentre os quais se destacam as sete capitais estaduais, além de umas poucas outras cidades classificadas numa faixa entre 50 mil e 200 mil habitantes, algumas cidades paraenses (Santarém, Marabá, Castanhal, Ananindeua, Itaituba e Abaetetuba) e amazonenses (Itacoatiara, Parintins Careiro, etc.), e duas cidades tocantinenses (Araguaiana e Gurupi) e Ji-Paraná, em Rondônia (BRASIL, 2007e).

São cidades que desempenham, em geral, papel de centros administrativos, comerciais e/ou de prestação de serviços em níveis sub-regional e/ou local.

O crescimento populacional das cidades se faz, tanto pela densificação do perímetro urbano, quanto pela extensão urbana – sendo significativo, nesse processo, o aumento do número de assentamentos precários. Estudo de CEM/Cebrap, para o Ministério das Cidades, sobre a dimensão e as características de precariedade urbana e habitacional no País, para municípios metropolitanos e com mais de 150 mil habitantes<sup>104</sup>, indica que, em termos relativos, a proporção de domicílios em assentamentos precários no Norte é bastante elevada. As maiores estimativas encontram-se no Pará (41,5%), no Amazonas (26,0%) e no Amapá (21,4%). Estes percentuais são muito elevados se comparados à média nacional, que é de 13,0% (BRASIL, 2007d).

Como as demais regiões, o Norte apresenta desigualdades internas, em termos de desenvolvimento, as quais são relevantes para compreender como são implementados os serviços de saneamento ambiental, em cidades marcadas pela riqueza do ecossistema, pela crescente urbanização, pelo baixo adensamento populacional e por fragilidades administrativas e institucionais de suas cidades.

O estudo do PMSS, relativo ao estado do Amazonas, apresenta um aspecto que é comum também a outros estados: no interior existe uma predominância de municípios de pequeno porte, que, além das carências habitualmente encontradas em cidades com essa característica – normalmente com infra-estrutura inadequada e pouca mão de obra especializada, dentre outros aspectos –, apresentam o agravante do “isolamento” geográfico, causado pelas grandes distâncias que os separam e as dificuldades de deslocamento no interior dos estados (BRASIL, 2004c).

Se, por um lado, o baixo adensamento populacional no interior não cria situações de aparente colapso dos serviços, como ocorre nos centros urbanos maiores e regiões metropolitanas, por outro, a incipiência das políticas públicas e a precariedade da prestação dos serviços de saneamento ambiental na região, expõem as diversas populações a iniciativas individuais para obtenção do acesso aos serviços, gerando situações de vulnerabilidades quanto à contaminação da água consumida e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos de forma inadequada, contribuindo para agressões socioambientais.

Dados do Atlas Águas Brasil revelam que as maiores taxas de internação por leptospirose, por 100.000 habitantes, para o ano de 2006, no País, ocorreram nos estados do Acre e do Amapá. As taxas mais elevadas de internação por giardíase, por 100.000 habitantes, para o ano de 2006, ocorreram no Pará. Os estados de Rondônia, Roraima, Tocantins e Pará também apresentaram elevadas taxas de internação por dengue, por 100.000 habitantes, para o ano de 2006, sendo, portanto, a região Norte a que concentra as taxas mais elevadas (BRASIL, 2009c).

Nas aglomerações urbanas, a situação de vulnerabilidade, face às precárias condições sanitárias é mais grave, sobretudo na Região Metropolitana de Belém. Esta é a região que possui maior presença de assentamentos precários de todo o Brasil urbano. Mais da metade da população residente na RM de Belém localizava-se em setores censitários com condições sociais e habitacionais inadequadas, com destaque para a precariedade, nesses setores, do acesso às redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (aproximadamente 40% dos domicílios situados em setores precários e subnormais não tem acesso às redes de água e esgotos ou à fossa séptica (BRASIL, 2007d, p. 60 e 63).

O Norte é uma região com seis empresas estaduais de saneamento, as quais possuem significativa importância no atendimento aos municípios, como veremos no item a seguir. Mas, ainda assim, e em conformidade com dificuldades de se construir serviços integrados para a região, estas apresentam baixo percentual de cobertura nos municípios nos quais operam.

---

<sup>104</sup> Para a região Norte, o estudo envolveu os seguintes municípios: município de Manaus, no Estado do Amazonas; Rio Branco, no Estado do Acre; Palmas, no Estado do Tocantins; Porto Velho, no Estado de Rondônia; Boa Vista, no Estado de Roraima; Macapá e Santana, no Estado do Amapá; oito municípios no Estado do Pará, incluindo aqueles que integram a Região Metropolitana (RM) de Belém, além de Santarém, Castanhal e Marabá.

Além disso, essa frágil cultura de gestão, em relação ao conjunto de serviços de saneamento ambiental, em pouco contribuiu para a incorporação e o aprimoramento, por parte do ente municipal, de uma cultura de gestão pública, em relação aos serviços. De acordo com dados obtidos na Pesquisa Nacional, em torno dos Planos Diretores Participativos, existe uma incapacidade dos municípios da região de integrarem a política de saneamento à política de desenvolvimento urbano. Essa incapacidade está fortemente presente nos municípios onde existe a delegação da prestação dos serviços de água e esgotos à empresas estaduais. Porém, mesmo nos casos de gestão municipal, não existe uma maior inserção do saneamento nas políticas de desenvolvimento urbano.

Os fatores explicativos nesses casos podem ser vários. Podem advir, desde a incapacidade técnica dos municípios, até a limitação de abordagem do saneamento como obra de infraestrutura, pautado pela racionalidade estrita da intervenção física – sem considerá-lo em sua dimensão de política pública.

Ainda nesse sentido, é importante registrar a enorme dificuldade dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano dos municípios dos estados da Região Norte, de tratar integralmente os quatro setores que, segundo a Lei nº 11.445/07, compoariam o saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos).

Em Seminário Regional<sup>105</sup>, realizado com lideranças de movimentos sociais e representantes da sociedade civil organizada, para construção coletiva do diagnóstico do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), dentre os 31 problemas do setor apontados pela plenária, o agrupamento de questões relacionadas à “Falta de planejamento integrado dos serviços de saneamento básico” e “Características específicas de cada município dificultam as ações (posição geográfica, tipo de solo, qualidade dos mananciais e falta de tecnologia)” retratam a magnitude do problema a ser enfrentado.

Sinalizou-se, como subitens desse tópico, aspectos, como a ausência de políticas públicas e investimentos em saneamento para a área rural, a efetiva falta de saneamento básico, a má aplicação de recursos federais para estados e municípios e a deficiência na gestão administrativa e financeira com sustentabilidade e controle social efetivo.

A precariedade de infraestrutura e de capacidade de gestão, como reflexo do legado institucional nos municípios do Norte manifesta-se, inclusive, na fragilidade de informações sobre os serviços de saneamento na região.

## 9.2.2 A prestação de serviços de água e esgotos pelas companhias estaduais

Na região Norte, seis companhias estaduais concentram a prestação dos serviços de saneamento nos municípios da região. Todas as companhias são constituídas por sociedades de economia mista, administradas pelos respectivos Executivos estaduais, com exceção de uma autarquia no Acre (DEAS). Os serviços prestados referem-se, basicamente, ao abastecimento de água, sendo o esgotamento sanitário um serviço restrito às capitais e aos municípios de maior porte.

Em 2007, elas abasteceram, com água, 36% dos municípios desta região e coletaram o esgoto de apenas 2% deles (BRASIL, 2007h). Apenas 4% do esgoto coletado foi tratado. Isso representou o acesso de 58% da população urbana, dos municípios atendidos, ao abastecimento de água e de 3% dela, ao esgotamento sanitário, o que significa uma cobertura ainda muito baixa, em termos populacionais, para esta região.

---

<sup>105</sup> O seminário regional do Norte foi realizado em 10 e 11 de novembro de 2009, em Manaus (AM), contando com 82 participantes, entre representantes de movimentos sociais e da sociedade civil organizada, ambientalistas, sindicalistas, acadêmicos e gestores.

A pequena proporção de atendimento dos municípios da região, pelas empresas estaduais regionais, e a quase inexistência de outras formas de prestação, tais como por empresas privadas ou por autarquias municipais, indica que grande parte dos municípios dessa região sequer dispõe de órgãos específicos para a prestação desses serviços. Essa lacuna é suprida, parcialmente, pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão da União que realiza ações de saneamento em pequenas comunidades da região e comunidades indígenas.

Esta é a região brasileira com os piores indicadores de saneamento do País, em termos de cobertura. Isso decorre, dentre outros fatores, do fraco desempenho econômico dessas companhias, que inviabiliza o investimento na expansão da rede que provê a cobertura. Na Tabela 9.1 abaixo, a média dos índices referentes ao desempenho dessas empresas fornece informações importantes a respeito da prestação regional desses serviços. Através delas, pode-se identificar determinados fatores que dificultam o avanço da cobertura e outros que conformam um padrão comum da prestação na região.

**TABELA 9.1** Média de desempenho das companhias estaduais\* da região Norte, 2007

Indicadores de desempenho	%
Índice de desempenho financeiro	61,30
Índice de evasão de receitas	24,43
Índice de suficiência de caixa	57,24
Índice de produtividade de pessoal total	151,14
Índice de hidrometração	41,20
Índice de macromedição	26,58
Índice de perdas de faturamento	58,20
Índice de perdas na distribuição	58,11
Índice de coleta de esgoto	9,53
Índice de atendimento urbano de esgoto, referido aos municípios atendidos com água	3,27
Índice de esgoto tratado, referido à água consumida	4,89
Índice de atendimento urbano de água	58,45
Índice de esgotamento sanitário	3,27

\* COSAMPA/PA; CAER/RR; CAESA/AP; COSAMA/AM; CAERD/RO.  
Fonte: BRASIL, 2008 c e d.

Como se pode observar, as médias obtidas pelas empresas da região Norte apresentam fraco desempenho financeiro, com alto índice de evasão de receitas, perdas de faturamento e baixa hidrometração da água distribuída, baixa suficiência de caixa e fraca produtividade de pessoal.

Os indicadores revelam, para além do desperdício de recursos, com impactos econômicos, também um fraquíssimo desempenho ambiental. O resultado disso é a insustentabilidade financeira e ambiental, que mantém a baixa cobertura observada em 2007. Se comparadas às demais regiões, é a que apresenta os piores resultados de saneamento no País: suas médias situam-se abaixo, até mesmo, da média nacional.

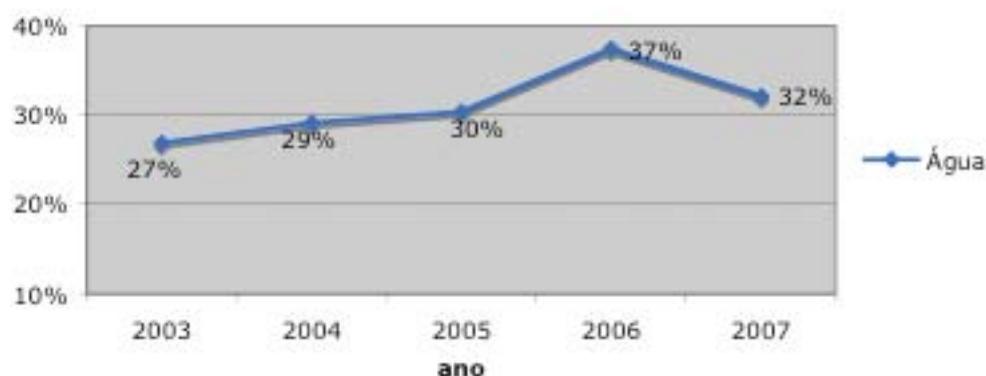
A seguir, apresenta-se a situação de cada empresa estadual desta região. O desempenho e a eficiência dessas empresas variam conforme as características políticas e econômicas dos municípios atendidos, a abrangência dos serviços prestados e, em especial, a gestão sob as quais ocorre tal prestação.

A análise do desempenho de cada uma delas permite que identifiquemos, de um lado, as semelhanças que conformam o padrão de prestação dos serviços de saneamento na região Norte,

observado superficialmente através da média, e, de outro, as diferenças relativas às especificidades subregionais e gerenciais de suas respectivas administrações, como é possível reconhecer em cada estado.

Departamento estadual de água e saneamento – DEAS/AC Abrangência: regional Serviço prestado: água Natureza jurídica: autarquia	
Indicadores de desempenho do DEAS / AC (em %)	
Indicador de desempenho financeiro	22,8
Índice de coleta de esgoto	-
Índice de atendimento urbano de esgoto, referido aos municípios atendidos com água	-
Índice de evasão de receitas	30,5
Índice de hidrometração	2,4
Índice de macromedição	0,0
Índice de perdas de faturamento	58,8
Índice de perdas na distribuição	58,3
Índice de esgoto tratado, referido à água consumida	0,0
Índice de atendimento urbano de água (IBGE)	32,0
Índice de suficiência de caixa	16,5
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	67,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008 c, 2008 d.

DEAS - Cobertura de população urbana com água (2003-2007)

O Departamento Estadual de Águas e Saneamento (DEAS) possui natureza jurídica de autarquia e representa a única autarquia estadual a prestar serviços de saneamento no País. É responsável pelo abastecimento de água de 20, dos 22 municípios desse Estado, desde 2003. Porém, não fornece a nenhum deles o serviço de esgotamento sanitário. Entre 2003 e 2007 a cobertura populacional urbana desses municípios subiu, de 27% para 32%, atingindo o pico de 37%, em 2006, o que representa um patamar ainda muito baixo, diante da média nacional. Apesar disso, a proporção do avanço nesses anos foi considerável, para um tipo de serviço cuja cobertura aumenta normalmente de forma incremental.

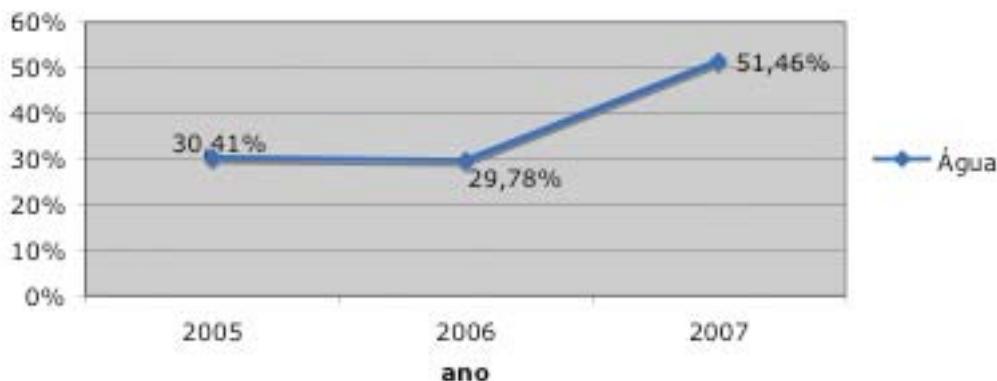
O Departamento Estadual de Águas e Saneamento (DEAS) surgiu em 1997, a partir da crise da Sanacre (Companhia de Saneamento do Acre), para operar os serviços de saneamento no interior do estado. Assumiu a centralidade na prestação dos serviços de saneamento nessa área, aproveitando-se do quadro profissional da Sanacre. Os serviços de saneamento da capital, por sua vez, foram retomados pela prefeitura, que passou a administrá-los através da autarquia Sistema de Saneamento de Rio Branco (Saerb).

O DEAS é uma das empresas com pior desempenho econômico e ambiental no País. Isso pode ser observado pelos índices financeiros e ambientais expressos no quadro acima (BRASIL, 2008d). A empresa possui baixíssimo índice de desempenho financeiro, altas perdas de faturamento, evasão de receitas, baixíssima suficiência de caixa e produtividade de pessoal. Além disso, quase não hidrometra a água distribuída e não macromede seus reservatórios. Tal precariedade afeta diretamente sua capacidade de investimento na expansão da rede. Os indicadores revelam o fraco desempenho ambiental da empresa em questão, que ostenta um considerável índice de desperdício de água.

No Acre, a regulação dos serviços de saneamento no estado é realizada pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos do estado do Acre (AGEAC), criada em 2003. A agência estadual atua regulando os serviços públicos delegados prestados no estado, ou a ele delegados por outros entes federados, como os municípios, mediante convênio ou contrato. Não há lei estadual de saneamento no estado.

Companhia de saneamento do amazonas – COSAMA/AM	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da COSAMA / AM (em %)	
Indicador de desempenho financeiro	25,2
Índice de coleta de esgoto	-
Índice de atendimento urbano de esgoto, referido aos municípios atendidos com água	-
Índice de evasão de receitas	19,1
Índice de hidrometração	-
Índice de macromedicação	0,0
Índice de perdas de faturamento	82,3
Índice de perdas na distribuição	82,3
Índice de esgoto tratado, referido à água consumida	-
Índice de atendimento urbano de água (IBGE)	92,46
Índice de suficiência de caixa	21,2
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	81,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: 2006a, 2007h, 2008 c, 2008 d.

COSAMA - Cobertura da população urbana com água

A Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA) opera serviços de água em apenas 13, dos 62 municípios desse estado, desde 2005, não fornecendo esgotamento sanitário a nenhum deles. Em 2007, apenas 4 deles possuíam delegações em vigor, tendo os demais municípios contratos vencidos. De 2005 até 2007, a cobertura da população urbana desses municípios subiu, de 30,45% para 51,46%, o que representou um avanço considerável, em curto espaço de tempo, embora ainda insatisfatório, diante da média nacional.

Realizou-se uma reforma da prestação de serviços de saneamento, de forma verticalizada, no Amazonas, isto é, imposta por iniciativa do governo estadual. Em 2000, os serviços de Manaus foram concedidos a uma empresa privada (Ondeo Services, subsidiária do grupo francês Suez) e a empresa pública permaneceu operando os serviços do interior do estado. Ressalta-se ser esta a única empresa privada que opera serviços em uma capital brasileira.

Parte dos sistemas operados pela COSAMA foi repassada para os municípios, sem que estes estivessem preparados para assumir os serviços, pois muitos deles eram deficitários financeira e operacionalmente. Não houve nenhum apoio técnico ou institucional, do governo estadual, aos municípios. Como assinala estudo do PMSS:

“os resultados da implantação desse novo modelo são muito ruins, estando vários sistemas em situação caótica, sem um mínimo de organização e adequação técnica. Em princípio, evidencia-se que a fase de preparação e capacitação institucional dos municípios, essencial ao sucesso do modelo, não foi realizada. De outro lado, a preparação e capacitação técnicas para a operação dos sistemas, embora tenham ocorrido, mostraram-se insuficientes” (BRASIL, 2004c, p.v).

Segundo o mesmo estudo, os 13 municípios, cujos sistemas ainda eram operados pela COSAMA, diante da situação de incerteza, frente à possibilidade de municipalização, apresentavam, na época, um quadro de sucateamento em seus sistemas. Esse se caracterizava pela falta de controle de qualidade dos serviços, carência de pessoal, com qualificação técnica e paralisia no aumento da cobertura dos serviços. No entanto, em comparação aos demais sistemas existentes no estado, eram os que apresentavam as melhores condições de operação e manutenção, devido à estrutura técnica de apoio existente em Manaus, a qual contava com engenheiros experientes, que realizavam visitas aos sistemas e orientavam os operadores na conservação das unidades dos sistemas e nas dosagens dos produtos químicos utilizados no processo de tratamento das águas.

Todos os sistemas, ainda operados pela COSAMA, possuem estrutura para tratar a água. Quando

isso não ocorre, se deve à falta de recursos financeiros para a ampliação da capacidade das unidades de tratamento (floculadores, decantadores e filtros), no caso dos sistemas convencionais.

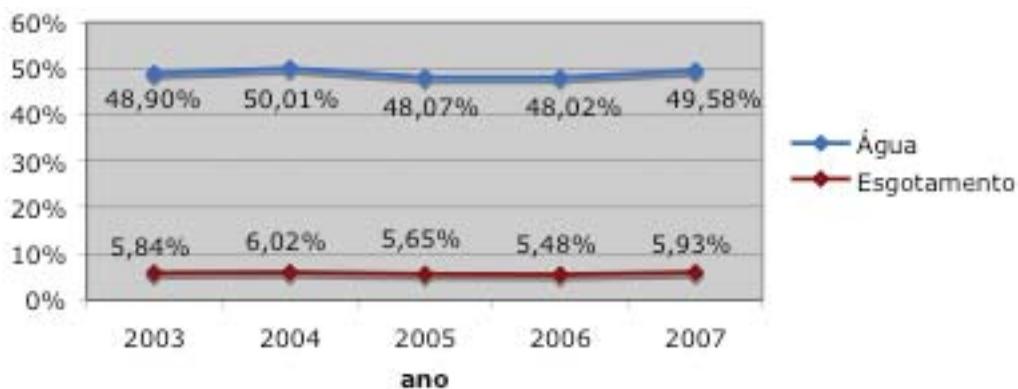
A falta de recursos decorre, em grande parte, do fraco desempenho econômico e ambiental da empresa em questão. Com baixíssimo indicador de desempenho financeiro, a empresa apresenta índices altíssimos de perdas de faturamento, uma considerável evasão de receitas e baixíssima suficiência de caixa e de produtividade de pessoal.

Além disso, a empresa não macromede seus reservatórios e nem hidrometra a água distribuída. Soma-se, a essa situação, as alarmantes perdas de distribuição, em mais de 80% da água tratada, significando mais de 2.000 litros por ligação/dia, elementos que tornam assustador o cenário da prestação desses serviços no Amazonas – exibindo a extrema irresponsabilidade ambiental desta empresa no estado.

No Amazonas, a regulação dos serviços de saneamento é realizada pela Agência reguladora dos serviços públicos concedidos do estado do Amazonas (ARSAN), criada em 1999, para esta finalidade. Sua atuação é autorizada mediante convênios municipais, que incluem os municípios atendidos pela COSAMA e a própria capital. Não há lei estadual de saneamento ainda no estado, sendo que a legislação disponível sobre o tema restringe-se ao Código Sanitário de Manaus de 1997, lançado pela Secretaria Municipal de Saúde deste município.

Companhia de água e esgoto do Amapá – CAESA/AP	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CAESA / AP (%)	
indicador de desempenho financeiro	83,1
Índice de coleta de esgoto	12,3
Índice de atendimento urbano de esgoto [percentual] IBGE	5,93
Índice de evasão de receitas	44,1
Índice de hidrometração	26,0
Índice de macromedição	0,0
Índice de perdas de faturamento	73,3
Índice de perdas na distribuição	73,3
Índice de esgoto tratado, referido à água consumida	11,8
*Índice de atendimento urbano de água [percentual] IBGE	49,58
Índice de suficiência de caixa	59,9
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	111,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008 c, 2008 d.

CAESA - Cobertura da população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de água e esgoto do Amapá (CAESA) atendia, com serviços de água, aos 16 municípios existentes no estado e, com esgotamento sanitário, apenas cinco deles, incluindo a capital, Macapá. De 2003 a 2007, o número de municípios atendidos com água subiu, de 14 para 16, e permaneceu igual para o atendimento com esgotamento sanitário.

Nesse período, o aumento da cobertura populacional urbana de água e esgotos, desses municípios, não chegou a 1%, estagnando aproximadamente em 49% e 6%, respectivamente. Em 2007, do esgoto total gerado, somente 12% foi coletado e quase todo tratado. Não há informações, no SNIS, sobre a vigência das delegações.

A CAESA apresenta um baixo indicador de desempenho financeiro, o qual, embora se situe num patamar um pouco melhor do que o de outras empresas da região, contabiliza, em vários índices, resultados tão ruins quanto os delas. Dessa forma, apresentou altas perdas de faturamento, de evasão de receitas, baixa suficiência de caixa e de produtividade de pessoal. Da mesma forma, não macromede seus reservatórios e hidrometra muito pouco as ligações efetuadas. Com péssimo desempenho ambiental, ela perde muita água nas ligações ativas e durante a distribuição. A tarifa média praticada, no entanto, é bem mais alta do que nas demais empresas da região, o que pode explicar, talvez, o melhor indicador de desempenho financeiro exibido em relação a elas.

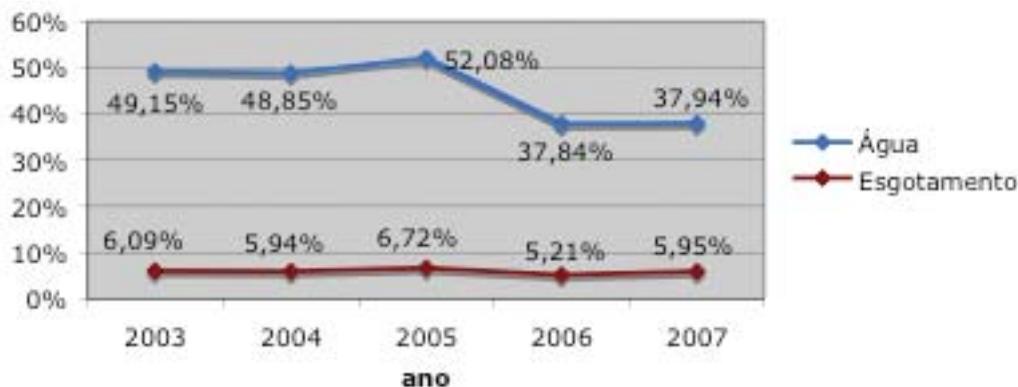
A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do estado do Amapá (ARSAPA) não inclui os serviços de saneamento do estado, gerando uma imensa lacuna na regulação dos mesmos. Além disso, não há lei estadual de saneamento.

Companhia de água e esgoto do Amapá – CAESA/AP  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública

Indicadores de desempenho da COSAMPA / PA (%)

Indicador de desempenho financeiro	59,6
Índice de coleta de esgoto	7,74
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	5,95
Índice de evasão de receitas	32
Índice de hidrometração	36,6
Índice de macromedição	58,4
Índice de perdas de faturamento	45,7
Índice de perdas na distribuição	47,1
Índice de esgoto tratado, referido à água consumida	0,8
Índice de atendimento urbano de água IBGE	37,94
Índice de suficiência de caixa	54,5
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	221,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008 c, 2008 d.

COSANPA - Cobertura da população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) prestou serviços de abastecimento de água a 58, dos 143 municípios do estado, sendo atendida, com esgotamento, apenas a capital Belém. Desses 58, apenas 24 possuíam contratos de delegação em vigor, 25 possuíam contratos vencidos e 9 não tinham sequer contrato de delegação.

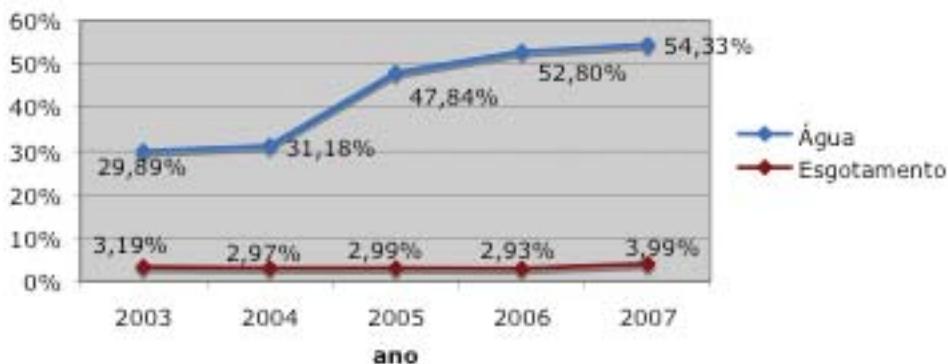
De 2003 a 2007, o número de municípios atendidos com água caiu, de 61 para 58, enquanto o de esgotamento permaneceu no mesmo patamar. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água e esgotamento, nesses municípios, recuou de 49,15% e 6,09%, para 37,94% e 5,95%, respectivamente. Esses dados são alarmantes, pois nota-se que houve – preocupante – involução na qualidade da prestação dos serviços, especialmente no caso do abastecimento de água, que está na contramão da universalização. Em 2007, de todo o esgoto produzido, apenas 7% foi coletado e, dentro deles, nem 1% foi tratado.

A COSAMPA apresenta um desempenho financeiro e ambiental um pouco melhor do que o das empresas anteriores, porém, ainda considerado insatisfatório. Com altas perdas de faturamento e evasão de receitas, a empresa apresenta baixa suficiência de caixa e produtividade de pessoal. Embora macromeça razoavelmente, a empresa hidrometra pouco suas ligações e perde muita água nas ligações ativas e durante a distribuição. Apesar disso, seus índices ainda são melhores do que a média da região. A tarifa cobrada é alta para água e quase três vezes, acima da média da região, para o esgoto.

O Pará não possui uma agência reguladora dos serviços de água e esgoto, mas a sua capital iniciou em 2007 um processo de transformação do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Belém (SAAEB) em Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/ Belém). O SAAEB prestava serviços em partes da região metropolitana de Belém. Com o novo formato, o município de Belém, como poder concedente, passaria a assumir as funções de regular, além de planejar, controlar e fiscalizar os serviços de água e esgoto. Já a COSANPA, permaneceria com a incumbência de ser a única prestadora pública dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. A AMAE passaria a regular a prestação de serviços efetuados na capital, pela COSANPA, e pela SAAEB, nas áreas reminiscetes em que ainda atuava, tanto em certas áreas de Belém, como nos municípios de Ananindeua e Benevides, na Região Metropolitana. Todavia, em Belém, apesar da previsão em lei de regulação pela AMAE, efetivamente, a agência não foi implantada. Assim a Região Metropolitana permanece atendida por dois prestadores públicos, sendo que a COSAMPA atende o distrito sede do município de Belém e partes de Ananindeua. Não há lei estadual de saneamento no estado.

Companhia de águas e esgotos de Rondônia – CAERD/RO	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CAERD / RO (%)	
Indicador de desempenho financeiro	63,2
Índice de coleta de esgoto	4,18
Índice de atendimento urbano de esgoto [percentual] IBGE	3,99
Índice de evasão de receitas	7,9
Índice de hidromedtação	58,6
Índice de macromedtação	0,0
Índice de perdas de faturamento	67,5
Índice de perdas na distribuição	67,5
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	0,0
Índice de atendimento urbano de água IBGE	54,33
Índice de suficiência de caixa	69,4
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	123

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008 c, 2008 d.

CAERD - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Água e Esgoto de Rondônia (CAERD) atuou em 40, dos 52 municípios do estado, prestando serviços de abastecimento de água, sendo atendidos com esgotamento, apenas a capital Porto Velho e o município de Guajará Mirim. Desses, somente dois municípios apresentaram contratos de abastecimento de água em vigor, com a CAERD, enquanto os demais simplesmente não possuíam contratos de delegação, da mesma forma que os dois municípios atendidos com esgotamento.

De 2003 a 2007, a CAERD estendeu o atendimento de água a apenas um município e a cobertura populacional urbana dos municípios atendidos aumentou, de 29,89% para 54,33%, no caso da água, e de 3,19% para 3,99%, no caso do esgotamento. Do esgoto gerado em 2007, apenas 4% foi coletado e nenhuma parte dele foi tratado.

Segundo estudo do PMSS (2007), o aumento do índice de atendimento de abastecimento de água, verificado a partir dos anos 2000, se deu em função das obras executadas pelo Projeto Alvorada do Governo Federal (2001). O mesmo estudo do PMSS indica a prioridade às obras de abastecimento de água, em detrimento das de esgotamento sanitário, cujo índice estagnou (BRASIL, 2007g).

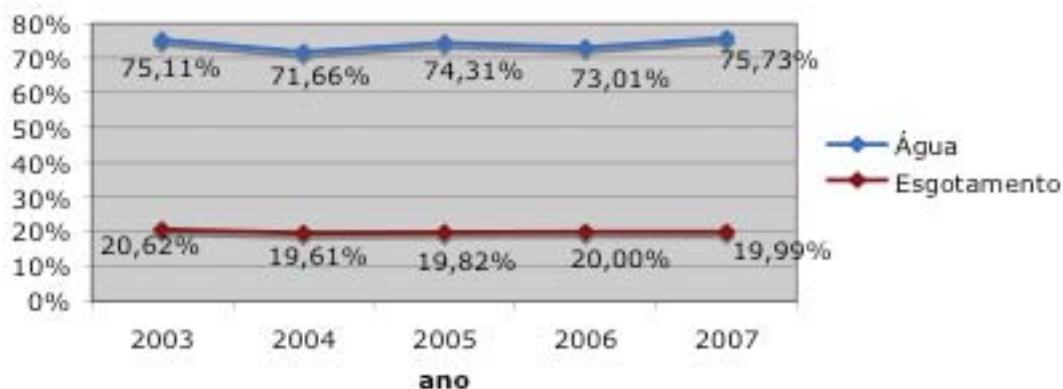
Desde os anos 1990, a empresa convive com uma crise financeira, que quase a conduziu à falência. Por conta disso, em 2000, o estado de Rondônia e o sindicato de funcionários da CAERD fizeram um acordo de gestão compartilhada, para tentar recuperar a empresa. Esse acordo possibilitou as despesas diminuírem gastos, lançando mão de recursos, como redução de salários, extinção de vários cargos comissionados e suspensão temporária de benefícios, como assistência médica, adicional de periculosidade e de insalubridade (VALOR ECONÔMICO, 2006).

Com tais medidas, questionáveis no campo das relações trabalhistas, a CAERD obteve, em 2007, um indicador de desempenho financeiro melhor do que a média regional, porém ainda baixo, e um desempenho bastante fraco, no aspecto ambiental. Como exposto nos dados anteriores, a CAERD apresenta altas perdas de faturamento, baixa suficiência de caixa, baixa produtividade de pessoal e razoável evasão de receitas e hidrometração da água distribuída, estas últimas, acima da média na região. Além disso, não macromede seus reservatórios e perde muita água nas ligações ativas e durante a distribuição, acompanhando a tendência regional. Suas tarifas são as mais elevadas da região Norte.

No estado não há agência reguladora e nem legislação estadual específica sobre saneamento.

Companhia de águas e esgotos de Roraima – CAER/RR Abrangência: regional Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CAER / RR (%)	
Indicador de desempenho financeiro	59,2
Índice de coleta de esgoto	22,31
Índice de atendimento urbano de esgoto [percentual] IBGE	19,99
Índice de evasão de receitas	5,6
Índice de hidromedtação	56,8
Índice de macromedção	0
Índice de perdas de faturamento	55,3
Índice de perdas na distribuição	48,8
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	22,3
Índice de atendimento urbano de água [percentual] IBGE	75,73
Índice de suficiência de caixa	81,2
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	219

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008 c, 2008 d.

CAER - Cobertura da população urbana com água e esgotamento (2003 - 2007)

A Companhia de Água e Esgoto de Roraima (CAER) atua, prestando serviços de água em todos os 15 municípios do estado, desde 2003, sendo somente a capital, Boa Vista, atendida com esgotamento sanitário.

Em 2007, apenas a capital possuía a delegação de prestação de serviços em vigor; os outros municípios atendidos em água pela CAER não possuíam delegação formalizada. De 2003 a 2007, a cobertura de água e esgotamento se manteve, respectivamente, em aproximadamente 75% e 20% da população urbana do estado, o que está bem acima das outras médias estaduais da região. Do esgoto gerado em 2007, 22% foi coletado e totalmente tratado pela empresa.

A CAER apresenta altas perdas de faturamento, baixa suficiência de caixa, baixa produtividade de pessoal, baixa hidrometração da água distribuída e nenhuma macromedição. Conseguiu, no entanto, reduzir sua evasão de receitas, tornando-a razoável, e diminuir suas perdas nas ligações ativas, se comparada às demais empresas analisadas na região. Porém, ainda perde muito nessas ligações e também durante a distribuição, revelando seu fraco desempenho ambiental. A tarifa praticada encontra-se na média regional, estando até um pouco abaixo. O estado não possui agência reguladora, nem legislação específica sobre saneamento.

### 9.2.3 A prestação de serviços de água e esgoto pelo setor privado

De acordo com os dados do SNIS (2007), apenas quatro operadoras privadas atuam na gestão dos serviços de saneamento, na região Norte. A predominância das concessões municipais ao setor privado acontece no estado do Tocantins (TO), onde duas empresas, a Hidroforte Administração e Operação Ltda e a SANEATINS – Companhia de Saneamento do Tocantins, atuam conjuntamente em 122 municípios (111 concessões, para a SANEATINS, e apenas uma concessão, para a HIDROFORTE)<sup>106</sup>. Duas outras empresas privadas operam nos estados do Amazonas e do Pará, com uma concessão municipal cada (Águas do Amazonas em Manaus, e Águas de Novo Progresso, no município de Novo Progresso Pará). Dados levantados junto à ABCON em 2009, indicam ainda que a SANEATINS obteve, entre 2005 e 2008, cinco concessões municipais no estado do Pará.

Considerando os dados do SNIS (2007), observamos que, na região Norte, 2.822.488 habitantes residem em municípios atendidos por abastecimento de água, operados por empresas privadas, das quais, 2.491.367 são atendidas com abastecimento de água, o que representa aproximadamente 88% da população desta região. Esta região reflete a maior cobertura de serviços de abastecimento de água operados por empresas privadas no País, em comparação com as outras regiões. Cabe ressaltar que o valor encontrado para a cobertura de abastecimento de água não reflete a participação do setor privado de maneira homogênea na região, uma vez que os municípios do Tocantins e do Amazonas absorvem quase a totalidade dos habitantes que são atendidos por estas empresas.

Nesta perspectiva, a companhia Águas do Amazonas SA atende a maior parte do universo da população que é usuária dos serviços de companhias geridas pelo setor privado, atendendo 1.480.030 pessoas. Em segundo lugar, temos a Companhia de Saneamento de Tocantins – SANEATINS, que atende 1.005.900 habitantes e, por fim, as companhias Águas de Novo Progresso Ltda. e a Hidroforte Administração e Operação Ltda., que atendem, respectivamente, 3.900 e 1.537 habitantes (Tabela 9.2).

---

<sup>106</sup> Dados da ABCON que indicam ainda que a SANEATINS tem a concessão de 5 municípios no Pará.

**TABELA 9.2** Caracterização da prestação de serviços pelas concessionárias privadas na região Norte, 2007

Concessionária	Municípios Envolvidos	Uf	Modalidade Dos serviços	Descrição dos serviços	Abrangência
Águas do Amazonas	Manaus	AM	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Águas de Novo Progresso	Novo Progresso	PA	Concessão plena	Água	Local
Hidroforte Administração e Operação	Talismã	TO	Concessão plena	Água e esgoto	Local
SANEATINS	Palmas (121)	TO	Alienação parcial de capitais	Água e esgoto	Regional

OBS: Os 121 municípios que são atendidos pela SANEATINS, foram agrupados pelo SNIS no município de Palmas. Além disso, os dados e indicadores abarcam as informações de todos os municípios de maneira agregada.  
Fonte: BRASIL, 2008c e d.

Com relação ao esgotamento sanitário na região Norte, esse serviço atende a uma população de 308.176 habitantes, o que representa apenas aproximadamente 14% da população total dos municípios atendidos com esgotamento sanitário, população esta de 2.199.683, refletindo as piores porcentagens de atendimento, quando comparada às outras regiões do País.

Quanto ao nível de abrangência das operadoras que atuam na região, apenas a empresa estadual – a SANEATINS – possui abrangência regional, enquanto que as demais se enquadram no nível local<sup>107</sup>. Dos tipos de serviços prestados pelas operadoras, podemos encontrar três modalidades: (I) somente água; (II) somente esgoto; e (III) água e esgoto. De acordo com os dados analisados, apenas a companhia Águas de Novo Progresso presta serviço exclusivamente de água, enquanto que as demais operadoras prestam serviços de água e esgoto.

Quanto aos contratos de concessão, as concessões municipais do estado do Amazonas e do Pará estabeleceram contratos no modelo de concessão plena, enquanto que os municípios do estado do Tocantins optaram pelo regime de alienação parcial de capitais. Ou seja, parte do capital da empresa foi vendido e parte permaneceu nas mãos do governo, como descrito anteriormente. Todos os contratos para os serviços de saneamento entre as concessionárias e o governo, na região Norte, estão em vigor.

As autarquias responsáveis por exercer a regulação, o controle e a fiscalização dos contratos de concessão dos serviços de saneamento na região Norte são duas: a Agência de Regulação do Estado do Amazonas (ARSAM), que regula os serviços da COSAMA e da empresa Águas do Amazonas, e a Agência Tocantinense de Regulação (ATR), que atua regulando os serviços da empresa SANEATINS.

A seguir são realizadas as avaliações sobre a caracterização das empresas que atuam na prestação dos serviços de saneamento pelo setor privado na região Norte, de acordo com os dados do SNIS (2007).

<sup>107</sup> Observamos que, segundo a ABCON, a SANETINS expandiu suas atividades para municípios do estado do Pará. Esta informação não consta no SNIS (2007).

Companhia Águas do Amazonas – ADA/AM  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização e desempenho da ADA / AM

População total (hab.)	1.646.602
População urbana (hab.)	1.636.837
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	1.480.030
Índice de atendimento urbano de água (%)	90,4
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	186.471
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	11,39
Índice de atendimento de água (%)	89,9
Índice de atendimento de esgoto (%)	11,4
Índice de desempenho financeiro (%)	100,5
Índice de evasão de receitas (%)	24,3
Índice de suficiência de caixa (%)	120,3
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	394
Índice de hidromederação (%)	63,1
Índice de macromedicação (%)	90,6
Índice de perdas de faturamento (%)	67,8
Índice de perdas na distribuição (%)	61,5
Índice de coleta de esgoto (%)	28,6
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	13,0

Fonte: BRASIL, 2008d.

A companhia Águas do Amazonas – ADA foi a primeira, em uma capital brasileira, a ser privatizada, no setor de saneamento. Operando em Manaus, desde 2000, a companhia iniciou suas atividades, através do repasse da concessão da gestão dos serviços, para a empresa francesa do Grupo Transnacional Suez-Lyonnaise S/A. Posteriormente, em 2006, a Suez transferiu seus ativos à companhia do mesmo grupo, intitulada Vega Engenharia Ambiental S/A, que, como nos apontam as informações oriundas do estudo realizado pelo Consórcio INECOM/FGV, acabou ocasionado graves reações da Câmara Municipal de Manaus, por conta do envolvimento, desta empresa, em escândalos em serviços de coleta de lixo em São Paulo (CONSÓRCIO INECOM/FGV, 2008).

Atualmente, a empresa cumpre o décimo ano do contrato de concessão, dos 30 anos firmados com a municipalidade, pelos serviços de água e esgoto, que antes eram geridos pela companhia Manaus Saneamento, uma subsidiária da Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA).

Com o repasse da concessão, cerca de 95% das atividades da COSAMA foram transferidas para o setor privado. Ainda de acordo com o estudo da INECOM/FGV, analistas consideram que a situação da concessão é bastante instável, com possibilidades de cancelamento de contrato (CONSÓRCIO INECOM/FGV, 2008).

De acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Águas do Amazonas possui um índice de atendimento urbano de água de 90,42%, e de 11,39%, para esgotamento sanitário. Considerado aqui como um desempenho razoável para a prestação dos serviços de abastecimento de água, contudo, a empresa apresenta um péssimo desempenho para atendimento de esgotamento sanitário.

A empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro mediano, atingindo 100,46% de resultado. Isto demonstra que a empresa está mantendo o seu capital em equilíbrio, e ainda consegue cobrir os gastos totais com os serviços, somente através da cobrança das tarifas.

No que se refere ao índice de evasão de receitas, os resultados obtidos pela empresa demonstram que a concessionária apresenta um indicador insuficiente, com percentual de 24,26% de evasão de receitas. Porém, o indicador de suficiência de caixa, que revela se a empresa apresenta balanço positivo ou negativo de suas contas, e contribui para revelar se a empresa apresenta um desempenho financeiro sustentável, revela que a empresa Águas do Amazonas possui um percentual aproximado de 120,33%, o que pode ser considerado um resultado razoável.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total, informa a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de empregados da empresa.

O objetivo deste indicador é demonstrar que a empresa está investindo na contratação do corpo de funcionários, o que resulta na boa performance no atendimento aos usuários dos serviços. Do mesmo modo, este indicador é importante para revelar se a empresa consegue equilibrar positivamente o seu resultado financeiro, sem enxugar o quadro de funcionários, o que sobrecarregaria negativamente a produtividade do pessoal contratado para os serviços.

Neste aspecto, os dados revelam que a empresa Águas do Amazonas possui um péssimo indicador para a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de funcionários. Com 412,82 ligações, para cada funcionário contratado pela empresa, os serviços podem ficar comprometidos pela sobrecarga do quadro funcional. Este aspecto, de sobrecarregar da quantidade de serviço para os funcionários, pode piorar a qualidade dos serviços prestados aos usuários. Do mesmo modo, o indicador revela que a empresa não está investindo na contratação do corpo de funcionários.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um indicador de hidrometração muito baixo, com 64,84% de ligações hidrometradas. Contudo, o índice de macromedicação, de 90,64%, revela que a concessionária ainda apresenta um resultado mais elevado, no que tange o controle de captação de águas do manancial explorado pela empresa. Porém, o índice de perdas de faturamento, que revela a relação entre o volume de água faturado e o volume disponibilizado para a distribuição, apresenta-se bastante elevado, com valor de 67,84%, o que significa um resultado ruim.

Para mais, os demais dados considerados para a análise revelam que a empresa possui um péssimo desempenho ambiental. O índice de perdas de distribuição também revela-se alto, com um resultado de 61,46%.

Além disso, apenas 28,56% do esgoto do município é coletado pela companhia, apresentando um resultado muito ruim e inadequado, principalmente frente à quantidade de habitantes urbanos atendidos pela concessionária. O índice de tratamento de esgoto é ainda pior, com apenas 12,96% do esgoto tratado, e o índice bruto de perdas lineares, que mede as perdas ocorridas ao longo das redes de abastecimento de água, também apresenta resultados insatisfatórios, com 43,71 m<sup>3</sup> de perdas/ por dia/km.

Companhia de Saneamento do Tocantins – Saneatins/TO  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização e desempenho da Saneatins / TO

População total (hab.)	1.151.733
População urbana (hab.)	509.082
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	898.403
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	121.409
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	13,5
Índice de atendimento de água (%)	87,3
Índice de atendimento de esgoto (%)	10,5
Índice de desempenho financeiro (%)	113,3
Índice de evasão de receitas (%)	11,4
Índice de suficiência de caixa (%)	131,7
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	180
Índice de hidrometração (%)	98,3
Índice de macromedição (%)	44,7
Índice de perdas de faturamento (%)	26,9
Índice de perdas na distribuição (%)	33,1
Índice de coleta de esgoto (%)	12,6
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	12,6

Fonte: BRASIL, 2008d.

No caso do estado do Tocantins, o repasse da concessão dos serviços de saneamento/ para o setor privado/ ocorreu após o desmembramento da Companhia de Saneamento de Goiás (Saneago), no ano de 1989. O desmembramento da Saneago ocorreu por conta da criação do estado do Tocantins, mas/ foi apenas em 1998/ que o governo deste estado optou pela parceria público-privada/ como forma de atuação na prestação dos serviços de saneamento.

Por conseqüência, a SANEATINS passou a ser uma empresa de economia mista, na qual, cerca de 76% de suas ações, pertencem à empresa Empresa Sul-Americana de Montagem S/A (EMSA), 24% ao estado e 0,005% a outros acionistas, como informa a página eletrônica da companhia. O grupo EMSA é composto por um consórcio de empresas que atuam em diversos setores, entre eles: Construção, Incorporação, Mineração, Segurança e Vigilância Patrimonial, Agropecuária, Transportadora, Taxi-aéreo, etc., o que demonstra a nova estruturação das atuais companhias envolvidas nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) na gestão dos serviços de saneamento de diversos municípios.

De acordo com os resultados obtidos pelo SNIS (2007), a SANEATINS atende, com abastecimento de água, uma população urbana de 898.403 habitantes e, com esgotamento sanitário, 121.409 habitantes, representando respectivamente 100% de atendimento de água e apenas 23,85% de esgotamento sanitário, considerado aqui como um desempenho muito bom para a prestação dos serviços de abastecimento de água. Contudo, para atendimento de esgotamento sanitário, a empresa apresenta um desempenho muito baixo.

O desempenho financeiro da SANEATINS pode ser considerado bom, atingindo um índice percentual de 113,34% de resultado. Isto demonstra que a empresa ainda opera com margem de lucro e consegue cobrir os gastos totais com os serviços, somente através da cobrança das tarifas. O indicador de suficiência de caixa da empresa revela que a concessionária apresenta balanço positivo,

com percentual de 131,74%. Por outro lado, o percentual de evasão de receitas da empresa revela-se alto, com 11,14%. Já o índice de produtividade de pessoal total de 186,80, revela que a quantidade de ligações por empregado está próximo de um índice considerado adequado para a prestação dos serviços.

As análises relativas ao desempenho ambiental da concessionária SANEATINS demonstram que a empresa apresenta um bom indicador de hidrometração, com 97,17% de ligações hidrometradas.

Contudo, o índice de macromedição, de 44,72%, revela que a concessionária ainda apresenta um resultado muito precário, no que tange o controle de captação de águas do manancial explorado pela empresa. Por outro lado, o índice de coleta e tratamento de esgoto ainda é muito precário, com apenas 12,60%, para ambos os indicadores.

Companhia Águas de Talismã – Talismã/TO Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização e desempenho da Talismã / TO	
População total (hab.)	2.555
População urbana (hab.)	1.257
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	1.257
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	296
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	23,5
Índice de atendimento de água (%)	60,2
Índice de atendimento de esgoto (%)	11,6
Índice de desempenho financeiro (%)	92,1
Índice de evasão de receitas (%)	5,2
Índice de suficiência de caixa (%)	97,0
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	186
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	0,0
Índice de perdas de faturamento (%)	0,0
Índice de perdas na distribuição (%)	2,0
Índice de coleta de esgoto (%)	26,6
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	26,6

Fonte: BRASIL, 2008d.

Outra empresa privada atuante na gestão dos serviços de saneamento no estado do Tocantins, segundo os dados do SNIS (2007), é a Águas do Talismã, do grupo Hidroforte Administração e Operação Ltda. Talismã é um município pequeno, situado ao sul do Tocantins, na divisa com Goiás, e foi o único município que concedeu seus serviços a outra empresa privada, uma vez que a maior parte dos municípios do estado concedeu seus serviços de saneamento à concessionária SANEATINS.

Não existem muitas informações disponíveis sobre a concessionária Águas de Talismã. Dos poucos documentos encontrados, destaca-se o emitido pela Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Governo do Estado do Tocantins, o qual faz referência ao município e enfatiza que Talismã é a única cidade do estado que tem todos os domicílios urbanos conectados à rede e estação de tratamento de esgoto – ETE. Portanto, somente em Talismã os efluentes líquidos domiciliares são coletados e tratados em toda a Bacia. As ruas são pavimentadas com asfalto e há rede de água captada em poço artesiano, submetida a tratamento, antes de ser distribuída aos domicílios urbanos, pela empresa

privada HIDROFORTE. A coleta de lixo é regular e o mesmo é disposto no lixão<sup>108</sup> (TOCANTINS, 2007, p. 27-28).

Apesar das afirmações positivas acima, os dados do SNIS revelam outra situação. De fato, 100% da população urbana do município, 1.257 habitantes segundo os dados do SNIS 2007, é atendida por abastecimento de água. Contudo, apenas 296 habitantes das áreas urbanas contam com esgotamento sanitário – o que significa que apenas 23,55% da população urbana é atendida com esse tipo de serviço, revelando desempenho muito baixo. Além disso, considerando a totalidade da população do município (2.555 habitantes), constata-se que somente metade da população está conectada às redes de abastecimento de água.

O desempenho financeiro da concessionária Águas do Talismã pode ser considerado razoável, atingindo um índice percentual de 92,09% de resultado. Isto significa que a empresa ainda não está operando com lucro e não consegue cobrir os gastos totais com os serviços, somente através da cobrança das tarifas.

Por outro lado, o indicador de suficiência de caixa da empresa revela que a concessionária apresenta um resultado baixo, com percentual de 96,96%. Já, o percentual de evasão de receitas da empresa, revela-se baixo, com apenas 5,17%, o que representa um bom percentual. Por último, o índice de produtividade de pessoal total revela que a quantidade de ligações por empregado está alta, para ser considerada adequado para a prestação dos serviços.

No que concerne ao desempenho ambiental, a empresa Águas de Talismã apresenta um bom indicador de hidrometração, com 100% de ligações hidrometradas. Os dados do SNIS apresentam um índice nulo de macromedição o que significa que a concessionária não realiza qualquer controle de captação de águas do manancial explorado pela empresa. O índice de coleta e tratamento de esgoto ainda é muito precário, com apenas 26,56%, para ambos os indicadores.

---

<sup>108</sup> Governo do Estado do Tocantins. Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente CONSÓRCIO MAGNA ENGENHARIA Ltda/ACL. Plano da Bacia hidrográfica do Rio Formoso x PHB Rio Formoso, no Estado do Tocantins: Relatório Síntese. Tocantins, Dezembro, 2007.

Companhia águas de Novo Progresso – Novo Progresso/PA  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização e desempenho da Novo Progresso / PA

População total (hab.)	21.598
População urbana (hab.)	-
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	3.900
Índice de atendimento urbano de água (%)	22,2
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	18,1
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	200,8
Índice de evasão de receitas (%)	10,3
Índice de suficiência de caixa (%)	192,6
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	163
Índice de hidrometração (%)	91,5
Índice de macromedicação (%)	0,0
Índice de perdas de faturamento (%)	8,4
Índice de perdas na distribuição (%)	8,4
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

No Pará, a concessão dos serviços de saneamento, ao setor privado, ocorreu no município de Novo Progresso, onde cerca de 4.000 habitantes são atendidos exclusivamente com serviços de água (BRASIL, 2008d). Novo Progresso é uma cidade fundada recentemente (1991), e se situa muito próximo da fronteira de Mato Grosso, onde a Empresa Peregue Engenharia e Concessões atua na gestão dos serviços de saneamento, em mais cinco municípios do Mato Grosso. Consolidada às margens da Rodovia BR-163, este município não conta ainda com sistema de esgotamento sanitário, drenagem pluvial ou pavimentação, apesar do contrato de prestação dos serviços, entre o poder concedente e a empresa privada, contemplar o esgotamento sanitário.

De acordo com os dados acima, a concessionária Águas de Novo Progresso possui um índice de atendimento urbano de água muito baixo. O município de Novo Progresso possui 21.598 habitantes e apenas 22,18% da população urbana é atendida com o sistema de abastecimento de água. Considerando que a concessionária só presta serviços de abastecimento de água, o indicador demonstra que existem desafios a serem enfrentados nesta concessão, principalmente no que refere-se à garantia dos serviços de esgotamento sanitário, previstos em contrato.

O desempenho financeiro da concessionária Águas de Novo Progresso revela que a empresa opera com considerável lucro. Com um indicador de desempenho financeiro de 200,81%, a empresa possui um ótimo resultado. A concessionária possui, igualmente, um bom indicador de suficiência de caixa, com 192,60% de resultado e um percentual de evasão de receitas de 10,25%, considerado

um resultado razoável. O índice de produtividade de pessoal total de 205 revela que a quantidade de ligações por empregado ainda está baixo, para ser considerado adequado para a prestação dos serviços.

Os dados referentes ao desempenho ambiental da concessionária Águas de Novo Progresso demonstram que a empresa apresenta um bom indicador de hidrometração, com 91,71% de ligações hidrometradas. Contudo, o índice nulo de macromedição revela que a concessionária não realiza nenhum controle de captação de águas do manancial explorado pela empresa. Além disso, inexistente coleta e tratamento de esgoto no município.

#### 9.2.4 A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios

A região Norte – assim como a Centro-Oeste – representa uma das situações mais delicadas em termos de desempenho dos serviços municipais de saneamento básico, em especial quanto: (I) à associação da municipalização pública, à garantia de princípios como a integralidade dos serviços, a continuidade, a sustentabilidade econômico-financeira e ambiental, (II) à frágil institucionalidade dos contratos de concessão, firmados entre empresas privadas e a municipalidade; (III) aos impactos ambientais, a partir dos serviços prestados e (IV) à inexistência de mecanismos de participação e de controle social, conforme tratado no item referente ao tema.

A estimativa da distribuição dos serviços municipais na região é apresentada na Tabela 9.3 a seguir.

**TABELA 9.3** Distribuição de serviços de saneamento básico por natureza em cada estado da região Norte, 2007

Estado	Municípios	Serviços		
		Municipais	Privados	Estaduais
Acre	22	2	--	20
Amapá	16	--	--	16
Amazonas	62	49	1	12
Pará	143	80	6	57
Rondônia	52	12	--	40
Roraima	15	--	--	15
Tocantins	139	27	112	--
Total Norte	449	170	119	160

Fontes: BRASIL, 2008d; ABCON 2010.

Como pode-se supor, a partir das informações sistematizadas na Tabela 9.3, dos 449 municípios situados na região Norte, aproximadamente 37% (170) assumem os serviços de forma pública – em contraposição aos outros, que concedem ao setor privado (119), e aos que mantém as concessões estaduais (160), marcadas por contratos com frágil institucionalidade (BRASIL, 2008c e d).

Quando analisada a situação da prestação de serviços, por parte dos municípios, em cada estado, a situação expressa significativa desigualdade intra-regional e entre municípios mais e menos urbanizados. O cenário dos municípios integrantes dos estados da região Norte, no que tange aos serviços de saneamento básico, é bastante diverso (BRASIL, 2008d).

Um dos indicadores relacionados à capacidade de gestão relaciona-se à descentralização. Porém, é preciso matizar essa característica, considerando que, nessa região, alguns municípios, como os do

estado do Amazonas, vivenciaram processo de descentralização bastante verticalizado<sup>109</sup>, sem nenhum apoio técnico ou institucional estadual capaz de contribuir para as condições de autonomia municipal (MONTENEGRO, L. R., 2006).

Destarte, o Amazonas, estado que concentra a maior parte das bacias hidrográficas da região, possui 49 (79%), dos 62 municípios, com o exercício da titularidade, a partir de diversificados arranjos institucionais e modelos de gestão. Ressaltamos que Manaus é a única capital brasileira cujos serviços de saneamento foram concedidos, desde 2000, ao setor privado<sup>110</sup>.

Rondônia apresenta menos de ¼ de seus municípios (23%) assumindo, de forma pública, a titularidade dos sistemas. A situação do estado, em relação à prestação de serviços pode ser considerada precária (BRASIL, 2007g). Um dos resultados centrais dessa precariedade reflete-se na colocação de Porto Velho, capital do estado, como último município entre os 81 principais do Brasil, em tratamento de esgoto, a partir de dados para o ano de 2007.<sup>111</sup> Sua capital despeja todo o esgoto produzido in natura nos rios da região. Além dos impactos ambientais, o município apresenta dados sanitários de mortalidade de crianças de 0 a 6 anos bastante elevados para a média nacional, segundo esse mesmo estudo.

Essa precariedade é reflexo da complexa situação institucional dos serviços municipais. Nesse ano, em informações obtidas, 11 municípios não tinham relação de delegação com a companhia estadual, CAERD, regularizada. A situação configurava-se da seguinte forma: Alta Floresta d'Oeste, Alto Alegre dos Parecis (sem sistema de água e esgoto), Alvorada d'Oeste, Cacoal, Campo Novo de Rondônia, Chupinguaia (sob júdice), Itapuã do Oeste, Primavera de Rondônia, Governador Jorge Teixeira, São Francisco do Guaporé (sem sistema de água e esgoto) e Vilhena (sob júdice).

Destes, seis municípios eram operados por SAAEs (Alta Floresta d'Oeste, Alvorada d'Oeste, Cacoal, Campo Novo, Itapuã do Oeste e Primavera de Rondônia), sendo considerados sistemas operantes e com estrutura administrativa e organizacional própria. Em alguns casos, como Primavera de Rondônia, a CAERD informou que havia processo de negociação para a retomada dos serviços pela CAERD.

Dois municípios não apresentavam sequer sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário (Alto Alegre dos Parecis e São Francisco do Guaporé), isto é, enfrentavam as demandas por água e esgoto, a partir de soluções individuais da população e a infraestrutura implantada encontrava-se desativada ou em processo de desativação.

Conforme registros e análises de conteúdo documental, havia convênios com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para provisão de saneamento (através da implantação de unidades sanitárias e de pequenos sistemas) sem, contudo, definição das estruturas de operação e gestão destas.

---

<sup>109</sup> Lara Montenegro (2006), a partir de análise de informações do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), problematiza a forma perversa de privatização dos serviços no estado do Amazonas, chamando a atenção, especialmente, para o caso de Manaus, cujos serviços foram concedidos em 2000, após a divisão da COSAMA. Desde então, a empresa estadual pública permaneceu operando os serviços do interior do estado. Montenegro L.R. (2006) afirma que "a empresa Manaus Saneamento foi comprada pela Suez, com um ágio de 5%, e com quase metade do valor financiado pelo BNDES. Foi criada, a partir da compra, a empresa Águas do Amazonas, pertencente à Ondeo, que assinou um contrato de concessão de 30 anos, com a prefeitura de Manaus". Segundo a autora, em informativo da ASEAC, "com a venda apenas da empresa, que atendia à capital do estado, o passivo trabalhista da companhia estadual - da ordem de R\$ 600 milhões - se manteve com a COSAMA, que perdeu sua principal fonte de arrecadação, mas ficou com os débitos" (Montenegro L.R., 2006).

<sup>110</sup> Ao grupo Ondeo Services, subsidiária do grupo Suez.

<sup>111</sup> Referimo-nos à pesquisa realizada recentemente pelo Instituto Trata Brasil, em parceria com o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/IBRE/FGV), tendo por base dados do SNIS (2007) / IBGE. Disponível em [http://www.tratabrasil.org.br/novo\\_site/cms/templates/trata\\_brasil/utl/pdf/release\\_final.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/templates/trata_brasil/utl/pdf/release_final.pdf)

Dois municípios se encontravam com a situação da prestação dos serviços sob júdice (Chupinguaia e Vilhena). No primeiro caso, há perspectivas, segundo a CAERD, que os resultados da tramitação e da análise jurídica culminem em acordo para o repasse.

Dos 15 municípios de Roraima, nenhum apresenta gestão pública municipal. Todos delegaram a prestação de serviços à empresa estadual, CAERD.

Dos 22 municípios do Acre apenas dois assumiram a titularidade pública municipal, sendo que, em Rio Branco, a capital, apenas 3% do esgoto coletado é tratado. No Amapá, nenhum dos 16 municípios assumiu a gestão dos serviços.

O Pará apresenta apenas 55% (80) dos seus 143 municípios com serviços municipalizados. Belém, sua capital, constitui-se em um caso emblemático da fragilidade institucional e dificuldade de afirmação de modelo de gestão do saneamento como política pública de estado, que seja capaz de superar as instabilidades relacionadas às dinâmicas partidárias locais e disputas políticas de governos. Além da precariedade nas condições de abastecimento de água, apenas 6% do esgoto produzido na capital é tratado.

Dentre os sete estados, é o mais novo deles, o Tocantins, que apresenta apenas 12% dos municípios assumindo a gestão pública. Porém, essa quantidade significativa de concessões privadas dos serviços (87%) está possivelmente relacionada à reestruturação da empresa estadual de saneamento do Tocantins (a SANEATINS), a qual se tornou a única empresa estadual privada dentre os 26 estados da federação.

Não é difícil entender porque essa região vivencia, nos anos de 1990, uma dinâmica contrária à de regiões como o Sudeste: observa-se, no período, o crescimento das concessões, por parte dos municípios, para as empresas estaduais dos serviços de saneamento, porém essa concessão concentra-se na – e limita-se à – prestação de serviços de abastecimento de água, realizando serviços de esgotamento sanitário apenas para as capitais e municípios de grande porte – considerando a ausência ou enorme fragilidade das redes de infraestrutura nos municípios da região.

Em especial, integram o SNIS (2007) apenas 34 dos municípios que assumem os serviços. De toda sorte, aqueles que produzem e fornecem informações apresentam, ao menos, a capacidade institucional mínima de resposta ao Sistema, aparentando ser um pouco mais estruturados, frente à grande maioria.

Esse conjunto de fragilidades contribui significativamente para gerar indicadores sofríveis, relacionados à cobertura dos serviços de abrangência local, produzindo, necessariamente, drásticos impactos sanitários e ambientais.

Esses indicadores parciais são apresentados na Tabela 9.4 a seguir<sup>112</sup>.

**TABELA 9.4** Índices médios relacionados aos serviços municipais de saneamento, região Norte e Brasil (em %)

Região	Índice de atendimento urbano com esgoto	Índice de atendimento urbano com água	Índice de hidrometração	Índice de macromedição	Índice de perdas de faturamento (%)	Índice de perdas na distribuição	Índice de coleta de esgoto
Norte	6,0	45,2	38,9	29,8	50,8	34,6	27,8
Nacional	79,0	98,5	91,4	60,7	38,7	38,6	73,4

Fonte: BRASIL, 2008d.

Não à toa, a fragilidade institucional das gestões municipais, o forte legado institucional da estadualização, o histórico de precariedade de investimentos em infraestrutura e a dificuldade de estabelecimento de projeto para a gestão do saneamento básico na região contribuem para a obtenção

<sup>112</sup> Os índices referem-se a dados agregados de municípios que integram o SNIS 2007 na região e no País.

de indicadores bastante distantes da média nacional dos serviços municipais, em relação aos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto.

Porém, a concepção de abundância de recursos hídricos, associada à ineficiência da gestão pública municipal, contribui para que o índice de perdas na região seja bastante significativo, em diferentes municípios, de acordo com dados informados pelas prestadoras públicas ao SNIS (2007) e estudos realizados no âmbito do PMSS (BRASIL, 2004c e 2007g).

Relacionada a essa fragilidade de assunção dos serviços pelos municípios, as informações sobre os prestadores locais de direito público (empresas municipais) no Norte do País, apresentam índices de atendimento de água insuficientes, uma vez que, paradoxalmente, na região de maior abundância hídrica, o abastecimento de água tratada não contempla metade da população local (41%) nos municípios da região, mas ainda é superior às concessões privadas (23%) – as quais concentram claramente seus investimentos nas áreas de maior adensamento populacional, maior infra-estrutura urbana e os limitam ao abastecimento de água.

O índice de atendimento de água em perímetro urbano segue nessa mesma proporção (45%), quando nos referimos aos prestadores públicos. Porém, é preciso maior investigação quanto à comparação dos serviços de saneamento em áreas urbanas e rurais, uma vez que há informações qualitativas – a exemplo das prioridades apontadas no Seminário – quanto à ausência de experiências de saneamento rural na região Norte.

Quanto aos serviços de esgoto, os indicadores refletem a precariedade da implementação desse componente nos municípios. Dos 34 municípios que prestaram informações para o SNIS (2007), apenas sete forneceram informações sobre esgotamento sanitário. Dentre esses, o índice de atendimento total de serviços de esgoto não atinge um décimo dos domicílios (5,7%), não apresentando muita diferença entre a população urbana (6%) e a total. Ou seja, quase todo o esgoto produzido não possui sistema de coleta e os percentuais de tratamento de esgoto limitam-se a apenas 10% do esgoto produzido, referido à água consumida, considerado de insuficiente a baixo (BRASIL, 2008d). Esse tratamento ocorre apenas nas autarquias municipais, não existindo indicadores consistentes nos demais modelos de gestão pública municipal.

A desigualdade em região desprovida sequer de cobertura universal de serviços de água e de esgoto acentua-se, se compararmos, municípios situados em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, aos de médio e de pequeno porte, em áreas menos urbanizadas. São os municípios com maiores indicadores de renda e mais urbanizados que apresentam presença de serviços privados.

Chamamos a atenção para o fato de que tais elementos contribuem para que, apesar da abundância regional em recursos hídricos, como vimos na descrição anterior, essa característica não se conforma em algo que propicie o acesso ao saneamento de qualidade, com sustentabilidade econômico-financeira e ambiental e na sua integralidade, como direito universal aos que vivem no Norte.

De fato, para a maioria da população que habita na Amazônia, a água não se configura como um problema, pelo menos do ponto de vista de escassez. Esse caráter de abundância e a prevalência de soluções individuais transformam-se em fator que contribui para a não institucionalização de um serviço público de qualidade nos municípios; o acesso à água pela população pode não ser percebido, nesses casos, como um problema prioritário para as administrações públicas municipais.

As lacunas na gestão dos serviços expressam a fragilidade de projeto institucional, face aos três elementos históricos que caracterizam os serviços de saneamento básico na região, contribuindo para essa vulnerabilidade dos municípios:

- o primeiro relaciona-se ao pesado legado institucional em torno do modelo Planasa;
- o segundo, ao ônus das históricas formas de destinação desigual de investimentos regionais;
- por fim, na referida prevalência da concepção de abundância de recursos hídricos, associada ao baixo adensamento, impulsionando a população para busca de soluções individuais quanto à precariedade e/ou ausência de serviços de saneamento básico.

Esses aspectos impactam negativamente possibilidades de incorporação e de aprimoramento de uma cultura de gestão pública, em relação aos serviços, por parte do ente municipal, nessa região.

Considerando índices de perdas de água no abastecimento em alguns municípios da região, verificamos que em muitos casos ele é superior a 50%. Todavia, os dados do SNIS (2007), referentes aos prestadores públicos municipais, apresentam muitas inconsistências, não sendo, portanto, estatisticamente confiáveis.

### O Caso de Belém / PA

Até meados de 2008 o município de Belém possuía o Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Belém (SAAEB), entidade municipal criada, em 1969, responsável pela gestão dos serviços em parte do território de Belém. Entre 1997 e 2004, o SAAEB teve sua atuação reforçada, dentro de uma estratégia de municipalização do então prefeito Edmilson Rodrigues. Em 2002, o SAAEB já atendia a mais de 170 mil pessoas, sendo responsável pelos três únicos sistemas públicos de tratamento de esgoto na cidade de Belém. A assunção da totalidade dos sistemas, pelo município, nunca chegou a ocorrer e o município seguiu sendo o único da região que possuía dois prestadores de serviços, uma companhia estadual, COSANPA, e um serviço municipal. Em 2008, durante o mandato do prefeito Duciomar Costa, o SAAEB foi transformado em Agência de Regulação, em processo devidamente aprovado pela Câmara dos Vereadores.

A mudança, segundo informações obtidas, estaria relacionada ao financiamento, do Banco Mundial (BIRD), para o projeto "Portal da Amazônia". A realização dos investimentos teria, como condição, estabelecer relações entre Prefeitura e Estado, viabilizando que a COSANPA continuasse realizando a operação de todo o sistema de abastecimento e distribuição de água em Belém, transformando, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAEB), em Agência Reguladora. O prefeito encaminhou à Câmara Municipal um projeto de lei estabelecendo um Termo de Cooperação Técnica, mantendo a COSANPA com seu papel atual e transformando o SAAEB num organismo de regulação. O mesmo tornou-se a Lei nº 8.623/2008, a qual mantém a COSANPA com suas atuais atribuições e transfere para a companhia a operação do serviço de água em Icoaraci, Mosqueiro e Outeiro, ainda operados pelo SAAEB. A Lei foi aprovada, porém ainda não regulamentada. Segundo a Lei, os equipamentos em funcionamento, sob a operacionalização do SAAEB, passam a ser da COSANPA, devendo ainda ser definido o percentual a ser repassado mensalmente para o SAAEB, a partir da arrecadação da empresa.

Contudo, a prefeitura municipal de Belém não cumpriu o que havia sido acordado com a COSANPA, e está à procura de uma outra empresa para ser a responsável pela captação, abastecimento e distribuição de água e de serviços voltados para os investimentos em esgotamento sanitário.

Existe, portanto, atualmente um impasse com relação à forma de prestação dos serviços no município. As ações do prefeito sinalizam a intenção de delegar o serviço de água da cidade para a iniciativa privada, com forte resistência do Sindicato dos Urbanitários (que aglutina os trabalhadores de saneamento) e de entidades representantes da sociedade civil.

## 9.2.5 A prestação de serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (BRASIL, 2008d), que analisa os prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na região Norte, 10 municípios compõem as regiões metropolitanas de Belém (PA), Macapá (AP) e Manaus (AM). Não estão presentes, nesta análise, os municípios de Santa Bárbara do Pará, pertencente à região metropolitana de Belém e, do mesmo modo, não estão incluídas as análises dos municípios de Itacoatiara, Manacapuru,

Novo Airão e Rio Preto, pertencentes à região metropolitana de Manaus – pois as prestadoras dos serviços não disponibilizaram seus dados para o SNIS.

Nesta conformação, a região metropolitana de Belém é formada pelos municípios de Ananindeua, Benevides, Marituba e Belém. No Amapá, apenas dois municípios, Macapá e Santana, compõem a RM de Macapá. No Amazonas, os municípios de Careiro da Várzea, Iranduba, Presidente Figueiredo e Manaus, presentes no SNIS, fazem parte da Região Metropolitana de Manaus.

As companhias envolvidas na prestação dos serviços de saneamento nestas três regiões metropolitanas são: a Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), que atua no município de Careiro da Várzea, na Região Metropolitana de Manaus; O Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), dos municípios de Benevides, pertencente à região metropolitana de Belém e dos municípios de Iranduba e Presidente Figueiredo, na região metropolitana de Manaus; a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), que atua nos municípios de Ananindeua e Belém, na RM de Belém; a Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), que atua nos municípios de Macapá e Santana, na RM de Macapá; e a Águas do Amazonas (ADA), que atua em Manaus.

Das cinco companhias que operam os serviços de saneamento na região Norte, duas possuem nível de abrangência local (a SAAE e a ADA) e as demais são de abrangência regional (COSANPA, COSAMA e CAESA). A natureza jurídica também varia, de modo que a SAAE é uma companhia municipal (administração pública direta), a ADA é uma empresa privada e a COSANPA, COSAMA E CAESA são empresas estatais (sociedade de economia mista com administração pública). As cinco companhias prestam serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nestes municípios.

### *Região Metropolitana de Belém*

No contexto da região metropolitana de Belém, o SAAE atende, com serviço de abastecimento de água, a uma população urbana de 39.738 habitantes, enquanto que, a COSANPA, atende a 1.083.465 habitantes, refletindo a diferença de cobertura, frente ao nível de abrangência de ambas as concessionárias. A capital Belém é o município que concentra a maior população atendida com abastecimento de água e também é a única a ser servida com serviços de esgotamento sanitário. Contudo, a população total atendida com esgotamento sanitário é de apenas 83.778 habitantes, o que representa aproximadamente apenas 9% da população urbana atendida com estes serviços.

Neste sentido, os dados demonstram que a Região Metropolitana de Belém, que possui mais de um milhão de habitantes, quase não possui sistema de esgotamento sanitário.

Quanto ao desempenho financeiro das duas prestadoras que operam na RM de Belém, os resultados demonstram que ambas não possuem desempenho financeiro sustentável, principalmente o SAAE. Neste sentido, verifica-se que o índice de desempenho financeiro da COSANPA apresenta-se razoável, com percentuais que variam entre 60% e 70%, e mantém aproximadamente os mesmos resultados para os três municípios em que opera. Já o SAAE, apresenta indicador de desempenho financeiro insuficiente (16%). Já o índice de evasão de receitas da COSANPA demonstra resultados ruins, principalmente para o município de Marituba, onde o percentual de evasão atinge a casa dos 77,21%. Quanto ao índice de suficiência de caixa, tanto a COSANPA quanto o SAAE apresentam resultados muito baixos e insuficientes.

A situação das duas concessionárias, frente ao desempenho ambiental, é também bastante crítico. Cabe ressaltar que as análises realizadas são quase exclusivamente para a concessionária COSANPA, uma vez que o SAAE não disponibilizou a maioria dos dados necessários à avaliação do desempenho ambiental. Neste aspecto, a COSANPA realiza a macromedição de apenas 58,42% de seus sistemas e o SAAE não realiza nenhum tipo de controle. O indicador de hidrometração também revela-se precário, para ambas

as concessionárias. Em Marituba, município gerido pela COSANPA, apenas 1,48% das economias são hidrometradas. Quase não há qualquer tipo de coleta ou tratamento de esgoto. Apenas os indicadores de perdas, referentes à concessionária COSANPA, apresentam-se menos críticos, porém, inadequados.

### *Região Metropolitana de Macapá*

Na região metropolitana de Macapá, nos municípios de Macapá e Santana, a CAESA é a responsável pelo atendimento a 49.105 residentes em áreas urbanas, com serviços de abastecimento de água e a 27.185 habitantes residentes em áreas urbanas, com esgotamento sanitário. Estes valores correspondem a 97,55% de atendimento de abastecimento de água e 54% de atendimento de esgotamento sanitário, frente à população total dos municípios. O município de Macapá concentra a maior parte da população.

O desempenho financeiro da CAESA é fraco. Apesar do indicador de desempenho financeiro apresentar-se bastante elevado para o município de Santana, com um bom resultado de 154,85%, para o município de Macapá o resultado é bem inferior, 64,55%. O indicador de suficiência de caixa também apresenta-se baixo nos dois municípios, variando entre 50% e 60%. Do mesmo modo, o indicador de evasão de receitas apresenta-se baixo.

O desempenho ambiental da concessionária também não é adequado. O índice de hidrometração é muito baixo, variando entre 25% e 32%, e não há qualquer tipo de macromedição. Todos os índices de perdas, bem como os índices de coleta de esgoto e de tratamento são completamente inadequados e incompatíveis com uma gestão sustentável ambientalmente.

### *Região Metropolitana de Manaus*

Na região metropolitana de Manaus, três concessionárias prestam serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: a COSAMA, os SAAEs de Iranduba e Presidente Figueiredo e a ADA. Destas, a COSAMA é uma concessionária estadual de abrangência regional, os SAAEs são concessionárias municipais, de abrangência local e a ADA é uma concessionária privada, de abrangência local. A COSAMA atende uma população urbana de 1.668 habitantes, apenas com serviço de abastecimento de água e nenhum atendimento de esgotamento sanitário. Os SAAEs atendem a uma população de 54.092 habitantes, nos municípios de Iranduba e Presidente Figueiredo, com serviços de abastecimento de água. Os serviços de esgotamento sanitário somente estão presentes no município de Presidente Figueiredo, onde 1.420 habitantes, residentes em áreas urbanas, são atendidos, representando apenas 1,60% da população urbana total dos municípios atendidos pelos SAAEs. Os demais municípios, que estão sob a responsabilidade desta companhia, não contam com esgotamento sanitário. A ADA atende a maior parte da população da região metropolitana de Manaus, pois opera na capital Manaus, município que concentra a maior parte da população.

Assim, 1.480.030 de habitantes são atendidos com serviços de abastecimento de água e, deste montante, apenas 186.471 habitantes são atendidos com esgotamento sanitário, correspondendo a apenas 1,25% de atendimento. Este resultado revela uma situação bastante crítica e insustentável, principalmente frente ao montante populacional da região.

Quanto ao desempenho financeiro das concessionárias, o dado relativo ao índice de desempenho financeiro apenas é adequado para a companhia privada Águas do Amazonas e para o SAAE de Presidente Figueiredo, cujo resultado é razoável, nas demais, o resultado é bastante ruim. Na mesma linha, o índice de suficiência de caixa apresenta-se adequado para a ADA e para o SAAE de Presidente Figueiredo, nas demais (SAAE de Iranduba e COSAMA em Careiro da Várzea) são insuficientes. Finalmente, o índice de evasão de receitas apresenta-se de razoável a baixo para as companhias COSAMA e ADA e bom para os SAAEs. Contudo, frente ao fato dos SAAEs de ambos os municípios não terem repassado os

dados de outros indicadores, pode-se concluir que o valor “0” não corresponde à realidade financeira da prestadora e pode ser resultado de inconsistência dos dados ou não repasse dos valores. Resumidamente, podemos concluir que apenas as concessionárias ADA, que atua em Manaus, e o SAAE de Presidente Figueiredo, são as únicas que apresentam bons resultados de desempenho financeiro.

Os indicadores de desempenho ambiental mostram que apenas o SAAE, de Presidente Figueiredo, e a ADA realizam hidrometração e que, mesmo assim, seus resultados ainda não são satisfatórios, com aproximadamente 63% para a ADA e 76% para o SAAE (Presidente Figueiredo). Quanto ao indicador de macromedição, apenas a ADA realiza este tipo de controle, com aproximadamente 95% de macromedição. Os indicadores de perdas estão inadequados e apenas há coleta e tratamento de esgoto nos municípios operados pela ADA e pelo SAAE (Presidente Figueiredo) e, do mesmo modo, são inadequados os índices de coleta e tratamento de esgoto nestes municípios.

