

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA**

**ESTILOS DE GESTÃO NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E
SANEAMENTO: ESTUDO DE CASO COMPARADO DOS
MUNICÍPIOS CATARINENSES
DE INDAIAL E ITAPEMA**

JOSÉ ROBERTO PALUDO

Florianópolis, 2010

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA**

**ESTILOS DE GESTÃO NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E
SANEAMENTO: ESTUDO DE CASO COMPARADO DOS
MUNICÍPIOS CATARINENSES
DE INDAIAL E ITAPEMA**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Sociologia Política, área de concentração em políticas públicas, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política - Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Estado de Santa Catarina, em cumprimento aos requisitos necessários à obtenção do grau acadêmico de Mestre em Sociologia Política.

JOSÉ ROBERTO PALUDO

Orientador: Professor Dr. Julian Borba

Florianópolis, 2010

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos aos professores, em especial ao meu orientador Julian Borba; aos amigos que contribuíram em alguma medida e foram coniventes com a minha ideia; à minha companheira Sibelli que me ajudou em todos os sentidos; e aos meus filhos Rafael e Eduardo pela compreensão.

Dedico esse trabalho à minha mãe **Cristina Paludo** pela luta que fizemos durante anos para garantir a subsistência de comida e água à nossa família. O sofrimento que sentimos juntos no passado pela exclusão do acesso à água e ao saneamento foi um grande estímulo para a elaboração deste estudo acadêmico.

O homem ouviu. Abriu a carteira tirou uma cédula, entregou sem palavra. A mulher ouviu. Perguntou, indagou, especulou, aconselhou, se comoveu e disse que Nossa Senhora havia de ajudar. E não abriu a bolsa. Qual dos dois ajudou mais? Donde se infere que o homem ajuda sem participar e a mulher participa sem ajudar. Da mesma forma aquela sentença: "A quem te pedir um peixe, dá uma vara de pescar. "Pensando bem, não só a vara de pescar, também a linha, o anzol, a chumbada, a isca, apontar um poço piscoso e ensinar a paciência do pescador. Você faria isso, Leitor? Antes que tudo isso se fizesse o desvalido não morreria de fome? Conclusão: Na prática, a teoria é outra.

Cora Coralina (1889 – 1985)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Modelos de Apropriação de Recursos Naturais Renováveis	45
Tabela 2 – a)	Principais eventos e Declarações Internacionais sobre a água	63
Tabela 2 – b)	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: desempenho anterior e metas futuras em termos de água potável e saneamento básico	92
Tabela 3 – a)	Distribuição de água, por área e população em cada região do Brasil	106
Tabela 3 – b)	Investimentos necessários para universalizar os serviços de água e esgoto no Brasil, 2010, 2015 e 2020	108
Tabela 3 – c)	<i>Deficit</i> na oferta de saneamento básico no Brasil (2003)	109
Tabela 4 – a)	IDEB do Ensino Fundamental de Indaial	129
Tabela 4 – b)	Entidades, Fundações e Associações Privadas sem fins lucrativos (FASFIL - Indaial)	131
Tabela 4 – c)	IDEB do Ensino Fundamental de Itapema	139
Tabela 4 – d)	Entidades, Fundações e Associações Privadas sem fins lucrativos (FASFIL - Itapema)	141
Tabela 5 – a)	Comparativo de indicadores sociais entre os municípios de Itapema e. Indaial	174
Tabela 5 – b)	Comparativo de valores relativos ao serviço de água dos municípios de Itapema e. Indaial	178

LISTA DE FIGURAS

Figura 2 - a)	Perspectiva das regiões para cumprir as metas dos ODM referente a água e saneamento	94
Figura 2 – b)	Queda da mortalidade infantil em consequência de doenças transmitidas pela água nos Estados Unidos, 1900-30	95
Figura 3 – a)	Organograma que representa o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	99
Figura 3 – b)	Instrumentos de gestão dos recursos hídricos no Brasil	100
Figura 3 – c)	Índice de atendimento de água por faixas percentuais, segundo os Estados brasileiros	110
Figura 3 – d)	Índice de atendimento de coleta de esgoto por faixas percentuais, segundo os Estados brasileiros	111

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	<i>Multinational remaining in water Latin America</i>	203
Anexo 2	<i>Water multinationals no longer present in Latin America</i>	205
Anexo 3	<i>South American private companies</i>	206
Anexo 4	<i>Renationalisation and remunicipalisation of private water contracts</i>	207
Anexo 5	África do Sul – Atuar sobre o direito à água	209

LISTA DE SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ACAPRENA	Associação Catarinense de Preservação da Natureza
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEMA	Assessoria Especial de Meio Ambiente de Blumenau
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AIDS	<i>Acquired Inmodificiency Syndrome</i>
AL	América Latina
AMFRI	Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí
ANA	Agência Nacional de Águas
APA	Área de Preservação Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ARCO	Agência Catarinense de Regulação e Controle
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BADESC	Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina Sociedade Anônima
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
<i>BOT</i>	<i>Build Operate Transfer</i>
BRICs	Brasil, Rússia, Índia e China
CAERD	Companhia de Água e Esgoto do Estado de Rondônia
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CC	Capital Cultural
CCH	Capital Construído pelo Homem
CEE	Comissão Econômica Européia
CEF	Caixa Econômica Federal
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina Sociedade Anônima
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento
CF	Constituição Federal
<i>CIRAD</i>	<i>Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour Le Développement</i>
CITMAR	Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde e Mar
CMSA	Conselho Municipal de Saneamento Ambiental

CMSB	Conselho Municipal de Saneamento Básico
CN	Capital Natural
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
COMUGESAN	Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CRA	Conselho Regional de Administração
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia
DAE	Departamentos Estaduais de Água e Esgoto
DASP	Departamento de Administração e Serviço Público
DBO	Demanda Bioquímica de Oxigênio
DEM	Partido dos Democratas
DNPM	Departamento Nacional de Pesquisa Mineral
DNSB	Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico
DQO	Demanda Química de Oxigênio
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural e Santa Catarina Sociedade Anônima
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
EUA	Estados Unidos da América
FAACI	Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema
FAEMA	Fundação Municipal de Meio Ambiente
FATMA	Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
FCP/SAN	Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEM	Linha de Financiamento a Empreendimentos (BNDES)
FIRG	Gestão Integrada de Recursos Hídricos
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FPA	Fundação Perseu Abramo
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNSAM	Fundo Municipal de Saneamento Ambiental
FURB	Universidade Regional de Blumenau
G-8	Grupo dos oito países mais desenvolvidos

GIRH	Gestão Integrada dos Recursos Hídricos
GWP	<i>Global Water Partnership</i>
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICWE	<i>International Conference on Water and the Environment (Dublin, 1992)</i>
IDB	Indicadores e Dados Básicos
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFF	<i>Internacional Facilit Financing</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
IPA	Instituto de Pesquisas Ambientais
IQA	Índice de Qualidade da Água
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
IWRM	<i>Integrated Water Resource Management</i>
JASC	Jogos Abertos de Santa Catarina
JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
JI	Jornal Independente
JMV	Jornal do Médio Vale
JSC	Jornal de Santa Catarina
MCV	Método de Valoração de Contingente
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério de Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OSE	Obras Sanitárias do Estado
OTPP	<i>Ontario Teachers Pension Plan</i>
PAC	Plano de Aceleração ao Crescimento
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PAT	Projeto de Assistência Técnica
PROSANEAR	Programa de Saneamento para Populações de Baixa

	Renda
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDIL	Plano de Desenvolvimento Integrado de Lazer
PDLI	Planos de Desenvolvimento Local Integrado
PE	Pernambuco
PERH	Política Estadual de Recursos Hídricos
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
PROPAR	Programa de Assistência Técnica à Parceria Público Privada em Saneamento
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PSI	Projetos de Saneamento Integrado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RERH	Política Estadual de Recursos Hídricos
RH	Região Hídrica
RJ	Rio de Janeiro
RSP	Revista do Serviço Público
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAMAE	Serviço Autônomo de Água e Saneamento
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SC	Santa Catarina
SEGRH	Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SEGRH	Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos

	Hídricos
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SESC	Serviço Social do Comércio
SGA	Sistema de Gestão Ambiental
SIMGESA	Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental
SINDUR	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado de Rondônia
SINTAESC	Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto de Santa Catarina
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMRC	Sistema Municipal de Regulação e Controle
SNIS	Sistema Nacional de Informações Sanitárias
SP	São Paulo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SRHU	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TAC	<i>Technical Advisory Committee</i>
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TPR	Títulos de Participação em Receitas de Serviço Concedido
TRA	Tarifa Referencial de Água
TRE	Tarifa Referencial de Esgoto
TRESC	Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina
TRF	Tribunal Regional Federal
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VPL	Valor Presente Líquido
WCW	<i>World Commission on Water</i>
WWC	<i>World Water Council</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	31
1 PARADIGMAS E CONCEITOS PARA UMA VISÃO DA ÁGUA	35
1.1 ÁGUA: UM TEMA COMPLEXO	35
1.2 ÁGUA E MEIO AMBIENTE	38
1.3 MODOS DE APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS DE USO COMUM (<i>COMMONS</i>) E A GESTÃO PATRIMONIAL PREVENTIVA E ADAPTATIVA	41
1.3.1 Conceito de patrimônio e modos de apropriação	42
1.3.2 Processos de decisão sobre <i>commons</i>	47
1.4 ESTILOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
1.5 MUDANÇA DO PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	53
1.6 ESTILOS DE GESTÃO: PARTICIPATIVA OU GERENCIALISTA.....	56
2 DA TEORIA À PRÁTICA: AGENDA, CRISE E DIAGNÓSTICO DA ÁGUA	63
2.1 A AGENDA MUNDIAL DA ÁGUA	63
2.2 O CONCEITO DE VALOR ECONÔMICO E A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA	67
2.3 GOVERNANÇA DA ÁGUA E PRIVATIZAÇÃO	71
2.4 EXPERIÊNCIAS DE PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA	75
2.5 A CRISE DA ÁGUA NO MUNDO	79
2.6 A CRISE DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO NO MUNDO	86
3 QUADRO INSTITUCIONAL E DIAGNÓSTICO DA ÁGUA E DO SANEAMENTO NO BRASIL E EM SANTA CATARINA	97
3.1 LEGISLAÇÃO NO BRASIL.....	97
3.2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL.....	103
3.3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA ÁGUA: BRASIL E SANTA CATARINA.....	106
4 ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA	115
4.1 METODOLOGIA DE ESTUDO COMPARADO	115

4.2 ESTILO DE GESTÃO COMPARTILHADA E ESTILO DE GESTÃO PRIVATIZADA NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO.....	119
4.2.1 A disputa pelo estilo privatizado e pelo compartilhado no Brasil.....	120
4.2.2 O município de Indaial (SC).....	128
4.2.3 O município de Itapema (SC).....	137
4.2.4 A experiência de Gestão Compartilhada em Indaial (SC).....	143
4.2.5 A experiência de Gestão Privatizada em Itapema (SC).....	157
.....	157
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES	171
5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	171
5.2 CONCLUSÕES	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	189
ANEXOS.....	203

RESUMO

Esta dissertação tem como tema a análise comparativa de dois estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento, tomando por base empírica as experiências dos municípios catarinenses de Indaial e de Itapema. Portanto, qual o estilo de gestão que responde melhor ao desafio de políticas públicas complexas e interdisciplinares, como é o caso do abastecimento de água e saneamento? Tomou-se como ponto de partida o debate teórico, tanto do tema da água de modo geral, como do conceito de gestão no campo da ciência política e no contexto histórico brasileiro. Na sequência, passou-se pela contextualização do problema, através de um diagnóstico sobre a situação da água em nível global e nacional, e pela discussão a respeito da sua gestão. A partir de então, buscou-se fazer uma análise do marco regulatório e um diagnóstico da gestão do abastecimento de água e saneamento no Brasil e em Santa Catarina, para enfim se chegar ao caso empírico dos dois municípios a serem comparados. Nesse aspecto, considera-se a água como um tema complexo e inserido num contexto epistêmico da gestão de recursos naturais renováveis, ou seja, dos *commons*, cujo posicionamento paradigmático consiste em considerar a necessidade de uma cogestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva desse recurso natural renovável. Entende-se que no Brasil os arranjos institucionais estruturantes são difíceis de aplicar *in loco*, pois além das características do sistema político há influência dos “estilos de comportamento político”. Com relação às políticas públicas no atual contexto histórico, acredita-se que a sua melhor definição é a da disputa de hegemonia entre dois movimentos: por um lado o estilo de gestão privatista e por outro o estilo de gestão participacionista. A situação mundial da água é marcada por uma distribuição desigual, tanto física, como política e socioeconômica, o que demanda ações estruturantes e articuladas que são apontadas pelos diversos fóruns internacionais que abordam esse tema. Porém, contraditoriamente, no debate da agenda mundial da água, também se potencializou a ideia de privatização desse serviço, cujos resultados não melhoraram a situação, especialmente no que se refere à redução das desigualdades, ou talvez, ao contrário, aumentaram as assimetrias. O marco regulatório do Brasil e particularmente do Estado de Santa Catarina acompanharam o desenvolvimento dos principais conceitos a respeito de gestão de recursos hídricos e saneamento básico, porém, o nível de prioridade na implantação dessas políticas públicas está muito aquém, inclusive dos compromissos assumidos com as metas dos

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir pela metade, até 2015, o *deficit* de saneamento existente em 1990. Observando-se empiricamente as experiências dos dois municípios analisados, chegou-se à conclusão de que o estilo de gestão privatizada prioriza o aspecto econômico enquanto a gestão compartilhada leva em consideração os aspectos ambientais, sociais, políticos e econômicos. Por outro lado, inclusive no que se refere aos resultados econômicos, mesmo assim não há grandes diferenças entre os dois estilos. Portanto, ainda que consideradas as diferenças entre a proposta e a implementação de uma política pública, o estilo de gestão compartilhada responde melhor aos desafios de construção de políticas públicas em áreas complexas e interdisciplinares, como é a questão do abastecimento de água e saneamento.

PALAVRAS-CHAVES: abastecimento de água e saneamento; estilos de gestão; estudo de casos comparados.