## 9.3 Região Nordeste

### 9.3.1 Características gerais

A região Nordeste é a região composta pelo maior número de estados, nove no total, organizados em 1.558.196 km<sup>2</sup> de área e 53.591.197 habitantes. É a terceira região em área e a que possui maior costa litorânea. Sua densidade populacional média é de 32 hab./km<sup>2</sup>.

Apesar de reunir cinco Regiões Hidrográficas ou, pelo menos, suas maiores porções dentro de seus limites geográficos, o Nordeste detém a menor disponibilidade hídrica, apenas 3,3% do total nacional, e é a segunda região mais populosa, concentrando cerca de 28% dos brasileiros. As Regiões Hidrográficas que abarcam a região Nordeste são: Atlântico Nordeste Ocidental; Parnaíba; Atlântico Nordeste Oriental; São Francisco e Atlântico Leste.

A Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental ocupa, segundo o Plano Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2006b), uma área de 268.897km<sup>2</sup>, totalizando uma superfície de 6.125 ha (apenas 0,2% do território nacional). Esta Região Hidrográfica é formada pelas bacias dos rios Itapecuru, Mearim, Munim, Gurupi, Pericumã e Turiaçu, e região do Litoral do MA01 e do Litoral do PA01 e PA02 – que corresponde aos rios que deságuam no litoral Nordeste brasileiro. É dividida em sub-bacias de nível 1 e 2. As bacias do Gurupi, Itapecuru e Mearim são o primeiro nível de subdivisão da Região Hidrográfica, e as bacias do Gurupi, Litoral PA01, Litoral PA02, Pericumã, Turiaçu, Itapecuru, Litoral MA01, Munim e Mearim, o segundo. As sub-bacias dos rios Mearim e Itapecuru são as maiores, com áreas de 101.061 km<sup>2</sup> e 54.908 km<sup>2</sup>, respectivamente, é onde se concentra a maior demanda por m<sup>3</sup>/s de água.

A vazão média registrada na Região Hidrográfica é de 2.683 m<sup>3</sup>/s, cerca de 1% da vazão média do País. Segundo o Plano Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2006b), a disponibilidade de água na Região – 15.958 m<sup>3</sup>/hab./ano – é confortável. Porém, existem áreas críticas de abastecimento de água na Bacia do Mearim, onde a população depende de mananciais superficiais. Não há nenhum Comitê de Bacia em nenhum dos rios que compõem a Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental.

Dando continuidade à caracterização geográfica, temos a Região Hidrográfica do Parnaíba, que ocupa uma estreita faixa disposta de norte a sul, do lado leste do estado do Maranhão, praticamente todo estado do Piauí, e uma pequena porção do estado do Ceará.

Totaliza uma área de 331.441 km<sup>2</sup>, o equivalente a 3,9% do território nacional, e sua superfície hidrográfica é a mais extensa dentre as 25 bacias da Vertente Nordeste. É a segunda bacia mais importante da Região, ficando atrás somente da bacia do São Francisco (BRASIL, 2006b).

O Piauí participa da Região Hidrográfica com 220 municípios, que correspondem a 99% do território do estado, estando apenas o município de Luiz Correia fora dos limites da Bacia do Parnaíba. O estado do Maranhão participa com 35 (19% do território do estado), e o Ceará, com apenas 20 municípios (10% do território do estado). Com relação ao tamanho da Bacia, o Piauí ocupa 75,3% de sua área, o Maranhão, 19,8% e o Ceará, 4,1%.

O rio Parnaíba possui 1.400 km de extensão e seus principais afluentes são os rios: Balsas, situado no Maranhão; Poti e Portinho, cujas nascentes localizam-se no Ceará; e Canindé, Piauí, Uruçui-Preto, Gurguéia e Longa, todos no Piauí. A maioria dos afluentes localizados à jusante de Teresina são perenes e supridos por águas pluviais e subterrâneas.

A região apresenta grandes diferenças inter-regionais, inclusive em termos de disponibilidade hídrica. “A escassez de água, aliás, tem sido historicamente apontada, como um dos principais motivos para o baixo índice de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2006b). Entretanto, a presença de aquíferos na região, que correspondem ao maior potencial hídrico do Nordeste, representam a possibilidade de promoção do desenvolvimento econômico e social, se explorados de forma sustentada. A região possui apenas um Comitê de Bacia Hidrográfica: CBH dos Rios Canindé e Piauí, criado no dia 18 de março de 2009.

As condições hídricas, o clima, e as características do solo, fazem do Nordeste uma região marcada por diferentes paisagens naturais, sendo dividida em quatro sub-regiões, segundo o IBGE: Meio Norte, Sertão, Agreste Nordestino e Zona da Mata.

1. Meio-norte: É uma faixa de transição entre a Amazônia e o sertão, abrange os estados do Maranhão e Piauí, também é chamada de Mata dos Cocais, devido às palmeiras de babaçu e carnaúba. No litoral chove cerca de 2.000 mm anuais, indo mais para o leste e/ou para o interior, esse número cai para 1.500 mm anuais, já no sul do Piauí, uma região mais parecida com o sertão, só chove 700 mm por ano, em média. Os dois estados dessa sub-região ainda apresentam indicadores extremamente precários de acesso a saneamento, mesmo possuindo uma boa disponibilidade hídrica subterrânea.
2. Sertão: Fica localizado, geralmente, no interior do Nordeste, possui clima semi-árido, em estados como Ceará e Rio Grande do Norte, chega a alcançar o litoral, descendo mais ao sul, o sertão alcança o norte de Minas Gerais, no Sudeste. As chuvas são irregulares e escassas, existem constantes períodos de estiagem, a vegetação típica é a caatinga. A disponibilidade hídrica é baixa, afetando sobretudo os estados de Pernambuco e Paraíba, que possuem, grande parte do seu território, em áreas de grande escassez hídrica. No Rio Grande do Norte e Sergipe, assim como no Ceará, programas de implantação de grandes adutoras, para suprir o déficit hídrico, tiveram efeitos positivos (BRASIL, 2009b, p. 51).
3. Agreste Nordestino: É uma zona de transição entre a Zona da Mata e o Sertão, localizado no alto do planalto da Borborema, é um obstáculo natural para a chegada das chuvas ao sertão, se estendendo do sul da Bahia até o Rio Grande do Norte. O principal acidente geográfico da região é o planalto da Borborema. Do lado leste do planalto, estão as terras mais úmidas (Zona da Mata); do outro lado, para o interior, o clima vai ficando cada vez mais seco (sertão).
4. Zona da Mata: Localizada no leste, entre o planalto da Borborema e a costa, fica a Zona da Mata, que se estende do Rio Grande do Norte ao sul da Bahia. As chuvas são abundantes. A zona recebeu este nome por ter sido coberta pela Mata Atlântica. Os cultivos de cana-de-açúcar e cacau substituíram as áreas de florestas. O povoamento desta região é muito antigo.

Assim como acontece em todo o território brasileiro, a população nordestina é mal distribuída, concentrada na faixa litorânea (Zona da Mata) e nas principais capitais. Já no sertão nordestino e interior, os níveis de densidade populacional são mais baixos, por causa das adversidades climática, pela falta de infraestrutura e devido ao ainda fraco desenvolvimento econômico e tecnológico.

As últimas décadas têm registrado mudanças significativas na dinâmica populacional do Nordeste brasileiro. Entre essas mudanças, podem ser destacadas: a) a redução da taxa de fecundidade e de natalidade; b) a redução das taxas de mortalidade, particularmente da taxa de mortalidade infantil, influenciando positivamente na esperança de vida ao nascer; c) o envelhecimento da população regional.

De acordo com os dados do IBGE, 71,5% dos nordestinos vive em áreas urbanas. Desse total, destacam-se os grandes aglomerados urbanos, representados pelas Regiões Metropolitanas de Salvador, Recife, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Maceió, Aracaju e São Luís, e as Regiões Integradas de Desenvolvimento de Teresina e Petrolina-Juazeiro.

Em termo de crescimento populacional, entre 1991 e 2000, destaca-se o forte crescimento das cidades compreendidas no estrato entre 50 e 100 mil habitantes e, particularmente, as aglomerações urbanas polarizadas pelas capitais de estado. Entre os municípios, as capitais Salvador, Recife, Fortaleza, São Luís, Maceió, Teresina, Natal, João Pessoa e Aracaju apresentaram, crescimento médio anual, entre 1,5% e 3%. No contexto metropolitano, observou-se um intenso crescimento das áreas periféricas e um crescimento mais modesto nos municípios sedes (capitais).

Considerando esse mesmo período, observamos que as regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador, absorvem, principalmente, migrantes procedentes dos próprios estados onde se situam e, em segundo lugar, dos demais estados do Nordeste, podendo ser consideradas como regiões metropolitanas de polarização intra-regional.

No período 1991-1996, a população rural, em relação ao total da população, apresentou queda. Entre 1991 e 2000, houve intensificação do êxodo rural nordestino. A maior parte, 80% das micro-regiões nordestinas, apresentou decréscimo da população rural. A intensificação dos fluxos de origem rural coloca em discussão um processo de despovoamento de algumas áreas do Nordeste, sobretudo aquelas situadas na região semi-árida. Segundo o Atlas Nordeste de Abastecimento de Água da ANA, o Semi-Árido apresenta reservas insuficientes de água, em seus mananciais, temperaturas elevadas durante todo o ano e altas taxas de evapotranspiração. Os totais pluviométricos são irregulares e inferiores a 900 mm; normalmente, são superados pelos elevados índices de evapotranspiração, resultando em taxas negativas no balanço hídrico. Assim, o precário acesso à água nessa sub-região é um dos fatores responsáveis pelo histórico êxodo rural da população (BRASIL, 2009b, p. 23).

Sua economia é caracterizada pela forte presença da agro-indústria açucareira e do cacau, além da criação de gado. A má distribuição de recursos hídricos e a histórica incapacidade de enfrentamento das secas relaciona-se à forte concentração de terras e ocupação em latifúndios dos solos mais férteis da região, processos sócio-políticos que acentuam as desigualdades e a pobreza de uma região historicamente marcada por características culturais, como o clientelismo e o coronelismo. É a região brasileira com a mais baixa renda per capita e maior nível de pobreza.

Um estudo, realizado para o Ministério da Integração Nacional, apresenta uma caracterização do território nacional e uma das dimensões analisadas expõe tipologias sub-regionais, segundo níveis de renda e de variação do Produto Interno Bruto (PIB) no período 1991-2001 – o que repercute na questão urbana e habitacional. Em contraste com as regiões Sul e Sudeste, nos estados da região Nordeste é muito significativa a presença de sub-regiões de baixa renda, tanto em áreas litorâneas, como no interior dos estados, e destacam-se, nessa tipologia, sobretudo, os estados do Maranhão e Ceará. As únicas sub-regiões de alta renda estão concentradas nas áreas metropolitanas, ou em algumas capitais do Nordeste (BRASIL, 2007e e f).

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio mostram que 40,8% dos habitantes possui uma renda abaixo de meio salário mínimo, e 28,1%, entre meio e um salário, ou seja, mais de dois terços recebem menos que um piso nacional; no outro pólo, apenas 12,4% possui renda acima de dois salários mínimos (IBGE, 2007).

Esse cenário se constitui, dessa forma mesmo com diferentes análises apontando, nas últimas décadas, para uma retomada do desenvolvimento econômico do Nordeste, seguindo um novo padrão baseado em investimentos privados<sup>113</sup>. Segundo dados do Banco do Nordeste, os investimentos privados na região, entre 2001 e 2006 decuplicaram, passando de 300 milhões de reais para mais de 3 bilhões de reais – o que gerou cerca de 1,2 milhões de novos empregos, entre diretos e indiretos.

Corporações como Nestlé, Kraft, Perdigão, Unilever, Arcor e Whirlpool ampliaram substancialmente sua presença na região, seja pela construção de novas fábricas, seja pela ampliação das já existentes. Além disso, outros impactos positivos no emprego podem ser sentidos, em decorrência da crescente produção de petróleo em estados como Bahia e Rio Grande do Norte, e também de uma maior organização da atividade turística, além de novas metodologias como o incentivo a Arranjos Produtivos Locais, que buscam maximizar as vocações de cada região. Esses elementos têm ajudado a criar uma nova perspectiva de crescimento e desenvolvimento para a região.

A esse novo padrão de crescimento econômico – e ao conseqüente aumento de emprego –, associam-se os impactos positivos de programas de assistência social, como o Bolsa Família, e a ampliação do acesso à Previdência no meio rural. Porém, ainda temos no Nordeste a concentração de metade dos pobres do Brasil<sup>114</sup>. Estudos recentes indicam a presença de um novo fluxo migratório de retorno, decorrente de uma nova atratividade do Nordeste, e de uma saturação do Sudeste (POCHMANN, 2007).

Todavia, mesmo se as políticas compensatórias de geração de renda garantam a elevação do consumo, não há criação de empregos em quantidades compatíveis com a demanda. A grande concentração de pessoas nos centros urbanos, aliada à incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver essa contingente, tem levado ao crescimento do mercado informal, que hoje ultrapassa 50% dos empregos em várias capitais, como é o caso de Fortaleza e de outras regiões metropolitanas do Nordeste.

A despeito do massivo processo de inclusão dos pobres pela renda, as conseqüências da precariedade de investimentos, em políticas públicas integradas, expressam-se na dificuldade de acesso à moradia e aos serviços essenciais, como saúde, educação e saneamento nos centros urbanos do Nordeste.

Dados do PLANHAB revelam que a região Nordeste abriga a maioria da população urbana do País, e possui um dos maiores déficits habitacionais urbanos. Em termos quantitativos, o déficit da região representa 1.844.068 domicílios. Embora todos os estados da região Nordeste apresentem proporções do déficit de domicílios urbanos acima da média nacional (14,3%), destaca-se que as maiores proporções estão nos estados do Maranhão e Piauí (com 26,5% e 21% do total dos domicílios urbanos, respectivamente) (BRASIL, 2007e e f).

Ressaltamos a importância do déficit rural na região Nordeste, correspondente a cerca de 900 mil domicílios. O déficit rural é muito expressivo no estado do Maranhão, tanto em termos absolutos, como relativos (60,6% do total dos domicílios rurais, muito acima da média da região e do conjunto do País). Os estados que apresentam menores proporções de déficit rural são Alagoas (16,7%), Sergipe (16,9%) e Rio Grande do Norte (17,4%).

Na região, os serviços de abastecimento de água, incluindo produção e distribuição, são prestados, predominantemente, pelas Companhias Estaduais de Saneamento. Em alguns municípios, a responsabilidade pelos serviços é de entidades municipais (Serviços Autônomos de Água e Esgoto – SAAEs ou Prefeituras), com eventual apoio da Funasa, em alguns estados.

---

<sup>113</sup> “É a primeira vez, desde o ciclo do açúcar, que a região passa por um processo de crescimento, ancorado no setor privado”. Tânia Bacellar, em entrevista à Revista Exame, n° 891 (30/04/2007).

<sup>114</sup> O Nordeste possui metade das famílias pobres e dos indigentes do Brasil. Por esta razão, metade do contingente inserido no Programa Bolsa Família se encontra nos estados nordestinos.

Em parte dos estados do Nordeste, existe uma distinção entre as entidades e estruturas operadoras de sistemas de produção de água e as entidades e estruturas de distribuição de água. Essa separação é o que já acontece no caso do Ceará, com a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH) e a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE). Segundo o Atlas de Abastecimento Urbano de Água da ANA, essa distinção tende a ser adotada, como um modelo, por outros estados (BRASIL, 2009b).

O mesmo documento indica que os maiores problemas de abastecimento de água decorrem da existência de sistemas produtores deficitários. Enquanto 14% das sedes urbanas necessita de investimentos para solução de déficits decorrentes dos mananciais utilizados, mais da metade delas (57%) apresenta problemas em seus sistemas produtores (BRASIL, 2009b, p. 46), o que implica na ampliação de unidades de captação, adução e tratamento.

No Nordeste, à histórica justificativa das características geográfico-ambientais, para a escassez de recursos hídricos, contrapõem-se à necessidade de uma leitura crítica sobre a fragilidade histórica da organização institucional de seus municípios, face ao modelo de desenvolvimento regional desigual, assim como a natureza da pactuação federativa brasileira, gerando limites para que seus municípios assumam os serviços, de forma pública.

Destarte, é preciso considerar, como elementos estruturantes das características dos serviços de saneamento na região, a fragilidade de gestão pública dos municípios, em decorrência do legado institucional de políticas prévias, somado à natureza paliativa e descontínua de investimento histórico em infraestrutura de saneamento no Nordeste – em especial, a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) –, nos marcos da racionalidade do modelo de desenvolvimento impulsionador de urbanização tardia, desigual e acelerada.

Tais investimentos não se constituíram em propulsores para ruptura com lógicas de mandonismo local, relacionadas à forte presença da cultura clientelista e coronelista regional (LEAL, 1964). Essa cultura fortaleceu-se historicamente, a partir da chamada “indústria da seca”.

Essa característica político-institucional tem sido um forte obstáculo para assegurar o acesso à água e aos serviços de esgotamento sanitário, como política pública de Estado, assegurada de forma universal e republicana à população.

O Seminário Regional realizado no Nordeste<sup>115</sup> obteve, como indicações sobre as prioridades a serem enfrentadas por política nacional de saneamento – dentre o universo de quarenta questões centrais relacionadas ao saneamento básico na região –, um agrupamento relevante de questões relacionadas à “Ausência de política efetiva de educação sanitária e ambiental”.

Sob essa rubrica, situam-se assertivas como: (I) falta de prioridade política; (II) falta de recursos humanos e financeiros para contrapartida municipal; (III) deficiência de planejamento, descontinuidade da política pública de saneamento básico; (IV) falta de aplicação de políticas específicas, com projetos sustentáveis de saneamento básico, que atendam a toda a população urbana e rural; (V) baixo investimento em projetos de saneamento integrado, principalmente nas zonas rurais e nas ocupações informais.

Tais indicações corroboram dados e indicadores sobre a precariedade dos serviços na região, relacionando, essa precariedade, à descontinuidade de investimentos e, centralmente, à fragilidade de cultura de gestão em saneamento básico, nos municípios, como fortes marcas do legado institucional.

---

<sup>115</sup> Realizado na cidade do Recife (PE) em 4 e 5 de novembro de 2009, contando com 138 participantes, entre representantes de movimentos sociais, particularmente de movimentos pela Reforma Urbana, sindicalistas, ambientalistas, acadêmicos, gestores dos três níveis de governo, em especial, de municípios.

### 9.3.2 A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais

No Nordeste, assim como no Norte, predomina o modelo de concessão dos serviços às companhias estaduais: 81% dos municípios tem seus serviços de abastecimento de água delegados à essas companhias.

Assim como no Norte, a maioria das delegações envolve apenas o abastecimento de água; sendo que, somente 11% dos municípios, delegou os serviços de esgotamento sanitário. Isso significou o atendimento de quase 90% da população urbana dos municípios abastecidos com água e de apenas 24% da população urbana dos municípios com esgotamento sanitário (BRASIL, 2008d).

Do esgoto gerado, 35% foi coletado, sendo que, desse total, 32% foi tratado pelas próprias empresas, o que mostra um avanço considerável da concepção que toda coleta deve vir acompanhada do tratamento, embora o nível de coleta esteja longe do ideal.

Efetivamente, as companhias estaduais são responsáveis pela prestação dos serviços apenas nas capitais e maiores municípios. A região Nordeste apresenta nove companhias estaduais, constituídas como sociedades de economia mista, administradas pelos respectivos executivos estaduais. A região Nordeste apresenta companhias melhor estruturadas que o Norte do País, sendo que se destacam, na região, a Empresa Baiana de Saneamento (EMBASA) e a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), como empresas com bom desempenho.

Na Tabela 9.5, os índices expressam a média do desempenho das empresas estaduais nordestinas.

As empresas estaduais da região Nordeste, de uma forma geral, apresentam indicadores de desempenho financeiro razoáveis, com índices medianos também de evasão de receitas, hidrometração, suficiência de caixa e produtividade de pessoal. Um problema detectado na região é o alto índice de perdas de faturamento e, além do fraco desempenho ambiental, que contabiliza perdas, só na distribuição, de metade da água produzida.

Ainda assim, tais índices são ainda muito melhores do que os do Norte, com tarifas inclusive mais baixas do que nesta região. Esse resultado se deve também às experiências e inovações gerenciais recentes de determinadas empresas, que acabam por impactar os índices de prestação de serviços, geradores da média regional.

**TABELA 9.5** Média de desempenho das empresas estaduais\* do Nordeste, 2007

Indicadores de desempenho	%
Índice de desempenho financeiro	87,96
Índice de coleta de esgoto	35,70
Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água	37,61
Índice de evasão de receitas	9,54
Índice de hidrometração	79,26
Índice de macromedição	62,89
Índice de perdas de faturamento	44,98
Índice de perdas na distribuição	51,15
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	32,60
Índice de atendimento urbano de água	88,55
Índice de esgotamento sanitário	34,28
Índice de suficiência de caixa	105,09

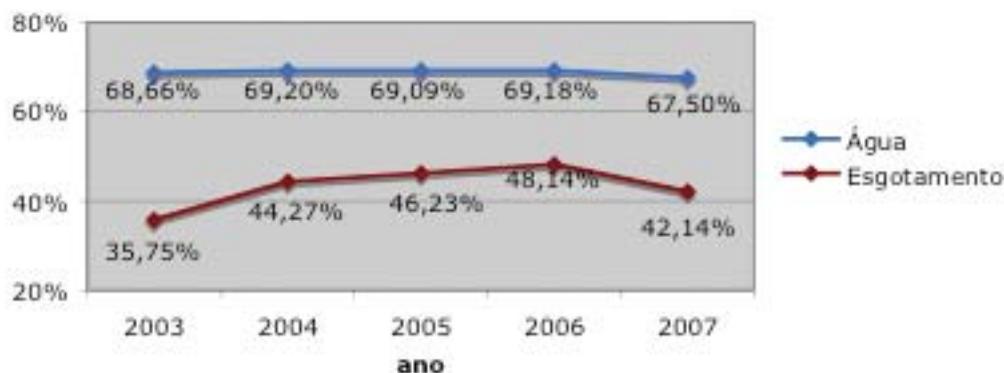
Fonte: BRASIL, 2008d.

\* EMBASA/BA, AGESPISA/PI, DESO/SE, CASAL/AL, CAEMA/MA, CAGEPA/PA, CACEGE/CE, CAERN/RN, COMPESA/PE.

INDICADORES DE DESEMPENHO DA EMBASA / BA

Índice de desempenho financeiro (%)	85,1
Índice de coleta de esgoto (%)	47,6
Índice de atendimento urbano de esgoto (%) IBGE	42,14
Índice de evasão de receitas (%)	5,9
Índice de hidrometração (%)	86,1
Índice de macromedição (%)	91,8
Índice de perdas de faturamento (%)	32,3
Índice de perdas na distribuição (%)	37,5
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	46,9
Índice de atendimento urbano de água (%) IBGE	67,50
Índice de suficiência de caixa (%)	124,6
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente) (%)	355

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

EMBASA - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

A Empresa Baiana de Saneamento (EMBASA) é a maior empresa de saneamento básico do Nordeste e a 27ª estatal do País. Em 2007, atendeu, com água, 355 dos 417 municípios da Bahia e, com esgotamento sanitário, 56 deles. Desses, para o abastecimento de água, 335 municípios possuíam contratos de delegação em vigor, 19 os possuíam vencidos e um não possuía delegação formalizada. No caso do esgotamento sanitário, 51 municípios possuíam delegação em vigor, quatro possuíam delegação vencida e um não possuía delegação formalizada.

A EMBASA tem adotado uma política de ampliação da sua atuação no estado, renovando e ampliando as concessões. Entre 2003 e 2007, a empresa ampliou, de 348 para 355, o número de municípios atendidos com água e de, 39 para 56 os atendidos com esgotamento sanitário. Dados da empresa indicam que, em julho de 2009, encontravam-se, em vigor, contratos de concessão com prazo de 20 anos em 334 municípios, tendo vencido os contratos dos 21 restantes. Entre 2003 e 2007 a

cobertura da população urbana com água estagnou, em torno de 68%, e a de esgotamento aumentou, de 35,75% para 42,14%. De todo o esgoto gerado em 2007, 47% foi coletado e integralmente tratado.

A EMBASA possui bom desempenho financeiro e ambiental e é considerada uma das maiores e mais bem geridas do Nordeste. Ela apresenta índices de evasão de receitas e de perdas de faturamento razoáveis, com altas suficiência de caixa, produtividade de pessoal, macromedição e hidrometração. Possui perdas razoáveis de água por ligação e durante a distribuição. Suas tarifas estão dentro da média da região.

O primeiro projeto de Parceria Público-Privada (PPP) em saneamento básico do nordeste foi conduzido na Bahia, pela EMBASA, após a aprovação de lei em 2004 (Lei nº 11.079/04). O projeto teve, por objeto, a construção, operação e manutenção do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (incluindo emissário submarino), na Região Metropolitana de Salvador. O projeto, contratado pela EMBASA, constituiu a primeira PPP na modalidade de concessão.

A obra está sendo liderada pelo Consórcio Jaguaribe, liderado pela construtora Odebrecht. O consórcio, além de construir o sistema de disposição oceânica do Jaguaribe, do qual faz parte o emissário submarino da Boca do Rio e uma estação de condicionamento prévio, vai operar e explorar esse sistema por 18 anos, período em que a Embasa pagará, às empresas, contraprestações mensais no valor de R\$ 3,385 milhões. Antes da revisão do contrato, as contraprestações estavam orçadas em R\$ 4,036 milhões. Além da diminuição de R\$ 651 mil mensais no valor das contraprestações, 73 cláusulas foram reeditadas, visando o aperfeiçoamento do texto e a redefinição das relações de obrigação entre as partes

A Embasa exerce importante papel de militância política contra a privatização do setor no País. Seu atual presidente, Abelardo Oliveira, foi o presidente da frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, uma organização que lutou ativamente, desde 1997, contra a privatização do saneamento. Sua gestão na EMBASA empunha a bandeira que a empresa pública de saneamento pode ser eficaz e eficiente na prestação desses serviços. Em 2006, ela conquistou o Prêmio Nacional de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, na categoria especial de saneamento.

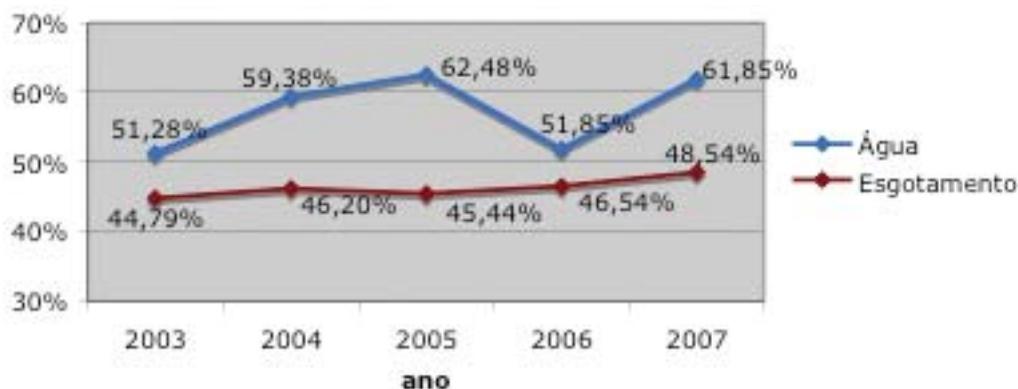
Na Bahia, a agência estadual reguladora dos serviços públicos não atende ao setor de saneamento. O estado da Bahia aprovou, em 2008, a Política de Saneamento do Estado da Bahia (Lei nº 11.172/08), em consonância com os princípios da Lei nº 11.445.

Companhia de águas e esgoto do Maranhão – CAEMA/MA  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública

Indicadores de desempenho da CAEMA / MA (em %)

Índice de desempenho financeiro	68,4
Índice de coleta de esgoto	33,2
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	48,54
Índice de evasão de receitas	22,0
Índice de hidrometração	35,7
Índice de macromedição	21,7
Índice de perdas de faturamento	62,9
Índice de perdas na distribuição	62,9
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	6,6
Índice de atendimento urbano de água IBGE	61,85
Índice de suficiência de caixa	81,5
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	180,0

Fontes: BRASIL 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CAEMA - Cobertura da População urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão (CAEMA) atendeu a 140 municípios, dos 217 existentes no estado, com abastecimento de água e, a apenas dois, com esgotamento sanitário (São Luiz e Imperatriz). Desses municípios, em relação à água, 90 possuíam delegação em vigor, 37 apresentavam delegação vencida e 13 não possuíam delegação formalizada. Com relação ao esgotamento, ambos os municípios atendidos possuíam delegação em vigor.

Entre 2003 e 2007, a CAEMA ampliou, de 136 para 140 o número de municípios atendidos com água e manteve os dois atendidos com esgotamento. Nesse período, a cobertura da população urbana com água e esgotamento subiu, de 51,28% e 44,79%, para 61,85% e 48,54%, respectivamente. De todo esgoto gerado em 2007, apenas 33% foi coletado e 6%, tratado, pela empresa maranhense.

A CAEMA não apresenta desempenho financeiro e ambiental satisfatório. Quase todas as suas receitas se concentram em poucos municípios. Ela apresenta altas perdas de faturamento, baixas

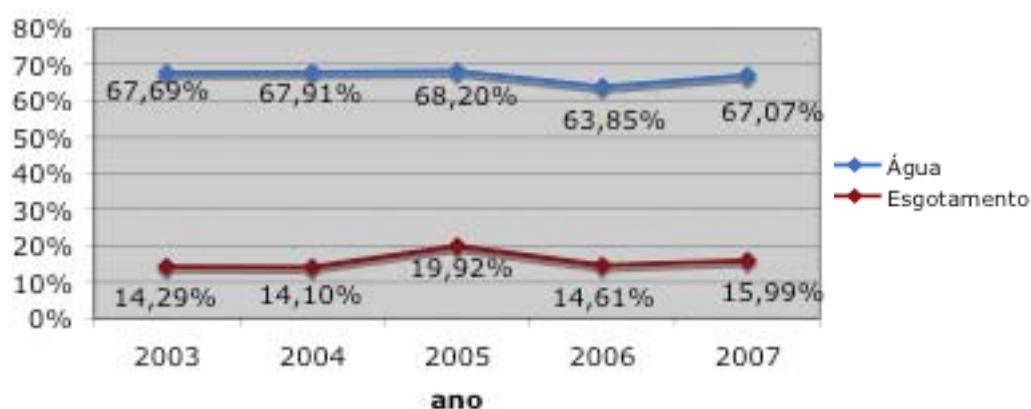
suficiência de caixa, produtividade de pessoal, macromedição e hidrometração e uma considerável evasão de receitas. Além disso, perde muita água nas ligações ativas e durante a distribuição, o que compromete, não somente seu desempenho econômico, como também o ambiental. A tarifa praticada está abaixo da média regional.

Não há agência estadual reguladora dos serviços de saneamento no Maranhão. No entanto, aprovou-se recentemente no estado (em janeiro de 2009), lei que instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico (PESB) e propôs a criação de uma autarquia denominada Comissão de Regulação de Serviços Públicos do Maranhão (COREMA), dotada de autonomia decisória, administrativa e financeira.

Esta autarquia terá o papel de auxiliar os municípios na regulação dos serviços. Apesar de instituído por lei, em janeiro de 2009, o ente regulador estadual não foi ainda efetivamente instituído.

Águas e esgotos do Piauí S/A – AGESPISA/PI Abrangência: regional Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da AGESPISA / PI (em %)	
Índice de desempenho financeiro	76,4
Índice de coleta de esgoto	9,1
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	15,99
Índice de evasão de receitas	9,0
Índice de hidrometração	85,9
Índice de macromedição	65,4
Índice de perdas de faturamento	55,6
Índice de perdas na distribuição	63,1
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	9,14
Índice de atendimento urbano de água IBGE	67,07
Índice de suficiência de caixa	78,6
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	264,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

AGESPISA - Cobertura da população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Águas e Esgotos do Piauí (AGESPISA) atendeu com água a 149 municípios, dos 223 existentes no estado, e com esgotamento sanitário, a apenas quatro deles. Entre 2003 e 2007, a empresa ampliou o número de municípios atendidos, de 141 para 149, no primeiro caso e manteve o número, no segundo. Dos municípios atendidos pela AGESPISA, em 2007, somente 108 possuíam delegação em vigor, para o caso da água, sendo o restante composto por 26 com delegação vencida e 15 sem delegação formalizada. No caso do esgotamento sanitário, apenas dois possuíam delegação em vigor e os demais as possuíam vencidas.

Entre 2003 e 2007, a cobertura populacional urbana de água se manteve em aproximadamente 67%, enquanto a do esgotamento se elevou ligeiramente, de 14% para 16%. De todo o esgoto gerado em 2007, apenas 9% foi coletado e tratado pela empresa.

A empresa apresenta indicador de desempenho financeiro e índices de hidrometração, macromedição e produtividade de pessoal em nível razoável, com altas perdas de faturamento e baixa suficiência de caixa, denotando a dimensão insatisfatória do desempenho financeiro.

Além disso, a empresa perde muita água nas ligações ativas e durante sua distribuição, configurando péssimo desempenho ambiental. A tarifa média praticada alinha-se à tarifa média da região.

As receitas da AGESPISA estão fortemente concentradas em poucos municípios: mais da metade é proveniente de Teresina, a capital. O déficit crônico apresentado pela empresa levou à reestruturação da prestação dos serviços, nesse estado, a partir de 2003.

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA), por intermédio do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), promoveu ações que envolveram assistência à administração da AGESPISA, através da realização de diagnósticos, estudos e avaliações voltados para a reestruturação da empresa e para a assistência à negociação do contrato de concessão com os municípios de Teresina e Parnaíba, os mais populosos do estado.

O apoio do PMSS, ao governo do estado do Piauí, envolveu, ainda, a assistência à proposição de um novo modelo de gestão para os serviços, através de consórcios de municípios. Após a elaboração de diagnósticos da situação dos serviços, a equipe do PMSS concluiu a precária qualidade da prestação dos serviços e a difícil situação financeira da AGESPISA.

No âmbito da reestruturação institucional, foi proposto um novo modelo de gestão dos serviços de água e esgotos. A área de atuação da AGESPISA foi redefinida, limitando-se a alguns municípios. O resto do território do estado seria dividido em quatro regiões homogêneas, para a prestação dos serviços públicos pelos próprios municípios.

Os estudos demonstraram ainda que o mais adequado era que essa prestação se desse por meio da cooperação entre os municípios e o estado, através da constituição de consórcio regional de saneamento. Os municípios situados no sul do estado do Piauí iniciaram negociações para a promoção de seu desenvolvimento regional integrado, por meio da cooperação entre si e com o estado – inclusive no âmbito da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Os entes federativos interessados iniciaram processo de negociação, em que ficou definida a criação de uma entidade regional de cooperação, com a atribuição de prestar alguns serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, aos quais se somariam aos serviços prestados por cada um dos municípios, sendo que a entidade regional de cooperação criada contaria com o apoio do estado do Piauí.

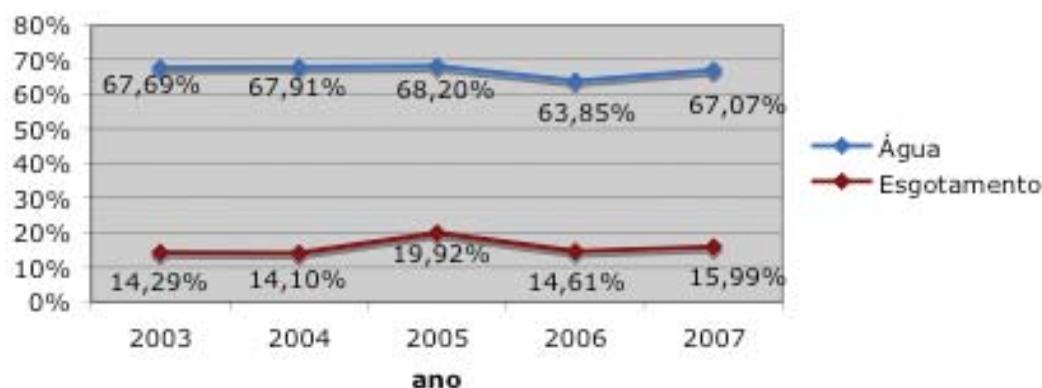
Assim, em 2006, foi efetivamente criado o CORESA SUL, uma autarquia com autonomia financeira e diretiva, que reúne 34 municípios do sul do Piauí e o próprio Governo do Estado. O estatuto do Consórcio prevê que os municípios associados, por meio do serviço local de saneamento, sejam responsáveis pela operação local dos serviços (manutenção leve, leitura de hidrômetros e entrega de contas); o Consórcio ficou, assim, com os serviços mais complexos, que exigem mão de obra especializada.

No Piauí, uma agência municipal regula, desde 2006 os serviços de saneamento prestados na capital, Teresina, pela AGESPISA: a ARSETE (Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos

de Teresina). Não há lei estadual de saneamento no estado. A legislação encontrada sobre o tema versa sobre a criação do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí.

Companhia de águas e esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN/RN Abrangência: regional Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CAERN / RN (em %)	
Índice de desempenho financeiro	105,4
Índice de coleta de esgoto	21,61
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	26,28
Índice de evasão de receitas	8,8
Índice de hidrometração	66,4
Índice de macromedição	76,0
Índice de perdas de faturamento	42,1
Índice de perdas na distribuição	53,1
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	14,5
Índice de atendimento urbano de água IBGE	73,71
Índice de suficiência de caixa	115,4
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	294,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CAERN - Cobertura da população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a CAERN atendeu, com água, 152 municípios dos 167 existentes no estado, e coletou o esgoto de 38 deles. Sua atuação se concentra onde se localiza mais de 90% da população total do Rio Grande do Norte. Dos municípios atendidos com água, nesse ano, 71 deles possuíam delegações em vigor, 39 tinham suas delegações vencidas e 42 não formalizaram a delegação dos serviços prestados. Com relação ao esgotamento sanitário, 26 possuíam delegação em vigor, 8 tinham sua delegação vencida e 4 não formalizaram delegação.

Entre 2003 e 2007, a CAERN ampliou o número de municípios atendidos com água e esgotamento, de 147 e 28 para 152 e 39, respectivamente. Apesar disso, no mesmo período, a cobertura populacional urbana de água recuou, de 76,33% para 73,71%, enquanto a de esgotamento subiu ligeiramente, de 24,46% para 26,28%. De todo esgoto produzido em 2007, apenas 21% foi coletado e 14% tratado, pela empresa em questão.

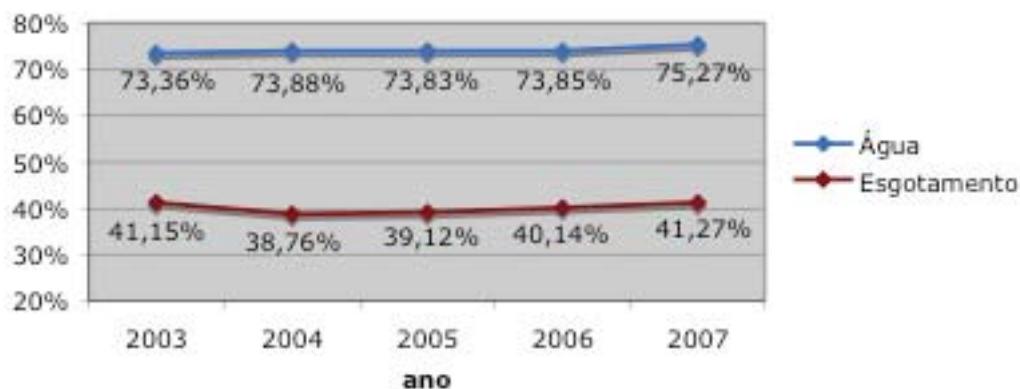
A CAERN é considerada uma empresa com desempenho financeiro razoável e fraco desempenho ambiental. Ela apresenta índices razoáveis de evasão de receitas, hidrometração, macromedição e produtividade de pessoal, porém com altas perdas de faturamento – embora possua boa suficiência de caixa e um bom indicador de desempenho financeiro. No aspecto ambiental, entretanto, deixa muito a desejar: perde mais da metade da água tratada durante a distribuição e também por ligação ativa. A tarifa praticada é condizente com a média regional.

O estado possui, desde 1999, uma agência estadual de regulação, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte (ARSEP) e uma agência municipal, que regula os serviços prestados em Natal, capital do estado, a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do município de Natal (ARSBAN). Ambas são constituídas como autarquias.

Em 2004 o governo do estadual aprovou sua lei estadual de saneamento (Lei estadual no 8.485/04), a qual institui a Política Estadual de Saneamento Básico, o Sistema Integrado de Gestão do Esgotamento Sanitário e dá outras providências. Sendo anterior à Lei nº 11.445, a lei estadual do Rio Grande do Norte atribui à CAERN – equivocadamente –, um papel central na política estadual: a empresa passa a ser responsável pela elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico, juntamente com a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos (Lei estadual no 8.485/04, art. 4o); ela é também a entidade executora da política estadual (art. 13). É relevante ressaltar que tais atribuições deveriam caber ao executivo, através de suas secretarias.

Companhia de águas e esgotos da Paraíba – CAGEPA/PB	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CAGEPA / PB (em %)	
Índice de desempenho financeiro	91,4
Índice de coleta de esgoto	36,2
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	41,27
Índice de evasão de receitas	10,6
Índice de hidrometração	87,8
Índice de macromedição	74,0
Índice de perdas de faturamento	39,4
Índice de perdas na distribuição	49,2
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	35,2
Índice de atendimento urbano de água IBGE	75,27
Índice de suficiência de caixa	98,2
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	214,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

GAGEPA - Cobertura da população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Água e de Esgoto da Paraíba (Cagepa) atendeu a 179, dos 223 municípios do estado, com abastecimento de água e a 16, com esgotamento sanitário. Desses, no caso da água, 54 municípios possuíam delegação em vigor, 109 delegações estavam vencidas e 16 encontravam-se sem delegação. No caso do esgotamento, apenas 7 possuíam delegação em vigor, sendo que os demais tinham suas delegações vencidas.

Entre 2003 e 2007, o número de municípios atendidos com água e esgotamento subiu, de 171 e 15, para 179 e 16, respectivamente. No mesmo período, a cobertura populacional urbana subiu, de 73,36% para 75,27%, no caso da água, e estagnou, em 41%, para esgotamento. De todo o esgoto gerado em 2007, 36% foi coletado e praticamente todo tratado pela empresa.

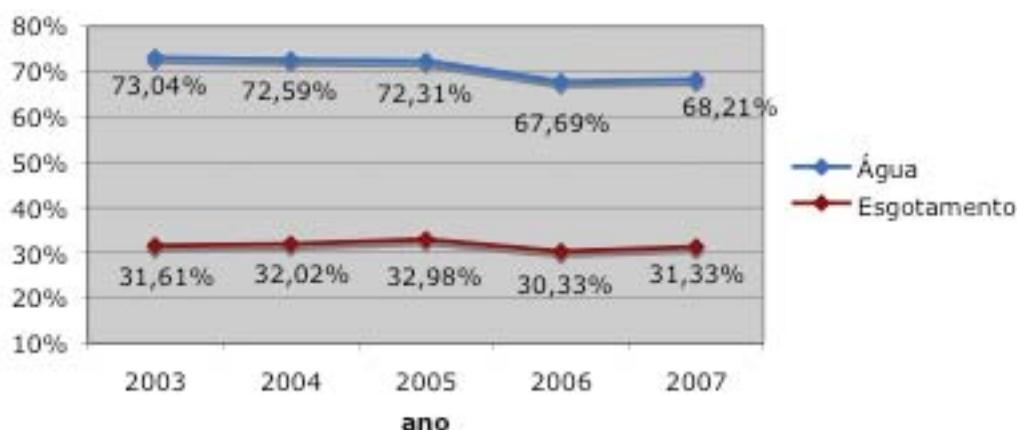
A empresa não apresenta bom desempenho financeiro e ambiental. Ela apresenta altas perdas de faturamento, baixa suficiência de caixa, apesar dos razoáveis índices de evasão de receitas, hidrometração e produtividade de pessoal. Seu índice de macromedição é considerado bom. Porém, seu desempenho ambiental é fraco, pois perde quase metade da água que produz durante a distribuição e nas ligações ativas. A tarifa praticada está ligeiramente acima da média da região.

A Paraíba possui uma agência reguladora estadual, a Agência Reguladora da Paraíba (ARPB), que funciona como autarquia de regime especial. Ela regula e fiscaliza serviços públicos de competência do estado da Paraíba, entre eles, os de saneamento. O estado ainda não aprovou lei estadual de saneamento.

Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA/PE  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública  
 Indicadores de desempenho da COMPESA / PE (em %)

Índice de desempenho financeiro	96,8
Índice de coleta de esgoto	32,2
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	31,33
Índice de evasão de receitas	15,0
Índice de hidrometração	59,9
Índice de macromedição	48,8
Índice de perdas de faturamento	58,4
Índice de perdas na distribuição	67,7
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	32,2
Índice de atendimento urbano de água IBGE	68,21
Índice de suficiência de caixa	107,5
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	253,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

COMPESA - Cobertura da população urbana de água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia Pernambucana de Saneamento atendeu a 171, dos 185 municípios do estado, com abastecimento de água e apenas a 19, com coleta de esgotos. Desses, todos possuíam contrato de delegação em vigor, para o caso da água, com exceção de 11, que não dispunham de contrato de delegação. No caso do esgotamento sanitário, todos possuíam contrato de delegação em vigor. Entre 2003 e 2007, a Compesa deixou de atender 3 municípios com água e agregou mais um no caso de esgotamento. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água recuou, de 73,04% para 68,21%, e estagnou no esgotamento. Do esgoto gerado em 2007, 32% foi coletado e tratado pela empresa.

A Compesa não apresenta desempenho financeiro e ambiental satisfatório. Apesar do indicador de desempenho financeiro se encontrar na média da região, ela apresenta altas perdas de faturamento, baixa hidrometração e macromedição e índices razoáveis de baixa evasão de receitas, suficiência de caixa

e produtividade de pessoal. Seu fraco desempenho ambiental pode ser auferido pelas altíssimas perdas de água nas ligações ativas e durante a distribuição. A tarifa praticada situa-se acima da média regional.

O fraco desempenho da empresa afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. Entre os municípios atendidos pela Compesa, há cidades no interior e na região metropolitana que ainda sofrem com um rodízio permanente no fornecimento de água, o que gera intermitência no acesso a esse direito.

A regulação em Pernambuco é feita pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos, delegados pelo estado de Pernambuco (ARPE), uma autarquia especial estadual, criada em 2000, para regular os serviços públicos delegados pelo estado, entre eles os de saneamento. Não foi aprovada ainda lei estadual de saneamento em Pernambuco.

### **A tentativa de privatização da COMPESA/PE e os impactos na atuação da Companhia**

O processo de Reforma do Estado em Pernambuco, iniciado em 1999, teve como marco inicial a Lei nº 11.629/99, que alterou a estrutura organizacional do Poder Executivo, reduziu o número de secretarias e dispôs sobre as competências das mesmas, extinguiu e fundiu entidades da Administração Indireta, criou o Programa Estadual de Desestatização e instituiu a Comissão Diretora de Reforma do Estado. Entre os objetivos desse programa, que visava reduzir o papel do Estado sobre a provisão de bens e serviços, estava a privatização de empresas públicas estaduais, entre as quais, a Compesa.

A privatização da Compesa, financiada pelo BNDES, era meta deste programa, desde 1999. Nesse ano, a Caixa Econômica Federal (CEF) entrou no cenário, através do Programa de Capitalização para Privatização de Concessionários Públicos de Serviços de Saneamento. No âmbito deste programa, a Caixa adquiriu participações acionárias em duas companhias: a Compesa, de Pernambuco, e a EMBASA, da Bahia.

No caso de Pernambuco, o governo do estado assinou um contrato com a Caixa, pelo qual recebeu o empréstimo de R\$ 138 milhões, a título de antecipação de recursos da privatização, dando como garantias a transferência de 28,9% das ações da Compesa ou o valor correspondente, após a privatização da empresa, o que não aconteceu em nenhuma das tentativas feitas, graças à mobilização de importantes atores do setor.

No final de 2002, no entanto, houve mais uma tentativa de se leiloar as ações da empresa, para que o estado saldasse suas dívidas. O objeto do leilão foi a oferta de ações ordinárias de emissão da Compesa, em bloco único e indivisível, representando 21,91% do capital votante e 21,84% do capital total da empresa, respectivamente. O leilão nem chegou a ser realizado, por falta de interessados. A própria Caixa não se habilitou, até porque seu objetivo era que o estado pagasse o valor do empréstimo de R\$ 138 milhões, corrigido pela Taxa Referencial (TR) e mais 12% de juros ao ano, conforme previsão contratual, que somava exatamente o valor mínimo do leilão, ou seja, R\$ 180 milhões. Somente em fevereiro de 2003, houve a transferência efetiva das ações da Compesa para a Caixa. Dessa forma, ela pôde participar da Diretoria e do Conselho Administrativo e Fiscal.

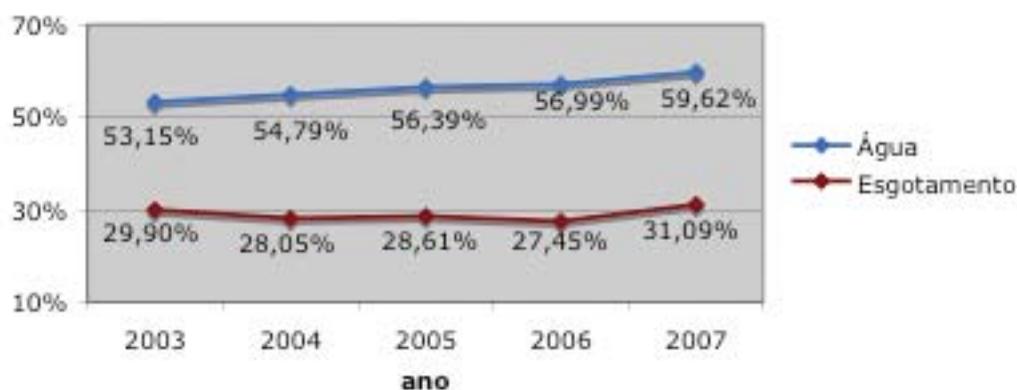
O processo de endividamento do estado de Pernambuco com a Caixa levou à restrição de financiamentos com essa instituição financeira. A Caixa demandava, ao governo do estado, o pagamento dos R\$ 138 milhões, como requisito para solicitar novos recursos. Enquanto essa pendência não se resolvia, Pernambuco deixava de receber os principais recursos disponibilizados para investir em saneamento, já que a Compesa era considerada inadimplente, perante a Caixa. Os investimentos da Caixa no estado só foram retomados em 2008.

Em fins de 2009, depois de uma longa negociação com a Caixa Econômica e com o governo federal, para se encontrar uma saída, a ameaça de venda das ações da Compesa terminou. O governador sancionou lei que consolida a Compesa como uma empresa pública totalmente independente, para decidir o destino das suas ações. Depois de mais de 10 anos de litígio com a Caixa Econômica Federal, o governo do estado recomprou as ações da empresa e regularizou sua situação de inadimplência.

Companhia de saneamento de Alagoas – CASAL / AL  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública  
 Indicadores de desempenho da CASAL / AL (em %)

Índice de desempenho financeiro	66,3
Índice de coleta de esgoto	25,0
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	31,09
Índice de evasão de receitas	27,0
Índice de hidrometração	96,3
Índice de macromedição	0,0
Índice de perdas de faturamento	54,2
Índice de perdas na distribuição	60,8
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	23,6
Índice de atendimento urbano de água IBGE	59,62
Índice de suficiência de caixa	66,7
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	186,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CASAL - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)<sup>f</sup>

Em 2007, a Companhia de Saneamento de Alagoas atendeu, com abastecimento de água, a 78 dos 102 municípios do estado, e apenas a 3, com esgotamento sanitário, incluída a capital, Sergipe. Como outras empresas do Nordeste, a Casal apresentava, em 2007, o expressivo número de 53 municípios com delegações vencidas, para abastecimento de água. Além disso, 19 municípios não possuíam contrato de delegação formalizada, restando apenas 6 com delegação em vigor. Entre os 3 municípios servidos com esgotamento sanitário, todos tiveram seus contratos de delegação vencidos em 2007.

Entre 2003 e 2007, a Casal deixou de atender um município com água e passou a atender mais um com esgotamento sanitário. A cobertura populacional urbana de água e esgotamento subiu, de 53,15% e 29,90%, para 59,62% e 31,09%, respectivamente. A empresa coletou, ainda, 25% do esgoto gerado em 2007, tendo tratado 23% dele.

A Casal não apresenta bons índices de desempenho financeiro, nem ambiental. Com altas perdas de faturamento, evasão de receitas e baixas suficiência de caixa, produtividade de pessoal e nenhuma macromedição, a empresa só apresenta um alto índice de hidrometração. Porém, perde mais de 60% da água que produz, na distribuição e também nas ligações ativas. A tarifa praticada está bem acima da média regional.

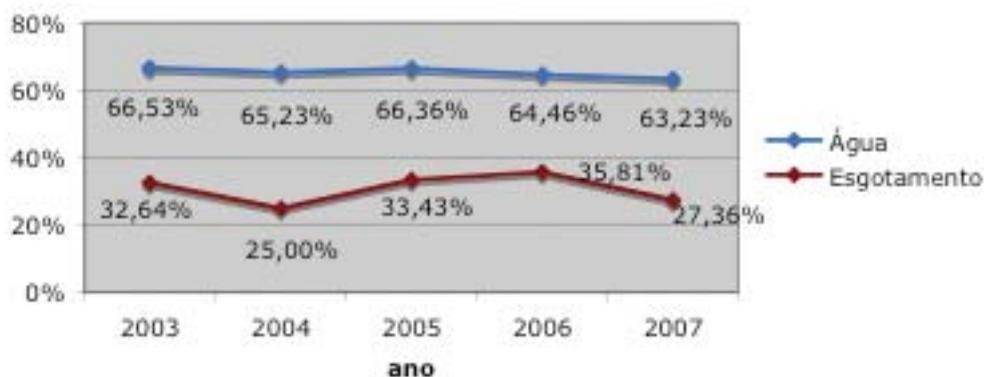
A agência reguladora do estado de Alagoas foi criada, em 2001, no contexto de descentralização das agências nacionais do governo federal, e como parte do processo de modernização do Governo de Alagoas. A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL) regula os serviços de saneamento do estado ,desde 2003, através de convênios com os municípios atendidos pela Casal.

No início de 2009, foi encaminhado à Assembléia Legislativa de Alagoas, um projeto de lei que estabelece a política estadual de saneamento básico. O projeto foi elaborado pelas Secretarias de Estado da Infraestrutura (Seinfra) e dos Recursos Hídricos, pela Casal e pela ARSAL – tendo por base as Leis Federais nos 11.445/07 e 11.107/07. A proposta abrange os quatro principais serviços de saneamento básico: abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

De acordo com o projeto, a Secretaria de Infraestrutura será o órgão responsável pela gestão das políticas de saneamento, enquanto a Casal e ARSAL terão a incumbência de, respectivamente, operar e regular o sistema. Cabe, à Secretaria de Recursos Hídricos, fiscalizar a dimensão ambiental na execução da política.

Companhia de saneamento de sergipe – DESO/SE	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da DESO / SE (em %)	
Índice de desempenho financeiro	93,1
Índice de coleta de esgoto	21,0
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	27,36
Índice de evasão de receitas	10,4
Índice de hidrometração	97,9
Índice de macromedição	13,9
Índice de perdas de faturamento	41,3
Índice de perdas na distribuição	49,3
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	21,0
Índice de atendimento urbano de água IBGE	63,23
Índice de suficiência de caixa	97,3
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	275,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

DESO - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO) prestou serviços de abastecimento de água para 72, dos 75 municípios do estado, e de esgotamento sanitário, para apenas 5 deles. Dos municípios atendidos com água, 56 tinham contrato de delegação em vigor, 12 tinham contratos vencidos de delegação e 4 não formalizaram a delegação. No caso do esgotamento, três possuíam contratos de delegação em vigor, um se encontrava com contrato vencido e o outro não o havia formalizado.

Entre 2003 e 2007, a empresa passou a atender, com abastecimento de água, a mais um município do estado e a mais dois com esgotamento sanitário. Apesar disso, no mesmo período, a cobertura populacional urbana de água e esgotamento recuou, de 66,53% e 32,64%, para 63,23% e 27,36%, respectivamente. De todo o esgoto produzido em 2007, a empresa coletou e tratou 21% dele.

A DESO não apresenta bom desempenho financeiro e ambiental. Com altas perdas de faturamento e baixa suficiência de caixa e de macromedição, a empresa apresenta índices razoáveis de evasão de receitas e de produtividade de pessoal, apesar da alta hidrometração de suas ligações. Perde, ainda, quase metade da água que produz durante a distribuição e por ligação ativa. A tarifa média praticada situa-se acima da média regional.

Em 2009, foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (AGRESE), autarquia de regime especial integrante da administração estadual. Esta agência tem a função de regular, entre outros serviços públicos no estado, os de saneamento.

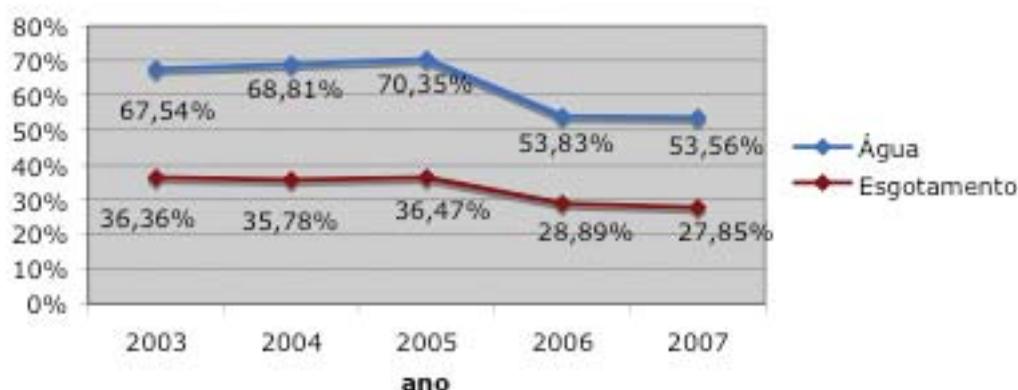
Nesse mesmo ano, o governador encaminhou, para a assembléia estadual, o marco regulatório do saneamento. Constituído por um conjunto de três propostas de lei, o marco pretende instituir, em Sergipe, uma regulação similar àquela existente no plano federal, através da Lei nº 11.445/2007. A partir dessa nova remodelagem jurídica, contratos e consórcios poderão ser feitos diretamente com as microrregiões, estabelecidas pela nova política estadual de saneamento. A legislação preserva as competências constitucionais sobre a concessão, reconhecendo o papel dos municípios.

Companhia de água e esgoto do Ceará – CAGECE/CE  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública

Indicadores de desempenho da CAGECE / CE (em %)

Índice de desempenho financeiro	94,9
Índice de coleta de esgoto	39,1
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	27,85
Índice de evasão de receitas	-1,41
Índice de hidrometração	98,4
Índice de macromedicação	92,6
Índice de perdas de faturamento	27,6
Índice de perdas na distribuição	28,4
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	39,1
Índice de atendimento urbano de água IBGE	53,56
Índice de suficiência de caixa	110,3
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	492,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CAGECE - Cobertura da população Urbana com água e esgotamento (2003-2007)

A Companhia de Água e de Esgoto do Ceará (CAGECE) é uma das empresas com melhor desempenho econômico e ambiental do Nordeste. Neste último quesito, ela se destaca no Brasil com as menores perdas de distribuição. Ela apresenta uma estrutura de capital social diferente das outras companhias. O governo do estado do Ceará detém 84,05 % das ações, a prefeitura municipal de Fortaleza, 15,53%, e o restante pertence a outros acionistas. A participação do município de Fortaleza na CAGECE foi acordada na ocasião do contrato de concessão dos serviços, firmado entre os municípios e a companhia, em 2003.

Em 2007, ela forneceu serviços de abastecimento de água a 149, dos 184 municípios do estado e de esgotamento sanitário, a 50 deles.

A maior parte dos contratos para o abastecimento de água e esgotamento sanitário encontrava-se em vigor. Havia apenas 10 municípios com delegações vencidas nos dois serviços e, no caso dos atendimentos sem delegações formalizadas, existia apenas um município, em relação ao abastecimento de água, e dois, para esgotamento sanitário.

Até 2007 foram renovados 99 contratos e 23 novos municípios passaram a ser servidos pela CAGECE. Os novos contratos tem duração de 30 anos. No período de 2003 a 2005, a companhia conseguiu a renovação da concessão de Fortaleza, por mais 30 anos, e de 69 cidades do Interior do Ceará, e a assunção de seis novos municípios. Do esgoto gerado em 2007, a empresa coletou e tratou 39%.

Apesar disso, entre 2003 e 2007, a cobertura populacional urbana de água e esgotamento recuou, de 67,54% e 36,36%, para 53,56% e 27,85%, respectivamente. Isso pode ter sido o reflexo de uma expansão rápida do número de municípios atendidos, o que força a estrutura das redes de água e esgotos existente, demonstrando a necessidade de ampliação.

Em 2008, a CAGECE recebeu o Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS), concedido pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e foi escolhida, pelo Ministério do Planejamento, para receber o Prêmio Nacional da Gestão Pública, tendo sido eleita como uma das dez melhores organizações públicas brasileiras, no período 2008/2009. Segundo o Valor Econômico, a empresa anunciou, no final de 2005, a sua intenção de colocar à venda, na bolsa de valores, parte do seu capital, mantendo-se no controle acionário (VALOR ECONÔMICO, 2006). Atualmente, ela mantém registro de companhia aberta e cumpre as obrigações periódicas, embora ainda não tenha feito nenhuma emissão de valor mobiliário.

A empresa se organizou para fornecer consultoria em soluções para outras empresas de saneamento do País, atuando através de convênios de cooperação técnica. Seus índices de desempenho econômico e ambiental são considerados ótimos, especialmente dentro do Nordeste. Ela se destaca pelos elevados índices de produtividade, baixos custos de produção e a menor perda de faturamento da região. A empresa não perde receitas, possui boa suficiência de caixa e produtividade de pessoal, exibindo também as menores perdas de água por distribuição e, até mesmo, por ligação ativa do Brasil. Possui alto índice de macromedição e hidrometra quase todas as ligações ativas, com tarifas acessíveis aos usuários, abaixo da média regional.

Criada em 1997, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) atua na regulação, fiscalização e monitoramento dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, prestados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), nos termos da Lei nº 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento, e da Lei nº 14.394/09, que define a atuação da ARCE perante os serviços públicos de saneamento básico no estado do Ceará. Sua ação reguladora se aplica aos sistemas operados pela concessionária, em 148 municípios do Ceará, com exceção da capital, Fortaleza – regulada por uma autarquia municipal –, além de elaborar instrumentos normativos e atender a reclamações de usuários desses serviços no estado. Não há ainda, no estado, lei estadual de saneamento.

### ***Programas de saneamento rural desenvolvidos no Nordeste, com participação das companhias estaduais***

Dentre os projetos a serem desenvolvidos no médio e longo prazo (no período 2008-2015), a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aponta, no Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Volume IV – Estudos Prospectivos / Escolhas Estratégicas, a ampliação do sistema de gestão cooperativa no meio rural, para os estados do Nordeste e do norte de Minas Gerais, áreas onde o déficit de serviços é significativo e onde existe pouca disponibilidade hídrica.

Optamos por examinar as experiências em curso, desenvolvidas com apoio das Companhias Estaduais. Estas experiências vem apresentando resultados satisfatórios na extensão dos serviços, em particular, para a população rural dispersa, e apresentam formas potencialmente inovadoras de gestão, que estimulam o associativismo.

## **Ceará: SISAR**

O SISAR é um modelo de gestão de saneamento rural que foi aplicado pela primeira vez no Ceará, por intermédio de um acordo entre o banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) e a CAGECE. O objetivo inicial era implantar sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em um número definido de pequenas localidades rurais. O primeiro acordo entre o estado do Ceará e o KfW foi assinado em janeiro de 1990. Através desse acordo, iniciou-se o Programa de Saneamento Básico Rural do Estado do Ceará, primeiro programa desenvolvido pela CAGECE neste campo.

A CAGECE era o órgão executor, o governo do estado o mutuário do projeto, o KfW o agente financeiro e o governo federal o avalista. As ações de implantação dos sistemas começaram em 1992, com os estudos e pesquisas de mananciais, visando à caracterização da forma de captação a ser utilizada para o abastecimento. A base do programa é a gestão comunitária dos sistemas, a ser feita pelas associações de moradores. Na primeira fase, que vigorou até 1995, eram as associações de moradores que deveriam fazer a administração dos sistemas e a CAGECE prestaria assistência técnica na parte de controle operacional, manutenção e no controle de qualidade da água.

Na implantação dos sistemas ainda não havia uma relação direta com as associações de moradores, porque as localidades foram selecionadas pelo número de população, sem levar em consideração os níveis de organização das comunidades, que eram extremamente diversificados. Algumas já estavam muito bem estruturadas, já com uma associação comunitária constituída, com diretoria eleita, com alguns projetos na área social já em andamento, e outras estavam completamente desarticuladas. Observa-se assim que, em determinadas localidades, o projeto teve o papel de indutor da organização comunitária.

O Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) foi efetivamente criado em 1994. A estrutura constituída é de federação de associações comunitárias, que tem a responsabilidade de administrar os serviços, garantir o acesso da população e a sustentabilidade financeira dos mesmos. São associações civis sem fins lucrativos, dotadas de personalidade jurídica própria, que reúnem associações comunitárias de usuários dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

As associações locais federadas no SISAR são organizações locais civis criadas para o fim específico, ou adaptadas em seu estatuto, para operar sistemas de saneamento. Para que uma associação se filie ao SISAR são necessários a elaboração de uma carta consulta, a aprovação pela Assembléia do SISAR e o pagamento de taxa de ingresso.

Para se filiar ao sistema, a Associação encaminha uma demanda para a CAGECE. O técnico desse órgão analisa o projeto e, se a demanda envolver 50 ou mais famílias, a CAGECE será a executora. O técnico analisa a solicitação, vai a campo observar a viabilidade de execução da referida demanda e, posteriormente, promove reuniões e encontros, com a comunidade, para discutir todo o processo. Em princípio, são atendidas todas as localidades demandantes com pelo menos 50 famílias, número mínimo necessário para o sistema ser sustentável economicamente.

Entrevista citada por Gurjão (2006, p. 104), referente à implantação do sistema em Caucaia, relata o processo:

“Para a implantação do Projeto, os técnicos do estado orientam a comunidade nas reuniões: a comunidade fala o que está precisando. Para contratação da empresa, os líderes da associação pegaram assinatura de todas as pessoas, para saber quem aceitava e, a partir daí, se ter o número total de beneficiários. Em seguida, veio a etapa da licitação, quando os técnicos do estado apresentaram as três empresas possíveis de serem as executoras do Projeto. A comunidade participou junto ao processo de licitação, e optou pela empresa que apresentou

a melhor proposta. A comunidade fechou o contrato com a empresa e logo foi iniciada a obra. A maioria dos homens da comunidade trabalhou na escavação da obra, sob regime de mutirão, já que a comunidade participa com 10% do custo do projeto; como a comunidade não tem dinheiro, ela entrou com a sua mão-de-obra. Depois do sistema instalado, foi feito um treinamento para duas pessoas da comunidade, no município de Pacuti, para aprender sobre o funcionamento do motor, pagamento da taxa e sobre a prestação de contas, junto ao Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR), e poder acompanhar e operar o sistema junto aos técnicos do SISAR” (entrevista, tesoureiro da Associação Comunitária de Coqueiro) (GURJÃO, 2006, p. 104).

Cada SISAR passa a ser responsável pela administração do patrimônio instalado pelo Programa de Saneamento Rural, incluindo bens físicos e financeiros, que venham a receber do governo ou de particulares, bem como os recursos decorrentes das taxas pela prestação de serviços de saneamento. Enquanto que o papel da CAGECE é de planejar, projetar e construir os sistemas, o papel do SISAR é de administrar e operar estes sistemas, de forma conjunta e participativa, garantindo sua continuidade. O sistema beneficia pequenas comunidades e visa garantir, no longo prazo, o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas implantados pela Companhia, de forma auto-sustentável.

O primeiro SISAR foi implantado na bacia do Acaraú e Coreaú, na região de Sobral. Hoje existe um SISAR para cada uma das oito bacias hidrográficas do Ceará. Eles são independentes entre si. A CAGECE coordena e fiscaliza o gerenciamento de cada SISAR. A estrutura dos SISAR é apresentada na Figura 9.1 a seguir.

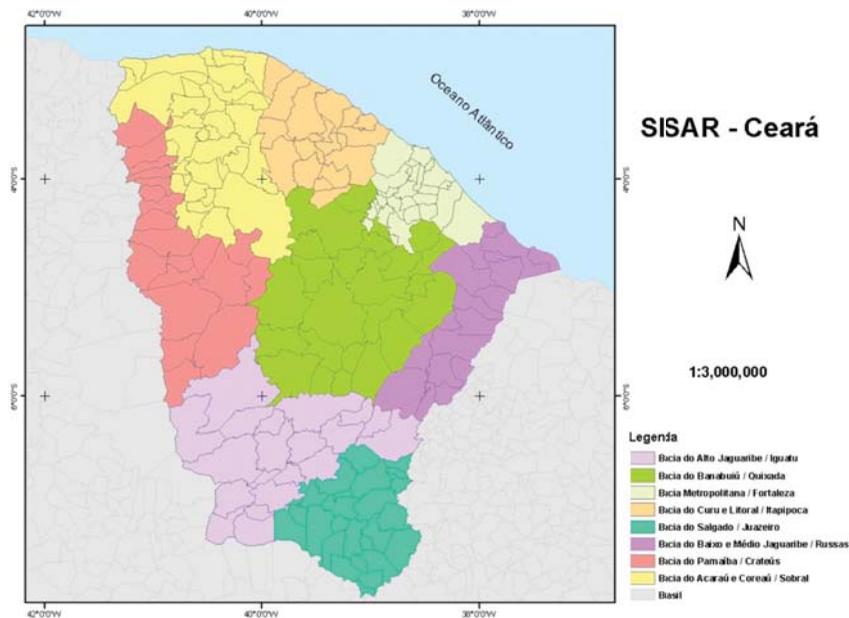


FIGURA 9.1 Estrutura do SISAR, Ceará

### *Estrutura institucional do SISAR*

Na CAGECE existe uma gerência de saneamento rural (GESAR). Há, atualmente para cada um dos oito SISAR, um Conselho de Administração, responsável por executar as decisões da Assembléia Geral, pelo planejamento e pela administração, voltados para a garantia do funcionamento dos sistemas e a satisfação das associações filiadas. Esse Conselho apresenta a seguinte composição: 6 membros efetivos e 6 suplentes representantes das associações; 5 membros co-participantes, sendo 1 representante das prefeituras que têm comunidades filiadas; 1 representante da CAGECE; 3 representantes do GE – Secretaria de Meio Ambiente (DAS), Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) e um da Secretaria de Desenvolvimento Agrícola, que substituiu a Secretaria das Cidades.

Existe também um Conselho Fiscal, formado por 3 membros efetivos e 3 suplentes representantes das associações filiadas. O Conselho Fiscal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, legal, orçamentária e funcional do SISAR. Tanto os membros do Conselho de Administração, como os membros do Conselho Fiscal, são eleitos na Assembléia Geral.

Uma instância fundamental para o funcionamento do SISAR é a Assembléia Geral. Dela participam todos os representantes das associações filiadas, para decidir sobre os assuntos de interesse do SISAR. Nestas Assembléias, cada Associada se faz presente, com um representante com direito a voz e a voto. A representação comunitária no SISAR permite o intercâmbio de experiências e o fortalecimento das comunidades, nas atividades inerentes à coordenação, à administração, à manutenção e ao acompanhamento dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário implantados. As assembléias dos SISARs permitem encontros para expor e partilhar experiências em curso, em cada SISAR, como forma de aperfeiçoá-las.

Na sua estrutura de organização, cada SISAR conta com uma Auditoria, responsável pela emissão de pareceres técnicos e administrativo-financeiros. O Auditor Técnico é nomeado pela GESAR, da CAGECE.

Em 2009, segundo dados da CAGECE, o SISAR estava presente em 127 municípios e 538 localidades. São aproximadamente 310 mil pessoas beneficiadas com programa nas bacias hidrográficas localizadas em Fortaleza, Crateús, Sobral, Juazeiro do Norte, Acopiara, Quixadá, Russas e Itapipoca. Os sistemas implantados pelo SISAR constam de 1,3 milhão de metros de rede de água e 70.651 ligações de água.

Desde o início da implantação dos SISAR, a participação dos governos municipais é mínima. Para que os sistema seja instalado em uma localidade, é necessário um termo de anuência do município. A participação dos governos municipais tem se limitado à assinatura desse termo.

### *Características dos sistemas*

Como visto anteriormente, o objetivo do programa era fornecer água em quantidade e com qualidade satisfatória para todos os domicílios das comunidades que integram os sistemas, e dotar estes domicílios de instalações sanitárias adequadas.

Para isto, foram construídos sistemas de abastecimento onde a captação se faz, na maior parte dos casos, através de poço profundo, com tratamento da água com hipoclorito de cálcio. Também existe tratamento com cloração em pastilha e filtração lenta. Além da captação por poço – modelo prevalecente – também existem sistemas onde a água vem de açudes e sistemas onde há importação de água. Do poço ou açude, a água vai para um reservatório elevado, de onde é distribuída, através de rede, para todos os domicílios, que tem abastecimento na porta (são instaladas as rede e os ramais). As análises que qualidade da água são feitas no local e o controle mais complexo é feito por laboratórios de terceiros. Os sistemas são 100% hidrometrados e macro-medidos, com automatismos simplificados.

Quanto aos sistemas de esgotamento, a proposta inicial do programa era implantar sistemas de esgoto condominial, com o tratamento feito em lagoas de estabilização tipo facultativa e/ou fossas secas individuais. Os resultados das primeiras implantações levaram a descartar a alternativa de fossas

secas, por se tratar de um benefício paliativo, se comparado à rede condominial. No entanto, como não havia possibilidade de atender a totalidade das residências com a rede condominial, continuaram a ser implantadas fossas individuais. Essas passaram a ser dotadas de um dispositivo de tratamento, através de sumidouro ou de filtro anaeróbio, dependendo do tipo de solo local.

Além disso, introduziu-se a opção de tratar o esgoto proveniente da rede condominial, em fossas comunitárias com filtro anaeróbio, nos casos em que a localidade estivesse assentada em mais de uma bacia. Independente da opção de esgotamento adotada, em cada domicílio foi instalado um banheiro pré-moldado, dotado de um vaso sanitário com tampa plástica e pré-disposição para caixa de descarga. Nos casos em que o domicílio já possuía banheiro, o mesmo foi ligado à rede.

### *A operação dos sistemas*

A operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário é compartilhada entre a SISAR e a Associação local. O SISAR assume as atividades de “escala” e, a Associação, com atividades possíveis no nível local. São responsabilidades do SISAR: emissão de contas e controle da inadimplência; manutenção eletromecânica e limpeza de poços; controle de qualidade (com apoio da CAGECE); fornecimento e dosagem de cloro; fornecimento de materiais de manutenção, expansão e reposição; capacitação da estrutura local, desenvolvimento comunitário e educação ambiental. Atualmente, nos oito SISARs, existe uma equipe de 68 funcionários. Desses, 14 são pagos pela CAGECE, que fornece ainda sete veículos para os SISARs. Apenas o SISAR de Sobral, mais antigo, é totalmente auto-financiado, arcando com os custos de seus funcionários e possuindo um veículo próprio.

Cada associação de moradores seleciona, entre seus membros, um operador dos sistemas (Operador Local). A Associação supervisiona a operação, realiza o atendimento comercial, a emissão de ordens de serviço e recebe as contas. O operador local faz a verificação de níveis e funcionamento de bombas, supervisão do tratamento, limpeza de filtros, conservação e limpeza das instalações, reparos de vazamentos, novas ligações, leitura e entrega de contas, emissão de relatório dos dados operacionais (volumes, energia, dados de bombas, etc.).

O operador local recebe treinamento do SISAR. Ele não possui contrato de trabalho, e não existe, entre ele e o SISAR, nenhum tipo de vínculo empregatício. O operador assina um termo de voluntariado, mas recebe da associação uma gratificação (média de 2 reais por membro/mês, que são repassados para o operador).

### *Modelo tarifário*

A atuação do SISAR é particularmente importante na definição da estrutura tarifária. As tarifas foram diferenciadas, em função dos estágios de implantação dos sistemas. Inicialmente, com as obras em andamento, nada se cobrava pela “água encanada”. No segundo e terceiro anos, iniciou-se a cobrança de uma tarifa social de valor simbólico, pois as obras não estavam concluídas. Com os sistemas prontos, prevê-se a implementação da tarifa real, que cobre todos os custos de operação e de manutenção, e a formação de um fundo, para cobrir os custos com ampliação e depreciação dos sistemas (considerando 25 anos de vida útil).

No início do funcionamento dos sistemas, era cobrada uma tarifa provisória de valor único (R\$ 2,50 para ligações residenciais e R\$ 4,00 para industriais e comerciais), enquanto estavam sendo instalados hidrômetros, o que permitiria diferenciar a tarifa, segundo a categoria do usuário e as faixas de consumo. Enquanto a diferenciação da tarifa não era possível, algumas comunidades assumiram a prática de cobrir os custos das famílias que não têm condições de pagar, o que foi considerado como um subsídio cruzado “comunitário”. Atualmente, 100% das ligações são hidrometradas. O modelo de tarifação é composto de duas partes: SISAR e Associação (dupla parcela em conta única).

A parcela do SISAR se refere ao consumo lido, sendo estabelecido conforme tabela tarifária de blocos crescentes, apresentada na Tabela 9.6 a seguir. Essa parcela é enviada ao SISAR, para manutenção do sistema.

A parcela da Associação tem um valor que é discutido localmente, utilizado para pagamento do operador e taxa para a associação. Os custos de energia são divididos entre os beneficiários ou subsidiados pela prefeitura.

**TABELA 9.6** Estrutura tarifária do SISAR/CE

TABELA TARIFÁRIA PELO CONSUMO (Parcela do SISAR)	
Consumo até 10 m <sup>3</sup>	R\$ 0,40
De 11 a 15 m <sup>3</sup>	R\$ 0,50
De 16 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 0,60
De 21 a 30 m <sup>3</sup>	R\$ 0,80
De 31 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 0,90
Consumo > 50 m <sup>3</sup>	R\$ 1,20

Fonte: SISAR, 2009.

O Plano estratégico dos recursos hídricos do Ceará, referenda o SISAR e indica um Programa Modelo de Gestão dos Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água para as Populações Rurais. Segundo o Plano, “esta proposta surge da necessidade de universalização de um modelo de gestão dos pequenos sistemas de abastecimento no meio rural, diante da evidência de que os investimentos públicos, para construção de sistemas de abastecimento de água não permitiram resolver o problema do abastecimento no meio rural.

Com efeito, há ausência de um modelo de gestão que permite a operação e a manutenção sustentável dos sistemas de abastecimento nas comunidades acima de 50 famílias, não atendidas pelo SISAR, e nas comunidades abaixo deste número. Não existe também um modelo para gestão dos sistemas de abastecimento simplificados (tipo chafariz ou domiciliares, por exemplo), que têm também uma importância fundamental.” (CEARÁ, 2009, p. 232).

O plano propõe a implantação de um modelo único de gerenciamento dos sistemas de abastecimento das populações rurais, construído com base na experiência adquirida do SISAR, e na integração progressiva dos sistemas existentes, para todo o território cearense. O modelo segue a estrutura descrita a seguir.

A responsabilidade da gestão é dos municípios, cabendo ao estado incentivar a implantação, em todos eles, de um sistema municipal de saneamento rural sustentável, atendendo todas as comunidades rurais do Município. A gestão dos sistemas comunitários é compartilhada entre a associação da comunidade e o ente municipal, responsável pelo Sistema Municipal de Saneamento Rural (SMSR). Cada Município deverá criar um fundo municipal para universalização do saneamento rural. O objetivo deste fundo é duplo: garantir a operação e manutenção dos sistemas comunitários de saneamento e subsidiar os sistemas comunitários deficitários. O fundo municipal receberá recursos da Prefeitura Municipal, através da Contribuição Municipal (CM), e uma porcentagem da tarifa cobrada.

No nível regional, 11 SISARs – um em cada bacia –, são responsáveis pela capacitação, orientação, monitoramento e acompanhamento dos sistemas municipais. O apoio à gestão municipal é ofertado pelo SISAR da sua bacia, através da sua estrutura regional. O SISAR também apoiará a capacitação das comunidades. Os SISARs Regionais são também responsáveis pela cobrança da água consumida e pelo corte das ligações. São mantidos por uma porcentagem da tarifa. No nível estadual, é instituído um SISAR Estadual, responsável pela coordenação e acompanhamento dos SISARs Regionais. Ele

tem, entre suas atribuições, a emissão de parecer sobre a construção ou ampliação de novos sistemas de abastecimento e/ou tratamento de água no estado. A estrutura do SISAR estadual será mantida, pela CAGECE, e pelo Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (COGERH), a quem ele prestará contas sobre o funcionamento da gestão dos pequenos sistemas rurais de todo o estado.

Embora o SISAR já esteja implantado e desfrutando da adesão das comunidades que o integram, as diferentes análises sobre o programa apontam que ainda são muitos os desafios que esta experiência deverá enfrentar para consolidar-se totalmente.

### ***Piauí: Programa de Saúde e Saneamento Básico na Área Rural do Piauí (PROSAR-PI)***

As ações do programa começaram em 2003. O programa é resultante de uma cooperação financeira firmada entre o Ministério da Saúde, a Secretaria Estadual de Saúde do Piauí e o banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). O banco alemão KfW é o financiador, a Secretaria Estadual de Saúde do Piauí, o executor, e o Ministério da Saúde, o coordenador.

As atividades de estudos e projetos para instalação dos poços são realizadas pela AGEPIISA. O gerenciamento do projeto está no governo estadual, na Secretaria de Saúde.

O projeto tem como objetivo garantir a melhoria dos hábitos de higiene e, conseqüentemente, da saúde de comunidades do semi-árido piauiense. Nesse sentido, o Prosar se responsabiliza pela construção de redes de distribuição de água tratada e redes de esgotamento sanitário, (interligadas a fossas sépticas), que não são feitas sem o aval de, pelo menos, 60% da comunidade a ser beneficiada. O programa inclui também a construção de instalação sanitária, com um banheiro com pia e chuveiro, em cada casa.

Desde os primeiros momentos da implantação, o Prosar utiliza uma estratégia de desenvolvimento e mobilização comunitária de outros programas, como o SISAR/Ceará e a CENTRAL/Bahia, na qual a participação ativa dos grupos beneficiados é amplamente incentivada, além de ser elaborado trabalho de educação sanitária e ambiental. Esse trabalho visa assegurar o uso adequado das instalações sanitárias, melhorar os padrões de higiene e saúde nas comunidades e prevenir doenças de veiculação hídrica.

O Programa tem seu trabalho focado na região do semi-árido piauiense, nas seguintes regiões de saúde: Fronteiras, Oeiras, Paulistana, Picos e Valença.

O PROSAR busca incentivar a participação ativa dos grupos beneficiados, o envolvimento das Prefeituras e o associativismo local e regional. O objetivo é garantir a sustentabilidade e a autogestão dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário implementados. Na prática, isso significa que a comunidade beneficiada é quem gerencia todo o sistema implantado, sem interferências das dinâmicas políticas locais.

Para isso, é necessária a aprovação de uma lei autorizativa de concessão dos serviços de abastecimento de água, e isenção de ISS em cada um dos municípios participantes, além da aceitação do programa pelas comunidades, que é manifestada pela assinatura de Termos de Adesão.

Após a assinatura de adesão, as comunidades passam por um processo de instrumentalização e capacitação, que lhes dá condições para assumir a gestão do sistema, por meio da criação da associação comunitária. Como mencionado, são estas associações as instâncias responsáveis pela condução das ações realizadas no decorrer do programa, como, por exemplo, a contratação dos operadores do sistema, que devem ser moradores da localidade.

As associações comunitárias compõem o Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR). Organizado na forma de uma entidade sem fins lucrativos, portanto associação de direito privado, com patrimônio e administração própria, o SISAR Piauí viabiliza a operação e manutenção dos sistemas locais, fortalece e integra as associações membro, além de promover a educação associativista, sanitária e ambiental. Como no Ceará, o SISAR é uma espécie de associação-mãe, responsável pela auto-sustentabilidade e autogestão dos sistemas locais.

O PROSAR-PI busca a integração direta do trabalho social com as ações de infraestrutura: desde o início da fase de construção dos sistemas, até após a conclusão das obras, atividades de educação sanitária e ambiental são desenvolvidas com as comunidades beneficiárias. As ações sociais promotoras da saúde e de educação sanitária e ambiental são tão importantes, quanto a instalação da infraestrutura de água e esgoto.

Baseado em iniciativas como a realização de assembleias de saúde e saneamento; oficinas de multiplicadores; eventos como o “Dia do saneamento”; teatro de bonecos; vídeos; programas de rádio e campanhas educativo-preventivas, o componente social do PROSAR objetiva informar e educar a população sobre a necessidade de se ter cuidado com a saúde, com a higiene, com o saneamento e com o meio ambiente.

O programa pretende melhorar as condições de saúde de comunidades do interior do Piauí, mediante o fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, garantia do funcionamento e manutenção do sistema de abastecimento e melhoria dos hábitos de higiene e de saúde preventiva da população.

Para alcançar esses objetivos, foi demarcada uma área de abrangência, com base em estudos e pesquisas que, ao levantar o perfil epidemiológico e a infraestrutura dos serviços de saúde e saneamento do estado, revelaram um quadro lastimável, situado na região do semi-árido piauiense.

O programa possui atualmente, segundo site da Secretaria Estadual de Saúde do Piauí, quatro linhas de financiamento: PROSAR I, PROSAR II, PROSAR III e PROSAR IV.

O PROSAR I, que se encontra em andamento, tem como fonte financiadora o Banco KfW, o Ministério da Saúde e o Governo Estadual, sendo beneficiadas 25 comunidades rurais e cinco pequenas sedes municipais. Os critérios estabelecidos para a seleção das comunidades beneficiadas são:

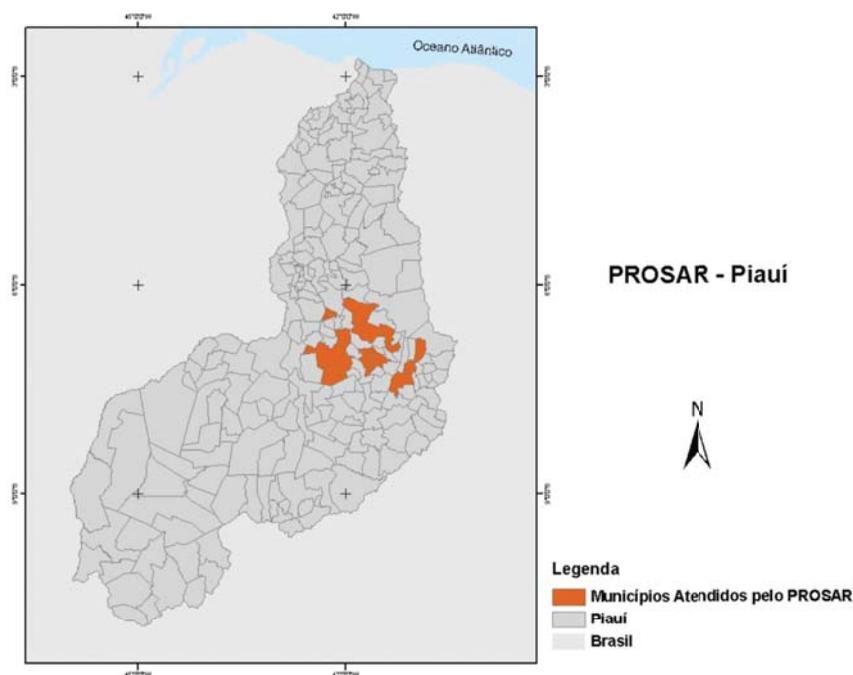
- localidades com aglomerações mínimas de 50 casas ou 250 habitantes;
- disponibilidade de energia elétrica;
- disponibilidade de água subterrânea ou superficial, em quantidades e qualidades adequadas;
- disponibilidade da população de se integrar aos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgotos, associando-se ao grupo de usuários, aceitando a instalação do hidrômetro e estando disposta a pagar a tarifa estipulada;
- disponibilidade do grupo de usuários associados e da prefeitura local de aderir ao Sistema Integrado de Gestão.

### *Características dos sistemas*

O sistemas usam como fonte de abastecimento poço ou manancial superficial. Todas as casas são ligadas ao sistema, com abastecimento domiciliar e hidrômetro individual. No que diz respeito ao esgotamento, o sistema pode ser fossa e sumidouro ou rede com tratamento centralizado. São também construídos banheiros individuais

As famílias beneficiadas pagam, em média, R\$ 11,00 mensais, e em troca, recebem água de boa qualidade e manutenção dos sistemas e limpeza de fossas.

Os sistemas em operação financiados pelo PROSAR I estão localizados em 13 municípios: Alagoinha do Piauí, Aroeira do Itaim, Bocaina, Campo Grande do Piauí, Colônia do Piauí, Dom Expedito Lopes, Francinópolis, Inhuma, Jaicós, Oeiras, Picos, Paquetá, São José do Piauí, Santa Cruz dos Milagres São João da Canabrava, São João da Varjota, Valença do Piauí, Vera Mendes, totalizando 4.613 domicílios beneficiados, conforme Figura 9.2. Estavam em construção, em 2008, sistemas nos municípios de Tanque e Lagoa do Sítio.



**FIGURA 9.2** Área de Atuação do PROSAR, Piauí

O PROSAR II é financiado por doação do governo alemão ao Programa Fome Zero. Em 2008, estava sendo iniciado o processo de cadastramento das comunidades, na área de atuação do programa. As metas iniciais eram de beneficiar 18 comunidades rurais, com 1.800 domicílios e 9.000 pessoas. Os critérios de seleção das localidades são os mesmos do PROSAR I.

O PROSAR III é financiado com recursos do tesouro estadual, e visa a construção de unidades sanitárias com uso de fossas sépticas sem cobrança de tarifa de água. As metas eram de atender 33 comunidades rurais, 1.993 domicílios, 9.965 pessoas. Os critérios para seleção das localidades são:

- localidades com aglomerações mínimas de 30 casas ou 150 habitantes;
- disponibilidade de energia elétrica;
- disponibilidade de água subterrânea ou superficial, em quantidades e qualidades adequadas.

O PROSAR IV tem como fonte de financiamento a Funasa e o tesouro estadual. Em 2008, ele encontrava-se em fase de análise, pela Funasa. O objetivo era beneficiar duas comunidades rurais e duas sedes municipais, totalizando 2.393 domicílios e 11.965 pessoas. Os municípios são Santa Cruz dos Milagres e São João da Varjota.

O PROSAR V, denominado projeto Água de Valor, visa instalar desalinizadores em comunidades do semi-árido, para melhorar o abastecimento, e construir unidades sanitárias com fossas sépticas. A experiência-piloto estava em desenvolvimento no município de Pio IX, localidade de Sobrado.

## ***Rio Grande do Norte***

Em 2004, a CAGECE iniciou um intercâmbio com a Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte (CAERN), para implantação do modelo de saneamento rural naquele estado. Com esta finalidade, representantes da CAERN realizaram visitas e receberam orientação da Gerência de Saneamento Rural (Gesar) da Cagece.

Inspirada na experiência do SISAR, a CAERN está implantando um modelo de auto-gestão, do sistema de abastecimento de água, em comunidades rurais no estado. A região beneficiada é o semi-árido do estado. Toda essa região é cortada por adutoras de água tratada, que serviam exclusivamente as cidades sedes, mas que atravessavam áreas rurais. A partir dessa rede de adutoras, é que foi estruturado o programa de saneamento rural, para atendimento de localidades sem abastecimento. Através do programa, a CAERN disponibiliza água das adutoras para as comunidades, sendo essa água medida através de macro-medidores. A água é disponibilizada a um custo subsidiado, sendo, a CAERN, responsável pela captação, tratamento e adução até a comunidade.

O modelo tem, como foco, a administração do sistema de abastecimento de água pela própria comunidade, através de um contrato de gestão celebrado com a CAERN. É estabelecido um contrato de fornecimento de água entre a CAERN e a associação de moradores. A Associação se responsabiliza pela operação e manutenção do sistema de distribuição de água, na comunidade, compreendendo retirada dos vazamentos, leitura dos hidrômetros, elaboração e entrega das contas.

A implantação do sistema, se inicia com uma visita dos técnicos da CAERN a comunidade. É feita uma reunião com diretoria da Associação, para explanação do modelo e apresentação da documentação da CAERN, e análise da situação legal da Associação. Posteriormente, são realizadas reuniões com a comunidade, para apresentação do modelo e definição da adesão – escolha do operador, interação com o escritório local da CAERN, capacitação do operador.

O processo incentiva a participação social, com reuniões de mobilização, para explicação detalhada sobre o funcionamento do modelo, coordenadas pela Assessoria de Saneamento Rural. Após a decisão da comunidade, o contrato é assinado.

A tarifa é subsidiada, seguindo um modelo de tarifa rural para associações. O valor baixo da tarifa permite que seja acrescida uma taxa de administração, que é repassada para a associação comunitária, para a operação dos sistemas.

Atualmente 26 comunidades estão com o modelo implantado, 14 em fase de implantação e 93 devem ser beneficiadas dentro do planejamento para o biênio 2010-2011.

## ***Pernambuco: Projeto de Saneamento Rural do PROMATA – Zona da Mata de Pernambuco***

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável a Zona da Mata de Pernambuco - PROMATA tem como finalidade principal apoiar o desenvolvimento sustentável da Mesorregião da Zona da Mata de Pernambuco (definida pelo IBGE e composta por 43 municípios pernambucanos), tendo por base o conceito de desenvolvimento territorial integrado. O programa integra o conjunto de ações do Governo de Pernambuco para promover o desenvolvimento local dos diversos municípios do estado e suas respectivas regiões de desenvolvimento (RD).

O PROMATA atua em dois âmbitos territoriais complementares, municipal e regional, com os seguintes objetivos específicos:

- no âmbito municipal executa ações visando o fortalecimento da capacidade de gestão municipal das prefeituras e das organizações comunitárias locais, a promoção da participação da sociedade civil no processo de planejamento e a melhoria da oferta e qualidade dos serviços básicos, especialmente no aumento da cobertura dos sistemas de saneamento básico em distritos rurais da Zona da Mata;

- no âmbito regional, promove ações visando apoiar a diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais da região.

As ações do Programa, considerando sua operacionalização, estão agrupadas em três subprogramas: (I) Subprograma Melhoramento de Serviços Básicos; (II) Subprograma Apoio à Diversificação Econômica; (III) Gestão e Proteção Ambientais.

O PROMATA é financiado parcialmente com recursos provenientes do Contrato de Empréstimo 1357/OC-BR firmado entre o estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 5 de junho de 2002. O Programa prevê a aplicação de investimentos no total de US\$ 150 milhões, no prazo de cinco anos.

A metodologia vivenciada no PROMATA trabalha com os princípios do desenvolvimento local, interagindo numa realidade aonde o desenvolvimento vem se processando dentro de uma dinâmica própria, provocando mudanças. Ele não parte de um modelo pré-estabelecido, mas busca construir um processo baseado na concertação entre os diversos agentes, para que se amplie o leque de possibilidades e gere novos caminhos para o futuro da comunidade.

Dessa forma, o programa não se centra apenas na administração pública, mas promove a interação dos três principais grupos de agentes atuantes sobre a realidade da região – agentes produtivos, sociais e governamentais – na busca de uma concertação sobre os seguintes rumos do desenvolvimento: (I) entendimento dos problemas e compartilhamento de uma visão de futuro; (II) delineamento de objetivos comuns e estratégias adequadas, estimulando a prática de novos valores, a exemplo da participação com responsabilidade social; (III) descentralização com controle social; (IV) solidariedade, com cooperação, de forma a mexer nas estruturas do poder local.

No que diz respeito aos equipamentos e serviços públicos, o PROMATA adota como base um modelo de gestão pautado nos seguintes princípios:

- Descentralização dos serviços de forma a dotar o município de instrumentos que fortaleçam sua capacidade de gerenciamento, contribuindo ao mesmo tempo para viabilizar a construção do exercício da cidadania.
- Parcerias como forma de romper com as práticas desarticuladas, elaborando conjuntamente um planejamento exequível de ações integradas, com o propósito de racionalizar a utilização dos recursos humanos e financeiros; operar e manter os pequenos sistemas e serviços, tornando os eficientes e eficazes.
- Participação da comunidade caracterizada pela capacidade da comunidade de influir na decisão política, orientando os rumos da administração, no sentido dos reais e prioritários interesses dos municípios. Ressalta-se que essa participação envolve a capacidade de analisar, discutir, interferir e ter acesso às decisões locais.

A proposta do programa apresenta como indispensável a participação da comunidade local, vinculada a um determinante processo de educação ambiental e de aprendizagem social em todas as etapas de implementação dos serviços públicos.

### *A área de atuação do PROMATA*

Em cada um dos 33 municípios que constituem a área de atuação do PROMATA foram definidas ações prioritárias. A identificação e a priorização desses projetos e atividades foram feitas, segundo informações do programa, através da instalação e implementação de um processo ativo de planejamento participativo local, envolvendo desde a sociedade política local (prefeitos e gestores municipais, vereadores, promotores e outros), a sociedade civil (cidadãos e cidadãs da zona da mata, organizações civis locais e outros) e o empresariado local, de modo a refletir, num contexto de uma visão de planejamento e desenvolvimento regional, as prioridades e visões desses diferentes agentes e atores envolvidos nesse processo.

Esses projetos e atividades foram consubstanciados em um plano estratégico de desenvolvimento municipal, denominado Plano de Investimento Municipal (PIM), elaborado pela comunidade local com o apoio de técnicos e especialistas setoriais nas diversas áreas de atuação do Programa (saúde, educação, infra-estrutura, desenvolvimento econômico, meio ambiente e desenvolvimento das organizações).

O PIM é, sobretudo, um instrumento de negociação e de aglutinação política dos atores locais, na medida em que expressa de forma técnica e organizada o conjunto de decisões e dos compromissos assumidos pelos diversos agentes que conduzem o planejamento e conferem transparência às opções e decisões da comunidade. É ao mesmo tempo um referencial para articular as ações programadas e uma base para negociação entre os agentes públicos e privados envolvidos na promoção do desenvolvimento da região.

Nesse contexto, mais do que a elaboração de um “documento-plano”, o planejamento é entendido no âmbito do PROMATA como um processo político de decisões e negociação dos atores sociais atuantes no município. As áreas de investimento definidas pelo PROMATA para implementação das ações baseadas nos Planos de Investimento Municipal (PIM) correspondem:

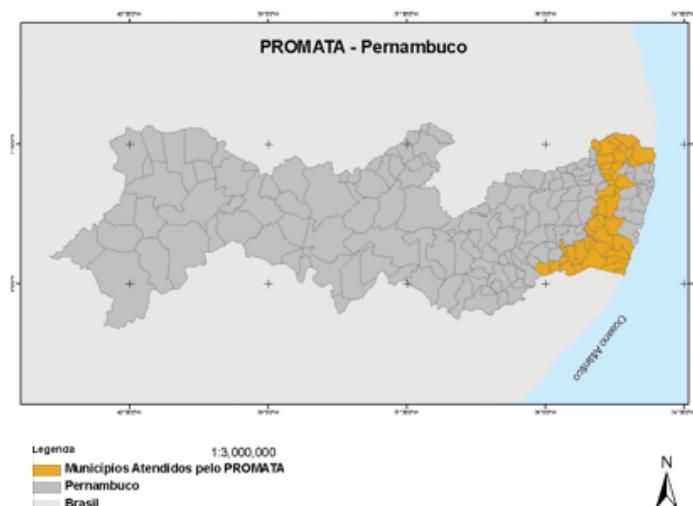
- Ao provimento de serviços comunitários de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) em comunidades rurais;
- Ao gerenciamento integrado de resíduos sólidos;
- À infra-estrutura urbana (mercados, matadouros e caminhos vicinais, dentre outros);
- À promoção e execução, de forma complementar ou associada, de ações/atividades de educação e saúde sob a responsabilidade dos municípios;
- À Proteção, recuperação e promoção da gestão ambiental.

#### *As ações de saneamento do PROMATA*

As ações de saneamento do PROMATA se inserem no SUBPROGRAMA I – Melhoramento de Serviços Básicos que possui um módulo infra-estrutura. Esse módulo envolve ações de implantação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em distritos rurais. Os outros módulos são: fortalecimento da gestão municipal e das organizações comunitárias; ações sociais (que compreendem ações de educação e saúde).

O SUBPROGRAMA I compreende investimentos da ordem de US\$ 80,5 milhões (equivalente a 53,7% do total de investimentos do PROMATA).

No componente “Infraestrutura” foram priorizadas ações de “Saneamento Básico Rural”, beneficiando 33 municípios e 42 localidades rurais. Estão previstas a melhoria do abastecimento de água e a implantação do esgotamento sanitário, com a instalação de kits sanitários (pia, chuveiro, vaso sanitário, tanque e caixa d’água). O foco das ações de saneamento rural são as comunidades que têm entre 200 e 5 mil habitantes (Figura 9.3).



**FIGURA 9.3** Área de atuação do PROMATA, Pernambuco.

O modelo de gestão dos sistemas segue os mesmos princípios de gestão comunitária do SISAR e Central. O programa investiu, junto às comunidades beneficiadas, na formação de Associações de Serviços Comunitários (ASSECOS). Essas associações são responsáveis por gerir, operar e realizar a manutenção do sistema de abastecimento de água e de tratamento do esgotos. Para garantir o êxito da ação, mais de mil pessoas foram capacitadas na área de gestão em associativismo, elaboração de projetos, fortalecimento das associações e conselhos rurais, bem como na administração contábil e financeira, além de participaram de atividades de educação ambiental e sanitária.

O executor do PROMATA é a Secretaria de Desenvolvimento e Gestão. A execução das obras e a supervisão técnica do modelo de gestão, com participação popular, além da capacitação e supervisão da equipe municipal destacada para o trabalho de campo, são estruturados dentro das instâncias de governo associadas ao programa. Todo o trabalho referente ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário deve ser acompanhado por uma assessoria técnica da Compesa, que se responsabiliza pelos cursos de capacitação em operação e manutenção dos agentes comunitários.

As prefeituras têm o importante papel de mobilização das comunidades, apoiando ainda o processo de capacitação em educação ambiental e sanitária. As administrações municipais também devem firmar acordos com instituições, visando assegurar a sustentabilidade da Associação de Serviços Comunitários (ASSECO) – unidades presentes em cada localidade e reconhecidas como um dos pontos altos do processo. Caberá à ASSECO gerir, operar e realizar a manutenção do sistema de abastecimento de água e de tratamento do esgotos.

O programa iniciou-se, efetivamente, em 2007. Foi criado um grupo gestor, composto por profissionais das áreas técnica e social da Compesa, das Secretarias de Recursos Hídricos e de Saúde, além dos representantes do PROMATA. Em outubro de 2007, foram formadas 19 ASSECOs, sendo 10 na Mata Norte e 9 na Mata Sul.

Segundo o site do programa, desde de 2007, foram beneficiadas, com melhoria no abastecimento de água e implantação de esgotamento sanitário, mais de 40 mil pessoas, com investimentos que superam a marca de R\$ 100 milhões.

Nas comunidades beneficiadas, os domicílios são atendidos com a implantação do esgotamento sanitário, com a instalação de kits sanitários (pia, chuveiro, vaso sanitário, tanque e caixa).

## ***Bahia: O Programa CENTRAL***

No início da década de 90, o estado da Bahia, através da Companhia de Engenharia Rural da Bahia (CERB, atual Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia), com recursos do próprio governo e do banco alemão KfW, iniciou um projeto de saneamento rural, que tinha como prioridade a implantação de sistemas de abastecimento de água em comunidades carentes da zona rural do semi-árido baiano. A CERB é uma sociedade de economia mista, criada em 1971, e vinculada à Secretaria de Recursos, Saneamento e Habitação do estado da Bahia.

Tem, por objetivo, executar os programas, projetos e ações de aproveitamento dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, no estado da Bahia. No estado, é a CERB que possui a atribuição governamental de implantar obras de saneamento em pequenas localidades rurais, vasto contingente que, atualmente, abrange todas as pequenas localidades, ainda não beneficiadas com serviços de abastecimento de água, no referido estado. Os sistemas de abastecimento de água implantados pela CERB eram geralmente entregues às prefeituras municipais, para operação e manutenção.

O objetivo do projeto, com o financiamento do KfW, tinha como foco, além da implantação dos sistemas, o desenvolvimento de uma nova de gestão. A proposta era de estimular a participação das comunidades, na administração e manutenção dos sistemas implantados, através dos órgãos governamentais, reduzindo os índices de doenças de veiculação hídrica, que atingem estas populações.

Ela seguia o mesmo princípio do projeto do Ceará: os sistemas implantados deveriam ser gerenciados pelas associações de moradores locais. Todavia, as associações comunitárias apresentavam grandes dificuldades para:

- reduzir o consumo excessivo de água pela população, de modo a obter valores compatíveis com as previsões de projeto e com a fonte de produção de água (poços-profundos), visto que esse consumo excessivo estava inviabilizando o funcionamento normal do sistema de abastecimento de água, em muitas localidades;
- obter peças de reposição e mão-de-obra especializada, para efetuar consertos nos equipamentos de extração de água dos poços-profundos, o que fazia com que, não raro, muitos sistemas ficassem paralisados, por muitos dias;
- pagar as despesas de operação dos sistemas, tendo em vista, inclusive, o não cumprimento de compromissos, assumidos por diversas prefeituras, para o pagamento de algumas dessas despesas.

Todos esses problemas estavam fazendo com que os sistemas de abastecimento de água implantados caminhassem rapidamente para um estado de deterioração (inclusive em termos de confiança dos usuários), de difícil solução.

Diante das dificuldades relacionadas à essa forma de gestão comunitária, surgiu a necessidade de se criar uma organização supra comunidades, que coordenasse os trabalhos de manutenção dos sistemas implantados, garantindo a continuidade dos benefícios e, ainda, apoiasse as associações, através de educação associativista.

Nasceu, então, em 1995, a CENTRAL, Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, com sede na cidade de Seabra/Bahia. A CENTRAL é uma organização não governamental, que coordena os trabalhos de manutenção (preventiva e corretiva) de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário das comunidades filiadas na zona rural do estado da Bahia. A CENTRAL assume a forma de uma associação civil sem fins lucrativos, dotada de personalidade jurídica própria, aberta à participação das associações comunitárias que sejam responsáveis pelo funcionamento de sistemas de abastecimento de água implantados ou não pelo Programa “Saneamento Básico da Bahia” (Bahia I).

Os objetivos estatutários da CENTRAL são os seguintes:

- garantir o funcionamento dos sistemas de abastecimento de água (finalidade principal). Para este fim a CENTRAL possui um sistema de arrecadação, baseado em ligações prediais de água, pelo qual é financiado o funcionamento e a manutenção dos sistemas. A taxa relativa a cada ligação é determinada pelo respectivo consumo, medido por hidrômetro;
- promover ações para melhorar o funcionamento das associações comunitárias associadas, no que se refere à gestão e à administração dos sistemas de abastecimento de água;
- representar os associados, junto a órgãos públicos e privados, para o atendimento de suas reivindicações.

Cada localidade, onde é implantado um sistema, filia-se à CENTRAL e tem um associado/operador, treinado pela CENTRAL que, juntamente com a associação, realiza a administração local do sistema de abastecimento de água e, quando é o caso, do sistema de esgotamento sanitário. No modelo institucional implantado, são as seguintes as atribuições dos diferentes agentes:

- a responsabilidade pela implantação dos sistemas de abastecimento de água em localidades rurais é do Governo do Estado da Bahia – inclusive no que se refere à captação de recursos financeiros e ao pagamento dos empréstimos correspondentes – que atua, por meio da CERB, na elaboração dos projetos e na execução das obras;
- a operação de cada um dos sistemas é delegada à associação comunitária, criada em cada localidade para esse fim;
- a manutenção dos sistemas e o fortalecimento das associações comunitárias são realizados pela CENTRAL;
- as prefeituras dos municípios onde as associações comunitárias filiadas à CENTRAL atuam, têm, por maior responsabilidade, o apoio político ao trabalho desenvolvido pelas associações e pela CENTRAL.

Devido ao considerado sucesso da CENTRAL de Seabra (Central I) e à demanda da população, em 1998, foi criada, com o estímulo do Governo do Estado, a Central II, com sede em Jacobina (LOUREIRO, 2009).

Os bons resultados obtidos pela CENTRAL, desde a sua criação, em 1995, têm levado a CERB a ver, com muito interesse, esse tipo de organização, a ponto de incentivar as associações comunitárias que ainda não se tenham filiado à CENTRAL, e que se situem na sua área geográfica de atuação, para que o façam rapidamente.

A CERB só se responsabiliza pela implantação dos sistemas. A operação, manutenção e gestão dos sistemas implantados ficam por conta das prefeituras municipais ou das associações comunitárias, com ou sem o apoio da CENTRAL. Essa condição faz com que a CERB não se obrigue sequer a possuir um levantamento ou diagnóstico da situação em que se encontram os muitos sistemas por ela construídos.

Sendo uma Federação de Associações Comunitárias, o órgão supremo da Central é a Assembléia Geral, constituída inicialmente pelos representantes de cada associação filiada à CENTRAL, um representante da CERB, um representante da SEDUR, um representante do KfW e um representante de cada prefeitura.

Há ainda o Conselho Deliberativo, o qual inicialmente apresentava a seguinte composição: seis representantes das associações eleitos pela Assembléia Geral; dois representantes das prefeituras, eleitos pela Assembléia Geral; um representante da CERB; um representante da SEDUR; um representante do KfW (MAGALHÃES; CAMPOS, 2007).

A composição do Conselho Deliberativo passou por mudanças, até chegar à estrutura atual. Hoje, esse Conselho é composto por um representante dos associados, eleito pela Assembléia Geral;

todos os membros efetivos da Diretoria; dois representantes das prefeituras, eleitos pela Assembléia Geral; e por um representante indicado por cada co-partícipe (CERB e SEDUR) (LOUREIRO, 2009). O Conselho Fiscal é composto, exclusivamente, por seis representantes das localidades filiadas (MAGALHÃES; CAMPOS, 2007).

Todos os cargos da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal não são remunerados. Seus integrantes são eleitos pela Assembléia Geral, dentre os representantes das associações comunitárias, com mandato de dois anos, não podendo ser reeleitos por mais de dois períodos consecutivos.

Cada CENTRAL possui uma estrutura funcional composta de um gerente administrativo, um auxiliar de escritório, um auxiliar de desenvolvimento comunitário, um gerente de manutenção e um técnico de manutenção. As associações filiadas à CENTRAL assumem os seguintes compromissos: efetuar a leitura dos hidrômetros e repassar a leitura para a CENTRAL que imprime as contas; distribuir as contas entre os usuários, receber o pagamento e repassar para a CENTRAL.

No início do projeto, em 1992, foram investidos recursos do Banco KfW, da Alemanha e do Governo da Bahia. Atualmente as Centrais deveriam se sustentar através da cobrança das taxas de consumo da água. Esta receita deveria cobrir os custos de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas, como a compra de equipamentos e peças de reposição, hidrômetros e gastos administrativos. Todavia, como assinalam Loureiro e Borja, a CERB e o KfW ainda fazem repasses de recursos para a manutenção de alguns dos sistemas, evidenciando que os mesmos ainda não são auto-sustentáveis, do ponto de vista financeiro (LOUREIRO et al, 2006).

As Centrais, juntamente com o Governo do Estado, promovem atividades, por meio de palestras e/ou reuniões com as comunidades beneficiadas, de controle ao desperdício da água, preservação do meio ambiente, educação sanitária e ambiental. Essas ações auxiliam na utilização correta dos sistemas implantados e facilita a sua manutenção. Além disto, as Centrais buscam sempre manter seus funcionários atualizados, indicando-os a cursos de aperfeiçoamento ,oferecidos pelo Sebrae e pela Sedur (LOUREIRO, 2009, p. 117).

### *Características dos sistemas*

Na área da CENTRAL I a captação para o abastecimento de água é feita por poços-profundos, corretamente construídos e protegidos. Inicialmente, não foi previsto qualquer tipo de tratamento da água a ser distribuída. Quando havia problemas com a qualidade da água captada, perfurava-se outro poço-profundo, posto que considerava-se que a despesa com essa perfuração é inferior à necessária para a implantação e operação de uma unidade de tratamento de água. Todas as ligações prediais são hidrometradas.

Na CENTRAL de Seabra não há a prestação de serviço de esgotamento sanitário. A proposta original do projeto previa a implantação de privadas higiênicas do tipo fossa seca, sem vaso sanitário. Segundo Loureiro, uma parte das comunidades associadas à CENTRAL I são assentamentos regularizados pelo Inbra, contemplados com a construção de fossas sépticas para destino das excretas.

Na área da CENTRAL II, a captação para o abastecimento de água é feita também por poços profundos, mas existe tratamento de água feito pelo Hidrogerox, um aparelho capaz de fabricar cloro para tratamento de água, a partir de sal de cozinha (LOUREIRO et al, 2006).

Com relação ao esgotamento sanitário, existem tanto sistemas baseados em fossas individuais, quanto sistemas de esgoto condominiais e estação de tratamento. Loureiro indica alguns problemas do funcionamento dos sistemas de esgoto implantados, como a manutenção das ETEs, sendo que a remoção e o descarte do lodo gerado na estação, que pode comprometer a qualidade dos corpos hídricos caso sejam lá dispostos, e a questão do entupimento das tubulações, o que depende, principalmente, o bom uso do sistema, pelo usuário (LOUREIRO, 2009).

## Tarifas

O sistema tarifário é composto de quatro classes: residencial, comercial, público, industrial, com tarifas envolvendo os seguintes componentes:

- R\$ 4,25: todas as ligações, sendo uma contribuição fixa, independente do consumo;
- Rateio fixo do salário do operador (variável);
- Rateio progressivo do custo de energia elétrica (variável) (MAGALHÃES; CAMPOS, 2007). As tarifas se estruturam em faixas de consumo (de 0-10 m<sup>3</sup>; 11-15 m<sup>3</sup>; 16-20 m<sup>3</sup>; 21-25 m<sup>3</sup>; >26 m<sup>3</sup>).

Na CENTRAL Seabra é cobrada apenas a tarifa de água, pois não há prestação de serviços de esgotamento sanitário. Na CENTRAL Jaguari existe cobrança de tarifa de esgotamento sanitário. Segundo dados da Sedur, os índices de inadimplência na CENTRAL de Seabra eram de 8,5 em 2003, 9,5 em 2004, 10,6 em 2005 e 12,6 em 2006.

Os valores arrecadados dos usuários abrangem duas parcelas principais:

- uma parcela destinada a cobrir as despesas da associação comunitária, para operar o seu sistema de abastecimento de água (despesas com operador, energia elétrica e outras de pequeno valor);
- e a outra, para fazer face às despesas da CENTRAL (cujas atividades são inteiramente voltadas à operação e ao fortalecimento/administração do conjunto das associações comunitárias) e para constituir um fundo de reserva para despesas de reposição.

O valor da parcela destinada à CENTRAL é estabelecido anualmente, com base nas despesas da CENTRAL e no número de ligações de água existentes. O valor da parcela, a ser retida em cada associação comunitária, é estabelecido mensalmente, pela respectiva associação, com base no rateio das despesas de operação (operador, energia elétrica e outras de pequeno valor), pelo número de ligações existentes na localidade correspondente.

Os subsídios existentes são dois:

- um, que é significativo, refere-se aos custos de implantação, de adaptação e de recuperação dos sistemas de abastecimento de água, que são assumidos inteiramente pelo Governo do Estado da Bahia, sem ônus para as comunidades beneficiadas;
- outro, que é de pequena monta, diz respeito àqueles poucos sistemas, cujas despesas com operador e/ou com energia elétrica são pagas pelas Prefeituras correspondentes.

Segundo Loureiro, atualmente, a situação econômico-financeira da instituição é considerada estável. No entanto os responsáveis pela CENTRAL I e CENTRAL II entrevistados, apontam a necessidade de investimentos para os sistemas de abastecimento de água, principalmente, para a realização das análises de água, perfuração de poços, mais bombas e instalação de alguns sistemas; e para os sistemas de esgotamento sanitário, a ampliação de alguns sistemas e a construção de mais banheiros (LOUREIRO, 2009, p. 140).

Os municípios atendidos pela CENTRAL de Seabra são: Abaira, Aracatú, Boninal, Bonito, Canarana, Ibityara, Iraquara, Jussiape, Macaúbas, Paratinga, Palmas de Monte Alto, Paramirim, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Tanque Novo, Wagner.

A CENTRAL de Jacobina congrega os seguintes municípios: Caem, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Itiúba, Jacobina, Jaguarari, Miguel Calmom, Ourolândia, Pindobaçu, Várzea da Roça, Mairi, Saúde.

Segundo Loureiro, a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), em 2006, a CENTRAL I (Seabra) abrangia 74 localidades, em 19 municípios, beneficiando 6.118 famílias (Figura 8.4). A CENTRAL II (Jacobina) abrangia 38 localidades, em 12 municípios, beneficiando 6.580 famílias. Possui, nas duas CENTRAIS, um total de 68 sistemas implantados e 89 associações formadas (Loureiro, 2009, pp 117). Dados da página web da ANA, relativos às duas CENTRAL, que foram finalistas do prêmio ANA (2006), indicam que os resultados obtidos foram:

implantação de 230 sistemas de abastecimento de água, promovendo o acesso à água potável, e de 26 sistemas de esgotamento sanitário e 16 mil unidades de privadas higiênicas com fossa, beneficiando 130 mil habitantes das regiões atendidas.

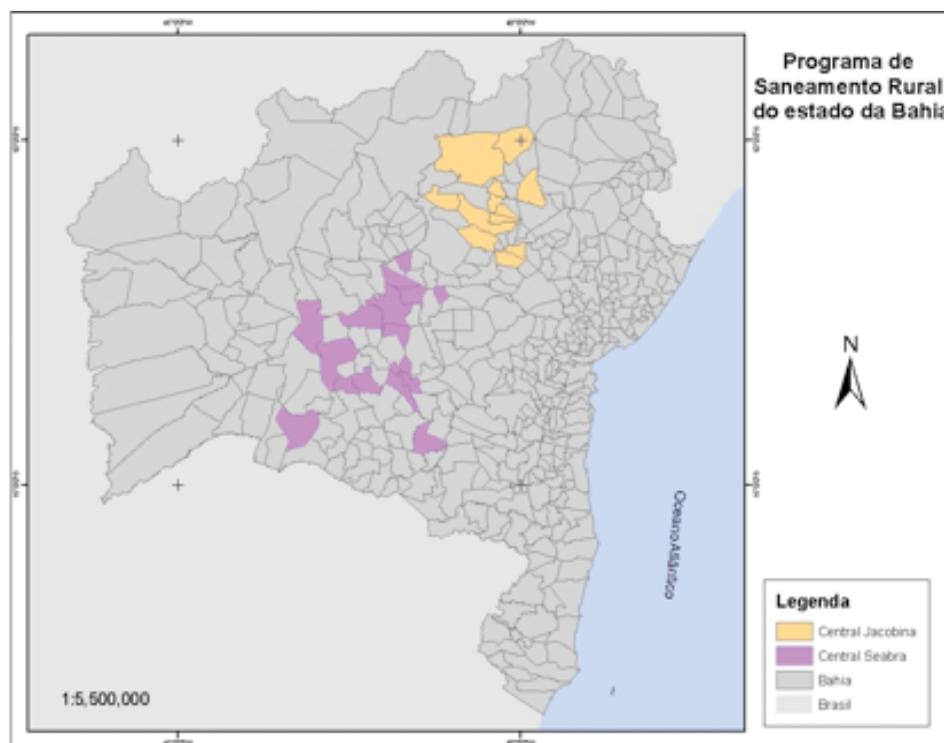


FIGURA 9.4 Área de atuação da CENTRAL, Bahia.

Analisando o caso da localidade de Gameleira, Loureiro et al assinalam que os operadores não têm qualquer vínculo empregatício com a CENTRAL. Essa é, segundo as autoras, uma grande limitação desse modelo de gestão, uma vez que pode gerar descontentamento dos trabalhadores, problemas de ordem trabalhista e descontinuidade na prestação dos serviços (LOUREIRO et al, 2006).

Inclusive, logo após o levantamento de campo, em 2005, um dos operados, já treinado pela CENTRAL, se desligou do serviço, em face de ter obtido um novo emprego com vínculo empregatício (LOUREIRO et al, 2006). A participação das prefeituras, segundo os autores, é muito fraca.

Um outro problema, levantado por Loureiro, é o fato de que tanto a CENTRAL Seabra como a CENTRAL Jaguari, não tem como cumprir as exigências da Portaria MS no 518/04, porque ambas não possuem condições financeiras para fazer todas as análises, somado ao fato de haver localidades muito distantes dos centros urbanos e, principalmente, de laboratórios. Foi apontada, também, pelos entrevistados, a indicação de água salobra em algumas localidades (LOUREIRO, 2009, p. 146).

Apesar dos limites apontados, nos diferentes estudos, sobre o modelo CENTRAL, é significativa a alteração do quadro epidemiológico local, com diminuição do número de doenças relacionadas à ausência de saneamento básico. O modelo proporcionou, também, a formação e a capacitação de 1,5 mil agentes multiplicadores, através de ações de educação sanitária e ambiental, assim como a criação de 97 associações comunitárias de usuários dos sistemas, com a introdução de ações educativas.

Ele foi vencedor do concurso internacional, instituído pela ONU – Organização das Nações Unidas, para premiar experiências bem sucedidas na prestação de serviços públicos; menção honrosa do Prêmio Bahia Ambiental/ Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia e finalista do Prêmio ANA – Agência Nacional de Águas.

### 9.3.3 A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios

No Nordeste, identificamos uma grande diversificação intra-regional, quanto às possibilidades de diferentes municípios, em cada estado, de assumirem os serviços. A distribuição dos serviços de saneamento assume características relacionadas a essa diversificação, conforme Tabela 9.7.

O Nordeste apresenta 1.793 municípios distribuídos em nove estados, sendo que sua maioria – 81% (1.495) – caracteriza-se pela opção ao modelo de delegação dos serviços de saneamento às nove empresas estaduais existentes. Essa delegação envolve, majoritariamente, o abastecimento de água – apenas 11% dos municípios delegaram a prestação de serviços de esgotamento sanitário. Porém, de forma diferenciada da região Norte, os contratos de delegação apresentam melhor institucionalidade.

**TABELA 9.7** Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado da região Nordeste

Estado	Municípios	Serviços		
		Municipais	Privados	Estaduais
Alagoas	102	25	0	77
Bahia	417	62	0	355
Ceará	184	35	0	149
Maranhão	217	77	0	140
Paraíba	223	44	0	179
Piauí	223	79	0	144
Pernambuco	185	14	0	171
Rio Grande do Norte	167	19	0	148
Sergipe	75	3	0	72
Total Nordeste	1793	358	0	1435

Fontes: BRASIL, 2008d; ABCON, 2010.

Como é possível constatar na região Nordeste, apenas 1/5 (19%) de seus municípios assume a forma municipal pública dos serviços, sendo que não há nenhuma concessão privada na gestão do saneamento na região (BRASIL 2008d, 2007).

Em parte, tal fato pode ser explicado por uma combinação de fatores, dentre alguns, por ser esta a região que concentra metade da população pobre do País e com 71% vivendo em áreas urbanas.

Na região, alguns municípios apresentam histórico de mobilizações societárias – envolvendo movimentos sociais, em especial, trabalhadores do setor – de resistência a processos de privatização, a partir dos anos de 1990, como é o caso da capital Recife/PE.

Os municípios do Nordeste apresentam desigualdades intra-regionais, em termos de investimento em infraestrutura de saneamento e, centralmente, no que se refere à capacidade de gestão e de investimentos. Ainda em relação às possibilidades de construção de projeto institucional de gestão, a diversidade e desigualdade, quanto às possibilidades de assunção dos serviços de água e de esgoto manifesta-se mesmo entre as capitais nordestinas.

As diversidades intra-regionais e o histórico e desigual modelo federativo de desenvolvimento nacional deixam marcas visíveis na Região, a qual apresenta indicadores expressivos de desigualdade quanto à cobertura dos serviços, com especial variação entre os estados nordestinos e, principalmente, entre populações urbanas e rurais – de forma diferenciada, por exemplo, da região Norte.

A Tabela 9.8 apresenta informações sistematizadas, a partir de indicadores agregados dos 94 serviços de abrangência local de direito público e quatro municípios com sociedades de economia mista na região, que integram o SNIS (2007). Esse universo corresponde a apenas 27% dos serviços municipais estimados existentes na região. Cabe ressaltar que em geral, os municípios com serviços de abrangência local de direito público, que respondem ao SNIS (2007), possuem alguma estrutura institucional de gestão, refletindo em algum grau de organização das informações sobre saneamento e, necessariamente, um quadro melhor que o restante com serviços dessa natureza.

**TABELA 9.8** Índices médios relacionados aos serviços de saneamento, região Nordeste e Brasil (em %)

Região	Índice de atendimento urbano com esgoto	Índice de atendimento urbano com água	Índice de hidro-metração	Índice de macro-medição	Índice de perdas de faturamento (%)	Índice de perdas na distribuição	Índice de coleta de esgoto
94 autarquias (administração pública direta)/ Região NORDESTE	44,2	95,1	71,3	29,5	37,1	31,8	29,1
4 sociedades de economia mista / Região Nordeste	63,9	99,8	44,9	61,5	12,4	31,7	65,6
Nacional	79,0	98,5	91,4	60,7	38,7	38,6	73,4

Fonte: BRASIL, 2008d.

O atendimento urbano com água contempla a média nacional dos prestadores municipais, sendo que, em três – Crato/CE, Itabuna/BA e Sobradinho/BA<sup>116</sup> - dos quatro prestadores públicos de direito privado, o atendimento urbano com água está acima da média nacional.

No que diz respeito ao atendimento urbano com esgoto, os indicadores obtidos expressam situação superior a da região Norte, porém aquém da média nacional dos prestadores municipais. As perdas de faturamento estão de acordo com a média nacional. Merece destaque, nesse quesito, o melhor desempenho dos prestadores públicos de direito privado.

A representatividade do dado agregado de índice de coleta de esgoto, para os prestadores públicos de direito público, está negativamente comprometida, considerando que é significativo o número de prestadores que não apresentam essa informação ao SNIS (2007) (64, dos 94, não apresentam informações completas sobre serviços de esgotamento sanitário).

Nos prestadores públicos de direito privado destaca-se o desempenho do município baiano de Itabuna, com índice de coleta de esgoto acima da média nacional dos prestadores municipais (85%).

<sup>116</sup> Os prestadores locais do Crato (CE) e de Itabuna (BA) são sociedades de economia mista. O de Sobradinho (BA) é empresa pública.

Na análise referente a cada estado da região, o que apresenta oficialmente maior percentual de exercício da titularidade municipal é o Piauí (35%) – porém, com os piores indicadores socioeconômicos da região. Aqui, é preciso matizar as informações existentes, relacionadas ao percentual significativo de municípios exercendo sua titularidade<sup>117</sup>.

Os dados referentes à assunção municipal formal, relacionam-se a investimentos federais do Ministério das Cidades, a partir do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), na reestruturação institucional da empresa estadual (AGEPISA), com incidência na articulação de municípios, em modelo de consorciamento, realizado a partir de 2003. Porém, vários dos municípios beneficiados pela reestruturação, após meia década de sua realização, ainda não se integraram, de fato, ao consórcio. Mesmo que não tenhamos elementos suficientes que nos conduza a alguma avaliação sobre esse fato, vale refletir sobre os limites e dificuldades de respostas dos municípios, mesmo aqueles que receberam investimentos para reestruturação institucional.

O Rio Grande do Norte, com 167 municípios, também possui baixo percentual (11%) dos que assumem o exercício da titularidade de forma pública e local. Os municípios que mantiveram a gestão dos serviços são os de menor desenvolvimento econômico.

Em Alagoas, apenas 24% dos municípios assumiu os serviços de forma pública, sendo que o estado apresenta indicadores bastante precários, relacionados à mortalidade infantil por doenças parasitárias e originária de condições sanitárias<sup>118</sup>, claramente relacionados à qualidade e à abrangência da cobertura dos serviços, segundo pesquisa feita para o Instituto Trata Brasil (NERI, 2009).

Na Bahia, esse percentual diminui, a partir da relação com a EMBASA. Com a maioria de municípios apresentando características rurais, aproximadamente 15% mantiveram o exercício da titularidade municipal, aproximando-se do baixo percentual apresentado pelo Rio Grande do Norte (11%). O estado da Bahia apresenta dois casos que se destacam na prestação municipal dos serviços, os municípios de Juazeiro e de Alagoinhas.

No Ceará, aproximadamente 1/5 (19%) dos municípios optou pelo exercício da titularidade, assim como na Paraíba, enquanto que, no Maranhão, 35% o fez. Os percentuais menores de assunção efetiva da titularidade municipal são apresentados pelos municípios dos estados de Pernambuco (7%) e do Sergipe (4%).

---

<sup>117</sup> A partir do Programa de Modernização dos Serviços de Saneamento (PMSS), o Ministério das Cidades firmou acordo de Cooperação Técnica (ACT no 001/2003), com o Governo do Estado do Piauí, para assistência técnica do PMSS à reestruturação dos serviços de saneamento ambiental do estado. As ações de assistência técnica abrangeram apoio direto à companhia estadual Água e Esgotos do Piauí S.A. x AGEPIISA e incidiram sobre uma reforma institucional mais ampla nos serviços de saneamento do Piauí, envolvendo os municípios. Em especial, estruturou-se um modelo consorciado de gestão municipal, a partir dos seguintes procedimentos de reestruturação: (i) limitação da área de atuação da AGEPIISA à capital, aos municípios maiores e circunvizinhos, criando condições mais favoráveis para viabilizar a sustentabilidade da empresa; (ii) divisão do restante do território estadual em 4 macro-regiões, ajustadas à concepção de planejamento regional da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí x SEPLAN/PI; (iii) criação de 4 consórcios regionais de saneamento (Norte, Leste, Sul e Sudeste), possibilitando a cooperação dos municípios de cada região entre si e com o estado, promovendo a gestão associada e as economias de escala necessárias à sustentabilidade dos serviços municipais, por meio de um novo modelo institucional; e (iv) prestação dos serviços no nível local realizada diretamente pelas Prefeituras Municipais (ACT no 001/2003/PMSS x MCidades, 2003).

<sup>118</sup> Dados sistematizados a partir de micro-dados do Ministério da Saúde, pela FGV demonstram que Maceió, capital de Alagoas, apresenta indicadores ruins relacionados à morbidade, entre crianças de 0 a 4 anos, diretamente relacionada às condições sanitárias, em especial, doenças infecciosas e parasitárias. A taxa da capital é de 22,30 para cada grupo de 1.000 nascidos vivos, mais de dez vezes superior à média nacional, a qual, em 2007, era de 2,0 por cada grupo de 1.000 nascidos vivos (NERI, 2009).

### *O Caso de Recife / PE*

Nessa capital, o processo de mobilização de setores da sociedade, militantes partidários e agentes governamentais, ligados à defesa do saneamento básico como direito de cidadania, impulsionou o processo de criação da autarquia municipal SANEAR, a partir da implementação da Secretaria de Saneamento (SESAN), em 2001.

A construção dessa estrutura de gestão engendrou processos participativos de Conferências Municipais e de planejamento estratégico, para o triênio 2001-2004, com a perspectiva de investimentos capazes de enfrentar, de forma articulada, questões sanitárias e ambientais.

O planejamento envolveu a cooperação com a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), para os investimentos públicos e a inversão de prioridades, destinando recursos para investimentos nas áreas de baixa renda, e a definição do papel da Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE). Apesar dos investimentos na gestão municipal, do histórico de participação e de planejamento, a autarquia delegou, em 2005, os serviços à Compesa (MENEZES et al, 2005)?

### *O Caso de Petrolina / PE*

Entre 2001 e 2002 foi firmado acordo amigável, entre a Prefeitura de Petrolina e o estado de Pernambuco, para rescindir o contrato de concessão que a primeira possuía com a Compesa. Petrolina tem o segundo Produto Interno Bruto municipal da Bacia do São Francisco (IBGE). Na época, houve o reconhecimento, por parte do governo estadual, e pela Compesa, que o sistema de esgotamento sanitário e de abastecimento de água de Petrolina, localizado no sertão do São Francisco, era isolado, enquadrando-se na esfera do interesse local.

Paralelamente, houve a criação de uma empresa municipal de economia mista, Águas de Petrolina, para assumir as atividades de fornecimento de água e prestação de serviços de saneamento, no âmbito daquele município. O município tinha intenção de alienar o controle majoritário do capital social desta empresa a investidores privados. O processo de alienação das ações da Águas de Petrolina fracassou e iniciou-se um litígio entre o estado de Pernambuco e a Compesa, que passaram a se opor à transferência dos serviços, alegando que o município não tinha capacidade financeira para arcar com o valor da indenização, o que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Com a vitória nas eleições de 2006, de governador do mesmo partido que o prefeito de Petrolina, o litígio entre município e Compesa acomodou-se. Desta forma, os serviços continuaram sendo prestados pela Compesa, sem movimentação processual de relevância. O governo do estado e a prefeitura municipal buscaram acordo, para construir um novo modelo para o setor ,dentro das conveniências administrativas e políticas das duas partes.

A Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) continua a prestar os serviços de saneamento com um novo contrato, que passou a ser regido pela Política Municipal de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Petrolina. O município possui legislação e política de saneamento, com agência reguladora, ARMUP – Agência Reguladora do Município de Petrolina (PE), a qual regula a prestação dos serviços pela Compesa.

### *O Caso de Alagoinhas / BA Participação e Controle Social*

O município de Alagoinhas, na Bahia, assumiu os desafios de construir a titularidade pública municipal, tendo como eixo principal ,de enfrentamento dos graves problemas sanitários e da alta taxa de mortalidade infantil na década de 1990, a instituição de mecanismos de controle social e de participação, na elaboração de soluções para o saneamento ambiental.

Com o fim do convênio entre o município e a Funasa, em 1999, o qual permitiu o primeiro projeto de abastecimento de água na cidade, o município optou por estruturar seu Serviço Autônomo

de Água e Esgoto (SAAE), em 2000, quando também assinou convênio de cooperação técnica, entre a Prefeitura e a Funasa. Em 2001, a cidade passa a ter serviço de esgotamento sanitário.

Cabe ressaltar que, em 1990, a Lei Orgânica do município já preconizava o controle social, como princípio a ser seguido. Em 2001, antes da existência do Ministério das Cidades, o município de Alagoinhas realizou sua primeira Conferência Municipal de Saneamento, aprovando a Política Municipal de Saneamento Ambiental para a cidade, instituidora do Sistema Municipal de Saneamento. Além de afirmarem a titularidade municipal, “reafirmaram o conceito amplo de saneamento ambiental, abrangendo a população urbana e rural” (MORAES, 2010). A I Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, realizada no período de maio a julho de 2001, contou com rico processo de preparação, ao ser precedida por 17 Pré-Conferências Regionais e 4 Pré-Conferências Temáticas<sup>119</sup>. Todo o processo mobilizou aproximadamente 5.000 pessoas e 166 delegados, tendo como resultado a definição de princípios (universalidade, equidade, integralidade e participação e controle social) e diretrizes incorporadas em Projeto de Lei elaborado por Comissão formada na plenária final da Conferência, encaminhado ao Poder Executivo municipal, que o encaminhou para apreciação e aprovação pela Câmara de Vereadores, resultando na Lei nº 4.160, que institui a Política Municipal de Saneamento Ambiental, sancionada, em 03/12/01, pelo Prefeito Municipal. Tal processo participativo e o conteúdo da referida política podem servir de exemplo para a formulação de Políticas Estadual e Nacional de Saneamento (MORAES, 2010).

O município também foi pioneiro em realizar, em 2003, a primeira Conferência Inter-setorial de Saneamento Ambiental, articulando políticas que historicamente são tratadas de forma fragmentada pelo poder público. O caminho para pensar soluções capazes de contribuir para as dificuldades locais, passou pelo convênio entre a prefeitura e o Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal da Bahia, cujos docentes e alunos contribuíram com a implementação e o monitoramento dos investimentos do município.

Por ser município pequeno, com cerca de 140 mil habitantes em 2005, segundo dados do IBGE, encontrava-se desprovido de investimentos em infraestrutura e possuía indicadores sanitários bastante ruins. Vale ressaltar que o mesmo encontrou caminho de constituição de serviços do setor, a partir da integração e diálogo entre moradores, lideranças e técnicos, não incorrendo na inércia, quanto ao atendimento em saneamento – a qual acaba por delegar às populações de muitos municípios de menores portes e adensamento, a busca por saídas individuais e o conformismo quanto à ausência de serviços de saneamento. Por fim, apresenta bons índices de atendimento urbano dos serviços de água (95,5%). Os índices de atendimento de água, na zona rural, ainda necessitam de investimentos (45%) (COSTA et al, 2006).

### *O Caso de Itabuna / BA*

O Serviço autônomo de Água e Esgoto de Itabuna (SAAE) foi criado em 1962, sendo os serviços de água e esgotos concedidos à Empresa Baiana de Saneamento (EMBASA), em 1971. O contrato expirou em 1989, no contexto da gestão do governador Waldir Pires, que era favorável à municipalização dos serviços. A municipalização se deu por iniciativa do governo do estado (gestões Waldir Pires e Nilo Coelho, respectivamente, em 1987 e 1989), que optaram pela retomada dos serviços pelos municípios.

A rescisão contratual ocorreu de forma amigável, em 1989, tendo o município recebido a infraestrutura, sem ônus de indenização ao governo estadual. O município passa a ser autorizado,

---

<sup>119</sup> As pré-conferências desenvolveram temas como: Recursos Hídricos e Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitários e Drenagem de Águas Pluviais; Resíduos Sólidos e Controle de Vetores; Gestão de Saneamento Ambiental (MORAES, 2010).

através do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), a utilizar, no município, equipamentos e instalações de propriedade da EMBASA, por um prazo de 20 anos, portanto até 2009.

No entanto, o processo recebeu resistência de técnicos e dirigentes da EMBASA, bem como do Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto do Estado da Bahia (SINDAE), que questionavam a validade da transferência do patrimônio da empresa, destacando a forma pouco transparente como foi realizada, face o que consideravam ser uma inadequada avaliação das condições financeiras, administrativas e técnicas do município. Além disso, consideravam a municipalização como criação de ambiente para uma possível privatização futura do serviço e argumentavam preocupações trabalhistas e empregatícias.

Da sua parte, a Prefeitura defendia a municipalização, alegando os baixos investimentos históricos da EMBASA no município, falta de integração entre saneamento e outros serviços municipais e a necessidade de aproximação entre usuários e prestador.

Após a municipalização, o Serviço Autônomo dá lugar à criação da Empresa Municipal de Saneamento (EMASA S.A), criado através da Lei nº 1.455/89. Esta constitui-se em empresa de economia mista, vinculada à Prefeitura, assumindo o patrimônio da EMBASA, cedido ao município pelo contrato de comodato (BARBOSA, 2005).

Outras iniciativas foram tomadas, no sentido de captar empréstimos para investimento, na duplicação do sistema de abastecimento de água, junto à Caixa Econômica Federal (CEF), ao BIRD e ao Banco Mundial (BARBOSA, 2005). Após dirimir conflitos iniciais com trabalhadores da EMBASA, a empresa contou com a assessoria e assistência técnica dos mesmos, percorrendo, desde a tentativa frustrada de concessão privada, até a expectativa de que a expansão dos sistemas locais pudesse se vincular ao planejamento do Comitê das Bacias do Leste da Bahia.

### 9.3.4 A prestação dos serviços de água e esgotos nas regiões metropolitanas

Na região Nordeste, existem as seguintes regiões metropolitanas de: Fortaleza/CE, com 13 municípios; Maceió/AL, com 11 municípios; João Pessoa/PB, com 12 municípios; Natal/RN, com 10 municípios; Recife/PE, com 14 municípios; Salvador/BA, com 10 municípios; Grande São Luís/MA, com 5 municípios; Sudoeste Maranhense/MA, com 8 municípios; Aracajú/SE, com 4 municípios. Além das regiões metropolitanas temos Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, com 13 municípios do Piauí e um do Maranhão e a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina e Juazeiro (PE/BA)/BA e PE com 9 municípios.

#### ***Região Metropolitana de Fortaleza***

A região metropolitana de Fortaleza é formada pelos municípios de: Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante. A companhia envolvida na prestação dos serviços, na região metropolitana de Fortaleza, é a companhia estadual CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará. A CAGECE atende, na RM de Fortaleza, uma população urbana com abastecimento de água de 2.448.727 habitantes e, com esgotamento sanitário, cerca de metade da população, de 1.210.889 habitantes. Destes, a maior parte concentra-se na capital, com 2.026.894 habitantes atendidos com abastecimento de água.

Em termos financeiros, a CAGECE apresenta indicadores de desempenho financeiro bastante elevados, atingido percentuais de 371% de resultado, como no caso do município de Itaitinga. Os piores resultados são para os municípios de Guaiúba (51,28%) e Fortaleza (52,71%). Do mesmo modo, em um contexto geral, o indicador de suficiência de caixa também apresenta um bom resultado. Em São Gonçalo

do Amarante, o índice de suficiência de caixa atinge o extraordinário valor de 1034,15% e em Maracanaú, 1070,70% . Os menores valores de suficiência de caixa vão, novamente, para os municípios de Guaiúba (66,32%) e Aquiraz (88,26%). Os indicadores de evasão de receitas apresenta ótimos resultados, os quais, nenhum deles é superior a 5% de evasão e muitos apresentam, inclusive, resultados negativos. Neste sentido, o desempenho financeiro da CAGECE pode ser considerado adequado.

Em termos ambientais, os indicadores de hidrometração e macromedição variam entre 99% e 100%, respectivamente, o que representa resultados bem positivos. Do mesmo modo, em um contexto mais amplo, os indicadores de perdas de distribuição e faturamento também se apresentam razoáveis. Exceção ocorre no município de Chorozinho, com perda de distribuição de 72,3% e perda de faturamento de 59,48%, considerados resultados fracos. Por outro lado, os percentuais de coleta e tratamento de esgoto ainda são inadequados. Os únicos municípios que apresentam resultados mais elevados, são os municípios de Aquiraz (64,13%) e Fortaleza (67,09%).

### ***Região Metropolitana de Maceió***

A região metropolitana de Maceió é formada pelos municípios de: Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Maceió, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba. O município de Barra de Santo Antônio não consta nos dados do SNIS e não pode ser objeto de análise. Com exceção do município de Marechal Deodoro, cujos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pelo poder municipal (SAAE), os demais municípios são atendidos pela Casal – Companhia de Saneamento do Alagoas. A Casal é uma concessionária estadual de abrangência regional no estado.

Na RM de Maceió, a Casal atende uma população urbana de 872.707 habitantes, com abastecimento de água. Já o SAAE, atende, com abastecimento de água, a população urbana de 19.575 habitantes do município de Marechal Deodoro, que possui uma população de 50.675 habitantes, ou seja, a concessionária municipal atende aproximadamente 38% da população do município. Não há dados disponíveis para o atendimento ao esgotamento sanitário em todos os municípios. Apenas, para Maceió, os dados foram informados. Neste sentido, a Casal atende uma população urbana de 279.912 habitantes com serviços de esgotamento sanitário, representando 35,78% da população total, que é de 782.210 habitantes.

O indicador de desempenho financeiro da Casal demonstra valores que variam, entre 42,32% a 186,57%. Nesta perspectiva, os piores valores são para os municípios de Rio Largo (42,32%) e Maceió (46,97%). Os valores mais altos vão para os municípios de Pilar (186,57%), Paripueira (155,81%) e Barra de São Miguel (145,65%). Em Marechal Deodoro, o indicador de desempenho financeiro é de 108,71%, considerado um bom resultado.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o indicador de suficiência de caixa revela, em um aspecto geral, resultados positivos, para ambas as concessionárias. As exceções ocorrem para os municípios de Rio Largo (47,47%) e Maceió (61,17%). Do mesmo modo, os resultados relativos ao indicador de evasão de receitas também revelam-se razoáveis, com exceção dos municípios de Maceió (25,61%) e Pilar (26,13%), que apresentam resultados menos adequados.

O desempenho ambiental de ambas as concessionárias ficou prejudicado, pela falta de dados de todos os indicadores avaliados. Entretanto, é possível verificar que, tanto a Casal, quanto o SAAE de Marechal Deodoro, realizam, em média, 99% de hidrometração de suas ligações e nenhuma macromedição de seus sistemas. A exceção ocorre no município de Maceió, que realiza cerca de 50% de macromedição. Os índices de perdas de distribuição e de faturamento, de ambas as concessionárias, também revelam-se bastante inadequados, atingindo valores acima de 50% de perdas. O único dado disponível para o índice de coleta e tratamento de esgoto é para o município de Maceió e revela que a situação também é baixa, com valor de 49,36%

### ***Região Metropolitana de João Pessoa***

A região metropolitana de João Pessoa é formada pelos municípios de: Alhandra, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Mamanguape, Pitimbu, Rio Tinto e Santa Rita. Todos os municípios, pertencentes à RM de João Pessoa, são operados pela Cagepa – Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba.

A Cagepa atende, com serviços de abastecimento de água, uma população urbana de 941.794 habitantes. A capital, João Pessoa, é o município que concentra a maior população atendida com abastecimento de água e também é, juntamente com Bayeux, Cabedelo e Santa Rita, atendido com serviços de esgotamento sanitário. Em João Pessoa, a população total atendida com esgotamento sanitário é de 336.562 habitantes, o que representa cerca de 50% da população urbana. Em Cabedelo, o percentual de atendimento é de aproximadamente 15%, em Bayeux, o percentual cai para 10% e em Santa Rita, cerca de 6%. Neste sentido, os dados demonstram que a Região Metropolitana de João Pessoa apresenta uma situação deficitária nos serviços de esgotamento sanitário.

Quanto ao desempenho financeiro das Cagepa, os únicos resultados disponíveis são relativos ao índice de evasão de receitas dos municípios e o dado relativo ao índice de suficiência de caixa do município de Rio Tinto. Frente a estes resultados, os dados demonstram que a concessionária possui desempenho financeiro razoável, com alguns resultados isolados muito ruins, como é o caso do município de Bayeux e Lucena. Infelizmente não foi possível aferir qualquer outro resultado.

Também fica prejudicada a análise do desempenho ambiental da concessionária, pela inconsistência e falta de dados. Das análises possíveis, podemos perceber que a concessionária realiza hidromedicação nos municípios em que opera, variando entre 70% a 99% das ligações hidrometradas. Do mesmo modo, o índice de macromedicação é também elevado, beirando 100% de controle dos sistemas, com exceção do município de Santa Rita, onde o percentual de macromedicação é de apenas 11,51%. Quase não há qualquer tipo de coleta ou tratamento de esgoto. O município que apresenta melhor percentual é João Pessoa, com 65,61% de índice de coleta de esgoto. Os indicadores de perdas, referentes à concessionária Cagepa, apresentam-se igualmente ruins e inadequados, variando com perdas percentuais entre 60% e 70%. A exceção ocorre no município de Cabedelo, com resultados de 27,01% para perdas na distribuição e 15,43% para perdas no faturamento, bem como, no município Cruz do Espírito Santo, com 15,43% de perdas de faturamento.

### ***Região Metropolitana de Natal***

A região metropolitana de Natal é formada pelos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São José do Mipibu e Vera Cruz. As companhias envolvidas na prestação dos serviços na região metropolitana de Natal são: a companhia estadual CAERN – Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte, cujo nível de abrangência é regional; a companhia municipal SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ceará-Mirim; a companhia municipal SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Extremoz e a companhia municipal SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Gonçalo do Amarante, e o nível de abrangência dos SAAEs é local.

Assim, a CAERN atende a uma população urbana, com abastecimento de água, de 928.581 habitantes, sendo que a maior parte da população reside em Natal (706.610 habitantes) e Parnamirim (148.118 habitantes). Já os SAAEs, atendem uma população de 101.011 habitantes, representando uma parcela bem menor de atendimento de abastecimento de água, na região metropolitana de Natal. Já, com relação aos serviços de esgotamento sanitário, a CAERN atende a uma população de 246.124 habitantes, dos quais 243.970 são residentes em Natal. Isto demonstra que a CAERN atende a apenas 26% da população dos municípios operados pela concessionária, que em Natal o percentual

de cobertura é de 34,54%, mas que, na maioria dos municípios pequenos, o nível de cobertura é bem inferior. A população urbana atendida pelos SAAEs, com esgotamento sanitário, para os três municípios cuja titularidade é municipal, é de aproximadamente 40% de cobertura.

Em termos financeiros, a maior parte dos municípios atendidos pela CAERN apresenta indicadores de desempenho financeiro razoáveis, atingido percentuais entre 80% a 100% aproximadamente. Os melhores resultados deste indicador são relativos aos municípios de Monte Alegre (129,91%), Parnamirim (184,9%) e São José de Mipibu (142,38%). Já os SAAEs, apresentam desempenho financeiro inferior, porém ainda considerados razoáveis: Ceará-Mirim, 79,49%, e Extremoz, 89,49%. Do mesmo modo, em um contexto geral, o indicador de suficiência de caixa também apresenta um bom resultado, com valores acima de 100%. Dos municípios operados pela CAERN, os melhores resultados são para os municípios de Parnamirim, que apresenta o índice de suficiência de caixa de 177,68% e, em São José de Mipibu, com 143,96%. O menor valor de suficiência de caixa é referente ao município de Ceará-Mirim (89,42%), em contrapartida, o município de Extremoz apresenta percentual de suficiência de caixa de 156,73%. Os indicadores de evasão de receitas apresentam resultados razoáveis, variando entre 3% (Monte Alegre / CAERN) e 12% (Macaíba / CAERN). Mediante tais dados, o desempenho financeiro da CAERN e dos SAAEs, na região metropolitana de Natal, pode ser considerado razoavelmente adequado,s.

Em termos ambientais, os indicadores de hidrometração e macromedição, são razoáveis para a CESB e para os SAAEs, e variam entre 65% e 80%, respectivamente. Já os indicadores de perdas de distribuição e faturamento apresentam resultados insuficientes. Exceção ocorre no município de Ceará-Mirim (SAAE), com perda de distribuição de 25,22% e perda de faturamento 12,23%, considerados resultados bons e São Gonçalo do Amarante (SAAE), com perda de distribuição de 13,98% e perda de faturamento 13,98%. Por outro lado, os percentuais de coleta e tratamento de esgoto ainda são muito inadequados. Os únicos municípios que apresentam resultados mais elevados, mas mesmo assim ainda muito insatisfatórios, são os municípios de Natal (34,71%) e São Gonçalo do Amarante (32,13%).

### ***Região Metropolitana de Recife***

A região metropolitana de Recife é formada pelos municípios de Abreu de Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. A companhia envolvida na prestação dos serviços, na região metropolitana de Recife, é a companhia estadual Compesa – Companhia Pernambucana de Saneamento. A Compesa atende, na RM de Recife, uma população urbana, com abastecimento de água, de 2.735.605 habitantes e, com esgotamento sanitário, menos da metade da população, com 1.097.572 habitantes. Destes, a maior parte concentra-se na capital Recife, com 1.304.132 habitantes atendidos com abastecimento de água e, 626.634 habitantes, com esgotamento sanitário.

Em termos financeiros, a Compesa apresenta indicadores de desempenho financeiro razoáveis, tendo, a grande maioria dos municípios, revelado valores, em média, entre 50% e 70%. As exceções ocorrem nos municípios de Cabo de Santo Agostinho (151,59%) e Recife (119,76%), os quais apresentam valores acima de 100% de resultado. Já os piores resultados, são para os municípios de Araçoiaba (49,86%) e Abreu e Lima (56,61%). Do mesmo modo, em um contexto geral, o indicador de suficiência de caixa também apresenta bons resultados. O destaque vai para o índice de suficiência de caixa referente à capital Recife, que apresenta 205,56% de resultado.

Os menores valores de suficiência de caixa referem-se, novamente, aos municípios de Araçoiaba (38,99%) e de Abreu e Lima (65,26%). Os indicadores de evasão de receitas apresentam resultados inferiores e variam, em média, entre 20% e 40%. Novamente, o destaque vai para o município de Recife, com apenas 1,6% de índice de evasão. Mediante as análises do desempenho financeiro da Compesa,

pode-se considerar o mesmo razoável, apresentando, ao contrário do cenário das concessionárias para os grandes centros urbanos das RMs, que apresenta bons resultados. Entretanto, municípios de menor porte ainda apresentam resultados insatisfatórios.

Em termos ambientais, os indicadores de hidromedtação e macromedção variam, em média, entre 65% e 45%, respectivamente, o que representa resultados ainda deficitários. Do mesmo modo, em um contexto mais amplo, os indicadores de perdas de distribuição e faturamento também apresentam inadequados, com índices superiores a 60%. Os percentuais de coleta e tratamento de esgoto contribuem para diminuir o desempenho ambiental da Compesa. Os únicos municípios que apresentam resultados mais elevados são os municípios de Recife (67,55%), Paulista (61,64%), Olinda (51,64%) e Abreu de Lima (40,82%). Os demais, apresentam resultados inferiores a 20% de atendimento de coleta e tratamento de esgoto.

### ***Região Metropolitana de Salvador***

A região metropolitana de Salvador é formada pelos municípios de: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. Todos os municípios pertencentes à RM de Salvador são operados pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento SA (EMBASA).

A EMBASA atende, com serviço de abastecimento de água, uma população urbana de 3.016.559 habitantes, aproximadamente 97% da população total da região metropolitana. Já a população urbana da RM, atendida com esgotamento sanitário, é de 1.985.269 habitantes, o que representa cerca de 65% da população urbana atendida com os serviços de abastecimento de água. A capital, Salvador, é o município que concentra a maior população atendida com abastecimento de água (2.386.860 habitantes) e esgotamento sanitário (1.820.555 habitantes).

Os indicadores de desempenho financeiro e suficiência de caixa da EMBASA não foram disponibilizados para o SNIS 2007. O único indicador disponível é o índice de evasão de receitas, que apresenta valores bem razoáveis, abaixo de 20% de resultado. Destacam-se os resultados dos municípios de Camaçari (0,23%), Itaparica (-4,64%), Madre de Deus (-4,42%), São Francisco do Conde (0,31%), e Vera Cruz (0,31%). A capital Salvador apresenta o resultado mais elevado, de 59,93% .

Em termos ambientais, os indicadores de hidromedtação e macromedção são razoáveis e variam entre 65% e 68%, para os municípios de Dias d'Ávila e Simões Filho, e 76% e 99%, para os demais municípios. As exceções ocorrem para os municípios de Candeias, Madre de Deus, São Francisco do Conde e Simões Filho, onde a concessionária não realiza macromedção dos sistemas. Já os indicadores de perdas de distribuição e faturamento ainda apresentam resultados baixos. Por outro lado, os percentuais de coleta e tratamento de esgoto ainda são muito inadequados.

Os únicos municípios que apresentam resultados mais elevados, mas mesmo assim bastante insatisfatórios, são os municípios de Madre de Deus (41,82%) e Dias d'Ávila (39,62%). Não foi possível analisar os dados relativos à coleta e tratamento de esgotos da capital Salvador, devido a erros nos dados disponibilizados pelo SNIS.

### ***Região Metropolitana da Grande São Luís***

No contexto da região metropolitana da Grande São Luís do Maranhão, é o SAAE de Paço do Lumiar e a CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão, para os municípios de Alcântara, São José do Ribamar e São Luís do Maranhão, são as operadoras que prestam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A SAAE de Paço do Lumiar atende, com serviço de abastecimento de água, uma população urbana de 23.345 habitantes, enquanto que a CAEMA atende a mais de 1.000.000 habitantes (só

São Luís do Maranhão possui 1.025.810 habitantes atendidos com abastecimento de água), refletindo a diferença de cobertura, frente ao nível de abrangência de ambas as concessionárias. Não há dados disponíveis para a cobertura de esgotamento sanitário, para nenhum dos municípios que compõem a RM da Grande São Luís. Somente estão disponibilizados os dados para a coleta e tratamento de esgoto da capital São Luís, os quais serão analisados mais a frente.

Quanto ao desempenho financeiro das duas prestadoras, que operam na RM da Grande São Luís, os resultados demonstram que ambas não possuem desempenho financeiro sustentável, nos municípios em que operam seus serviços. Neste sentido, verifica-se que o índice de desempenho financeiro da CAEMA apresenta resultado muito baixo para a capital São Luís, com 38,78%. Já o SAAE, de Paço de Lumiar, apresenta indicador de desempenho um pouco mais elevado, com 45,46% de resultado. Já, o índice de evasão de receitas da CAEMA, demonstra resultados críticos para o município de São José de Ribamar (100%), razoável para São Luís (29,95%) e adequado para Alcântara (7,09%). O índice de evasão de receitas do SAAE de Paço do Lumiar é também muito inadequado, apresentando 77,79% de resultado. Quanto ao índice de suficiência de caixa, os municípios de Alcântara e São Luís, operados pela CAEMA, apresentam resultados menos críticos, com percentuais de 94,61% e 65,32%. O índice de suficiência de caixa de Paço de Lumiar é de apenas 10,1%.

A situação das duas concessionárias, frente ao desempenho ambiental, é também bastante ruim. Neste aspecto, a CAEMA realiza a macromedição apenas em São Luís do Maranhão e, mesmo assim, o resultado ainda é bastante insuficiente, com apenas 48,35% de seus sistemas macromedidos. O SAAE de Paço do Lumiar não realiza nenhum tipo de controle. O indicador de hidrometração também revela-se precário, para ambas as concessionárias. Em Alcântara, município gerido pela CAEMA, apenas 5,59% das economias são hidrometradas e na capital São Luís, este percentual sobre para 42,26%. A coleta e o tratamento de esgoto em São Luís do Maranhão são baixos, com 59,51% de resultado para a coleta e apenas 8,2% para o tratamento. Os indicadores de perdas, referentes à concessionária CAEMA e ao SAAE, apresentam-se menos críticos, porém inadequados. Os percentuais em Alcântara atingem 76,93% de perdas de distribuição. Em São Luís do Maranhão o percentual de perdas é de 57,66%.

### ***Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense***

Segundo os dados do SNIS, os municípios, cuja prestadora, disponibilizou informações sobre os serviços de saneamento, e que compõem a região metropolitana do sudoeste Maranhense são: Davinópolis, Imperatriz, João Lisboa, Montes Altos e Senador La Rocque. Todos os municípios pertencentes à RM do sudoeste Maranhense são operados pela companhia estadual CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão, cuja abrangência de atuação é regional.

Na RM do Sudoeste Maranhense, a CAEMA atende, com serviço de abastecimento de água, uma população urbana de 306.568 habitantes, dos quais, 258.719 são habitantes do município de Imperatriz, o que corresponde à maior parcela de atendimento (84,29%). Não há dados disponíveis sobre o total de pessoas que são atendidas com esgotamento sanitário. Somente é possível verificar que apenas 26,63% do esgoto, no município de Imperatriz, exclusivamente, são coletados e tratados.

Quanto ao desempenho financeiro das CAEMA, para a porção da RM do sudoeste maranhense, os indicadores de desempenho financeiro revelam resultados positivos, chegando a 141,31% no município de João Lisboa. O único resultado considerado baixo é o do município de Montes Altos, cujo valor do indicador de desempenho financeiro é de apenas 73,01% e cujo valor do índice de evasão de receitas é inadequado, com 66,61%. Os demais municípios apresentam indicadores de evasão de receitas bastante razoáveis, com resultados variando entre 13,87% e -6%. O indicador de suficiência de caixa também revela resultados muito positivos, com percentuais atingindo altos valores, como nos

municípios de Imperatriz (310,22%) e Davinópolis (260,65%). Novamente, o único município a apresentar baixo resultado é Montes Altos, com apenas 42,3% de suficiência de caixa.