ABSTRACT

This dissertation deals with the comparative analysis of two styles of water supply and sanitation management, based on empirical experiences made in the cities of Indaial and Itapema, located in Santa Catarina State. Therefore, which is the management style that better responds to the challenge of complex and interdisciplinary public policies, like the case of water supply and sanitation? The theoretical debate was the starting point for both the water issue in general and the management concept in the field of political science and in the Brazilian historical context. In the sequence, there was a contextualization of the problem, through a diagnosis on the water situation at global and national levels, as well as a discussion concerning its management. Thereafter, an analysis of the regulatory mark and a diagnosis of water supply and sanitation management in Brazil and Santa Catarina were done, to finally get to the empirical case of the two cities to be compared. In this aspect, water is considered as a complex theme and inserted in an epistemic context of renewable natural resources management, i.e., of the *commons*, whose paradigmatic positioning is to consider the need for a negotiated patrimonial comanagement, adaptive and preventive of this renewable natural resource. It is understood that in Brazil the structuring institutional arrangements are difficult to apply *in situ*, because there are not only the political system features but also the influence of the "styles of political behavior". Concerning public policies in the current historical context, it is believed that the best definition is the contention for hegemony between two movements: from one side the privatized management style and to the other the shared management style. The global water situation is marked by an uneven distribution, both physical and political and socioeconomic, which requires structuring and articulating actions that are pointed by several international forums about this issue. However, paradoxically, in the debate of global water agenda, it was also enhanced the idea of privatizing this service, whose results have not improved the situation, especially regarding reduction of inequalities, or perhaps, on the contrary, there was an increase in asymmetries. The regulatory mark from Brazil and particularly from Santa Catarina State followed the development of key concepts regarding water resources management and basic sanitation. However, the level of priority of these policies is far from being implemented, as well as the commitments assumed with Millenium Development Goals (MDG) of halving until 2015, the deficit of sanitty existing since 1990. By empirically observing the experiences of the two cities, it was concluded that the privatized

management style prioritizes the economic aspect while the shared management takes into account the environmental, social, political and economical aspects. On the other hand, also when referring to economical results, even then there are no major differences between both styles. Therefore, even though considering the differences between the proposal and implementation of a public policy, the shared management style responds better to the challenges of building public policies in complex and interdisciplinary areas, as the issue about water supply and sanitation.

KEYWORDS: water supply and sanitation; management styles; case study compared.

INTRODUÇÃO

No ano de 2001, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) completou 30 anos. Criada em conjunto com outras vinte e seis Companhias Estaduais de Saneamento (CESB), a partir do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), durante o regime militar brasileiro, a CASAN é o resultado de um modelo de gestão de abastecimento de água e saneamento com as mesmas características das outras CESB, que cumpriram um papel naquela visão de desenvolvimento do País.

O setor de abastecimento de água, pelas suas características de “monopólio natural” (GPW, 2000; VARGAS, 2005) e pela necessidade de grandes volumes de investimentos, foi organizado em todo o Brasil através de convênios de longa duração com os municípios em geral por trinta anos. Os prazos desses convênios começaram a vencer a partir de 2001 iniciando-se o seguinte debate: continuar no mesmo modelo ou fazer uma transição para novos arranjos institucionais?

Depois desse longo período de trinta anos operando num mesmo modelo, acredita-se que os gestores públicos municipais não estavam preparados para tomar decisões diante desse problema. Assim, num contexto muito diferente dos anos de 1970 (época em que foram criadas as CESBs), inclusive no que diz respeito ao marco regulatório brasileiro, o setor começou a passar por transformações e ser pauta na agenda das políticas públicas, especialmente no que tange ao debate sobre novos arranjos institucionais e de gestão dos serviços de abastecimento de água e saneamento básico.

Mesmo se tratando de um problema nacional, no caso de Santa Catarina, até então, a CASAN atendia 75% dos municípios com um índice de cobertura de abastecimento de água acima de 90% da população, porém, apenas 11% de saneamento básico, ou seja, um dos mais baixos do País (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2006).

A partir do vencimento dos convênios, muitos municípios passaram a questionar a eficiência da CASAN, mais precisamente a falta de retorno em investimento e de maneira particular no setor de saneamento básico, o que classifica o Estado de Santa Catarina entre os piores do Brasil. Esse questionamento levou vários municípios a não renovarem seus convênios de concessão com a CASAN e a municipalizarem o serviço de água e esgoto.

Enquanto alguns municípios criaram suas autarquias municipais chamadas de Serviço Autônomo de Água e Saneamento (SAMAE), outros terceirizaram total ou parcialmente os serviços, e apenas um município do

Estado de Santa Catarina encaminhou um processo de concessão privada para o serviço de abastecimento de águas e saneamento básico, que foi o município de Itapema, do litoral norte do Estado, no ano de 2003.

Nesse período, já em meio a vários conflitos judiciais, buscando manter a concessão e como resultado de um movimento nacional de resistência por parte do movimento sindical, foram-se desenhando alternativas às privatizações, e, então, surgiu a proposta da gestão compartilhada. O primeiro município que decidiu implantar esse novo estilo de gestão do serviço de abastecimento de águas e saneamento básico foi o município de Indaial, localizado na região do Médio Vale do Itajaí (SC), também a partir do ano de 2003.

Portanto, a presente dissertação de mestrado do Curso de Sociologia Política da UFSC busca resgatar essas duas experiências de forma comparada e analisar: quais as implicações desses diferentes estilos de gestão (privatizado ou compartilhado) para obter resultados sustentáveis? Em que medida os resultados obtidos nestas duas experiências poderão contribuir com a compreensão dos desafios futuros deste setor? Qual concepção teórica poderá embasar tal estudo empírico? Como o tema da água ocupou a agenda política mundial? Qual o entendimento sobre a chamada Crise da Água? Qual o diagnóstico da situação da água e saneamento no mundo? Qual o marco regulatório e a situação da água no Brasil e em Santa Catarina?

Ademais desse roteiro de perguntas, é possível ainda questionar: É possível falar em estilo de gestão compartilhada? Qual das experiências é mais coerente com a concepção teórica adotada inicialmente?

Dessa forma, além das considerações finais e conclusões, essa dissertação se constitui em quatro capítulos: 1. Paradigmas e conceitos para uma visão da água, que trata de uma revisão teórica; 2. Da teoria à prática: agenda, crise e diagnóstico da água, que dá uma visão panorâmica sobre o tema em nível global; 3. Quadro institucional e diagnóstico da água no Brasil e em Santa Catarina; 4. Estudo de casos comparados dos estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento nos municípios catarinenses de Indaial e Itapema.

Sobre a parte empírica da pesquisa, buscou-se selecionar dois municípios que apresentam várias características semelhantes e que se diferenciam drasticamente no que se refere à gestão de abastecimento de água e saneamento, porém inseridos num mesmo contexto histórico (período de 2003 até 2009).

A escolha do tema se deu pela inquietação do autor em entender o assunto, pela relevância do debate no contexto atual no Estado de Santa Catarina, mas também no Brasil e no mundo, e pela possibilidade de

articular a discussão de uma política pública concreta com o campo de estudos ambientais.

O tema proposto nesta dissertação foi o mesmo apresentado no projeto de seleção do curso de mestrado, que foi se redesenhando ao longo das disciplinas e da orientação e, por fim, constituindo-se neste trabalho final.

1 PARADIGMAS E CONCEITOS PARA UMA VISÃO DA ÁGUA

1.1 ÁGUA: UM TEMA COMPLEXO

Abordar a problemática da água é um grande desafio, pois trata-se de um tema amplo e complexo.

Segundo Edgar Morin (1995), a complexidade implica a construção de um novo paradigma, diferente do pensamento moderno, que foi simplificador e parcial. O paradigma do pensamento complexo requer considerar a totalidade de forma articulada e aberta observando o princípio da incerteza.

Desse modo, para iniciar a abordagem é preciso ter em conta esse pressuposto, pois não faz sentido abordar o tema da água apenas sob uma dimensão ou várias dimensões isoladamente. Cada uma delas precisa ser contextualizada na sua escala de tempo e espaço e inter-relacionada com outras escalas e outras dimensões; portanto, estão todas interconectadas em seu conjunto.

Cabe aqui, então, o desafio de abordar o tema da água a partir de múltiplos enfoques, buscando compreendê-lo de forma inter-relacionada na sua complexidade, o que implica, por sua vez, considerar as incertezas e indeterminações sem a pretensão de construir respostas prontas e acabadas a serem aplicadas independentemente dos processos e contextos.

Quais as dimensões da água? Seguem alguns exemplos de abordagem a partir de diversos enfoques sobre o tema como forma de ressaltar a importância de uma visão holística da água.

Born (2005) reflete os diferentes valores que podem ser atribuídos à água:

O enfoque utilitarista de controle da poluição e da gestão de nossas águas acaba não proporcionando à sociedade as ferramentas mais adequadas para considerar aspectos independentes dos valores econômicos ou de usos das águas, ou seja: o valor estético (água como componente vital da paisagem), o valor histórico e cultural (águas como bens e ambientes importantes de identidade cultural e da história da comunidade), o valor espiritual e religioso (águas como parte de rituais e elementos fundantes do cosmo), o valor emocional (BORN, 2005, p.142).

Simons (2005) fala da importância da água para a vida das pessoas e para o desenvolvimento das civilizações:

No singular, na bolsa amniótica da nossa gestação, ou no coletivo, nas civilizações que se foram formando às margens dos rios, como o Nilo no antigo Egito, há mais de 3 mil anos antes de Cristo, ou no Tietê, em São Paulo, a partir do século XVII, a água sempre foi a base do nosso desenvolvimento, servindo-nos das mais diversas maneiras: como alimento primordial; fundamental para a higiene pessoal e das nossas moradias; para o lazer, a navegação e o transporte; para a irrigação ou fazendo parte dos processos de industrialização dos mais diversos produtos (SIMONS, 2005, p.192)

Neiman (2005) trata da relação da água com mitos e divindades:

A percepção das águas é tema antigo na história da humanidade e sua presença pode ser observada em diversos mitos de criação e divindades associados às mais diferentes culturas, como Namu/Engur (sul da Mesopotâmia), Poseidon (Grécia), Netuno (Roma), Iemanjá (África), Sedna (esquimós), O-wata-tsumi (Japão), Boannan (Irlanda), Mama Cocha (Incas), Iara (índios do Brasil). Nos diversos mitos de origem, a água normalmente está associada ao surgimento do ser humano, o que nos revela a enorme carga simbólica que esse elemento possui no imaginário e no inconsciente dos povos ao longo dos tempos. É das águas que emerge a semente da vida e em que se dá a gênese da fartura. (NEIMAN, 2005, p.263).

Por fim, Liberato Jr. (2004) chama atenção para seus múltiplos enfoques:

A água, antes de tudo, é um elemento simbólico e um fator de desenvolvimento relacionado à vida. As primeiras civilizações se construíram nas margens dos rios, se desenvolveram e construíram seus impérios. Nas águas dos mares e rios se desenvolveram navegações, se extraíram alimentos e energia, se desenvolveu a irrigação, se matou a sede, se lavou os corpos, se despejou dejetos, se contraiu doenças e sua história é carregada de sonhos, símbolos e valores

(LIBERATO Jr., 2004).

Foram selecionados alguns exemplos para chamar a atenção sobre a importância de uma visão holística, frente ao enfoque específico do abastecimento de água e saneamento que será tratado aqui.

Um dos primeiros aspectos a serem considerados são os diversos usos da água. Geralmente são considerados três grandes setores de uso da água, quais sejam: a indústria, a agricultura e o uso doméstico. Porém, essa visão leva em conta apenas o aspecto do consumo da água. Tundisi (2005) subdivide em onze utilizações de usos da água: agricultura (irrigação, agropecuária, etc); abastecimento público (uso doméstico); hidroelétricas; uso industrial diversificado; recreação; turismo; pesca (comercial, esportiva ou de subsistência); aquicultura (criação de peixes e outras espécies de água doce); transporte e navegações; mineração; e até mesmo uso estético (enquanto paisagem e na promoção da recreação e do turismo) (TUNDISI, 2005, p.29).

Tratar-se-á aqui sobre um dos múltiplos usos da água: o uso específico para o abastecimento humano ou o uso doméstico, que pode ser destinado para a alimentação e para a higiene pessoal e domiciliar. De forma global, o uso doméstico representa a menor parcela do consumo total da água e dentre os três grandes setores, o uso domiciliar representa aproximadamente 8%, contra 70% na agricultura e 22% na indústria (RIBEIRO, 2008, p.38; TUNDISI, 2005, p.30).

O segundo aspecto é o da necessidade de integrar o subtema do abastecimento de água com o tema do saneamento básico. Ambos são faces da mesma moeda, ou seja, dentro do ciclo do abastecimento de água para o consumo humano há que se considerar o destino final da água e dos dejetos humanos, a fim de não contaminar as fontes de captação e não incorrer num círculo vicioso responsável por muitas doenças, mortes precoces e outras consequências à saúde (IRIARTE e PRADO, 2009).

Nesse sentido, faz-se importante observar a história de países como Inglaterra, França e Estados Unidos onde, no início do século XIX, período de expansão da Revolução Industrial e intensa urbanização, a expectativa de vida da população não passava dos 40 anos de idade. Investiu-se em medicamentos, nutrição, habitação e ampliação da renda, mas nenhum desses fatores foi mais importante do que separar a água do esgoto. Com isso ocorreu uma verdadeira Revolução Sanitária, que resultou num círculo virtuoso e se ampliou como nunca a expectativa de vida (PNUD, 2006; DUPUY, 1980, p.45).

Assim, ressalta-se a importância não apenas de uma visão holística, mas também complexa (inter-relacionada) sobre o tema da água, bem como

de seus múltiplos usos, dentre eles, em especial, o uso para abastecimento doméstico ou consumo humano em sua interface com a separação do esgoto. A partir de então, busca-se descrever conceitual e descritivamente as seguintes abordagens: o elemento água dentro do campo de estudos do meio ambiente e da área de pesquisa sobre a gestão de recursos naturais renováveis e os conceitos sobre estilos de gestão; a situação do abastecimento de água e saneamento na chamada “crise da água” dentro do contexto geral das mudanças climáticas e da sua repercussão através de diferentes eventos e fóruns internacionais; o problema da governabilidade e do marco regulatório dos recursos hídricos; e a situação específica do abastecimento de água e do saneamento. A partir de então é possível compreender e analisar comparativamente o estudo de casos entre duas experiências que partiram de diferentes estilos de gestão.

1.2 ÁGUA E MEIO AMBIENTE

Atualmente, fala-se muito sobre meio ambiente, o qual está na ordem do dia e na agenda política do mundo; contudo, percebe-se que o tema não é priorizado, como demonstrado nos infrutíferos acordos mundiais para redução da emissão de gases de efeito estufa desde Kyoto até a Cúpula de Copenhague.