Quanto ao desempenho ambiental da CAEMA, para a RM do sudoeste maranhense, podemos perceber que a concessionária quase não realiza hidrometração nos municípios em que opera, variando entre 11,82% (Davinópolis) a 45,19% (Montes Altos) de ligações hidrometradas. No município de Imperatriz, o percentual é de apenas 15,98%. Do mesmo modo, não há qualquer tipo de macromedição realizado nestes municípios. Quase não há qualquer tipo de coleta ou tratamento de esgoto, como mencionado, e o único município que possui coleta e tratamento de esgoto, o município de Imperatriz, apresenta resultado muito baixo, de apenas 26,63%. Os indicadores de perdas, referentes à concessionária CAEMA, apresentam-se igualmente ruins e inadequados, variando com perdas percentuais entre 60% e 70%. A exceção ocorre no município de Montes Altos, com resultados de 19,61%, para perdas na distribuição e no faturamento, o que juntamente com o resultado mais elevado para hidrometração e o baixo valor de suficiência de caixa, pode indicar melhorias e investimentos nos sistemas.

### ***Região Metropolitana de Aracajú***

A região metropolitana de Aracajú é formada pelos municípios de: Aracajú, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão. A companhia envolvida na prestação dos serviços na região metropolitana de Fortaleza é a companhia estadual Companhia de Saneamento do Sergipe (DESO). A DESO atende, na RM de Aracajú, a uma população urbana, com abastecimento de água, de 691.150 habitantes e, com esgotamento sanitário, menos da metade da população (231.238 habitantes). A maior parte da população concentra-se na capital Aracajú, com 511.834 habitantes atendidos com abastecimento de água e 175.378 habitantes com esgotamento sanitário, o que representa um percentual de apenas 34,26% dos habitantes.

Em termos financeiros, o desempenho da DESO, nos quatro municípios da RM, apresenta indicadores de desempenho financeiro insuficientes, com percentuais máximos de 68,45% de resultado, como no caso da capital Aracajú. Os piores resultados são para os municípios de São Cristóvão (40,51%) e Nossa Senhora do Socorro (56,06%). Do mesmo modo, em um contexto geral, o indicador de suficiência de caixa não apresenta bom resultado. Em Nossa Senhora do Socorro, o índice de suficiência de caixa é de apenas 50,64%. O melhor resultado de suficiência de caixa é da capital Aracajú (99,33%), porém ainda representa um valor baixo. Os indicadores de evasão de receitas apresentam resultados melhores, dos quais, apenas o resultado para o município de Nossa Senhora do Socorro é o mais elevado, com 24,54%. Os demais municípios apresentam percentuais abaixo de 6,5%.

Em termos ambientais, os indicadores de hidrometração para todos os municípios variam entre 97% e 100%, o que representa resultados bem positivos. Já o macrocontrole é praticamente nulo. Apenas a capital Aracajú realiza macromedição e o resultado ainda é muito ínfimo, com 5,98% dos sistemas macromedidos. Do mesmo modo, os indicadores de perdas de distribuição e faturamento dos quatro municípios que compõem a RM de Aracajú, com resultados entre 40% e 56%. Finalmente, os percentuais de coleta e tratamento de esgoto revelam-se igualmente inadequados. Em Aracajú, o percentual de coleta e tratamento de esgoto é de 34,89%, seguido por Nossa Senhora do Socorro (36,93%) e São Cristóvão (39,35%). Não há dados disponíveis sobre coleta e tratamento de esgoto para o município de Barra dos Coqueiros.

### ***Região Integrada de Desenvolvimento Econômico da Grande Teresina***

A RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico da Grande Teresina, era composta em 2007 por municípios integrantes dos estados do Piauí e do Maranhão. Neste sentido, fazem parte da

RIDE, Grande Teresina os municípios do Piauí: Altos, Beneditinos, Coivaras, Currallinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União e o município de Timon que pertence ao estado do Maranhão. Não existem informações no SNIS sobre Coivaras, Currallinho e Lagoa do Piauí. Segundo dados disponíveis no SNIS 2007 os outros municípios do Piauí, que compõem a RIDE Grande Teresina, são atendidos com os serviços de saneamento da companhia estadual AGEPIISA – Água e Esgoto do Piauí S/A. Já o município de Timon, que pertence ao estado do Maranhão, optou pela prestação dos serviços pelo poder municipal (SAAE).

A AGEPIISA atende a uma população urbana de 768.845 habitantes, com serviços de abastecimento de água. Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, a AGEPIISA apenas informou a população atendida da capital Teresina. Assim, a população urbana de Teresina, que é atendida com esgotamento sanitário, é de 114.484 habitantes, dos 699.746 que vivem em áreas urbanas, representando apenas 16,36% de atendimento. O SAAE de Timon atende uma população urbana de 138.616 habitantes, com abastecimento de água. Não foram informados dados relativos ao atendimento dos serviços de esgotamento sanitário.

Quanto ao desempenho financeiro das concessionárias que operam na RIDE da Grande Teresina, os dados mostram que, em um contexto geral, a AGEPIISA apresenta resultados razoáveis e que o SAAE, por outro lado, possui indicadores bastante positivos. Assim, os dados relativos ao indicador de desempenho financeiro da AGEPIISA revelam resultados, em sua maioria, inferiores a 100% e variando na faixa entre 60% e 95%. O único resultado acima de 100% pertence ao município de José de Freitas (101,41%), e o único abaixo de 60% pertence ao município de Miguel Leão (39,47%). Na capital Teresina, o indicador apresenta resultado razoável, com 67,13%. Já o SAAE do município de Timon, apresenta resultado de 101,53%, ou seja, um bom resultado.

Quanto ao indicador de evasão de receitas, os dados revelam resultados igualmente razoáveis para a AGEPIISA e igualmente bom para o SAAE. Deste modo, o maior percentual de evasão de receitas pertence à capital Teresina, com 16,45%. Os demais municípios geridos pela AGEPIISA apresentam resultados abaixo de 7% de evasão de receitas, chegando a apresentar percentuais negativos, como no caso dos municípios de Altos (-3,65%), Beneditinos (-0,89%) e União (-1,3%). O índice de evasão de receitas do SAAE do município de Timon tem valor igual à zero, considerado um bom resultado.

O indicador de suficiência de caixa apenas apresenta bons resultados para o município de Altos (105,02%) e José de Freitas (103%), ambos pertencentes à gestão da AGEPIISA, e para o município de Timon (105,27%) pertencente ao SAAE. Os demais municípios apresentam resultados deficitários e variando entre os percentuais de 75 a 99.

O desempenho ambiental da AGEPIISA, considerando sua participação na prestação de serviços na RIDE é bastante crítico. A companhia apresenta indicadores bastante elevados de perdas de distribuição e faturamento, os quais apresentam resultados que variam entre 45% e 75% para perdas de faturamento, e 57% e 84% para perdas de distribuição, considerados resultados inadequados. O percentual de coleta e tratamento de esgoto de Teresina, único município cujos dados estão disponibilizados, é de apenas 18,5%. A macromedição dos sistemas somente é realizada nos municípios de Altos (100%), Demerval Lobão (100%), José de Freitas (87,21%), Teresina (93,9%) e União (100%). Já a hidrometração, é realizada em todos os municípios e seus resultados são satisfatórios, tendo, em média, 80% das economias hidrometradas, nos municípios em que opera. Contudo, baixos resultados de hidrometração são encontrados nos municípios de Beneditinos (66%) e Lagoa Alegre (52,91%).

O SAAE de Timon apresenta, em termos de desempenho ambiental, resultados medianos, ora revelando resultados positivos, ora resultados insatisfatórios. Os indicadores de perdas de distribuição e faturamento apresentam bons resultados, com 14,96% e -0,04%, respectivamente. Já os indicadores de hidrometração e macromedição são insuficientes, com 16,45%, para hidrometração e nulo, para macromedição. Não foram disponibilizados os dados relativos aos indicadores de coleta e tratamento de esgoto.

## ***Região Integrada de Desenvolvimento Econômico de Petrolina / Juazeiro***

A RIDE Petrolina/Juazeiro é composta por sete municípios integrantes dos estados do Pernambuco e da Bahia, sendo este último estado representado pelos municípios de Casa Nova, Curaça, Juazeiro e Sobradinho. Os municípios do Pernambuco, que compõem a RIDE são: Cabrobó, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista. Todos os municípios de Pernambuco, que compõem a RIDE Petrolina/ Juazeiro, são atendidos com os serviços de saneamento da companhia estadual Compesa. Já entre os municípios que pertencem ao estado da Bahia, dois, Juazeiro e Sobradinho optaram pela prestação dos serviços pelo poder municipal (SAAE) e um, Curaça mantém delegação dos serviços à EMBASA.

A Compesa atende a uma população urbana de 229.308 habitantes na RIDE de Petrolina/ Juazeiro, com serviços de abastecimento de água. Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, a Compesa apenas informou a população atendida do município de Petrolina (município que, por parte do estado de Pernambuco, concentra a segunda maior população da RIDE), não sendo possível verificar se os demais municípios possuem serviços de esgotamento sanitário. De todo modo, a população urbana de Petrolina, que é atendida com esgotamento sanitário, é de 150.959 habitantes, dos 194.759 que vivem em áreas urbanas, representando 77,51% de atendimento, percentual relativamente alto, principalmente quando comparado ao nível de atendimento de esgotamento sanitário de outros municípios localizados nas RMs no nordeste.

Já os serviços prestados pelos SAAEs baianos, atendem uma população urbana de 224.552 habitantes com abastecimento de água, e 155.473 habitantes, com serviços de esgotamento sanitário. No município de Juazeiro (município que, por parte do estado da Bahia, concentra a maior população da RIDE), 174.256 dos 213.168 habitantes residentes em áreas urbanas, são atendidos com os serviços de abastecimento de água. Já o percentual de atendimento em áreas urbanas, com esgotamento sanitário, cai para 116.083 habitantes.

Na RIDE de Petrolina/Juazeiro, o desempenho financeiro da Compesa apresenta resultados razoáveis, sendo que o melhor desempenho pertence ao município de Petrolina. Assim, o único resultado acima de 100% pertence ao município de Petrolina (101,11%). Os demais municípios apresentam os seguintes resultados: Lagoa Grande (64,07%), Orocó (46,54%) e Santa Maria da Boa Vista (73,6%), revelando resultados inferiores. Já os índices de desempenho financeiro dos SAAEs de Juazeiro, Sobradinho e Casa Nova na Bahia, apresentam resultado de 101,53%, ou seja, um bom resultado.

Quanto ao indicador de evasão de receitas, os dados revelam resultados igualmente razoáveis para a Compesa, e igualmente bom para os SAAEs baianos. Os maiores percentuais de evasão de receitas pertence à Petrolina, com 16,45% e à Lagoa Grande, com 11,24%. Os demais municípios geridos pela Compesa apresentam ótimos resultados de evasão de receitas, apresentando, inclusive, percentuais negativos, como no caso do município de Santa Maria da Boa Vista (-1,02%). O índice de evasão de receitas do SAAE, dos municípios de Casa Nova, Juazeiro e Sobradinho, também apresentam ótimos resultados, respectivamente, -6,13%, 0% e -6,16%.

O indicador de suficiência de caixa apenas apresenta bons resultados para o município de Petrolina (123,89%), pertencente à gestão da Compesa. Os demais municípios da Compesa apresentam baixos resultados. Quanto aos municípios cuja administração é municipal, todos apresentam resultados positivos, com percentuais variando entre 110% e 120% de suficiência de caixa.

O desempenho ambiental da Compesa é bastante crítico. A companhia apresenta indicadores bastante elevados de perdas de distribuição e faturamento, os quais apresentam resultados, que variam entre 55% e 75%, para perdas de faturamento, e 66% e 82% para perdas de distribuição, considerados resultados inadequados. Já o percentual de coleta e tratamento de esgoto de Petrolina, único município pertencente à Compesa na RIDE Petrolina/Juazeiro, cujos dados estão disponibilizados no SNIS, é, ao contrário do que ocorre com os percentuais das outras concessionárias que operam no nordeste, de 73,25%. Este resultado

é muito superior à realidade da região. Nos municípios com SAAEs, o maior percentual é o de Casa Nova, com 78,26% de coleta e tratamento de esgoto. Em Juazeiro, este valor cai para 13,98% de coleta e 8,38% de tratamento, revelando dados críticos, principalmente frente ao montante populacional do município. Em Sobradinho, não é realizado nenhum tratamento para os 68,93% de esgoto coletado.

A macromedição dos sistemas somente é realizada nos municípios operados pela Compesa e, em Petrolina, o percentual é de 99,98%. Em Orocó, o percentual de macromedição é o mais baixo dos quatro municípios, com 36,98% de macromedição. Já a hidrometração, é realizada em todos os municípios, contudo seus resultados não são satisfatórios, tanto para os municípios da Compesa, quanto para os municípios autônomos. Os percentuais mais baixos de hidrometração são encontrados nos municípios de Orocó (28,22%) e Lagoa Grande (41,32%).

## 9.4 Região Sudeste

### 9.4.1 Características gerais

A região Sudeste brasileira é a mais populosa do Brasil, aglutinando municípios e regiões metropolitanas de maior adensamento e quantitativo populacionais. Possui cerca de 78 milhões de habitantes, ocupando 924.511 km<sup>2</sup>, apresentando adensamento populacional de 84,21 hab./km<sup>2</sup> (quase vinte vezes maior que o adensamento da região Norte, a mais ampla do País).

É altamente urbanizada (90,5%) e abriga as metrópoles mais importantes do País, em torno das capitais São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG) e Rio de Janeiro (RJ). Além destas, outras regiões metropolitanas bastante dinâmicas localizam-se também no sudeste: a RM da Baixada Santista, a RM de Campinas, ambas em São Paulo, e a RM do Vale do Aço em Minas Gerais.

O dinamismo econômico do Sudeste se traduz no Produto Interno Bruto (PIB) per capita do País (R\$ 15.468,00), o maior do Brasil. No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Sudeste é a segunda região do País – sendo, a primeira, a região Sul. Todavia, são importantes as diversidades intra-regionais, em termos de desenvolvimento econômico. Estudo realizado para o Ministério da Integração Nacional apresenta tipologias sub-regionais, segundo níveis de renda e de variação do PIB, no período 1991-2001. Segundo a classificação elaborada, nos estados da região Sudeste é expressiva a presença de sub-regiões de alta renda, sobretudo nos estados de São Paulo e Minas Gerais, no eixo que segue para o sul do estado de Goiás, e no estado do Rio de Janeiro. Destacam-se, nesse estudo, as sub-regiões de dinamismo – ao norte dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais – e a predominância de sub-regiões estagnadas no estado do Espírito Santo.

A única sub-região classificada como de baixa renda localiza-se ao norte do estado de Minas Gerais, próximo à divisa com o estado da Bahia. As condições de desenvolvimento econômico repercutem, evidentemente, na questão das perspectivas de se viabilizar o acesso universal ao saneamento.

Segundo o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), três regiões hidrográficas localizam-se parcialmente no Sudeste: a Região Hidrográfica Atlântico Leste, a Região Hidrográfica Atlântico Sudeste e a Região Hidrográfica do São Francisco. A Região Hidrográfica do Atlântico Leste compreende as seguintes porções de territórios: 66,8% da Bahia; 26,2% de Minas Gerais; 3,8% de Sergipe e 3,2% do Espírito Santo (BRASIL, 2006b).

A parte dessa Região Hidrográfica localizada no Sudeste, correspondente aos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a despeito da elevada disponibilidade natural de água, a intensa e desordenada ocupação do território tem gerado conflitos, principalmente em torno de questões associadas à qualidade requerida.

As principais fontes de poluição dos recursos hídricos da Região Hidrográfica Atlântico Leste, além dos esgotos domésticos, referem-se às atividades de agricultura e pastagem, que geram processos erosivos, assoreamento dos rios e carreamento de agrotóxicos e fertilizantes – alterando assim a qualidade da água dos mananciais.

As atividades industriais lançam, nos corpos de água, substâncias nocivas ao meio ambiente e as atividades de extrativismo mineral contribuem para o acréscimo de processos de assoreamento e a contaminação decorrente do uso indiscriminado de mercúrio, nas lavras garimpeiras de ouro (BRASIL, 2006b).

A Região Hidrográfica Atlântico Sudeste é formada pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no litoral sudeste brasileiro, do norte do Espírito Santo e ao norte do Paraná. Abrange o estado do Rio de Janeiro, grande parte do estado do Espírito Santo, o litoral paulista, além de partes de Minas Gerais e uma pequena parcela do estado do Paraná. Drena, portanto, a maior parte do Sudeste, concentrando elevado contingente populacional, forte diversidade econômica e importante parque industrial. Nessa região hidrográfica, há uma relação direta entre a taxa de urbanização e a disponibilidade de água. As regiões mais urbanizadas apresentam déficit na disponibilidade de água para abastecimento.

Em relação ao uso e à ocupação do solo, um dos principais problemas se refere à ocupação irregular de encostas, áreas ribeirinhas e de mananciais, estimulada, em grande parte, pela especulação imobiliária, comprometendo a qualidade dos mananciais. Esse comprometimento se dá também pela diferentes formas de poluição, sendo as fontes poluidoras agrupadas em três tipos principais: (I) esgotos domésticos e outros efluentes urbanos; (II) efluentes e rejeitos industriais; (III) poluição difusa em áreas rurais, por agrotóxicos, adubos orgânicos e químicos, etc.

Além disso, a Região Hidrográfica Atlântico Sudeste apresenta uma das maiores demandas hídricas nacionais. Em função das baixas disponibilidades hídricas relativas, ela caracteriza-se pelo grande potencial de conflitos, no que se refere ao uso dos recursos hídricos.

Apenas uma parte do estado de Minas Gerais está localizada na Região Hidrográfica do São Francisco, todavia essa parte é significativa na totalidade da Região, como mostra a Tabela 9.9 abaixo.

**TABELA 9.9** Participação das Unidades da Federação e Distrito Federal na composição da área total da Região Hidrográfica do São Francisco (em %)

UF	(%)
Bahia	48,2
Minas Gerais	36,9
Pernambuco	10,8
Alagoas	2,3
Sergipe	1,1
Goiás	0,5
Distrito Federal	0,2

Fonte: BRASIL, 2006b.

Um dos maiores desafios é que a bacia registra todos os tipos de usos dos recursos hídricos (irrigação, geração de energia, navegação, saneamento, pesca e aquicultura, atividades turísticas e de lazer). Tal fato exige uma análise do conjunto, para que se possa planejar adequadamente sua gestão.

Nas regiões hidrográficas do sudeste, existe um número expressivo de Comitês de Bacia constituídos, o que introduz, na gestão das águas dessa região, um forte componente participativo. Esse aspecto de maior institucionalidade na gestão dos recursos hídricos, pode ser potencialmente positivo para construção de uma gestão do saneamento básico orientada pela intersectorialidade.

A região Sudeste concentra o maior déficit habitacional absoluto (rural e urbano), particularmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e de Minas Gerais. A região abriga a maioria da população urbana do País e possui, portanto, os maiores déficits habitacionais urbanos. Em termos quantitativos, mais da metade do déficit está concentrada no estado de São Paulo. O déficit no Sudeste caracteriza-se, principalmente, pela co-habitação, concentrando-se nas faixas de baixa renda.

Cerca de 96% do déficit habitacional está concentrado nas famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. Nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, as proporções do déficit, na faixa de renda entre 3 a 5 salários mínimos, são mais elevadas do que nos demais estados da região (BRASIL, 2007d e e).

Segundo o PlanHab - Plano Nacional de Habitação, as projeções de crescimento populacional indicam para a região, que entre 2000 e 2020, ocorrerá um dos maiores incrementos – já que é uma das regiões mais populosas e com maior grau de urbanização do País. Em termos relativos, no entanto, a região terá o menor incremento percentual, de 16,78% em relação à população de 2000. As taxas de crescimento populacional anuais indicam uma contínua desaceleração no ritmo desse crescimento, o qual, em termos nacionais, já é considerado baixo. Somada à tendência de redução na velocidade de crescimento populacional, na região Sudeste, o saldo migratório será negativo; um dos principais impactos dessas projeções populacionais é a diminuição no número de pessoas por família, tendência que se firma nas demais regiões do País (Brasil, 2007d e e).

Não obstante essas perspectivas referentes ao crescimento populacional, a região precisa enfrentar uma série de problemas inerentes ao processo de urbanização, que produzem impactos na gestão dos serviços. No País existem inúmeros domicílios localizados em favelas e em ocupação irregulares, sendo que as cidades que concentram maior número de domicílios, nessa condição, estão no Sudeste. Mesmo se as populações moradoras desses assentamentos não estão submetidas às condições tão precárias quanto as das metrópoles do Norte e Nordeste, o tamanho do problema expõe a dimensão da sua importância.

O problema é grave, pois mesmo na região mais desenvolvida do País, uma parte expressiva da população ainda não consegue ter acesso à moradia, no mercado formal de habitação, tornando-se as ocupações irregulares, as alternativas de sobrevivência. Vivendo em condições precárias, estes brasileiros reivindicam infraestrutura urbana e acesso aos serviços. A provisão de serviços de saneamento nestas áreas é tarefa complexa, exigindo ação integrada do poder público e dos prestadores de serviços. Certamente, esta conforma-se como questão a ser equacionada pelos prestadores de serviços da região.

O Seminário Regional do Sudeste<sup>120</sup> apresentou 36 problemas centrais relacionados à gestão dos serviços de saneamento na região. O primeiro deles refere-se à privatização – questão que, de fato, é tematizada nessa região como um aspecto que desafia o setor.

Como pode ser visto a seguir, é no Sudeste que as concessões privadas vêm crescendo mais nos últimos anos, sendo essa região o lócus privilegiado de atuação dos grandes grupos privados do setor.

---

<sup>120</sup> O Seminário Regional do Sudeste foi realizado, em Belo Horizonte, em 20 e 21 de outubro de 2009, contando com 87 participantes, entre representantes de municípios, prestadores de serviços, ambientalistas, sindicalistas, movimentos sociais e empresários.

Outros aspectos levantados relacionam pontos vinculados às “Concepções equivocadas sobre urbanização e habitação, que causam impactos negativos nos quatro componentes”, “Falta de sensibilidade no planejamento das ações de saneamento para as questões de gênero”, “Dificuldade de acesso a recursos disponíveis”, “Falta de educação ambiental e em saúde, espaços de participação política reunindo gestores, usuários e representantes da sociedade civil”, entre outros. Muitos dos pontos levantados, relacionam-se aos conflitos institucionais e à dificuldade de construir ações articuladas, que permitam garantir a implementação de investimentos orientados por diretrizes de política pública.

Além disso, há permanente sinalização de problemas quanto à ausência de espaços de participação e mesmo sobre o quanto a implementação de ações em saneamento não considera estratégias que contribuam para o enfrentamento das desigualdades de gênero e afirmação de direitos das mulheres.

#### 9.4.2 A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais

Na região Sudeste há quatro empresas públicas constituídas como sociedades de economia mista e administradas pelos respectivos Executivos estaduais, as quais atendem a quase 64% dos municípios com serviços de abastecimento de água e, a 30% deles, com esgotamento sanitário.

Em 2007, tal fato representou o atendimento de quase 96% da população urbana dos municípios abastecidos com água e de 62% da população urbana dos municípios, com esgotamento sanitário. Do esgoto gerado, 55% foi coletado, sendo apenas 36% tratado pelas próprias empresas – o que demonstra as dificuldades que o Sudeste apresenta para estender o tratamento ao esgoto coletado. Além disso, o nível de esgoto coletado ainda é baixo, o que reforça o déficit desse serviço, em mais uma região do Brasil.

O atendimento dos municípios dessa região, pelas empresas estaduais, atinge a 64% – enquanto a média brasileira para esse tipo de prestação situa-se em aproximadamente 75%, sendo bem maior em outras regiões. Isso indica que a delegação da prestação dos serviços às Companhias Estaduais, mesmo em um contexto onde essas companhias encontram-se bastante consolidadas, é contrabalançada por outras formas de prestação.

Como veremos nas sessões seguintes, há no Sudeste número expressivo de serviços municipais bem estruturados, sendo que, grande parte deles, sempre se organizou dessa forma, resistindo às imposições do modelo Planasa.

Por outro lado, também é para os municípios do Sudeste que, nos últimos anos, as empresas privadas de maior porte têm orientado sua atuação. Assim, essa região é a que apresenta maior diversidade de formas de prestação, e onde as Companhias Estaduais vêm desenvolvendo estratégias mais elaboradas para garantir seus contratos de delegação.

O Sudeste apresenta, em média, companhias bem estruturadas. Todavia, em diferentes indicadores, elas podem apresentar desempenho bastante diferenciado, o que compromete uma análise da média.

A Tabela 9.10 apresenta a média do desempenho dessas companhias estaduais.

**TABELA 9.10** Média de desempenho das companhias estaduais\* da região Sudeste, 2007

Indicadores de desempenho	%
Índice de evasão de receitas	11,41
Índice de coleta de esgoto	53,47
Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água	70,34
Índice de hidrometração	95,06
Índice de perdas por ligação	202,84
Índice de macromedição	93,84
Índice de perdas de faturamento	39,28
Índice de perdas na distribuição	41,07
Índice de esgoto tratado referida à água consumida	35,45
Índice de atendimento urbano de água	96,51
Índice de esgotamento sanitário	66,57
Índice de suficiência de caixa	113,50

\* CEDAE/RJ; Sabesp/SP; Copasa/MG; CESAN/ES.  
Fonte: BRASIL2008d.

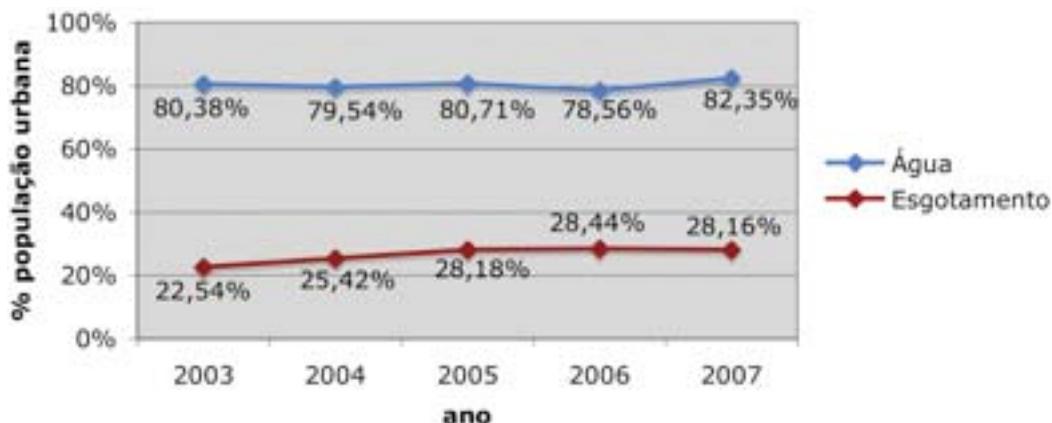
Como se pode observar, a média das empresas da região apresenta bom indicador de desempenho financeiro, com índices aceitáveis de evasão de receitas e perdas de faturamento, altos níveis de macromedição e hidrometração, boa suficiência de caixa e produtividade de pessoal. O aspecto negativo refere-se ao desempenho ambiental: perde-se um nível considerável de água, durante a distribuição. Embora sejam níveis toleráveis para a realidade de perdas no Brasil, está distante do ideal, ainda mais se considerarmos os recursos tecnológicos e econômicos das empresas.

Companhia espírito-Santense de Saneamento – CESAN/ES  
Abrangência: regional  
Serviço prestado: água e esgoto  
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública

Indicadores de desempenho da CESAN / ES (em %)

Índice de desempenho financeiro	120,8
Índice de coleta de esgoto	19,5
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	28,16
Índice de evasão de receitas	5,4
Índice de hidrometração	91,2
Índice de macromedição	60,6
Índice de perdas de faturamento	33,1
Índice de perdas na distribuição	39,8
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	18,1
Índice de atendimento urbano de água IBGE	82,35
Índice de suficiência de caixa	133,7
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	266,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CESAN - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003- 2007)

Em 2007, a Companhia de Saneamento do Espírito Santo atendeu, com água, a 52 dos 78 municípios existentes no estado e, com esgotamento sanitário, a 21 deles. Todos os municípios atendidos possuíam seus contratos de delegação para o abastecimento de água em vigor, com exceção de um, que não havia formalizado a delegação. No caso do esgotamento sanitário, não há essa informação de forma precisa, pois o número de contratos informados pela empresa no SNIS superou o número de municípios atendidos com este serviço. O mesmo erro se repetiu entre os dados fornecidos pela empresa, em sua página eletrônica.

Entre 2003 e 2007, a empresa aumentou, de 15 para 21, o número de municípios atendidos com esgotamento sanitário, mantendo os mesmos 52, com abastecimento de água. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água e esgotamento subiu, de 80,38% e 22,54% a, 82,35% e 28,16%, respectivamente. Em 2007, a empresa coletou apenas 19% do esgoto produzido, tratando, desse total, apenas 18%.

A Cesan apresenta um bom indicador de desempenho financeiro, com baixo índice de evasão de receitas e altos níveis de hidrometração e suficiência de caixa. Apresenta também índices razoáveis de perdas de faturamento, macromedição e produtividade de pessoal. Seu desempenho ambiental, no entanto, deixa a desejar: perde quase 40% da água que produz, só na distribuição, e um nível considerável, por ligação ativa. Um ponto que chama a atenção é seu baixo índice de coleta e tratamento de esgotos, em contraste com a alta cobertura populacional de abastecimento de água.

Em cenário de preocupação com a poluição dos corpos hídricos e destinação dos dejetos orgânicos, a Cesan não auferiu a devida atenção aos serviços de esgotamento sanitário no estado.

A Cesan vem se recuperando paulatinamente de uma forte crise fiscal, que atingiu o estado do Espírito Santo, nos anos 1990. Com o objetivo de reduzir o seu endividamento e de assegurar recursos para o tesouro estadual, o governo estadual contratou um empréstimo com o BNDES, em 1996, com o compromisso de privatizar a Cesan, até 1998, como garantia para o pagamento deste. Constituiu-se, na realidade, em um contrato de antecipação de receitas.

Por conta desse acordo, o controle sobre as ações da companhia foi transferido para o BNDES. A privatização não ocorreu e, após o ano 2000, a dívida foi renegociada pelo governo, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a quitação de boa parte dela e o equacionamento do saldo restante.

Essa reestruturação da Cesan foi a responsável, entre outros, pelo Programa Águas Limpas, composto por empreendimentos que pretendem ampliar o abastecimento de água e os serviços de coleta e tratamento de esgoto no Espírito Santo, anunciando melhorar a qualidade de vida e preservar os

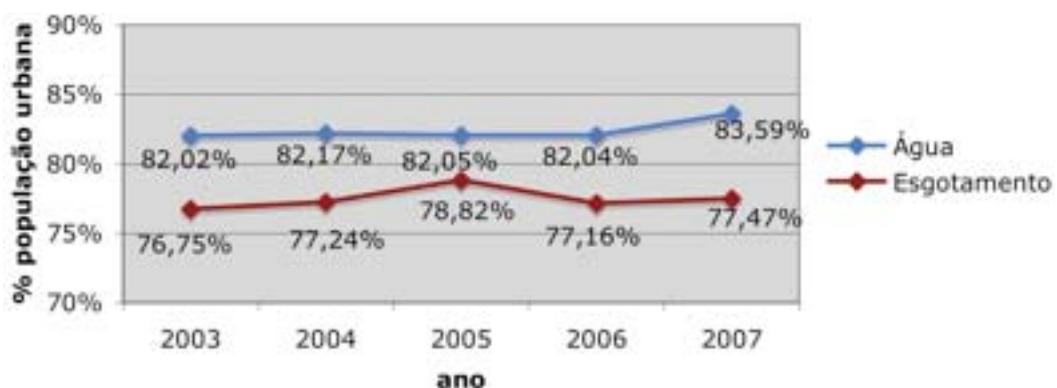
recursos hídricos e o meio ambiente. Iniciado em 2004, com recursos do Banco Mundial (BIRD) no valor de US\$ 36 milhões, acrescidos de recursos próprios da Cesan, (no montante de US\$ 26 milhões), o projeto contemplou originalmente apenas os sete municípios da Região Metropolitana de Vitória.

Com a captação de novos recursos e a ampliação da capacidade financeira da Cesan, o Águas Limpas foi ampliado e se tornou um Programa de investimentos que se estendeu, também, ao interior do Espírito Santo, e deve totalizar, no período de 2003 a 2011, mais de R\$ 1 bilhão, com recursos assegurados junto à Caixa Econômica Federal (CEF), BNDES e uma nova operação de crédito com o Banco Mundial.

Em 2008, foi aprovada, no estado do Espírito Santo, a Lei que estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico (Lei estadual no 9.096/08), em consonância com a lei federal de saneamento de 2007 (no 11.445/07).

Companhia de saneamento de Minas Gerais – COPASA/MG Abrangência: regional Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: sociedade de economia mista, com administração pública	
Indicadores de desempenho da copasa / mg (em %)	
Índice de desempenho financeiro	114,6
Índice de coleta de esgoto	44,0
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	77,47
Índice de evasão de receitas	4,0
Índice de hidrometração	99,7
Índice de macromedição	95,5
Índice de perdas de faturamento	30,9
Índice de perdas na distribuição	34,0
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	17,9
Índice de atendimento urbano de água IBGE	83,59
Índice de suficiência de caixa	119,5
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	316,0

Fontes: BRASIL 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

COPASA - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) atendeu, com água, a 596 dos 853 existentes no estado e, com esgotamento sanitário, a 109 deles. Para o abastecimento de água, apenas 7 municípios apresentavam contratos vencidos. Para os serviços de esgotamento sanitário, somente um município tinha seu contrato vencido. Dos contratos que a Copasa mantém, ela vem renovando todos a cada ano, bem como ampliando o número de municípios atendidos. Entre os contratos em vigor, 78% deles tem vigência até 2025.

Entre 2003 e 2007, a empresa incorporou 40 municípios para o atendimento de água e 42, para o esgotamento sanitário. Durante esse período, a cobertura populacional urbana, para os dois serviços, sofreu um aumento incremental de, aproximadamente, 1%. Em 2007 a empresa coletou 44% do esgoto gerado e tratou aproximadamente 18% dele – valor considerado baixo para a realidade do Sudeste.

Em 2005, a implantação do Programa de Redução de Perdas de Água (PRPA), pela empresa, provocou a melhora dos índices de perdas de faturamento, que se tornou um dos melhores dentre as empresas do setor (VALOR ECONÔMICO, 2006, p. 113). A empresa possui também um dos menores índices de inadimplência do setor (idem). No início de 2006, a empresa abriu o capital à Bolsa de Valores, com uma boa captação inicial de recursos.

Com a abertura, os acionistas passaram a reunir o estado de Minas (59,77%), a Prefeitura de Belo Horizonte (9,67%) e investidores nacionais e internacionais.

A empresa apresenta ótimo indicador de desempenho financeiro, com baixo índice de evasão de receitas, de perdas de faturamento, além de altos índices de suficiência de caixa, produtividade de pessoal, macromedição e hidrometração. Seu desempenho ambiental é razoável e as perdas de água seriam aceitáveis, se considerarmos a média brasileira – mas insatisfatórias, se considerarmos o porte e a qualidade da atividade desta empresa. Um outro problema revelado pelos indicadores é o baixo percentual de tratamento do esgoto coletado.

Em 2008, a Copasa passou por uma reestruturação, criando a companhia Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A (COPANOR). O objetivo da COPANOR, divulgado pela empresa, é o de atender, “com serviços de qualidade e tarifas compatíveis, à realidade socioeconômica da região onde ainda não foi possível resolver as questões de saneamento”. Como visto na parte introdutória dessa sessão, referente ao Sudeste, essa é a parte mais pobre de toda a região, localizando-se na Região Hidrográfica do São Francisco e constituindo-se predominantemente por pequenos municípios rurais.

A subsidiária assume a responsabilidade pela execução das obras de construção de reservatórios, estações de tratamento de água e esgotos, implantação de redes de distribuição de água, redes coletoras e interceptores de esgoto e módulos sanitários, nas sedes municipais e em localidades com população entre 200 e 5.000 habitantes.

Segundo informações do relatório da Copasa de 2008, a COPANOR já está operando 42 sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Ao todo, seriam 65 municípios, cujas leis municipais que autorizam a transferência dos serviços à COPANOR já estão em vigor.

A origem da COPANOR está no Programa de Saneamento Vida no Vale. O Programa Vida no Vale tinha, por objetivo, a universalização do saneamento básico das regiões das Bacias do Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus, de maneira sustentável, através de parcerias entre o Governo de Estado, as Prefeituras Municipais e a Copasa. No governo do estado, a responsável pelo projeto era a Seplag (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). Os estudos de viabilidade do projeto iniciaram-se em 2006.

Nessa área viviam, em 2006, aproximadamente 1,3 milhões de habitantes, em 92 municípios, sendo 770.000 habitantes em áreas urbanas e 530.000, em áreas rurais.

A região tinha, em 2007, o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) per capita de Minas Gerais e detém o maior déficit estadual de saneamento, com 65% do abastecimento de água nas sedes e 31% nos distritos; 39% de esgotamento sanitário nas sedes e 12% nos distritos; e coleta de, apenas, 48% do lixo.

O estudo elaborado, no âmbito do Vida no Vale, concluiu pela viabilidade da implantação dos serviços em 92 sedes municipais e 1.853 localidades, com as seguintes premissas: menor tarifa, investimento por recursos não onerosos, através do subsídio regional integral para despesas. Seriam criados subsídios cruzados regionais e uma estrutura tarifária baseada na capacidade de pagamento dos habitantes da região, que garantiria a sustentabilidade dos sistemas. Para o atendimento de moradores em localidades rurais isoladas, deveriam ser adotadas soluções não convencionais, sendo que seria garantido, aos moradores mais pobres, um volume mínimo de 3 m<sup>3</sup> de água por mês.

Para a organização institucional da prestação dos serviços, o estudo de viabilidade do Vida no Vale propôs a criação de um consórcio público entre os 92 municípios e o estado de Minas Gerais, que seria responsável por diferentes dimensões da gestão dos serviços. O consórcio deveria envolver a participação de organizações sociais, representando os interesses dos usuários, como forma de legitimar a tomada de decisões. O consórcio não chegou a ser constituído. Para o atendimento da região, a proposta feita pelo governo do estado e pela Copasa foi a criação de subsidiária, que atuaria exclusivamente na região.

Através de negociações entre a Copasa, Sindicato dos Urbanitários e trabalhadores da companhia, governo e deputados de oposição, chegou-se a um acordo sobre a criação de uma subsidiária regional não integral, com as seguintes premissas de viabilidade: menor tarifa, investimento por recursos não onerosos e operação não universal (apenas das sedes menores e localidades maiores). Surge então a COPANOR, que teve a sua atuação com área geográfica ampliada. Além das bacias do Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus, ela passou a atender, também, as bacias do Burunhém, Itanhém e Jucuruçu.

Não dispomos de informações para avaliar o desempenho da COPANOR, que foge ao universo temporal proposto nesse trabalho. Porém, vale assinalar que, no relatório de atividades da Copasa de 2008, a criação da COPANOR aparece vinculada à estratégia de abertura de capital na Bolsa de Valores de São Paulo, reforçando a posição de competitividade no mercado da Copasa. A separação das empresas pode ter sido uma estratégia para deixar a parte mais rentável dos municípios do estado com a Copasa e a parte mais carente de serviços e menos rentável, com a COPANOR.

O estado de Minas Gerais possui desde 1994 uma lei que define a política estadual de saneamento, sendo o segundo estado do Brasil a criar uma legislação específica para esse setor.

No tocante à universalização dos serviços de saneamento, a política pública do estado de Minas Gerais estabelece, como princípio, o direito de todos ao saneamento básico. Entre as diretrizes da política, prevê-se “a adoção de mecanismos que propiciem, à população de baixa, renda o acesso aos serviços” e “a solução dos problemas de saneamento básico em áreas urbanas faveladas ou em outras de situação irregular” (GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 215).

De maneira geral, a Lei não fere os princípios fundamentais da Lei Federal de 2007. Ela adota uma noção ampliada de saneamento básico, considerando “abastecimento de água, coleta e disposição adequada de esgotos sanitários, coleta, reciclagem e disposição adequada de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais e, ainda, controle de roedores, de insetos, de helmintos, de outros vetores e de reservatórios de doenças transmissíveis” (art. 2º).

A Lei cria o Sistema Estadual de Saneamento Básico, caracterizando-se, este, pelo conjunto de agentes institucionais que trabalham, de forma articulada e cooperada, para a formulação de políticas, para a definição das estratégias e para a execução das ações de saneamento básico. Dentro do sistema, os instrumentos financeiros são orientados pelo Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB), que deve estabelecer objetivos e diretrizes, metas de curto e médio prazos, cronograma de execução das ações, definição dos recursos financeiros, entre outros.

Os instrumentos financeiros e o controle social dos serviços são tratados no âmbito do Sistema Estadual de Saneamento Básico. O controle social é atribuição do Conselho Estadual de Saneamento, que nunca chegou a ser implementado.

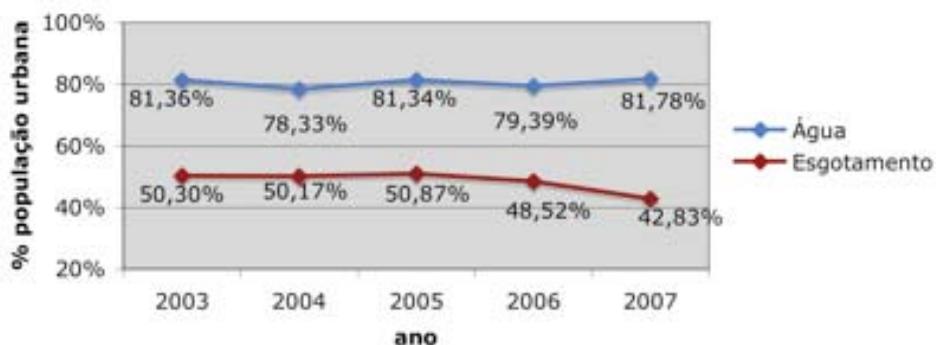
Também foi instituído, em Lei complementar, um Fundo Estadual de Saneamento Básico, mas este foi extinto, por meio da Lei nº 13.848. Seus recursos foram destinados ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais SA (BDMG), para aplicação em saneamento básico, em consonância com as diretrizes da política estadual.

A Lei não trata da regulação dos serviços no estado. Por isso, em abril de 2009, o governo encaminhou um Projeto de Lei (PL 3186/09), que previa a criação da ARSAE/MG (Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Minas Gerais), para regular os serviços de água e esgoto no estado de Minas Gerais.

Desde o princípio, esse projeto foi alvo de grande polêmica na Assembléia Legislativa do Estado. Para os opositores, a criação da agência serviria para possibilitar o reajuste das tarifas da Copasa. Para a bancada governista, no entanto, a criação da agência atenderia à exigência prevista na Lei nº 11.445/07 e garantiria, aos mineiros, a fiscalização da prestação desses serviços, sendo um fator para o incremento da qualidade dos serviços. Apesar de toda a polêmica gerada, a lei foi aprovada alguns meses mais tarde (Lei estadual no 18.309/09) e, a atividade da agência, regulamentada no fim desse mesmo ano.

Companhia estadual de águas e esgotos – CEDAE (RJ)	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CEDAE / RJ (em %)	
Índice de desempenho financeiro	101,7
Índice de coleta de esgoto	44,7
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	42,83
Índice de evasão de receitas	31,6
Índice de hidrometração	66,2
Índice de macromedição	88,6
Índice de perdas de faturamento	56,2
Índice de perdas na distribuição	49,2
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	37,8
Índice de atendimento urbano de água IBGE	81,78
Índice de suficiência de caixa	91,1
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	200,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CEDAE - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) atendeu, com água, a 63 municípios dos 92 existentes no estado, e a oito deles, com esgotamento sanitário. Segundo informações do SNIS (2007), todos eles possuíam seus contratos de delegação em vigor. Todavia, dados levantados no estado indicam que essa afirmação não corresponde à realidade.

A capital do estado, o município do Rio de Janeiro, não possui contrato regulamentando de delegação de serviços à Cedae. Alguns outros municípios tinham a delegação vencida, sendo o processo de renovação com a Cedae permeado por conflitos.

Entre 2003 e 2007, a empresa perdeu o atendimento de um município com água, mas manteve o número de municípios com esgotamento sanitário. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água estagnou, em aproximadamente 81%, e recuou, de 50,80% para 42,83%, no caso do esgotamento sanitário, o que está bem abaixo da média de cobertura registrada nesta região. Em 2007, a empresa coletou 44% do esgoto gerado e tratou 37% dele.

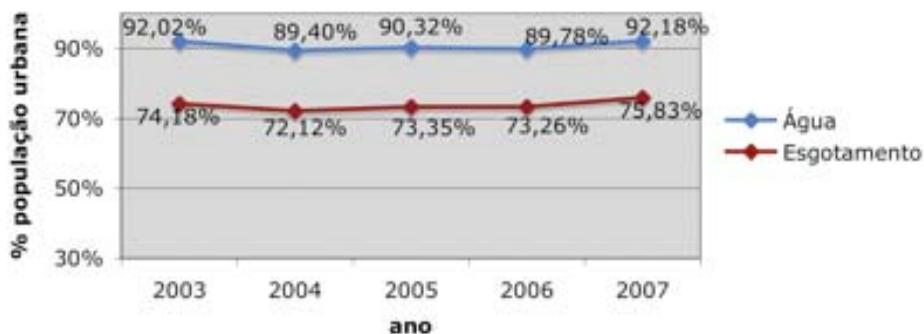
A Cedae apresentava, em 2007, um desempenho financeiro sofrível e um péssimo desempenho ambiental. Ela apresentava altos índices de evasão de receitas, alta perdas de faturamento, pouca suficiência de caixa e baixa produtividade de pessoal.

Mesmo apresentando níveis de macromedição e de hidrometração razoáveis, suas altíssimas perdas de água, durante a distribuição e por ligações ativas, revelam um fraco desempenho ambiental, que destoia do panorama regional. De fato, em termos de perdas de faturamento, segundo dados do SNIS (2007), a Cedae está no mesmo nível de empresas do Norte e Nordeste e muito distante dos indicadores das empresas do Sudeste. Desde o início de 2007, a Cedae vem passando por uma reestruturação, que lhe rendeu uma nova nomenclatura: Nova Cedae. Esse processo anuncia ter, por objetivo, modernizar a administração da empresa, eliminando os gargalos na operação de suas atividades, com o objetivo de viabilizar melhores resultados de eficácia e eficiência.

A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENER-SA) foi criada em 2005, com a finalidade de regular a distribuição de gás canalizado e as concessões de serviços de saneamento na região dos Lagos. A Cedae não está incluída entre os objetos de regulação desta agência. Não há também qualquer legislação estadual para o saneamento no Rio de Janeiro.

Companhia de saneamento básico do estado de São Paulo – Sabesp / SP	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da Sabesp / sp (em %)	
Índice de desempenho financeiro	113,7
Índice de coleta de esgoto	66,1
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	81,06
Índice de evasão de receitas	5,50
Índice de hidrometração	100,00
Índice de macromedição	100,00
Índice de perdas de faturamento	31,5
Índice de perdas na distribuição	38,10
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	43,0
Índice de atendimento urbano de água IBGE	98,57
Índice de suficiência de caixa	119,7
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	446,0

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

SABESP - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) atendeu, com água, a 367 municípios dos 645 existentes no estado, e com esgotamento sanitário, a 366 deles. Desses, 249 municípios possuíam contratos de delegação em vigor, para o caso da água, 66 tinham seu contratos vencidos e 52 não haviam formalizado suas delegações. Em relação ao esgotamento sanitário, 248 municípios possuíam contratos de delegação em vigor, 66 tinham seu contratos vencidos e 52 não haviam formalizado suas delegações.

O retrato referente a 2007 – com base nos dados do SNIS – encontra se bastante defasado, com relação à situação das delegações dos municípios de São Paulo à companhia. A partir de 2007, a Sabesp passou a implementar uma estratégia agressiva de renovação das delegações. Até julho de 2008, 156 municípios haviam renovado a delegação da prestação dos serviços de saneamento, à Sabesp. Essas novas delegações são orientadas, segundo informações levantadas na companhia, pela Lei nº 11.445/2007 tendo, como instrumentos, o contrato de programa e o convênio de cooperação.

Atualmente, a Sabesp é a principal empresa do setor, segundo classificação da revista Exame. Essa situação é resultado de um processo de recuperação, iniciado em meados da década de 90. A companhia apresentava, nos anos 1990, uma situação financeira e operacional bastante precária. A partir de 1994, no entanto, a empresa passou por uma reestruturação administrativa e financeira, que possibilitou melhorar substancialmente o seu desempenho (VALOR ECONÔMICO, 2006, p. 115). Saiu da condição de deficitária (1994), para a de superavitária (2005).

Nesse processo de reestruturação, a partir de 1996, a companhia passou a buscar recursos no exterior, com a emissão de “commercial papers” e eurobônus. Em 2002, a Sabesp abriu seu capital à Bolsa de Valores de São Paulo (idem), mantendo o estado como o maior acionista (50,3%). Desde março de 2006, a empresa também passou a poder atuar em todo o território nacional e no exterior, diretamente por participação em empresas públicas ou privadas, convênios, consórcios nacionais ou internacionais, ou por meio da constituição de subsidiárias.

Esta nova forma de atuação, está apontada na lei de criação da ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Lei Complementar no 1.025, de 7/12/2007, regulamentada pelo Decreto no 52.455, de 7/12/2007), que além de regulamentar o funcionamento da agência, estabelece um série de diretrizes para a política estadual de saneamento.

A ARSESP, que tem a finalidade de regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado, os serviços de gás canalizado e, preservadas as competências e prerrogativas municipais, de saneamento básico de prestação estadual. Ela foi criada, a partir da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE), autarquia que atuava na regulação e fiscalização dos serviços de energia elétrica e gás canalizado, desde 1998. A sua criação está inserida no contexto de modernização da política estadual para o setor, bem como na sua adequação às leis federais nos 11.107/05 e 11.445/07, que

estabelecem, respectivamente, as normas gerais de contratação de consórcios públicos e as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No seu art. 63, parágrafo 5º, a Lei Complementar no 1.025, de 7/12/2007, indica que a Sabesp, diretamente ou por intermédio de subsidiária, associada ou não a terceiros, poderá exercer, no Brasil e no exterior, qualquer uma das atividades integrantes do seu objeto social. No parágrafo 7º, a mesma autoriza a Sabesp a participar do bloco de controle do capital de outras empresas, bem como a constituir subsidiárias – as quais poderão associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.

No seu parágrafo 8º a Lei autoriza a Sabesp a formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras, inclusive com outras companhias estaduais. As parcerias para cooperação tecnológica, com outras companhias estaduais, já estão em curso; encontram-se assinados acordos com a Cagepa/PB, com a Casal/AL, com a Cesan/ES, com a Casan/SC e com a Corsan/RS.

As parcerias da Sabesp também se estendem às Parcerias Público-Privadas (PPP). Em São Paulo, a Sabesp lançou, em 2007, uma licitação para uma PPP, visando um projeto o qual previa o aprimoramento e a ampliação do Sistema Produtor de Água do Alto Tietê, o qual produzia 10 mil litros de água por segundo, responsável pelo abastecimento de 15% da população da Região Metropolitana de São Paulo – mais de três milhões de pessoas.

A iniciativa visa viabilizar investimentos para a realização de um conjunto de obras e serviços que, afirma, ampliará em 50% a oferta de água e, desta forma, visa assegurar a regularidade do abastecimento em toda área da Grande São Paulo. A licitação teve como vencedor a empresa Sistema Produtor Alto Tietê S/A (CAB), sociedade de propósito específico, formada pelas empresas Galvão Engenharia SA e Companhia Águas do Brasil – CAB Ambiental. A CAB Ambiental foi criada em 2006, sob controle da Enpar e Moval, os mesmos que controlam a Galvão Engenharia. O contrato da Parceria Público Privada do Sistema Produtor Alto Tietê foi assinado, no dia 18 de junho de 2008. Este é um contrato de prestação de serviços de 15 anos, com investimentos previstos na ordem de R\$ 300 milhões, para realização das obras de ampliação da estação, construção de 17,7 km de adutoras de grande porte, quatro reservatórios, que terão capacidade para armazenar 70 milhões de litros, além dos investimentos necessários à prestação dos serviços contratados.

Além disso, a Sabesp se associou a três empresas privadas, formando um consórcio, o Site Saneamento, que envolve a Sabesp, OHL Meio Ambiente, Inima S.A.U. - Unipersonal, Técnicas Y Gestion Medio Ambiental S.A.U. e Estudos Técnicos e Projetos Etep Ltda, para prestar serviços de esgotamento sanitário de Mogi Mirim. O contrato, entre a prefeitura de Mogi Mirim e o consórcio Site Saneamento, autoriza a concessão dos serviços de interceptação, afastamento e tratamento dos esgotos, pelo período de 30 anos.

Recentemente, a Sabesp também vem procurando estender suas atividades a outros setores do saneamento. A Lei de criação da ARSEP (art. 63, parágrafo 9º) autoriza a companhia a prestar serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, bem como serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Já existem ações nesse sentido, consolidando uma tendência da Sabesp de se posicionar no mercado da prestação de serviços de saneamento como uma empresa de Soluções Ambientais, assim como algumas empresas privadas do setor.

Até 2009, a Sabesp havia assinado três contratos (municípios de São João da Boa Vista, Itapeerica da Serra e Lins) para a exploração dos serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários.

A Sabesp apresenta um desempenho econômico muito bom, embora o mesmo não possa ser dito sobre seu razoável desempenho ambiental. Com alto indicador de desempenho financeiro, a empresa apresenta baixa evasão de receitas, poucas perdas de faturamento e altos índices de macromedição, hidrometração, produtividade de pessoal e suficiência de caixa. Apesar do alto nível de hidrometração, a empresa ainda perde um considerável volume de água nas ligações e também durante a distribuição, o que compromete o seu desempenho ambiental, que poderia ser melhor, considerando seu aporte tec-

nológico e bom padrão econômico. Desde de 2006, a Sabesp vem desenvolvendo um amplo Programa Corporativo de Redução de Perdas.

Em São Paulo, a legislação estadual de saneamento (Lei estadual no 7750/92) é anterior à promulgação da Lei nº 11.445/07. A política estadual de saneamento de São Paulo, segundo a Lei de 1992, tem por finalidade disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e serviços de saneamento no estado. A lei apresenta duas noções. A primeira, refere-se ao saneamento, ou saneamento ambiental, como “o conjunto de ações, serviços e obras, que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializados”. Para a segunda, o saneamento básico é tido “como as ações, serviços e obras, considerados prioritários em programas de saúde pública, notadamente o abastecimento público de água e a coleta e tratamento de esgotos” (art. 2º).

Quanto à universalização do saneamento, a política apresenta o princípio do direito de todos sobre o ambiente salubre e à melhoria da qualidade de vida, impondo-se, ao poder público e à coletividade, o dever de assegurá-lo. Esse princípio é ratificado no objetivo da política, ao assegurar os benefícios da salubridade ambiental à totalidade da população do estado. Para a execução da política estadual, são usados, como instrumentos, o Plano Estadual de Saneamento, o Sistema Estadual (Sesan) e o Fundo Estadual (Fesan) (GALVÃO JUNIOR et al, 2009, p. 214).

Entre as principais funções do Sesan, estão a elaboração, execução e atualização do plano estadual, a promoção do afluxo de recursos financeiros e a formulação e implantação de mecanismos de gestão, que assegurem a aplicação racional de recursos públicos.

O Fesan é caracterizado como o “instrumento institucional, de caráter financeiro, destinado a reunir e canalizar recursos financeiros para a execução dos programas do Plano Estadual de Saneamento”. As origens dos recursos do fundo são provenientes de alocações orçamentárias específicas; transferência da união, destinada à execução de planos e programas, decorrentes da política nacional de saneamento; transferências de outros fundos estaduais, para a realização de obras e serviços de saneamento de interesse comum; empréstimos e outras contribuições financeiras; retorno das operações de crédito contratadas, entre outros (GALVÃO JUNIOR et al, 2009, p. 214).

Como instrumentos de controle social, foram criados órgãos colegiados consultivos e deliberativos, de nível estratégico, sendo o Conselho Estadual de Saneamento (Conesan), de nível central, e as Comissões Regionais de Saneamento Ambiental (Cresan), de nível regional. Entre as atribuições do Conesan, estão a discussão e aprovação de propostas de projetos de lei, referentes ao plano estadual, a aprovação do relatório anual sobre a “situação de salubridade ambiental no estado” e o estabelecimento de diretrizes para a formulação de programas anuais de aplicação de recursos do Fesan.

Ao Cresan, cabe a aprovação do Plano Regional de Saneamento, a apreciação do relatório anual sobre “a situação de salubridade ambiental da região” e o acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros do Fesan, em seu âmbito (GALVÃO JUNIOR et al, 2009, p. 214-215).

Para suprir a lacuna da regulação na Lei de 1992, exigência da Lei federal, foi editada a lei complementar no 1025/07, que criava a ARSESP. Essa lei estabelece uma série de diretrizes referentes à políticas estadual de saneamento, no seu Título III, Dos Serviços Públicos de Saneamento Básico, Capítulo I Da Política Estadual. No seu art. 38 deste título, ela determina as diretrizes, além daquelas fixadas na legislação nacional, para o saneamento básico, que orientam a política de saneamento básico no estado de São Paulo. A lei também regulamenta o funcionamento do Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN, sendo que essa regulamentação é referendada pelo decreto no 54.644, de 5 de agosto de 2009 de São Paulo, que Dispõe sobre a composição, a organização e o funcionamento do Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN e dá providências correlatas. Ainda nesse título, a Lei estabelece a estrutura dos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual de Saneamento, Plano Executivo Estadual de Saneamento, e o Plano de Metas de Saneamento Estadual).

### 9.4.3 A prestação de serviços de água e esgotos pelo setor privado

Segundo os dados do SNIS 2007, 14 empresas do setor privado atuam na prestação dos serviços de saneamento na região Sudeste. É a segunda maior concentração de empresas privadas, atuando na gestão do saneamento em municípios, ficando atrás apenas da região Centro-Oeste. A maior parte das concessões ocorre no estado do Rio de Janeiro (14), que é atendido por sete prestadoras privadas de âmbito local, seguido por São Paulo (5), e finalmente, Minas Gerais e Espírito Santo, cada um com uma concessão municipal.

Dados levantados junto a ABCON em 2010 apresentam a seguinte situação para o sudeste: Minas Gerais possui apenas um município com concessão plena; o Espírito Santo tem um município com concessão plena; Rio de Janeiro tem 15 municípios com concessões plenas; São Paulo possui sete municípios com concessões plenas.

Existem ainda as concessões parciais e os contratos do tipo BOT<sup>121</sup>, que em São Paulo, envolvem 14 municípios e, no Rio de Janeiro, um município. Entretanto, para fins deste estudo, serão consideradas, apenas as companhias que forneceram informações para o SNIS. A Tabela 9.11 apresenta a relação das prestadoras privadas e seus respectivos municípios, por estado.

**TABELA 9.11** Distribuição dos prestadores privados, segundo municípios e modalidade da concessão na região Sudeste, 2007

Concessionária	Municípios Envolvidos	Uf	Modalidade dos serviços	Descrição dos serviços	Abrangência
COSÁGUA	Paraguaçu	MG	Concessão plena	Água e esgoto	Local
CITÁGUA – Águas de Cachoeiro	Cachoeiro de Itapemirim	ES	Concessão plena	Água e esgoto	Local
CAP – Águas do Paraíba	Campos dos Goytacazes	RJ	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Fontes da Serra – Águas de Guapimirim S/A	Guapimirim	RJ	Concessão parcial	Água	Local
Águas de Niterói	Niterói	RJ	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Águas de Nova Friburgo	Nova Friburgo	RJ	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Águas do Imperador	Petrópolis	RJ	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Águas de Juturnaiba	Araruama / Silva Jardim / Saquarema	RJ	Concessão plena	Água e esgoto	Micro-regional
Prolagos S/A	Armação de Búzios/ Arraial do Cabo/Cabo Frio /Iguaba /São Pedro d'Aldeia	RJ	Concessão plena	Água e esgoto	Micro-regional
Águas de Guarã Ltda.	Guarã	SP	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Águas de Limeira Ltda.	Limeira	SP	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Ciágua – Concessionária de Águas de Mairinque	Mairinque	SP	Concessão plena	Água e esgoto	Local
Ecosama – Conc. de Saneamento de Mauá	Mauá	SP	Concessão parcial	Coleta de esgoto + gestão comercial	Local
Consórcio Águas de Mirassol	Mirassol	SP	Concessão plena	Água e esgoto	Local

Fonte: BRASIL, 2008c e d.

<sup>121</sup> Modalidade de contrato cuja sigla (BOT) refere-se a *Built, Operation and Transfer* ou *Construção, Operação e Transferência*, e não exige grandes investimentos, nem compromissos a longo prazo. Segundo Madeira (2010), x Nos contratos BOT, o setor público contrata uma empresa, que constrói, financia e opera o sistema. Ao fim do contrato, a empresa devolve a estrutura para o poder público, já tendo recuperado seu investimento, com a tarifação dos serviços x (Madeira, 2010, p. 130).

Como visto, o estado do Rio de Janeiro apresenta uma particularidade, ao concentrar o maior número de concessões privadas. Expressa, assim, um quadro que merece análise mais atenta, considerando ser a região historicamente mais beneficiada, em termos de investimentos em infraestrutura.

Arretche (1999.) nos lembra que, nos anos de 1990 o estado do Rio de Janeiro vivenciou fortemente as tensões do projeto estadual de privatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto (Cedae). Por outro lado, eram muitos os municípios insatisfeitos com a prestação dos serviços pela companhia. Assim, a partir do final dos anos 90, quando muitos contratos com a Cedae expiraram, um número expressivo de municípios do estado optou por conceder os serviços ao setor privado. Em geral, essas concessões ocorreram em municípios cujo perfil socioeconômico da população era capaz de assegurar o retorno econômico esperado pela racionalidade de mercado.

Dos tipos de serviços prestados pelas operadoras privadas presentes no SNIS (2007), podemos encontrar três modalidades: (I) contratos somente de prestação de serviços de água; (II) somente de esgoto; (III) de água e esgoto. Na região Sudeste, a maior parte das concessionárias presta serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Mesmo considerando o universo temporal desse estudo, e reafirmando que a análise realizada limita-se aos dados fornecidos pelas empresas presentes no SNIS (2007), é importante assinalar que, a partir dos dados levantado junto à ABCON, pode-se contatar uma ampliação e a diversificação da atuação do setor privado no sudeste, entre 2007 e 2010. O grupo Odebrecht entrou no mercado, adquirindo empresas e assumindo concessões plenas e parciais, e criando a subsidiária Foz do Brasil. O grupo Águas do Brasil ampliou o número de concessões. A Sabesp, empresa pública do estado de São Paulo, constituiu parceria com empresas privadas, para atuar na concessão de serviços.

A regulação e fiscalização dos serviços de saneamento, realizados por empresas privadas na região Sudeste, ocorre através de três agências: A AGERNERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico de Rio de Janeiro, regula os serviços no estado do Rio de Janeiro; a ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo e a ARSAE – Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos do Município de Mauá, regulam os serviços em São Paulo; no Espírito Santo, a AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim, regula exclusivamente os serviços da concessionária Águas de Cachoeiro e, em Minas Gerais, os serviços de saneamento prestados por operadoras privadas é regulado pela ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais.

Na inviabilidade de acessar informações sobre a distribuição do capital social de todas as empresas privadas que operam no País, foram utilizadas informações existentes no site da ABCON, que disponibiliza as empresas responsáveis pela operação das concessões, em cada estado, bem como as informações oriundas do estudo realizado pelo Valor Econômico (2006), sobre a situação do setor de saneamento no Brasil.

No entanto, ressaltamos ser particularmente importante verificar essas informações sobre distribuição do capital social, e se existe concentração de empresas na prestação dos serviços. Nas Tabelas 9.11 e 9.12 estão correlacionadas as empresas, as concessões e os municípios concedentes, em cada estado<sup>122</sup>, e a distribuição do capital social da, empresa.

Entre as concessionárias analisadas, apenas oito possuem tarifa social. As empresas que apresentam tarifa social correspondem aos municípios de Limeira, Mirassol, Mauá, Niterói, Mairinque, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Cachoeiro de Itapemirim.

---

<sup>122</sup> Ressaltamos que alguns municípios citados pela ABCON, em levantamento realizado em 2010, não encontram-se na base de dados do SNIS (2007) e, por esta razão, não estão inseridos na tabela.

**TABELA 9.12** Estrutura da prestação privada de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na região Sudeste

Concessionária	Tempo de contrato	Início da operação	Capital social	Ente regulador
COSÁGUA	30	2000	Global Engenharia Planex Consultoria	--
CITÁGUA – Águas de Cachoeiro	30	1998	Foz do Brasil	AGERSA
CAP – Águas do Paraíba	30	1999	Águas do Brasil	AGENERSA
Fontes da Serra – Águas de Guapimirim S/A	30	2001	Emissão Engenharia	AGENERSA
Águas de Niterói	30	1999	Águas do Brasil	AGENERSA
Águas de Nova Friburgo	25	1999	Águas do Brasil	AGENERSA
Águas de Imperador	30	1998	Águas do Brasil	AGENERSA
Águas de Juturnaíba	25	1998	Águas do Brasil	AGENERSA
PROLAGOS S/A	25	1998	Ebal Águas guariroba ambiental Cibe	AGENERSA
Águas de Guará Ltda.	25	2000	Uniáguas	ARSESP
Águas de Limeira Ltda.	30	1996	Foz do Brasil	ARSESP
CIÁGUA – Concessionária de Águas de Mairinque	30	1997	Uniáguas	ARSESP
ECOSAMA – Concessionária de Saneamento de Mauá	30	2003	Foz do Brasil	ARSAE
Consórcio Águas de Mirassol	5	2003	Cab Ambiental / Enops Engenharia Galvão Engenharia	ARSAE

Fonte: BRASIL, 2008c e d.

A seguir, apresenta-se a análise do desempenho dos prestadores de serviços, a partir dos dados do SNIS (2007)

Concessionária: COSÁGUA Município: Paraguaçu / MG Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento - COSAGUA	
População total (hab.)	19.603
População urbana (hab.)	15.822
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	15.822
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	15.822
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	100
Índice de atendimento de água (%)	100
Índice de atendimento de esgoto (%)	100
Índice de desempenho financeiro (%)	114,6
Índice de evasão de receitas (%)	0,6
Índice de suficiência de caixa (%)	156,9
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	291
Índice de hidromedidação (%)	100,
Índice de macromedidação (%)	100
Índice de perdas de faturamento (%)	11,1
Índice de perdas na distribuição (%)	32,4
Índice de coleta de esgoto (%)	80,0
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	80,0

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em Paraguaçu/MG, a concessionária responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário é a Coságua, concessionária pertencente ao grupo formado pelo consórcio das empresas Global Engenharia Ltda. e a Planex SA Consultora de Planejamento e Execução. Ambas empresas atuam no setor de construção civil.

Segundo os dados do SNIS (2007) a Coságua é a única concessão privada no estado de Minas Gerais. A abrangência dos serviços é local e os serviços de saneamento são prestados apenas no município de Paraguaçu. Entretanto, em nota, o estudo da FGV atenta para o fato que “100% das metas correspondem a obras de infraestrutura, o que sugere que este contrato, na realidade, não poderia ser catalogado como uma concessão de serviço público, tratando-se de um esquema cujo objeto e a construção de obras dessa natureza” (CONSÓRCIO INECOM/FGV, 2007, p. 133).

De todo modo, a Global e a Planex são detentoras de 50% das ações da companhia Coságua. O prazo estipulado no contrato, iniciado em 2000, para a gestão integrada dos sistemas de saneamento básico – incluindo a exploração de todos os serviços afins – é de 30 anos.

Por conta da falta de informações sobre atendimento rural, as análises ficam restritas ao atendimento urbano. Assim, de acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Coságua atende, com abastecimento de água e esgotamento sanitário, uma população urbana de 15.822

habitantes, representando 100% de atendimento urbano e 100% de atendimento frente à população total do município. Tais resultados podem ser considerados como um desempenho muito bom, para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Quanto ao desempenho financeiro, o primeiro indicador a ser analisado faz uma correlação entre a receita operacional direta e as despesas totais com os serviços. Neste sentido, a empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro bom, atingindo 114,6% de resultado.

Quanto ao índice de evasão de receitas, os resultados obtidos pela empresa demonstram que a concessionária apresenta um ótimo indicador, com percentual de apenas 0,6 % de evasão de receitas. Do mesmo modo, o indicador de suficiência de caixa, que revela se a empresa apresenta balanço positivo ou negativo de suas contas, contribui para indicar um desempenho financeiro sustentável, com percentual aproximado de 156,9%.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total, informa a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de empregados da empresa. Neste aspecto, os dados revelam que a empresa Coságua possui um indicador fraco da relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de funcionários – com 291 ligações para cada funcionário contratado pela empresa. O mesmo indica a sobrecarga de serviço para os funcionários, piorando a qualidade dos serviços aos usuários.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a mesma apresenta um desempenho de mediano a bom. Os indicadores de hidrometração e macromedição mostram que a empresa apresenta bons indicadores, com resultados de 100%. O índice de perdas de faturamento é de 11,1% e o índice de perdas de distribuição apresenta de 32,4% de perdas, correspondendo a o que pode ser considerado um bom desempenho. Para mais, 80% do esgoto é coletado e tratado, revelando um indicador razoável que pode ser considerado bom.

Concessionária: CITÁGUA  
 Município: Cachoeiro de Itapemirim / ES  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – CITAGUA

População total (hab.)	195.288
População urbana (hab.)	173.537
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	173.537
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	168.068
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	96,8
Índice de atendimento de água (%)	97,7
Índice de atendimento de esgoto (%)	87,0
Índice de desempenho financeiro (%)	112,5
Índice de evasão de receitas (%)	1,7
Índice de suficiência de caixa (%)	101,1
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	280
Índice de hidromedidação (%)	99,0
Índice de macromedidação (%)	92,8
Índice de perdas de faturamento (%)	25,5
Índice de perdas de distribuição (%)	36,1
Índice de coleta de esgoto	73,9
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	61,9

Fonte: BRASIL, 2008d.

Cachoeiro de Itapemirim foi uma das primeiros municípios brasileiros a conceder, à iniciativa privada, a prestação de serviços de saneamento. O município foi também o primeiro a implantar uma agência reguladora municipal dos serviços de saneamento: a AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim.

Em 1998, com a associação das empresas Água Branca e Cepemar, o setor privado adquiriu o direito de operar os sistemas de saneamento de Cachoeiro de Itapemirim. Em 2008, a Foz do Brasil, empresa do Grupo OEA – Odebrecht Engenharia Ambiental, assumiu a concessão dos serviços.

O contrato de concessão da Foz do Brasil, a contar a partir de 1998, tem duração de 37 anos e seis meses. Deste modo, até 2035, a Odebrecht Engenharia Ambiental continuará prestando os serviços de saneamento de Cachoeiro de Itapemirim.

A concessionária Citágua atende a uma população urbana de 173.537 habitantes, com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, representando um percentual de 100% de atendimento na área urbana. Em comparação à população total do município (área urbana e rural), o nível de cobertura é de 97%, para o abastecimento de água, e de 87 %, para o esgotamento sanitário.

O desempenho financeiro da empresa é considerado bom, com índice de 112,5%, suficiência de caixa de 101,1% e baixo resultado de evasão de receitas (1,7%). Essa composição de indicadores expressa que a empresa está operando de maneira sustentável economicamente. Contudo, apesar do bom desempenho financeiro, o indicador de produtividade de pessoal total demonstra que a relação, de aproximadamente, 280 ligações por empregado é alta, o que pode comprometer a qualidade dos serviços prestados.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um indicador de hidrometração alto, com 99,09% de ligações hidrometradas. Do mesmo modo, o índice de macromedição, de 92,80%, indica que a concessionária efetivamente realiza o controle de captação e distribuição das águas. O índice de perdas de faturamento apresenta-se relativamente adequado, com resultado de 25,5 %. O índice de perdas de distribuição também revela-se adequado, com um resultado de 36,1%. A Citagua coleta 73,93% do esgoto; os índices de coleta e tratamento revelam um desempenho aquém do considerado adequado.

Concessionária: CAP – Águas do Paraíba Município: Campos dos Goytacazes / RJ Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – CAP Águas do Paraíba	
População total (hab.)	426.154
População urbana (hab.)	381.326
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	381.326
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	169.113
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	44,3
Índice de atendimento de água (%)	90,8
Índice de atendimento de esgoto (%)	39,6
Índice de desempenho financeiro (%)	138,4
Índice de evasão de receitas (%)	7,2
Índice de suficiência de caixa (%)	136,8
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	202
Índice de hidrometração (%)	94,00
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	28,9
Índice de perdas de distribuição (%)	29,1
Índice de coleta de esgoto	38,6
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	21,4

Fonte: BRASIL, 2008d.

A concessionária Águas do Paraíba é responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Campos dos Goytacazes, desde 1999. A Águas do Paraíba é uma concessionária do Grupo Águas do Brasil, formado pelas empresas: Developer, Queiroz Galvão Participações-Concessões SA, Trana Construções Ltda., e Construtora Cowan SA. O Grupo Águas do Brasil também está presente em outros municípios, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e é uma empresa líder no mercado de privatizações de concessões de serviços de saneamento.

Segundo informações provenientes do grupo gestor, este opera no Rio de Janeiro, nas cidades de Petrópolis e Nova Friburgo; na região Serrana, em Niterói, entre a Baía de Guanabara e a Região Oceânica, em Araruama, Saquarema e Silva Jardim; na Região dos Lagos, em Resende; no sul do estado e em Campos dos Goytacazes, no norte – as duas últimas às margens do Rio Paraíba do Sul.

Em São Paulo o Grupo atua em Araçoiaba da Serra (Águas de Araçoiaba), com concessão plena, em Jaú (Sanej) e Araçatuba (Sanear); com o tratamento do esgoto, e com produção de água tratada, em Ourinhos (Águas de Esmeralda) e Cajamar (Águas de Cajamar).

O modelo de contrato é de concessão plena dos serviços de saneamento e o contrato de concessão foram estabelecidos pelo prazo de 30 anos.

De acordo com as informações obtidas pelo SNIS 2007, a empresa Águas do Paraíba (CAP) possui um índice de atendimento urbano de água de 100%, o equivalente ao atendimento a 381,326 habitantes, considerado como um bom desempenho para a prestação dos serviços. Contudo, os dados da população urbana atendida com esgotamento sanitário são muito baixos, com apenas 44,35% de cobertura, o que representa 169.113 habitantes.

As análises dos dados financeiros da empresa demonstram que ela apresenta um indicador de desempenho financeiro bom, atingindo 138,8 % de resultado. Do mesmo modo, os resultados obtidos, pela empresa, para o índice de evasão de receitas e o índice de suficiência de caixa demonstram que a concessionária apresenta um bom indicador, com percentual de 7% de evasão e percentual de 136,8 % de suficiência.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total revela que a empresa Águas do Paraíba (CAP) possui um indicador elevado para a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de funcionários. Com 202 ligações para cada funcionário contratado pela empresa, os serviços podem estar sobrecarregando o quadro funcional.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um indicador de hidrometração alto, com 94% de ligações hidrometradas. Do mesmo modo, o índice de macromedição de 100% revela que a concessionária efetivamente realiza o controle de captação de águas do manancial explorado. O índice de perdas de faturamento também é adequado, considerando a média nacional, com percentual de 28,8%. O índice de perdas de distribuição também revela-se adequado, com percentual de 29,1%.

Os bons indicadores referentes à prestação dos serviços de abastecimento de água têm, como contraponto, o baixo resultado na coleta e tratamento de esgoto no município.

Concessionária: Fontes da Serra Águas de Guapimirim S/A  
Município: Guapimirim / RJ  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento - fontes da serra águas de guapimirim

População total (hab.)	44.692
População urbana (hab.)	42.613
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	27.126
Índice de atendimento urbano de água (%)	63,7
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	--
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	60,7
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	119
Índice de evasão de receitas (%)	9,0
Índice de suficiência de caixa (%)	151,1
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	134,0
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	-
Índice de perdas de faturamento (%)	-22,69
Índice de perdas de distribuição (%)	15,00
Índice de coleta de esgoto	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

A concessionária Fontes da Serra Águas de Guapimirim é a responsável pelos serviços de abastecimento de água de Guapimirim, um dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A modalidade dos serviços, estipulada em contrato, é somente de concessão parcial dos serviços de água. Em Guapimirim, não há sistemas de esgotamento sanitário.

De acordo com o estudo do Valor Econômico para o setor do saneamento, a Fontes da Serra é uma concessionária pertencente à empresa Emissão Engenharia e assinou os contratos de concessão para os serviços de abastecimento de água em 2001. O prazo de duração dos contratos é de 30 anos (VALOR ECONÔMICO, 2006).

De acordo com os dados anteriores, a concessionária Fontes da Serra Águas de Guapimirim possui um índice de atendimento urbano de água muito baixo, sendo apenas 63,66% da população urbana atendida com o sistema de abastecimento de água. Apesar de não atender adequadamente à população, o desempenho financeiro da concessionária Fontes da Serra revela que a empresa opera com lucro e possui bom resultado, com um indicador de desempenho financeiro de 119%.

A concessionária possui igualmente um bom indicador de suficiência de caixa, com 151,1% de resultado e um percentual de evasão de receitas de 9,0%, considerado um bom resultado. O índice de produtividade de pessoal total, de um funcionário para cada 134 ligações, revela que a quantidade de ligações por empregado está adequada para a prestação dos serviços.

Os dados referentes ao desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um bom indicador de hidrometração, com 100% de ligações hidrometradas. A inexistência de coleta e tratamento de esgoto em Guapimirim contribui negativamente para a qualidade ambiental do município.

Concessionária: Águas de Niterói Município: Niterói / RJ Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Niterói	
População total (hab.)	474.002
População urbana (hab.)	474.002
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	474.002
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	433.200
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	91,4
Índice de atendimento de água (%)	100,00
Índice de atendimento de esgoto (%)	91,4
Índice de desempenho financeiro (%)	103,2
Índice de evasão de receitas (%)	1,1
Índice de suficiência de caixa (%)	118,5
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	183,0
Índice de hidrometração (%)	85,3
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	27,5
Índice de perdas de distribuição (%)	35,8
Índice de coleta de esgoto	97,0
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	87,3

Fonte: BRASIL, 2008d.

A concessionária Águas de Niterói é mais uma operadora pertencente ao grupo Águas do Brasil, um consórcio formado pelas empresas Developer, Queiroz Galvão Participações-Concessões SA, Trana Construções Ltda. e Construtora Cowan SA. Em novembro de 1999, a concessionária Águas de Niterói assumiu os serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, no município de Niterói, pelo prazo de 30 anos.

Entre a assinatura do contrato e o início das operações pela empresa privada, passaram-se cerca de dois anos, por conta de disputas judiciais entre a Prefeitura de Niterói e a Cedae – prestadora dos serviços, que resistiu ao repasse da concessão à empresa Águas de Niterói.

A empresa Águas de Niterói atende a uma população urbana de 474.002 habitantes, com abastecimento de água, e 433.200 habitantes, com esgotamento sanitário, refletindo um percentual de cobertura total de 100% e 91,4 %, respectivamente.

De acordo com os dados do SNIS (2007), o indicador de desempenho financeiro da empresa (103,2%) e o índice de suficiência de caixa (118,5 %) exprimem bons resultados.

Na mesma linha, o índice de evasão de receita é de apenas 1,1%, o que demonstra que a empresa é sustentável economicamente.

A quantidade, de aproximadamente 183 ligações por empregado, pode ser considerada uma relação razoável de atendimento aos serviços.

Os dados demonstram que 85,3 % das ligações são hidrometradas e 100% da distribuição é macromedida, refletindo bons resultados do controle do abastecimento de água. O índice de perdas de faturamento, de 27,5%, e o índice de perdas de distribuição, de 35,8, também estão razoáveis. Os índices de coleta de esgotos e de tratamento mostram-se satisfatórios.

Concessionária: Águas e Esgotos de Nova Friburgo (CAENF) Município: Nova Friburgo / RJ Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas e Esgotos de Nova Friburgo	
População total (hab.)	177.376
População urbana (hab.)	155.317
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	125.000
Índice de atendimento urbano de água (%)	80,5
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	124.000
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	79,8
Índice de atendimento de água (%)	70,5
Índice de atendimento de esgoto (%)	69,9
Índice de desempenho financeiro (%)	66,9
Índice de evasão de receitas (%)	2,3
Índice de suficiência de caixa (%)	69,0
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	171,0
Índice de hidrometração (%)	90,2
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	31,8
Índice de perdas de distribuição (%)	50,8
Índice de coleta de esgoto	102,1
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	0,00

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em 2007, em Nova Friburgo, município localizado na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário era realizada pela Concessionária de Águas e Esgotos de Nova Friburgo (CAENF), uma empresa do grupo Tyco International.

Contudo, devido ao não investimento em sistemas de esgotamento sanitário, por parte da antiga concessionária, a prefeitura decidiu não renovar os contratos e repassou os serviços ao Grupo Águas do Brasil, que atua nos serviços de saneamento em outros municípios do estado do Rio de Janeiro, como Niterói, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Araruama, Saquarema, Silva Jardim e Resende.

Deste modo, em 22 de janeiro de 2009, a Águas de Nova Friburgo assumiu a concessão de saneamento básico do município. O prazo restante de concessão é de 15 anos, renováveis por mais 25 anos. A concessionária é responsável pela captação, produção e distribuição de água tratada; pela coleta, afastamento e tratamento de esgoto; manutenção dos sistemas; estudos técnicos e elaboração de projetos para ampliação e melhoria dos serviços.

Um termo aditivo de contrato foi firmado entre a prefeitura e a nova concessionária, para fixar regras mais rígidas sobre o cumprimento das metas não estabelecidas na gestão anterior.

Com base nas informações do SNIS (2007), os dados analisados são referentes à atuação da antiga concessionária privada CAENF.

Segundo dados do SNIS (2007), a concessionária atendia a cerca de 80% da população urbana do município com abastecimento de água e 79%, com esgotamento sanitário. No que diz respeito à população total do município, em 2007, cerca de 70% era atendida com água e esgoto.

O desempenho financeiro da empresa apresenta-se bastante deficitário. O índice de desempenho financeiro é de 66,9%, com suficiência de caixa de 69,0 %, significando que a concessionária encontrava-se em situação insolvável. Mesmo com indicadores de 90,2% de hidrometração e 100% de macromedição, as perdas eram ainda significativas 31,8 % de perdas de faturamento e 50,8% de perdas de distribuição. Os dados do SNIS apontam que não havia qualquer tipo de tratamento de esgotos no município.

Concessionária: Águas do Imperador Município: Petrópolis / RJ Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas do Imperador	
População total (hab.)	306.645
População urbana (hab.)	289.666
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	220.000
Índice de atendimento urbano de água (%)	75,9
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	178.000
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	61,5
Índice de atendimento de água (%)	73,3
Índice de atendimento de esgoto (%)	59,5
Índice de desempenho financeiro (%)	106,1
Índice de evasão de receitas (%)	8,6
Índice de suficiência de caixa (%)	119,6
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	244,0
Índice de hidrometração (%)	99,2
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	25,0
Índice de perdas de distribuição (%)	41,5
Índice de coleta de esgoto	222,4
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	116,3

Fonte: BRASIL, 2008d.

O município de Petrópolis, também situado na região serrana do Rio de Janeiro, concedeu, em 1998, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao setor privado, através da companhia Águas do Imperador. O consórcio vencedor do processo licitatório foi o grupo Águas do Brasil que, como exposto, atua na gestão dos serviços de saneamento em outros municípios do sudeste.

Segundo informações da concessionária, o município de Petrópolis foi o primeiro no estado do Rio de Janeiro a outorgar a concessão de prestação de serviços de água e de esgoto à iniciativa privada. O prazo de concessão estipulado foi de 30 anos e o órgão regulador e fiscalizador dos serviços é a AGERNERSA.

De acordo com as informações do SNIS (2007), a companhia Águas do Imperador atende, com abastecimento de água, a uma população urbana de 220.000 habitantes e, com esgotamento sanitário, a 178.000 habitantes representando, respectivamente, 75,95% de atendimento de água e apenas 61,45% de esgotamento sanitário – indicadores que mostram um baixo desempenho para a prestação dos serviços.

Quanto ao desempenho financeiro, a empresa apresenta bom indicador, demonstrando que opera com lucro, conseguindo cobrir os gastos totais com os serviços, somente através da cobrança das tarifas.

A empresa apresentava um bom controle do abastecimento de água, com bons indicadores de hidromedidação (99,2%) e de macromedidação (100%). As perdas de faturamento estão adequadas e abaixo das médias nacionais (24,98%). Já o índice de perdas de distribuição, revela-se alto, com um resultado de 41,48%.

Concessionária: Águas de Juturnaíba Municípios: Araruama, Saquarema e Silva Jardim / RJ Abrangência: microrregional Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Juturnaíba	
População total (hab.)	181.804
População urbana (hab.)	167.866
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	162.040
Índice de atendimento urbano de água (%)	96,5
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	98.970
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	58,9
Índice de atendimento de água (%)	98,8
Índice de atendimento de esgoto (%)	57,6
Índice de desempenho financeiro (%)	90,4
Índice de evasão de receitas (%)	3,9
Índice de suficiência de caixa (%)	114,3
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	-
Índice de hidromedidação (%)	96,2
Índice de macromedidação (%)	99,9
Índice de perdas de faturamento (%)	45,8
Índice de perdas de distribuição (%)	52,1
Índice de coleta de esgoto	--
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	--

Fonte: BRASIL, 2008d.

Mais uma ex-concessão da Companhia Estadual dos Serviços de Saneamento do Rio de Janeiro (Cedae), os serviços de saneamento dos municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim, na Região dos Lagos, passaram a ser prestados pela empresa Águas de Juturnaíba, que assumiu a distribuição de água, e a coleta e tratamento de esgoto, em 16 de março de 1998.

De abrangência microrregional, a companhia Águas de Juturnaíba é uma das poucas concessões privadas dos serviços de saneamento que opera em consórcios com mais de um município. A modalidade firmada no contrato é de concessão plena e o prazo estipulado para a prestação dos serviços é de 25 anos.

A concessionária Águas de Juturnaíba também pertence ao grupo formado pelo consórcio das empresas Developer, Queirós Galvão, Construtora Cowan e Tranan Construtora, intitulado “Águas do Brasil”. Este grupo, como exposto, também opera em outras concessões na região Sudeste, em municípios dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

É importante salientar que as análises dos três municípios pertencentes à concessão operada pelas Águas de Juturnaíba serão analisadas em conjunto, através dos dados disponibilizados pela prestadora.

A regulação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das ações da concessionária Águas de Juturnaíba é realizado pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA).

Dados do SNIS (2007) indicam que a concessionária Águas de Juturnaíba atende, com abastecimento de água, a uma população urbana de 167.866 habitantes e, com esgotamento sanitário, a 162.040 habitantes – representando respectivamente 96,5% de atendimento de água e apenas 58,9% de esgotamento sanitário.

Os indicadores referentes ao desempenho financeiro demonstram que a empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro fraco, mas o indicador de suficiência de caixa revela que a empresa apresenta balanço positivo de suas contas.

A empresa Águas de Juturnaíba apresenta bons indicadores de hidrometração (97%), e de macro-medição (98,92%). Por outro lado, o índice de perdas de faturamento é elevado, com resultado de 45,8 %. Do mesmo modo, o índice de perdas de distribuição revela-se inadequado com um resultado de 52,1 %.

Cabe ressaltar que, apesar da concessionária informar a existência de população urbana atendida com esgotamento sanitário, não existem dados no SNIS sobre índice de coleta e sobre tratamento do esgoto.

Concessionária: Prolagos  
Municípios: Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia / RJ  
Abrangência: microrregional  
Serviço prestado: água e esgoto  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Prolagos

População total (hab.)	307.622
População urbana (hab.)	267.216
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	267.216
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	152.183
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	62,89
Índice de atendimento de água (%)	97,90
Índice de atendimento de esgoto (%)	53,89
Índice de desempenho financeiro (%)	73,60
Índice de evasão de receitas (%)	14,60
Índice de suficiência de caixa (%)	81,20
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	-
Índice de hidrometração (%)	94,80
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	39,00
Índice de perdas de distribuição (%)	50,40
Índice de coleta de esgoto	72,50
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	72,50

Fonte: BRASIL, 2008d.

A empresa Prolagos SA tem atividade em cinco municípios: Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia. Atende os municípios com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e apenas Arraial do Cabo manifestou-se, no sentido de manter a gestão dos serviços de esgotamento sanitário no âmbito municipal.

De 1998 a 2006, a Águas de Portugal foi a controladora da Prolagos, mas durante este período a empresa apresentou sucessivamente uma situação deficitária, chegando a ter um saldo negativo superior a 100 milhões de euros, em 2006. Deste modo, dentro da política de se desvencilhar de participações internacionais não lucrativas, a empresa decidiu vender a participação da Prolagos.

A empresa Águas Guariroba Ambiental (Grupo CIBEPAR) apresentou a proposta mais satisfatória e em julho de 2007, o contrato do repasse da Prolagos para esta empresa foi assinado. A empresa brasileira Águas Guariroba Ambiental comprou 100% do capital social da concessionária e atualmente é a responsável pelos sistemas de abastecimento de água e saneamento da Região dos Lagos.

O Grupo CIBEPAR, segundo informações de seu site<sup>123</sup>, “foi criado em 2006 por dois grandes grupos brasileiros, o Bertin Ltda e o Grupo Equipav Pavimentação, Engenharia e Comércio S.A., a holding CIBE Participações e Empreendimentos SA - CIBEPAR foi criada para empresariar negócios no setor de infraestrutura. Por meio do controle e administração de empresas concessionárias de serviços públicos, a CIBEPAR atua nas áreas de saneamento, rodovias e energia.

<sup>123</sup> <http://www.cibepar.com.br/default.asp?a=ogrupos>

No segmento saneamento básico, a CIBEPAR administra três concessionárias, que são responsáveis pela oferta de serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos de sete municípios em São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. As empresas da holding nesta área são: Águas Guararioba, que atua em Campo Grande (MS); Prolagos, que atende as cidades de Cabo Frio, Búzios, São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande e Arraial do Cabo, na região dos Lagos (RJ); e Águas de Itu, no interior paulista.

A concessionária Prolagos S/A atende a uma população urbana de 267.216 habitantes, com serviços de abastecimento de água, representando um percentual de 100% de atendimento urbano em seus municípios. Os serviços de esgotamento sanitário, por sua vez, apresentam valor mais baixo, com atendimento de apenas 62,89% da população urbana dos quatro municípios atendidos.

O desempenho financeiro da empresa é considerado um dos mais baixos, em comparação à outras concessionárias privadas que atuam no País, com índice de desempenho financeiro de 73,60% e suficiência de caixa de 81,20%. Por outro lado, o resultado de evasão de receita é considerado bom, com apenas, 14,60%.

Apesar do elevado índice de hidrometração, com 94,80 % de ligações hidrometradas, e de realizar 100% de macromedição de seus sistemas, os resultados de perdas de faturamento (39,00%) e distribuição (50,40%), contribuem para diminuir o desempenho ambiental da concessionária Prolagos S/A. A coleta e o tratamento de esgoto dos municípios igualmente apresentam Indicadores medianos.

Concessionária: Águas de Guará Município: Guará / SP Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Guará	
População total (hab.)	18.611
População urbana (hab.)	17.935
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	17.935
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	17.935
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	100,00
Índice de atendimento de água (%)	96,36
Índice de atendimento de esgoto (%)	96,36
Índice de desempenho financeiro (%)	140,90
Índice de evasão de receitas (%)	-18,81
Índice de suficiência de caixa (%)	204,00
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	401,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	17,80
Índice de perdas de distribuição (%)	25,00
Índice de coleta de esgoto	100,00
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	100,00

Fonte: BRASIL, 2008d.

O município de Guará, localizado no estado de São Paulo, concedeu a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à concessionária Águas de Guará, no ano de 1999. A Companhia Águas de Guará é uma concessionária da empresa Uniáguas, que também gerencia os serviços de saneamento no município de Mairinque, também em São Paulo<sup>124</sup>.

O prazo de estipulado para a concessão dos serviços é de 25 anos. A Uniáguas presta serviços de operação, tratamento e fornecimento de água e também realiza os serviços de coleta, tratamento e destinação final de águas residuais. Segundo informações da empresa, a Uniáguas está envolvida em serviços voltados ao saneamento, tais como: engenharia, construção, adequação, ampliação e modernização dos sistemas, bem como a operação e manutenção dos mesmos.

Atendendo a uma população urbana de 17.935 habitantes, a companhia Águas de Guará pode ser considerada como a empresa que apresenta um dos melhores desempenhos entre as concessionárias privadas do Sudeste. A prestadora atende 100% da população urbana com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, em comparação com a quantidade total de residentes, o valor é de 96% de cobertura, para ambos os serviços.

A concessionária possui indicadores financeiros muito bons, porém a quantidade de ligações por empregado (401,00 ligações/empregado) é uma das maiores relações analisadas e que apresenta-se muito elevada, podendo comprometer a eficiência alcançada nos serviços prestados.

Todas as ligações administradas pela concessionária são hidrometradas e sistema de distribuição é totalmente macromedido. Do mesmo modo, 100% do esgoto do município é coletado e tratado. Os resultados relativos às perdas também são bastante razoáveis, com 17,82% de perdas de faturamento, 25% de perdas de distribuição.

---

<sup>124</sup> Apesar de não constarem do SNIS 2007, a Uniáguas também presta serviços para os municípios de Birigüi, Rio Claro, Marília.

Concessionária: Águas de Limeira  
 Município: Limeirã / SP  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Limeira

População total (hab.)	272.734
População urbana (hab.)	261.020
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	261.020
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	261.020
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	100,00
Índice de atendimento de água (%)	95,70
Índice de atendimento de esgoto (%)	95,70
Índice de desempenho financeiro (%)	115,80
Índice de evasão de receitas (%)	4,5
Índice de suficiência de caixa (%)	135,9
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	594,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	97,70
Índice de perdas de faturamento (%)	10,70
Índice de perdas de distribuição (%)	16,40
Índice de coleta de esgoto	89,01
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	69,80

Fonte: BRASIL, 2008d.

Limeira foi o primeiro município do País a conceder os serviços públicos de saneamento a uma empresa privada. Operando, desde 1995, e com um contrato de concessão de 30 anos, a concessionária Águas de Limeira iniciou suas atividades a partir da participação das empresas Odebrecht e do Grupo Suez.

Em 2009, o capital social da concessionária é repassado para a Foz do Brasil, uma empresa também pertencente ao grupo Odebrecht, porém, com atividades voltadas exclusivamente para a prestação de serviços no setor de saneamento e resíduos urbanos, bem como, resíduos e efluentes industriais.

Deste modo, a Foz do Brasil é a atual responsável pela gestão dos serviços de captação, produção, tratamento, distribuição e fornecimento de água tratada, além de coleta, afastamento, tratamento de esgoto e disposição final de lodos de todo município de Limeira, até 2039.

A concessionária Águas de Limeira atende a uma população urbana de 261.020 habitantes, com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isto representa 100% de atendimento urbano, para ambos os serviços, e 95,70%, em comparação à população total.

A empresa apresenta um bom desempenho econômico, com 115,85% de índice de desempenho financeiro, 4,49% de evasão de receitas e 135,85% de suficiência de caixa. Destaca-se o altíssimo valor, de aproximadamente 600, para a quantidade de ligações por empregado, o segundo maior resultado dentre todas as concessionárias avaliadas neste estudo.

De acordo com os dados do SNIS de 2007, 100% das ligações são hidrometradas e o índice de macromedição é de 97,70%. Os indicadores de perdas de faturamento (10,74%), perdas de distribuição (16,44%), apresentam baixos valores. Já o índice de coleta de esgoto, apresenta-se razoável, com 89,01% do esgoto coletado, porém o percentual de tratamento de esgoto referente à água consumida (69,8%) ainda é baixo.

Concessionária: Águas de Mairinque  
Município: Mairinque / SP  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água e esgoto  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Mairinque

População total (hab.)	47.756
População urbana (hab.)	41.024
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	39.271
Índice de atendimento urbano de água (%)	95,72
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	30.631
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	74,66
Índice de atendimento de água (%)	82,23
Índice de atendimento de esgoto (%)	64,14
Índice de desempenho financeiro (%)	98,31
Índice de evasão de receitas (%)	13,54
Índice de suficiência de caixa (%)	108,03
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	239,61
Índice de hidrometração (%)	99,89
Índice de macromedição (%)	0,0
Índice de perdas de faturamento (%)	23,72
Índice de perdas de distribuição (%)	33,33
Índice de coleta de esgoto	62,40
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

A cidade de Mairinque tinha, desde 1997, seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados por uma empresa privada denominada CiÁgua, que pertencia ao Grupo Villa Nova Engenharia e Guaimbê Engenharia. Devido a uma série de problemas envolvendo a prestação dos serviços pela concessionária CiÁgua, e mediante a ameaça de interrupção dos serviços de saneamento, a Prefeitura Municipal de Mairinque optou pela suspensão dos contratos com a concessionária e abriu licitação emergencial para a contratação de uma nova operadora privada.

Os problemas envolviam dívidas da antiga empresa com a prefeitura e com a concessionária de energia, insustentabilidade financeira, falta de transparência gerencial, descumprimento contratual, entre outros. Assim, em 2008, em caráter emergencial, a prefeitura repassou os serviços de saneamento, no perímetro urbano do município, para a empresa UniÁguas, empresa do Grupo Latam Water Participações, que atua em outras concessões de serviços de saneamento em municípios de São Paulo (Marília, Birigüí, Guará, Rio Claro). Atualmente, estuda-se a possibilidade de continuar o contrato com a empresa privada, ou repassar a concessão para a Sabesp.

Por problemas relativos ao término do contrato de concessão dos serviços à concessionária CiÁgua, os dados solicitados pelo SNIS (2007) não foram repassados. Os dados disponíveis acima são relativos ao ano de 2006, período em que a empresa CiÁgua ainda prestava os serviços de saneamento para o município de Mairinque.

As análises abaixo foram realizadas somente para dar suporte sobre a atual situação do saneamento no município de Mairinque. Neste sentido, apenas as análises de cunho institucional e ambiental foram consideradas.

Em 2006, cerca de 95% da população urbana do município de Mairinque era atendida com abastecimento de água e, aproximadamente 75%, era atendida com esgotamento sanitário, o que mostra que o acesso aos serviços ainda não estava generalizado. Quase a totalidade das ligações eram hidrometradas (99,89%), contudo, a concessionária Ciágua não realizava qualquer macromedição dos sistemas. De acordo com os dados, 62,40% do esgoto eram coletados, mas não havia tratamento.

Concessionária: ecosama/Concessionária de Saneamento de Mauá Município: Mauá / SP Abrangência: local Serviço prestado: coleta de esgoto e gestão dos serviços Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Ecosama	
População urbana (hab.)	402.643
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	378.058
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	93,89
Índice de atendimento de esgoto (%)	93,89
Índice de desempenho financeiro (%)	95,05
Índice de evasão de receitas (%)	5,46
Índice de suficiência de caixa (%)	98,52
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	-
Índice de coleta de esgoto	--
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	--

Fonte: BRASIL, 2008d.

Envolvida em uma série de escândalos, relacionados a fraudes e corrupção, bem como a irregularidades no processo licitatório e contratual, junto à prefeitura de Mauá, a Ecosama – Concessionária de Saneamento de Mauá, repassou, em 2008, os serviços para a Foz do Brasil, empresa do Grupo Odebrecht. A concessão dos serviços foi estipulada para ser realizada por um período de 30 anos.

A concessionária Foz do Brasil passou a ser responsável pelos serviços de esgotamento sanitário da Cidade e pelo sistema comercial relativos aos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto, incluindo, leitura e emissão simultânea das contas de água e esgoto, faturamento, cobrança, arrecadação, atendimento ao público, substituição de hidrômetros, trocas de cavaletes simples etc. A responsabilidade pelos serviços ligados ao abastecimento de água é da municipalidade, através da SAMA – Saneamento Básico de Mauá, autarquia municipal criada em 1996.

A regulação e fiscalização dos serviços realizados pela SAMA e pela Foz do Brasil são de responsabilidade da ARSAE – Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Mauá, autarquia municipal instituída pela Lei Municipal no 3.263/2000.

São poucos os dados disponibilizados para o SNIS 2007, sobre os serviços de esgotamento sanitário realizado pela Foz do Brasil, para o município de Mauá. Com base nestes dados, é possível verificar que a empresa atendia 93,89% da população urbana do município. Não foi informado se a concessionária está realizando o tratamento do esgoto. Financeiramente, os dados demonstram que a empresa apresentava um quadro deficitário.

Concessionária: Consórcio Águas de Mirassol  
 Município: Mirassol / SP  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Mirassol

População total (hab.)	51.660
População urbana (hab.)	50.103
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	50.103
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	50.103
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	100,00
Índice de atendimento de água (%)	96,98
Índice de atendimento de esgoto (%)	96,98
Índice de desempenho financeiro (%)	89,05
Índice de evasão de receitas (%)	19,08
Índice de suficiência de caixa (%)	85,00
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	712,22
Índice de hidrometração (%)	96,60
Índice de macromedicação (%)	36,34
Índice de perdas de faturamento (%)	33,93
Índice de perdas de distribuição (%)	33,93
Índice de coleta de esgoto	77,60
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	5,90

Fonte: BRASIL, 2008d.

De acordo com as informações do estudo realizado pela FGV/INECON, sobre o impacto da participação do setor privado na gestão dos serviços de saneamento, “o modelo seguido em Mirassol/SP, desde o ano de 2000, foi o de licitar contratos de gestão precários, por prazos não superiores a cinco anos, uma vez que o desenvolvimento de projetos de investimento de longo prazo não era factível, do ponto de vista prático e econômico, para os contratados. Somente recentemente este município abriu a possibilidade de licitar o serviço integral, aos privados, na forma de uma concessão” (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008, p. 112).

Deste modo, a última concessão havia sido repassada para a empresa Paz Construção, que assumiu os serviços em 2003, em um contrato de concessão de cinco anos, o qual terminou em 2008. Findo o prazo estipulado, no mesmo ano, isto é, em 2008, a prefeitura repassou os serviços para o consórcio composto pelas empresas CAB Ambiental, Enops Engenharia e Galvão Engenharia, constituindo, assim, a Sanessol, a nova concessionária dos serviços de saneamento básico do município de Mirassol. O consórcio CAB Ambiental está presente na gestão dos serviços de saneamento em Mato Grosso, São Paulo e Paraná. Em Mirassol, a CAB Ambiental é responsável pelos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

De acordo com os dados do SNIS (2007), o Consórcio Águas de Mirassol atendia, com abastecimento de água e esgotamento sanitário, à totalidade da população urbana do município. Em comparação à totalidade da população do município, os percentuais de cobertura dos serviços também são elevados, com 96,98% de atendimento.

Em termos financeiros, a concessionária apresenta um desempenho sofrível, com os seguintes resultados: índice de desempenho financeiro de 89,05%, índice de suficiência de caixa de 84,96% e índice de evasão de receitas de 19,08%. Destaca-se ainda, como indicador negativo, o número extremamente elevado de 712 ligações por empregado. Com esse percentual, a empresa apresenta o pior resultado, quando comparada às outras privadas do setor.

Apesar de 99% das ligações estarem hidrometradas, apenas 36,34% do sistema é macromedido. Além disso, a despeito do alto percentual de cobertura de coleta de esgotamento sanitário, o índice de tratamento é baixo.

#### 9.4.4 A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios

A região Sudeste é a que apresenta maior concentração de serviços municipais do País, assim como os serviços municipais mais antigos e estruturados em cidades de médio porte, as quais não aderiram ao Planasa.

Também comporta a maior concentração de experiências consideradas bem sucedidas por diferentes estudos (HELLER, 2006; COSTA et al, 2006). Tais elementos devem-se à conjunção de dois fatores: investimentos históricos, que viabilizaram maior desenvolvimento econômico, que se reflete na maior capacidade de investimentos, por parte dos municípios de médio e grande porte e, também, maior capacidade técnica das administrações municipais.

A despeito disso, no Sudeste, o adensamento e a natureza de urbanização produzem desafios, tanto relacionados às desigualdades intra-regionais, quanto à natureza e qualidade dos serviços municipais de saneamento básico. A Região aglutina 1/3 (1.688) dos 5.564 municípios brasileiros. Apesar do número importante de serviços municipais, predomina a delegação da prestação dos serviços municipais a empresas estaduais (64%), conforme Tabela 9.13.

**TABELA 9.13** Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado na região Sudeste

UF	Municípios	Serviços		
		Municipais	Privados	Estaduais
Espirito Santo	78	25	1	52
Minas Gerais	853	256	1	596
São Paulo	645	271	7	367
Rio de Janeiro	92	14	15	63
Total Sudeste	1668	566	24	1078

Fontes: BRASIL, 2008d; ABCON 2010.

O SNIS (2007) apresenta totalizações regionais referentes aos indicadores dos serviços municipais no Sudeste. Todavia, essas totalizações, apresentadas na Tabela 9.14, devem ser observadas com cautela, pois existe grande diversidade entre os mais de 500 serviços municipais do Sudeste.

**TABELA 9.14** Índices médios relacionados aos serviços de saneamento, região Sudeste e Brasil (em %)

Índices	Prestadores públicos de abrangência local de direito público / Região SUDESTE	Prestadores públicos de abrangência local de direito privado / Região SUDESTE	Média nacional de prestadores municipais
Índice de atendimento urbano com esgoto	96,8	92,9	79,0
Índice de atendimento urbano com água	99,1	99,6	98,5
Índice de hidromedtação	96,7	99,9	91,4
Índice de macromedtação	66,4	89,9	60,7
Índice de perdas de faturamento	39,8	28,2	38,7
Índice de perdas na distribuição	40,7	32,2	38,6
Índice de coleta de esgoto	83,9	76,5	73,4
Índice de tratamento de esgoto	32,	43,9	35,0

Fonte: BRASIL, 2008d.

O estado do Rio de Janeiro possui histórica prevalência do modelo de concessão da prestação dos serviços à empresa estadual, Cedae, possuindo apenas 14 serviços municipais, dos quais nove encontram-se no SNIS (2007): Barra Mansa, Barra do Pirai, Rio das Flores, Valença, São José do Rio Preto, Itaitiaia, Casimiro de Abreu, Três Rios e Volta Redonda.

A manutenção da concessão, apesar do desempenho insatisfatório da empresa até 2007, pode ser atribuída a alguns fatores. No estado, existem poucos municípios do interior com desenvolvimento econômico expressivo, sendo que, em sua maioria, eles possuem ainda baixa capacidade técnico-administrativa, no que refere-se aos serviços de saneamento; o mesmo acontece com parte importante dos municípios metropolitanos. O federalismo nesse estado apresenta algumas particularidades, relacionadas à cultura política do “chaguismo”<sup>125</sup> e depois do “brizolismo”<sup>126</sup>, que fizeram com que se conformasse, no estado, uma forte subordinação dos municípios ao governo estadual.

A empresa Águas do Brasil tem uma estratégia agressiva de ampliar sua atuação no estado. Assim, alguns dos municípios que assumiram a gestão, encerrando o contrato com a empresa estadual, o fizeram para, em seguida, conceder a prestação à esse grupo privado, que todavia, atua em municípios economicamente mais estruturados. Municípios com alto adensamento, baixa arrecadação fiscal e precariedade técnico-administrativa, como Belford Roxo e São João de Meriti, situados na Baixada Fluminense, quando tiveram seus contratos de delegação estadual expirados, tentaram mas não conseguiram privatizar os serviços, por ausência de empresas interessadas.

<sup>125</sup> Para Lopes (2008), o chaguismo é o nome da ação política depreendida por Antonio de Pádua Chagas Freitas, ex-governador do antigo estado da Guanabara. O autor explica que «no Chaguismo, o voto deixava de ser um direito do cidadão livremente exercido na coisa pública, e se transformava em moeda de troca. Estabelecia-se assim, uma transformação na relação do indivíduo com os direitos sociais. O que anteriormente pressupunha um direito adquirido, tornava-se uma mera forma de pagamento ao «favor» concedido pelo político. O favor, como operação bem organizada, é a forma de privilégio que impulsionava o clientelismo chaguista, era uma ação que levava o aparato institucional democrático a se manifestar como o ápice da demagogia (Lopes, 2008). O autor ressalta, como uma das marcas de sua gestão, a «política da bica d'água».

<sup>126</sup> O “brizolismo” é relacionado às marcas deixadas na cultura política fluminense, após as duas gestões como governador do Estado do Rio de Janeiro. Não chega a se constituir em um movimento político, como o udenismo ou o chaguismo. Seguidor do trabalhismo getulista, o também ex-governador do Rio Grande do Sul, sua prática política era fortemente marcada pelo populismo e relações de clientelismo com os gestores municipais aliados.

No estado do Rio de Janeiro, a maior parte dos municípios que têm os serviços prestados diretamente, nunca chegaram a realizar concessões à Cedae, ficando fora do modelo PLANASA. Entre esse municípios, predominam os possuem população entre 100 e 200 mil habitantes, a exemplo de Barra Mansa (Autarquia Municipal), Barra do Piraí (Serviço Autônomo de Água e Esgoto) e Volta Redonda (Serviço Autônomo de Água e Esgoto). Existem ainda municípios menores, com população entre 8.000 e 76.000 habitantes, que são menos urbanizados, e cujos serviços também nunca chegaram a ser delegados à Cedae.

A seguir, na Tabela 9.15, são relacionados os índices dos serviços de água e esgoto na cidade de Volta Redonda/RJ, considerada, por estudo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE como uma das 20 experiências de êxito no Brasil, principalmente por seu sistema de cobrança sustentável e sua capacidade de articulação regional com demais municípios do Médio Paraíba do Sul, conformando uma Associação de Usuários da Bacia do Médio Paraíba do Sul (COSTA et al, 2006).

**TABELA 9.15** Índices de prestação de serviços de saneamento em Volta Redonda/RJ

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	100
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	99,2
Índice de macromedtação	100
Índice de perdas de faturamento	44,6
Índice de perdas na distribuição	50,7
Índice de coleta de esgoto	83,5
Índice de tratamento de esgotos	15,0

Fonte: BRASIL, 2008d.

O SAAE atende 100% da população urbana e apresenta elevados índices de hidromedtação e macromedtação. Todavia, as perdas de faturamento ainda são elevadas. Observa-se ainda um elevado atendimento com coleta de esgotos, mas um índice de tratamento ainda muito baixo.

### **Volta Redonda / RJ**

O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE) é uma autarquia municipal, criada em dezembro de 1967, para tratar do saneamento do município de Volta Redonda (RJ).

O abastecimento de água e a coleta de esgoto da população de Volta Redonda, até 1969, eram precários, atendendo apenas parte da população. Na época, do total dos serviços, 80% eram realizados pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e, 20%, pela Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR).

Surgiu assim, a necessidade de se criar um órgão autônomo, que atendesse a essa demanda. Desde sua criação, o SAAE possui um vínculo muito forte com a CSN, siderúrgica que opera no município. No início, 80% da água de abastecimento público era tratada pela Estação de Tratamento de Água da CSN. Os 20% restantes eram operados, pelo próprio SAAE, na Estação de Tratamento de Água de Santa Rita. A situação só se alterou em 1979, quando foi inaugurada a ETA no bairro Belmonte.

Ao longo dos anos, o SAAE de Volta Redonda foi aperfeiçoando sua capacidade institucional. Em 1999, foi implantado o sistema de geoprocessamento, através do qual o SAAE/VR procura monitorar o cadastro de usuários e assumir maior controle da malha de redes de água e esgoto do município. Este projeto foi o primeiro a ser implantado na área de saneamento, com esta solução, na América Latina.

Minas Gerais é o estado que aglutina mais municípios (853) no País, alguns deles bem pequenos e com frágil capacidade administrativa. Deste total, aproximadamente 256 (30%) exercem sua titularidade municipal, tendo apenas um concedido ao setor privado e, aproximadamente, os 70% restantes, delegados à empresa estadual.

Heller, Coutinho e Mingoti (2006) apresentam interessante estudo de avaliação da maioria dos serviços municipais de Minas Gerais, o qual contribui para melhor conhecimento sobre a forma histórica de organização dos mesmos, com dados de 1998<sup>127</sup>.

Os autores demonstram que, a esse tempo, a partir de estudo comparativo entre diferentes modelos de gestão para avaliação das políticas de saneamento, 70% dos municípios de Minas Gerais em 1998 assumiam a gestão municipal em tipologias diferenciadas: (I) modelo centralizado ou administração direta; (II) modelo descentralizado ou por administração indireta, organizados em forma de autarquias municipais, administrados ou não, no passado, pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa; (III) modelo de delegação dos serviços municipais à empresa estadual (Copasa), seja apenas de água, assumindo os municípios o esgotamento sanitário, ou a delegação de água e de esgoto.

Na época, os autores indicam que o universo de municípios que possuíam serviços estruturados em autarquias, apresentavam os melhores índices de cobertura, sugerindo ser o melhor serviço que atende aos usuários. Em contraposição, o modelo de organização que apresentava menores índices de atendimento, no abastecimento de água, no estado, relacionava-se ao modelo no qual as prefeituras prestam os serviços (ou seja, administração direta/centralizada). No que se refere à coleta de esgoto, esse índice assemelhava-se, nos demais modelos.

Dos cerca de 256 serviços municipais existentes em Minas Gerais, o SNIS 2007 fornece informações sobre 74. Desses, 15 são serviços municipais em administração direta, predominando pequenos municípios com menos de 25 mil habitantes. Outros 58 se organizam na forma de autarquia, sendo que, dentre estas, encontram-se as que atendem cidades de maior porte, como Uberlândia, Uberaba, Sete Lagoas e Poços de Caldas. Figura ainda no SNIS (2007), Juiz de Fora, quarto município do estado em termos de tamanho de população, que organizou os serviços através de empresa pública municipal.

A análise da situação dos serviços municipais em Minas Gerais, a partir dos dados do SNIS 2007, mostra que dois dos maiores municípios de Minas Gerais, Uberlândia e Juiz de Fora, que nunca delegaram seus serviços à Copasa, organizando a prestação dos serviços na esfera municipal, apresentavam estrutura institucional consolidada.

Em Uberlândia, o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) é uma autarquia municipal criada em 1967, que dispõe de autonomia econômico-financeira e administrativa. A autarquia possui uma fábrica (fundada em 1968), que produz tubulações, conexões, reservatórios, entre outras peças necessárias, tanto ao processo de produção e distribuição de água, quanto ao esgotamento sanitário.

O município de Uberlândia, que tem aproximadamente 600 mil habitantes, conta com dois sistemas de tratamento de água e três estações de tratamento de esgotos. O DMAE opera no perímetro urbano e nos distritos de Tapuirama, Martinésia, Cruzeiro dos Peixotos e Miraporanga e investe, principalmente, com recursos próprios gerados pela tarifa de água e esgoto. Os índices de atendimento à população são muito bons, como mostra a Tabela 9.16, sendo ainda necessários investimentos para universalizar a coleta e o tratamento de esgotos. O DMAE também apresenta bons índices de hidromedidação e macromedidação, e baixos índices de perdas de faturamento e de distribuição, o que indica uma gestão sustentável do abastecimento de água.

---

<sup>127</sup> A pesquisa foi realizada a partir de dados de 1998, antes, portanto, da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB / IBGE, 2000) e mesmo da fonte de dados de referência metodológica desse volume, o SNIS 2007. No entanto, a pesquisa contribui para enriquecer a análise qualitativa sobre a constituição da cultura de gestão pública local, em alguns municípios de Minas Gerais.

**TABELA 9.16** Índices de prestação de serviços de saneamento em Uberlândia/MG

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	98,0
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	100
Índice de macromedção	98,0
Índice de perdas de faturamento	27,3
Índice de perdas na distribuição	27,3
Índice de coleta de esgoto	67,8
Índice de tratamento de esgotos	100

Fonte: BRASIL, 2008d.

O Departamento de Água e Esgoto (DAE) de Juiz de Fora/MG foi criado em 1963, por meio da Lei nº 1.873. Em outubro de 1990, pela Lei nº 7.762, em substituição ao DAE, foi criada a Companhia de Saneamento e Pesquisa do Meio Ambiente (Cesama), uma empresa pública com autonomia financeira e administrativa. A partir de 2001, a razão social da Companhia de Saneamento e Pesquisa do Meio Ambiente foi alterada para Companhia de Saneamento Municipal, permanecendo, no entanto, a sigla Cesama.

Juiz de Fora é o quarto município de Minas de Gerais em tamanho de população (526.726 habitantes), com significativo desenvolvimento econômico e em processo de intenso crescimento urbano. Os indicadores de atendimento da população da Cesama, conforme Tabela 9.17, são muito bons, estando a companhia municipal próxima da universalização do abastecimento de água e da coleta de esgotos. Todavia, como na maior parte da região, os índices de tratamento de esgotos ainda são baixos.

**TABELA 9.17** Índices de prestação de serviços de saneamento em Juiz de Fora/MG

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	97,9
Índice de atendimento urbano com água	98,7
Índice de hidromedtação	100
Índice de macromedção	94,0
Índice de perdas de faturamento	23,1
Índice de perdas na distribuição	28,8
Índice de coleta de esgoto	85,0
Índice de tratamento de esgotos	0,9

Fonte: BRASIL, 2008d.

Um desafio a ser enfrentado pela Cesama é ampliar os sistemas, para que os serviços atendam aos novos bairros e às áreas de inadequação habitacional e de irregularidade fundiária, que vêm surgindo na cidade. Segundo o IBGE, no período 1991-2000, o número de pessoas que vivem em áreas de assentamento subnormal no município cresceu 3,1 vezes, a mais, do que o índice de crescimento demográfico da cidade.

Ainda em Minas Gerais, o estudo da Assemae, sobre experiências exitosas na gestão dos serviços, destaca os seguintes municípios: Ituiutaba, Passos, Poços de Caldas, Sacramento, Viçosa, Unaí (COSTA et al, 2006).

Em Ituituba, município com aproximadamente 90.000 habitantes, a Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba (SAE) foi fundada no dia 27 de dezembro de 1967. Em 1969, a SAE assinou convênio com a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP). A assinatura do convênio possibilitou a construção do Sistema de Água. O contrato de administração, firmado com o Município, determinava a remuneração da FSESP, com uma porcentagem fixa da receita de água e esgoto, recolhida pela autarquia, durante o período de administração. Foram cerca de 30 anos de gestão da FSESP e, depois, da Funasa. Em 1999, o município reassumiu a administração do saneamento. No mesmo ano, a SAE iniciou o tratamento de esgoto, da cidade, a partir da construção da Estação de Recuperação e Preservação Ambiental de Ituiutaba – ERPAl.

Em junho de 1999, a SAE foi a primeira Autarquia Municipal da América Latina a receber o certificado ISO 9002, no Sistema de Qualidade do Processo de Tratamento de Água, conferido pelo órgão certificador BVQI – Bureau Veritas Quality Internacional. Em 2001, a SAE foi a única Autarquia Municipal a receber o PNQS – Prêmio Nacional. A Tabela 9.18 apresenta os principais índices de serviços de saneamento no município, que são muito bons. Os serviços para a população urbana estão praticamente universalizados, as perdas encontram-se dentro de limites aceitáveis, e o índice de tratamento de esgoto encontra-se acima da média da região.

**TABELA 9.18** Índices de prestação de serviços de saneamento em Ituiutaba/MG

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	99,8
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromederação	100
Índice de macromedicação	98,4
Índice de perdas de faturamento	22,1
Índice de perdas na distribuição	29,0
Índice de coleta de esgoto	81,3
Índice de tratamento de esgotos	66,5

Fonte: BRASIL, 2008d.

Passos, em Minas Gerais, estruturou, a partir da presença da Funasa, o Serviço Autônomo de Água e de Esgoto (SAE). Segundo informações do estudo da Assemae, o serviço possui alto índice de aprovação pela população (90%) e, essa legitimidade, deve-se à conjugação de tecnologias apropriadas à gestão do saneamento, como política sustentável e universalista. O ponto central deve-se à cobrança de tarifa, estipulada a partir de levantamento junto à população, de sua capacidade pagadora, resultando em tarifas consideradas “baixas ou razoáveis” (COSTA et al, 2006).

Cabe ressaltar, no entanto, que a cidade “atingiu a universalização do abastecimento de água, na área urbana, no início da década de 1980” sendo “todas as ruas dotadas de redes de distribuição de água” (COSTA et al, 2006, p. 81). Embora não tenham registro de povoados rurais no município, de um pouco mais de 100 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2005, há propriedades rurais incorporadas à área urbana. A Tabela 9.19 apresenta os principais índices de serviços de saneamento no município. Todos os indicadores são muito bons, mas o SNIS não apresenta informações sobre o índice de tratamento de esgotos.

**TABELA 9.19** Índices de prestação de serviços de saneamento em Passos/MG

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	100
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	100
Índice de macromedtação	98,1
Índice de perdas de faturamento	19,1
Índice de perdas na distribuição	31,9
Índice de coleta de esgoto	80,0
Índice de tratamento de esgotos	--

Fonte: BRASIL, 2008d.

O município de Poços de Caldas/MG apresenta a especificidade de ser uma estância hidromineral, com forte potencial turístico e percentual significativo de população flutuante. Os índices demonstram a universalização do atendimento dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, como é possível acompanhar na Tabela 9.20. Todavia, as perdas de faturamento e de distribuição ainda são elevadas e o índice de tratamento de esgotos é baixo.

**TABELA 9.20** Índices de prestação de serviços de saneamento em Poços de Caldas/MG

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	100
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	99,9
Índice de macromedtação	97,9
Índice de perdas de faturamento	41,5
Índice de perdas na distribuição	41,5
Índice de coleta de esgoto	83,4
Índice de tratamento de esgotos	15,0

Fonte: BRASIL, 2008d.

O Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) de Poços de Caldas é uma autarquia municipal, criada pela Lei nº 1.220, de 15 de setembro de 1965. Possui, como finalidade, administrar os serviços de saneamento básico (água e esgoto) do município. Desde então, o DMAE de Poços de Caldas vem se estruturando para melhorar o atendimento à população da cidade. A autarquia foi selecionada como uma das experiências de êxito, pelo estudo da Assemae, especialmente por indicadores que contribuem para que a cidade apresentasse, em 2000, o melhor índice de desenvolvimento humano de Minas Gerais (COSTA et al, 2006).

A cultura de gestão local remonta a 1929, quando a autarquia instituiu o sistema de gestão das águas minerais da estância, a qual abriga cinco mananciais e possui três estações de tratamento de água. Desde 1996, o DMAE atingiu a universalização do abastecimento de água. Em 1995, a cidade assegurou a universalização na coleta de esgotos. No plano municipal, a universalização do tratamento de esgotos estava prevista para o ano de 2007 (COSTA et al, 2006).

A Revista Saneamento Ambiental publicou, em agosto de 2006, o ranking das “Maiores do Saneamento” no Brasil. O Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), de Poços de Caldas, é apontado pela revista como a 48ª empresa no País e a 3ª do estado de Minas Gerais. Se excluídas as empresas estaduais do setor em MG, a cidade ocuparia a 2ª posição, atrás somente de Juiz de Fora (31º), que tem cerca de 500 mil habitantes. A primeira do ranking é a Sabesp, de São Paulo, sendo que, até a 11ª posição, somente órgãos estaduais é que fazem parte da listagem, e a primeira organização municipal a figurar é Porto Alegre/RS, na 12ª posição.

O município de Viçosa possui aproximadamente 75.000 habitantes. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa foi fundado em 1970. Atualmente, o SAAE atende a 98% da população com água tratada e a 88% com rede de esgotos e, desde janeiro de 2010, é responsável pela limpeza urbana de Viçosa.

Em Unai, município com cerca de 78.000 habitantes, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Unai (SAAE) foi criado pela Lei Municipal no 504, de 27 de novembro de 1967. O sistema de água atual atende a 100% da população urbana, sendo todas as ligações hidrometradas. O sistema de coleta de esgoto atende a 88% da população urbana (BRASIL, 2008d). Segundo informações do site do SAAE, do esgoto que é coletado, 100% é tratado. Em julho de 2005 essa autarquia assumiu o Sistema Público de Drenagem Pluvial. Por essa razão, a lei de criação do SAAE foi reestruturada, modificando sua denominação para Serviço Municipal de Saneamento Básico. A drenagem é um conjunto de obras construídas com a finalidade preventiva de evitar inundações, causadas pelo excesso de águas pluviais.

O estado do Espírito Santo possui 78 municípios, sendo que 1/3 assumiu os serviços de forma pública e municipal, tendo também apenas um concedido ao setor privado, e o restante (52), delegado à empresa estadual. No Espírito Santo, todos os 10 serviços públicos municipais que integram o SNIS (2007) se organizam na forma de autarquia.

Nesse universo que integra o SNIS (2007), há municípios na faixa entre 100 e 150 mil habitantes (Colatina, Linhares e Mimoso do Sul). Outros são pequenos municípios, caracteristicamente rurais, com população entre 10 e 25 mil habitantes.

Em Linhares, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE Linhares) constitui-se em autarquia municipal, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia econômico-financeira e administrativa, tendo como atividades principais a captação, tratamento, distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos, sanitários.

Ele foi criado em 1957 e reestruturado em 1966. Quando de sua criação, foi assinado pelo município, com o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), órgão do Ministério da Saúde, um acordo para a administração, que vigorou até o ano de 1978.

A partir desta data, foi assinado convênio com a Fundação SESP que compreendia o exercício de todas as ações técnicas e administrativas necessárias à operação, manutenção e ampliação dos sistemas de água e esgotos da referida autarquia. A Fundação SESP – hoje Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – administrou o SAAE, até fevereiro de 1999, quando foi extinto o convênio de administração direta, sendo assinado um novo modelo de cooperação técnica. A Tabela 9.21 apresenta os principais índices de serviços de saneamento no município.

**TABELA 9.21** Índices de prestação de serviços de saneamento em Linhares/ES

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	72,9
Índice de atendimento urbano com água	99,9
Índice de hidromedtação	100
Índice de macromedicação	0,6
Índice de perdas de faturamento	23,9
Índice de perdas na distribuição	30,5
Índice de coleta de esgoto	59,0
Índice de tratamento de esgotos	15,4

Fonte: BRASIL, 2008d.

No estado do Espírito Santo, destaca-se o Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SANEAR), no município de Colatina. Apresentando bons índices de atendimento nos serviços de água e esgotamento sanitário (Tabela 9.22), a experiência articula a elaboração de lei instituidora de Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, com gestão participativa, através de conselho paritário, como é possível conhecer no relato da experiência.

**TABELA 9.22** Índices de prestação de serviços de saneamento em Colatina/ES

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	100
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	100
Índice de macromedicação	97,6
Índice de perdas de faturamento	26,1
Índice de perdas na distribuição	38,1
Índice de coleta de esgoto	71,9
Índice de tratamento de esgotos	7,7

Fonte: BRASIL, 2008d.

## **Colatina / ES**

Em Colatina, a Lei Municipal no 4.978, de 29 de Junho de 2004, concomitantemente autorizou a extinção da Companhia Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental e criou o Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental – SANEAR. A autarquia, com a nova denominação, é fruto da união de duas autarquias municipais: SAMAL – Serviço Autônomo de Meio Ambiente e Limpeza Urbana e SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

A autarquia tem, como finalidade, a prestação dos serviços públicos de captação, tratamento e fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos, construção e manutenção de parques, praças e jardins, varrição de logradouros, além do exercício do poder de polícia administrativa, para a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente e utilização dos recursos naturais.

A implantação da autarquia, antes da Lei nº 11.445/07, mostra um município bem estruturado institucionalmente e caminhando na perspectiva da intersetorialidade. Nesse sentido, o SANEAR vem buscando participar institucionalmente do Comitê de Bacia do Rio Doce.

O SANEAR criou o “Portal da Transparência e da Informação”. Através do endereço eletrônico [www.sanear.es.gov.br](http://www.sanear.es.gov.br), o usuário pode navegar e conhecer um pouco do que acontece no âmbito operacional, administrativo e social da Autarquia e, por meio de links ativos, acessar páginas de outros órgãos governamentais que prestam serviços no mesmo segmento do SANEAR.

O município de Colatina instituiu o COMMASA – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, pela Lei nº 4.580, de 23 de novembro 1.999. Essa Lei institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental. COMMASA é a instância superior do Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, e possui, como objetivo, manter o ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum. Segundo a Lei, no seu art. 1º, parágrafo 2º, o COMMASA é órgão colegiado, autônomo, consultivo e de assessoramento do Poder Executivo, paritário entre o Poder Público e a sociedade, deliberativo e recursal, no âmbito de sua competência, sobre as questões ambientais e de saneamento propostas nesta e nas demais leis correlatas do município.

Em São Paulo, dos 645 municípios do estado, um pouco mais de 1/3 (aproximadamente 271) assumiu a prestação dos serviços, de forma pública,. Dos aproximadamente 271 serviços municipais, 120 responderam ao SNIS (2007).

É preciso ressaltar a característica histórica do estado, o qual apresenta um número expressivo de municípios que não aderiram ao Planasa, e que construíram uma tradição de gestão municipal, com características bastante diferenciadas entre si.

Parte considerável desses municípios possui índices bastante satisfatórios de cobertura de serviços e apresenta formas de organização bastante institucionalizadas (autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista).

Em São Paulo, optaram pela gestão municipal, alguns municípios de maior porte, com população entre 500 mil e 1.200 mil habitantes, com boa capacidade de gestão, como é o caso de Santo André e Guarulhos, na região metropolitana; Campinas; Sorocaba e Ribeirão Preto, no interior. Temos também municípios de porte médio, com população entre 200 e 500 mil habitantes, também com boa capacidade de gestão, como Diadema, Araraquara, Piracicaba, São José do Rio Preto, Bauru, São Carlos, Jundiaí e Jacaréí, assim como municípios de menor porte, como Jaboticabal e Penápolis.

Apresentamos a seguir, como ilustração, a Tabela 9.23, com índices da prestação dos serviços nesses municípios, com base nos dados do SNIS (2007).

**TABELA 9.23** Índices de prestação de serviços, pelos municípios, na região Sudeste – casos exemplares, (em %)

Município	Índice de atendimento urbano com esgoto	Índice de atendimento urbano com água	Índice de hidromederação	Índice de macromedicação	Índice de perdas de faturamento	Índice de perdas na distribuição	Índice de coleta de esgoto	Índice de tratamento de esgoto
Santo André	95,9	100	97,0	100	32,2	28,9	99,2	34,3
Guarulhos	76,9	97,4	99,9	100	51,4	58,2	75,7	-
Campinas	89,5	99,7	99,9	100	20,7	24,2	66,1	44,9
Sorocaba	100	199	100	100	39,9	39,9	81,7	53,0
Ribeirão Preto	98,0	100	98,2	100	58,8	58,8	97,6	38,7
Diadema	90,2	100	100	100	45,9	43,9	87,0	13,5
Araraquara	98,3	98,9	100	100	33,3	33,8	81,0	100
Piracicaba	98,0	99,0	100	100	41,7	46,0	80,0	37,8
São José do Rio Preto	95,1	99,1	97,9	76,3	33,0	39,2	99,5	4,5
Bauru	98,6	100	99,3	100	43,6	43,6	85,0	0,0
São Carlos	100	100	99,9	100	51,7	50,8	70,0	1,6
Jundiaí	97,0	100	100	89,4	31,3	39,0	87,3	123,5
Jacareí	100	100	99,8	99,9	37,3	45,3	79,8	17,9
Jaboticabal	100	100	100	-	35,4	34,9	80,0	34,2
Penápolis	100	100	100	88,7	28,3	28,3	80,0	100

Fonte: BRASIL, 2008d.

O estudo da Assemæ destacou, como experiências bem sucedidas, na prestação municipal de serviços em São Paulo, os seguintes municípios: Araraquara, Campinas, Guarulhos, Jaboticabal, Penápolis, Piracicaba e Santo André (COSTA et al, 2006).

### **Araraquara/SP**

A cidade de Araraquara caracteriza-se como experiência de êxito segundo estudo da ASSEMAE de 2006, na região de São Paulo, por garantir a universalidade, tanto no abastecimento de água, quanto no tratamento do esgoto coletado (COSTA et al, 2006).

Seu Departamento Autônomo de Água e de Esgoto (DAAE), estruturado sob forma de autarquia, existe desde final dos anos de 1960. Porém, a partir dos anos 2000 passou a investir na ampliação dos serviços, de forma articulada à participação social e com foco na sustentabilidade ambiental e financeira.

É importante ressaltar o investimento do município na responsabilidade com o manejo das águas, uma vez que possui uma das maiores reservas estratégicas de água subterrânea no mundo, o aquífero de Guarani.

A experiência relatada pela publicação da Assemæ (COSTA et al, 2006) demonstra constante preocupação na integração de diferentes componentes da política pública de saneamento básico, uma vez que pautam-se pela preservação do aquífero e todas as intervenções em políticas urbanas, em especial as de infraestrutura, podem impactar esse recurso natural.

Nesse sentido, o cuidado com o tratamento de esgotos visa preservar e assegurar a recarga, sem contaminação do aquífero. O tratamento de 100% do, esgoto coletado, é realizado com recursos próprios. Ressalta-se que a tarifa dos serviços apresenta caráter módico.

Por fim, mas não com menos relevância, outro elemento importante a ser ressaltado é a valorização da participação e do controle social, na partilha das responsabilidades sobre os rumos da cidade. O DAAE possui Conselho composto por representantes de órgãos públicos, do Legislativo, Executivo e da sociedade civil, envolvendo ONGs, movimentos sociais e universidades. Ainda que o conselho possua os limites do caráter consultivo, há, narrados na experiência, instâncias e momentos outros de participação, além da existência de um Plano Diretor de Água, com alcance até 2015, e da existência de um fundo social de financiamento da política pública, para assegurar acesso ao direito aos mais pobres, contribuindo para o enfrentamento do clientelismo na região.

### ***Campinas/SP***

A cidade de Campinas possui empresa pública de economia mista, bastante conhecida no setor do saneamento básico, com atendimento universal de água e percentual de atendimento de 88% de esgotamento sanitário – em cidade com mais de um milhão de habitantes.

A Sociedade de Abastecimento, Água e Saneamento (SANASA) caracteriza-se pelo investimento em alta tecnologia, assegurando o combate às perdas de água, com “políticas de monitorização e racionalização do uso” (COSTA et al, 2006).

Realizam, desde final dos anos de 1990, conferências municipais de saneamento. As três conferências realizadas permitiram a constituição de espaço coletivo e democrático de reflexão sobre o papel e os rumos da política pública de saneamento ambiental no município. A II Conferência, por exemplo, conformou espaço importante de mobilização e resistência ao projeto de lei que, em 2001, tentava retirar, do município, a autonomia para gestão dos serviços.

A partir dessa mobilização, a SANASA passa a se articular à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA). Em 2003, a III Conferência de Municipal de Saneamento Ambiental propõe que o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental torne-se Conselho de Controle Social da SANASA.

É importante ressaltar que a empresa busca investimentos para desenvolvimento institucional, e para a ampliação da qualidade tecnológica, com vistas à garantia de sustentabilidade ambiental. Um dos desafios centrais, ainda, é o tratamento de esgotos, uma vez que apenas 37% do esgoto é tratado.

A SANASA desenvolve experiência de consórcio intermunicipal, com os municípios de Valinhos, Vinhedo e Itatiba, com base nas Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, advindo os recursos de investimento desse ente, de um fundo regional. Uma das experiências ressaltadas no relato à Assembléia refere-se à criação de um Banco de Preços Públicos (BPP), visando transparência nos processos licitatórios, contribuindo para enfrentar a corrupção e reduzindo os custos operacionais da empresa (COSTA et al, 2006).

### ***Guarulhos/SP***

A cidade de Guarulhos é bastante emblemática na trajetória da descentralização das políticas públicas de saneamento básico no Brasil. O município contava, em início dos anos 2000, com uma realidade bastante precária de abastecimento de água, chegando, algumas regiões, a ficar 15 dias desabastecidas (COSTA et al, 2006).

O município apresenta os problemas próprios a grandes cidades, tendo, em seu território, 410 favelas, nas quais vivem, aproximadamente, 45 mil famílias.

A partir de 2001, o município, segundo maior em número de habitantes em São Paulo, resolveu enfrentar esse grave problema. Iniciou pela realização da I Conferência Municipal de Saneamento Ambiental, na qual o tema foi amplamente debatido e construiu-se um diagnóstico sobre o problema, definindo diretrizes e prioridades de investimento.

A partir de manifestações populares e articulando a sociedade civil, o então governo adotou medidas emergenciais para regularizar o sistema de rodízio nas regiões mais penalizadas e investiu na reestruturação interna do Serviço Autônomo de Água e de Esgoto (SAAE) de Guarulhos, assim como em planejamento, através da elaboração de Planos Diretores de Abastecimento de Água (PDSA) e de Esgotamento Sanitário (PDSE). O município procura investir, de forma integrada, em urbanização, criando articulações internas à gestão, para implementar programa de urbanização de favelas, desde 2004.

Mesmo com baixa capacidade hídrica, por conta de sua localização em região de cabeceira de bacia, o SAAE negociou o valor da água com a Sabesp, comprando cerca de 90%, do que é necessário, para o abastecimento de 94% da população. Junto a isso, investiu na ampliação de redes e de ligações de água. Embora ainda apresente desafios relevantes, especialmente no que tange aos serviços de esgotamento sanitário, o SAAE vem investindo em extensão da rede de esgotos e, em locais com condições topográficas adversas, a alternativa de enfrentamento centrou-se na implementação de sistema condominial.

### ***Jaboticabal/SP***

Jaboticabal apresenta histórico de resistência à privatização de seus serviços, a partir do Serviço Autônomo de Água e de Esgoto de Jaboticabal (SAAEJ), em reformulação iniciada nos anos de 1990. Para realizar investimentos necessários à melhoria e ampliação dos serviços, o município criou um Fundo Especial, que é auditado pela sociedade civil (COSTA et al, 2006), criando condições de autofinanciamento dos serviços.

Entre as medidas adotadas, Jaboticabal investiu na superação das faltas crônicas de água, a partir de reformas das redes de distribuição e ampliação da capacidade de reservação, construindo um dos maiores reservatórios de argamassa do Brasil.

Uma das características importantes, a serem ressaltadas, é a parceria firmada com a Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da UNESP (Campus Jaboticabal). Com captação de recursos, junto à Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (FAPESP), a cidade pode investir em diagnóstico profundo de “uma área à montante da captação de água do Córrego Rico (...), responsável por 70% da população do município” (COSTA et al, 2006, p. 77).

Há, no relato da experiência, clara integração com a dimensão ambiental e o controle de vetores, ressaltando que os investimentos devem assegurar a preservação dos recursos naturais da região, assim como fortalecer a prevenção de doenças de origem sanitária.

### ***Piracicaba/SP***

O município de Piracicaba apresenta, em sua história, a preocupação com o saneamento, tendo inaugurado seu sistema público de água em 1887. Mais de meio século depois, em abril de 1967, a Prefeitura criou o Serviço Municipal de Água e de Esgoto (SEMAE), autarquia municipal de saneamento. Segundo relato à Assemae, a cidade apresenta posição de vanguarda na gestão dos recursos hídricos no País, enfrentando, com sucesso, o desafio de recuperação do Rio Piracicaba (COSTA et al, 2006).

Os investimentos contam, desde a década de 1990, com a participação da sociedade civil. Em 1991 foi elaborado o primeiro Plano Diretor de Abastecimento de Água, revisado em 1998.

A cidade possui dois sistemas de captação: do Rio Piracicaba e do Rio Corumbataí. Em 1993, foi instituído o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Piracicaba, o primeiro do estado de São Paulo, contando ainda com a existência de Plano Diretor Florestal na gestão da Bacia do Corumbataí, que abastece uma das Estações de Tratamento de Água da cidade.

O sistema Cantareira, composto por barragens de regularização operadas pela Sabesp, conta com participação ativa na gestão, por parte do município. A prefeitura tem investido recursos na automação

do sistema, tendo por foco combater perdas e controlar a distribuição de água, economizando, também, em energia elétrica.

Há, na cidade, desde 2000, o Museu da Água, às margens do Rio Piracicaba. Os investimentos do município visam integrar, à educação, a consciência sobre os recursos naturais, e utilizam a experiência francesa, das agências de bacia intitulada Aulas de Água, nas 55 escolas locais.

### ***Santo André/SP***

Destacamos também o caso de Santo André, onde o SEMASA vem se estruturando, orientado por princípios de intersetorialidade e controle social, em experiência apresentada a seguir.

O SEMASA – Serviço Municipal de Água e Saneamento Ambiental de Santo André, autarquia municipal criada em 1969, origina de órgão de administração direta da Prefeitura, o DAE – Departamento de Água e Esgoto, com autonomia estatutária que o torna gestor dos seus próprios recursos.

No início da operacionalização do órgão, os serviços municipais estavam voltados para o planejamento, o projeto e a execução dos serviços de saneamento básico, assegurando as bases para a posterior e necessária expansão do escopo de ação do SEMASA para outros setores.

Em 1990, há a formulação do Plano Diretor de Abastecimento de Água, com horizonte para 2010, o qual organizou a setorização da distribuição, a partir dos 14 reservatórios existentes no município<sup>128</sup>, dotando o sistema municipais de distribuição de flexibilidade operacional, evitando excesso de pressão na rede e dando mais segurança ao sistema. Foi também adotado um conjunto de medidas para evitar perdas de água. Nesse sentido, o índice de ligações hidrometradas é de 97% e, o índice de macromedicação, de 100%.

Em 1997 o SEMASA incorpora a gestão da drenagem e, em 1998, o licenciamento ambiental.

A partir da aprovação da Lei municipal no 7733, em 1998, estabelece-se, em Santo André, a política de gestão e saneamento ambiental, comandada pelo SEMASA, o qual assume papel relevante de defesa do meio ambiente. Além das atribuições relativas à distribuição da água, coleta de esgoto e drenagem de águas pluviais, serviços já operados pela autarquia, o SEMASA começa a fiscalizar o cumprimento das leis ambientais municipais, proteger os mananciais e promover a educação ambiental.

Em 1999, o SEMASA passa a ser responsável pelo manejo de resíduos sólidos, tornando-se a primeira organização do País a integrar todas as dimensões do saneamento (a oferta de água, a coleta de esgoto, a drenagem urbana, a gestão dos resíduos sólidos e a gestão ambiental). Em 2001, o Semasa incorpora a gestão de riscos ambientais, através da defesa civil.

O esforço para empreender uma gestão pública responsável, atenta aos transtornos causados, à população, pelas inundações históricas e pela falta de abastecimento de água, exigiu, da Prefeitura de Santo André, a elaboração de um plano de trabalho com uma política tarifária adequada e uma consequente gestão financeira. Essas medidas resultaram em desdobramentos sociais positivos, comprovados pelos dados referentes ao saneamento ambiental do município: 100% da população urbana atendida por abastecimento de água e 96% da população urbana atendida por esgoto. Viabilizaram, também, investimentos em drenagem urbana.

---

<sup>128</sup> Com a alteração do perfil do município, algumas áreas passaram a contar com uma infraestrutura de abastecimento super-dimensionada, enquanto outras se tornaram sub-dimensionadas. A área sul do município passou por um rápido adensamento, demandando intervenções não previstas no plano. Surgiram novas ocupações, situadas nas áreas de proteção ambiental, nas quais o SEMASA distribui água em caminhões pipa.

Com relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, os maiores desafios enfrentados pelo SEMASA se relacionam à necessidade de desenvolvimento de propostas sobre o aproveitamento de mananciais locais e a instalação de sistemas de tratamento de esgotos. De fato, na produção de água e no tratamento de esgotos, o SEMASA depende da Sabesp e as relações entre o órgão municipal e a companhia estadual são permeadas de conflitos. Apenas 6% da água produzida em Santo André é captada e tratada pela SEMASA, o resto vem da Sabesp, sendo um dos problemas da discórdia entre o município e o estado, o valor da tarifa de água cobrado pela Sabesp. Essa discordância assumiu forma litigiosa, quando o SEMASA comprovou que o valor cobrado era maior que o necessário, pagando à Sabesp somente o valor tarifário fixado por estudo realizado, depositando este valor em juízo, o que certamente se constituiu como zona de conflito, na relação inter-institucional entre os dois organismos.

O índice de coleta de esgoto é 99,16%, porém a questão do tratamento ainda está aquém do desejado, permanecendo em 34% do esgotamento produzido e conduzido para a ETE ABC. O tratamento é responsabilidade da Sabesp. Este é um dos problemas levantados pelo Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André, apresentado em 2008. Segundo o plano, a ETE ABC teria capacidade para tratar 3 m<sup>3</sup>/s mas está tratando apenas 1,5 m<sup>3</sup>/s, o que acontece em razão da implantação incompleta de coletores tronco nos municípios da região, inclusive Santo André. Atualmente 40% do esgoto de Santo André é tratado. Para solucionar o problema estão sendo realizadas obras, em parceria com a Sabesp, para implantação de coletores e interceptores, para que possa ser atingida a meta de 100% dos esgotos coletados e tratados, em 2012. As responsabilidades pelas obras de cada um dos parceiros estão definidas em convênio, mas o SEMASA reconhece que o andamento das obras apresenta dificuldades.

O SEMASA tem um programa para identificar e coibir ligações irregulares de esgoto na rede de águas pluviais. Há também conflito entre a Sabesp e o SEMASA a propósito do re-uso da água da ETE do ABC. O reuso da água de estações de tratamento de esgotos, para fins que não demandam água potável, é um dos princípios da gestão sustentável e racional da água. A SAPESP já desenvolve esse projeto em outras ETES, vendendo a água de reuso. Na ETE ABC havia uma proposta da Sabesp de explorar integralmente o sistema, os municípios buscavam uma alternativa mista (produção pela Sabesp e distribuição pelos municípios), mas não houve ainda acordo com relação à exploração do sistema.

Santo André possui um Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental – COMUGESAN, com funções deliberativas, sobre a política municipal de saneamento implementada pelo SEMASA. Os investimentos realizados estão submetidos à dinâmica do Orçamento Participativo. A pesquisa realizada, sobre estas duas instâncias de controle social, mostrou que elas contribuem efetivamente para o que definimos sustentabilidade ética da gestão dos serviços. Além disso, no que concerne a aceitabilidade ou a avaliação, pelos usuários, dos serviços prestados, verificamos que essa vem sendo positiva. A Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) do SEMASA dispõe de um sistema que recebe as demandas dos usuários, de forma a encaminhá-las para as respectivas áreas. Existe um “Relatório Integrado de Reclamações”, cujas informações estão disponíveis, a partir de 2001.

Para as atividades de drenagem pluvial, resíduos sólidos e gestão ambiental, nota-se uma redução significativa dos índices de reclamação, entre os anos estudados (2001 a 2007), de respectivamente 24,89 e 100%. Este é um importante indício de que houve evolução positiva nos serviços prestados. Todavia, nos indicadores selecionados para os serviços de água e esgoto, a variação anual é bastante grande, não sendo possível caracterizar uma evolução, no sentido da redução ou do aumento de reclamações. O SEMASA também faz uma pesquisa de avaliação de imagem, com dados desde 1998. Há uma razoável estabilidade nas notas obtidas, sendo que, em todos os anos, até a última pesquisa (2007), a maioria dos entrevistados classifica os serviços prestados como bons (média de 61%, entre 1998 e 2007).

#### 9.4.5 A prestação de serviços de água e esgotos nas regiões metropolitanas

Na região Sudeste existem sete regiões metropolitanas (RMs): no estado de São Paulo, as RM da Baixada Santista, de Campinas e a RM da capital; no estado do Rio de Janeiro, a RM da capital Rio de Janeiro; em Minas Gerais, são duas as regiões metropolitanas: a RM do Vale do Aço e a RM da capital Belo Horizonte; no Espírito Santo, a RM da Grande Vitória.

As RMs de São Paulo são as que apresentam maior diversidade de formas de prestação de serviços. Na RM da capital, operam a companhia estadual Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp), a companhia privada Empresa Concessionária de Saneamento de Mauá (ECOSAMA), e diversos serviços municipais, como o Serviço Municipal de Águas (SEMAE) e Esgotos de Mogi das Cruzes, a SAAE Guarulhos, a Companhia de Saneamento de Diadema (SANED), a Secretaria de Águas de Mauá (SAMA), o Departamento de Águas e Esgoto (DAE) de Santa Isabel, o DAE de São Caetano do Sul e o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA).

Na RM de Campinas, além da CESB – Sabesp, mais outros 15 serviços municipais estão em atividade, prestando serviços de saneamento na região. A quantidade de companhias municipais na RM de Campinas supera a participação da Sabesp. Tais companhias são: o DAE dos municípios de Americana, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio da Posse, Sumaré e Valinhos, o Serviço de Água e Esgoto de Artur Nogueira (SAEAN), a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (SANASA) de Campinas, o SAAE de Indaiatuba, o Serviço de Saneamento Básico (SESB) de Jaguariúna, a Companhia de Desenvolvimento de Nova Odessa (CODEN), o DAEV, de Valinhos e o Saneamento Básico de Vinhedo (SANEBAVI).

Na Baixada Santista, somente a CESB – Sabesp presta os serviços de saneamento, para todos os municípios que a compõem.

Em Minas Gerais, na região metropolitana do Vale do Aço, participam da prestação dos serviços de saneamento: a Companhia estadual Companhia de Saneamento de MG (Copasa), a qual presta serviços para a maior parte dos municípios que compõem a RM do Vale do Aço (21 municípios, do total de 25 ) e 4 prefeituras, que atuam diretamente na prestação dos serviços de seus municípios (Belo Oriente, Jaguaraçu, Joanésia e Mesquita). Já na Região metropolitana de Belo Horizonte, além da Copasa, que também é a companhia que presta serviços na maior parte dos municípios, temos municípios que detém a titularidade dos serviços de saneamento: os SAAEs de Caeté, e Itaguara, e o DAE – Rio Acima.

No estado do Rio de Janeiro, existe apenas uma região metropolitana. Nela atuam, predominantemente, a Companhia Estadual de Águas e Esgoto (Cedae) do Rio de Janeiro e mais duas companhias privadas de abrangência local: a Águas de Niterói e a Águas de Guapimirim.

O estado do Espírito Santo também só possui uma região metropolitana, a RM da Grande Vitória. Nesta região metropolitana apenas presta serviço a companhia estadual Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan).

#### ***Região Metropolitana de Campinas***

A região metropolitana de Campinas é composta pelos municípios de Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. A maior parte destes municípios assumiu diretamente a prestação dos serviços de saneamento, incluindo o município mais populoso, Campinas. A Sabesp opera apenas em quatro deles, nos municípios de Hortolândia, Itatiba, Monte Mor e Paulínia.

Quanto ao nível de atendimento, a Sabesp atende, com abastecimento de água, nos quatro municípios sob sua responsabilidade, aproximadamente 100% da população urbana. Apesar da quantidade de habitantes atendidos com esgotamento sanitário representarem, em conjunto, 48,17% de cobertura, frente à população urbana atendida com abastecimento de água, as análises, por município, mostram que, em Hortolândia, esta relação é de apenas 7,31% e, em Monte-Mor, de 40,02% de cobertura. Nos demais municípios, o percentual sobe para, aproximadamente, 70% de cobertura.

No que diz respeito ao abastecimento de água, os percentuais de população urbana atendida, no caso dos serviços municipais, se aproximam dos da Sabesp, ficando próximos de 100%, em quase todos os municípios. A exceção é Holambra, com percentuais próximos de 60%.

No que diz respeito ao índice de atendimento urbano de esgotamento sanitário, referido aos municípios atendidos com água, os percentuais dos serviços municipais são superiores aos da Sabesp, constituindo, em conjunto, 91,93% de atendimento de esgotamento sanitário frente à população urbana atendida com abastecimento de água. O município que apresenta a pior relação percentual, entre a população urbana atendida com abastecimento de água e a população urbana atendida com esgotamento sanitário, é o município de Santo Antônio de Posse, onde esse indicador é de 40,88%.

Quanto ao desempenho financeiro das empresas, os dados sobre o indicador de desempenho financeiro mostram que a Sabesp apresenta resultados razoáveis, em todos os municípios onde opera, variando percentualmente entre 54% e 81%, aproximadamente. Destes, o pior resultado é o do município de Paulínea, com 54,75% de resultado. Já entre os municípios que prestam serviços através da administração pública municipal, os percentuais são bem mais elevados, atingindo percentuais de até 172,36% (Cosmópolis). Os piores resultados são para os municípios de Santo Antônio da Posse (45,74%) e Engenheiro Coelho (67,24%). Os demais percentuais de índice de desempenho financeiro estão acima de 80%.

Quanto ao índice de evasão de receitas os dados revelam bons resultados, para todas as concessionárias, em todos os municípios. Os percentuais, neste sentido, ficaram todos abaixo de 5,5%. Já o índice de suficiência de caixa, apresenta resultados ruins, apenas para dois municípios, cuja gestão é municipal: Santo Antônio de Posse (45,06%) e Engenheiro Coelho (67,45%). Os demais resultados apresentam percentuais acima de 85%.

O desempenho ambiental das concessionárias é bastante variável. De modo geral, todas apresentam bons índices de hidrometração, com percentuais entre 99% e 100%. Por outro lado, os índices de macromedição são heterogêneos. A Sabesp realiza 100% de macromedição em todos os quatro municípios em que opera. Nos municípios de Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Indaiatuba, Nova Odessa, Pedreira e Vinhedo, não é efetuada nenhuma macromedição dos sistemas. Em Sumaré, apenas 4,29% é macromedido.

Os indicadores de perdas de distribuição e faturamento, com exceção de poucos municípios, apresentam resultados elevados. Os municípios operados pela Sabesp, com exceção de Monte Mor, que apresenta resultados razoáveis, apresentam resultados baixos, com percentuais entre 45% a 50%. Já nos municípios cuja administração é direta, os que apresentam os piores valores, para perdas de faturamento e distribuição, respectivamente, são: Engenheiro Coelho (49,08% e 49,1%), Indaiatuba (43,07% e 43,6%), Nova Odessa (55,33% e 55,30%), Sumaré (54,19% e 54,5%) e Vinhedo (44,92% e 44,9%). Os demais municípios apresentam, na sua maioria, resultados razoáveis.

Quanto aos indicadores de coleta e tratamento de esgoto, os dados revelam valores mais baixos. Dos resultados disponibilizados para os municípios sob a gestão da Sabesp, apenas o percentual de coleta de esgoto da Itatiba apresentou resultado razoável (72,22% de coleta). Os demais resultados, tanto para coleta quanto para tratamento de esgoto, para todos os municípios, são muito baixos.

Em comparação aos dados dos municípios da Sabesp, os resultados do índice de coleta de esgoto, para os municípios cuja administração é direta, revelam-se superiores, porém os percentuais de tratamento de esgoto também são muito baixos. Exceção ocorre nos municípios de Valinhos, onde 93,46% do esgoto é coletado e tratado, e em Vinhedo, onde 82,92% do esgoto é coletado e 80,2% é tratado.

### ***Região Metropolitana da Baixada Santista***

A região metropolitana da Baixada Santista é formada pelos seguintes municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente. É a menor região metropolitana do estado de São Paulo e o município com maior número de habitantes é Santos. Todos os municípios da RM da Baixada Santista estão sob a gestão da Sabesp. Ao todo, a Sabesp atende, com serviços de abastecimento de água, na Baixada Santista, uma população urbana de 1.471.380 habitantes, aproximadamente 91% da população, e com serviços de esgotamento sanitário, 989.671 habitantes, correspondendo a 67% de atendimento, frente à população urbana atendida com abastecimento de água. Os piores indicadores estão no município de Cubatão.

O desempenho financeiro da Sabesp, nesta região, pode ser considerado razoável. Os valores disponibilizados para os índices de desempenho financeiro, dos nove municípios em que opera, revelam resultados na faixa de 55% a 80%, considerados valores medianos. Os índices de suficiência de caixa são mais elevados, porém com resultados ainda baixos. Os melhores valores para o índice de suficiência de caixa são para os municípios de: Guarujá (118,06%), Praia Grande (122,37%) e Santos (137,47%). Já os índices de evasão de receitas apresentam os melhores resultados, com exceção dos municípios de Mongaguá (12,96%) e São Vicente (14,15%) que apresentam valores medianos.

Entre os indicadores de desempenho ambiental da Sabesp, na RM da Baixada Santista, o índice de hidrometração apresenta dados bastante positivos, com percentuais entre 99,99% a 100% de hidrometração. Os resultados referentes ao indicador de macromedição apenas estão disponíveis para os municípios de Bertioga e Guarujá, os quais são de 100%. Do mesmo modo, os indicadores de perdas de distribuição e de faturamento, bem como coleta e tratamento de esgoto, só estão disponíveis para os municípios citados. Para estes, os dados revelam-se piores para os municípios de Bertioga e, entre razoável e baixo, para Guarujá. Deste modo, os resultados são, respectivamente, para perdas de faturamento e distribuição: Bertioga (22,61% e 46,53%) e Guarujá (41,5% e 56,6%); e para coleta e tratamento, são: Bertioga (17,94%) e Guarujá (53,03% e 41,36%).

### ***Região Metropolitana de São Paulo***

Segunda maior região metropolitana da região Sudeste, a RM de São Paulo é composta de 39 municípios. Os municípios que fazem parte da RM de São Paulo são: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embú, Embú-Guaçú, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Moji das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana da Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista e São Paulo.

Das operadoras que prestam serviços de saneamento na região metropolitana de São Paulo, a Sabesp atende a maior parte dos municípios, operando em 33 dos 39 que compõem a região. Em Diadema, os serviços são operados pela concessionária municipal SANED – Companhia de Saneamento de Diadema, pelo SAAE – Serviço Autônomo de Águas e Esgoto de Guarulhos, pela companhia municipal SAMA – Serviço de Água de Mauá e pela concessionária privada ECOSAMA – Empresa Concessionária de Saneamento de Mauá, pela SEMAE – Serviço Municipal de Água e Esgoto de Mogi das Cruzes, pelo DAE – Departamento de Águas e Esgoto municipal de Santa Isabel, pelo SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André, e pelo DAE de São Caetano do Sul.

Destas, as companhias que operam em Mauá prestam serviços exclusivos para água e para o esgotamento sanitário. Assim, a companhia municipal SAMA presta os serviços de abastecimento de água e, a ECOSAMA, os serviços de esgotamento sanitário. Todas as outras concessionárias dos municípios da RM de São Paulo são responsáveis pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Sabesp atende a 100% da população urbana com abastecimento de água e 84% com esgotamento sanitário. Os menores percentuais de esgotamento sanitário relativos à cobertura de abastecimento de água, em áreas urbanas, ocorrem nos municípios de: Arujá (36,7%), Cotia (41,8%), Embú-Guaçú (26,16%), Francisco Morato (26,94,15%), Itapeceira da Serra (5,07%), Juquitiba (13,75 %), Pirapora do Bom Jesus (35,01%), Rio Grande da Serra (33,38%), Santana do Parnaíba (28,18%) e Vargem Grande Paulista (24,96%). Todos os serviços de esgotamento sanitário destes municípios são de responsabilidade da Sabesp.

Os melhores percentuais verificados entre a quantidade de população urbana atendida com esgotamento sanitário, em relação à população urbana atendida com abastecimento de água, pertencem a municípios, cuja administração é municipal. É o caso dos municípios: São Caetano do Sul, onde 100% da população é atendida com esgotamento sanitário, Santo André, com, 96,99 % de cobertura, e Diadema, com 90,15%.

Os indicadores de desempenho financeiro da Sabesp, nos municípios da região metropolitana de São Paulo, apresentam-se, de uma maneira geral, com bons resultados. Apenas os índices de desempenho financeiro revelam percentuais mais baixos (todos estão entre 40% e 100% ), contudo razoáveis.