O debate sobre o tema ambiental tem um acúmulo de aproximadamente 40 anos; portanto, já não é algo tão recente e há um campo de pesquisa sobre meio ambiente enquanto uma área de conhecimento científico em fase de desenvolvimento que mobiliza distintas ciências, de forma interdisciplinar e sistêmica.

Esse campo de pesquisa, de certa forma, revolucionou o paradigma do conhecimento científico, pois, diferentemente do modelo tradicional, moderno, oriundo do Iluminismo, que organizou as ciências de forma monodisciplinar, o estudo sobre o meio ambiente requer um pensamento sistêmico e transdisciplinar. Distintamente da tradicional separação sujeito-objeto, o estudo sobre meio ambiente demanda uma agenda dialética e de múltiplas inter-relações. E diferente de escalas de tempo e de espaço determinadas e resultados previsíveis, essa forma de pensar exige que se considerem espaços transescalas, tempos de longa, média e curta duração. Desse modo, requer a aceitação de níveis de incertezas. Enfim, o pensamento ecológico ou ambiental é um pensamento sistêmico, complexo e incerto (JOLLIVET e PAVÉ, 2000; VIEIRA e WEBER, 2000).

Assim, na lógica de construção de uma disciplina de meio ambiente, encontra-se em Jollivet e Pavé (2000) a seguinte definição do conceito de meio ambiente:

O meio ambiente constitui o conjunto de meios naturais (*milieux naturels*) ou artificializados da ecoesfera onde o homem se instalou e que ele explora, que ele administra, bem como o conjunto dos meios não submetidos à ação antrópica e que são considerados necessários à sua sobrevivência...

Alguns dos componentes constituem recursos utilizados pelo homem e nós o denominamos recursos naturais. Eles podem ser necessários à sua sobrevivência, tornando-se insubstituíveis (como o ar ou a água), ou alternativos (a maior parte dos alimentos e recursos vegetais). (JOLLIVET e PAVÉ, 2000, p.63).

A estrutura desse campo de conhecimento considera três conjuntos temáticos: gestão de recursos naturais renováveis; grandes equilíbrios planetários; e o hábitat e estilo de vida e suas consequências para a saúde (JOLLIVET e PAVÉ, 2000).

Englobando-se esses conjuntos temáticos, pode-se falar amplamente em desenvolvimento das sociedades humanas, debatido internacionalmente a partir de importantes estudos relacionados com o tema ambiental: o Relatório *Meadows* (1970) que alerta para os limites do crescimento e foi base para a Conferência de Estocolmo em 1972; o Relatório *Brundtland* (1984) que propõe o desenvolvimento durável; e o relatório organizado por Ignacy Sachs (2007) para a UNESCO que faz um balanço das ações desde 1970 e propõe como alternativa o rumo para a ecosocioeconomia (SACHS, 2007; VIEIRA, 2005).

Portanto, numa perspectiva mais ampla, o tema da água está inserido a partir de um paradigma de estilo de desenvolvimento compondo o campo de pesquisas sobre o meio ambiente. Porém, numa perspectiva mais específica, a água está num dos três conjuntos temáticos, qual seja naquele que diz respeito à “gestão dos recursos naturais renováveis” ou *commons*¹.

¹ Esse conceito atualmente ampliou-se para além da gestão dos recursos naturais renováveis, expandindo-se para outros aspectos que são de domínio público, em especial a dimensão do conhecimento, que diferentemente dos recursos naturais, o seu compartilhamento não subtrai o estoque, pelo contrário, faz ampliá-lo (Ostron, 2007).

A gestão dos recursos naturais surge como um dos elementos essenciais do processo de regulação das interrelações entre os sistemas socioculturais e o meio ambiente biofísico, num horizonte que leva em conta a diversidade de representações cognitivas dos atores sociais em jogo, a variabilidade envolvida nas diferentes escalas espaciais (do local ao global) e temporais (do curto ao longo prazo), bem como as incertezas e controvérsias científicas que marcam a busca de compreensão da dinâmica evolutiva dos sistemas sócio-culturais contemporâneos (VIEIRA e WEBER, 2000, p.21-22).

Para melhor compreender o conjunto temático da “gestão de recursos naturais renováveis”, buscou-se fazer uma síntese a partir de alguns autores selecionados com o objetivo de fundamentar os aspectos principais de análise desta pesquisa, porém, sem a pretensão de esgotar um tema tão amplo e complexo.

De modo geral, esses autores coincidem no ponto de partida de suas análises, as chamadas “crise do desenvolvimento” (VIEIRA e WEBER, 2000), ou a “crise da lógica contemporânea” (VIEIRA, 2005), ou os “conflitos entre grupos humanos e o meio natural” (WEBER, 2000), ou, ainda, a “crise do estilo economicista” e a “crise das interrelações sócio-ambientais” (VIEIRA; BERCKES; SEIXAS, 2005). Nesse sentido, a análise sobre a gestão dos recursos naturais renováveis surge como uma alternativa às “crises” do estilo de desenvolvimento contemporâneo.

Para melhor compreender essa análise é necessário recorrer também a alguns conceitos importantes, como por exemplo, ao próprio conceito de meio ambiente. Vieira e Weber (2000) consideram a necessidade de internalização das seguintes dimensões do meio ambiente: por um lado, enquanto fornecedor de recursos naturais, receptor de objetos oriundos das atividades humanas de produção e consumo e espaço de interações entre processos naturais e socioculturais; e, por outro lado, enquanto qualidade do hábitat² (VIEIRA e WEBER, 2000).

Outro conceito importante a ser destacado é o de “recursos naturais renováveis” (VIEIRA e WEBER, 2000), considerados como aqueles que,

O homem explora sem poder influenciar o processo de renovação de maneira positiva. Em outras palavras, sua reprodução não é forçada ou controlada

² Grifou-se.

pelo homem: tais recursos podem ser usados, geridos, mas não reproduzidos. Isto inclui as florestas naturais, a fauna selvagem aquática e terrestre, as águas e o ar (VIEIRA e WEBER, 2000, p. 27).

Os conceitos de estilos de desenvolvimento alternativos aparecem bem detalhados em Weber (2000): “desenvolvimento endógeno”³ (WEBER, 2000; VIEIRA, 2005); “desenvolvimento viável”⁴, diferenciando-se de ecodesenvolvimento⁵; e “desenvolvimento durável” ou sustentável⁶ (WEBER, 2000).

No entanto, os dois conceitos fundamentais para análise da gestão dos recursos naturais renováveis são: o conceito de modos de apropriação dos *commons* e o conceito de processo de decisão⁷ ou de gestão desses recursos renováveis (VIEIRA e WEBER, 2000; WEBER, 2000; VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005; VIEIRA, 2005).

1.3 MODOS DE APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS DE USO COMUM (*COMMONS*) E A GESTÃO PATRIMONIAL PREVENTIVA E ADAPTATIVA

³ “submetido à lógica das necessidades do conjunto da população, consciente de sua dimensão ecológica e buscando estabelecer uma relação de harmonia entre o homem e a natureza” (WEBER, 2000, p. 119).

⁴ Weber (2000) aponta quatro características para esse estilo de desenvolvimento: de longo prazo; que leve em conta a biodiversidade; baseado em decisões que leve em conta a viabilidade dos modos de vida; e baseado numa relação de convivência com a natureza ou de uma estratégia adaptativa. O que o diferencia do conceito de ecodesenvolvimento é mínimo, apenas o desenvolvimento viável não parte de “nenhum tipo de finalismo *a priori*, e não parte do preconceito de uma ‘lógica das necessidades básicas do conjunto da população’... não se submetendo assim a regras de equidade” (WEBER, 2000, p.121).

⁵ O conceito alternativo de ecodesenvolvimento, segundo Vieira (2005), tem como critérios normativos: “prioridade ao alcance das finalidades sociais (satisfação das necessidades fundamentais das populações e promoção da equidade), cultivo da prudência ecológica e da autoconfiança (ou *self-reliance*) e redefinição dos conceitos tradicionais de eficiência e otimização econômica” (VIEIRA, 2005, p.346).

⁶ “O conceito de desenvolvimento sustentável traduzido para o francês por *développement durable*, emerge em 1974, no contexto da Conferência de Cocoyoc – mesmo se considerarmos que ele se tornou mundialmente conhecido através da publicação do Relatório Brundtland” (WEBER, 2000, p. 122). Esse conceito tem a ver com a ideia de equilíbrio.

⁷ Grifou-se.

1.3.1 Conceito de patrimônio e modos de apropriação

Agora, passa-se ao debate sobre os dois conceitos que são fundamentais para se entender a lógica da “gestão dos recursos renováveis”: os *commons*, ou seja, modos de apropriação e formas de gestão desses recursos.

Para isso, busca-se inicialmente contextualizar a importância de atentar para os modos de apropriação. Nesse sentido, resgata-se o conceito de “patrimônio” (OST, 1995) e de “modos de apropriação” (BERKES, 2005) problematizando-os e enfim fundamentando o conceito-chave para o entendimento dos estilos de gestão da água, que são os processos de decisão ou propriamente as formas de gestão.

O debate sobre os “modos de apropriação” é a questão de maior conflito paradigmático no processo de gestão (VIEIRA e WEBER, 2000). Se por um lado considera-se que os recursos naturais renováveis não pertencem a ninguém individualmente, ou seja, são de propriedade comum⁸ (VIEIRA e WEBER, 2000; WEBER, 2000), por outro lado, o mercado, na sua “luta contra a natureza” (VIEIRA e WEBER, 2000) busca definir direitos de poluição, direitos de propriedade de espécies geneticamente modificáveis e também direito de propriedade da água, entre outros.

Sendo assim, François Ost (1995) em “O Patrimônio, um Estatuto Jurídico para o Meio” sintetiza o tema em três partes: primeiro destaca a necessidade de um “estatuto jurídico para o meio”; em seguida, detalha o conceito de patrimônio; e, por fim, apresenta propostas de como deveria ser.

Por que é necessário um estatuto jurídico do meio? Porque o modelo binário (sujeito-objeto) não dá conta do paradigma ecológico marcado pelas ideias de globalização e de complexidade (OST, 1995). É necessário:

um estatuto do meio, que confira uma forma jurídica ao conceito econômico de ‘desenvolvimento sustentável’, isto é, que canalize os modos de produção e de consumo por vias que preservem as capacidades de regeneração dos recursos naturais, e, de forma mais geral, os ciclos, processos e

⁸ “*The Tragedy of the Commons*” é um artigo de Garret Hardin publicado em 1968 em que o autor descreve como o livre acesso a recursos naturais, como as pastagens comuns da época, levava à sua degradação e, portanto, a solução seria a privatização ou a estatização. Esse artigo foi muito criticado e mobilizou muitos estudos sobre diferentes formas de apropriação de recursos comuns, contestando a tese de Hardin.

equilíbrios, locais e globais, que assegurem a reprodução do ser vivo (OST, 1995, p.351-352).

Então, como se deu a construção do conceito de patrimônio? Ost (1995) busca a origem jurídica do conceito dentro do direito civil a partir dos gregos⁹, passando pelos romanos¹⁰, pós-romanos, como os franceses¹¹, ingleses¹² e alemães¹³, e dentro do direito comercial, em que um bem pode ser patrimonial ou extrapatrimonial, como por exemplo, uma obra de arte, uma imagem, a moral, ou a relação do homem com a natureza, com o seu meio ou com um bem comum (OST, 1995).

Patrimonializar, para Ost (1995), significa salvaguardar para as gerações futuras, por isso também o patrimônio tem a característica “trans-temporal¹⁴” e “trans-local¹⁵”. Portanto, o que é patrimônio comum (que represente soberania nacional ou é patrimônio da humanidade ou é de domínio público) tem como característica uma relação de interesse transversal. Assim,

A “transapropriação”- entendida aqui como concessão de utilizações múltiplas a uma multiplicidade de titulares – concretiza, assim, uma forma conseguida de usufruto patrimonial coletivo, e o recurso à arma absoluta da “expropriação” parece continuar a ser excepcional (OST, 1995, p.373).

Para isso, o mesmo autor propõe alguns critérios: uma avaliação da capacidade de resistir à subtração e garantir a sua reprodução¹⁶; e a divisão de determinado bem comum entre o número de habitantes do planeta¹⁷. Com relação ao pagamento de taxas, reconhece que há dois caminhos: compensação ou a interdição, especialmente no que se refere a bens

⁹ Não há venda, nem partilha.

¹⁰ Existe o direito de família e o de sucessão.

¹¹ *Res communes*, coisas comuns ou patrimônio comum.

¹² *Trust* ou guardião da natureza.

¹³ Direito não da pessoa, mas da finalidade.

¹⁴ De gerações passadas para gerações futuras.

¹⁵ Passa de escalas locais a globais, como por exemplo, as aves migratórias ou as próprias águas transfronteiriças como é o caso do próprio Aquífero Guarani.

¹⁶ Vieira (2005) trabalha com o conceito de resiliência, ou seja, a capacidade da natureza buscar um reequilíbrio, de absorção de perturbações externas, capacidade adaptativa, que, todavia, demanda tratar com um grau complexidade e incerteza.

¹⁷ Ainda que reconheça defasado, uma vez que os países desenvolvidos e empresas transnacionais se apropriaram de grandes quantidades de bens comuns da humanidade, pois o modelo de desenvolvimento é desigual.

insubstituíveis; e, por fim, a solidariedade deve ser uma obrigação incondicional.

Ainda que haja concordância em relação ao conceito de “patrimonialidade”, parece haver divergência em relação ao uso do conceito de “transapropriativos”. Para Vieira e Weber (2000), os recursos “transapropriativos” são atualmente considerados reguláveis pelo mercado, como por exemplo, o direito de poluir através do pagamento de taxas. Portanto, propõem como alternativa a categoria de “patrimônio comum” a ser gerido em bases contratuais que reconheça o interesse de um grande número de atores sociais numa perspectiva de “gestão patrimonial” (VIEIRA e WEBER, 2000):

O conceito de propriedade refere-se geralmente apenas às dimensões de acesso aos bens possuídos e às suas modalidades de transferência (venda, herança, etc). Pelo fato de não podermos reduzir a maneira pela qual os indivíduos ou os grupos se apropriam de sua “natureza” àquilo que é denotado pelo conceito de propriedade, optamos pelo uso da noção de modo de apropriação (Weber e Revéret, 1993), comportando cinco níveis¹⁸: (i) as representações ou percepções, (ii) os usos alternativos dos recursos, (iii) as modalidades de acesso e de controle do acesso aos recursos, (iv) as modalidades de transferência dos recursos, ou dos frutos obtidos desses recursos – modalidades estas não necessariamente mercantis – e (v) as modalidades de repartição ou de partilha dos recursos e/ou dos frutos obtidos mediante as mesmas. Fundamentalmente, consideramos que um modo de apropriação define o estado de um sistema de relações natureza-sociedade, ressaltando, todavia, que ele não nos permite desvendar a dinâmica deste sistema (WEBER, 2000, p. 129).