Do mesmo modo, os índices de evasão de receitas, dos municípios atendidos pela Sabesp apresentam bons resultados, com muitos percentuais negativos. Os piores resultados são dos municípios: São Lourenço da Serra (9,29%), Osasco (12,07%) e Franco da Rocha (30,23%). Com o mesmo desempenho, os índices de suficiência de caixa apresentam, na sua maioria, bons resultados. Valores mais baixos pertencem aos municípios: Franco da Rocha (77,42%), Pirapora do Bom Jesus (62,26%) e São Lourenço da Serra (68,55%).

As análises do desempenho financeiro dos serviços municipais revelam-se melhores, quando comparadas ao desempenho da Sabesp. Todos os índices de desempenho financeiro dos municípios estão acima de 85%. Os percentuais de evasão de receitas, com exceção de Santo André (10,71%), encontram-se abaixo de 0%. Os índices de suficiência de caixa estão acima de 133% (Santo André). O índice de suficiência de caixa e o índice de evasão de receitas da concessionária privada ECOSAMA são, respectivamente, 98,52% e 5,46%, revelando-se piores, quando comparados com os valores das concessionárias municipais.

Quanto ao desempenho ambiental das concessionárias, os resultados, relativos aos índices de hidrometração, o mostram que todas as companhias – tanto a Sabesp, quanto as companhias municipais –, apresentam bons resultados, com percentuais acima de 96%. Os índices de macromedição disponibilizados também apresentam resultados bastante positivos, todos acima de 99%. As concessionárias municipais apresentam índices elevados de perdas de faturamento e distribuição. O melhor resultado é o do município de Santo André, que apresenta 32,16% de perdas de faturamento e 29% de perdas de distribuição, e de São Caetano do Sul, com percentuais de 23,64% e 19,1%, respectivamente, para perdas de faturamento e distribuição. Os demais municípios apresentam resultados com perdas entre 45% e 60%. A falta de informações no SNIS (2007), sobre o tratamento de esgotos, tanto com relação aos municípios atendidos pela Sabesp, como com relação a alguns serviços municipais, prejudica a análise desse indicador.

### ***Região Metropolitana do Vale do Aço***

A Região Metropolitana do Vale do Aço, em Minas Gerais, é a menor das duas regiões metropolitanas existentes no estado. A RM do Vale do Aço é composta pelos municípios de Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Coronel Fabriciano, Córrego Novo, Dionísio, Dom Cavati, Entre Folhas, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Jaguarapu, Joanésia, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo-d'Água, Santana do Paraíso, São João do Oriente, São José do Goiabal, Sobralia, Timóteo e Vargem Alegre.

Na maior parte dos municípios, os serviços de saneamento são operados pela concessionária estadual Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Os municípios que são responsáveis pelos serviços de saneamento são: Belo Oriente, Jaguarapu, Joanésia e Mesquita.

Quanto ao nível de atendimento, a Copasa atende 539.512 habitantes residentes em áreas urbanas com serviços de abastecimento de água. Parte significativa dos municípios tem 100% da população urbana atendida por água. Os municípios de Açucena, Antônio Dias, ficam na faixa entre 80 e 90% de atendimento à população urbana. Apenas no município de Dionísio o atendimento da população urbana pela Copasa é fraco ficando em 68%. Os serviços municipais de Belo Oriente e Jaguaruçu atendem, respectivamente, 83,8 e 84,6% da população urbana; sendo em Mesquita de 100% e, em Joanésia, de 97,4%.

Não foi possível averiguar qual a população atendida com serviços de esgotamento sanitário, pois a Copasa apenas informou os dados dos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Santana do Paraíso. Nos demais municípios, com serviços municipais, os indicadores de atendimento urbano de esgoto são variados: Belo Oriente, 83,8%; Jaguaruçu, 70,95%; Joanésia, 80,69% e Mesquita, 56,22%.

Quanto ao desempenho financeiro das empresas, os dados sobre o indicador de desempenho financeiro mostram que a Copasa apresenta resultados abaixo do considerado adequado, variando entre 65% e 106%. Os melhores indicadores são em Vargem Grande: 103,19% e Timóteo: 106,67. O resultado mais crítico é o do município de Açucena, com -5,68% de índice de desempenho financeiro. Já, entre os municípios que prestam serviços através da administração pública municipal, somente foram disponibilizados os resultados dos índices de desempenho financeiro referentes aos municípios de Belo Oriente e Jaguaruçu, atingindo baixos percentuais de 77,96% e 20,82%, respectivamente.

Quanto ao índice de evasão de receitas, os dados revelam bons resultados, para a maioria dos municípios sob a gestão da Copasa. Os piores resultados são para os municípios de Santana do Paraíso (18,69%) e Sobrália (10,07%). Dos municípios cuja administração dos serviços e saneamento é municipal, merece atenção o município de Belo Oriente, cujo índice de evasão de receitas é bastante elevado, com 47,99%. Já o índice de suficiência de caixa, apresenta resultados ruins para dois municípios cuja gestão é municipal: Jaguaruçu (20,95%) e Belo Oriente (41,77%) e também para o município de Açucena (-4,3%), cujos serviços pertencem à Copasa.

O desempenho ambiental das concessionárias é bastante variável. Com exceção do município de Açucena (72,18%), todas as concessionárias apresentam bons índices de hidromedicação, com percentuais entre 99% e 100%. Por outro lado, os índices de macromedição são heterogêneos. Os dados mostram que a maior parte dos municípios da Copasa realiza 100% de macromedição e somente o município de Santana do Paraíso apresenta baixo percentual de macromedição, com 20,26%. Já em Belo Oriente, único município cuja administração é municipal, que disponibilizou o percentual de macromedição, o índice é de 50%.

Os indicadores de perdas de distribuição e faturamento, com exceção de poucos municípios, apresentam resultados elevados. Os municípios operados pela Copasa, com exceção de Açucena (84,11%), Coronel Fabriciano (51,97%), Ipatinga (47,78%), Santana do Paraíso (57,3%), Sobrália (41,63%) e Timóteo (44,69%), apresentam resultados razoáveis, com percentuais entre 10% e 40%. Já nos municípios cuja administração é direta, o município que apresenta o pior valor para perdas de faturamento é Belo Monte, com 50% de perdas. Destaca-se o desempenho do município de Jaguaruçu, com percentual de perdas de faturamento e distribuição de apenas 4,17%. Não existem informações sobre tratamento de esgoto.

### ***Região Metropolitana de Belo Horizonte***

Maior região metropolitana da região Sudeste, a RM de Belo Horizonte é composta de 34 municípios. Os municípios que fazem parte da RM de Belo Horizonte são: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Itaúna, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova

União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Bárbara, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Sete Lagoas, Taquaraçu de Minas.

Dentre as operadoras que prestam serviços de saneamento na região metropolitana de Belo Horizonte, a Copasa atende a maior parte dos municípios, operando em 31 dos 34 que compõem a região. Dos municípios, cuja prestação dos serviços é municipal, temos: o SAAE – Serviço Autônomo de Águas e Esgoto de Caeté, o SAAE de Itaguara, o DAE – Departamento de Águas e Esgoto de Rio Acima,.

Na capital Belo Horizonte, a Copasa atende, com abastecimento de água, 100% dos domicílios e, com esgotamento sanitário, aproximadamente 95%. Já para o contexto da região metropolitana de Belo Horizonte, nos municípios atendidos pela Copasa, o percentual de população urbana com abastecimento de água fica próximo de 100%. Com relação ao esgotamento sanitário, os resultados de todos os municípios não foram disponibilizados.

Os maiores percentuais de esgotamento sanitário, relativos à cobertura de abastecimento de água em áreas urbanas, do, dados disponibilizados pela Copasa, pertencem à Belo Horizonte. Para os outros municípios da RM as lacunas do SNIS não permitem uma análise mais consistente. Já por parte dos municípios cuja administração dos serviços é pelo poder público local, o melhor indicador é do município de Rio Acima, onde esse indicador é de 98,4%

Os indicadores de desempenho financeiro da Copasa, nos municípios da RM de Belo Horizonte, estão na faixa de 50% a 90%, ficando abaixo do que seria considerado adequado. Os índices de evasão de receitas dos municípios atendidos pela Copasa apresentam bons resultados. O pior resultado pertence ao município de Confins (10,63%). Com o mesmo desempenho, os índices de suficiência de caixa apresentam, na sua maioria, bons resultados. Valores mais baixos pertencem aos municípios: Nova União (76,08%), Raposos (79,76%) e São José da Lapa (79,11%).

A análise do desempenho financeiro dos serviços municipais mostra que SAAE de Caeté e o SAAE de Itaguara apresentam muito bom desempenho. Não estão disponibilizadas informações sobre o DAE de Rio Acima.

Quanto ao desempenho ambiental das concessionárias, os resultados relativos aos índices de hidrometração e macromedição mostram que todos os prestadores, ou seja, tanto a Copasa quanto os serviços municipais, apresentam bons resultados, com percentuais acima de 93%. Os índices de macromedição disponibilizados também apresentam resultados bastante positivos, todos acima de 99%. Os municípios que apresentam resultados piores de macromedição são: Caeté (71,43%), onde o serviços é prestado pelo SAAE Taquaraçu de Minas (36,79%), onde o serviços são delegados à Copasa..

De modo geral, os serviços municipais apresentam índices baixos de perdas de faturamento e distribuição. Os indicadores dos municípios sob a gestão da Copasa apresentam grande variação, os piores resultados variam entre 40% e 50% de perdas de faturamento e distribuição, para tais municípios.

### ***Região Metropolitana do Rio de Janeiro***

A região metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos municípios de: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japerí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti. Seropédica e Tanguá. A maior parte destes municípios mantém a responsabilidade dos serviços de saneamento sob a gestão da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro (Cedae). Apenas os municípios de Guapimirim e Niterói delegaram a concessão dos serviços à esfera particular, através da participação do setor privado.

Quanto ao nível e abrangência de atendimento, a Cedae não informou indicadores relacionados à população total atendida com abastecimento de água de Duque de Caxias, Itaboraí, Nova Iguaçu e São Gonçalo – municípios que possuem parcela significativa da população da RM do Rio de Janeiro.

O mesmo ocorre com os dados relativos à população total atendida com esgotamento sanitário, no qual apenas os municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo e São João de Meriti constam com tal informação. A falta de informações impossibilita a análise do nível de atendimento da Cedae na RMJ.

No que diz respeito às companhias privadas, em Guapimirim a concessionária Águas de Guapimirim atende, com abastecimento de água, 63,6% da população urbana. Em Niterói, a concessionária Águas de Niterói atende 100% da população urbana, com água, e 91,3%, com esgotamento sanitário.

Quanto ao desempenho financeiro das empresas, os dados sobre o indicador de desempenho financeiro mostram que a Cedae apresenta resultados razoáveis, variando entre 35% e 83%, aproximadamente. Destes, o pior resultado é o do município de Nilópolis, com 35,35%. Não foram disponibilizados os dados para as análises de desempenho financeiro dos municípios de Duque de Caxias, Itaboraí, Nova Iguaçu e São Gonçalo. Já, entre os municípios que prestam serviços através da concessão privada, os percentuais são bem mais elevados, atingindo valores de 119% (Guapimirim) e 103,2% (Niterói).

Quanto ao índice de evasão de receitas, os dados revelam resultados insatisfatórios para a Cedae, em quase todos os municípios, com exceção de Nilópolis (10,28%) e Paracambi (23,76%). Em Japeri, o percentual de evasão de receitas chega a atingir 82,19%. Para os dois municípios atendidos por empresas privadas, os percentuais foram positivos, com 8,96%, para Guapimirim, e 1,08%, para Niterói. Do mesmo modo que o índice de evasão de receitas, os percentuais para o índice de suficiência de caixa da Cedae, para seus municípios, são deficitários. O único município que apresenta melhor resultado é o Rio de Janeiro, com 126,8%. Novamente, o pior percentual é o do município de Japeri, com apenas 10,05% de suficiência de caixa.

O desempenho ambiental das concessionárias privadas e da CEADE é bastante divergente. Ao contrário do que ocorre com outras concessionárias que atuam na região Sudeste, a Cedae possui baixos índices de hidrometração de suas ligações, em alguns municípios. O maior percentual de hidrometração é o do município de Nilópolis, com 86,13% de ligações hidrometradas, contudo, em Magé, o percentual é de apenas 8,85%. Por outro lado, os índices de macromedição apresentam-se melhores. A Cedae realiza 100% de macromedição, em quase todos os municípios em que opera. Apenas, em Magé e Tanguá, não são realizadas macromedições. Para as concessões privadas, tanto os indicadores de hidrometração, quanto macromedição, apresentam bons resultados.

Os indicadores de perdas de distribuição e faturamento, com exceção de poucos municípios, apresentam resultados muito elevados para os municípios atendidos pela Cedae. Em Japeri, o percentual de perdas na distribuição atinge o alarmante percentual de 83,86%. Já nos municípios cuja administração é privada, os percentuais de perdas são razoáveis para as concessionárias Águas de Niterói e Águas de Guapimirim.

Quanto aos indicadores de tratamento de esgoto, não foi possível realizar uma análise mais profunda sobre os municípios da Cedae, pois a concessionária não repassou todos os dados

### ***Região Metropolitana da Grande Vitória***

A região metropolitana da Grande Vitória é formada pelos municípios de: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. A companhia envolvida na prestação dos serviços, na região metropolitana da Grande Vitória, é a companhia estadual Cesan – Companhia Espírito Santense de Saneamento. A Cesan atende, na RM da Grande Vitória, uma população urbana, com abastecimento de água, de 1.55.542 habitantes, e com esgotamento sanitário, menos da metade da população, com 496.905 habitantes. Apenas os municípios de Vitória e Guarapari apresentam 100% de atendimento urbano com abastecimento de água. Em Vila Velha e Cariacica, Serra e Vila Velha, esse indicador está na casa dos 90%, mas, em Fundão e Viana, o atendimento urbano com abastecimento

de água ainda é insuficiente, sendo, respectivamente, de 74,8 e 69,7%. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, apenas Vitória apresenta indicador de atendimento urbano de esgoto, referido ao atendimento com água, superior a 50%.

Em termos financeiros, a Cesan apresenta índices de desempenho financeiro e suficiência de caixa, inconsistentes e insuficientes, o que inviabiliza as análises financeiras da concessionária em seus municípios. Já, quanto aos índices de evasão de receitas, metade dos municípios apresenta bons resultados e a outra metade apresenta resultados razoáveis.

Em termos ambientais, os indicadores de hidrometração de todos os municípios variam, em média, entre 80% e 99%, o que representa bons resultados. Já os índices de macromedição, mostram que, somente nos municípios de Fundão, Guarapari e Vitória, são realizadas macromedições. Contudo, em Guarapari, o índice ainda é baixo, com 43,48% do sistema macromedido. Os indicadores de perdas de distribuição e faturamento também apresentam resultados razoáveis, com índices mais críticos para o município de Cariacica, os quais estão acima de 60% de perdas, para ambos os indicadores. Os percentuais de coleta e tratamento de esgoto contribuem para diminuir o desempenho ambiental da Cesan.

## 9.5 Região Sul

### 9.5.1 Características gerais

A região Sul compreende três estados<sup>129</sup>, totalizando uma superfície de 576.300,8 km<sup>2</sup>, na qual vivem 26.973.511 habitantes, com densidade demográfica de 43,50 hab./km<sup>2</sup>. É a menor, em superfície territorial, das regiões brasileiras, ocupando apenas 7% do território do país. Por outro lado, sua população é duas vezes maior que a das regiões Norte e Centro-Oeste.

Constitui-se em um grande pólo turístico, econômico e cultural, tendo, em sua ocupação, influência européia, principalmente de origem italiana e germânica, conferindo, à etnia branca, um percentual de 78% da população, bem acima da média nacional (IBGE, 2009).

Destacam-se, como setor produtivo da região, o setor da agroindústria (com massiva produção de milho, soja, mandioca, algodão, cana de açúcar, tabaco, entre outros), de papel e celulose, de fertilizantes, da produção automotiva, em especial de caminhões e ônibus e de eletrodomésticos, setor petroquímico, setor de produção têxtil e de calçados, de industrialização de alimentos, em particular de carne bovina e suína, e de produção de vinhos. É uma região que apresenta um desenvolvimento relativamente igual, nos setores primário, secundário e terciário. Porém, dentro do setor primário, a concentração fundiária e o cultivo mecanizado produziram o fenômeno de êxodo migratório, para estados como o Mato Grosso, Goiás, Bahia e região amazônica e, mesmo para o Paraguai, em busca de terras para plantar.

O Sul apresenta índices sociais altos, em vários aspectos. A população apresenta os mais altos índices de alfabetização do País (94,8%), com bom Índice de Desenvolvimento Humano (IDH 0,831) e o segundo maior PIB per capita do País (R\$ 13.208,00), atrás apenas da região Sudeste. Porém, por conta de indicadores relacionados ao trabalho infantil, é a única região que apresentou queda (1,6%), na escolaridade relacionada ao ensino básico (IBGE, 2009).

Nos estados da região Sul, assim como nos da região Sudeste, é expressiva a presença de sub-regiões de alta renda, sobretudo em Santa Catarina; observam-se também algumas sub-regiões dinâmicas,

<sup>129</sup> Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

no estado do Paraná. Porém, as médias não permitem a clara visibilidade dos problemas e contradições, nem das fortes desigualdades sociais, econômicas e étnico-raciais internas à região.

O quadro de desigualdades explicita-se nas regiões de maior adensamento e de urbanização. O Sul possui 11 regiões metropolitanas e aglomerados urbanos<sup>130</sup>, sendo a região com maior aglomeração dessa natureza de conurbação. Nesses territórios, o déficit habitacional existente nos estados apresenta percentuais entre 10% e 12%, concentrando-se, 84% desse déficit, entre as famílias que recebem até 3 salários mínimos (BRASIL, 2007g).

A partir de dados sistematizados para o Seminário Regional de elaboração do PLANHAB na região, com dados da PNAD/IBGE, 2005, é possível apreender as desigualdades relacionadas ao direito à cidade. Embora a distribuição do déficit seja relativamente homogênea, entre os estados da região, há diferenças significativas entre o déficit habitacional urbano (755.589 unidades habitacionais), em relação ao rural (118.119 unidades habitacionais). Entre os estados, o déficit rural apresenta-se com percentual um pouco maior no Rio Grande do Sul e, o urbano, expressa maior proporção no Paraná (BRASIL, 2007g).

Ressalta-se que essa caracterização do déficit habitacional urbano qualifica, como problema central na região, a coabitação familiar (58%), seguida de aluguel com valor excessivo sobre a renda (28,8%), em especial em Santa Catarina (36,7%). É no estado do Rio Grande do Sul, no entanto, que há o maior percentual de habitações precárias nas cidades (15%).

Na área rural, predomina também o déficit relacionado à coabitação, atingindo, em Santa Catarina, o percentual de 77% da situação em déficit. É na zona rural do Paraná que se intensifica a situação de déficit, por precariedade habitacional (47%).

Assim como na tendência nacional (90,3%), a maior parte do déficit concentra-se na população com renda de 0 a 3 salários mínimos, apresentando, a região, percentual um pouco menor do que o nacional, na concentração desse déficit (84%). Porém, essa realidade é superior à média nacional (6%), no que se refere ao universo de 3 a 5 salários mínimos (10,6%), sendo esse percentual maior no Rio Grande do Sul (12%).

Por ser a única região brasileira situada quase totalmente abaixo do Trópico de Capricórnio, é a mais fria do Brasil, com clima subtropical e ocorrência frequente de geadas – e mesmo neve – em altitudes maiores. As chuvas distribuem-se ao longo do ano em grande quantidade e o clima é bastante úmido e subtropical, apresentando grande homogeneidade, principalmente no que se refere à pluviometria.

O Sul representa 6,5% dos recursos hídricos nacionais, abastecendo 15% da população brasileira e compreende quatro regiões hidrográficas: a do Uruguai, do Atlântico Sul, do Atlântico Sudeste e do Paraná. A região hidrográfica do Atlântico Sul tem uma área de 185.856 Km<sup>2</sup>, o que corresponde a 2% do Brasil, e é composta pelos rios Jacuí, Itajaí e Ribeira do Iguape, entre outros. A poluição desta unidade hidrográfica também está relacionada ao baixo nível de tratamento de esgotos, com valores entre 5,9% e 13,5%.

A região hidrográfica do Uruguai possui em território nacional 174.612 Km<sup>2</sup> de área, o equivalente a 2% do Brasil. Aproximadamente 3,8 milhões de pessoas vivem na parte brasileira da região hidrográfica do Uruguai. A Região Hidrográfica do Uruguai tem grande importância para o País, em função das atividades agroindustriais desenvolvidas e pelo seu potencial hidrelétrico. O rio Uruguai possui 2.200 quilômetros de extensão e se origina da confluência dos rios Pelotas e Canoas. Nesse trecho, o rio assume a direção Leste-Oeste, dividindo os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A bacia hidrográfica possui, em território brasileiro, 174.612 km<sup>2</sup> de área, o equivalente a 2,0% do território nacional.

---

<sup>130</sup> No Paraná, há as regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá. Em Santa Catarina, as de Chapecó, de Criciúma (Carbonífera), de Florianópolis, de Foz do Rio Itajaí, do Vale do Rio Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Tubarão. No Rio Grande do Sul, há a região metropolitana de Porto Alegre.

Em função das suas características hidrológicas e dos principais rios formadores, a área foi dividida em 13 unidades hidrográficas, sendo que 4 ficam no estado de Santa Catarina e 9, no estado do Rio Grande do Sul. Cerca de 3,8 milhões de pessoas vivem na parte brasileira da região hidrográfica do Uruguai, com maior concentração nas unidades hidrográficas de Chapecó, Canoas, Ibicui e Turvo.

A expansão das lavouras de arroz nesta região, que demandam de uma grande quantidade de água para a irrigação, o desenvolvimento de atividades industriais, urbanas, da suinocultura e da avicultura, têm sido importantes fontes de poluição dos cursos de água, restringindo, assim, aqueles que podem ser utilizados para o consumo, de maneira a intensificar as disputas pelo acesso à água. Além disso, a porcentagem de esgotos tratados nas unidades hidrográficas é muito baixa, com média de 6,0%, valor inferior à média brasileira (17,8%). O crescimento populacional da região também é um fator importante no desencadeamento de maiores conflitos de disponibilidade de águas devido as restrições qualitativas e quantitativas ao acesso desta.

A Região Hidrográfica do Paraná, com 32% da população nacional, apresenta o maior desenvolvimento econômico do País. Com uma área de 879.860 Km<sup>2</sup>, a região abrange os estados de São Paulo (25% da região), Paraná (21%), Mato Grosso do Sul (20%), Minas Gerais (18%), Goiás (14%), Santa Catarina (1,5%) e Distrito Federal (0,5%). O crescimento de grandes centros urbanos, como Curitiba, em rios de cabeceira, tem gerado uma grande pressão sobre os recursos hídricos. Isso ocorre porque, ao mesmo tempo em que aumentam as demandas, diminui a disponibilidade de água, devido à contaminação por efluentes domésticos, industriais e águas pluviais.

Ressalta-se que a abundância hídrica, somada às características topográficas e climáticas, e ao desmatamento, expõem a região a constantes inundações, geradas, especialmente, pelas cheias do Rio Itajaí, em Santa Catarina.

O Sul é a segunda região brasileira com maior número de comitês de bacias hidrográficas. Possui um total de 41 comitês, sendo que quatro correspondem ao Paraná, 16, à Santa Catarina e 21, ao Rio Grande do Sul.

### 9.5.2 A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais

No Sul, três empresas públicas, constituídas como sociedades de economia mista e administradas pelos respectivos executivos estaduais, atendem a quase 73% dos municípios, com serviços de abastecimento de água, e a 17% deles, com esgotamento sanitário. Isso significou, em 2007, o atendimento de quase 94% da população urbana dos municípios abastecidos com água e de apenas 11% dela, nos municípios com esgotamento sanitário. Do esgoto gerado, apenas 15% foi coletado e 13% tratado pelas próprias empresas, o que mostra o imenso déficit relacionado aos serviços de esgotos na Região.

As empresas da região são bem estruturadas e razoavelmente saudáveis do ponto de vista financeiro, embora não se destaquem no desempenho ambiental, de forma geral. Além de perderem 40% da água produzida durante a distribuição, as empresas sulinas quase não coletam nem tratam o seu esgoto, destoando até de regiões menos desenvolvidas economicamente, como o Nordeste, o que é inaceitável, se consideranda a realidade sócio-econômica do Sul. A única que foge a esse padrão e apresenta, além do bom desempenho financeiro, um bom desempenho ambiental, é a Sanepar, do Paraná. Ela se sobressai pela alta rentabilidade auferida e pela cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgotos.

Na média, as empresas da Região apresentam um bom indicador de desempenho financeiro, com baixíssima evasão de receitas e perdas de faturamento, boas hidrometração, suficiência de caixa, produtividade de pessoal e razoável macromedição (Tabela 9.24).

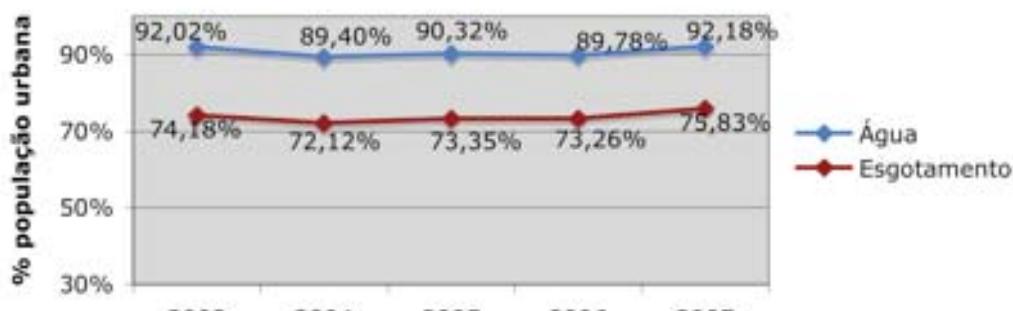
**TABELA 9.24** Média de desempenho das companhias estaduais\* da região Sul, 2007

Indicadores de desempenho	
Índice de desempenho financeiro (%)	102,97
Índice de coleta de esgoto (%)	34,71
Índice de atendimento urbano de esgoto, referido aos municípios atendidos com água (%)	46,70
Índice de evasão de receitas (%)	1,49
Índice de hidrometração (%)	90,18
Índice de macromedição (%)	65,87
Índice de perdas de faturamento (%)	25,58
Índice de perdas de distribuição (%)	40,10
Índice de esgoto tratado referida à água consumida (%)	32,79
Índice de atendimento urbano de água (%)	100
Índice de esgotamento sanitário (%)	42,07
Consumo médio per capita de água (L/hab.xdia)	128,87
Índice de suficiência de caixa (%)	114,50
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	343,72

\* SANEPAR / PR; CASAN / SC; CORSAN / RS.  
Fonte: BRASIL, 2008d.

Companhia de saneamento do Paraná – SANEPAR/PR Abrangência: regional Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração privada	
Indicadores de desempenho da Sanepar / PR	
Índice de desempenho financeiro [percentual]	108,24
Índice de coleta de esgoto [percentual]	54,32
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE [percentual]	54,00
Índice de evasão de receitas [percentual]	0,71
Índice de hidrometração [percentual]	100
Índice de macromedição [percentual]	100
Índice de perdas de faturamento [percentual]	22,34
Índice de perdas na distribuição [percentual]	34,01
Índice de esgoto tratado, referido à água consumida [percentual]	51,97
Índice de atendimento urbano de água IBGE [percentual]	84,00
Índice de suficiência de caixa [percentual]	120,64
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente) [percentual]	390,9

Fontes: BRASIL 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

SANEPEAR - Cobertura de água e esgotamento da população urbana (2003-2007)

Em 2007, a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) atendeu, com água, a 345 municípios, dos 399 existentes no estado, e com esgotamento sanitário, a 151 deles. Desses, 49 municípios tinham seus contratos de delegação vencidos, para o atendimento de água, e 18, para o esgotamento sanitário, enquanto os demais estavam em vigor. Só o sistema de Curitiba, cujo contrato vigorará até 2031, representa 30% de toda a receita da companhia.

Entre 2003 e 2007, a empresa estendeu o abastecimento de água a três municípios e, o esgotamento, a 12. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água e de esgotamento se elevou de 82% e 48% a 84% e 54%, respectivamente.

A Sanepar apresenta um bom indicador de desempenho financeiro e um bom desempenho ambiental. Com poucas perdas de faturamento e baixíssima evasão de receitas, a empresa apresenta alta suficiência de caixa e produtividade de pessoal. Além disso, macromede todos os seus reservatórios e hidrometra todas as ligações ativas. Perde pouca água na distribuição e nas ligações ativas, revelando índices compatíveis com os europeus. Em 2007, a empresa coletou 54% do esgoto gerado e tratou 52% dele. Esse desempenho, com relação à oferta de esgotamento sanitário, é o melhor da região Sul do Brasil, altamente deficitária nesse quesito. E mostra também que a empresa, além de coletar, investe também no tratamento dos dejetos.

Assim como a Sabesp, a Sanepar vem estendendo seu campo de ação para os resíduos sólidos. Em 2002, através de contrato com o município paranaense de Cianorte, a empresa passou a ser responsável pela coleta do lixo domiciliar, dos resíduos dos serviços de saúde e dos resíduos recicláveis, operação do aterro sanitário e da vala séptica e implantação do programa de educação ambiental. A concessão tem prazo de 20 anos, sendo esse modelo pioneiro no Brasil. Como em Cianorte, a Companhia já tinha concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a cobrança de taxa pelos serviços de coleta de resíduos sólidos foi autorizada, sendo feita junto com a conta de água e esgoto. Em 2010, a Sanepar assinou um Contrato de Programa entre a Prefeitura de Apucarana, regulamentando a assunção, pela companhia, dos serviços de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos do município.

O estado do Paraná ainda não possui agência reguladora de saneamento, nem lei estadual de saneamento.

## A retomada do controle público da SANEPAR / PR

Em 1997, foi aprovada a lei estadual que permitia a venda de ações ordinárias da Sanepar, pelo Governo de Paraná, desde que este mantivesse o controle da empresa. Como resultado, em 1998 o estado vendeu, em leilão, 39,71% das ações ordinárias da empresa, preservando o controle, com os 60% restantes. O comprador dessas ações foi o Grupo Dominó Holdings, firma composta pela empresa francesa Vivendi (representado pela firma Sanedo), a Construtora Andrade Gutierrez, o Banco Opportunity e a Copel Participações.

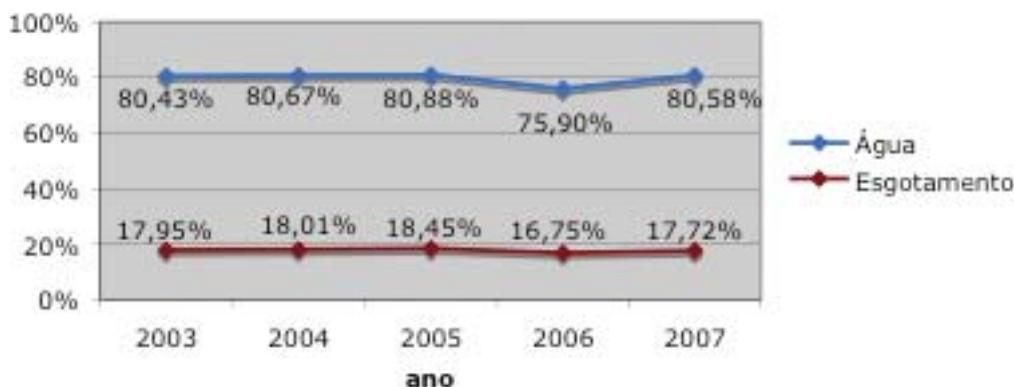
Logo após o negócio, foi assinado um acordo de acionistas, já previsto no edital da venda, que efetivamente deu, à Dominó Holdings, o poder de veto no Conselho da Administração e o controle sobre a gestão operacional e financeira da empresa. No ano 2000, a empresa Sanepar abriu seu capital no mercado da Soma e, dois anos depois, na Bovespa.

Em 2003, considerando que o acordo anterior fora uma privatização disfarçada, o governo do estado do Paraná iniciou o enfrentamento com o grupo Dominó. Logo após tomar posse, o governador Roberto Requião pede que a Dominó Holding, detentora de 40% do capital votante da Sanepar, abra mão do acordo de acionistas firmado em 1998, que reduzia o poder do estado no conselho de administração da companhia. Tem início uma disputa judicial em torno da validade do decreto. Em 2004, o Supremo Tribunal de Justiça sustenta uma liminar que devolve o controle à Dominó. Em 2005, a Assembléia Legislativa aprova, por unanimidade, um decreto que anula o pacto de acionistas. No mesmo ano, o governo do estado consegue uma liminar, cancelando o acordo, e começa a estudar o aumento de capital da empresa.

Em 2007, a estrutura societária da Sanepar estava dividida em quatro cotas: 52,5% Paraná, 34,7% Dominó Holdings, 0,6% Prefeituras Municipais e 12,2% outros. No mesmo ano, a justiça entende que o governo do estado deve seguir como o controlador da Sanepar. Ainda em 2007, a Copel (Companhia Paranaense de Energia) inicia negociações para comprar ações da Dominó, o que ocorre em 2008. Atualmente, a Copel é dona de parte das ações do consórcio Dominó. A estatal de energia detém 45% das ações do grupo minoritário.

Companhia rio-grandense de saneamento – CORSAN / RS	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da Corsan / RS	(%)
Índice de desempenho financeiro	96,38
Índice de coleta de esgoto	14,79
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	17,72
Índice de evasão de receitas	1,26
Índice de hidrometração	71,00
Índice de macromedição	22,81
Índice de perdas de faturamento	27,59
Índice de perdas na distribuição	44,95
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	12,80
Índice de atendimento urbano de água IBGE	80,58
Índice de suficiência de caixa	108,35
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	336,33

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CORSAN - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia Rio-Grandense de Saneamento (Corsan) atendeu, com água, a 313 municípios, dos 496 existentes no estado, e com esgotamento sanitário, a 44 deles. Desses, 297 municípios possuíam contratos de delegação em vigor, para o caso da água, 12 tinham seu contratos vencidos e 4 não haviam formalizado suas delegações. Em relação ao esgotamento sanitário, 10 municípios possuíam contratos de delegação em vigor, para o caso da água e 34 não haviam formalizado suas delegações.

De 2003 a 2007, a empresa deixou de atender cinco municípios com água, embora tenha aumentado também em cinco o número de municípios com esgotamento sanitário. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água e esgotamento estagnou em, aproximadamente, 80% e 17%, respectivamente.

Em 2007, a empresa coletou 14% do esgoto gerado e tratou 12% dele. Isso revela um grande déficit de oferta dos serviços de esgotamento sanitário neste estado, o que se mostra incompatível com a realidade sócio-econômica do mesmo.

A Corsan apresenta desempenho financeiro razoável, com baixos índices de evasão de receitas e de perdas de faturamento, com boa suficiência de caixa e alta produtividade de pessoal. Porém, macromede pouco e hidrometra razoavelmente suas ligações. O desempenho ambiental é fraco: além de pouco coletar e tratar o esgoto, perde uma considerável quantidade de água nas ligações ativas e durante a distribuição.

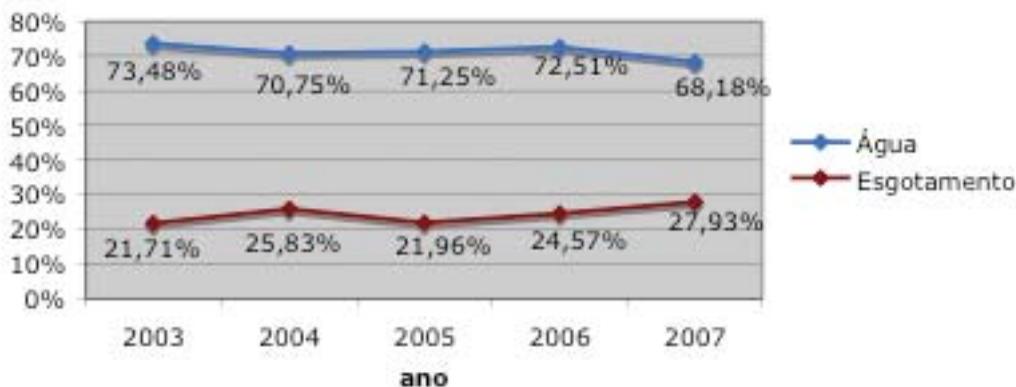
Criada em 1997, a AGERGS (Agência estadual de regulação dos serviços públicos delegados do Rio Grande do Sul) tem por finalidade regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do estado, diversos serviços públicos delegados, no estado do Rio Grande do Sul, entre eles, o saneamento. No Rio Grande do Sul, a lei estadual de saneamento (Lei nº 12.037/03) foi promulgada antes e precede a Lei nº 11.445/07.

Entre os instrumentos da política estadual, destacam-se, o sistema, o plano e o fundo estaduais de saneamento. O sistema estadual tem como função básica a elaboração, execução e atualização do plano estadual, a proposição do fluxo de recursos financeiros para o saneamento do estado e a proposição e implantação de mecanismos de gestão, que assegurem a aplicação racional de recursos financeiros. Ainda segundo se prevê, para assegurar os benefícios do saneamento à totalidade da população, o sistema estadual deverá contar com mecanismos institucionais e financeiros, que permitam a ação articulada e integrada, entre o estado e os municípios. Cabe ao estado garantir a implantação de serviços de saneamento, em todo o território, mediante ação articulada com os municípios e a União; garantir aos municípios, com baixa densidade populacional, prioridade no planejamento e execução de obras, com tecnologias alternativas; e, juntamente com os municípios, garantir à população rural atendimento que possibilite a equidade de acesso (GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 216).

Por plano estadual entende-se o conjunto de elementos de informação, diagnóstico, definição de objetivos, metas e instrumentos, programas, que integram o planejamento e a execução das ações de saneamento no estado. O plano será quadrienal e aprovado por lei. O Fundo Estadual de Saneamento (Fesan) é o “instrumento institucional, de caráter financeiro, destinado a reunir e canalizar recursos para a execução dos programas do Plano Estadual de Saneamento”, e deverá ser aprovado por lei. Quanto aos recursos do Fesan, serão aplicados em financiamentos com taxa de retorno não inferior à remuneração das contas do FGTS, mas a concessão de subsídios ou a destinação de recursos a fundo perdido dependerão da comprovação de interesse público relevante e de riscos elevados à saúde ou à segurança pública. Como organismos de controle social do sistema estadual foram criados o Conselho Estadual de Saneamento (Conesan) e as comissões regionais de saneamento (Cresans). Entre as principais funções do conselho estadual, estão a discussão e aprovação de propostas de projetos de lei referentes ao plano estadual e o exercício de funções normativas e deliberativas, relativas à formulação, implantação e acompanhamento da política estadual. Conforme observado, o Conesan e as Cresans foram regulamentados pelo Decreto no 43.673, de 14 de março de 2005. Na regulação, a política considera, parte do seu sistema, o órgão regulador estadual, embora a regulação não seja tratada especificamente na política (GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 217).

Companhia de águas e saneamento – CASAN/SC	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da CASAN / SC	(%)
Índice de desempenho financeiro	105,66
Índice de coleta de esgoto	15,78
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	27,93
Índice de evasão de receitas	4,5
Índice de hidrometração	98,93
Índice de macromedição	73,55
Índice de perdas de faturamento	29,89
Índice de perdas na distribuição	45,55
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	15,65
Índice de atendimento urbano de água IBGE	68,18
Índice de suficiência de caixa	112,85
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	207,63

Fontes: BRASIL, 2008d; IBGE.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CASAN - Cobertura urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) atendeu, com água, a 209 municípios, dos 293 existentes no estado, e com esgotamento sanitário, a somente 15 deles. Desses, 131 municípios possuíam contratos de delegação em vigor, para o caso da água, 61 tinham seu contratos vencidos e 17 não haviam formalizado suas delegações. Em relação ao esgotamento sanitário, 9 municípios possuíam contratos de delegação em vigor e 5 tinham seu contratos vencidos.

De 2003 a 2007, a empresa deixou de atender 9 municípios, com água, e manteve em 15 o numero de municípios atendidos com esgotamento sanitário. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água recuou de, 73,48% para 68%, e a de esgotamento avançou, de 21,71% para 27,93%. Em 2007, a empresa coletou e tratou 15% do esgoto gerado, o que, a exemplo do Rio Grande do Sul, é incompatível com o desenvolvimento do estado.

A Casan está passando por um período de reestruturação, em função de uma crise que se abateu sobre ela nos últimos anos. A concentração do pagamento do BIRD nos anos 2005 e 2006, aliada à sua dificuldade de acesso aos novos financiamentos (rating baixo), produziu um estrangulamento financeiro que impactou o investimento na expansão da rede nos municípios atendidos. Isso provocou um cenário de insatisfação crônica dos municípios com a empresa, que passou a enfrentar o risco de perder diversas concessões importantes, por ocasião do vencimento das mesmas, a partir de 2007. Além disso, a ausência de medidas efetivas, para aumentar a produtividade de seu pessoal e reduzir os custos operacionais, em face das perdas expressivas de receitas, colaborou para o agravamento do desempenho financeiro e ambiental da empresa, nos últimos anos.

Em 2007, o SNIS aponta sinais de recuperação da Casan, pois a companhia apresentou bom desempenho financeiro. Com baixas evasão de receitas e perdas de faturamento, a empresa possui uma boa suficiência de caixa e um alto nível de hidrometração, embora seu nível de macromedição seja razoável e, sua produtividade de pessoal, baixa. Seu desempenho ambiental é fraco: além de apresentar perdas consideráveis de água nas ligações ativas e durante sua distribuição, a empresa coleta muito pouco esgoto, apesar de tratá-lo quase todo quando coleta.

As concessões de municípios importantes com a Casan, apresentam fragilidades e muitas estão com seus contratos expirados. Em Florianópolis, capital do estado, segundo informações do Termo de Referência para Elaboração do Plano Municipal de Saneamento (2008), são fortes os impactos ambientais e econômicos do alto déficit (56%) de cobertura, quanto à coleta de esgotos no município, considerando suas vocações para o Turismo e para a Maricultura.

Criada em 2005, a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) é uma autarquia especial que tem, como finalidade, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos delegados pelo estado. Sua atividade incide sobre os serviços de eletricidade, gás natural, transportes e saneamento básico (água). O estado também possui uma lei estadual de saneamento (Lei estadual no 13.517/05), aprovada antes da Lei federal de 2007, e da qual não diverge nos pontos fundamentais.

A lei cria o Sistema Estadual de Saneamento, definindo seus componentes; estabelece a elaboração do Plano Estadual, que deverá ser quadrienal, ter como base os Planos Regionais de Saneamento, e ser elaborado de forma articulada com o Plano Estadual de Recursos Hídricos e com as políticas estaduais de saúde pública e de meio ambiente. Ela cria também o Conselho Estadual de Saneamento, com competência para dispor sobre a definição, a deliberação e o controle das ações dirigidas ao saneamento, no âmbito do estado de Santa Catarina. Cabe ao Conselho discutir e aprovar a proposta do Plano Estadual de Saneamento. Fica também instituído, pela Lei, o Fundo Estadual de Saneamento, destinado a prestar suporte financeiro à Política Estadual de Saneamento

A Lei estadual de Santa Catarina define a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina – AGESC, nos serviços de saneamento, como órgão do Sistema Estadual, mas não delibera sobre sua atuação, tema que é tratado especificamente na Lei de 2005, que cria a AGESC.

### 9.5.3 A prestação de serviços de água e esgoto pelo setor privado

Com base nas informações do SNIS de 2007, a participação do setor privado na região Sul ocorre através da concessão dos serviços de saneamento de duas companhias: a Águas de Paranaguá, que opera no município de Paranaguá, localizado no estado do Paraná, e a Companhia Águas de Itapema, que opera no município de Itapema, no estado de Santa Catarina. Frente à quantidade de municípios da região, podemos constatar que a participação do setor privado ainda é muito inexpressiva, atendendo a apenas 0,62% dos habitantes da região (Tabela 9.25).

**TABELA 9.25** Estrutura da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelo setor privado, na região Sul

Concessionária	Tempo de contrato	Início da operação	Capital social	Agente regulador
Águas de Paranaguá	28	1997	CAB AMBIENTAL	--
Águas de Itapema	25	2004	CAVO	--

Fonte: BRASIL, 2008d.

A pequena participação de operadoras privadas pode ser explicada pela tendência pela forte tradição da administração pública municipal na gestão dos serviços de saneamento na região Sul.

Ainda de acordo com os dados, a população total dos municípios abrangidos por prestadores privados é de 167.325, dos quais 163.467 representam a população atendida com abastecimento de água, o que significa aproximadamente 97% de atendimento, refletindo a melhor cobertura de abastecimento de água realizada por operadoras privadas, quando comparada com as outras regiões. Já com relação ao esgotamento sanitário, a população total dos municípios abrangidos pelos prestadores privados também é de 167.325, dos quais 104.608 habitantes são atendidos pelo sistema de esgotamento sanitário, o que representa aproximadamente 63% de atendimento.

Na região Sul, as duas concessionárias prestam serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. São dois os formatos de concessão: para a concessionária Águas de Paranaguá, a modalidade da prestação dos serviços é de sub-concessão plena; e, para a concessionária Águas de Itapema, a modalidade da prestação dos serviços é de concessão plena. Por sub-concessão plena, entende-se o repasse, através de nova licitação, à outra pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que não a do contrato firmado inicialmente pelo poder concedente, que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, conforme as determinações da Lei nº 8.987 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal.

Ao subconcessionário, se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente, dentro dos limites da subconcessão, bem como o mesmo deverá atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal, necessárias à assunção do serviço, e comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

A seguir, será realizada uma análise das empresas que atuam na gestão dos serviços de saneamento na região Sul.

Concessionária: Águas de Paranaguá Município: Paranaguá / PR Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Paranaguá	
População total (hab.)	133.559
População urbana (hab.)	128.254
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	127.477
Índice de atendimento urbano de água (%)	99,39
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	95.608
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	74,55
Índice de atendimento de água (%)	95,45
Índice de atendimento de esgoto (%)	71,58
Índice de desempenho financeiro (%)	136,53
Índice de evasão de receitas (%)	0,71
Índice de suficiência de caixa (%)	138,92
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	265,00
Índice de hidrometração (%)	99,60
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	52,33
Índice de perdas de distribuição (%)	60,96
Índice de coleta de esgoto	75,00
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	20,81

Fonte: BRASIL, 2008d.

O capital social da concessionária Águas de Paranaguá pertence à CAB Ambiental, através do consórcio das empresas Carioca, Developer, Castilho e Porto de Cima. A CAB Ambiental é uma empresa brasileira pertencente ao grupo Galvão Engenharia, que atua nos serviços essenciais de infraestrutura (saneamento básico de água e esgoto) e rodovias. A CAB Ambiental é um dos principais grupos privados atuando no setor de saneamento no País.

A companhia Águas de Paranaguá SA começou a operar os serviços de saneamento no município de Paranaguá, em maio de 1997, através da Lei Municipal no 2000 de 05/06/97 quando assumiu a sub-concessão, exclusivamente urbana, dos serviços de água e esgoto da operadora local CAGEPAR (Companhia de Águas e Esgotos de Paranaguá), autarquia municipal que era a gestora dos serviços de saneamento. A regulação do operador privado, no caso da Águas do Paranaguá, é realizada pelo antigo operador municipal, e o contrato de concessão tem vigência de 28 anos, contados a partir da assinatura do contrato. O distrito de Alexandra, a área rural e as ilhas pertencentes ao município são atendidos, nos serviços de água e esgoto, pela CAGEPAR. A modalidade de concessão assumida pela empresa Águas de Paranaguá é a de concessão plena e, atualmente, a empresa atende 147.933 habitantes.

Por conta da falta de informações sobre atendimento rural, as análises ficarão restritas ao atendimento urbano. Assim, de acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Águas de Paranaguá atende, com abastecimento de água, uma população urbana de 127.477 habitantes, e com esgotamento sanitário, 95.608 habitantes, representando, respectivamente, 99,39 % de atendimento de água e 74,55% de esgotamento sanitário, considerados aqui como um desempenho bom para a prestação dos serviços de abastecimento de água, contudo, para atendimento de esgotamento sanitário, a empresa apresenta um desempenho apenas razoável.

Quanto ao desempenho financeiro, a empresa apresenta uma situação muito boa, atingindo 137% de resultado. O baixo indicador de evasão de receitas (0,71%), assim como o indicador de suficiência de caixa, de 137% mostram a boa situação financeira da empresa.

A empresa controla adequadamente o sistema de abastecimento de água, com resultados, respectivamente, de 99,89% e 100%, para hidrometração e para macromedicação, significando que ela busca controlar perdas e desperdício. Porém, o índice de perdas de faturamento, que revela a relação entre o volume de água faturado e o volume disponibilizado para a distribuição, apresenta-se bastante elevado, com resultado de 52,33%. Do mesmo modo, o índice de perdas de distribuição revela-se muito alto, com um resultado de 60,96%. A empresa também não apresenta bom desempenho no tratamento dos esgotos; dos 75% de esgoto coletado pela companhia, apenas 20,81% é tratado.

Concessionária: Águas de Itapema  
 Município: Itapema/ SC  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Itapema

População total (hab.)	33.766
População urbana (hab.)	32.408
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	32.408
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	9.000
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	27,77
Índice de atendimento de água (%)	100
Índice de atendimento de esgoto (%)	26,65
Índice de desempenho financeiro (%)	262,29
Índice de evasão de receitas (%)	14,17
Índice de suficiência de caixa (%)	331,36
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	200,00
Índice de hidromedtação (%)	99,94
Índice de macromedicação (%)	79,98
Índice de perdas de faturamento (%)	--
Índice de perdas de distribuição (%)	17,77
Índice de coleta de esgoto	19,65
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	19,65

Fonte: BRASIL, 2008d.

A Companhia Águas de Itapema é controlada por duas companhias de Cuiabá/MT: a Construtora Nascimento, empresa que atua também em concessões de serviço de saneamento no Mato Grosso, e a Linear Participações e Construção (VALOR ECONÔMICO, 2006).

Conforme as informações disponibilizadas no site da Companhia Águas de Itapema, a mesma foi criada exclusivamente para operar os serviços de produção e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto no município. Em dezembro de 2002, o prefeito do município havia encerrado o contrato com a companhia estadual Casan, pelo não cumprimento de cláusula contratual, que previa o início das obras de saneamento básico.

Segundo o estudo realizado, para a avaliação do setor de saneamento, pelo Valor Econômico, a falta de recursos fez o prefeito de Itapema optar pela concessão dos serviços à iniciativa privada, em vez de administrá-los. Com a não renovação dos contratos da prestação dos serviços com a companhia estadual Casan (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento), a empresa e o município de Itapema (Poder Concedente) assinaram o Contrato de Concessão Plena de Serviços de Abastecimento de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário, em 30 de abril de 2004. Dois meses depois, em 8 de julho de 2004, foi emitida a Ordem de Serviço Global, marco do início efetivo do período de concessão, que é de 25 anos.

O regulamento dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, aprovado pelo Decreto Municipal no 049/2003, dispõe sobre as condições técnicas e comerciais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgoto do município de Itapema. Conforme este documento, é a Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento, órgão técnico da administração municipal, a instituição responsável pela fiscalização e regulação dos serviços prestados pela concessionária.

De acordo com o SNIS (2007), a concessionária Águas de Itapema atende, com abastecimento de água, uma população urbana de 32.408 habitantes, e com esgotamento sanitário, 9.000 habitantes, representando, respectivamente, 100% de atendimento de água e apenas 27,77% de esgotamento sanitário, considerados aqui como um desempenho muito bom para a prestação dos serviços de abastecimento de água, contudo, para atendimento de esgotamento sanitário, a empresa apresenta um desempenho muito baixo.

A empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro muito bom, atingindo um altíssimo índice percentual de 262,29% de resultado. Isto demonstra que a empresa opera com bastante lucro e consegue cobrir os gastos totais com os serviços, somente através da cobrança das tarifas. Do mesmo modo, o indicador de suficiência de caixa da empresa Águas de Itapema revela um balanço muito positivo, com percentual aproximado de 331,36%. Entretanto, o índice de produtividade de pessoal total revela que a quantidade de ligações por empregado (200%) ainda é elevada, o que pode sobrecarregar o atendimento aos serviços prestados.

A empresa apresenta um bom indicador de hidrometração, com 99,94% de ligações hidrometradas. Contudo, o índice de macromedição, de 79,98%, revela que a concessionária ainda apresenta um resultado baixo, no que tange o controle de águas distribuídas pela empresa. Infelizmente, inconsistências nos dados do SNIS impossibilitaram a avaliação das perdas de faturamento da concessionária Águas de Itapema. O índice de perdas de distribuição revela-se bom, com um resultado de 17,77%. Por outro lado, o índice de perdas por ligação apresenta um resultado insatisfatório, com 55,58%. Apenas 19,95% do esgoto é coletado pela companhia, apresentando um resultado muito baixo e inadequado, mesmo a concessionária tratando 100% do que é coletado.

#### 9.5.4 A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios

Um pouco mais que  $\frac{1}{4}$  (319) dos municípios assume diretamente a gestão dos serviços de saneamento na região Sul, conforme demonstra a Tabela 9.26 a seguir.

**TABELA 9.26** Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado da região Sul

UF	Municípios	Serviços		
		Municipais	Privados	Estaduais
Paraná	399	53	1	345
Santa Catarina	293	83	1	209
Rio Grande do Sul	496	183	0	313
Total Sul	1188	319	2	867

Fonte: BRASIL, 2008d.

O SNIS traz informações sobre 76 serviços municipais da região Sul. Os dados agregados desses serviços municipais da região Sul, que integram o SNIS (2007), estão na Tabela 9.27 a seguir. Os valores referentes aos serviços de esgotamento sanitário devem ser tomados com muita cautela, pois muitos prestadores não apresentaram as informações, existindo a possibilidade desses serviços, nesses municípios, simplesmente não existirem. A agregação dos dados mostra portanto, um quadro mais positivo do que a realidade da Região.

**TABELA 9.27** Índices relacionados aos serviços de saneamento, região Sul

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	63,3
Índice de atendimento urbano com água	98,8
Índice de hidromedtação	93,6
Índice de macromedtação	62,3
Índice de perdas de faturamento	32,3
Índice de perdas na distribuição	35,1
Índice de coleta de esgoto	52,4
Índice de tratamento de esgotos	41,3

Fonte: Brasil, 2008d.

Em relação à assunção dos serviços por parte dos municípios, o Rio Grande do Sul, apresenta quase 40% de seus municípios assumindo a prestação dos serviços. O restante delega os serviços à empresa estadual, não havendo concessões privadas. A diversidade entre os serviços municipais é grande. Observamos que os três maiores municípios do estado, a capital Porto Alegre, e os municípios de Caxias do Sul e Pelotas, ambos com população entre 300 e 400 mil habitantes, optaram pela gestão municipal dos serviços.

Nos municípios na faixa entre 200 e 300 mil habitantes – como Novo Hamburgo e São Leopoldo – também estruturaram serviços no nível municipal. Novo Hamburgo possui a única empresa pública municipal de economia mista do estado, a COMUSA.

O SNIS (2007) apresenta dados de apenas 19 municípios do Rio de Grande do Sul, 11% do total de serviços municipais. Dentre esses destacamos alguns casos exemplares.

O primeiro refere-se à cidade de Porto Alegre, a qual possui, desde 1961, autarquia de gestão dos serviços através do Departamento Municipal de Águas e Esgoto (DMAE). Porto Alegre é a única capital de estado que manteve a gestão municipal, no contexto do Planasa (Tabela 9.28).

**TABELA 9.28** Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Porto Alegre/RS

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	87,6
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	96,4
Índice de macromedtação	60,0
Índice de perdas de faturamento	37,6
Índice de perdas na distribuição	33,1
Índice de coleta de esgoto	65,7
Índice de tratamento de esgotos	26,2

Fonte: BRASIL, 2008d.

## O Caso de Porto Alegre / RS

O Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) é uma autarquia municipal de gestão dos serviços, existente desde 1961. Sua natureza de organização e os investimentos realizados, a partir de final dos anos de 1980, a colocam como um dos casos emblemáticos em termos de boa qualidade de serviços e capacidade de gestão, articulando programas de preservação ambiental e dinâmicas de participação social.

Segundo Wartchow (2010), a cobertura dos serviços no município é universal, não recebendo os serviços apenas habitantes situados em "áreas definidas como não-próprias para ocupação. Desde 1989, o governo municipal tem investido no saneamento, em especial no tratamento dos esgotos. O índice de tratamento pulou de 2% para 27%. A coleta de esgotos contempla 87% da população e um dos objetivos é atingir 77% de esgotos tratados em Porto Alegre e, para tanto, há investimentos bastante significativos de tratamento de esgoto e articulação com programas de despoluição do Lago Guaíba e das praias da Zona Sul da cidade. O financiamento dos investimentos do departamento mescla verbas da esfera federal, recursos internacionais e recursos próprios tarifários. Sua capacidade de endividamento foi proporcionada pela capacidade da gestão, reconhecida por organismos internacionais.

Destaca-se, na estrutura, sua autonomia financeira e institucional, com relação à estrutura administrativa do município. Um dos princípios de gestão do DAMAE Porto Alegre é assegurar a sustentabilidade "financeira e a legitimidade política" do departamento. Na sua estrutura, o DMAE possui um Conselho Deliberativo, do qual fazem parte representantes de diferentes entidades da Sociedade Civil. O Conselho tem poder de decidir sobre os temas prioritários que definem a política de ação do departamento. Além disso, o DMAE procura pautar sua política de investimentos pelas decisões tomadas no âmbito do Orçamento Participativo. A dinamização de processos participativos e de controle social na cidade foi particularmente marcante, entre 1989 a 2003, quando a cidade passa a vivenciar a experiência de Orçamento Participativo e quando iniciaram-se as Conferências Municipais de Saneamento.

Dois aspectos são considerado estruturantes da ação social do DMAE. O primeiro é a política tarifária: o departamento busca, com a "aplicação de tarifas justas, porém responsáveis" (Wartchow, 2010). A experiência de tarifa social, prevista por Lei Complementar (no 170/87), cobra tarifa pelos serviços de abastecimento que oferece, para um consumo de até 10 m<sup>3</sup> de água. Essa cobrança equivale ao custo de manutenção dos serviços para unidades residenciais com área de até 40 m<sup>2</sup>, localizadas em regiões populares. Para um consumo superior, de 10 até 20 m<sup>3</sup>, é cobrado um preço básico para cada m<sup>3</sup> consumido. A progressividade da tarifa é cobrada a partir de 20 m<sup>3</sup> de consumo mensal, onerando-se o desperdício ou a opção por maior consumo. Segundo Wartchow, esta modalidade de cobrança tem por finalidade promover a inserção social de famílias e instituições economicamente menos favorecidas. São contemplados, também, os estabelecimentos de ensino e as entidades que comprovadamente sejam de utilidade pública municipal e desempenhem um trabalho social e filantrópico — (Wartchow, 2010). O segundo aspecto estruturante da Ação do DMAE é o controle social, praticado através do Conselho Deliberativo e do Orçamento Participativo.

Como mostra a Tabela 9.28, o DMAE Porto Alegre apresenta perdas abaixo da média do conjunto dos prestadores municipais do Brasil. O desenvolvimento, desde 2006, do CooPerA (Programa de Combate Orientado às Perdas de Água), tem por objetivo promover o uso racional da água de abastecimento público no Município de Porto Alegre, otimizando os sistemas de abastecimento, melhorando o saneamento ambiental e, conseqüentemente, a saúde pública. O programa está estruturado em 11 projetos: avaliação do cadastro comercial; leitura 100%; micromedição; macromedição; setorização; avaliação de perdas físicas visíveis; pesquisa de fraudes; controle de perdas em vilas e áreas irregulares; gestão de grandes consumidores; consumos públicos e de prédios próprios; comunicação e mobilização social.

Porto Alegre foi citada como exemplo de capital, pela publicação, de março de 2010, da Organização das Nações Unidas (ONU), que avalia os avanços do saneamento na América Latina e Caribe, após dez anos da Declaração do Milênio, intitulada "Objetivos do Desenvolvimento do Milênio — Avanços na Sustentabilidade Ambiental do Desenvolvimento na América Latina e no Caribex, desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).

O Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Caxias do Sul foi criado em 1966. É uma autarquia da Prefeitura, que há 44 anos presta serviços à comunidade, nas áreas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Conforme apresentado na Tabela 9.29, Caxias do Sul é o segundo maior município em população e cujo serviço de abastecimento de água é universalizado (100%), e que investe na ampliação de sistema de esgotamento sanitário a partir de Plano Diretor, visando ampliar o baixo percentual de tratamento de esgoto (11,9%) (COSTA et al, 2006). Os dados do SNIS (2007) indicam que o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Caxias do Sul também precisa investir na redução de perdas (de faturamento e de distribuição) e melhorar o índice de tratamento de esgotos, que ainda é muito baixo.

**TABELA 9.29** Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Caxias do Sul/RS

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	100
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	100
Índice de macromedicação	96,4
Índice de perdas de faturamento	58,3
Índice de perdas na distribuição	57,8
Índice de coleta de esgoto	92,4
Índice de tratamento de esgotos	11,9

Fonte: BRASIL, 2008d.

Novo Hamburgo apresenta experiência importante de serviço municipalizado no estado. Como assinala o site da empresa municipal, COMUSA surgiu, em Novo Hamburgo, a partir dos constantes colapsos no sistema de abastecimento de água, na década de 80. Formou-se uma comissão, com o ideal de criar uma companhia municipal de saneamento, para amenizar a falta d'água. Em 20 de dezembro de 1989, com a Lei Municipal no 184/89, a Prefeitura autorizou a criação de uma empresa de economia mista, chamada Companhia Municipal de Saneamento, cuja sigla passou a ser conhecida como COMUSA, sendo esta fundada em 17 de junho de 1991. No ano de 1998, a COMUSA passou a operar o Sistema de Abastecimento de Novo Hamburgo e, em 1º de junho de 2008, tornou-se autarquia, passando a se chamar COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo. Após 18 anos de sua fundação e 11 de atividade, a COMUSA fornece água potável a 98% da área urbana da cidade. Contudo, como assinala o site da empresa, pouca atenção foi dada ao tratamento do esgoto na cidade até 2008, como assinala o índice apresentado na Tabela 9.30, ocasionado uma necessidade de redirecionamento das ações da autarquia, para esse desafio.

**TABELA 9.30** Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Novo Hamburgo/RS

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	2,3
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidromedtação	96,0
Índice de macromedção	100
Índice de perdas de faturamento	43,4
Índice de perdas na distribuição	43,4
Índice de coleta de esgoto	2,0

Fonte: BRASIL, 2008d.

Santa Catarina é um estado com 293 municípios e apenas uma concessão privada. A grande maioria (72%) de seus municípios opta, ainda, pela delegação estadual dos serviços, sendo que 83 municípios (30%) assumem a gestão dos serviços de forma pública. O SNIS (2007) traz informações sobre 29 desses municípios (10%).

Observamos que, com exceção da capital Florianópolis, os maiores municípios do estado, que possuem entre 100 e 500 mil habitantes (Joinville, Blumenau, Itajaí, Lages, Jaraguá do Sul, Brusque, Balneário Camboriú) optaram pela gestão municipal. Existe ainda um grande número de municípios de menor porte, mais rurais, que também organizam a prestação dos serviços em gestão direta municipal. A grande diversidade de capacidade institucional implica também em uma forte diversidade na qualidade dos serviços prestados.

Para superar as fragilidades institucionais dos SAEs dos pequenos municípios, foram criados em 2006, com apoio da Funasa, dois consórcios intermunicipais, como vimos em capítulo anterior: o CISAM-Meio Oeste – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental, formado por 14 municípios, com sede em Capinzal; e o CISAM-SUL – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental da Região Sul, formado por 17 municípios, com sede em Orleans. Os consórcios foram organizados para apoiar as autarquias municipais em tarefas nas quais a escala maior é mais conveniente, como a instalação de laboratório de análises de qualidade de água e a realização de eventos de capacitação técnica.

É preciso mencionar também a situação de Joinville, município que, após 30 anos de concessão à empresa estadual (Casan), marcada pela má qualidade do serviço, reassumiu os serviços em 2 de agosto de 2005, data em que se instituiu a Companhia Águas de Joinville e vem melhorando paulatinamente os indicadores de atendimento dos serviços. A Prefeitura Municipal de Joinville criou primeiramente a AMAE – Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto em Joinville, órgão público, e, a partir de então, foi desenhada a empresa que sucederia a estatal na gestão dos serviços de água e esgoto.

O Paraná é o segundo estado em número de municípios na região, mas é o que apresenta percentual mais baixo dos que assumem os serviços de forma pública. Apenas 53, em um universo de 399 municípios (13%), assumem de forma pública os serviços, há uma concessão privada e o restante (86%) mantém o modelo de delegação à empresa estadual.

O SNIS 2007 traz informações sobre 22 dos serviços municipais do Paraná. Todos os 22 se organizam na forma de SAE ou Autarquia Municipal e a maior parte são municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes.

Nesse estado, a frágil estrutura institucional dos municípios também demanda uma articulação intermunicipal. Nessa perspectiva, foi criado em 2001, o Consórcio Intermunicipal de Água e Esgoto – CISMAE do Paraná, formado por municípios da região norte/noroeste do estado, que possuem

sistemas de saneamento operados por autarquias municipais de água e esgoto, nos mesmos moldes dos CISAM de Santa Catarina. A análise do CISMAE encontra-se no capítulo.

Um dos serviços municipais que se destaca no Paraná é o de Ibiporá, município de aproximadamente 43.000 habitantes, que apresenta indicadores extremamente positivos de prestação de serviços, sendo um dos casos selecionados como experiências de êxito pelo estudo publicado pela Assemae. O SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – é uma autarquia municipal criada em Ibiporá, pela Lei Municipal no 197, de 6 de Setembro de 1968, com a finalidade de distribuir água tratada e efetuar coleta de esgoto na cidade.

Toda a água distribuída pela autarquia é tratada, clorada e fluoretada e atende aos padrões de qualidade bacteriológica e físico-química de potabilidade fixados pela Portaria no 518/2004, do Ministério da Saúde. A rede coletora de esgotos sanitários de Ibiporá atende mais de 96% da cidade – índice de destaque entre os municípios brasileiros (Tabela 9.31).

Atualmente o serviço de abastecimento de água atende 100% dos prédios existentes em Ibiporá. Os índices de perdas (de faturamento e na distribuição) são considerados bastante satisfatórios. Além disso, Ibiporá é uma das poucas cidades brasileiras que tem implantado um sistema de esgotos completo com coletor público, coletor predial, emissário, estação elevatória, rede de recalque e estação de tratamento, com todo o sistema funcionando em boas condições.

**TABELA 9.31** Índices de prestação de serviços de água e esgoto em Ibiporá/PR

Indicadores	(%)
Índice de atendimento urbano com esgoto	100
Índice de atendimento urbano com água	100
Índice de hidrometração	100
Índice de macromedição	--
Índice de perdas de faturamento	25,4
Índice de perdas na distribuição	29,8
Índice de coleta de esgoto	86,3
Índice de tratamento de esgotos	100

Fonte: BRASIL, 2008d.

A excelência no desenvolvimento do trabalho de saneamento fez com que o SAMAE conquistasse, no ano de 2000, o PNQS – Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento, um dos mais importantes prêmios do setor de saneamento do País – se tornando a primeira empresa municipal a obter essa premiação.

A autarquia também obteve a certificação internacional ISO 9001:2000, de qualidade em prestação de serviços e, a partir de 2003, passou a gerenciar a parte de resíduos sólidos do município, com base na Norma NBR ISO 14001.

### 9.5.5 A prestação dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas

Existem quatro regiões metropolitanas situadas no Sul. No Paraná, existem três Regiões Metropolitanas: a RM de Curitiba, a RM de Londrina e a RM de Maringá. No Rio Grande do Sul existe apenas a RM de Porto Alegre.

Não são muitas as companhias envolvidas na prestação dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas do Paraná. Na RM de Curitiba, operam: a companhia estadual Sanepar – Companhia de Saneamento Básico do Paraná, a qual atende a maior parte dos municípios da RM e as companhias municipais, o SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Águas e Esgotos do município de Doutor Ulysses e o DAE – Departamento de Águas e Esgotos de Rio Branco do Sul.

Na RM de Londrina, menor RM do Paraná, além da CESB – Sanepar, mais outros três serviços municipais estão envolvidos na prestação dos serviços na região metropolitana. Tais companhias são: o SAMAE, de Ibiporá e os SAAEs – Serviço Autônomo de Águas e Esgoto de Jataizinho e Sertanópolis. Do mesmo modo, na RM de Maringá, além da Sanepar, quatro municípios prestam serviços de saneamento para sua população. Os prestadores de serviços são: o SAMAE, de Ângulo, o DA – Departamento de Águas de Iguaraçu, o SAE – Serviço de Água e Esgoto de Marialva e o DAE – Departamento de Águas e Esgoto de Sarandi.

No Rio Grande do Sul, na região metropolitana de Porto Alegre, maior RM da região Sul seguida de Curitiba, a companhia estadual Corsan – Companhia Riograndense de Saneamento é a principal concessionária operando na região metropolitana, atendendo a maior parte dos municípios. Entretanto, cabe salientar, que como visto em item anterior, na capital Porto Alegre, a prestação dos serviços é municipal. Assim, os prestadores de serviços de abrangência local são: a Prefeitura Municipal de Nova Hartz, a COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo, o DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgoto de Porto Alegre e a SEMAE – Serviços Municipais de Águas e Esgoto de São Leopoldo.

### ***Região Metropolitana de Curitiba***

Segunda maior região metropolitana da região Sul, a RM de Curitiba é composta de 25 municípios. Os municípios que fazem parte da RM de Curitiba são: Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

Das operadoras que prestam serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na região metropolitana de Curitiba, a Sanepar atende a maior parte dos municípios, operando em 23 municípios, dos 25 que compõem a região, incluindo a capital Curitiba. Em Doutor Ulysses e em Rio Branco do Sul, os serviços são operados por entidades municipais.

Em Curitiba, maior município da Região, a Sanepar atende a 1.796.477 habitantes residentes em áreas urbanas, com abastecimento de água, e 1.492.188, com esgotamento sanitário, o que representa, segundo o SNIS, 99,95% de população urbana atendida por abastecimento de água e, aproximadamente, 83% de cobertura de esgotamento sanitário para a população urbana atendida com abastecimento de água.

Já para o contexto da região metropolitana de Curitiba, a Sanepar atende, nas áreas urbanas, 3.089.710 pessoas com abastecimento de água. Enquanto que os serviços de abastecimento de água estão próximos da universalização nos municípios metropolitanos operados pela Sanepar, não foi possível ter um quadro da situação do esgotamento sanitário, pois a companhia não apresentou os dados de todos os municípios em que opera. De todo modo, com base nos poucos municípios onde os dados foram disponibilizados, o percentual de cobertura de esgotamento sanitário, frente à população atendida com abastecimento de água, é bastante baixo. Somente em Curitiba (83,06%), Lapa (71,60%), Campina Grande do Sul (69,95%) e Quatro Barras (59,485), os percentuais são mais elevados, contudo ainda baixos para os dois últimos. Para os demais municípios, os percentuais de cobertura encontram-se abaixo de 45%, revelando resultados insuficientes de atendimento.

Os indicadores de desempenho financeiro da Sanepar, nos municípios da região metropolitana de Curitiba, apresentam-se, de uma maneira geral, com resultados razoáveis. Ressaltamos que apenas os indicadores de desempenho financeiro e de evasão de receitas foram analisados, visto que a concessionária Sanepar não informou os dados relativos à suficiência de caixa, nos municípios onde presta serviços. Dos indicadores analisados, os índices de desempenho financeiro de alguns municípios apresentam percentuais mais baixos, contudo razoáveis, em sua maioria. O pior desempenho deste indicador pertence ao município de Quatro Barras, com 41,71% de resultado. Os índices de evasão de receitas dos municípios atendidos pela Sanepar apresentam bons resultados, com muitos percentuais negativos. Os piores resultados, dentre os melhores, pertencem aos municípios: Araucária (6,06%) e Tijucas do Sul (5,24%).

As análises do desempenho financeiro dos serviços municipais ficaram restritas ao desempenho da SAMAE de Doutor Ulysses, uma vez que somente este município apresentou os dados destes indicadores. Neste sentido, os resultados do SAMAE revelam-se melhores, quando comparados com o desempenho da Sanepar. O índice de desempenho financeiro do município é de 111,30% e o percentual de evasão de receita é 0%. Do mesmo modo, o índice de suficiência de caixa apresenta bom resultado, com percentual de 111,34.

Quanto ao desempenho ambiental das concessionárias, os resultados relativos aos índices de hidrometração e macromedição mostram que, em todos os municípios cuja gestão dos serviços de saneamento é de responsabilidade da Sanepar, os percentuais são de 100%, para ambos os indicadores. Os percentuais de perdas de faturamento da Sanepar apresentam, em sua maioria, bons resultados. Os resultados mais críticos pertencem aos municípios de: Colombo (51,83%), Itaperuçu (44,89%) e São José dos Pinhais (40,84%). Já os percentuais de perdas de distribuição apresentam resultados piores, com índices de perdas variando, na sua maioria, entre 30% e 60%. A exceção ocorre nos municípios de Adrianópolis (16,72%) e Balsa Nova (16,78%), os quais apresentam bons resultados.

Em Doutor Ulysses, apenas o índice de hidrometração (79,83%) foi informado. Em Rio Branco do Sul, os indicadores informados foram: o percentual de perdas de distribuição que é de 6,98% e o percentual de perdas no faturamento que é de 100%, o que pode significar erro neste último dado.

Os percentuais de coleta e tratamento de esgotos dos municípios, cuja prestação está sob a responsabilidade da Sanepar, apresentam, com exceção do município de Curitiba (81,96%), resultados bastante baixos.

### ***Região Metropolitana de Londrina***

A região metropolitana de Londrina é formada pelos municípios de Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Londrina, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana. As companhias envolvidas na prestação dos serviços na região metropolitana de Londrina são: a companhia estadual Sanepar; a companhia municipal SAMAE de Ibiporã; a companhia municipal SAAE de Jataizinho e a companhia municipal SAAE de Sertanópolis.

A Sanepar atende a uma população urbana com abastecimento de água de 655.652 habitantes, sendo que, a maior parte da população, reside em Londrina (489.509 habitantes). Já as prestadoras municipais, atendem uma população de 75.669 habitantes, representando uma parcela bem menor de atendimento de abastecimento de água, na região metropolitana de Londrina. Quase todos os municípios atendidos pela Sanepar tem 100% da população urbana com abastecimento de água; apenas, em Tamarana, esse indicador é de 88%. Da mesma forma, os dois serviços municipais (Ibiporã e Jacarezinho) apresentam indicador de atendimento urbano com abastecimento de água de 100%.

Já com relação aos serviços de esgotamento sanitário a Sanepar atende a uma população de 441.943 habitantes, dos quais, 361.336 são residentes em Londrina. A relação entre a população aten-

dida com esgotamento sanitário, frente ao atendimento de abastecimento de água, é superior nos municípios cuja prestação é municipal, isto é Ibiporã e Jataizinho. As melhores coberturas de esgotamento são dos municípios de Londrina, onde aproximadamente 74% da população urbana é atendida com esgotamento sanitário; a pior situação é de Bela Vista do Paraíso; os demais municípios apresentam percentuais de cobertura urbana próximos de 70%. Já nos municípios cuja prestação é direta, os percentuais são de aproximadamente 100%, em Ibiporã, e 87%, em Jataizinho. A pior situação de esgotamento sanitário é do SAAE de Sertanópolis.

Em termos financeiros, a maior parte dos municípios atendidos pela Sanepar apresenta indicadores de desempenho financeiro razoáveis, atingido percentuais entre 75% e 110%, aproximadamente. Os melhores resultados deste indicador são relativos aos municípios de Rolândia (106,24%), e Tamarana (110,99%). Já as prestadoras municipais apresentam resultados superiores: Ibiporã (157,1%), Jataizinho (116,3%) e Sertanópolis (102,2%). As análises de suficiência de caixa ficaram restritas aos municípios cuja prestação é municipal, uma vez que somente estes informaram os respectivos dados. Deste modo, os resultados revelam percentuais elevados, com bons resultados e valores acima de 109%. Os indicadores de evasão de receitas apresentam resultados muito bons para todos os municípios, seja através das prestadoras municipais, ou através da prestadora estadual.

Em termos ambientais, como mencionado anteriormente, os indicadores de hidrometração e macromedição são de 100% para todos os municípios da CESB. Para as prestadoras municipais, com exceção de Jataizinho, cujo percentual de macromedição é de 98,46% e em Ibiporã, que não disponibilizou o dado referente ao percentual de macromedição, todos os valores também são de 100%.

Com exceção de Sertanópolis, cujos resultados dos indicadores de perdas de distribuição e faturamento são muito bons, (2,22% e 0,57%, respectivamente), os demais municípios apresentam resultados adequados. Exceção ocorre no município de Jataizinho (SAAE), com índice de perda de distribuição de 41,9% e Cambé (SAAE), com perda de distribuição de 40,69%. Os percentuais de tratamento de esgoto ainda são inadequados. Os únicos municípios que apresentam resultados mais elevados para tratamento de esgoto são os municípios de Ibiporã (86,29%) e Londrina (72,85%)

### ***Região Metropolitana de Maringá***

Treze municípios compõem a região metropolitana de Maringá: Ângulo, Astorga, Doutor Camargo, Iguaçu, Itambé, Ivatuba, Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Paiçandu e Sarandi. Dos prestadores que operam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, uma é a concessionária estadual Sanepar e quatro são concessionárias municipais: o SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ângulo, o DA – Departamento de Águas de Iguaçu, o SAE – Serviço de Água e Esgoto de Marialva e o DAE – Departamento de Águas e Esgoto de Sarandi.

A Sanepar atende a maior parte dos municípios, oferecendo, a uma população urbana de 463.520 habitantes, serviços de abastecimento de água. Em todos os municípios, o indicador de atendimento à população urbana é de 100%. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, a Sanepar atende a 302.955 habitantes, o que representa aproximadamente 65% de cobertura. As prestadoras municipais atendem a uma população urbana de 112.375 habitantes, correspondentes aos municípios de Ângulo, Iguaçu, Marialva e Sarandi, com serviços de abastecimento de água. Em todos esse municípios o atendimento é de 100% da população urbana. O serviço de esgotamento sanitário somente está presente nos municípios de Marialva e Sarandi, onde 19.339 habitantes residentes em áreas urbanas são atendidos, representando apenas 16,60 % da população urbana total dos municípios atendidos pelos SAAEs. Contudo, a análise individual do município de Sarandi mostra uma realidade muito mais crítica, na qual, dos 79.686 habitantes atendidos com abastecimento de água, apenas 2.927 pessoas são atendidas com esgotamento sanitário, correspondendo a 3,67% de atendimento.

Quanto ao desempenho financeiro das concessionárias, o dado relativo ao índice de desempenho financeiro está adequado para todos os municípios da região metropolitana de Maringá. Igualmente, o índice de evasão de receitas apresenta-se muito bom para quase todos os municípios da RM. A exceção ocorre no município de Iguaraçu (municipal), onde o índice de evasão de receitas é de 32,35%. Quanto ao índice de suficiência de caixa, apenas os municípios cuja prestação é de responsabilidade do ente municipal, informaram seus valores. Assim, frente aos dados, apenas o município de Iguaraçu apresenta índice de suficiência de caixa baixo, com 89,35% de resultado.

Dos indicadores de desempenho ambiental, os índices de macromedição e hidrometração apresentam resultados de 100%, para todos os municípios sob a responsabilidade da Sanepar. Para os municípios cuja prestação é realizada pelo ente público municipal, os percentuais de hidrometração variam entre 74% (Sarandi) e 94% (Iguaraçu). Os indicadores de perdas de faturamento estão relativamente inadequados, para os municípios de Sarandi (35,48%) e Marialva (47,08%), ambos com prestadoras municipais. Os indicadores de perdas de distribuição apresentam resultados razoáveis para todos os municípios, sendo que, em Marialva, o percentual é o mais elevado, com 38,2%. Em termos de tratamento de esgoto, com exceção do município de Maringá, cujo percentual é de 80,48%, todos os municípios apresentam índices muito baixos de atendimento.

### ***Região Metropolitana de Porto Alegre***

Maior região metropolitana da região Sul, a RM de Porto Alegre é composta de 28 municípios. Os municípios que fazem parte da RM de Porto Alegre são: Alvorada, Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

Das operadoras que prestam serviços de saneamento na região metropolitana de Porto Alegre, a Corsan atende a maior parte dos municípios, operando em 24 municípios, dos 28 que compõem a região. Dos municípios cuja prestação dos serviços é municipal, temos: a prefeitura municipal de Nova Hartz, a COMUSA – Serviço de Água e Esgoto de Novo Hamburgo, o DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgoto de Porto Alegre e a SEMAE – Serviços Municipais de Águas e Esgoto de São Leopoldo.

Na capital Porto Alegre, o DMAE atende a 1.413.564 habitantes residentes em áreas urbanas, com abastecimento de água, e 1.207.567 habitantes, com esgotamento sanitário, o que representa 100% de cobertura com abastecimento de água e, aproximadamente 85%, de cobertura de esgotamento sanitário, para a população urbana atendida com abastecimento de água. Já para o contexto da região metropolitana de Porto Alegre, a Corsan atende, nas áreas urbanas, 1.553.161 pessoas com abastecimento de água. Todavia, os dados do SNIS (2007) revelam que alguns municípios metropolitanos ainda apresentam indicadores de abastecimento de água precários. Encontram-se, nessa situação, os municípios de Parobé e Portão, com índices de atendimento urbano de 48,58 e 32,22%, respectivamente.

Com relação ao esgotamento sanitário, os resultados de todos os municípios não foram disponibilizados, de modo que, de acordo com os dados do SNIS, 181.312 habitantes são atendidos com esgotamento sanitário. Com exceção de Porto Alegre (85,43%), os dados revelam índices percentuais muito baixos de atendimento, mesmo para as prestadoras municipais. Os menores percentuais de esgotamento sanitário, relativos à cobertura de abastecimento de água em áreas urbanas, ocorrem nos municípios de: Alvorada (15,38% - Corsan), Canoas (12,97% - Corsan), Estância Velha (3,57% - Corsan), Esteio (5,38% - Corsan), Guaíba (3,08% - Corsan), Novo Hamburgo (2,32% - municipal), São Leopoldo (12,54% - municipal), Sapucaia do Sul (5,57% - Corsan) e Viamão (1,29% - Corsan).

Os indicadores de desempenho financeiro da Corsan, nos municípios da RM de Porto Alegre apresentam-se, de uma maneira geral, com bons resultados. Exceção ocorre no município de Triunfo, cujo índice de desempenho financeiro é de apenas 19,63%. Do mesmo modo, os índices de evasão de receitas dos municípios atendidos pela Corsan apresentam bons resultados. Novamente, o pior resultado pertence ao município de Triunfo, com 13,22%. Não foi possível analisar os índices de suficiência de caixa dos municípios cuja prestação de serviços é gerida pela Corsan, pois a concessionária não repassou tais valores.

Quanto ao desempenho financeiro dos serviços, municipais apenas será possível realizar as análises de três municípios, devido à inconsistência dos dados do município de Nova Hartz. Deste modo, os índices de desempenho financeiro, evasão de receitas e suficiência de caixa dos três municípios são: Novo Hamburgo (109,6%, 9,76% e 114,46%), Porto Alegre (147,6%, 10,05% e 140,23%) e São Leopoldo (113%, -14,81% e 105,17%). Os valores demonstram bons resultados para os três municípios.

Quanto ao desempenho ambiental das concessionárias, os resultados relativos aos índices de hidrometração mostram que os percentuais regulam, com algumas exceções, entre 65% e 85%. Em Porto Alegre e Novo Hamburgo, os percentuais são os mais altos, com 96,41% e 96%, respectivamente, de hidrometração. Os dados relativos à macromedição dos sistemas mostram resultados mais baixos, principalmente para os municípios atendidos pela Corsan. Para os municípios cuja prestadora é municipal, os índices de macromedição apresentam os melhores resultados, com 99,96% e 93,64%, respectivamente, para os municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo.

De modo geral, com exceção dos municípios de Campo Bom, Esteio e Glorinha, que apresentam bons resultados (todos pertencentes à concessão da Corsan), a maior parte dos municípios apresenta índices bastante elevados de perdas de faturamento e distribuição. Os resultados variam entre 30% e 65% de perdas de faturamento e distribuição. Apenas alguns dados sobre a coleta e tratamento de esgoto foram disponibilizados. Em todos os municípios, o indicador de tratamento de esgotos é muito baixo.

## 9.6 Região Centro-Oeste

### 9.6.1 Características gerais

Embora a região Centro-Oeste seja composta por apenas quatro estados, possui extensa área de 1.606.371,505 km<sup>2</sup>, sendo a segunda maior região do Brasil em superfície territorial. É, no entanto, a região menos populosa do País, com a segunda menor densidade populacional, atrás da Região Norte.

Possui clima tropical quente e chuvoso, com muita umidade nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Porém, nas regiões de maior altitude, como a do Planalto Central, onde situa-se Brasília, as características predominantes são clima seco, quente ou frio, conforme as estações, com vegetação mais escassa e característica de cerrado.

Os setores produtivos refletem as características de ocupação, com presença pouco expressiva das indústrias, sendo recente a implantação de indústrias do ramo alimentício, de minerais não metálicos e de madeireiras. Ressalta-se que a presença dessas indústrias é ocasionada pela existência de energia abundante, a partir dos recursos hídricos da região, especialmente proveniente das usinas do complexo de Urubupungá (Rio Paraná, Mato Grosso do Sul), de São Simão e Itumbiara (Rio Paranaíba), entre outras menores.

Há significativo investimento na pecuária extensiva e em atividades históricas de extrativismo mineral e vegetal. A caça na região não apresenta expressão comercial. Porém, não é regularizada, e há práticas predatórias intensas de caça clandestina de animais, como jacarés, além de aves e outros animais, causando desequilíbrio ecológico e extinção de espécies.

Ressalta-se que, embora as riquezas minerais do Centro-Oeste sejam pouco conhecidas, há forte cultura de extrativismo mineral, uma vez que existem reservas de ferro, manganês, níquel, cristal de rocha, ouro e diamante. O ferro e o manganês são encontrados no Maciço do Urucum, presente na Planície do Pantanal, no Mato Grosso do Sul. Há atividades de garimpo e de mineração na região, gerando impactos socioambientais relevantes, assim como contaminação dos rios, com metais pesados.

O Centro-Oeste caracteriza-se como um dos principais centros dispersores de água no País, com 15,7% dos recursos hídricos, ou seja, é a segunda maior região detentora de água. É composta por cinco regiões hidrográficas. São elas: Amazônica, do Tocantins-Araguaia, do Paraná, do Paraguai e do São Francisco – apesar desta última abranger uma área inferior a 1%.

Embora a maior porção da bacia Amazônica concentre-se na faixa ocidental da região Norte, um dos estados do Centro-Oeste – o Mato Grosso –, abarca 20% de sua área total, relevante fatia territorial dessa Região Hidrográfica. A participação dos estados na composição da bacia Amazônica é apresentada na Tabela 9.32, a seguir.

**TABELA 9.32** Participação das Unidades da Federação na composição da área total da bacia Amazônica, (em %)

UF	(%)
Acre	3,41
Amapá	3,19
Amazonas	35,07
Mato Grosso	20,17
Pará	27,86
Rondônia	5,30
Roraima	5,01

Fonte: Bases do PNRH (2005) *apud* BRASIL (2006b).

A bacia do Tocantins-Araguaia encontra-se situada na Amazônia Oriental, e corresponde, aproximadamente, a 11% do território nacional. Contudo, assim como a Região Hidrográfica Amazônica, sua superfície também transcende os limites da região Norte: uma pequena parte (3,8%) localiza-se na região Nordeste e, cerca de 41% de sua área total, na região Centro-Oeste.

As nascentes dos rios, cujos nomes batizam esta bacia, localizam-se justamente fora da região Norte. O rio Tocantins tem origem no planalto de Goiás e sua extensão é cerca de 1.960 km, até sua foz no oceano Atlântico. Seu principal tributário, o rio Araguaia, nasce no estado do Mato Grosso, possuindo, aproximadamente, 2.600 km de extensão, com a maior ilha fluvial do mundo, a Ilha de Bananal, medindo cerca de 28.000 km<sup>2</sup>. Até sua confluência, ambos os rios permanecem nos limites da região central do Brasil, somente após, seguindo para o Norte. A participação dos estados na composição da bacia do Tocantins-Araguaia é apresentada na Tabela 9.33, a seguir.

**TABELA 9.33** Participação das Unidades da Federação na composição da área total da bacia Tocantins-Araguaia, (em %)

UF	(%)
Tocantins	34,2
Goiás	26,8
Distrito Federal	0,1
Pará	20,8
Mato Grosso	14,3
Maranhão	3,8

Fonte: Bases do PNRH (2005) *apud* BRASIL (2006b).

A área da bacia do Paraná abrange a região hidrográfica do Paraná, do Paraguai e do Uruguai, sendo, esta, componente da região Sul. A bacia estende-se pelos estados de Mato Grosso, Paraná, São Paulo e parte dos estados de Minas Gerais e Goiás, além do Mato Grosso do Sul, que é incorporado em sua totalidade. A bacia do Paraná é a de maior importância para o Centro-Oeste, uma vez que recobre 40,8% de seu território. Seus principais rios são o rio Paraná, com cerca de 4.900 km de extensão, os rios Grande e Paranaíba, tendo como principais afluentes os rios Paraguai, Tietê, Paranapanema e Iguazu.

O rio Paraguai, por sua vez, possui uma extensão de 2.550 km e sua nascente localiza-se próximo à cidade de Diamantino, no Mato Grosso. É o rio responsável pela drenagem de áreas, como o Pantanal mato-grossense, ou seja, por enormes extensões úmidas contínuas. A região hidrográfica do Paraguai possui importantes afluentes: os rios Cuiabá, São Lourenço, Taquari, Miranda e Negro. Além disso, nessa região vivem cerca de 1,9 milhão de pessoas.

Dessa população, 77% tem abastecimento de água, 20%, rede de esgoto e 17,2%, tratamento de esgoto. Todavia, tais indicadores apresentam valores abaixo da média nacional, sendo o acesso a serviços de tratamento de esgoto o que mais se aproxima do percentual médio nacional (17,8%).

Já o rio Uruguai, cujo comprimento atinge 2.200 km, se origina do encontro dos rios Pelotas e Peixe, drenando área de aproximadamente 307.000 km<sup>2</sup>.

Apesar de ser a segunda maior região em abundância de recursos hídricos, observa-se crescente problema, não só com a qualidade da água, mas também com uma maior diversidade de conflitos entre os usuários e a gestão de recursos hídricos da região. Há acelerado aumento populacional com a expansão desordenada dos centros urbanos, localizados em áreas cuja disponibilidade hídrica é baixa. Acrescenta-se, a isso, a expansão da agropecuária, causando desmatamento e erosão do solo, com conseqüente assoreamento dos rios, além da poluição ocasionada pelos insumos químicos utilizados nos cultivos.

Destarte, a diversificação ocorrida nas atividades socioeconômicas do Centro-Oeste brasileiro provoca sérios impactos aos recursos hídricos, levando ao rebaixamento dos níveis dos rios e dos lençóis freáticos, decorrente do processo de irrigação progressiva, juntamente com problemas relacionados ao abastecimento de água e de infraestrutura sanitária nas áreas de urbanização, no qual as águas subterrâneas passam a ser contaminadas, através de efluentes no solo, originários das fossas.

No que tange a questão dos comitês de bacias hidrográficas, a região compreende três comitês, sendo um para cada estado. A criação desses ocorreu em um período entre o ano de 1997 e o de 2007. Contudo, a criação de um comitê de bacia não representa seu funcionamento. É preciso que haja reconhecimento de sua autoridade, perante os órgãos gestores federais e estaduais. Assim foi o caso do Comitê de Goiás e do Comitê de Mato Grosso, uma vez que aquele fora criado em 1997 e reconhecido apenas em 2002 e este, com criação em 2003, sendo seu funcionamento iniciado apenas no ano de 2004.

Com 13.219.840 habitantes (IBGE, 2007), o Centro-Oeste possui menor população total que a dos estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais ou Bahia. Apresenta densidade demográfica de 8,26 hab./km<sup>2</sup>, sendo o Mato Grosso seu estado menos adensado (3,16 hab./km<sup>2</sup>), com menos habitantes do que a cidade de Brasília. Há população urbana considerável na região, mas baixa densidade demográfica no meio rural.

Projeções de crescimento populacional para o 2020, em relação à população de 2000, indicam que o crescimento populacional no Centro-Oeste corresponderá a 34,78%, tornando-se a região com o segundo maior incremento percentual, em comparação à população de 2000.

Em termos quantitativos, o déficit habitacional urbano é significativamente maior do que o déficit habitacional rural, com o montante de 474.708 e 61.853 de domicílios, respectivamente. Esses totais correspondem a 14,4% do total de domicílios urbanos e a 11,5% do total de domicílios rurais (BRASIL, 2007g). A análise do PLANHAB indica, portanto, que o crescimento populacional deve reforçar as concentrações urbanas existentes.

Em Goiás, a concentração urbana ocorre na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e na Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (RDIG)<sup>131</sup>. Observa-se que, nessas duas regiões, existem mais de 300 mil pessoas consideradas pobres<sup>132</sup>. Isso representa 17,3% da população metropolitana (RMG e RDIG juntas). Desse contingente, a proporção de pobres é mais acentuada nos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia.

Nesses municípios, também se concentram os maiores percentuais de domicílios considerados carentes. A população metropolitana cresce, em função do poder de atração que a capital do estado exerce, devido às ofertas de serviços e possibilidades de trabalho, tanto no setor formal, quanto no informal da economia; novos contingentes populacionais são atraídos pela dinâmica urbana de Goiânia, porém, a maioria vai localizar-se nos municípios do entorno da capital. De um lado, esse fato contribui para desertificar populacionalmente os demais municípios do estado e, por outro, concentra grande parte dos fluxos de riqueza nesse espaço (LIMA; MOYSÉS, 2009).

Segundo estudo do CEM-CEBRAP, para o Ministério das Cidades (2007), a Região Metropolitana de Goiânia e o Distrito Federal apresentaram uma das menores estimativas de existência de assentamentos precários, se comparados com as demais regiões do País. Destaca-se o Distrito Federal, com a maior presença de assentamentos precários do Centro-Oeste. No entanto, como aponta o mesmo estudo, as estimativas de assentamentos precários em Brasília devem ser lidas com cuidado, pois alguns setores identificados como precários podem, na realidade, expressar a condição de irregularidade fundiária dessas áreas – mais do que referir-se à precariedade de condições de vida e de moradia. Nessa classificação, estão excluídos os municípios do entorno de Brasília (BRASIL, 2007d).

De toda forma, o Distrito Federal é que concentra a maior população urbana da região. Abriga uma população estimada em cerca de 2.606.885 habitantes (IBGE, 2009), tendo como área territorial total, 5.822,1 km<sup>2</sup>, representando um adensamento populacional de aproximadamente 443 hab./km<sup>2</sup>.

O Distrito Federal é um semi-enclave de Goiás, sendo circundado por praticamente todo o território do estado. O processo de urbanização do Distrito Federal tem efetivamente se caracterizado pela expansão desordenada. Vastas extensões de seu território têm sido parceladas e ocupadas, sem se levar em conta padrões mínimos de qualidade ambiental. São destituídas de infraestrutura básica e

---

<sup>131</sup> A Região Metropolitana de Goiânia é constituída oficialmente pelo que determina a Lei Complementar 27, de dezembro de 1999, ou seja, é formada por 11 municípios os quais constituem o que a lei denomina de "Grande Goiânia". Além destes, segundo a mesma lei, existe a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia — RDIG, com mais nove municípios, podendo ser considerada como — colar metropolitano. O espaço metropolitano institucionalizado originalmente, ou seja, RMG+RDIG, é constituído por 20 municípios.

<sup>132</sup> Com renda per capita de até meio salário mínimo.

encontram-se à margem de qualquer regulação urbanística. que garanta segurança quanto à posse da terra e um mínimo de qualidade de vida.

As capitais do Mato Grosso do Sul (Campo Grande) e do Mato Grosso (Cuiabá) não constituíam, no momento da elaboração dessa análise, regiões metropolitanas.

## 9.6.2 A prestação de serviços de água e esgoto pelas companhias estaduais

No Centro-Oeste, três empresas públicas constituídas como sociedades de economia mista e administradas pelos respectivos executivos estaduais, atendem a quase 90% dos municípios com serviços de abastecimento de água e, a 26% deles, com esgotamento sanitário. Isso significou, segundo o SNIS (2007), a provisão dos serviços para quase 96% da população urbana dos municípios abastecidos com água e de 45,80% da população urbana dos municípios, com esgotamento sanitário.

Do esgoto gerado, 50% foi coletado e 45% tratado pelas próprias empresas, o que – à semelhança do Nordeste – mostra mais uma região brasileira com a concepção de extensão do tratamento ao esgoto coletado. Ainda assim, o nível de coleta não é o ideal.

A região Centro-Oeste apresenta companhias melhor estruturadas do que o Nordeste, tendo como seu grande destaque a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB). Essa empresa é premiada, quase anualmente, pela inovação, tecnologia e gestão, por diversas entidades públicas e privadas. A Tabela 9.34, a seguir, expõe a média do desempenho dessas empresas estaduais.

**TABELA 9.34** Média de desempenho das empresas estaduais\* da região Centro-Oeste, 2007

Indicadores de Desempenho	(%)
Índice de desempenho financeiro	100,16
Índice de coleta de esgoto	50,71
Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água	50,96
Índice de evasão de receitas	4,29
Índice de hidromedtação	99,21
Índice de perdas por ligação	105,23
Índice de macromedtação	73,46
Índice de perdas de faturamento	33,12
Índice de perdas de distribuição	34,51
Índice de esgoto tratado referida à água consumida	45,80
Índice de atendimento urbano de água	96,17
Índice de esgotamento sanitário	50,96

\* CAESB/DFR, SANEAGO/GO, SANESUL/MS.  
Fonte: BRASIL, 2008d.

Como é possível observar, a média da região apresenta bom indicador de desempenho financeiro, com baixa evasão de receitas e perdas de faturamento, alto índice de hidromedtação, suficiência de caixa, produtividade de pessoal e boa macromedtação. O desempenho ambiental também expressa

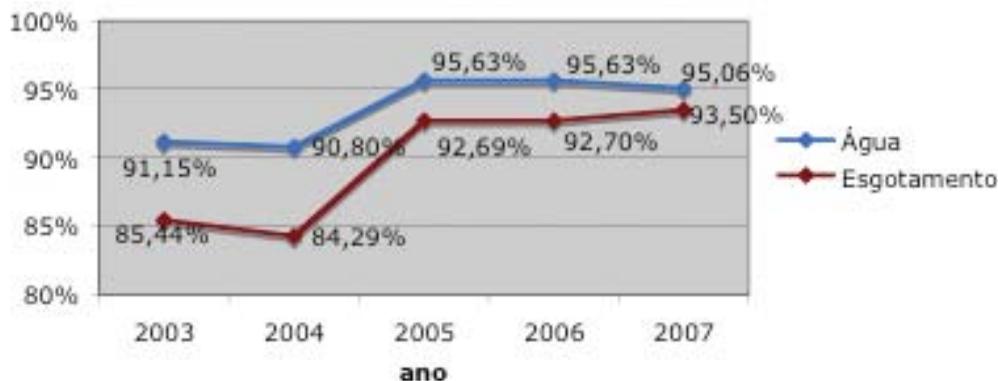
melhora, em relação às outras regiões: perde-se bem menos água por ligações e durante a distribuição, configurando um índice aceitável desse tipo de perda, diante da média apresentada noutras regiões.

A tarifa é mais alta do que as observadas nas regiões anteriores, mas a qualidade dos serviços prestados também o é, assim como a realidade sócio-econômica desses estados.

Os índices expressos a seguir contribuem para qualificar essa informação.

Indicadores de desempenho da CAESB / DF	(%)
Índice de desempenho financeiro	103,80
Índice de coleta de esgoto	67,52
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	93,50
Índice de evasão de receitas	1,91
Índice de hidromedtação	99,82
Índice de macromedição	92,37
Índice de perdas de faturamento	26,91
Índice de perdas na distribuição	28,48
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	67,52
Índice de atendimento urbano de água IBGE	95,06
Índice de suficiência de caixa	107,4
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	225,6

Fontes: BRASIL, 2008d.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

CAESB - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

A CAESB atende ao Distrito Federal com serviços de água e de esgotamento sanitário. Sua delegação encontra-se em vigor e renovada. Entre 2003 e 2007, a cobertura populacional urbana de atendimento de serviços de água e de esgotamento aumentou, de 91,15% e 85,44%, para 95,06% e 93,50%, respectivamente, o que demonstra um excelente resultado, rumo à universalização dos dois serviços. Além disso, a empresa coletou e tratou 67% do esgoto gerado em 2007.

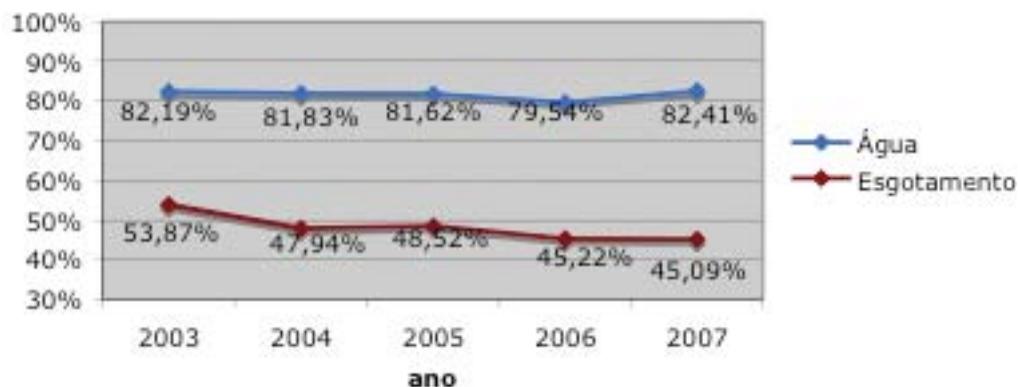
O desempenho financeiro da CAESB é considerado um dos melhores do Brasil, se situando acima da média, em sua região, e mesmo no Brasil. A empresa quase não perde receitas, apresenta baixíssimas perdas de faturamento, alta hidrometração, macromedição e suficiência de caixa. Somente sua produtividade de pessoal é considerada razoável. Seu desempenho ambiental também é bom: perde menos de 30% da água tratada durante a distribuição, um índice comparável aos europeus. A tarifa praticada está dentro da média regional, embora acima daquelas verificadas nas regiões Norte e Nordeste.

Entre 2002 a 2008, a CAESB foi premiada pela revista InfoExame (Editora Abril), como uma das 100 empresas que mais investiam em tecnologia no País. Em 2006, a empresa investiu em projeto de modernização da rede corporativa de dados e de interligação de seus escritórios, o que trouxe melhoria de performance, ganho de produtividade e redução de custos. O jornal Valor Econômico também premiou a empresa, por dois anos consecutivos (2002-2003), como uma das três melhores empresas de saneamento do País. Em 2004, foi a vez da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) premiar a empresa, com o primeiro lugar em Inovação em Gestão de Saneamento (IGS). Em 2006, a CAESB foi agraciada novamente, pela ABES, com o Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento 2006 - a maior premiação do setor na América Latina.

Criada em 2004, a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (ADASA) é a agência reguladora e fiscalizadora dos serviços de saneamento do Distrito Federal. Inicialmente criada com a finalidade de regular este setor, a ADASA teve suas competências ampliadas, em 2008, para outros serviços públicos delegados pelo Distrito Federal. Não há ainda lei de saneamento no Distrito federal.

Companhia de saneamento de Goiás – SANEAGO /GO	
Abrangência: regional	
Serviço prestado: água e esgoto	
Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública	
Indicadores de desempenho da Saneago / GO	(%)
Índice de desempenho financeiro	92,92
Índice de coleta de esgoto	48,71
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	45,09
Índice de evasão de receitas	8,08
Índice de hidrometração	99,37
Índice de macromedição	54,33
Índice de perdas de faturamento	36,42
Índice de perdas na distribuição	36,35
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	38,71
Índice de atendimento urbano de água IBGE	82,41
Índice de suficiência de caixa	114,94
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	301,56

Fontes: BRASIL, 2008d.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

SANEAGO - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Saneago atendeu, com água, a 223 municípios, dos 246 existentes no estado, e a 54 deles, com esgotamento sanitário. Desses, apenas 15 municípios possuíam contratos de delegação vendidos e, no caso do esgotamento sanitário, apenas três estavam nesta situação, estando os demais em vigor.

Entre 2003 e 2007, a empresa aumentou de 34 para 54 o número de municípios atendidos com esgotamento sanitário, mantendo o mesmo número, no caso do abastecimento de água. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água estagnou, em torno de 82%, e recuou, de 53,87% para 45,09%, no caso do esgotamento sanitário, talvez por conta da incorporação de novos municípios, ainda sem acesso a esse serviço. De todo o esgoto gerado em 2007, a empresa coletou 48% e tratou 38%.

A Saneago apresenta desempenhos financeiro e ambiental razoáveis. Ela apresenta um razoável índice de evasão de receitas, de perdas de faturamento e de macromedicação. Porém, compensa com altos índices de suficiência de caixa, de produtividade de pessoal e de hidrometração. Em relação ao desempenho ambiental, a empresa apresenta índices razoáveis de perdas de distribuição. As tarifas praticadas situam-se na média da região.

Criada em 1999, a Agência Goiana de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) é uma agência multi-setorial de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos delegados pelo estado de Goiás. É ela que regula a prestação dos serviços de saneamento básico no estado. A Saneago está submetida à fiscalização da AGR, que compreende, tanto o acompanhamento das atividades operacionais e comerciais da empresa, quanto a mediação dos conflitos entre a prestadora e seus usuários.

Goiás é um dos poucos estados do Brasil que aprovaram lei estadual de saneamento<sup>133</sup>. Em 2003, com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o governo encomendou a realização de um diagnóstico do setor de saneamento básico no estado, que resultou na produção de extensos relatórios sobre o tema. Esses relatórios serviram de base para a elaboração do texto legal, que estabeleceu o Marco Regulatório em questão. Nesse período, foram realizadas quatro audiências públicas (AGR. “Aspectos do marco regulatório do saneamento básico do estado de Goiás”. São Paulo, Agosto de 2006).

O projeto de lei foi então enviado, pelo Poder Executivo, à Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, que o aprovou, em 2004, transformando-o na Lei Estadual no 14.939/04 de Goiás, que “Institui o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, cria o Conselho Estadual de Saneamento (Cesan) e dá outras providências.

<sup>133</sup> Lei nº 14.939 de 15 de setembro de 2004, regulamentada pelo decreto no 6.276 de 17 de outubro de 2005.

A AGR editou, em seguida, várias resoluções, detalhando os aspectos operacionais do Marco Regulatório, que vem sendo implantado em Goiás, com as dificuldades naturais inerentes a este tipo de inovação no serviço público.

### ***Cooperação CAESB-SANEAGO***

A CAESB, em 2003, se articulou com a Saneago de Goiás, em um consórcio para prestar serviços de água e esgotamento no município de Águas Lindas, localizado na RIDE<sup>134</sup> do Distrito Federal. O fato de o município localizar-se no território de Goiás, fora da área de atuação da CAESB, motivou a associação das duas Companhias. Águas Lindas era o único município da RIDE, sem prestação dos serviços, localizado nas margens da barragem do Rio Descoberto, que assegura o abastecimento de 65% de água do DF. A ocupação urbana da região, sem os serviços de saneamento adequados, ameaçava a qualidade da água da barragem.

O Consórcio firmado entre a Saneago e a CAESB é anterior à aprovação da Lei nº 11.107/2005. Trata-se de um pacto de colaboração, sem personalidade jurídica, firmado entre as duas concessionárias de serviços, e não entre o Governo do Distrito Federal e o Governo de Goiás. Não se insere, portanto, nos modelos de gestão associada apresentados anteriormente, embora, na prática, signifique uma proposta de prestação de serviços por duas empresas públicas a um município específico. O consórcio existente entre a CAESB e a Saneago evoluiu para a criação da Companhia Ambiental Águas Brasileiras (CAAB).

Formada pela Companhia de Saneamento de Goiás (Saneago), com 51%, e por 49% da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), em 2006, a empresa encontrava-se em fase final de registro na Junta Comercial. Como mostra Altafin, na atuação da prestação dos serviços de saneamento para as localidades do entorno do Distrito Federal, o processo de instalação da nova companhia tem sido moroso, o que pode ser explicado pela dificuldade de integração entre os interesses e possibilidades da Saneago e da própria CAESB (ALTAFIN, 2008, p. 243). Existe uma resistência da Saneago, que teme perder receitas. Dos 30 municípios considerados superavitários para a Saneago, 8 estão no entorno e na região de influência da CAAB.

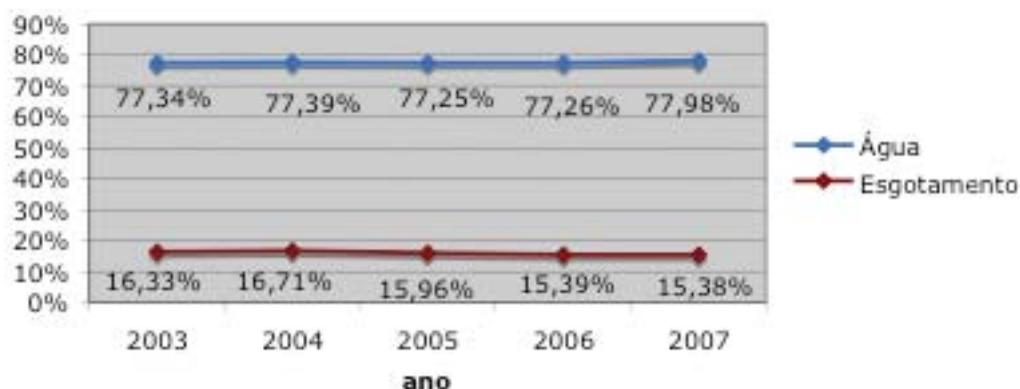
---

<sup>134</sup> A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) tem a finalidade de estruturar a ação pública para o conjunto de estados e municípios abrangidos, visando contribuir para superar as conseqüências produzidas pelo processo de ocupação do que corresponderia à região metropolitana do Distrito Federal.

Companhia de saneamento de Mato Grosso do Sul – Sanesul/MS  
 Abrangência: regional  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: sociedade de economia mista com administração pública

Indicadores de desempenho da Sanesul / MS	(%)
Índice de desempenho financeiro	122,65
Índice de coleta de esgoto	9,03
Índice de atendimento urbano de esgoto IBGE	15,38
Índice de evasão de receitas	-1,61
Índice de hidrometração	97,79
Índice de macromedicação	95,8
Índice de perdas de faturamento	36,65
Índice de perdas na distribuição	42,55
Índice de esgoto tratado referido à água consumida	8,79
Índice de atendimento urbano de água IBGE	77,98
Índice de suficiência de caixa	132,61
Índice de produtividade de pessoal total (equivalente)	307,96

Fontes: BRASIL, 2008d.



Fonte: BRASIL, 2004, 2005b, 2006a, 2007h, 2008c, 2008d.

SANESUL - Cobertura de população urbana com água e esgotamento (2003-2007)

Em 2007, a Sanesul atendeu, com serviços de água, 68 dos 78 municípios existentes no estado do Mato Grosso do Sul e, com serviços de esgotamento sanitário, 31 deles. Desses, para o abastecimento de água, dois municípios atendidos possuíam seus contratos de delegação vencidos e apenas um não havia formalizado contrato de delegação. No caso do esgotamento sanitário, todos os contratos de delegação encontravam-se em vigor.

Entre 2003 e 2007, a Sanesul passou a atender mais um município com água e mais 10 com esgotamento. Nesse período, a cobertura populacional urbana de água estagnou em torno de 77% e apresentou recuo de 1% no atendimento a serviços de esgotamento, cobrindo aproximadamente 15% dela. Do esgoto gerado em 2007, a empresa coletou apenas 9%, tratando 8% desse total. Como pode-se perceber, a empresa priorizou o abastecimento de água, em relação ao esgotamento sanitário.

Em 2005, a Sanesul apresentou prejuízo, em contraste com o lucro auferido no exercício anterior. Segundo a administração da empresa, isso deveu-se às perdas geradas por processos judiciais.

Audidores independentes, no entanto, apontaram que a empresa vinha sofrendo contínuos prejuízos operacionais e deficiência de capital de giro, destacando a situação dos bloqueios judiciais, sobre seu faturamento, o que agravaria a situação (VALOR ECONÔMICO, 2006, p. 129). Essa situação, no entanto, tem sido revertida nos últimos anos, como expresso nos índices apresentados pela empresa referentes a 2007.

Em 2007, a Sanesul apresentou bom indicador de desempenho financeiro, embora o mesmo não tenha ocorrido no aspecto ambiental. Sem evasão de receitas, com altíssimos índices de hidromederação e de macromedicação, suficiência de caixa e produtividade de pessoal, a empresa só pecou economicamente nas perdas de faturamento, que podem ser consideradas em nível razoável. As perdas de água, no entanto, foram altas, diante das demais empresas da região. A tarifa praticada encontrava-se dentro da média regional.

Criada em 2001, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEPAN) é responsável pela regulação dos serviços de saneamento no estado do Mato Grosso do Sul. Na capital, Campo Grande, a regulação é feita pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (ARCG), uma autarquia municipal.

O estado do Mato Grosso do Sul não possui ainda uma política estadual de saneamento definida em Lei. Porém, possui uma Lei estadual de 2001, que dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos no estado de Mato Grosso do Sul, cria o Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN), e dá outras providências (Lei estadual no 2.263/01).

Tal lei corrobora a titularidade municipal, mesmo em áreas de interesses supra-locais, prevendo a gestão compartilhada com o estado nesses casos. A lei prevê ainda, num momento posterior, a criação de uma política estadual de saneamento com objetivo e diretrizes já definidos, o que ainda não se concretizou até o presente momento.

### ***Mato Grosso: um caso excepcional***

O desenvolvimento da prestação dos serviços de saneamento no Mato Grosso pode ser considerado excepcional, do ponto de vista do que ocorreu nos demais estados em todo o Brasil, após a extinção do Planasa. Com a consagração do municipalismo pela Constituição de 1988, estados e municípios desencadearam uma verdadeira guerra pela titularidade desses serviços. Em todos os estados do Brasil, as companhias estaduais brigam pelo direito de continuar explorando essa atividade, nos municípios brasileiros. No Mato Grosso, no entanto, aconteceu o contrário.

Em fins dos anos 1990, o estado do Mato Grosso destacou-se pela implementação de uma ampla política de reforma, que significou uma ruptura com o modelo predominante de prestação, que caracteriza o saneamento brasileiro. O primeiro passo em direção a essa mudança, foi o estabelecimento de uma agência reguladora estadual, a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER), em 1999.

Após a criação da AGER-MT, o governo estadual autorizou a extinção da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso (SANEMAT), que foi incorporada à Companhia Mato Grossense de Mineração (METAMAT), para fins de liquidação, em 2000. Em seguida, concedeu incentivos à municipalização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em função da população urbana do município, número de ligações domiciliares de água e valor do faturamento mensal.

Os municípios, que aderiram ao Plano de Incentivos, assinaram o Termo de Rescisão do Contrato de Concessão e Confissão de Dívida, com a SANEMAT, com a interveniência do Governo de Estado, assim como assinaram o Termo de Confissão e Assunção de Dívida com o Estado. Nesse novo cenário de descentralização, os municípios do estado de Mato Grosso, cada um à sua maneira, trataram

de absorver os novos serviços, optando pelo modelo que julgaram mais conveniente às suas necessidades. Por isso, na gestão dos seus sistemas, optaram pela concessão à iniciativa privada, prestação pela sua administração direta ou criaram autarquias, companhias municipais e departamentos autônomos.

### 9.6.3 A prestação dos serviços de água e esgoto pelo setor privado

A região Centro-Oeste é a segunda região do País que mais abarca concessões privadas, para a gestão dos serviços de saneamento de seus municípios. A primeira é a Norte, em razão da empresa estadual do Tocantins, a SANEATINS, estar sob controle privado. Com um total de 33 municípios<sup>135</sup> geridos por concessionárias privadas, atuando na prestação dos serviços de saneamento, apenas uma concessão ocorre no Mato Grosso do Sul (MS), no município de Campo Grande, enquanto que as concessões restantes localizam-se todas no estado do Mato Grosso (MT).

De acordo com estudo realizado pelo PMSS (Consórcio Deloitte/ Azevedo Sette/ Consix), sobre a municipalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado do Mato Grosso<sup>136</sup>, a inserção do setor privado para a gestão dos serviços de saneamento na região Centro-Oeste, particularmente no estado de Mato Grosso, ocorreu com a extinção da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso (SANEMAT), em 1999, após a criação da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER) – autarquia criada pela Lei nº 7.101/99, e alterada pela lei complementar no 66, de 22 de dezembro de 1999 (BRASIL, 2008b).

Nesse contexto, o estado do Mato Grosso limitou-se a assegurar a entrega dos serviços a 50% dos municípios, sem obrigatoriedade que os mesmos indenizassem a SANEMAT pelos sistemas. Porém, não o fez, a partir da constituição de planejamento institucional mínimo capaz de constituir perspectiva coletiva por parte dos municípios, de assumirem de forma sustentável os serviços.

Nesse contexto, com baixa capacidade técnica e política de gestão, de acordo com o estudo realizado, os municípios do estado de Mato Grosso buscaram solucionar, de forma individual e mais adequada possível a cada realidade e limite institucional, a gestão dos serviços de saneamento, através do modelo que melhor se ajustasse às necessidades de cada município.

O fizeram, a partir de soluções individuais, dentre os modelos existentes. Do total, 24 municípios optaram pela concessão dos serviços ao setor privado, em detrimento às outras modalidades.

A maior parte dos serviços prestados pelas concessionárias privadas, para os municípios de Mato Grosso que delegaram seus serviços ao ente privado limitou-se ao abastecimento de água, segundo informações do estudo realizado para a PMSS – por mais que os contratos de concessão estipulem a prestação dos serviços de esgotamento sanitário (BRASIL, 2008b).

De fato, muitos contratos já foram celebrados há mais de dez anos e nenhum investimento em sistemas de esgotamento foi realizado, em muitos municípios. A realidade atual, desta forma, é que tais

---

<sup>135</sup> Os dados foram levantados junto à ABCON em 2010. Porém, apenas 24 empresas privadas localizadas na região Centro-Oeste repassaram informações ao SNIS. Desse modo, somente estas empresas são analisadas neste estudo. Não estão contidas no estudo as concessionárias dos municípios de: Arenápolis, Barra dos Garças, Cárceres, Comodoro, Itaúba, Juara, Juscimera, Lambari d'Oeste, Nobres, Nova Xavantina, Novo São Joaquim, Nortelândia, Santa Carmem e São José do Rio Claro, todas localizadas no Mato Grosso (MT).

<sup>136</sup> Brasil, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Unidade de Gerenciamento de Programas. Consórcio Deloitte/AzevedoSette/Consix. Municipalização do Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Estado do Mato Grosso. Diagnóstico, Lições e Perspectivas. Relatório Final. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD. Brasília. 2008.

idades ainda não dispõem de um sistema de esgotamento sanitário para atender a população. Segundo o estudo do PMSS (BRASIL, 2008b), apenas seis municípios contam com sistema de esgotamento sanitário.

Para mais, algumas empresas atuam em vários municípios do estado, ora na forma de consórcio entre um grupo de empresas, ora individualmente, assumindo a concessão de diversos municípios. Destacam-se, nesta linha, a Empresa Brasil Central de Engenharia (EMBRACE), que gerencia o saneamento de seis municípios do estado de Mato Grosso: Jangada, Santa Carmem, União do Sul, Vera, Peixoto de Azevedo e Marcelândia. A EMBRACE, em parceria com o grupo Kullinan Engenharia e Construção, formou consórcio para operar no município de Primavera do Leste.

Já para os municípios de Campo Verde, Pedra Preta, Pontes e Lacerda, Colider e Alta Floresta, o grupo Kullinan Engenharia e Construção assume a gestão dos serviços de saneamento. E o grupo Perenge Construtora e Empreendimentos, empresa que atua em mais quatro municípios da região, quais sejam: Cláudia (Águas de Cláudia), Guarantã do Norte (Águas de Guarantã), Matupá (Águas de Matupá) e Sorriso (Águas de Sorriso), bem como no município de Novo Progresso, no estado do Pará, região Norte, como vimos anteriormente.

A seguir, a Tabela 9.35 apresenta um resumo dos serviços de saneamento, por municípios envolvidos em concessões privadas na região Centro-Oeste, com base no estudo do Consórcio INECON/ FGV.

**TABELA 9.35** Painel dos serviços concedidos de saneamento, por municípios na região Centro-Oeste, 2007 (continua)

Concessionária	Municípios Envolvidos	UF	Descrição dos serviços	Tempo de contrato	Início da operação	Capital social	Agente regulador	Abrangência
Águas Guariroba S/A	Campo Grande	MS	Água e esgoto	30	2000	Equipav S/A Grupo Bertin	AGENREG	Local
Águas de Alta Floresta	Alta Floresta	MT	Água	30	2002	CIBE Participação Ltda. Agrimat Eng. Indústria e Comércio	AGER	Local
Águas de Campo Verde	Campo Verde	MT	Água*	30	2001	Kullinam Eng. e Construção Ltda. Fiadelfo dos Reis Dias	AGER	Local
Companhia Ambiental de Canaranã Ltda.	Canaranã	MT	Água*	30	1999	Montgomery Watson Brasil Ltda.	AGER	Local
Água de Carlinda Ltda.	Carlinda	MT	Água*	30	2004	Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda.	AGER	Local
Águas de Cláudia Ltda.	Cláudia	MT	Água e esgoto	30	2004	Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda.	AGER	Local
Colider Água e Saneamento Ltda.	Colider	MT	Água*	30	2002	Kullinam Eng. e Construção Ltda.	AGER	Local
Águas de Guarantã Ltda.	Guarantã do Norte	MT	Água*	30	2001	Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda.	AGER	Local
Saneamento Básico de Jangada	Jangada	MT	Água*	30	2004	Embrace – Empresa Brasil Central de Engenharia	AGER	Local
Águas de Juará	Juará	MT	Água*	30	1999	Pereira Campanha Ltda.	AGER	Local
Águas de Marcelândia Ltda.	Marcelândia	MT	Água*	30	2000	Nascimento Engenharia	AGER	Local
Águas de Matupá Ltda.	Matupá	MT	Água*	30	2001	Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda.	AGER	Local
Sebae / Serviço De Tratamento de Água E Esgoto	Nova Xavantina	MT	Água e esgoto	--	2000	José Vidal de Oliveira	AGER	Local
Saneamento Básico de Pedra Preta Ltda.	Pedra Preta	MT	Água*	20	2003	Embrace – Empresa Brasil Central de Engenharia	AGER	Local

Concessionária	Municípios Envolvidos	UF	Descrição dos serviços	Tempo de contrato	Início da operação	Capital social	Agente regulador	Abrangência
Águas de Peixoto Azevedo	Peixoto Azevedo	MT	Água*	30	2000	Embrace – Empresa Brasil Central de Engenharia	AGER	Local
Águas de Pontes E Lacerda	Pontes e Lacerda	MT	Água e esgoto	30	2000	Kullinam Engenharia e Construção Ltda. Filadelfo dos Reis Dias Assis Marcus Gurgacz	AGER	Local
Prefeitura Municipal de Porto Esperidião	Porto Esperidião	MT	Água*	4 (48 meses)	2004	ROCA – Concessões e Construção Ltda. Kullinam Eng. e Construção Ltda.	AGER	Local
Águas de Primavera Ltda.	Primavera do Leste	MT	Água e esgoto	30	2000	Filadelfo dos Reis Dias Assis Marcus Gurgacz	AGER	Local
Sistema de Abastecimento Água Pura Ltda.	Querência	MT	Água*	6	2004	Sistemas de Água Pura Ltda.	AGER	Local
Águas De Santa Carmen	Santa Carmen	MT	Água*	30	2001	Nascimento Engenharia	AGER	Local
Hidrosan	São Pedro da Cipa	MT	--	--	--	VP Gomes Cia Ltda.	AGER	Local
Naturágua Distribuidora De Água Ltda.	Sapezal	MT	Água*	S.I.	2004	--	AGER	Local
Águas de Sorriso Ltda.	Sorriso	MT	Água*	30	2000	Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda.	AGER	Local
Águas de União Do Sul	União do Sul	MT	Água*	30	2000	Nascimento Engenharia	AGER	Local
Águas de Vera Ltda.	Vera	MT	Água*	30	2004	Embrace – Empresa Brasil Central de Engenharia	AGER	Local

\*Municípios cujo contrato de prestação de serviços contempla o abastecimento de água e o esgotamento sanitário; contudo, somente prestam serviços de abastecimento de água

Fonte: CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008.

Concessionária: Águas de Alta Floresta  
Município: Alta Floresta / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água e esgoto  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Alta Floresta

População total (hab.)	49.140
População urbana (hab.)	41.798
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	41.798
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	8.360
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	20,00
Índice de atendimento de água (%)	85,06
Índice de atendimento de esgoto (%)	17,01
Índice de desempenho financeiro (%)	89,36
Índice de evasão de receitas (%)	-7,37
Índice de suficiência de caixa (%)	-
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	239,00
Índice de hidromedtação (%)	100,00
Índice de macromedicação (%)	55,00
Índice de perdas de faturamento (%)	17,71
Índice de perdas de distribuição (%)	28,58
Índice de coleta de esgoto (%)	0,60
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	0,60

Fonte: BRASIL, 2008d.

A Companhia Águas de Alta Floresta iniciou operação dos serviços de saneamento no município de Alta Floresta em agosto de 2002, quando assumiu a concessão dos serviços de água e esgoto da operadora local, Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso (SANEMAT), sociedade de economia mista estadual que era a gestora dos serviços de saneamento deste município. A regulação do operador privado de Águas de Alta Floresta é realizada pela Prefeitura, através das Secretarias Municipais de Agricultura e Meio Ambiente e de Infra-estrutura.

O contrato de concessão tem vigência por 30 anos, contados a partir da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado por igual período, mediante acordo entre as partes, e com antecedência de um ano do fim da vigência contratual (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008). A modalidade de concessão assumida pela empresa Águas de Alta Floresta é de concessão plena dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Por conta da ausência de informações sobre atendimento rural, as análises restringem-se ao atendimento urbano. Assim, de acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Águas de Alta Floresta atende, com abastecimento de água, uma população urbana de 41.798 habitantes e, com esgotamento sanitário 8.360, habitantes, representando, respectivamente, 85,06% de atendimento de água e 17,01% de esgotamento sanitário, frente à população do município. A ausência de informações sobre saneamento em área rural expressa o tratamento diferenciado e de pior qualidade dispensado a essa população.

Para a área urbana, tais resultados podem ser considerados como um bom desempenho para a prestação dos serviços de abastecimento de água, contudo, é um péssimo desempenho para o atendimento de esgotamento sanitário.

Quanto ao desempenho financeiro, o primeiro indicador a ser analisado constrói correlação entre a receita operacional direta e as despesas totais com os serviços. Deste modo, o indicador irá verificar como está a relação do total da receita obtida com o valor faturado (anual), decorrente das atividades-fim do prestador de serviços e resultante, exclusivamente, da aplicação de tarifas, frente às despesas totais com serviços.

Neste sentido, a empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro razoável, atingindo 89,36% de resultado. Quanto ao índice de evasão de receitas, os resultados obtidos pela empresa demonstram que a concessionária apresenta um ótimo indicador, com percentual negativo (-7,37%) de evasão de receitas.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total, informa a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de empregados da empresa. Neste aspecto, os dados revelam que a empresa Águas de Alta Floresta possui um indicador elevado de relação de ligações por funcionários, sugerindo sobrecarga de trabalho dos funcionários e piora da qualidade dos serviços prestados aos usuários.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que os indicadores de hidrometração e macromedição utilizados para verificar o controle da empresa sobre a verificação da quantidade suficiente de água que será tratada e produzida, bem como sobre o controle de saída dos reservatórios, resulta em uso sustentável da água e na conservação dos mananciais explorados. Destarte, os resultados revelam que a empresa apresenta bom indicador para hidrometração, com resultados de 100%. Contudo, para macromedição, a empresa apresenta baixo resultado (55%).

Ademais, os indicadores de desempenho ambiental não contribuem para que a empresa apresente bons resultados. Apesar do índice de perdas de faturamento apresentar patamar de 17,71% e do índice de perdas de distribuição apresentar resultado de 28,58% – correspondendo a bom desempenho –, o índice de perdas por ligação apresenta um resultado elevado (73,52%). Para mais, apenas 0,6% do esgoto é coletado e tratado, revelando um péssimo indicador. O único indicador que apresenta resultado satisfatório é o índice bruto de perdas lineares (3,46 m<sup>3</sup>/dia/km), o qual mede as perdas ocorridas ao longo das redes de abastecimento de água.

Concessionária: Águas Guariroba  
 Município: Campo Grande / MS  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água e esgoto  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas Guariroba

População total (hab.)	724.524
População urbana (hab.)	714.790
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	710.033
Índice de atendimento urbano de água (%)	99,33
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	327.847
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	45,87
Índice de atendimento de água (%)	98,00
Índice de atendimento de esgoto (%)	45,25
Índice de desempenho financeiro (%)	77,96
Índice de evasão de receitas (%)	8,47
Índice de suficiência de caixa (%)	79,83
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	244,00
Índice de hidromederação (%)	99,74
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	49,05
Índice de perdas de distribuição (%)	53,39
Índice de coleta de esgoto (%)	36,98
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	36,98

Fonte: BRASIL, 2008d.

No município de Campo Grande, capital do estado do Mato Grosso do Sul, ocorre a única concessão ao setor privado dos serviços de saneamento, sendo a concessionária Águas Guariroba, a responsável pelos serviços de saneamento. De acordo com o site da empresa, a companhia Águas Guariroba assumiu os serviços de água e coleta e tratamento de esgoto de Campo Grande, iniciando suas atividades em 23 de outubro de 2000, logo após a assinatura do contrato de concessão, com a prefeitura municipal.

Ainda com base nas informações da concessionária, a Águas Guariroba é responsável pela gestão dos serviços de captação, adução, produção, tratamento e distribuição de água potável, bem como a coleta, afastamento, tratamento e disposição final dos esgotos. A empresa tem, como acionistas, os Grupos Bertin e Equipav e é operada pela CIBE Participações, empresa que atua em consórcios envolvidos com a gestão dos serviços de saneamento em outras regiões.

Com atuação em abrangência local, a concessionária Águas Guariroba atende, com abastecimento de água, a uma população urbana de 710.033 habitantes e, com esgotamento sanitário, a 327.847 habitantes. A modalidade dos serviços firmados em contrato, entre o poder concedente e a empresa privada, é de concessão plena, sendo o tempo de contrato de 30 anos. O órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços prestados pela concessionária é a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (AGENREG).

De acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Águas Guariroba possui um índice de atendimento urbano de água, de 99,33%, e de 45,87%, para esgotamento sanitário - considerados como um bom desempenho para a prestação dos serviços de abastecimento de água e um desempenho ruim., para atendimento de esgotamento sanitário. Quanto ao desempenho financeiro, a empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro razoável, atingindo 77,96% de resultado. Os resultados obtidos pela empresa para o índice de evasão de receitas demonstram que a concessionária também apresenta um indicador razoável, com percentual de 8,74% de evasão. Contudo, o indicador de suficiência de caixa revela que a empresa Águas Guariroba possui um percentual aproximado de 79,83%, o que pode ser considerado um resultado baixo.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total, informa a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de empregados da empresa. O objetivo deste indicador é demonstrar que a empresa está investindo na contratação do corpo de funcionários, o que resulta na boa performance no atendimento ao usuário dos serviços. Do mesmo modo, este indicador é importante para revelar se a empresa consegue equilibrar positivamente o seu resultado financeiro, sem enxugar o quadro de funcionários, o que sobrecarregaria negativamente a produtividade do pessoal contratado para os serviços.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um indicador de hidrometração alto, com 99,74% de ligações hidrometradas. Do mesmo modo, o índice de macromedição (100%) revela que a concessionária efetivamente realiza o controle de captação de águas do manancial explorado pela empresa. Contudo, há elevado índice de perdas de faturamento (49,05%).

De forma coerente com o índice de perdas de faturamento, os demais dados, considerados para a análise, demonstram que a empresa possui um fraco desempenho ambiental. O índice de perdas de distribuição revela-se elevado, com um resultado de 53,39%. Pior apresenta-se o quadro de perdas por ligação, onde o índice alcança patamares de 231,83%.

Além disso, apenas 36,98% dos esgotos do município são coletados e tratados pela companhia, apresentando um resultado muito inadequado, principalmente frente à quantidade de habitantes urbanos atendidos pela concessionária.

Concessionária: Águas de Campo Verde  
 Município: Campo Verde / MT  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Campo Verde

População total (hab.)	25.924
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	20.244
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	98,43
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	184,30
Índice de evasão de receitas (%)	0,86
Índice de suficiência de caixa (%)	186,44
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	283,00
Índice de hidromederação (%)	96,20
Índice de macromedicação (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	7,36
Índice de perdas de distribuição (%)	9,47
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

De acordo com os estudos da PMSS, o serviço de abastecimento de água em Campo Verde, município localizado no estado do Mato Grosso, é operado pela empresa privada Águas de Campo Verde, pertencente à Empresa Kullinan Engenharia e Construção Ltda. Quanto ao sistema de esgotamento sanitário, não há coleta ou tratamento no município.

Quanto ao histórico dos serviços de saneamento no município de Campo Grande, os estudos do PMSS para o estado do Mato Grosso informam:

No dia 29 de novembro de 2001, o Município optou pela prestação indireta dos serviços, através da criação do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Campo Verde – SAAE, entidade autárquica vinculada à Administração Municipal.

No entanto, no dia 1º de junho de 2001, por meio da Lei Municipal no 711/2001, o Poder Executivo foi autorizado a conceder, à iniciativa privada, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Campo Verde. Na seqüência, foram editadas as Leis nos 712, 713 e 714, de 2001, responsáveis, respectivamente, por extinguir o SAAE, regulamentar a prestação dos serviços de água e esgoto do Município, bem como criar o Conselho Municipal de Saneamento Básico de Campo Verde – CMSB. Cada uma dessas leis será abordada adiante.

Com a edição dessas normas, consolidava-se o cenário para a concessão dos serviços públicos de saneamento básico no município, que se concretizou com a licitação realizada, por meio do Edital de Concorrência no 2/2001. Neste sentido, foi criada a Sociedade de fim específico – Águas de Campo Verde Ltda., conforme exigência editalícia, a fim de operar os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Campo Verde.

Em 2 de dezembro de 2003, o município de Campo Verde (Poder Concedente) permitiu a transferência do controle societário da Águas de Campo Verde Ltda. (Concessionária), mediante Termo de Anuência, para a Brasil Central Engenharia Ltda., que adquiriu 98% (noventa e oito por cento) das quotas da concessionária (BRASIL, 2008b).

A concessionária Águas de Campo Verde atende a uma população urbana de 20.244 habitantes, com serviços de abastecimento de água, representando um percentual de 98,43%. Apesar de estar prevista, no contrato, a gestão dos serviços de esgotamento sanitário, o município de Campo Verde não possui nenhum sistema ou infraestrutura voltada a este serviço.

O desempenho financeiro da empresa é considerado bom. Com índice de desempenho financeiro de 184,30%, suficiência de caixa de 186,44% e baixo resultado de evasão de receitas (apenas 0,86%), significa que a empresa está operando de maneira sustentável economicamente. Se a companhia apresenta sustentabilidade econômica, em relação ao desempenho ambiental, apresenta consideráveis problemas. Apesar do elevado índice de hidrometração (94,86%), não há realização de macromedição do sistema de abastecimento de água. Além disso, a ausência do sistema de esgotamento sanitário, em Campo Verde, revela uma situação precária, que agrava as condições do meio ambiente do município.

Concessionária: Companhia Ambiental de Canaranã Ltda.  
 Município: Canaranã / MT  
 Abrangência: local  
 Serviço prestado: água  
 Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Cia Ambiental de Canaranã

População total (hab.)	17.183
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	13.676
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	89,13
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	89,82
Índice de evasão de receitas (%)	25,55
Índice de suficiência de caixa (%)	73,51
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	60,00
Índice de hidromedidação (%)	100,00
Índice de macromedidação (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	29,51
Índice de perdas de distribuição (%)	29,51
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em Canaranã, município localizado no estado do Mato Grosso, a prestação dos serviços de abastecimento de água é realizada pela Companhia Ambiental de Canaranã Ltda., apesar do contrato de prestação dos serviços contemplar, tanto o abastecimento de água, quanto o esgotamento sanitário.

De acordo com os estudos da PMSS, o operador dos serviços é a empresa privada Montgomery Watson Brasil Ltda., localmente chamada de Companhia Ambiental de Canaranã (CAC). Não há coleta ou tratamento de esgoto sanitário no município.

As ações de prevenção, regulação e fiscalização de danos ambientais, bem como a coleta de resíduos sólidos, estão sob responsabilidade da Prefeitura, por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Obras, respectivamente (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008).

Em 1999, foram firmados os contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre o poder concedente e a empresa privada vencedora do edital de concorrência 01/1999, os quais determinam a prestação dos serviços, por um período de 30 anos. A modalidade dos serviços é de concessão plena.

De acordo com os dados do SNIS (2007), a concessionária atende a 80% da população do município, ao atender à população urbana (136.676 habitantes) com abastecimento de água.

O desempenho financeiro da empresa apresenta-se bastante deficitário. Com índice de desempenho financeiro de 89,82%, suficiência de caixa de 73,51% e considerável resultado de evasão de receitas (25,55%), há indícios que a empresa opera de maneira insustentável economicamente.

Os indicadores de desempenho ambiental, com relação às perdas de água, aparentam ser bons. Todavia, há ausência de sistema de esgotamento sanitário no município, o que já compromete a qualidade dos serviços de saneamento em Canaraná.

Concessionária: Águas de Carlinda Ltda. Município: Carlinda / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Carlinda	
População total (hab.)	12.108
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	4.839
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	74,33
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	86,14
Índice de evasão de receitas (%)	-3,45
Índice de suficiência de caixa (%)	118,29
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	183,00
Índice de hidromederação (%)	100,00
Índice de macromedicação (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	30,64
Índice de perdas de distribuição (%)	46,41
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em Carlinda, município situado a 780 Km de Cuiabá, a capital do estado de Mato Grosso, a concessão dos serviços foi repassada para a Águas de Carlinda Ltda. (AGUASCAR). De abrangência local, a AGUASCAR é uma concessionária do grupo Perenge Engenharia e Concessões, empresa que atua em mais quatro municípios da região, quais sejam: Cláudia (Águas de Cláudia), Garantã do Norte (Águas de Garantã), Matupá (Águas de Matupá) e Sorriso (Águas de Sorriso), bem como no município de Novo Progresso, no estado do Pará, região Norte, como vimos anteriormente.

O tipo de serviço prestado pela concessionária privada, para o município de Carlinda, também se limita ao abastecimento de água, segundo informações do estudo realizado para o PMSS, pois a cidade não dispõe de um sistema de esgotamento sanitário para atender à população. O esgotamento sanitário, segundo informações do estudo, é feito de modo estático, em fossas rudimentares individuais, com ou sem tanques sépticos.

A modalidade dos serviços prestados pela concessionária é de concessão plena e o prazo estipulado no contrato de prestação de serviços, o qual foi firmado em 2004, é de 30 anos. As ações de

prevenção, regulação e fiscalização dos danos ambientais, bem como a coleta de resíduos sólidos, estão sob responsabilidade da Prefeitura, através da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008).

No município de Carlinda, 100% da população urbana do município – 4.839 habitantes, segundo os dados do SNIS (2007) – é atendida por abastecimento de água. Contudo, por suas características rurais, esse dado significa que somente cerca de 40% da população do município é atendida com serviços de abastecimento de água, revelando um desempenho muito distante da universalização dos serviços.

O desempenho financeiro da concessionária Águas de Carlinda pode ser considerado razoável, atingindo um índice percentual de 86,14% de resultado. O indicador de suficiência de caixa da empresa revela que a concessionária apresenta um resultado bom, com percentual de 118,29%. Já o percentual de evasão de receitas da empresa, apresenta um valor negativo de 3,45%, o que significa que a empresa auferiu lucro com a sua atividade.

No que concerne ao desempenho ambiental, a empresa Águas de Carlinda apresenta um bom indicador de hidrometração, com 100% de ligações hidrometradas. Apesar dos bons resultados, a ausência do sistema de esgotamento sanitário no município e a ausência de macromedição, fazem com que a concessionária não apresente um bom desempenho ambiental.

Concessionária: Águas de Cláudia Ltda. Município: Cláudia / MT Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Cláudia	
População total (hab.)	10.670
População urbana (hab.)	8.172
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	8.172
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	1.998
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	24,45
Índice de atendimento de água (%)	100,50
Índice de atendimento de esgoto (%)	18,73
Índice de desempenho financeiro (%)	119,37
Índice de evasão de receitas (%)	0,00
Índice de suficiência de caixa (%)	127,17
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	304,56
Índice de hidrometração (%)	99,92
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	2,68
Índice de perdas de distribuição (%)	3,13
Índice de coleta de esgoto (%)	29,00
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	29,00

Fonte: BRASIL, 2008d.

Gerida pelo mesmo grupo que presta os serviços de abastecimento de água no município de Carlinda, o grupo Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda., opera os mesmos serviços no município de Cláudia, mais um município localizado no Mato Grosso, que concedeu os serviços de saneamento ao setor privado.

A concessionária Águas de Cláudia iniciou suas atividades em 2004, quando celebrou o contrato de prestação de serviços, na modalidade de concessão plena, de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O tempo de contrato dos serviços é de 30 anos.

De acordo com as informações da tabela anterior, a concessionária Água de Cláudia atende, com abastecimento de água, a uma população urbana de 8.172 de pessoas, e com esgotamento sanitário, a uma população urbana de 1.998, o que representa, respectivamente, um percentual de atendimento para ambos os serviços de 100% e 24,45%. Ressaltamos a constante característica de desigualdade na provisão de serviços de saneamento para populações urbanas e rurais. Além disso, é interessante ressaltar a opção das empresas pela provisão de água em detrimento a investimentos em serviços de esgotamento sanitário, a despeito dos contratos plenos firmados.

O índice de desempenho financeiro da empresa pode ser considerado bom. Por outro lado, o índice de produtividade de pessoal total apresenta-se muito elevado, conforme visto anteriormente em outras empresas privadas, retratando condições precárias de trabalho, que podem acarretar, entre outros elementos, na queda da qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Cláudia é um dos poucos municípios, geridos pelo setor privado, no estado do Mato Grosso, que possui índices de coleta e tratamento de esgoto, contudo, seus valores ainda são muito precários. O índice de coleta e tratamento de esgoto é de apenas 29%. Apesar do índice de hidrometração elevado, com 99,92% de ligações hidrometradas, os dados indicam que a concessionária não realiza nenhuma macromedição. Destacam-se os resultados para os indicadores de perdas de faturamento (2,68%); de perdas de distribuição (3,13%).

Concessionária: Colíder Água e Saneamento Ltda. Município: Colíder / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Colíder Água e Saneamento	
População total (hab.)	30.695
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	24.591
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	80,11
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	91,46
Índice de evasão de receitas (%)	-2,38
Índice de suficiência de caixa (%)	109,14
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	212,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	55,00
Índice de perdas de faturamento (%)	15,34
Índice de perdas de distribuição (%)	28,23
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

De acordo com o estudo do Consórcio INECON/FGV (2008), em 2002, a empresa Colíder Água e Saneamento Ltda. firmou contrato de Concessão de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Colíder. Os contratos previam a prestação dos serviços de captação de água bruta, bombeamento, adução, tratamento, reservação e distribuição da água tratada, além da coleta, transporte, tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários, conforme previsto no edital da licitação.

Assim, a Concessionária ficou responsável pela prestação dos serviços de saneamento do município pelo prazo de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado por igual período, mediante acordo entre as partes. A fiscalização dos serviços ocorre pela Secretaria de Saúde e Saneamento do município.

De atuação em abrangência local, a concessionária Colíder Água e Saneamento Ltda. pertence ao grupo Kullinam Engenharia e Construção Ltda. A Kullinam também está envolvida nas concessões dos municípios de Campo Verde, como já foi informado, Pontes e Lacerda e Primavera, todos situados no Mato Grosso.

No município de Colíder, 100% da população urbana do município, 24.591 habitantes, segundo os dados do SNIS (2007), é atendida por abastecimento de água. Isto significa que cerca de 80% da população do município tem acesso a serviços de abastecimento de água, revelando um desempenho ainda distante da universalização dos serviços.

O desempenho financeiro da concessionária Colíder Água e Saneamento pode ser considerado razoável, atingindo um índice percentual de 91,46% de resultado. O indicador de suficiência de caixa da empresa revela que a concessionária também apresenta um resultado razoável, com percentual de 109,14%. Já o percentual de evasão de receitas da empresa, revela-se muito bom, com valor negativo, de 2,38.

No que concerne ao desempenho ambiental, a empresa Colíder Água e Saneamento apresenta um bom indicador de hidrometração, com 100% de ligações hidrometradas. Contudo, ainda é baixo o percentual do índice de macromedição (55%) e a ausência do sistema de esgotamento sanitário no município compromete o desempenho ambiental da concessionária.

Concessionária: Águas de Guarantã  
Município: Guarantã do Norte / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Guarantã

População total (hab.)	30.754
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	19.564
Índice de atendimento urbano de água (%)	88,85
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	66,12
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	119,96
Índice de evasão de receitas (%)	12,31
Índice de suficiência de caixa (%)	79,82
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	192,00
Índice de hidrometração (%)	99,96
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	3,10
Índice de perdas de distribuição (%)	3,10
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

O estudo do Consórcio INECON/FGV(2008) indica que, em 2 de maio de 2001, a sociedade “Águas de Guarantã Ltda.”, uma SPE (Sociedade de Propósito Específico), constituída pela empresa “Perenge Construções e Empreendimentos Ltda.”, grupo que atua em outras concessões no estado do Mato Grosso, firmou contrato de Concessão Plena dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte. As ações de prevenção, regulação e fiscalização dos danos ambientais, bem como a coleta de resíduos sólidos, estão sob responsabilidade da Prefeitura.

Os serviços foram concedidos pelo prazo de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado por até 10 anos, desde que seja feita solicitação justificada, com antecedência mínima de dois anos do vencimento do prazo, e desde que haja autorização expressa do poder concedente, para tanto (BRASIL, 2008b).

Cabe ressaltar que, assim como outros municípios operados por empresas privadas no estado do Mato Grosso, o município de Guarantã do Norte não dispõe do serviço de coleta de esgotos.

De acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Águas de Guarantã, possui um índice de atendimento urbano de água de 88,85%, considerado aqui como um desempenho razoável, para a prestação dos serviços de abastecimento de água.

Quanto ao desempenho financeiro, o primeiro indicador, que realiza a correlação entre a receita operacional direta e as despesas totais com os serviços, demonstra que a empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro bom, atingindo 119,96% de resultado.

Os resultados obtidos pela empresa para o índice de evasão de receitas demonstram que a concessionária também apresenta um indicador razoável, com percentual de 12,31%. Contudo, o indicador de suficiência de caixa, que indica se a empresa apresenta balanço positivo ou negativo de suas

contas e contribui para revelar se a empresa apresenta um desempenho financeiro sustentável, demonstra que a empresa Águas de Guarantã possui um percentual de 79,82%, o que pode ser considerado um resultado baixo.

Ainda na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total indica que os serviços podem ficar comprometidos pela sobrecarga de trabalho para o quadro funcional.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um indicador de hidrometração alto (99,96%). Do mesmo modo, o índice de macromedição de 100% revela que a concessionária efetivamente realiza o controle de captação de águas do manancial explorado. O índice de perdas de faturamento, que revela a relação entre o volume de água faturado e o volume disponibilizado para a distribuição, também possui um bom resultado, de apenas 3,10%.

Como na maioria das empresas privadas, possíveis bons resultados obtidos no gerenciamento do abastecimento de água são comprometidos pela ausência de coleta e tratamento de esgoto do município, apresentando resultado e inadequado, o que contribui para constituir um quadro ambientalmente insustentável para o município.

Concessionária: Saneamento Básico de Jangada Município: Jangada / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento básico de Jangada	
População total (hab.)	8.058
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	3.255
Índice de atendimento urbano de água (%)	91,98
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	40,39
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	134,47
Índice de evasão de receitas (%)	3,85
Índice de suficiência de caixa (%)	129,86
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	111,00
Índice de hidrometração (%)	97,70
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	28,32
Índice de perdas de distribuição (%)	28,32
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em Jangada, a prestação dos serviços de abastecimento de água é realizada pela Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. (EMBRACE), grupo que também controla a prestação dos serviços nos municípios de Pedra Preta, Peixoto Azevedo e Vera, todos localizados no estado do Mato Grosso. Apesar do contrato de prestação dos serviços contemplar, tanto o abastecimento de água quanto o esgotamento sanitário, a concessionária somente opera os serviços de abastecimento de água e em Jangada não existe sistema de esgotamento sanitário.

As ações de prevenção, regulação e fiscalização de danos ambientais, bem como a coleta e disposição final de resíduos sólidos estão sob responsabilidade da Prefeitura, através das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Turismo e Cultura e de Obras, Viação e Transporte Urbano, respectivamente (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008).

Em 2004, os contratos de prestação de serviços de abastecimento de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram firmados, entre o poder concedente e a empresa privada vencedora do edital de concorrência 031/2004, os quais determinam a prestação dos serviços, por um período de 30 anos. A modalidade dos serviços é de concessão plena, a despeito da empresa apenas garantir o abastecimento de água.

No município de Jangada, 91,98% da população urbana do município (3.255 habitantes, segundo dados do SNIS/2007) é atendida por abastecimento de água. Isto significa que somente cerca de 40% da população do município tem acesso aos serviços de abastecimento de água e não há serviços de esgotamento sanitário – revelando um desempenho ainda muito distante da universalização dos serviços.

Em contraposição aos indicadores ruins de universalização, o desempenho financeiro da concessionária Saneamento Básico de Jangada pode ser considerado bom, atingindo um índice percentual de 134,47% de resultado. O indicador de suficiência de caixa da empresa revela que a concessionária também apresenta um resultado bom, com percentual de 129,86%. Do mesmo modo, acompanhando o bom desempenho, o percentual de evasão de receitas da empresa revela-se muito bom, com valor de 3,85%. Por último, o índice de produtividade de pessoal total revela que a quantidade de ligações por empregado está adequada para a prestação dos serviços.

A empresa Saneamento Básico de Jangada apresenta um bom indicador de hidrometração, com 98,91% de ligações hidrometradas. O índice de perdas de faturamento de 28,31% e o de perdas por distribuição de 28,32% podem considerados adequados. Todavia, a ausência de investimentos e de prestação de serviços de esgotamento sanitário no município faz com que não seja possível considerar como bom o desempenho ambiental da concessionária.

Concessionária: Águas de Juará  
Município: Juará / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Juará

População total (hab.)	36.168
População urbana (hab.)	0
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	27.157
Índice de atendimento urbano de água (%)	100
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	90,37
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	130,6
Índice de evasão de receitas (%)	3,69
Índice de suficiência de caixa (%)	125,77
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	252,95
Índice de hidromedtação (%)	--
Índice de macromedição (%)	100
Índice de perdas de faturamento (%)	100
Índice de perdas de distribuição (%)	16,5
Índice bruto de perdas lineares (L/dia/ligação)	16,5
Índice de perdas (m3/dia.Km)	86,16
Índice de coleta de esgoto (%)	0
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	0

Fonte: BRASIL, 2008d.

De acordo com os estudos do PMSS (BRASIL, 2008b), para avaliação do setor de saneamento em municípios do Mato Grosso, após 1999, o município de Juará optou pela prestação indireta do serviço público de saneamento básico e concedeu a prestação dos serviços de administração e exploração do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário à empresa Construtora Pereira Campanha Ltda., constituindo, assim, a Águas de Juará Ltda.

O contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi estipulado para um prazo de 30 anos, podendo ser prorrogado, automaticamente, por mais dez anos, a partir de solicitação formal pela concessionária a dois anos antes de vencer o contrato, e se esta tiver cumprido as condições contratuais deste edital.

As ações de prevenção, regulação e fiscalização de danos ambientais, bem como a coleta de resíduos sólidos, estão sob responsabilidade da Prefeitura, por meio da Secretaria de Planejamento e pela Secretaria de Obras, respectivamente (BRASIL, 2008b).

Salientamos que não existem informações pertinentes à atuação da companhia Águas de Juruá, para o ano de 2007, no SNIS. Desta forma, será realizada a análise do desempenho da empresa para o ano de 2006.

O serviço de abastecimento de água em Juará atendeu, em 2006, 75,08% da população total do município, correspondendo a 27.157 habitantes. Assim como na maioria, não há coleta ou tratamento de esgotamento no município.

O desempenho financeiro da concessionária Águas de Juará pode ser considerado bom. A empresa Águas de Juará apresenta um bom indicador de hidromedidação e de macromedidação, com 100% de ligações hidrometradas e 100% de captação macromedida. Porém, a ausência do sistema de esgotamento sanitário no município faz com que não seja possível considerar a concessionária com um bom desempenho ambiental.

Concessionária: Águas de Marcelândia Município: Marcelândiã / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Marcelândia	
População total (hab.)	14.084
População urbana (hab.)	-
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	9.001
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	-
Índice de atendimento de água (%)	67,53
Índice de atendimento de esgoto (%)	-
Índice de desempenho financeiro (%)	-
Índice de evasão de receitas (%)	8,91
Índice de suficiência de caixa (%)	-
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	66,00
Índice de hidromedidação (%)	96,10
Índice de macromedidação (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	10,24
Índice de perdas de distribuição (%)	10,24
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

De acordo com o estudo do PMSS (BRASIL, 2008b), em junho de 2003, a empresa Águas de Marcelândia Ltda., formada pela empresa “Construtora Nascimento Ltda.”, venceu a concorrência pública no 001/2003, e firmou contrato de Concessão Plena de Abastecimento de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Marcelândia. Os serviços foram concedidos pelo prazo de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado por igual período. A construtora Nascimento Ltda. também opera os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de mais outros dois municípios no estado do Mato Grosso: Santa Carmem e União do Sul.

Reforçamos que, a despeito do caráter pleno de contratos, que estipulam a prestação dos serviços de saneamento, não há coleta ou tratamento de esgotos no município, refletindo a realidade de muitos municípios geridos por empresas privadas no estado do Mato Grosso.

Ainda com base nas informações oriundas do estudo do PMSS (2008), sobre a situação do saneamento no estado do Mato Grosso, o contrato prevê a concessão dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos sanitários na cidade de Marcelândia e distrito de Analândia, incluindo a captação de água bruta, bombeamento, adução, tratamento, reservação e distribuição de água tratada, a coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, como previsto no edital. Ademais, fazem parte do objeto da concessão, todas as obras necessárias à prestação dos serviços concedidos, bem como aquelas necessárias para que a concessionária cumpra as obrigações por ela assumidas. Vale ressaltar, que a exclusividade de que trata a concessão será plena na área urbana da sede do Município de Marcelândia e no distrito de Analândia, sem que isso implique na área rural das referidas áreas, onde a Prefeitura de Marcelândia poderá atuar, de forma independente, ou em parceria com a concessionária (BRASIL, 2008b).

De acordo com as informações obtidas pelo SNIS (2007), a empresa Águas de Marcelândia, possui um índice de atendimento urbano de água de 100%, considerado aqui como um desempenho muito bom para a prestação dos serviços de abastecimento de água. Contudo, quando analisamos os dados frente à população total do município, pode-se verificar que a concessionária atende apenas a 64% da população residente no município e possui um índice de atendimento de água de aproximadamente 67%.

Quanto ao desempenho financeiro, os resultados obtidos pela empresa para o índice de evasão de receitas demonstram que a concessionária apresenta um bom indicador, com percentual de 8,91%. Na análise do desempenho financeiro, o índice de produtividade de pessoal total revela que a empresa Águas de Guarantã possui um indicador muito bom para a relação entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de funcionários.

A empresa apresenta um indicador de hidrometração alto, com 96,83% de ligações hidrometradas. Do mesmo modo, o índice de macromedição de 100%. O índice de perdas de faturamento, que revela a relação entre o volume de água faturado e o volume disponibilizado para a distribuição, também possui um bom resultado de apenas 10,24%.

Infelizmente, os resultados positivos obtidos no gerenciamento do abastecimento de água são ofuscados pela ausência de coleta e tratamento de esgoto do município, apresentando resultado inadequado.

Concessionária: Águas de Matupá  
Município: Matupá / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Matupá

População total (hab.)	14.243
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	10.414
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	84,36
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	262,77
Índice de evasão de receitas (%)	5,50
Índice de suficiência de caixa (%)	249,64
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	236,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	1,64
Índice de perdas de distribuição (%)	1,64
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

De acordo com o estudo do Consórcio INECON/FGV (2008), em 2001, a empresa Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda. firmou contrato de Concessão Plena de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Matupá. Ressaltamos que, por mais que os contratos estipulem a prestação dos serviços de saneamento, não há coleta ou tratamento de esgotos no município.

A fiscalização do serviço deveria ser realizada por intermédio do Conselho Municipal de Saneamento, órgão técnico da Prefeitura de Matupá, com a colaboração de representante da Concessionária, cabendo a esta o direito de assistir as ações de fiscalização.

A Concessionária ficou responsável pela prestação dos serviços de saneamento do município pelo prazo de 30 anos, podendo ser prorrogado por mais 10 anos, mediante acordo entre as partes. A fiscalização dos serviços ocorre pela Secretaria de Saúde e Saneamento do município.

No município de Matupá, 100% da população urbana do município, 10.414 habitantes, segundo os dados do SNIS 2007, é atendida por abastecimento de água. Contudo, isto significa que 73% da população do município é atendida com serviços de abastecimento de água, revelando desempenho distante da universalização dos serviços no município.

O desempenho financeiro da concessionária Águas de Matupá pode ser considerado muito bom, atingindo um índice percentual de 262,77% de resultado. O indicador de suficiência de caixa da empresa também revela que a concessionária apresenta um resultado excelente, com percentual de 249,64%. O percentual de evasão de receitas, acompanhando o bom desempenho financeiro da empresa, revela-se muito bom, com valor de 5,50%. Contudo, o índice de produtividade de pessoal total revela que a quantidade de ligações por empregado está muito alta para ser considerada adequada para a prestação dos serviços.

No que concerne o desempenho ambiental, a empresa Águas de Matupá apresenta um bom indicador de hidrometração, com 100% de ligações hidrometradas. Os demais resultados de perdas de faturamento e de perdas de distribuição indicam que a empresa apresenta bom desempenho. Entretanto, apesar dos bons resultados referentes aos serviços de abastecimento de água, os dados do SNIS apontam a inexistência de sistema de esgotamento sanitário no município.

Concessionária: SETAE – Serviço de Tratamento de Água e Esgoto Município: Nova Xavantina / MT Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – SETAE	
População total (hab.)	39.216
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	24.019
Índice de atendimento urbano de água (%)	100
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	1.757
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	7,30
Índice de atendimento de água (%)	62,50
Índice de atendimento de esgoto (%)	9,41
Índice de desempenho financeiro (%)	175,95
Índice de evasão de receitas (%)	2,15
Índice de suficiência de caixa (%)	194,42
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	226,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedicação (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	31,80
Índice de perdas de distribuição (%)	31,80
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em 2 de maio de 2001, a SETAE – Serviço de Tratamento de Água e Esgoto, firmou contrato de Concessão Plena dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Nova Xavantina.

O histórico do saneamento, mostra que o sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município foi implantado, em janeiro de 1982, pelo Governo do Estado do Mato Grosso, sendo operado, portanto, pela SANEMAT.