Essa crítica também é compartilhada por Ignacy Sachs (2005), que ao fazer um balanço do debate ambiental na agenda política mundial e de seus resultados comenta:

¹⁸ Essas mesmas dimensões são apresentadas por Vieira e Weber (2000) através de um gráfico e correspondem a uma modelização desenvolvida no CIRAD (*Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour Le Développement*) na França (VIEIRA e WEBER, 2000, p.31).

PARADIGMAS E CONCEITOS PARA UMA VISÃO DA ÁGUA

Com a ajuda do instrumento da economia neoclássica, procurou-se internalizar a problemática ambiental na economia de mercado, como se fizesse sentido avaliar em termos monetários todos os impactos ambientais, reduzindo a complexa avaliação das relações entre sociedade, a economia e a natureza a um simplório exercício de custo – benefício e deixando de lado a dimensão qualitativa.

Uma conseqüência dessa abordagem foi a importância excessiva atribuída ao princípio “poluidor-pagador”, que, além de se colocar numa perspectiva *ex post* e não *ex ante*, não discrimina entre pagamento de multa, de indenização e/ou o financiamento da passagem à produção limpa (SACHS, 2005, p.21).

Berkes (2005) trata de “sistemas de apropriação de recursos naturais”, ou seja, do resultado da inter-relação entre sistemas naturais, sistemas sociais e sistemas culturais, apontando dois desafios: desafio de exclusão¹⁹ e incentivos à regulamentação.

Diante desses dois desafios, o autor passa a analisar quatro modelos de apropriação de recursos naturais renováveis, conforme buscou-se sintetizá-los na tabela abaixo:

Tabela 1 - Modelos de Apropriação de Recursos Naturais Renováveis

Regimes	Exclusão	Regulamentação
Livre acesso	- ausência de mecanismos de exclusão; - esgotamento de recursos em longo prazo por fatores externos que os convertem em riqueza	- ausência de incentivos para uso sustentável; - crescimento econômico acelerado leva ao esgotamento

¹⁹ “a maioria das discussões sobre recursos comuns refere-se aos tipos de recursos que compartilham das características básicas: (i) a exclusão ou controle de acesso de usuários e potenciais é problemática, e (ii) cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence também a todos os demais usuários, isto é, existe um problema de uso compartilhado” (BERKES, 2005, p. 49).

Propriedade privada	<ul style="list-style-type: none"> - bem sucedida no caso de terras agricultáveis - não fornece mecanismos para outros casos, como por exemplo, a pesca. - problema em fazer cumprir a legislação 	<ul style="list-style-type: none"> - o incentivo depende da relação custo/benefício a preço de mercado (eficiência econômica/ sustentabilidade)
Propriedade comunal	<ul style="list-style-type: none"> - depende da capacidade do grupo em resistir a forças externas - não há legislação (é informal) 	<ul style="list-style-type: none"> - regras tradicionais de uso que dependem da durabilidade do regime
Propriedade estatal	<ul style="list-style-type: none"> - excelência nos casos de bacias hidrográficas - requer meios para fazer cumprir a legislação, por exemplo, no caso de florestas 	<ul style="list-style-type: none"> - dispõe de regulamento que assegura interesse público (não necessariamente a sustentabilidade) - problema da incapacidade

Tabela desenvolvida pelo autor. Baseada em BERKES, 2005.

Outra reflexão importante se dá a partir da literatura da ecologia humana (centrada no desafio de formular propostas de interface entre sociedade e meio ambiente) e na crítica à economia ecológica. Nesse sentido, Berkes (2005) articula uma análise sistêmica dessas inter-relações conectando o “Capital Natural” (CN) e o “Capital Construído pelo Homem” (CCH), que fica próximo do que se viu como inter-relação entre homem-natureza, porém acrescenta uma terceira dimensão, que é o “Capital Cultural” (CC)²⁰ (BERKES, 2005).

Fikret Berkes (2005) constrói um modelo de circuitos em que há *feedbacks* informando a instituição de gestão sobre o estado do recurso e também entre o regime de gestão e o usuário do recurso, ou seja, uma inter-relação entre instituição (regulamentação) com o recurso em si e com o usuário. Esse circuito no longo prazo leva à sustentabilidade, porém quando não há os três vetores, como é o caso do livre acesso, há o risco de entrar

²⁰ “O termo ‘capital cultural’ refere-se aos fatores que dotam as sociedades humanas dos meios e das adaptações necessárias para lidarem com o ambiente natural e para modificá-lo ativamente. O capital cultural inclui o que outros analistas denominam ‘capital social’ e ‘capital institucional’.”(BERKES, 2005, p.52). E ele inclui também os valores, a ética, e a religião.

num círculo vicioso (negativo), a exemplo do caso tratado por Hardin (1968) na “tragédia dos comuns” (BERKES, 2005).

Como conclusão, Berkes (2005) entende que o bom desempenho na gestão de recursos naturais depende de instituições que usam recursos naturais mais diversificados, que promovam interações naturais e sociais mais sensíveis a *feedbacks*, enfim, depende de gestões mais flexíveis e menos frágeis.

1.3.2 Processos de decisão sobre *commons*.

E sobre os processos de decisões em relação à gestão dos *commons*, como devem ocorrer esses processos? Esses conceitos são apresentados de distintas maneiras. Exemplifica-se aqui alguns para em seguida discuti-los.

Na análise de François Ost (1995) encontra-se a necessidade de: reconhecer o interesse comum; garantir a capacidade de regeneração; coabitar interesses privados e comuns; considerar como patrimônio comum aquilo que tem as características de ser transtemporal e translocal. Portanto, propõe três ações: a gestão patrimonial negociada; um novo regime jurídico do meio; e um financiamento internacional (OST, 1995).

Outros autores falam em “decisões com enfoque patrimonial”²¹ (Vieira e Weber, 2000); “modos de decisão”²² (WEBER, 2000); “co-gestão” (VIEIRA; BECKER; SEIXAS, 2005); e “co-gestão adaptativa de recursos de uso comum”²³ (VIEIRA, 2005).

Para Ignacy Sachs (2005), ademais de a necessidade de considerar as características “adaptativa” e “preventiva”, ou seja, para além da

²¹ Que apresenta a necessidade de modos de avaliação e novos arranjos institucionais tendo como ponto focal a unidade de ação entre multiatores para o exercício de formas de responsabilidade compartilhada, solidariedade intergeracional e pluralidade de negociação de interesses e conflitos entre atores (VIEIRA e WEBER, 2000).

²² A partir de avaliação, que se diferencia da teoria econômica pelos seguintes aspectos: custo de regeneração, avaliações de contingências e da qualidade ambiental, além de valores morais e éticos. E processos decisórios: opções alternativas de longo prazo (intergeracional); análise de factibilidade econômica a médio prazo (cenários); e opções políticas (cuja avaliação econômica não seja a única, mas também as dimensões social e ecossistêmicas) (WEBER, 2000).

²³ Apresentada a partir dos seguintes desafios: “(1) a consolidação de equipes inter e transdisciplinares de planejamento e o aprimoramento da infra-estrutura de conhecimento especializado sobre a dinâmica dos sistemas socioecológicos; (2) o fortalecimento da capacidade de auto-organização e do poder de barganha da sociedade civil; (3) a superação das carências institucionais sentidas no decorrer dos processos de operacionalização de diretrizes de gestão integrada e descentralizada do patrimônio natural e cultural” (VIEIRA, 2005, p. 366).

participação dos atores sociais no processo, a gestão deve ser adaptativa às condições do recurso e preventivas, *ex ante*, e não *ex post* (SACHS, 2005).

Desse modo, a “gestão patrimonial negociada” pode ser considerada um estilo de gestão sensível a *feedbacks*, tanto no sentido de conhecer a situação dos recursos de água para o sistema de abastecimento e para os usuários, bem como a inter-relação de transparência entre a instituição e os usuários. Sendo assim, uma gestão negociada deve manter permanentes *feedbacks* para assegurar esse circuito constante e a participação dos usuários, dos atores sociais. Esse é um desafio importante a ser considerado na gestão de recursos naturais, especificamente da água.

Percebe-se que há uma grande concordância com o conceito de “gestão patrimonial negociada” (LIBERATO Jr, 2004; OST, 1995; VIEIRA e WEBER, 2000). Esse conceito sintetiza as preocupações como o modo de apropriação e os processos de gestão, pois requer: considerar o princípio patrimonial ou de propriedade comum dos recursos renováveis; avaliar a qualidade dos recursos naturais em constantes mudanças (adaptativa); a preocupação com as gerações futuras (princípio da precaução); construir soluções institucionais que busquem decisões negociadas entre os atores sociais envolvidos (processo participativo), chegando-se, assim, no conceito de “gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva dos recursos naturais renováveis”.

Portanto, frente a essa discussão pode-se dizer que o problema o estudo de casos comparados entre estilos de gestão do abastecimento de água e saneamento está inserido no campo da ciência do meio ambiente e na área temática de gestão de recursos naturais renováveis. Nesse sentido, é necessário ter em conta uma visão sistêmica, transdisciplinar e considerar as incertezas, bem como se atentar para os temas do modo de apropriação e processos de decisão sobre o recurso natural renovável água.

Por fim, adota-se um posicionamento normativo que considera a água como um recurso natural renovável, indispensável, insubstituível, e um patrimônio comum da humanidade; portanto, a forma de gestão deve ser “patrimonial negociada, adaptativa e preventiva”.

Parece não haver dúvidas sobre considerar a água como um recurso natural renovável, pois o homem não consegue reproduzi-lo (VIEIRA e WEBER, 2000) como um recurso indispensável e insubstituível e como um patrimônio da humanidade (ONU, 1992)²⁴.

²⁴ No dia 22 de março de 1992, Dia Internacional da Água, a ONU aprovou a “Declaração Universal dos Direitos da Água” iniciada com a seguinte redação: “1. A água faz parte do patrimônio do planeta.” (ONU, 1992).

Considerar a água como um patrimônio apenas não basta. Há que se debater as decisões sobre as formas de apropriação desse patrimônio, pois, contraditoriamente, algumas resoluções de fóruns mundiais, seguidas através do marco regulatório de vários países, estão incorporando conceitos como: concessões para exploração privada do serviço de abastecimento de água, pagamento por poluição e inclusive o direito à apropriação privada da água como mercadoria²⁵.

Contrapondo-se a isso está o conceito da gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva como modo de apropriação e de decisão para garantir a gestão da água enquanto patrimônio da humanidade ou enquanto recurso natural insubstituível.

1.4 ESTILOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Da mesma maneira que se tratou a água como um tema complexo, a gestão de políticas públicas também deve ser vista sob um ângulo multidimensional.

Faz-se necessário primeiro observar a história do tema dentro das ciências política e social, depois entender a evolução pragmática dos conceitos na experiência de gestão pública brasileira, para finalmente compreender como se chegou ao conceito de “estilos de gestão” (FREY, 2000).

É importante ressaltar aqui a hipótese de que os estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento não estão isolados do conjunto das políticas públicas adotadas numa determinada esfera de poder, assim como da sua relação com outras escalas. Ou seja, a escolha por um estilo participativo se dá dentro de um conjunto de políticas públicas participativas ou a escolha por um estilo gerencialista também se dá num contexto de políticas públicas gerencialistas. Portanto, nenhuma das decisões ocorre de forma isolada.

As políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceram na década de 1960 nos Estados Unidos da América (EUA), sendo que se buscou diferenciá-las da teoria política pela ênfase nas ações dos governos (SOUZA, 2006).

No Brasil, um dos entendimentos sobre os principais elementos que compõem essa disciplina se encontra em Frey (2000) que parte da distinção

²⁵ Essas experiências serão apresentadas mais adiante, porém, o caso típico de um país em que há o direito de propriedade da água, além de alguns estados americanos, é o caso do Chile.

de três dimensões da política: *polity* (sistema político); *politics* (processo político); e *policy* (as políticas públicas propriamente ditas) (FREY, 2000).

São considerados quatro grandes fundadores da área de políticas públicas: H. Laswell (1936), que introduziu o termo *policy analysis* como forma de conciliar conhecimento científico com as ações de governo; H. Simon (1957), que tratou da racionalidade limitada dos decisores políticos (*policy makers*) a ser minimizada; C. Lindblom (1959; 1979), que propôs incorporar outras variáveis à formulação e à análise das políticas públicas, como as relações de poder (eleições, burocracia dos partidos, grupos de interesses) e a integrar as diferentes fases do processo de decisão; D. Easton (1965), que apresenta o modelo sistêmico em que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e de grupos de interesse que influenciam nos seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006).

Quanto aos modelos de análise de políticas públicas que têm por finalidade entender como e por que os governos fazem ou deixam de fazer algumas ações, Souza (2006) apresenta oito modelos, quais sejam: tipos de políticas públicas; incrementalismo; ciclo de políticas públicas; “*garbage can*” (“lata de lixo”); coalizão de defesa; arenas sociais; “equilíbrio interrompido”; e o novo-gerencialismo; enquanto Frey (2000) escolhe apenas três categorias de *policy analysis*, quais sejam: *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle*; e Farias (2003) reforça o conceito de *advocacy coalitions*.

Com base nesses três autores apresenta-se uma síntese dos diferentes objetos de análise de políticas públicas:

1. Tipo de política pública ou *policy arena* em que Theodor Lowi (1964; 1972) parte do pressuposto que expectativas e reações de consenso ou de conflito têm um efeito antecipativo nas decisões e apresenta quatro formatos: políticas distributivas (privilegia certos grupos em detrimento do todo; baixo grau de conflito); políticas redistributivas (políticas sociais universais, que em geral são conflituvas); políticas regulatórias (envolve a burocracia); e políticas constitutivas ou estruturadoras (modificações de regras que determinam a estrutura do processo) (SOUZA, 2006; FREY, 2000);

2. Ciclo de política pública ou *policy cycle* que considera vários estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Esse modelo dá ênfase à definição da agenda (*agenda setting*) que pode focalizar o problema, a política ou os atores. A avaliação também é um elemento central da *policy cycle* e contribui sobremaneira para a *accountability* ao final do ciclo (SOUZA, 2006; FREY, 2000; FARIAS, 2003);

3. O incrementalismo desenvolvido por Lindblom (1979),

Calden e Wildavsky (1980), os quais argumentam que políticas públicas não partem do zero, e sim de decisões marginais, e que as decisões de governo são apenas incrementais e pouco substantivas (SOUZA, 2006);

4. *Garbage can* ou “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que argumentam que as escolhas das políticas públicas ocorrem numa interação de vários problemas e poucas soluções, ou seja, as soluções procuram por problemas (SOUZA, 2006);

5. Na Coalizão de Defesa ou *advocacy coalition*, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) se contrapõem aos modelos anteriores e defendem a importância das ideias, valores e crenças na formulação das políticas públicas (SOUZA, 2006; FARIAS, 2003);

6. Arenas sociais ou *policy networks*, definidas por Hecló (1978), tratam das diferentes interações entre instituições e grupos, tanto no espaço governamental quanto na sociedade. No entendimento de Miller (1994), tratam-se de redes de relações sociais. São três os mecanismos para chamar a atenção dos decisores: divulgação de indicadores (mídia); eventos tais como desastres ou repetições do problema; e *feedback* que mostram as falhas ou limites das políticas existentes (SOUZA, 2006; FREY, 2000);

7. Equilíbrio interrompido ou *punctuated equilibrium*, elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado na biologia (equilíbrio interrompido) e na computação, ou seja, na noção de que os seres humanos têm capacidade limitada para processar dados; então, a tendência geral é um equilíbrio, manutenção do *status quo* e ocorrem mudanças profundas apenas em momentos de instabilidade. Esse modelo depende de imagens e a mídia tem papel importante (SOUZA, 2006);

8. Novo-gerencialismo e ajuste fiscal surgem como resposta à crise fiscal e ideológica do Estado, focando na eficiência para promover a credibilidade, porém, nesse mesmo contexto, também surgiram políticas públicas de caráter participativo como resposta ao novo-gerencialismo, visando inserir grupos sociais na formulação e acompanhamento das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Com base nesse panorama geral da disciplina de políticas públicas e sem necessidade de aprofundá-lo aqui, julga-se importante adotar uma elaboração que corresponda a uma situação mais própria do contexto histórico e cultural latino-americano e brasileiro.

Nesse sentido, Frey (2000) propõe o conceito de "estilos de comportamento político", diferenciando-o tanto daqueles comportamentos mais gerais característicos do sistema político brasileiro, que é o caso do clientelismo, do paternalismo e da corrupção (O'DONNELL, 1991), como também do conceito de cultura cívica (ALMOND e VERBA, 1963). Embora o autor considere o conceito de cultura cívica um elemento valioso

para analisar as "dimensões subjetivas" das três dimensões da política (*polity*, *politics* e *policy*), o "estilo político" é influenciado por outros fatores como: tradições nacionais ou regionais, estruturas políticas, grau de desenvolvimento econômico, ideologias, treinamento cívico e pela própria experiência na prática das políticas públicas. Os estilos políticos são padrões de comportamento de atores corporativos, de unidades de administrações singulares, de partidos e de associações. Em tempos de rupturas sociais ou políticas, surgem atores que por vezes conseguem institucionalizar novos "estilos de comportamento político" mediante novos procedimentos e arranjos. Um exemplo foi o surgimento de novos canais de participação (Conselhos Populares e Orçamento Participativo) na política municipal brasileira, inclusive por pressão sociopolítica dos próprios movimentos sociais e da sociedade civil em geral (SADER, 1988; DAGNINO, 2002; FREY, 2000).

Exemplos de estilos políticos podem ser observados na aplicação de um programa ou mesmo de uma política como, por exemplo, de transporte urbano, por um governo de caráter participacionista ou outro de caráter tecnocrata ou gerencialista. No Brasil, os arranjos institucionais estruturantes são difíceis de aplicar *in loco*, pois além das características do sistema político como clientelismo, paternalismo e corrupção, também há influência dos "estilos de comportamento político", e as políticas municipais contam ainda com outros problemas como: o limitado conhecimento científico para auxiliar no desenho de arranjos institucionais; a ampla autonomia financeira, administrativa e inclusive institucional (que contribuem para a multiplicidade institucional, para o caráter fluído das estruturas e para a efervescência de experiências democráticas); uma conjuntura dinâmica e agitada, principalmente no período inicial de estruturação democrática que contribuiu para o surgimento de novas experiências; a falta de determinação político-ideológica, compensada por carisma dos candidatos e o rebaixamento ideológico. Todos esses fatores contribuem para a multiplicidade, volatilidade e inconstância das políticas públicas municipais no Brasil (TATAGIBA, 2003).

Embora reconhecendo os limites apontados e as dificuldades para definir e comparar estilos de gestão de políticas públicas permeadas por falta de clivagens, pode-se observar no contexto político brasileiro recente uma polarização política, especialmente no que diz respeito à concepção do papel do Estado. Todos reconhecem a necessidade de um Estado aberto na relação com a sociedade, o que se aproxima da ideia de governança ou modelo sociocêntrico (KEINERT, 2000). No entanto, pode-se observar uma tendência à socialdemocracia por um lado e ao neoliberalismo por outro.

Após esse breve repasse sobre a disciplina de políticas públicas e de

uma introdução ao surgimento do conceito de "estilos políticos participativos" no Brasil, busca-se observar como ocorreu a evolução dos conceitos de Estado na prática da gestão pública brasileira até o contexto em que avalia a contraposição entre dois estilos de gestão de políticas públicas no País, que é o estilo participacionista e o estilo gerencialista. A partir de então, busca-se relacionar esses estilos com o tema da gestão de abastecimento de água e de saneamento.

1.5 MUDANÇA DO PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Para entender a mudança de paradigma sobre o conceito de Estado no Brasil, deve-se remeter a atenção ao paradigma anterior, construído a partir do Estado Novo, na chamada Era Vargas, cujo conceito de Estado pode ser resumido numa expressão: "governar é administrar" (RSP, ano I, v. III, nº 2, agosto de 1938 *apud* KEINERT, 2000 p.117). A fim de fazer valer essa visão foram construídos instrumentos estruturantes em âmbito nacional capazes de elaborar e difundir tais paradigmas nas ações concretas do Estado brasileiro. Nisso foi criado o Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) em 1938, que posteriormente originou a própria Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1944 e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em 1952, instituições cujo objetivo era o de garantir a visão do centralismo administrativo, tanto na esfera federal como nas demais unidades da federação (KEINERT, 2000).

O objetivo do Estado era por um lado tecno-administrativo, e por outro, voltado para a eficiência, para o desenvolvimento e para o progresso, ou seja, baseado no ideário nacional desenvolvimentista. Na visão tecnicista e burocrática racionalista, as atividades relativas aos recursos humanos têm grande relevância, portanto, se desenvolveu o serviço civil de carreira nos moldes weberianos.

Na relação de Estado e sociedade predomina a visão "estadocêntrica", de centralidade do Estado em relação à sociedade, que se diferencia da visão "sociocêntrica" que ocorre a partir da mudança desse paradigma, desde o final dos anos 1970.

Em síntese, essa visão do paradigma público como estatal e do Estado autoritário e centralizador apresenta as seguintes características:

- a) centrada no aparelho do Estado de maneira unilateral, numa situação de inexistência ou negação

- da sociedade civil, considerando o Estado o grande sujeito das questões públicas;
- b) um estilo gerencial burocrático, no qual o segredo burocrático e o segredo de Estado se mesclam para impor à sociedade os rumos considerados corretos pelos seus dirigentes;
- c) uma visão voltada à operacionalização do aparelho estatal com ênfase nos meios e técnicas administrativas (KEINERT, 2000, p.114).

O modelo do Estado Novo varguista sofreu questionamentos já no período da Constituição de 1945, tanto do partido identificado com o ideário liberal, no caso o PSD, quanto dos partidos de esquerda, como o PCB e PTB, mas “O grande divisor de águas que realmente coloca o contexto de crise às claras é o surgimento do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), no final de 1979, regulamentado depois no início dos anos 1980” (KEINERT, 2000, p.168).

Nesse contexto ocorre também o chamado “milagre brasileiro”, em que surgem os chamados PNDs (Plano Nacional de Desenvolvimento) nos moldes keinesianos. O I PND foi de 1972/74 e estava voltado para os grandes projetos de integração nacional, tendo como Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX, estando nele definidas quatro áreas prioritárias: (a) educação, saúde e saneamento; (b) agricultura e abastecimento; (c) desenvolvimento científico e tecnológico; (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Alguns dos planos específicos para a operacionalização das metas já haviam sido criados anteriormente e simplesmente foram organizados dentro do PND.

Um desses exemplos foi o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), criado em 1971, que passou a substituir os antigos Departamentos Estaduais de Água e Esgoto (DAE) pelas CESBs e, inclusive, é nesse contexto que foi criada em Santa Catarina a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), no mesmo ano de 1971.

Ainda que na análise de Keinert (2000) o processo de reforma administrativa que altera o paradigma “estadocêntrico” no Brasil tenha iniciado durante a ditadura militar, é no período seguinte que se iniciam novas experiências de gestão com base participativa.

Com base numa visão habermasiana, Avritzer (1995) critica as teorias de transição para a democracia e entende que houve uma convivência entre duas culturas políticas: uma semidemocrática no nível das instituições e outra democrática no nível da sociedade civil (AVRITZER, 1995).

De outro modo, Tatagiba (1998) entende que há uma disputa dos

encaminhamentos da crise de modelo do Estado entre os conservadores e progressistas. Para os primeiros o enfoque do problema é de ordem econômica e propõe uma matriz de liberalização/modernização, e para os segundos o problema é ético e político e a matriz enfatiza a democratização/moralização (TATAGIBA, 1998).

É nesse contexto de visão sociocêntrica de Estado que também Frey (2000) analisa experiências de políticas públicas locais na realidade brasileira contemporânea e diante dela propõe dois estilos de gestão como “tipos ideais”: o modelo gerencialista e o modelo democrático participativo (FREY, 2000).

O “estilo de gestão gerencialista” (também chamado de modelo neoliberal)²⁶ tem origem nos processos de reforma do Estado nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, expandindo-se posteriormente pela Europa e América Latina, transferindo o foco da burocracia para o indivíduo “empreendedor de si mesmo”.

Esse modelo foi introduzido no Brasil a partir do governo Collor de Mello levando em consideração as recomendações do Consenso de Washington, porém efetivamente desenvolvido no período de Fernando Henrique Cardoso, tendo à frente um de seus principais defensores teóricos e práticos, o ministro Luís Carlos Bresser Pereira, que coordenou a reforma administrativa no ano de 1998, envolvendo as dimensões institucionais e culturais da gestão (MELO, 1999).

Quanto à dimensão institucional, deu-se na participação dos setores privados, lucrativos e não lucrativos na produção e distribuição de serviços públicos, distinguidos entre agências (que realizam atividades exclusivas do Estado) e os órgãos que realizam funções não exclusivas, no caso o “setor público não-estatal”. Com relação à dimensão cultural, a prática gerencial passa a usar instrumentos de gestão privada na esfera pública, adotando programas de qualidade, reengenharia organizacional e terceirização, numa

²⁶ Aqui fica mais claro por que Frey (2000), corroborado pela descrição de Tatagiba (1998), utiliza o conceito de “estilo de gestão gerencialista”, e não de modelo neoliberal, pois como analisa anteriormente, “no Brasil, os arranjos institucionais estruturantes são difíceis de aplicar *in loco*, pois além das características do sistema político como clientelismo, paternalismo e corrupção, também há influência dos estilos de comportamento político”, e as políticas municipais contam ainda com outros problemas como: o limitado conhecimento científico para auxiliar no desenho de arranjos institucionais; a ampla autonomia financeira, administrativa e inclusive institucional (que contribuem para a multiplicidade institucional, para o caráter fluído das estruturas e para a efervescência de experiências democráticas); uma conjuntura dinâmica e agitada, principalmente no período inicial de estruturação democrática que contribuiu para o surgimento de novas experiências; a falta de determinação político-ideológica, compensada por carisma dos candidatos e o rebaixamento ideológico” (FREY, 2000; TATAGIBA, 2003).

lógica empreendedora, objetivando a melhoria de qualidade, redução de custos e a satisfação do “cidadão-cliente” (TATAGIBA, 2003).

Segundo a análise de Offe (1984), tais mudanças na concepção de Estado são tentativas de dar respostas à crise de legitimidade e à ingovernabilidade do Estado capitalista. Na medida em que as exigências vão se expandindo, o Estado capitalista tem a opção de reduzir os *inputs* (exigências) ou aumentar os *outputs* (resultados), o que levaria ao aumento orçamentário e provocaria um conflito em relação à continuidade do processo de acumulação capitalista. Portanto, basicamente na Europa nos anos 1960 e 1970 e, posteriormente em outras partes do mundo, houve tentativas distintas de resolver tal crise: de um lado, a alternativa de reduzir as exigências (*inputs*) através da privatização, da criação de agências reguladoras e do controle social e de filtragem por meio da terceirização e de órgãos especialistas como, por exemplo, os próprios tribunais de justiça, e, por outro lado, a estratégia de ampliar a base do Estado apostando no aumento do Produto Interno Bruto, na melhoria na gestão dos serviços e na busca de obter consensos políticos.

Para este autor nenhuma das saídas são definitivas, uma vez que o Estado será incapaz de controlar as expectativas e a estrutura excessiva não se sustenta. Assim, o Estado começa a perder centralidade sistêmica e a sociedade civil passa a buscar resoluções autônomas, ou seja, ocorre um processo de desestatização, o surgimento de novas formas de construção política de identidade, imediatas e localizadas, e a necessidade de atender a esses interesses de forma articulada com os interesses gerais (OFFE, 1984).

Mesmo considerando a análise de Offe (1984) sobre a crise estrutural do Estado capitalista, na prática ocorre uma disputa na forma de apontar saídas para a crise tanto funcional como paradigmática, que na experiência brasileira recente podem ser sintetizadas nestas duas concepções: a do estilo de gestão participativa e a do estilo de gestão gerencialista.

1.6 ESTILOS DE GESTÃO: PARTICIPATIVA OU GERENCIALISTA

Da mesma forma que se optou pelo conceito de estilo de gestão gerencialista em vez de o modelo neoliberal, deve-se também trazer presente uma reflexão sobre o conceito de governança na realidade política brasileira. Esse conceito foi introduzido nas ações do governo brasileiro através do Banco Mundial como sinônimo de bom governo, com ênfase na eficiência e na eficácia da forma de governar e na sua relação com mercado e com as redes sociais.