A prestação se deu até 30 de maio de 2000, quando o sistema foi devolvido à Prefeitura de Nova Xavantina, que transferiu a prestação dos serviços à permissionária Delta Engenharia Ltda., que administrou o sistema até 30 de novembro de 2000. O sistema foi administrado pela Prefeitura Municipal até o dia 9 de setembro de 2002, quando foi transferido, por meio de concessão plena, à SETAE, prestadora atual dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Não foi possível ter acesso ao contrato de concessão e, deste modo, obter informações sobre o prazo estipulado de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário firmados entre a concessionária SETAE e município de Nova Xavantina. Cabe ressaltar que, ao contrário do que acontece com outros municípios operados por empresas privadas no estado do Mato Grosso, o município de Nova Xavantina dispõe de um pequeno serviço de coleta de esgotos.

Segundo as informações do SNIS (2007), a empresa SETAE – Serviço de Tratamento de Água e Esgoto atende, com abastecimento de água, uma população urbana de 24.019 habitantes, e com esgotamento sanitário, 1.757 habitantes, representando, respectivamente, 100% de atendimento de água (considerados aqui como um desempenho bom) e apenas 11,92% de esgotamento sanitário. Como sempre, há baixo desempenho para atendimento de esgotamento sanitário por parte da empresa.

Quanto ao desempenho financeiro, a empresa apresenta indicador nesse quesito; ela opera com lucro e consegue cobrir os gastos totais com os serviços através da cobrança das tarifas. Ainda na análise do desempenho financeiro, os dados revelam que a empresa SETAE – Serviços de Tratamento de Água e Esgoto possui um indicador razoável, entre a quantidade de ligações existentes e a quantidade de funcionários.

Os indicadores de hidrometração e macromedição, utilizados para verificar o controle que a empresa exerce sobre a água produzida e distribuída, indicam 100% de hidrometração, mas macromedição inexistente. O índice de perdas de faturamento é de 31,80%, sendo o mesmo o índice registrado para perdas de distribuição.

Cabe ressaltar que, apesar da concessionária informar a existência de população urbana atendida com esgotamento sanitário, o SNIS não apresenta dados referentes ao esgoto coletado e tratado pela empresa.

Concessionária: Saneamento Básico de Pedra Preta  
Município: Pedra Preta / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento básico de Pedra Preta

População total (hab.)	15.638
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	11.165
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	100,00
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	104,14
Índice de evasão de receitas (%)	23,67
Índice de suficiência de caixa (%)	82,72
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	189,00
Índice de hidrometração (%)	99,05
Índice de macromedicação (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	35,95
Índice de perdas de distribuição (%)	36,15
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

A Companhia de Saneamento Básico de Pedra Preta é operada pela Empresa Brasil Central de Engenharia (EMBRACE), que também opera as concessões dos municípios de Jangada, Peixoto Azevedo e Vera. Conforme as informações dos estudos da PMSS (BRASIL, 2008b), não existe sistema de coleta e de tratamento de esgotos em Pedra Preta. O sistema existente é composto por fossas, sépticas ou não.

Ainda de acordo com o estudo do Consórcio NECON/FGV (2008), em 02 de janeiro de 2004, foi celebrado o Contrato de Constituição da Sociedade Brasil Central Engenharia Ltda. Essa sociedade tem por objeto operar, manter e ampliar os sistemas de abastecimento, tratamento e distribuição de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários na área urbana do Município de Pedra Preta. O prazo estipulado no contrato de prestação dos serviços é de 20 anos, podendo ser prorrogado por mais 10 anos, mediante acordo entre as partes, manifestado 24 meses antes do término do prazo contratual (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008).

Os resultados apresentados pelo SNIS (2007) indicam que a concessionária Saneamento Básico de Pedra Preta atende, com abastecimento de água, a uma população urbana de 11.165 habitantes, representando 100% de atendimento de água, contudo, este percentual representa aproximadamente 71% da população do município. A empresa não presta serviço de esgotamento sanitário, apesar dos contratos preverem a prestação deste tipo de serviço.

A empresa apresenta um indicador de desempenho financeiro bom, assim como um bom indicador de hidrometração, com 99,90% de ligações hidrometradas. Os índices de perdas de distribuição e de faturamento são razoáveis, estando de acordo com as médias nacionais.

Concessionária: Águas de Peixoto Azevedo  
Município: Peixoto Azevedo / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Peixoto Azevedo

População total (hab.)	28.987
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	17.020
Índice de atendimento urbano de água (%)	86,13
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	58,72
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	79,11
Índice de evasão de receitas (%)	3,74
Índice de suficiência de caixa (%)	81,47
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	82,00
Índice de hidrometração (%)	94,09
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	23,55
Índice de perdas de distribuição (%)	23,55
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em Peixoto Azevedo, a prestação dos serviços de abastecimento de água é realizada pela concessionária Águas de Peixoto Azevedo S/A, empresa do grupo Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. (EMBRACE), que também controla a prestação dos serviços nos municípios de Pedra Preta, Jangada e Vera, todos localizado no estado do Mato Grosso, como demonstrado anteriormente. Apesar do contrato de prestação dos serviços contemplar, tanto o abastecimento de água quanto o esgotamento sanitário, a concessionária somente opera os serviços de abastecimento de água e em Peixoto Azevedo não existe sistema de esgotamento sanitário.

Os contratos de prestação de serviços de abastecimento de abastecimento de água e esgotamento sanitário, firmados, em setembro de 2000, entre o poder concedente e a empresa privada vencedora do edital de concorrência, determinaram a prestação dos serviços por um período de 30 anos. A modalidade dos serviços é de concessão plena, portanto, deveria assegurar a execução de serviços de esgotamento sanitário.

A concessionária Águas de Peixoto Azevedo S/A atende a uma população urbana de 17.020 habitantes, com serviços de abastecimento de água, representando um percentual de 86,13%. Apesar de estar previsto no contrato, a gestão dos serviços de esgotamento sanitário, o município de Campo Verde não possui nenhum sistema ou infraestrutura voltada a este serviço.

O desempenho financeiro da empresa é considerado de razoável. A empresa apresenta um elevado índice de hidrometração, com 95,82% de ligações hidrometradas. Porém, não realiza a macromedição do sistema de abastecimento. Além disso, a ausência do sistema de esgotamento sanitário em Peixoto Azevedo revela uma situação precária, que pode agravar as condições do meio ambiente do município.

Concessionária: Águas de Pontes e Lacerda  
Município: Pontes e Lacerda / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água e esgoto  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Pontes e Lacerda

População total (hab.)	37.910
População urbana (hab.)	31.424
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	31.424
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	21997
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	70,00
Índice de atendimento de água (%)	82,89
Índice de atendimento de esgoto (%)	58,02
Índice de desempenho financeiro (%)	99,13
Índice de evasão de receitas (%)	-10,07
Índice de suficiência de caixa (%)	112,13
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	466,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedicação (%)	99,17
Índice de perdas de faturamento (%)	9,84
Índice de perdas de distribuição (%)	26,98
Índice de coleta de esgoto (%)	54,98
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	54,98

Fonte: BRASIL, 2008d.

Águas de Pontes e Lacerda é mais uma concessão operada pelo grupo Kullinam Engenharia e construção, empresa que atua nas concessões dos serviços e saneamento dos municípios de Campo Verde e Colíder. A modalidade dos serviços é de concessão plena, para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ressalta-se que o município de Pontes e Lacerda é um dos poucos municípios do Mato Grosso cuja prestação dos serviços de esgotamento sanitário, previsto no contrato de concessão para a empresa privada, é efetuada. O contrato de prestação dos serviços, celebrado entre o município de Águas de Pontes e Lacerda e a concessionária, foi firmado em 2000, e o prazo de concessão dos serviços é de 30 anos.

Os dados do SNIS (2007) mostram que a concessionária Águas de Pontes e Lacerda atende 31.424 habitantes urbanos, com abastecimento de água, e 21.997 habitantes urbanos, com serviços de esgotamento sanitário, representando respectivamente, 83% e 58% de atendimento frente à população total do município. Considerando somente a população urbana, os índices de atendimento de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são de 100% e 70%, respectivamente.

O índice de desempenho financeiro da empresa é considerado relativamente bom, com um resultado percentual de 99,13%. Do mesmo modo, o índice de suficiência de caixa apresenta um bom resultado, com 112,13%. Já o índice de evasão de receitas apresenta um percentual de -10,07%, o que demonstra que a arrecadação total da empresa é bastante elevada, frente à receita operacional total.

No âmbito ambiental, a empresa apresenta desempenho razoável. De acordo com os dados, 100% das ligações são hidrometradas e 99,17% da captação de água para a distribuição é macromedida, aferindo bons resultados. Do mesmo modo, os índices de perdas de faturamento (9,84%) e de perdas de distribuição (26,98%) demonstram que a empresa está alinhada com o uso racional da água.

Por outro lado, o percentual de aproximadamente 56% de coleta e tratamento de esgoto revela que ainda há necessidade de investimentos, no sentido de elevar a qualidade e o alcance dos serviços.

Concessionária: companhia da água  
Município: Porto Esperidião / MT  
Abrangência: local  
Serviço prestado: água  
Natureza jurídica: empresa privada

Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – companhia da água

População total (hab.)	9.607
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	3.645
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	63,50
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	100,43
Índice de evasão de receitas (%)	2,91
Índice de suficiência de caixa (%)	108,38
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	148,00
Índice de hidromedtação (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	8,49
Índice de perdas de distribuição (%)	18,29
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Segundo o estudo realizado para o PMSS pelo Consórcio INECON/FGV (2008), o prestador dos serviços de saneamento, para o município de Porto Esperidião, é a empresa privada Companhia da Água, que opera sob supervisão da Secretaria de Obras do município.

Celebrado em 12 de julho de 2004, o contrato de Adesão de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário, outorgou a prestação dos serviços públicos de água e de esgoto, englobando a operação, manutenção e administração dos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitários, à empresa ROCA Concessões e Construções Ltda. – Companhia da Água. Contudo, Cabe ressaltar que a concessionária não realiza os serviços de esgotamento sanitário, pois o município não conta com sistema de esgotamento.

Neste sentido, a concessionária tem permissão para realização da prestação dos serviços públicos de água e de esgoto sanitário em toda área do município de Porto Esperidião. A permissão tinha o prazo de 48 (quarenta e oito) meses, contados a partir do início dos serviços, podendo ser renovável por iguais períodos, de acordo com o interesse das partes. A Companhia da Água é a concessão dos serviços de saneamento, ao setor privado, que opera com o menor prazo de contrato.

De acordo com os dados do SNIS (2007), a concessionária atende a uma população urbana de apenas 3.645 habitantes, com abastecimento de água – cerca de 38% da população do município.

O desempenho financeiro da Companhia da Água pode ser considerado bom, atingindo um índice percentual de 100,43% de resultado. O indicador de suficiência de caixa da empresa também revela que a concessionária apresenta um resultado adequado, com percentual de 108,38%. O percentual de evasão de receitas, acompanhando o bom desempenho financeiro da empresa, revela-se muito bom, com valor de 2,91%. Do mesmo modo, o índice de produtividade de pessoal total revela que a quantidade de ligações por empregado está razoável.

De acordo com os dados, a concessionária realiza 100% de hidrometração e macromedição. Ademais, os indicadores ambientais de perdas de faturamento (8,49%) e de perdas de distribuição (18,29%) revelam-se adequados. Ressalta-se, porém, a ausência de sistema de esgotamento sanitário no município, o que compromete a qualidade dos serviços de saneamento de Porto Esperidião.

Concessionária: Águas de Primavera Município: Primavera do Leste / MT Abrangência: local Serviço prestado: água e esgoto Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Primavera	
População total (hab.)	44.729
População urbana (hab.)	41.123
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	38.835
Índice de atendimento urbano de água (%)	94,44
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	20939
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	50,92
Índice de atendimento de água (%)	86,82
Índice de atendimento de esgoto (%)	46,81
Índice de desempenho financeiro (%)	105,34
Índice de evasão de receitas (%)	12,43
Índice de suficiência de caixa (%)	108,42
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	232,00
Índice de hidrometração (%)	99,62
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	14,09
Índice de perdas de distribuição (%)	14,09
Índice de coleta de esgoto (%)	44,48
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	44,48

Fonte: BRASIL, 2008d.

No município de Primavera do Leste, o operador responsável pelos serviços de abastecimento de água é a concessionária Águas de Primavera Ltda. Primavera do Leste concedeu a prestação dos serviços, de administração e exploração do sistema de abastecimento de água e esgoto do Município, à Empresa Kullinan Engenharia e Construção Ltda., em 25 de agosto de 2000, através da celebração do edital de concorrência no 01/05/2000, conforme as informações contidas no estudo do Consórcio INECON/FGV (2008).

Ainda conforme o estudo, o objeto do contrato de concessão plena de prestação de serviços públicos de água e esgoto estipulou um prazo de 30 (trinta) anos, para a prestação dos serviços desses serviços no município, podendo ser prorrogado, automaticamente, por mais dez anos, se houver solicitação formal pela concessionária, dois anos antes de vencer o contrato, se esta tiver cumprido as condições contratuais do edital de licitação

O serviço de abastecimento de água em Primavera do leste atende a 86,82% da população total do município, correspondendo a 38.835 habitantes residentes em áreas urbanas. Quanto ao sistema de esgotamento sanitário, a concessionária atende a, aproximadamente, 46,41% da população total.

O desempenho financeiro da concessionária Águas de Primavera pode ser considerado bom. No que concerne ao desempenho ambiental, a empresa Águas de Primavera apresenta 100% de ligações hidrometradas. Os índices de perdas de distribuição e de perdas de faturamento, ambos com 14,09%, são considerados como bons resultados.

Mesmo observando a preocupação da empresa com as perdas de água, o índice de coleta e tratamento de esgoto de apenas 44,48% requer maiores investimentos, por parte da concessionária, para que a mesma se alinhe a uma política em prol do meio ambiente.

Concessionária: Sistema de Abastecimento de Água Pura Município: Querência / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Sistema de Abastecimento de Água Pura	
População total (hab.)	10.682
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	4.902
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	46,81
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	110,70
Índice de evasão de receitas (%)	0,00
Índice de suficiência de caixa (%)	121,56
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	245,00
Índice de hidromedtação (%)	56,10
Índice de macromedicação (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	29,57
Índice de perdas de distribuição (%)	29,57
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em 2004, a concessionária Sistema de Abastecimento de Água Pura firmou contrato de Concessão de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Querência. O contrato previa a prestação dos serviços de captação de água bruta, bombeamento, adução, tratamento, reservação ea distribuição de água. Querência é um dos poucos municípios cujo contrato de prestação dos serviços não prevê a prestação serviço de esgotamento sanitário da cidade.

A Concessionária ficou responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água do município, pelo prazo de seis anos, podendo ser prorrogado, mediante acordo entre as partes. A fiscalização dos serviços ocorre através da Secretaria de Obras da Prefeitura.

Segundo informações contidas no SNIS (2007), a empresa Sistema de Abastecimento de Água Pura possui um índice de atendimento urbano de água de 100%, considerado aqui como um desempenho muito bom para a prestação dos serviços. Contudo, quando analisamos os dados frente à população total do município, pode-se verificar que a concessionária atende a apenas 45,89% da população residente na área urbana do município.

Quanto ao desempenho financeiro, verifica-se que a empresa apresenta um bom indicador, atingindo 110,70% de resultado. O indicador de suficiência de caixa revela que a empresa apresenta balanço positivo, possuindo um percentual de 121,56%, o que pode ser considerado como resultado bom.

As análises do desempenho ambiental da concessionária demonstram que a empresa apresenta um indicador de hidrometração muito baixo, com apenas 55,36% de ligações hidrometradas e que ela não realiza macromedição. O índice de perdas de faturamento/ distribuição, de 29,57, parece pouco compatível com a baixa hidrometração. A ausência de coleta e tratamento de esgoto do município contribui para o comprometimento do desempenho ambiental do prestador.

Concessionária: Águas de Santa Carmen Município: Santa Carmen / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Santa Carmen	
População total (hab.)	4.319
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	2.871
Índice de atendimento urbano de água (%)	89,24
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	66,47
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	79,75
Índice de evasão de receitas (%)	2,98
Índice de suficiência de caixa (%)	83,25
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	76,00
Índice de hidrometração (%)	99,70
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	50,17
Índice de perdas de distribuição (%)	50,17
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em Santa Carmem, a concessão dos serviços foi repassada para a Águas de Santa Carmem Ltda. De abrangência local, a Águas de Santa Carmem é uma concessionária do grupo Nascimento Engenharia, empresa que atua em mais 2 municípios da região, quais sejam: Marcelândia (Águas de Marcelândia) e União do Sul (Águas de União do Sul).

O tipo de serviço prestado pela concessionária privada para o município de Santa Carmem é apenas de abastecimento de água, segundo informações do estudo realizado para o PMSS, pois a cidade não dispõe de um sistema de esgotamento sanitário para atender à população.

A modalidade dos serviços prestados pela concessionária é de concessão plena e o prazo de 30 anos foi estipulado no contrato de prestação de serviços, sendo passível de prorrogação, por igual período.

do, a partir de acordo bilateral. As ações de prevenção, regulação e fiscalização dos danos ambientais estão sob responsabilidade da Prefeitura, através da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente. (CONSÓRCIO INECON/FGV, 2008). O contrato de concessão dos serviços de saneamento básico do Município de Santa Carmem foi celebrado em 7 de dezembro de 2001.

De acordo com as informações do SNIS (2007), a concessionária Águas de Santa Carmem atende, com abastecimento de água, a uma população urbana de 2.871 pessoas, o que representa um percentual de 66,47% da população do município. Apesar de estar prevista, no contrato, a gestão dos serviços de esgotamento sanitário, o município de Santa Carmem não possui nenhum sistema ou infraestrutura voltados a este serviço.

O desempenho financeiro da empresa é considerado mediano. No que tange ao desempenho ambiental, a empresa deixa muito a desejar. Apesar do elevado índice de hidrometração, a empresa não realiza a macromedição do sistema de abastecimento. A ausência dos sistemas de esgotamento sanitário em Santa Carmem revela uma situação precária, que pode agravar as condições do meio ambiente do município. Ademais, os indicadores de perdas de distribuição (50,17%) e de perdas de faturamento (50,17%) revelam-se inadequados e incompatíveis a um nível muito bom de desempenho ambiental.

Concessionária: Hidrosan Município: São Pedro da Cipa / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Hidrosan	
População total (hab.)	4.028
População urbana (hab.)	-
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	3.621
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	-
Índice de atendimento de água (%)	89,90
Índice de atendimento de esgoto (%)	-
Índice de desempenho financeiro (%)	94,49
Índice de evasão de receitas (%)	27,16
Índice de suficiência de caixa (%)	68,83
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	211,00
Índice de hidrometração (%)	93,20
Índice de macromedição (%)	100,00
Índice de perdas de faturamento (%)	32,49
Índice de perdas de distribuição (%)	32,49
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

A Hidrosan, concessionária que opera os serviços de saneamento no município de São Pedro da Cipa, faz parte do grupo VP Gomes Cia Ltda., conforme informações obtidas no estudo realizado, pelo Consórcio INECON/FGV, sobre o impacto da participação do setor privado no setor do saneamento. Não foi possível obter maiores informações sobre a concessão dos serviços neste município. Deste modo, faremos a análise somente com base nos dados disponibilizados pelo SNIS (2007).

No município de São Pedro da Cipa, o índice de atendimento urbano de água é de 100%. Frente à população total do município, o percentual de atendimento cai para 89,90%, o que ainda representa um bom resultado. No que tange ao atendimento de esgotamento sanitário, a concessionária não realiza nenhum tipo de serviço. Deste modo, não há sistema de esgotamento sanitário no município, como mostram os resultados destes indicadores.

O desempenho financeiro da empresa é razoável tendendo a baixo. Os indicadores relativos ao abastecimento apresentam resultados razoáveis, principalmente quando comparados aos indicadores relativos ao sistema de esgotamento sanitário do município. Deste modo, os dados revelam que a empresa possui bons resultados para hidrometração (93,20%) e macromedição (100%) e possui indicadores de perdas aceitáveis. Não existem informações sobre coleta e tratamento de esgoto.

Concessionária: Naturágua distribuidora de água Ltda. Município: Sapezal / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Naturágua	
População total (hab.)	14.254
População urbana (hab.)	-
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	10.621
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	-
Índice de atendimento de água (%)	76,97
Índice de atendimento de esgoto (%)	-
Índice de desempenho financeiro (%)	133,84
Índice de evasão de receitas (%)	0,00
Índice de suficiência de caixa (%)	133,84
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	375,00
Índice de hidrometração (%)	100,00
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	25,73
Índice de perdas de distribuição (%)	25,73
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

A concessionária que presta os serviços de abastecimento de água em Sapezal é a Naturágua Distribuidora de Água Ltda. Assim como no caso de São Pedro da Cipa, não existem maiores informações sobre o processo de concessão dos serviços à empresa privada no município de Sapezal, nem tão pouco foi possível obter informações sobre o edital de concessão.

As poucas informações coletadas são provenientes do estudo desenvolvido pelo PMSS (BRASIL, 2008b), que informa que a empresa começou a operar, no município, em fins de 2004. Não foi possível verificar o prazo das concessões. O órgão responsável pela fiscalização e regulação é a Prefeitura.

Através das análises dos dados do SNIS (2007), pode-se verificar que a concessionária privada Naturágua atende a uma população urbana de 10.621 habitantes, com abastecimento de água, o

que representa 76,97% da população total do município. Não existe nenhum sistema de esgotamento sanitário e, de acordo com o estudo da PMSS (BRASIL, 2008b), a disposição final dos efluentes é feita in natura, em fossas rudimentares, com ou sem tanque séptico. Não foram identificados extravasamentos de fossas na cidade, porém foi possível observar a construção de fossas em passeios, localizados próximo à rede de água, o que pode gerar uma contaminação do lençol freático que abastece o município.

As informações sobre o desempenho financeiro com os valores de 133,84% para desempenho financeiro e suficiência de caixa indicam que possa ter havido repetição de dados. No entanto, com base nestes valores, a empresa apresenta desempenho financeiro adequado. A relação ligações/empregado, evidenciada pelo índice de produtividade de pessoal total, é a mais alta de todas as concessionárias analisadas.

Quanto aos indicadores de cunho ambiental, os dados demonstram que a empresa realiza 100% de hidrometriação. Por outro lado, não há qualquer percentual de macromedição de seus sistemas de distribuição. O indicador de perdas de faturamento na distribuição indica que a empresa possui uma situação adequada, no que tange ao controle do sistema de abastecimento de água. Contudo, há ausência de sistema de esgotamento sanitário no município.

Concessionária: Águas de Sorriso Ltda. Município: Sorriso / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Sorriso	
População total (hab.)	55.134
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	49.536
Índice de atendimento urbano de água (%)	100,00
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	94,32
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	185,46
Índice de evasão de receitas (%)	0,44
Índice de suficiência de caixa (%)	205,47
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	249,00
Índice de hidrometriação (%)	95,95
Índice de macromedição (%)	87,62
Índice de perdas de faturamento (%)	2,85
Índice de perdas de distribuição (%)	2,85
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: Brasil, 2008d.

A concessionária Águas de Sorriso é mais uma empresa pertencente ao grupo Perenge Construtora e Empreendimentos Ltda., que opera os serviços de saneamento em outros municípios no estado de Mato Grosso. A concessionária assumiu a concessão plena dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2000 e detém a concessão dos serviços, no município, por 30 anos.

Apesar de a empresa afirmar que foram instalados cerca de 24 km de redes de esgotamento, os dados repassados mostram que ainda não há coleta ou tratamento de esgoto no município. O fato é que a empresa comprometeu-se a atender, com redes de esgotamento sanitário, 20.000 pessoas até o presente ano (2010), o que representa quase 40% da população total do município, como podemos verificar em seu endereço eletrônico.

Os dados referentes ao atendimento urbano de abastecimento de água no município de Sorriso revelam que a empresa apresenta 94,32% de atendimento, correspondendo a 49.536 habitantes. Os resultados relativos ao desempenho financeiro mostram que a empresa apresenta bom resultado. Contudo, o resultado do índice de produtividade de pessoal total ainda está elevado, o que pode comprometer a qualidade dos serviços prestados.

O desempenho ambiental da empresa é considerado fraco, pois a empresa ainda não conseguiu implementar o sistema de esgotamento sanitário e, deste modo, não há qualquer coleta e tratamento do mesmo. Entretanto, é positivo o fato da empresa hidrometrar 95,75% das ligações existentes e macromedir 87,62% do sistema de distribuição de água.

Concessionária: Águas de União do Sul Ltda. Município: União do Sul / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de União do Sul	
População total (hab.)	3.998
População urbana (hab.)	-
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	2.292
Índice de atendimento urbano de água (%)	89,57
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	-
Índice de atendimento de água (%)	57,33
Índice de atendimento de esgoto (%)	-
Índice de desempenho financeiro (%)	87,23
Índice de evasão de receitas (%)	3,21
Índice de suficiência de caixa (%)	87,32
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	54,50
Índice de hidrometração (%)	98,60
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	45,41
Índice de perdas de distribuição (%)	45,41
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

Em União do Sul, a concessão dos serviços foi repassada para a Águas de União do Sul Ltda. De abrangência local, a Águas de União do Sul é mais uma concessionária do grupo Perenge Engenharia e Concessões, empresa que atua em mais quatro municípios da região, como vimos anteriormente. O tipo de serviço prestado pela concessionária privada para o município de União do Sul limita-se ao

abastecimento de água, segundo informações do estudo realizado para o PMSS, e a cidade não dispõe de um sistema de esgotamento sanitário para atender à população (BRASIL, 2008b).

A modalidade dos serviços prestados pela concessionária é de concessão plena e o prazo estipulado no contrato de prestação de serviços, o qual foi firmado em agosto de 2000, é de 30 anos, podendo ser prorrogado por igual período. As ações de prevenção, regulação e fiscalização dos danos ambientais estão sob responsabilidade da Prefeitura (CONSÓRCIO NECON/FGV, 2008).

De acordo com os dados do SNIS (2007), a concessionária Águas de União do Sul atende a uma pequena população urbana de 2.292 habitantes com abastecimento de água - aproximadamente 57,33% da população do município. Não há nenhum percentual de atendimento de esgotamento sanitário, apesar da previsão este tipo de serviços no contrato firmado entre o poder concedente e a concessionária.

O desempenho financeiro da empresa apresenta-se deficitário. Os índices de desempenho financeiro e de suficiência de caixa indicam que a empresa pode estar operando de maneira insustentável economicamente. Somente o indicador de evasão de receitas apresenta bom resultado.

Além da ausência de sistema de esgotamento sanitário no município, o que compromete a qualidade dos serviços de saneamento de União do Sul, outros indicadores que retratam o desempenho ambiental da empresa apresentam-se igualmente deficitários. Os indicadores ambientais de perdas de faturamento (45,41%) revelam-se incompatíveis, a um nível razoável de desempenho ambiental.

Concessionária: Águas de Vera Município: Vera / MT Abrangência: local Serviço prestado: água Natureza jurídica: empresa privada	
Indicadores de caracterização dos serviços de saneamento – Águas de Vera	
População total (hab.)	9.188
População urbana (hab.)	--
População urbana atendida com abastecimento de água (hab.)	5.550
Índice de atendimento urbano de água (%)	70,85
População urbana atendida com esgotamento sanitário (hab.)	0
Índice de esgotamento sanitário urbano (%)	--
Índice de atendimento de água (%)	60,40
Índice de atendimento de esgoto (%)	--
Índice de desempenho financeiro (%)	86,41
Índice de evasão de receitas (%)	-2,71
Índice de suficiência de caixa (%)	92,34
Índice de produtividade de pessoal total (ligações/empregado)	57,06
Índice de hidromederação (%)	99,40
Índice de macromedição (%)	0,00
Índice de perdas de faturamento (%)	25,78
Índice de perdas de distribuição (%)	25,78
Índice de coleta de esgoto (%)	-
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	-

Fonte: BRASIL, 2008d.

O estudo realizado pelo PMSS indica que a concessionária “Águas de Vera Abastecimento e Distribuição” pertencente ao grupo Empresa Brasil Central de Engenharia (EMBRACE), que atua em mais outras duas concessões no estado do Mato Grosso, firmou contrato de Concessão Plena dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, com a Prefeitura Municipal de Vera. Os serviços foram concedidos pelo prazo de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado, de acordo com a legislação vigente e interesse das partes (BRASIL, 2008b).

Cabe ressaltar que, assim como outros municípios operados por empresas privadas no estado do Mato Grosso, o município de Vera não dispõe do serviço de coleta ou tratamento de esgoto.

A concessionária Águas e Vera atende, com abastecimento de água a uma população urbana de 5.550 habitantes, correspondendo a aproximadamente 60% da população total do município e a 70% da população urbana. O desempenho financeiro da empresa é razoável. Mesmo com um índice de evasão de receitas negativo o índice de desempenho financeiro, de 86,41%, e o índice de suficiência de caixa, de 92,34%, são valores considerados baixos, para configurarem um bom desempenho econômico. Apesar do elevado índice de hidrometração, e dos indicadores de perdas considerados satisfatórios, a ausência dos sistemas de esgotamento sanitário em Vera revela uma situação precária, que pode comprometer as condições do meio ambiente do município,

Concluindo este retrato da prestação de serviços pelo setor privado no Centro-Oeste, cabe ressaltar alguns elementos relacionados à natureza das concessões privadas realizadas na região:

- a lógica de descentralização dos serviços na região, marcada pelo abrupto fim da empresa estatal, caracterizou-se mais pela “desresponsabilização” da empresa estatal na provisão dos serviços, do que pelo reconhecimento do papel dos municípios, no exercício da titularidade.
- como os municípios apresentam grande fragilidade técnico-administrativa na gestão e pequeno patrimônio instalado de redes de infraestrutura, a concessão ao setor privado ocorre de forma bastante precária, comprometendo a garantia dos princípios de universalização e de integralidade do direito ao saneamento.
- essa precariedade refere-se à natureza dos contratos firmados, onde a maioria apresenta claramente o caráter de concessão plena para empresas. No entanto, as concessões privadas limitam-se, concretamente, a assegurar parcialmente o abastecimento de água não cumprindo o que é previsto contratualmente. As populações rurais dos municípios da região, em grande maioria, não possuem acesso aos serviços de abastecimento de água e, menos ainda, de esgotamento sanitário. Por outro lado, a maioria das empresas não opera serviços de esgotamento sanitário para a população como um todo.
- a despeito dos limites das informações concedidas pelas próprias concessionárias ao SNIS, é explícita a preocupação prioritária com procedimentos relacionados ao controle de evasão de receitas e ao desempenho financeiro, como a hidrometração. Os investimentos e operações de serviços em esgotamento sanitário são negligenciados pelas operadoras.

#### 9.6.4 A prestação de serviços de água e esgoto pelos municípios

A região Centro-Oeste assemelha-se também à região Norte pela característica de fragilidade dos municípios, quanto ao legado institucional de gestão de serviços de água e de esgoto, além da ausência histórica de investimentos permanentes em infraestrutura de saneamento básico, em seu território.

O Seminário Regional do Centro-Oeste<sup>137</sup> apontou, sob a indicação da existência de “Planejamento precário sem integração das ações de saneamento”, o seguinte elenco de questões prioritárias a serem enfrentadas pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB): (I) falta de educação ambiental e envolvimento da população; (II) falta de planejamento para expansão urbana; (III) investimento/execução de obras de saneamento básico descontínuas, verticalizadas e sem a participação e o controle social; (IV) falta de política de coleta seletiva de lixo e tratamento/reciclagem, conforme o tipo de resíduos; (V) a universalização não se alcança porque não se trata os diferentes com projetos diferenciados.

As prioridades na indicação dos principais problemas demonstram lacunas na estruturação contínua e articulada de políticas públicas de saneamento na região. Mas, o resultado do Seminário explicitou a necessidade das iniciativas de investimentos em saneamento básico considerarem as particularidades de cada município (e regionais), assim como as necessidades diferenciadas de cidadãos/ãs, habitantes de zonas urbanas ou rurais e de etnias indígenas.

As prioridades também indicam fortemente preocupações com os impactos ambientais negativos, causados pela natureza intermitente e precária de investimentos.

Não é surpresa que na região, assim como nas demais, prevaleça o padrão de delegação estadual dos serviços, conforme nos sinaliza a Tabela 9.36: 65% dos serviços municipais são exercidos por esse modelo de gestão. Apesar da extinção da CESB do Mato Grosso, do total de 446 municípios existentes na região, estima-se que apenas 31% (141) exerçam a titularidade municipal e 7% firmaram contratos de concessão privada.

**TABELA 9.36** Distribuição de serviços de saneamento básico, por natureza, em cada estado na região Centro-Oeste

UF	Municípios	Serviços		
		Municipais	Privados	Estaduais
Mato Grosso	141	109	32	--
Mato Grosso do Sul	78	9	1	68
Goiás	246	23	--	223
Distrito Federal	1	--	--	1
Total Centro-oeste	466	141	33	292

Fontes: BRASIL 2008c e d; ABCON 2010.

Cabe aqui nos determos ao caso emblemático do estado do Mato Grosso, relacionado ao processo abrupto de municipalização.

O Mato Grosso, estado que possui 141 municípios, apresenta situação bastante particular em relação a todos os estados, relacionada à extinção da empresa estadual SANEMAT<sup>138</sup> e à consequente e abrupta municipalização contingencial dos serviços, a partir de 2000 (BRASIL, 2008b).

Do total de municípios do estado, 109 (77%) assumem a titularidade pública e 32 (22%) concederam os serviços ao setor privado. Esse caráter de excepcionalidade do estado, em relação aos demais, influencia, em parte, a natureza dos modelos de gestão dos serviços, considerando que, a pretexto de fomentar a municipalização dos serviços de saneamento, o estado concedeu incentivos para que os

<sup>137</sup> Realizado em Brasília/DF nos dias 27 e 28 de outubro de 2009, contando com 67 participantes, entre representantes de municípios, prestadores de serviços, empresários e majoritariamente do poder público federal (talvez pelo fato do seminário ter sido realizado em Brasília).

<sup>138</sup> A empresa estadual do Mato Grosso (SANEMAT) foi extinta pelo governo pela por meio da Lei Estadual 7.358, de 13 de dezembro de 2000 (fonte: Ministério das Cidades, Municipalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no estado de Mato Grosso: Diagnóstico, Lições e Perspectivas, Relatório Final / Programa de Modernização do Setor de Saneamento -PMSS).

municípios assumissem a titularidade, além de implantar, em final de 1999 – anteriormente à extinção – a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT.

A partir da extinção, cada município adotou modelos diferenciados de gestão, como a concessão, a permissão e a prestação direta ou por meio de autarquia. Porém, a concretização dos pressupostos constitucionais, via municipalização, ainda parece um objetivo distante, considerando, em primeiro lugar, a forma como se deu a municipalização.

Em segundo, a histórica fragilidade administrativo-institucional dos municípios da Região, cujo legado institucional de gestão de serviços municipais de água e de esgoto é bastante frágil. A combinação desses dois aspectos, com a pouca capacidade financeira para investimentos e a existência de baixo investimento em infraestrutura de saneamento na região, propiciam o comprometimento profundo da qualidade na provisão de serviços de água e de esgoto<sup>139</sup>.

Essa afirmativa pode ser comprovada, a partir dos índices de prestação de serviços na Região, como exposto na Tabela 9.37, a partir de informações referentes a 104 serviços municipais de abrangência local da região, representando 74% desse universo.

**TABELA 9.37** Índices médios relacionados aos serviços de saneamento, região Centro-Oeste e Brasil (em %)

Região	Índice de atendimento urbano com esgoto	Índice de atendimento urbano com água	Índice de hidromedicação	Índice de macro-medicação	Índice de perdas de faturamento	Índice de perdas na distribuição	Índice de coleta de esgoto
Autarquias e administração pública direta / Região Centro-oeste	33,5	95,2	76,6	58,0	35,4	35,0	30,8
Cuiabá / MT	40,4	100	64,6	0,0	46,2	49,5	57,4
Nacional	79,0	98,5	91,4	60,7	38,7	38,6	73,4

Fonte: BRASIL 2008d.

Os indicadores agregados do quadro acima, relacionados aos 104 serviços municipais de abrangência local de direito público, que participam do SNIS (2007), indicam situação relacionada ao abastecimento de água próxima da média nacional dos prestadores municipais.

Em relação a esse universo específico, os índices relativos às perdas de faturamento das autarquias municipais estão de acordo com a média nacional. Porém, as perdas no faturamento da empresa de economia mista de Cuiabá estão acima (46,2%) da média nacional (38,7%), assim como os índices de perdas na distribuição (49,9%).

<sup>139</sup> Em relatório do Ministério das Cidades, realizado no âmbito do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), há claro diagnóstico expressando a queda na qualidade dos serviços: "Dados apurados no estudo da Fundação Getúlio Vargas/Trata Brasil: Saneamento é Saúde, apontaram que o estado do Mato Grosso foi o único estado do Brasil que teve queda na taxa de acesso à rede geral de esgoto, quando comparados os números de 1992 e 2006. Os dados mostram que, em 1992, 13,21% da população tinham acesso à rede de esgoto no Estado. No último levantamento realizado pelo IBGE, esse percentual caiu para 12,43%, derrubando o estado de 14º lugar no ranking dos estados brasileiros, para 17º".

Ressaltamos que a representatividade do dado agregado de atendimento urbano com o esgoto e do índice de coleta de esgoto para os prestadores públicos de direito público está comprometida, pois é significativo, no SNIS (2007) o número de prestadores que não apresentam essa informação. Para a capital do Mato Grosso, Cuiabá, os dados apontam um percentual de 40,4%. De todo esgoto coletado, aproximadamente metade é tratada.

O estado do Mato Grosso tem sua capital, Cuiabá, atendida por empresa pública de direito privado, a SANECAP (sociedade de economia mista), criada em 2000. A empresa herdou passivo da extinta empresa estadual SANEMAT, e tem empreendido esforços para melhorar o atendimento à população. Contudo, os indicadores dessa capital, com relação ao abastecimento de água e à coleta de esgoto, são piores do que os das outras capitais do Centro-Oeste, servidas por empresas estaduais, como Goiânia (GO), Brasília (DF) e Campo Grande (MS).

O estado de Mato Grosso do Sul, concentrando 78 municípios, apresenta nove municípios que assumem os serviços de forma pública, uma concessão privada e, o restante (68), delegados à empresa estadual.

Dos 246 municípios de Goiás, 23 apenas assumem a titularidade pública municipal. Nesse estado, não há concessão privada e, os 90% restantes (223), seguem o padrão predominante de delegação estadual.

Na região Centro-Oeste, a partir das informações disponibilizadas ao SNIS (2007), por 104 prestadores de abrangência local, é possível, nos limites desse universo, perceber que a cobertura dos serviços de água e de esgoto apresenta fragilidades. No que se refere aos serviços de abastecimento de água, a média do índice de atendimento total de água é de 88,2%, desigual e inferior ao índice de cobertura de água na área urbana (95,2%).

Em relação ao atendimento em serviços de coleta de esgoto, a média o atendimento é de 30,5%, sendo apenas um pouco mais elevada, quando nos referimos ao atendimento urbano (33%).

A despeito da profunda fragilidade institucional dos municípios, a qual incide negativamente sobre possibilidades de construção de projeto institucional sustentável, para assunção municipal pública dos serviços, de acordo com os preceitos da Lei nº 11.445/07, no Centro-Oeste o baixo adensamento populacional pode, em alguma medida, contribuir para que os problemas relacionados à cobertura e à qualidade dos serviços não adquiram proporções maiores.

#### 9.6.5 A prestação de serviços de água e esgotos nas regiões metropolitanas

Na região Centro-Oeste, temos a região metropolitana de Goiânia e a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE do Distrito Federal. Além da Saneago – Saneamento de Goiás S/A, da CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal e da Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais, mais outras três companhias municipais de saneamento atuam nas duas regiões metropolitanas.

##### ***Região Metropolitana de Goiânia***

A região metropolitana de Goiânia é formada pelos municípios de: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade. As companhias envolvidas na prestação dos serviços na região metropolitana de Goiânia são a companhia estadual Saneamento de Goiás S/A (Saneago) e a companhia municipal Saneamento Municipal de Senador Canedo (SMS).

A Saneago atende, na RM de Goiânia, a uma população urbana, com abastecimento de água, de 1.734.398 habitantes, e com esgotamento sanitário, pouco mais da metade da população, em torno

de 1.094.026 habitantes. A maior parte da população concentra-se na capital Goiânia, com 1.244.089 habitantes atendidos com abastecimento de água e 962.680 habitantes com esgotamento sanitário. A SMS de Senador Canedo atende uma população de 58.368 habitantes, com abastecimento de água. Não foi disponibilizado o valor referente ao atendimento de esgotamento sanitário deste município.

Em termos financeiros, a Saneago apresenta indicadores de desempenho financeiro razoáveis, tendo a grande maioria dos municípios revelando valores em média entre 50% e 100%. O único município cujo valor é superior a 100% é o município de Hidrolândia. Já os piores resultados são para os municípios de Abadia de Goiás (51,79%) e Trindade (56,97%). Já os indicadores de suficiência de caixa apresentam resultados mais baixos. O percentual mais alto, para o índice de suficiência de caixa, é referente ao município Aparecida de Goiás, que apresenta 144,77% de resultado. Os menores valores dos indicadores de suficiência de caixa vão, novamente, para os municípios de Abadia de Goiás (69,48%), Goianópolis (75,94%) e Trindade (77,3%).

Os indicadores de evasão de receitas apresentam resultados melhores e variam, em média, entre 0% e 14% de evasão. Mediante as análises do desempenho financeiro da Saneago pode-se considerar o mesmo razoável. Por outro lado, o desempenho financeiro da SMS de Senador Canedo é bem superior, apresentando os seguintes resultados: índice de suficiência de caixa (115,08%), índice de desempenho financeiro (102,6%) e índice de evasão de receitas (-0,22%).

Em termos ambientais, os indicadores de hidrometração variam, em média, entre 95% e 100%, em todos os municípios da Saneago, o que representa resultados bem satisfatórios. Em Senador Canedo, o percentual de hidrometração é de 89,14%, também sendo considerado um bom resultado. Já com relação à macromedição dos sistemas, dos municípios, cuja prestação dos serviços pertence à Saneago, apenas nos municípios de Aparecida de Goiânia, Goiânia e Trindade, existe este controle.

Os resultados para estes municípios são, respectivamente, 69,97%, 99,67% e 87,43%. Em Senador Canedo, o índice de macromedição é de 64,58%.

Do mesmo modo, em um contexto mais amplo, os indicadores de perdas de distribuição e faturamento também se apresentam razoáveis, com índices variando entre 30% e 40%. Em Senador Canedo, os percentuais de perdas de distribuição e faturamento são mais elevados, com resultados de 54,9% e 50,14%, respectivamente. Com relação aos percentuais de coleta e tratamento de esgoto, somente 7 municípios cuja prestação é da Saneago, disponibilizaram seus resultados. Destes, o único município que apresenta resultado satisfatório é a capital Goiânia, com 84,58% de atendimento de coleta de esgoto, porém, para tratamento, o valor é bem inferior, com apenas 56,57%. Não há dados disponíveis para os percentuais de coleta e tratamento de esgoto de Senador Canedo.

### ***RIDE Distrito Federal***

A RIDE do Distrito Federal é composta por 22 municípios integrantes dos estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal. Os municípios de Goiás, que compõem a RIDE são: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Colzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Unai, Valparaíso de Goiás e Vila Boa. Em Minas Gerais, os municípios são: Buritis e Unai, e ainda o Distrito Federal.

Dos municípios de Goiás, que compõem a RIDE Distrito Federal, apenas os municípios de Abadiânia e Corumbá de Goiás são atendidos por prestadoras municipais (SAAEs). Todos os municípios restantes são atendidos pela Saneago. Em Minas Gerais, o município de Buritis é atendido pela Copasa e, em Unai, o atendimento se dá através do SAAE do município. Em Brasília, o atendimento dos serviços de saneamento é realizado pela CAESB.

A Saneago atende a uma população urbana de 77.275 habitantes na RIDE do Distrito Federal, com serviços de abastecimento de água. Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, a Saneago apenas informou a população atendida dos municípios de Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, não sendo possível verificar se os demais municípios possuem serviços de esgotamento sanitário. De todo modo, com exceção do município de Cidade Ocidental, que possui o maior percentual de cobertura de esgotamento sanitário, com 47,9% de atendimento, os demais municípios atendidos pela Saneago apresentam percentuais de atendimento esgotamento sanitário abaixo de 30%.

A CAESB atende, no Distrito Federal, a uma população de 2.334.475 habitantes, com abastecimento de água e 2.296.270 habitantes, com esgotamento sanitário. Representa a maior cobertura de atendimento da RIDE do Distrito Federal. A relação entre a população atendida com esgotamento sanitário e abastecimento de água é bastante elevada, com aproximadamente 98% da população contemplada com tais serviços.

Em Minas Gerais, no município de Buritis, a Copasa atende a 15.364 pessoas, com abastecimento de água (a empresa não repassou os dados relativos ao atendimento de esgotamento sanitário). Já em Unai, cuja prestação dos serviços é realizada pelo poder local, 63.846 habitantes são atendidos com abastecimento de água e 56.596 habitantes, com esgotamento sanitário, o que representa um índice de atendimento total de água de 85,7% e de atendimento total de esgoto 76%. O déficit no município concentra-se na zona rural, pois os indicadores de atendimento urbano, segundo o SNIS (2007), estão bem próximos de 100%.

Em Abadiânia e Corumbá de Goiás, únicos municípios da RIDE do Distrito Federal, cuja prestação dos serviços não é realizada pela Saneago, mas pelo poder municipal, cerca de 18.000 pessoas são atendidas. Destas, 12.024 habitantes residentes em Abadiânia são atendidas com abastecimento de água, o que representa um índice de atendimento de 95,1% e 8.710 residentes são atendidos com esgotamento sanitário, representando um índice de de atendimento de esgotamento sanitário de 68,9%. Em Corumbá de Goiás, 6.000 pessoas são atendidas com abastecimento de água, significando um atendimento de 65,3% do total da população. O SNIS 2007 não traz informações sobre o atendimento em esgoto sanitário em Corumbá de Goiás..

Na RIDE do Distrito Federal, o desempenho financeiro da Saneago apresenta resultados razoáveis. Os percentuais dos índices de desempenho financeiro variam entre 51,46%, para o município de Luziânia, até 109,7%, para o município de Pirenópolis. Para os percentuais de suficiência de caixa, os valores são mais elevados, variando entre 76,63% para o município de Cocalzino de Goiás, até 175,45%, para Santo Antônio do Descoberto. O índice de evasão de receitas apresenta, igualmente, resultados variáveis. A maior parte dos percentuais encontra-se abaixo de 11%. Exceção ocorre no município de Águas Lindas de Goiás, o qual apresenta um percentual elevado, de 30,86% de evasão de receitas.

Já o desempenho financeiro da CAESB, no Distrito Federal, apresenta um resultado muito bom, adequado, para os indicadores de desempenho financeiro (103,8%), suficiência de caixa (107,4%) e evasão de receitas (1,91%). Do mesmo modo, o desempenho financeiro resultante da análise dos índices de desempenho financeiro, suficiência de caixa e evasão de receitas apresentados para as prestadoras municipais dos municípios de Abadiânia em Goiás (99,35%/ 86,36%/ 0%) e Unai (128,43%/ 106,7%/ 2,5%), bem como de Buritis (108,42%/ 104,6%/ 1,84%), através da Copasa, é muito bom. O município de Corumbá de Goiás não disponibilizou os dados analisados acima.

O desempenho ambiental da Saneago, frente a sua participação na RIDE, pode ser considerada razoável, mas com problemas a serem superados. Apesar dos bons resultados de hidrometração e de alguns bons resultados de macromedição, com poucas exceções (Água Fria de Goiás e Cocalzinho de Goiás), a companhia apresenta indicadores elevados de perdas de distribuição e faturamento. Esses apresentam resultados que variam, entre 26% e 56%, para perdas de faturamento e para perdas de distribuição, considerados resultados medianos.

Já o percentual de coleta e tratamento de esgoto, dos municípios cuja prestação dos serviços é realizada pela Saneago, na RIDE, é mais crítico. Dos poucos resultados disponibilizados, os percentuais são inferiores a 50% de coleta e tratamento de esgoto.

A CAESB, ao contrário, apresenta resultados mais adequados para os indicadores de desempenho ambiental. Os índices de perdas de faturamento e distribuição são, respectivamente, 26,91% e 28,5%. Quase 100% dos sistemas são hidrometrados e macromedidos e o percentual de coleta e tratamento de esgoto, apesar de ainda ser distante de um bom desempenho, apresenta o segundo maior percentual da região, com 67,52%.

Em Buritis (Copasa) e Unai (SAAE), dois municípios que pertencem ao estado de Minas Gerais na RIDE do Distrito Federal, os percentuais relativos aos indicadores de desempenho ambiental são igualmente adequados, em sua maioria. Os índices de perda de faturamento e distribuição são muito bons para o município de Buritis, com respectivamente 7,01% e 14,2% e, para o município de Unai, os valores de perdas são mais elevados, com 26,05% para perdas de faturamento e 32,7% de perdas de distribuição. Em ambos os municípios, quase 100% dos sistemas são hidrometrados e macromedidos e o percentual de coleta e tratamento de esgotos do município de Unai é de 80%. Não foram disponibilizados os indicadores de coleta e tratamento de esgotos.

Em Abadiânia e Corumbá de Goiás, os indicadores de desempenho ambiental apresentam bons resultados. Os índices de perdas de faturamento e distribuição são, respectivamente, 8% e 8% para Abadiânia e 25% e 25% para o município de Corumbá de Goiás. A macromedicação e a hidrometração dos sistemas é de quase 100%, para todos os municípios (apenas o índice de macromedicação de Abadiânia é de 92%). Em Abadiânia, o índice de coleta e o tratamento de esgoto é de 67,39%. Não há dados relativos à coleta e tratamento para o município de Corumbá de Goiás.





# 10

## Referências

- ABICALIL, M.T. *Uma nova agenda para o saneamento*. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. *O pensamento do setor de saneamento no Brasil: perspectivas futuras*. Brasília: IPEA, 2002. p.115-135. (Série Modernização do Setor de Saneamento, 16).
- ABRASCO. Caderno Texto da 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental. 2009. 124p.
- ABRUCIO, F.L.; COUTO, C.G. A redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo Perspect.*, São Paulo, v.10, n.3, p.40-47, 1996.
- AGUILLAR, F. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999. 302p.
- ALTAFIN, I.G. *Abordagem de avaliação da sustentabilidade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, aplicada ao Distrito Federal*. 2008. 358f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.
- ALVES, A.C. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: EDIPRO, 1998. 320p.
- ANDRADE, T.A. Tarifação em serviços de saneamento: reflexões técnicas ensejadas pela Lei 11.445/2007. In: CORDEIRO, B.S. *Prestação dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.489-496.
- ANDRADE, T.A.; LOBÃO, W.J. *Tarifação social no consumo residencial de água*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 62p. (Texto para Discussão, n.438).
- ARRETCHE, M.T.S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 302p.
- ARRETCHE, M.T.S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspect.*, São Paulo, v.18, n.2, p.17-26, 2004.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Rev. Bras. Ciênc. Soc.*, São Paulo, v.11, n.31, p.44-66, 1996.
- ARRETCHE, M.T.S. *Política nacional de saneamento: a reestruturação das companhias estaduais*. Brasília: IPEA, 1999. 32p.
- ARRETCHE, M.T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 21., 1998, Chicago. *Paper...* 1998.
- ASSIS, J.B.L e MEDEIROS, U.M. Regulação, fiscalização e sustentabilidade sob a ótica dos direitos dos usuários dos serviços de Básico. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. pp.191-201.

- ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTADUAIS - AESBE. Visão econômica do saneamento. In: FÓRUM DE DEBATES PROJETO BRASIL, 36., *Política de saneamento: balanços e aprimoramentos*. [s.l.]: Agência Dinheiro Vivo, 2006.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE- Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil -2007. São Paulo: ABRELPE, 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE- Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil -2008. São Paulo: ABRELPE, 2009
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO - ASSEMAE. Saneamento e municípios. *Inf. ASSEMAE*, Brasília, n.133, 2010.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. *Cad. Metrópole*, São Paulo, n.3, p.65-79, 2000.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, O.A. (Org.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p.1-7.
- BAKKER, K. The “commons” versus the “commodity”: after-globalization, anti-privatization and the right to water in the global South. *Antipode*, Oxford, v.39, n.3, p.430-455, 2007.
- BANCO MUNDIAL. *Regulação do setor saneamento no Brasil: prioridades imediatas*. Brasília: Banco Mundial, 1999. 14p. Não publicado.
- BAPTISTA, M.B.; NASCIMENTO, N.O. Aspectos institucionais e de financiamento dos sistemas de drenagem urbana. *RBRH – Rev. Bras. Recursos Hídricos*, Porto Alegre, v.7, n.1, p.29-49, 2002.
- BASTOS, R.K.X. Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B.S. *Prestação dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, pp. 559-570.
- BARBOSA, A.M.G. Conflitos na descentralização e gestão local do setor saneamento de Itabuna-Ba: a caminho de um pacto cooperativo? In: INTERNATIONAL CONGRESS ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT, ENVIRONMENTAL CHALLENGES OF URBANIZATION, 2005, Brasília. *Annals...* Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2005. v.1, p.1-17.
- BEHRING, E.R. *Política social no capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 198p.
- BENEVIDES, M.V. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1994. 208p.
- BESSA, E.S. *Saneamento e cidadania: privatização, municipalização e mecanismos de controle*. 287f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <[http://www.ess.ufrj.br/teses\\_2006/eliane-bessa.pdf](http://www.ess.ufrj.br/teses_2006/eliane-bessa.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- BOGASON, P. *Public policy and local governance: institutions in postmodern society*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000. 208p.
- BORJA, P.C.; FERNANDES, A. *Política de saneamento e instituições financeiras internacionais*. 2005. Disponível em: <<http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae095.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2010.

- BOURDIEU, P. *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama, 2003. 286p.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989. 311p.
- BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 9.ed. Campinas: Papius, 1996. 231p.
- BOURGUIGNON, J.A. *Concepção de rede intersetorial*. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2003.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. República Federativa do Brasil. Brasília: Ministério da Educação, 1988. 292p.
- BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107/2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jan. 2007a.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001.
- BRASIL. Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 08 abr. 2005a.
- BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n<sup>os</sup> 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n<sup>o</sup> 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 06 jan. 2007b.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*. 2002. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. *Estudo para avaliação do PMSS e análise de cenários, divulgado em abril de 2007c*. Disponível em: <[www.cidades.pmss.gov.br](http://www.cidades.pmss.gov.br)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2003*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Saneamento ambiental*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007d. 390p.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação - PlanHab. *Arranjo institucional e papéis dos agentes*: Produto 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2007e.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação - PlanHab. *Contribuições dos seminários regionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007f. 103p.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação - PlanHab. *Contextualização do Plano Nacional de Habitação*. Produto 2 Brasília: Ministério das Cidades, 2007g.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação. 2004c. 104p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *PMSS: avanços e institucionalização; um balanço do programa*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. Unidade de Gerenciamento de Programas. Consórcio Deloitte/AzevedoSette/Consix; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Municipalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Mato Grosso: diagnóstico, lições e perspectivas; relatório final*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Unidade de Gerenciamento de Programas. *Avaliação técnico-operacional dos serviços de saneamento ambiental nos municípios do interior do Estado do Amazonas: relatório consolidado*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004d.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Unidade de Gerenciamento de Programas. *Diagnóstico técnico-operacional e avaliação de cenários para a prestação de serviços de água e esgotos do estado do Rio Grande do Norte*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004e. v.1: caracterização geral do estado.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Unidade de Gerenciamento de Programas. *Diagnóstico técnico-operacional e avaliação de cenários para a prestação de serviços de água e esgotos do estado do Rio Grande do Norte*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004f. v.3: aspectos institucionais e padrões de desempenho.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Unidade de Gerenciamento de Programas. *Estudos técnicos para o planejamento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado de Rondônia: relatório*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007g. Parte 1: diagnóstico técnico-operacional dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios do estado de Rondônia.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. *A questão da drenagem urbana no Brasil: elementos para formulação de uma política nacional de drenagem urbana; texto para discussão*. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2003*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004g. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2004*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005b. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2005*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006a. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2006*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007h. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2007*: parte 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2008c. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2007*: parte 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2008d. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos 2007. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b. 458p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Atlas nordeste de abastecimento de água da ANA. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009c.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Atlas Brasil - abastecimento de água urbano, 2010. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009d. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/home.asp>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2009. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009e.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Exposição de Motivos nº 58/MMA/2007. 2007i. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/MMA/2007/58.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MMA/2007/58.htm). Acesso em: 05 maio 2010

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Recursos hídricos no ambiente urbano: integração de sistemas. In: SEMINÁRIO RECURSOS HÍDRICOS NO AMBIENTE URBANO, 2007, Brasília. *Anais...* Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008e. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=publicacao.publicacoesPorSecretaria&idEstrutura=157>>. Acesso em: 05 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. *Plano nacional de recursos hídricos*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006b. 4v.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana - SEPURB. *O programa de saneamento básico para pequenas localidades no estado do Ceará*: relatório técnico. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1999.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1995.

BRITTO, A.L.N.P. *Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual PP 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 2006.

BRITTO, A.L.N.P. Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. p.131-146.

BRITTO, A.L.N.P. Relatório setorial saneamento básico no Brasil. In: MACIEL, C. (Coord.). *Perspectivas de investimento em complexo urbano: Projeto PIB - Perspectivas de Investimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2009b. 70 p Disponível em [http://www.projetopib.org/arquivos/ds\\_urbano\\_saneamento.pdf](http://www.projetopib.org/arquivos/ds_urbano_saneamento.pdf). Acesso em: 05 maio 2010.

BRITTO, A.L.N.P. Serviços de saneamento: desafios e perspectivas para a política. *Proposta (Rio de Janeiro)*, Rio de Janeiro, v.30, n.99, p.33-40, 2003.

BRITTO, A.L.N.P. Território e governo: possibilidades de novos arranjos institucionais e escalas espaciais na gestão do saneamento. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2009, Florianópolis. Anais do XIII ENANPUR, 2009c.

BRITTO, A.L.N.P.; PONTES, C. As novas perspectivas para os serviços de saneamento: o PMSS e a questão da privatização da gestão dos serviços. In: BRITTO, A.L.N.P.; PORTO, H.R.L. *Serviços de saneamento na baixada fluminense*. Rio de Janeiro: FASE, 1998. p.71-84

BRITTO, A.L.N.P.; SANTOS JUNIOR, O.A. Discussing new perspectives to reduce urban inequalities in water and sanitation services in Brazil. In: CONFERENCE INEQUALITY,

INCLUSION AND THE SENSE OF BELONGING, 2009, São Paulo. *Anais...* ISA-RC21. 2009c. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/ISA2009/html/sessionspapers.html>>. Acesso em: 05 maio 2010.

CAMPOS, H.K.T. Gestão dos resíduos sólidos urbanos no contexto da Lei de Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. v.2, p.305-319.

CARNEIRO, P.R.F. *Controle de inundações em bacias metropolitanas, considerando a integração do planejamento do uso do solo à gestão dos recursos hídricos: estudo de caso; bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. 2008. 305f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 236p.

CARVALHO, M.A.R. *Cidade escassa e violência urbana*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. (Série Estudos, n.91).

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 506p.

CEARÁ. Governo do Estado. Assembléia Legislativa. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. *Plano estratégico dos recursos hídricos do Ceará*. Fortaleza: INESP, 2009. 408p.

CEARÁ. Governo do Estado. Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE. *Relatório anual*. 2007.

CHAMPS, J.R.B.; AROEIRA, R.; NASCIMENTO, N. Visão de Belo Horizonte. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Gestão do território e manejo integrado das águas urbanas*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p.21-48.

- CHAMPS, J.R.B.; PEREZ, S.T.C.S.; FRÓES, C.M.V. O Planejamento do sistema de drenagem urbana na cidade de Belo Horizonte. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ABES, 2001. CD Room.
- CONSÓRCIO INECON/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Exame da Participação do Setor Privado na Provisão dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Brasil / CONSÓRCIO INECON/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; coord.: Ricardo Ramos Robles; vice-coord.: Francisco Humberto Vignoli; ... [et.al.]. – São Paulo: 2008
- CORDEIRO, B.S. Desenvolvimento institucional: caderno temático nº 10. In: REZENDE, S.C. (Org.). *Cadernos temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 7). No prelo.
- CORDEIRO, B.S. *Gestão democrática da cidade e saneamento: o foco no processo decisório do setor*. 1995. 211f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, Rio de Janeiro 1995.
- CORDEIRO, B.S. *Saneamento: direito social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na “era FHC”*. In: ASSEMAE, 33., 2002. *Trabalhos Técnicos Institucionais*. Disponível em: <[http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab\\_11.pdf](http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_11.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- COSTA, A.M. *Avaliação da política nacional de saneamento, 1996-2000*. 2003. 248f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- COSTA, A.M. Saúde pública e saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional de Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. v.2, p.347-356.
- COSTA, J.S. O saneamento como instrumento de promoção da saúde. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b. v.2, p.357-366.
- COSTA, S.S.; HELLER, L.; MORAES, L.R.S. et al. *Experiências de êxito em serviços públicos municipais de saneamento*. Brasília: ASSEMAE, 2006. 168p.
- COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. *Rev. Ágora – Pol. Públicas e Serv. Soc.*, v.2, n.3, 2005. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 05 maio 2010.
- DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004. p.95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2010.
- DWAF. White Paper on a National Water Policy for South Africa, 1997,64p.
- DINIZ, E. Crise, reforma do Estado e governabilidade. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997. 229 páginas.
- DUBREUIL, C. *The right to water: from concept to implementation*. Marseilles: World Water Council, 2006. 62p.

- DUCCI, J. Salida de operadores privados Internacionales de Agua en América Latina. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, febrero de 2007. 173p.
- DUGARD, J. *Droit à l'eau et résistance en Afrique du Sud: la lutte contre les compteurs d'eau prépayés à Soweto*. Disponível em: <<http://www.contretemps.eu/interventions/droit-leau-resistance-en-afrique-sud-lutte-contre-compteurs-deau-prepayes-soweto>>. Acesso em: 05 maio 2009.
- DUTRA, A.L. A Lei 11.445/2007 e as perspectivas dos prestadores municipais. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. v.2, p.571-582.
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Edição Comemorativa EMBASA 38 anos, 2009. 86p.
- FADUL, É. Caminhos para equidade: controle social e participação na regulação de serviços públicos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador. Paper... Disponível em: <[WWW.xienanpur.ufba.br/programa.pdf](http://WWW.xienanpur.ufba.br/programa.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- FALEIROS, V.P.; SILVA, J.F.S.; VASCONCELLOS, L.C.F. et al. *A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 300p. (Série I. História da Saúde no Brasil). Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/construcao\\_do\\_SUS.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/construcao_do_SUS.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. *ConstruBusiness 10 anos: uma década construindo soluções*. In: SEMINÁRIO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO, 6., 2005, São Paulo. Disponível em: <[www.fiesp.com.br/construbusiness](http://www.fiesp.com.br/construbusiness)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- FLIGSTEIN, N. *The architecture of the markets*. Princeton University Press, 2003
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun 2000, p 211 -259.
- FURTADO, F.P. (Org.). *O BNDES que temos e o que queremos: o papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento nacional democrático*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 104p.
- GALVÃO JUNIOR, A.C. Desafios para universalização dos serviços de água e de esgoto no Brasil. *Rev. Panam Salud Publica*, Washington, v.25, n.6, p.548-556, 2009.
- GALVÃO JUNIOR, A.C.; NISHIO, S.R.; BOUVIER, B.B. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *RAP – Rev. Bras. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.1, p.207-227, 2009.
- GALVÃO JUNIOR, A.C.; TUROLLA, F.A.; PAGANINI, W.S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007. *Rev. Eng. Sanit. Ambiental*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.36-48, 2008.
- GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 3a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. v. 1. 120 p.
- GOHN, M. G. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. 2ª Ed. São Paulo: Loyola, 2009, 168 p.
- GOUVÊA, R.G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 324p.

- GRIMBERG, E. Coleta seletiva com inclusão social. In: FÓRUM LIXO E CIDADANIA NA CIDADE DE SÃO PAULO: EXPERIÊNCIA E DESAFIOS. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 148p. (Publicações Pólis, 49).
- GROSSE, R.; THIMMEL, S.; TAKS, J. *Las canillas abiertas de América Latina: La resistencia a la apropiación privada del agua em América Latina y em el mundo*. Montevideo: Casa Bertold Brecht, 2004. 115p.
- GUIMARÃES, P. *Cadeias produtivas e desenvolvimento local*. 2006. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicações/futAmaDilOportunidade/futIndustria\\_2\\_06.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicações/futAmaDilOportunidade/futIndustria_2_06.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- GURJÃO, M.L.H. *Planejamento participativo: um exercício de cidadania?* O projeto São José na Comunidade de Coqueiro/Cacucaia. 2006. 127f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Sociais Aplicados. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.
- HARVEY, D. *Produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. 251p.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973. 336p.
- HELLER, L. O papel da União na política de saneamento básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. v.1, p.89-99.
- HELLER, L. O setor de saneamento e a “Síndrome do Leopardo”. *Rev. Saneamento para Todos*, Brasília, v.4, n.6, p.56, 2009b.
- HELLER, L.; CASTRO, J.E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Rev. Eng. Sanit. Ambiental*, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p.284-295, 2007.
- HELLER, L.; COUTINHO, M.L.; MINGOTI, S.A. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. *Rev. Eng. Sanit. Ambiental*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p.325-336, 2006.
- HELLER, L.; REZENDE, S.C.; HELLER, P.G.B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JÚNIOR, A.C.; XIMENES, M.M.F. (Ed.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p.37-68.
- INOJOSA, R.M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.32, n.2, p.35-48, 1998.
- INOJOSA, R.M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cad. FUNDAÇÃO*, São Paulo, n.22, p.102-110, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Vitória – Rio de Janeiro – 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC. *A água e o consumidor: um primeiro olhar sobre as práticas tarifárias do setor de saneamento no Brasil; relatório de pesquisa*. [s.l.]: IDEC, 2007. 26p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros; meio ambiente 2002*. Brasília: IBGE, 2005. 394p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*. Brasília: IBGE, 2008.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa nacional de amostra por domicílios*. Brasília: IBGE, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa nacional de amostra por domicílios*. Brasília: IBGE, 2008
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa nacional de amostra por domicílios*. Brasília: IBGE, 2009
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa nacional de saneamento básico 2000*. Brasília: IBGE, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa nacional de saneamento básico 2008*. Brasília: IBGE, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. *Geo Brasil 2002 – Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – Brasília, DF – 2002*
- JACOBI, P. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, C. (org.) *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 384-390
- KATZMAN, R. *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobre urbanos*. *Rev. CEPAL*, Montevideu, n.75, p.171-189, 2001.
- KOWARICK, L. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 202p.
- LANGE, L.C. Simões, G.F. e Ferreira, C.F.A.. *Aterro Sustentável: uma alternativa para a cidade de Catas Altas MG* In: BORGES, A.C., ET AL.. (Org.). *Resíduos Sólidos Urbanos: Aterro Sustentável para Municípios de Pequeno Porte*. 1 ed. São Carlos SP: Rima Artes e Textos, 2003, v. 1 p. 143-197.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. L'action publique saisie par ses instruments. In: Lascumes, P. Et Le Galés, P. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses Sciences Po, 2004. p.11-44..
- LEAL, V.N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1964. 270p.
- LIMA, J.J.F.; MOYSÉS, A. *Como andam Belém e Goiânia*. 2.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 140p.
- LOBINA, E.; HALL, P. *Water. Report Public Services International Unit, Business School, University of Greenwich*, 2009, 122p.
- LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981. 337p.
- LOPES, N.R.M. *Coronelismo e chaguismo na zona oeste do Rio de Janeiro*. In: ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO, 12., 2008. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro: ANPUH-RIO, 2008.
- LOUREIRO, A.L. *Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia: análise de diferentes modelos*. 2009. 188f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- LOUREIRO, A.L.; BORJA, P.C.; OLIVEIRA, M.T.C.S. et al. *Gestão comunitária de serviços de saneamento ambiental: um estudo em Gameleira-Jaguarari-Bahia-Brasil*, 2005. In: CONGRESSO DE AIDIS, 30., 2006, Punta Del Este. *Trabalhos apresentados...* 2006.
- LOUREIRO, M.R.; TEIXEIRA, M.A.; MORAES, T.C. *Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente*. *RAP - Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.4, p.739-772, 2009.

- MADEIRA, R.F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. *Rev. BNDES*, Rio de Janeiro, n.33, p.123-154, 2010.
- MAGALHÃES, E.; CORRÊA, I.M. Descentralização e intersetorialidade: desafios para a gestão do BH Cidadania. *Rev. Pensar BH: Política Social*, Belo Horizonte, n.10, p.5-9, 2004.
- MAGALHÃES, P. C.; CAMPOS, É.S. Central de associações comunitárias para a manutenção de sistemas de abastecimento de água: autogestão concorrente ou parceiro das companhias de abastecimento de água? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24., 2007, Belo Horizonte. *Trabalhos apresentados...* Belo Horizonte: ABES, 2007.
- MARICATO, E. *Balanço de 30 meses de governo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- MARICATO, E. *Nunca fomos tão participativos*. 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/templates/coluna>>. Acesso em: 06 fev. 2010.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades; uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O.A. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.309-325.
- MARINHO, M.S.J. A Regulação dos Serviços de Saneamento no Brasil (Água e Esgotos). Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Universidade Federal do Paraná, 2006, 216p
- MARQUES NETO, F. A. A regulação no setor saneamento. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.165-191.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220p.
- MEIRELLES, H.L. *Direito administrativo brasileiro*. 25.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 765p.
- MELO, G.B.; NAUM, T. *Estudo sobre regulação de serviços municipais de saneamento básico: um modelo para discussão*. Brasília: ASSEMAE, 2009.
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996<sup>a</sup>
- MELO, M. A. . Governance e Reforma do Estado: O Paradigma-Agente-Principal. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, v. 120, n. 1, p. 67-83, 1996b
- MENDES, D.C.V.R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katálysis*, Florianópolis, v.10, n.2, p.143-153, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2010.
- MIRANDA, E.C. Gerenciamento de perdas de água. In: HELLER, L.; PÁDUA, V.L. *Abastecimento de Água para Consumo Humano*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, pp.789-816.
- MITLIN, D. *Beyond second best: the whys, hows and herefores of water subsidies*. Manchester: Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004. Paper n. 93.
- MOISÉS, J.A. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978. 86p.

- MONTENEGRO, L.R. *A presença do capital privado no setor de água e esgotos no Brasil*. 2006. Monografia (Graduação em Geografia) - Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MONTENEGRO, M.H. Perspectivas da gestão associada nos serviços públicos de saneamento básico. In: SEMINÁRIO REGIONALIZAÇÃO E GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO, 2006, Brasília. *Anais...* Brasília: PMSS, 2006.
- MONTENEGRO, M.H. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In: CORDEIRO, B.S. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.147-162.
- MORAES, L.R.S. *Plano municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas, Brasil: metodologia e resultados*. Disponível em: <[http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR06462\\_Moraes.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR06462_Moraes.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- MORAES, L.R.S.; BORJA, P.C. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Brasília: Organização Panamericana de Saúde; Ministério das Cidades, 2005. 89p.
- MORAES, L.R.S.; BORJA, P.C. *Política e regulamentação do saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2001. 1 CD-ROM.
- MORAES, L.R.S.; MELO, G.B.; REIS, M.G.C. *Formulação da política de saneamento ambiental de Alagoinhas-Bahia a partir de conferência municipal como instrumento de participação e controle social: exemplo para a formulação de políticas estadual e nacional de saneamento*. Disponível em: <[www.bvsde.paho.org/bvsacd/abes22/cdxli.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/abes22/cdxli.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- MOURA, H.A.; MOREIRA, M.M. A população da região Norte: processos de ocupação e de urbanização recentes. *Rev. Eletrônica Fundação Joaquim Nabuco*, Recife, n.112, 2001. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/112.html>>. Acesso em: 05 maio 2010.
- NERI, M.C. (Coord.). *Trata Brasil: saneamento e saúde*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2007. 163p.
- NERI, M.C. *Trata Brasil: impactos sociais da falta de saneamento nas principais cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2009. 120p. Disponível em: <[http://www.cultiva.org.br/pdf/trata\\_brasil\\_06\\_07\\_2009.pdf](http://www.cultiva.org.br/pdf/trata_brasil_06_07_2009.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- NÚCLEO SUDESTE DE CAPACITAÇÃO E EXTENSÃO TECNOLÓGICA EM SANEAMENTO AMBIENTAL - NUCASE. *Guia qualificação de gestores públicos em saneamento*. Belo Horizonte: Nucase/Desa/UFMG, 2008.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 146p.
- O'DONNELL, G. O papel dos estados e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico frente ao novo contexto institucional. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.543-570.

- O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. *Dados – Rev. Ciên. Soc.*, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p.577-654, 1999.
- OLIVEIRA FILHO, A. *Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento: um balanço prévio*. 2005. Disponível em: <www.asemae.org.br/artigostécnicos>. Acesso em: 05 set. 2009.
- OLIVEIRA FILHO, A.; MORAES, L.R.S. *Saneamento no Brasil: política e regulamentação*. Salvador: 1999. Não Publicado.
- PAIM, J.S. Universalidade, integralidade e equidade: caderno temático nº 1. In: REZENDE, S.C. (Org.). *Cadernos temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 7). No prelo.
- PALANIAPPAN, M.C.H.; GLEICK, P.H.; WOLFF, G. Développement futur de l'infrastructure de l'eau et des services conexas: évolutions et enjeux. In: OCDE. *Les infrastructures à l'horizon 2030*. v.2: électricité, eau et transports:quelles politiques? Paris: OCDE, 2007.
- PALANIAPPAN, M. COOLEY H., GLEICK, P. WOLFF, G. P. E. Assessing the long-term outlook for current business models in the construction and provision of water infrastructure and services. OCDE, Documento ENV/EPOC/GF/SD(2006)3. 65 p
- PAOLI, M.C. e TELLES, V.S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. *Cultura e Política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 103-148
- PARKINSON, J.; MILOGRANA, J.; CAMPOS, L.C. et al. *Drenagem urbana sustentável no brasil*. Goiânia: Escola de Engenharia Civil da Universidade Federal de Goiás, 2003. Relatório do Workshop.
- PASTORINI, A. *A categoria “questão social” em debate*. São Paulo: Cortez, 2004. 165p.
- PERROUX, F. O conceito de polo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Convênio CEDEPLAR/CETREDE/ MINTER/UFMG, 1977. p.145-156.
- PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. 196p.
- PINHEIRO, O. *Subsídios para a definição do projeto estratégico de elaboração do Plansab: parte 2*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- POCHMANN, M. *Nova geoeconomia do emprego no Brasil: um balanço de 15 anos nos estados da federação*. 2007. Disponível em: <http://www.gestaosindical.com.br/direito/materia.asp?idmateria=625>. Acesso em: 05 maio 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *A democracia na América Latina: por uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Madri: 2002. Informe do PNUD.
- PUTNAM, R.D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 257p.
- REIS, M.G.C.; MORAES, L.R.S. Conselho municipal de saneamento ambiental de Alagoinhas: limites e possibilidades em seu funcionamento. In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, 11., 2007, Guarulhos. *Anais...* Brasília: ASSEMAE, 2007. v.1, p.1-12.

- REZENDE, S. C. Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil urbano contemporâneo. 2005. 153 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- REZENDE, S.C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387p.
- RIBEIRO, H.; BESSEN, G.R. Panorama da coleta seletiva no Brasil: desafios e perspectivas a partir de três estudos de caso. *INTERFACEHS – Rev. Gestão Integrada Saúde Trab. Meio Ambiente, São Paulo*, v.2, n.4, p.65-82, 2007.
- RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O.A. Democracia e cidade: a divisão social da cidade e da cidadania na sociedade brasileira. In: PERISSINOTTO, R.M.; FUKS, M. (Org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p.36-42.
- RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O.A. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Eure*, Santiago de Chile, v.29, n.88, p.79-95, 2003.
- RIBEIRO, W.A. *Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos*. Brasília: CNM, 2007. 72p.
- ROCHA, W. *Saneamento em comunidades isoladas: experiências relevantes de modelos de gestão*. São Paulo: ABES, [s.d.]. Apresentação em PowerPoint.
- ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação: a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.111-124.
- SANTOS JÚNIOR, O.A. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009. 53p.
- SANTOS, L. Plano municipal de saneamento ambiental do município de Penápolis. In: ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO, 7. [s.n.t.].
- SANTOS, M.R.M.; MELO, M.F.; RODRIGUES, M.E. (Org.). *Como exigir o direito ao saneamento ambiental? Guia prático*. Rio de Janeiro: FASE, 2009. 69p.
- SANTOS, W.G.O.A. Poliarquia em 3D. *Dados – Rev. Ciên. Soc.*, Rio de Janeiro, v.41, n.2, p.207-281, 1998.
- SARAIVA, J. Pouco Espaço para Muito Desperdício. São Paulo. Valor setorial: infraestrutura urbana, p. 39-41, novembro 2007
- SENRA, J.B.; MONTENEGRO L. R.. Recursos hídricos e saneamento: integrar para avançar na gestão e na implementação das políticas. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.369-375.
- SMETS, H. *De l'eau potable à un prix abordable: la pratique des états*. Paris: Academie de l'Eau, 2008. 286p.
- SMETS, H. *La solidarité pour l'eau potable: aspects économiques*. Paris: Harmattan, 2004. 290p.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v.24, p.105-121, 2005.
- SOUZA, J. (Org.). *A Invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 396p.

- STEIN, E. (Coord.). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*; relatório 2006. Rio de Janeiro: Campus, 2007. 284p.
- TEIXEIRA, S.M.F. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. 251p.
- TOCANTINS. Governo do Estado. Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. *Plano de bacia hidrográfica Rio Formoso – PBH Rio Formoso, no Estado do Tocantins*: relatório síntese. Palmas: Consórcio Magno, 2007. 70p.
- TUROLLA, F.A. Política de saneamento básico: Avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. In: Texto para Discussão n. 922. Brasília. IPEA, 26 p. 2002
- VALOR ECONÔMICO. Análise setorial: Saneamento Básico. São Paulo, Valor Econômico SA, 2006.117p.
- VASCONCELOS, R.F.A. O enigma de Hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, 2009. 382 p.
- VIANNA, M.L.T.W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999. p.91-114.
- WACQUANT, L. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001
- WARTCHOW, D. *Porto Alegre: uma experiência em gestão pública da água no Brasil*. Disponível em: <[http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/agua08\\_watchow\\_agua\\_do\\_brasil.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/agua08_watchow_agua_do_brasil.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2010.
- WELTER, M.G.; COSTA, H.S.M.; COSTA, G.M. et al. *O papel dos conselhos municipais de gestão das águas urbanas em Belo Horizonte: protagonistas ou coadjuvantes?* Disponível em: <[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/D08A095.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A095.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2010.
- WILLIAMS, J.; BORROWS, J.; DALY, S. *Small water company regulation: choices for commissions*; report. Washington: NARUC Staff Committee on Water; National Association of Regulatory Utilities Commissions, 1998.
- ZANTA, V.M. A sustentabilidade dos serviços públicos de resíduos sólidos: novas oportunidades e velhos desafios. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.297-304.
- ZANTA, V.M.; FERREIRA, C.F.A. Gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos. In: BORGES, A.C. (Org.). *Resíduos sólidos urbanos: aterro sustentável para municípios de pequeno porte*. São Carlos-SP: Rima Artes e Textos, 2003. p.1-18.
- ZVEIBIL, V.Z. *A reforma do estado e o setor saneamento: uma trajetória incompleta*. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003., 237p.
- ZYLBERSTAJN, D.; FARINA, E.M.M.Q. strictly coordinated food-systems: exploring the limits of the coasian firm. *Int. Food Agribusiness Manag. Rev.*, Boston, v.2, n.2, p.249-265, 1999.











**PANORAMA**  
do saneamento básico no Brasil



**PLANSAB**  
PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO  
Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania

Elaboração



Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental    Ministério das Cidades