Outra visão também verificada na literatura a esse respeito com ênfase no caráter emancipatório é a chamada governança participativa através dos novos experimentos e prática democrática. O que ambos têm em comum é a crescente ênfase na necessidade de aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais, ou seja, não apenas resolver problemas, como também governar interações (FREY, 2004; HASS, 2006).

O conceito de governança enfoca basicamente na inter-relação entre esses atores e dá ênfase na forma como se processam as ações de governo, o que nos remete a uma relação com o conceito de novo-gerencialismo acima apresentado por Souza (2006).

Então, em vez de simplesmente “aplicar” *in loco* o conceito de governança (seja naquele proposto pelo Banco Mundial ou na sua resignificação emancipatória), novamente tem-se a possibilidade de encontrar esse conceito na ideia de estilos de gestão (gerencialista ou participacionista), cujo foco combina a inter-relação entre os atores sociais e a prática das ações de governo.

A questão da participação está presente em ambos os estilos políticos, como é possível verificar no estudo de caso de Frey (2004), comparando os governos municipais de Santos e Curitiba, porém o que difere em cada estilo é a função estratégica dessa participação.

A diferença é que no governo petista de Telma de Souza do município de Santos (SP) a participação tem um caráter estratégico de promover a cultura participacionista e reforçar a sociedade civil, enquanto que no governo de Jaime Lerner, em Curitiba (PR), a participação teve um papel essencialmente instrumental através dos conselhos gestores, e exemplarmente no caso do meio ambiente, de forma despolitizada, servindo basicamente como instrumento de legitimação (FREY, 2004).

Do mesmo modo, ao analisar a Reforma do Estado e Mudanças Institucionais no Brasil, Melo (1999) está se referindo ao contexto da reforma administrativa de 1998 sob direção do então Ministro Bresser Pereira, em que fica evidente a opção

A reforma do estado nos moldes que vem assumindo - privatização, construção do estado regulador, liberalização comercial, desregulamentação da economia, focalização do gasto social e expansão do mercado na provisão de bens e serviços de natureza social, além da ampliação do escopo do terceiro setor - também está associada à crise fiscal e o esgotamento do padrão de financiamento do setor público nas economias industrializadas e semi-industrializadas de virtualmente todo o planeta. Ela alimenta-se também

de mudanças e inovações introduzidas no plano organizacional e da gestão em empresas privadas que passaram a ser absorvidas pelo setor público. Qualidade total, delegação e introdução de mecanismos de "competição administrativa" dentro das empresas, terceirização, eliminação de níveis hierárquicos, gerenciamento por resultados, entre outras... (MELO, 1999, p13-14).

Azevedo (1999) considera que há reforma de Estado quando ocorrem mudanças estruturais na definição de bens públicos e na forma de oferta desses bens e isso depende de um pacto social e político. Diferentemente de Keinert (2000), que usa o termo "mudança de paradigma" e que considera que houve dois grandes paradigmas sobre o Estado no Brasil²⁷, Azevedo (1999) considera que houve três momentos de reforma do Estado brasileiro: a Era Getulista, o Regime Militar e a atual reforma que se iniciou com Collor de Mello e se aprofundou com Fernando Henrique Cardoso:

Neste sentido, tanto o governo como parcela considerável da oposição parlamentar concordam com a necessidade de uma reforma institucional do estado, que inclua maior participação do capital privado em serviços públicos, maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e controle das políticas públicas, bem como terceirização, descentralização e privatização de certas atividades hoje a cargo do Poder Público, nos três níveis de governo (AZEVEDO, 1999, p.128-129).

Considerando o novo paradigma gerencial presente na reforma da administração pública no Brasil, Pacheco (1999) analisa o tema da *accountability*, segundo o qual a maior contribuição da reforma está voltada à governança, entendida como o aumento da capacidade de governo através de princípios como: cidadão-usuário, ênfase nos resultados, contratos de gestão entre secretarias reguladoras e executoras, controle social direto, transparência das informações, participação nos conselhos, etc. Por fim, esses novos mecanismos de *accountability* estão baseados na experimentação, adesão voluntária e práticas através de unidades-pilotos, o que também demonstra o baixo perfil na implementação de tais princípios

²⁷ O paradigma estadocêntrico na Era Getulista e o paradigma sociocêntrico no período pós-ditadura militar.

(PACHECO, 1999)²⁸.

Com relação ao estilo participativo, considera-se a efervescência dos movimentos sociais nos anos 1980, quando “novos personagens entram em cena” (SADER, 1988) exercendo pressão sobre a esfera pública, captada e institucionalizada através de arranjos participativos como o Orçamento Participativo, os conselhos e órgãos de gestão compartilhada.

Enquanto um dos marcos da experiência de Orçamento Participativo foi os governos do PT em Porto Alegre, posteriormente seguido e modificado em muitas cidades brasileiras e por diferentes partidos, os conselhos gestores foram resultados das lutas pela democratização da saúde nos anos 1980 que receberam *status* institucional na Constituição de 1988, sendo inserida na lei a garantia da paridade (ABERS e KECK, 2008).

Sobre o Orçamento Participativo são muitos estudos em andamento e que apresentam a diversidade e pluralidade das experiências. Em “Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil”, Avritzer (2002) compara os desenhos institucionais de Porto Alegre e Belo Horizonte e conclui que “a forma deliberativa pública é superior as outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e equidade” (AVRITZER, 2002, p. 40) e, ao mesmo tempo, aponta alguns limites como a “pouca democratização na relação dos atores comunitários entre si” e a “concentração na questão da distribuição dos recursos materiais” (AVRITZER, 2002, p. 41) em contradição com os limites dos municípios que têm importantes atribuições também nas políticas sociais. Ademais:

O problema de como criar instituições estáveis está muito menos ligado às regras da competição política e às formas do sistema político e muito mais à relação pública possível de ser estabelecida entre o Estado e a sociedade (...) à transferência de potenciais de inovação cultural que emergem das associações civis ou da renovação da cultura pública que podem levar a desenhos democratizantes, e não, à procura de arranjos políticos estáveis, mas pouco participativos (...) no caso do OP apontam claramente para os benefícios da participação na sua capacidade de criar formas estáveis de gestão democrática (AVRITZER, 2002, p. 43).

²⁸ Talvez essa dificuldade de “aplicar” *in loco* o modelo de *accountability* também se deva ao contexto histórico cultural brasileiro e latino-americano, como também às situações diversificadas das realidades locais, ressaltados anteriormente em Frey (2000) e Tatagiba (2003).

Ainda sobre a diversidade e as contradições das experiências de Orçamento Participativo, deve-se considerar Borba e Lúchmann (2007) em "Orçamento Participativo - Análise das Experiências Desenvolvidas em Santa Catarina", que desenvolvem um conjunto de categorias para identificar as diferentes experiências, a partir das três variáveis básicas de sua análise: compromisso governamental, tradição associativa e desenho institucional (BORBA e LÜCHMANN, 2007).

Boschi (1999) faz uma análise comparativa sobre a governança e reformas de governos locais entre os municípios de Belo Horizonte e Salvador, no período de 1993/96, observando três temas na esfera de políticas regulatórias:

Plano Diretor, Orçamento Participativo e Conselhos Setoriais, concluindo que "a possibilidade de se institucionalizar práticas de governança está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos políticos podem se contrapor ou neutralizar a tendência oposta de captura clientelista. Num plano mais geral, pode-se dizer que esse efeito neutralizador tem a ver com a geração de capital social, ou mais especificamente, com a instauração de práticas e estruturas horizontalizadas que reduzem o impacto de relações assimétricas e extremamente desiguais (BOSCHI, 1999, p. 279).

Analisando criticamente a atuação dos conselhos, apontam-se três problemas: o primeiro é que os conselheiros não são representativos das classes populares, pois na sua ampla maioria caracterizam-se por alta escolaridade e poder aquisitivo; o segundo é que esses representantes têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar e, do lado governamental, são funcionários que geralmente não tem poder de decisão; o terceiro é que os órgãos governamentais controlam a agenda dos conselhos (ABERS e KECK, 2008).

Ainda em relação aos conselhos, pode-se citar também Tatagiba (2002), que conclui afirmando que "Os conselhos têm seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada. A compreensão desses limites pode evitar que sobre os conselhos sejam lançadas expectativas, que tendam inevitavelmente à frustração" (TATAGIBA, 2002).

Sabemos que os conselhos gestores de saúde foram os primeiros a se

consolidarem institucionalmente através da Constituição de 1988 e que posteriormente foram sendo estendidos para outras áreas, como por exemplo, Assistência Social e Educação, chegando especificamente à questão da água:

Um formato análogo está sendo experimentado na gestão da água, por meio dos comitês de bacia hidrográfica, em espaço bem mais complexo. No entanto, estudos empíricos desses conselhos encontram poucas evidências de que eles contribuem, de fato, para que as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas pelo Estado (ABERS e KECK, 2008).

Deve-se destacar que ambos os estilos políticos, participativo ou gerencialista, implicam uma maior inter-relação entre Estado e Sociedade do que os modelos anteriores. Porém, no atual contexto sociopolítico os dois estilos disputam a hegemonia na concepção das políticas públicas no Brasil.

Há também uma diferença a ser considerada entre os “estilos ideais” ou suas concepções normativas e a prática política, ou sua aplicação *in loco*, sempre mediada por um conjunto de variáveis (TATAGIBA, 2002; HASS, 2006; BORBA e LUCHMANN, 2007). Mesmo assim há que ressaltar a diferença de finalidade da participação no estilo participativo em relação ao estilo gerencialista²⁹.

No contexto político brasileiro pós-ditadura militar, o estilo gerencialista foi hegemônico no âmbito nacional, através das reformas de Estado do período Collor-FHC (MELO, 1999; AZEVEDO, 1999; PACHECO, 1999), e o estilo participativo ficou disperso em experiências de governos locais, que, todavia, têm importantes contribuições contra-hegemônicas (BOSCHI, 1999; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2002).

Assim, o estudo de casos em relação ao problema da gestão de abastecimento de água e saneamento nas cidades catarinenses de Indaial e Itapema dar-se-á, a partir da descrição e análise comparativa desses dois estilos: o estilo participativo, representado pela experiência de gestão compartilhada do município de Indaial; e o estilo gerencialista, representado pela experiência de gestão privatizada do município de Itapema.

Possivelmente, o estilo de gestão privatizada de abastecimento de

²⁹ No primeiro a participação é estratégica e tem um caráter emancipatório, e no segundo tem um papel instrumental e de legitimação (FREY, 2004).

água e saneamento de Itapema encontrará importante base normativa e experiências acumuladas. Por outro lado, o estilo de gestão compartilhada de Indaial se caracteriza como uma tentativa de construção alternativa e contra-hegemônica no contexto das políticas públicas locais.

Por fim, ao encerrar esse capítulo conceitual, cabe ressaltar que o problema da gestão de abastecimento de água e saneamento trata de um dos múltiplos usos da água, que por sua vez está inserido no conjunto temático sobre as formas de gestão e apropriação de recursos naturais renováveis (*commons*) dentro do campo de pesquisa ambiental que, enfim, refere-se ao debate sobre o modelo de desenvolvimento da sociedade humana. E os dois estilos de gestão, participativo e gerencialista, representam uma síntese das práticas de políticas públicas no atual contexto histórico brasileiro, seja em escala nacional ou local. Esses estilos consideram as diferenças do papel estratégico da participação e as contradições entre teoria e prática.

2 DA TEORIA À PRÁTICA: AGENDA, CRISE E DIAGNÓSTICO DA ÁGUA

2.1 A AGENDA MUNDIAL DA ÁGUA

Ao longo das últimas quatro décadas de estudos e debates sobre a questão ambiental, pode-se destacar informes importantes como o Relatório *Meadows* (1970) e o Relatório *Brundtland* (1984), dentre outros que pautaram vários fóruns internacionais relacionados ao meio ambiente e a debates sobre estilos de desenvolvimento da sociedade humana.

Esses informes provocaram um aprofundamento epistemológico sobre o campo do conhecimento relacionado ao meio ambiente e conseqüentemente um desenvolvimento metodológico sobre as formas de gestão e apropriação dos recursos naturais renováveis. Mesmo assim, no que se refere ao tema específico da água, pode-se dizer que tais concepções foram consideradas, mas não são hegemônicas nas práticas políticas atuais.

Pode-se observar também que nos fóruns internacionais há uma participação de cientistas e *experts* na construção de relatórios, assim como da sociedade civil (especialmente através de ONGs) nas mesas de debates. Desse modo, há participação na *politics* ou no processo, porém o sistema (*polity*) de decisão reserva o poder aos chefes de Estados e em nível de ação do Estado (*policy*) a questão ambiental raramente é considerada como estratégica.

No entanto, não se deve desprezar a importância da agenda mundial da água. O tema foi pauta de muitos estudos, fóruns e resoluções, nos quais foram incorporadas importantes concepções que orientam arranjos institucionais e regulamentações sobre o tema dos recursos hídricos nas políticas públicas nacionais.

Apresenta-se a seguir um quadro dos principais debates ocorridos nos fóruns internacionais sobre a água, depois sua influência na construção de legislações sobre recursos hídricos em diversos países, especialmente no Brasil.

Tabela 2 – a) Principais eventos e Declarações Internacionais sobre a água

Ano	Eventos	Declarações
1968	Carta Européia da Água	Propostas de gestão integrada, participativa e descentralizada dos recursos hídricos, tendo a bacia

		hidrográfica como unidade territorial ³⁰
1977	Conferência em Mar del Plata (ONU)	Plano de Ação: busca da eficiência no uso da água, controle da poluição, educação, pesquisa e estímulo a cooperação. Instituiu-se a Década Internacional da Água “Água Potável e Saneamento Ambiental” (1981/1990) ³¹ . Foram criados Ministérios em muitos países*
1992	Conferência Água e Meio Ambiente em Dublin (ONU)	Quatro princípios: água é um recurso vulnerável e finito; abordagem participativa; papel das mulheres; e valor econômico da água. Criou o Conselho Mundial de Águas*
1992	Conferência Rio de Janeiro	Incluso na Agenda 21
1992	Convenção Internacional de Cursos D'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais - Comissão Econômica Européia (CEE)	Adotando o princípio de precaução e de poluidor-pagador chegou-se ao Protocolo de Água e Saúde (1999) e Responsabilidade Civil e Compensação por Danos Causados por Acidentes Industriais em Águas Transfronteiriças*
1994	Conferência Ministerial de Água Potável e Saneamento em Noordwijk - Países Baixos (ONU)	Plano de ação com cinco aspectos: água e população; água saúde e ambiente; água e instituições; água e mobilização de recursos financeiros; e água no mundo ³²
1998	Conferência Internacional da Água e Desenvolvimento Sustentável – Paris (UNESCO)	Aprimorar conhecimento e usá-los na gestão de sustentável; Desenvolvimento de recursos humanos e institucionais; Estratégia de gestão sustentável e fontes de financiamento*
2001	Conferência Internacional de Água –	Governança; Recursos financeiros;

³⁰ LIBERATO Jr., 2004.

³¹TORTAJADA, C. **Asamblea General de las Naciones Unidas, Proclamación del Decenio Internacional de Agua Potable y del Saneamiento Ambiental**, A/RES/35/18, 10 de noviembre de 1980. Disponível em: <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>. Acessado em: 16 jan. 2010.

³² RIBEIRO, 2008.

*Idem Nota 32.

DA TEORIA À PRÁTICA: AGENDA, CRISE E DIAGNÓSTICO DA ÁGUA

	Bonn – Alemanha	Capacidade de construir conhecimento compartilhado*
2002	Conferência Mundial para Desenvolvimento Sustentável – Johannesburgo (ONU)	Avaliar a Conferência Rio 92 e dentre as metas do milênio consta: “reduzir pela metade a população sem acesso a água e saneamento básico até 2015”*

Tabela desenvolvida pelo autor.

Além das conferências sobre meio ambiente, mais especificamente sobre a água, foi criado pela ONU o Fórum Mundial da Água³³ no ano de 1997. Em 1991, foi criado o Secretariado Mundial de Água enquanto organização não governamental, com sede em Montreal. O Conselho Mundial de Água (WWC) foi criado em 1996, e no mesmo ano foi lançado o Programa Parceria Global da Água (GPW) pelo Banco Mundial e PNUD.

A primeira resolução que instituiu a Década Internacional da Água foi na Conferência de Mar del Plata (1977), que propunha um acordo para zerar o *deficit* de acesso à água no período de 1981-1990³⁴.

Através de uma resolução da Conferência Geral da ONU, aprovada em 22 de março de 2000, instituiu-se o Dia Internacional da Água, cuja data comemorativa é a mesma da aprovação da resolução (22 de março). Outra resolução, de 23 de dezembro de 2003, com o lema “Água, fonte de vida” instituiu a Década Internacional da Água entre 2005 e 2015. (RIBEIRO, 2008; TORTAJADA, 2003)³⁵.

Em dezembro de 2007, a Assembleia da ONU declarou o ano de 2008 como o Ano Internacional do Saneamento, com o objetivo de:

³³ O primeiro encontro ocorreu em Marrakech (Marrocos) no ano de 1997, com o tema “Água: patrimônio comum da humanidade”. O segundo foi em Haia (Países Baixos), no ano de 2000, definindo as necessidades básicas e suprimento de água para segurança alimentar; protegendo ambientes naturais; compartilhando recursos hídricos; gerenciando riscos; atribuindo valor econômico da água; e governando-a com inteligência. E o terceiro Fórum ocorreu em Kyoto (Japão), no ano de 2003, em que o tema da cobrança da água teve destaque na pauta. Por fim, o quarto Fórum ocorreu na Cidade do México, em 2006, em que se manteve a referência à cobrança de água acrescentando a solidariedade entre clientes e países (RIBEIRO, 2008).

³⁴ Esse acordo fracassou, sendo lançado pela Assembleia Geral da ONU, no ano 2003, um novo desafio, para o período de 2005-2015. Essa resolução tomou como base a Conferência Rio+10, em Johannesburgo, em 2002, no qual os países se comprometiam com metas mais modestas, ou seja, diminuir pela metade, até 2015, o *deficit* de acesso de água e saneamento, tendo como ano base 1990, o que passou a ser conhecido como as metas dos ODM para a água e saneamento.

³⁵ TORTAJADA, C. *Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución adoptada por la Asamblea General*. 58/217. Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, fuente de vida”, 2005-015, A/RES/58/217, 23 de diciembre de 2003. Disponível em: <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>. Acessado em: 16 jan. 2010.

Criar mais consciência sobre a importância do saneamento para a prevenção de doenças endêmicas e promover ações em todos os níveis que contribuam para o alcance do objetivo do desenvolvimento do milênio: reduzir pela metade o número de pessoas que não contam com saneamento básico, até 2015 (FUNASA)³⁶.

Assim, tem-se um quadro geral da importância do tema na agenda política mundial, ainda que seja necessário acrescentar também as discussões específicas sobre o abastecimento de água e saneamento.

Buscou-se aqui uma apresentação panorâmica da agenda política da água nas últimas quatro décadas, sabendo-se que nela está contida, explícita ou implicitamente, diferentes concepções sobre as “formas de gestão e apropriação da água”:

- Do ponto de vista dos modos de apropriação, de um lado as concepções estão implícitas nas definições e princípios, como por exemplo, “a água é um recurso vulnerável e finito” (Dublin, 1992); portanto, é um “patrimônio comum da humanidade” (Marrakech, 1997), um “recurso natural renovável” e um “bem comum”. Por outro lado, pode-se perguntar se o conceito de “valor econômico da água” (Dublin, 1992), o critério de “poluidor pagador” (Rio de Janeiro, 1992) e o conceito de “compensação” (Comunidade Econômica Européia, 1992) não seriam contraditórios com os princípios anteriores.

- Do ponto de vista dos processos de tomada de decisão, ou seja, da gestão, há mais sintonia no conjunto das resoluções dos eventos internacionais, como por exemplo, a “necessidade de participação”³⁷ (Carta Européia, 1968 e Dublin, 1992) e “descentralização” (Carta Européia, 1968), a necessidade de “pesquisa”, construção de conhecimento compartilhado, capacitação de recursos humanos e “educação ambiental” (Mar Del Plata, 1977; Paris, 1998; e Bonn, 2001), a “articulação das áreas” de meio ambiente, saúde, educação, economia e política, dentre outras (CEE, 1992; Países Baixos, 1994; Bonn, 2001), a necessidade de “financiamentos” (Países Baixos, 1994; Paris, 1998; Bonn, 2001) e, por fim, as “metas do milênio” (Johannesburgo, 2002).

Portanto, essa agenda mundial da água aprofundou temas importantes, articulados com o debate sobre estilos de desenvolvimento e serviu de base para a elaboração dos marcos regulatórios dos países, bem

³⁶ FUNASA. **Ano Internacional do Saneamento (2008)**. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/not/not2008/not001.htm> Acessado em: 23 fev. 2010.

³⁷ Inclusive destacando o importante papel da mulher, como ator social chave na governança da água, como ocorreu na Conferência de Dublin (1992).

como para a ação política dos Estados em nível de políticas públicas. Porém, esse processo é carregado de divergências, disputas e polêmicas.

2.2 O CONCEITO DE VALOR ECONÔMICO E A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA

Diante dessa apresentação panorâmica da agenda mundial da água, pode-se perceber que o ponto mais polêmico desse conjunto de resoluções se dá em relação à concepção de que o “valor econômico da água” tem ou não alguma relação com as políticas públicas voltadas para a “cobrança pelo uso da água”.

O conceito de “valor econômico da água” foi praticamente incorporado tanto pelas resoluções de eventos posteriores a Dublin (1992), como também pelas reformas do marco regulatório da água em muitos países.

A *International Conference on Water and the Environment (ICWE)*³⁸, que ocorreu em Dublin (Irlanda), nos dias 26 a 31 de janeiro de 1992, no seu princípio 4 determina:

A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. No contexto deste princípio, é vital reconhecer inicialmente o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis. O erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e usos deste recurso de forma destrutiva ao meio ambiente. O gerenciamento da água como bem de valor econômico é um meio importante para atingir o uso eficiente e equitativo, e o incentivo à conservação e proteção dos recursos hídricos (UERJ)³⁹.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992, reafirmou as declarações de Estocolmo (1972) e no seu princípio 16 declara:

³⁸ Conferência Internacional da Água e Meio Ambiente.

³⁹ UERJ. *Conferência Internacional da Água e Meio Ambiente (1992)*. Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>. Acessado em: 25 ago. 2009.

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (ONU, 1992 apud MMA)⁴⁰

A Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, reunida em Paris, nos dias 19 a 21 de março de 1998, também declara:

O desenvolvimento, gerenciamento, uso e proteção da água deverá ser: promovido por uma parceria entre os setores público e privado, mobilizando boas práticas e financiamentos a longo prazo (UERJ)⁴¹.

Por fim, no próprio documento da Agenda 21, que dedica o seu Capítulo 18 para a “Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos”, está contido:

18.8 - O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e bem econômico e social cujas quantidades e qualidades determinam a natureza de sua utilização. Com esse objetivo, os recursos hídricos devem ser protegidos, levando-se em conta o funcionamento dos ecossistemas aquáticos e a perenidade do recurso, a fim de satisfazer e conciliar as necessidades de água nas atividades humanas. Ao desenvolver e usar os recursos hídricos, deve-se dar prioridade à satisfação das necessidades básicas e à proteção dos ecossistemas. No entanto, uma vez satisfeitas essas necessidades, os usuários da água devem pagar tarifas adequadas (Agenda 21 *apud* MMA)

⁴⁰ MMA. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf. Acessado em: 05 jan. 2010.

⁴¹ UERJ. **Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/paris.htm>. Acessado em: 28 ago. 2009.

E segue:

Atividades para melhorar o manejo integrado dos recursos hídricos:

(o) Desenvolver e intensificar, quando apropriado, a cooperação, incluindo mecanismos onde sejam adequados, em todos os níveis pertinentes, a saber:

(i) No nível pertinente mais baixo, delegando o manejo dos recursos hídricos, em geral, para esse nível, de acordo com a legislação nacional, incluindo a descentralização dos serviços públicos, passando-os às autoridades locais, empresas privadas e comunidades;

18.17. O papel da água como um bem social, econômico e sustentador da vida deve-se refletir em mecanismos de manejo da demanda e ser implementado por meio de conservação e reutilização da água, avaliação de recursos e instrumentos financeiros (Agenda 21 *apud* MMA)⁴².

Diante disso, pode-se dizer daqueles que advogam pelo estilo de gestão privatizada de abastecimento de água e saneamento que vão buscando legitimação institucional a partir do conceito de “cobrança pelo uso da água”?

Por um lado, autores que discutem a gestão dos recursos hídricos em geral, defendem o princípio do valor econômico da água basicamente por duas razões: como forma de racionalizar o uso e como forma de autofinanciamento do setor. Exemplo disso é a legislação brasileira que determina que o valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água deve ser aplicado exclusivamente na sua proteção (ABERS e JORGE, 2005; ABERS e KECK, 2005; GUIVANT e JACOBI, 2003; MACHADO, 2003).

Para especialistas, não é nem privatização (porque a outorga pelo uso da água não pode ser comparada ou vendida e sua concessão permanece uma atribuição do Estado) nem tributação (porque as tarifas não seriam usadas para fins redistributivos e estariam associadas diretamente ao financiamento de infra-

⁴²

MMA. **Agenda 21.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=861>. Acessado em: 05 jan. 2010.

estrutura coletiva para benefício dos pagadores)
(ABERS e KECK, 2005, p.175).

Outros autores, porém, atribuem ao conceito de “valor econômico da água” uma relação com as políticas de privatização do setor e as apontam como a principal causa dos conflitos em relação ao problema da água no mundo atualmente (CASTRO, 2007; RIBEIRO, 2008).

Na Lei 9.433/97, os artigos 19 a 22 são específicos sobre a “cobrança do uso dos recursos hídricos” cujos objetivos são a racionalização e a obtenção de recursos para o setor (BRASIL, 2003)⁴³, posteriormente definidos como uma das principais atribuições da ANA.

As experiências sobre a aplicação da cobrança pelo uso da água no Brasil até o momento são muito difíceis e encontram diferentes formas de resistência, como se pode verificar, por exemplo, num estudo sobre a bacia do Rio Paraíba do Sul (JACOBI e NOVAES, 2009) e outro sobre a bacia do Rio Itajaí-Açu (LIBERATO Jr, 2004).

Portanto, no debate sobre a relação entre o conceito de “valor econômico da água” e a privatização da água, pode-se destacar duas posições: de um lado, considera-se que esse princípio teve como consequência a privatização do setor de abastecimento (RIBEIRO, 2008); e, de outro, diferencia-se a cobrança sobre uso da água para fins econômicos⁴⁴, do processo de privatização dos serviços de abastecimento e saneamento (ABERS e KECK, 2005).

Está claro que são problemas distintos, ou seja, aplicação da cobrança pelo uso da água *ex ante*, com a finalidade de racionalizar seu uso, ou *ex post*, com intuito de recuperar aquilo que já foi poluído ou degradado (poluidor-pagador), terá incidência no que se refere ao uso específico para abastecimento humano, independente do estilo de gestão privada ou pública.

Outra relação possível é a do conceito de “valor econômico da água” com o conceito de “transapropriação” em Ost (1995), o qual Vieira e Weber (2000) tecem críticas por considerá-lo regulável pelo mercado e propõe a

⁴³ Na legislação brasileira (Lei 9.433/97) a cobrança é prevista sobre a quantidade de água utilizada (seja sob a forma consuntiva: irrigação, indústria e abastecimento; ou não consuntiva: geração de energia e outras), assim como sobre a quantidade residual de água. Outrossim, a própria legislação estabelece que essa cobrança deve ser operacionalizada através de órgãos públicos que envolvem a participação social, como, por exemplo, os Comitês e Agências de Bacias. Ou seja, não deve haver controle privado nesse processo, a não ser como um dos setores partícipes dos Comitês e Agências ou ainda enquanto agente poluidor-pagador. Ainda assim percebeu-se a resistência pela cobrança do uso da água nos exemplos apresentados em relação à bacia do Piracicaba do Sul e do Itajaí-Açu.

⁴⁴ Como o uso da água na geração de energia hidroelétrica, na irrigação, nas indústrias, empreendimentos de lazer, etc.

alternativa do conceito de “gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva dos recursos naturais renováveis”.

2.3 GOVERNANÇA DA ÁGUA E PRIVATIZAÇÃO

Governança é um conceito que tem origem no setor privado e foi transportado para o setor público, como uma forma de ampliar o processo de participação nas decisões, a fim de buscar a eficiência e contribuir com a resolução dos conflitos e incertezas (DUCROT *apud* JACOBI, 2009).

Ainda que, de acordo com Frey (2000), seja difícil falar de “governança” na América Latina, pois há que se levar em conta os padrões de comportamento dos atores corporativos na formulação dos arranjos institucionais, mesmo assim, as principais referências bibliográficas referentes à análise da situação institucional e o debate sobre água utilizam o conceito de governança.

A governança é um termo polissêmico (DUCROT *apud* JACOBI, 2009) e pode ser buscada sua epistemologia desde o latim e o grego, no período posterior a segunda Guerra Mundial. As empresas passaram a usar o termo como sinônimo de eficiência, depois para definir a participação dos acionistas nas decisões e, por fim, como forma de reduzir custos (JACOBI, 2009).

Nos anos 1980, instituições internacionais como o Banco Mundial passaram a definir “boa governança” para ações de combate à corrupção, assim como a ONU utilizou para definir a participação das ONGs e empresas privadas nas ações públicas chamadas de parcerias.

Portanto, o termo governança está ligado às formas de governar, de modo não hierárquico e não estadocêntrico, através de acordos, alianças e contratos. Os críticos propõem nova abordagem, em que o poder público tem o papel de mobilizar recursos e liderar os processos; estabelecer relações horizontais e interdependentes entre os diferentes atores; e integrar redes.

Ou seja, diante de problemas complexos e dinâmicos (Kooiman, 2003), diante do ambiente fragmentado, dos níveis de incerteza e das redes sociais (Urich Beker *apud* JACOBI, 2009), buscou-se redesenhar os limites entre o Estado e a sociedade civil, de forma interdependente, a fim de, partilhar, negociar e consertar ações.

O termo “governança da água” é o mais utilizado para analisar o processo de tomada de decisão e de inter-relação (entre diferentes atores/usuários e seus distintos interesses, bem como entre o homem e a

natureza) e acompanha o debate a respeito de diferentes experiências e desenhos institucionais sobre gestão da água nos países.

É nesse contexto que surge o conceito de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH), a partir dos seguintes paradigmas: participação; integração dos usos e interesses; descentralização; ambientes variados; sistema aberto (ao fluxo de informações e aprendizagem); tendo as bacias hidrográficas como unidades de gestão e que tem como base a teoria de *policy networks* (redes sociais) para resolver tensões e conflitos, ou seja, um conceito neoinstitucionalista com base nas dimensões cognitiva (conhecer), normativa (valor – cultura), reguladora (regras formais e informais); e nas mudanças lentas e inter-relacionadas (TROTIER, 2002).

Das agências internacionais que surgiram a partir da Conferência de Dublin (1992), destaca-se a *Global Water Partnership* (GWP), criada em 1996, com sede em Estocolmo (Suécia), que tratou especialmente do tema da Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)⁴⁵.

O GWP é uma rede internacional, aberta a todas as organizações envolvidas na gestão dos recursos hídricos, como por exemplo, instituições governamentais de países desenvolvidos e países em desenvolvimento, agências das Nações Unidas, Banco Mundial e Bancos de Desenvolvimento Multilaterais, associações profissionais, instituições de pesquisa, organizações não governamentais e setor privado.

Essa rede inclui o *Technical Advisory Committee* (TAC) que dentre suas produções pode-se destacar o “*BACKGROUND PAPERS* n. 4”, uma importante referência para a compreensão e definição de GIRH:

GIRH é um processo que promove o desenvolvimento coordenado e a gestão da água, da terra e dos recursos relacionados, a fim de maximizar o bem-estar econômico e social resultante de uma forma equitativa, sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais (GWP, 2000)

Portanto, o conceito de GIRH está baseado nos quatro princípios de Dublin (1992), como já foi visto anteriormente: água com recurso finito e vulnerável; processo participativo; importância das mulheres; valor econômico da água. Porém, incorporam também os documentos da Agenda 21 e da Conferência de Paris (1998), também citados anteriormente e que basicamente corroboram com o mesmo enfoque.

⁴⁵ A sigla origina em inglês é IWRM (*Integrated Water Resource Management*), focado sob o ponto de vista da privatização.

Além deste *papers*, o GWP elaborou outro documento complementar chamado “Catalisando a Mudança” (GWP, 2005), que serve como manual para implantar o GIRH enquanto políticas públicas nacionais⁴⁶.

Nesses documentos é possível constatar a visão privatista da água, especialmente do Banco Mundial, enquanto uma das principais instituições incentivadoras das privatizações do setor de água (ABERS e KECK, 2005; RIBEIRO, 2008).

Para se verificar o enfoque da GIRH voltado ao mercado e à privatização, pode-se ressaltar alguns trechos importantes do “*PAPERS N° 4*” (GWP, 2000):

- Sobre o conceito de GIRH, considerando a palavra “integrada”:

It involves: (...) • influencing private sector decision-makers to make technological, production and consumption choices based on the real value of water and the need to sustain the natural resource assets over time; and • providing fora and mechanisms to ensure that all stakeholders can participate in water resource allocation decisions, conflict resolution and trade-off choices⁴⁷ (GWP, 2000, p.26).

- O entendimento sobre o papel do governo como facilitador do processo de mercado⁴⁸, mantendo-se como fonte financiadora e com o dever de proporcionar um ambiente estável para os negócios:

Government as an enabler (...) that government – where possible – should play a decreasing role as service provider and concentrate more on being the regulator and controller of specialist service providers (...) Although there is a trend towards privatization and governments have a key role to play in facilitating greater private sector participation, the fact remains that public utilities will, for the

⁴⁶ GWP. **Catalisando a Mudança: um manual para desenvolver a gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) e estratégias de uso eficiente da água (2005)**. Disponível em: http://www.gwpforum.org/gwp/library/Catchange_Port.pdf. Acessado em: 09 jan. 2010.

⁴⁷ “Envolve: (...) - Decisão do setor privado que influencia os fabricantes de tecnologia, produção e consumo com base no valor real da água e a necessidade de manter os ativos dos recursos naturais mais tempo, e (...) - fornecer instâncias e mecanismos para assegurar que todos os intervenientes podem participar nas decisões de alocação de recursos hídricos, dos conflitos resolução e escolher fechar negócios” (GWP, 2000 – tradução do autor).

⁴⁸ Conforme Melo (1999), trata-se de uma das principais características do modelo neoliberal.

foreseeable future, serve the vast majority of users (...)

In short, private sector involvement typically requires *more* government regulation, not less. Moreover, involvement of poor communities will need catalytic financial support from government and other external sources (...) All markets require the support of governments to provide the legal, social and economic environment in which trade and competition can flourish ⁴⁹ (GWP, 2000, p. 33 - 36).

- Assim o documento trata sobre financiamento:

It is the responsibility of government to ensure and facilitate the overall investments needed to develop and maintain an adequate water infrastructure (...) These problems favour the increased involvement of private sector financing but such financing will only take place if legislation provides for investment security (...) However, investment by private companies will only take place if the rates of return earned on capital are commensurate with the perceived risks involved ⁵⁰ (GWP, 2000, p. 39 - 41).

- Sobre “resolução de conflitos” o documento aponta várias metodologias, porém o que mais chama a atenção é a importância da definição do preço, como forma de resolução de conflitos:

⁴⁹ **“Governo como um facilitador** (...) os governos - se possível - deve **diminuir seu papel de prestador** de serviços e **se concentrar mais em ser o regulador e controlador** dos prestadores de serviços especializados (...) Embora haja uma **tendência à privatização e os governos tenham um papel-chave a desempenhar no sentido de facilitar maior participação do setor privado**, o fato é que os serviços públicos serão, num futuro próximo, servidos à grande maioria dos usuários (...) Em suma, o envolvimento do **setor privado geralmente requer mais regulamentação** do governo, não menos. Além disso, o envolvimento das **comunidades pobres vai precisar de apoio financeiro do governo** como catalisador de outras fontes externas. (...) Todos os **mercados exigem o apoio dos governos para proporcionar o ambiente jurídico, social e econômico em que o comércio e a concorrência podem florescer**” (GWP, 2000 – tradução do autor – grifou-se).

⁵⁰ **“É da responsabilidade do governo** garantir e facilitar os investimentos globais necessários para desenvolver e manter uma infraestrutura de água adequada. (...) Estes problemas favorecem a maior participação de financiamento do **setor privado**, mas esse financiamento **só terá lugar se a legislação prever a segurança do investimento**. (...) No entanto, o investimento de empresas privadas só ocorrerá se a **taxa de retorno** sobre o capital auferido for condizente com a percepção dos riscos envolvidos. (GWP, 2000 – tradução do autor – grifou-se).

In the presence of a market, the agreed price is an indicator of the value of the good or service and serves to prevent conflicts⁵¹ (GWP, 2000, p. 56-57).

- Por fim, sobre a definição de preços e tarifas, há um questionamento sobre as dificuldades de compatibilizar a recuperação dos custos e resolver o problema da equidade ao mesmo tempo, do mesmo modo em relação às políticas de redução da pobreza. Por outro lado, pode haver uma combinação de preço e redução de consumo, ou novas tecnologias⁵²:

Poverty alleviation policies might be incompatible with abrupt implementation of full supply cost recovery⁵³ (GWP, 2000, p. 61-67).

Assim, entende-se que o enfoque de governança da água, especialmente no que se refere ao modelo de GIRH desenvolvido pelo GWP, tem um posicionamento explícito em favor da privatização dos serviços de abastecimento de água.

Portanto, pode-se afirmar que há uma antítese entre o conceito de “gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva dos recursos naturais renováveis” e a prática de governança da água a partir da concepção de “gestão integrada de recursos hídricos”.

2.4 EXPERIÊNCIAS DE PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA

Historicamente o serviço de água e esgoto iniciou suas operações através da iniciativa privada. Passou por sérias crises sanitárias, foi estatizado e recentemente vem voltando para as mãos do mercado. Episódios conhecidos como o do Rio Tanisa (Londres, 1858) alertaram para o problema da intensa urbanização, do aumento da demanda de abastecimento de água e tratamento de esgoto, ou seja, alertaram para a

⁵¹ **Na presença de um mercado, o preço acordado é um indicador do valor do bem ou serviço e serve para evitar conflitos.** (Traduzido pelo autor)

⁵² Inclusive o texto utiliza o caso dos produtos transgênicos como exemplo de uso de novas tecnologias para reduzir o consumo de água e ser mais resistente às mudanças climáticas.

⁵³ **Políticas de redução da pobreza podem ser incompatíveis com a aplicação abrupta da recuperação total de custos no fornecimento** (GWP, 2000 – traduzido pelo autor. Grifou-se).

necessidade de se priorizar os investimentos neste setor para evitar as doenças infecciosas e mortes.

Nos Estados Unidos, no início do século XX foram apontados dois problemas: no sistema privado, pobres não podiam pagar e não havia separação da água e esgoto. Uma reforma aumentou a expectativa de vida em dezesseis anos; a municipalização da água reduziu o preço em 25%; investiu em saneamento e tratamento de água⁵⁴.

Em se tratando de “privatização da água”, atualmente o Chile é uma das principais referências. Nesse país a água é considerada como um bem econômico, passível de posse, de transmissão de posse e como um direito à propriedade perpétua. Essa legislação vem desde a Reforma Constitucional que ocorreu em 1981 no governo de Pinochet (AZÓCAR et. al., 2009, p.94).

Contrariamente estão a Bolívia e o Uruguai. Na Bolívia, após a “guerra da água”, que ocorreu em Cochabamba, no ano de 2001, que resultou no rompimento do contrato de privatização com a multinacional francesa Suez, modificou-se a legislação, passando a considerar a água como um bem comunitário que deve ser gerido “100% pelos seus usuários” (IRIARTE e PRADO, 2009).

No Uruguai, durante o processo de eleições presidenciais no dia 31 de outubro de 2004, que elegeu Tabaré Vázquez, da Frente Ampla, incluiu-se um Plebiscito em que uma maioria de 64,5% decidiu que fosse incluído na Constituição o seguinte texto: “a água pertence ao domínio público e não pode ser privatizada”⁵⁵ (SECRETAN, 2004).

Dois importantes estudos fazem um balanço sobre as experiências de privatização da água na América Latina (HALL e LOBINA, 2007)⁵⁶ e no Brasil (VARGAS, 2005).

Segundo Hall e Lobina (2007)⁵⁷, as empresas multinacionais que operam no setor de águas se retiraram da América Latina nos últimos cinco

⁵⁴ Dupuy (1980) afirma que o progresso da longevidade humana no Ocidente nos últimos 150 anos se deve ao progresso da higiene, ou seja, separar a água do esgoto foi o meio mais eficaz para ampliar a expectativa de vida da população européia no século XIX, contrariamente aos investimentos farmacêuticos que foram um exemplo contraproducente, pois quanto mais investimento, mais efeitos colaterais (DUPUY, 1980, p. 45).

⁵⁵ SECRETAN, Jacques. **Le Monde Diplomatique**, Edição: Brasil: dezembro de 2004. Disponível em: <http://dipl.uol.com.br/2004-12,a1038>. Acessado em: 11 jan. 2010.

⁵⁶ HALL, D. e LOBINA, E. **Water privatisation and restructuring in Latin America**, 2007. Public Services International: London (UK), 2007. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=Water+privatization+and+restructuring+in+Latin+America%2C+2007++Emanuele+Lobina+and+David+Hall&meta=&aq=f&oq=>. Acessado em: 11 jan. 2010.

⁵⁷ Muito mais do que uma análise, os autores apresentam um diagnóstico do resultado das privatizações de água na América Latina.

anos (2002-2007), como por exemplo, a maior delas, a francesa Suez, que ainda em janeiro de 2003 anunciou que iria retirar suas operações caso a sua rentabilidade sobre o capital fosse no mínimo de 13%, e assim o fez definitivamente em 2007. Nenhuma multinacional inglesa ou francesa opera diretamente na América Latina, apenas dois grupos franceses que são majoritários de empresas espanholas, ainda assim diminuíram sua participação com presença das multinacionais na América Latina (Anexo 1).

Com seus contratos rescindidos as multinacionais venderam suas filiais para órgãos locais, públicos e privados (Anexo 2). Porém, a falta de capital local para investimento nas empresas privadas levou-as a buscar capitais no exterior, como ocorreu na Argentina, que buscou recursos com a Espanha e com o Chile que buscou com os japoneses.

Hall e Lobina (2007) trazem também um quadro das empresas privadas que atuam no setor de águas na América do Sul (Anexo 3), detalhando a formação de cada uma delas, como também ressaltam a importância dos fundos de investimentos, em especial os canadenses, “In Chile, a Canadian pension fund, the Ontario Teachers Pension Plan (OTPP), has bought up a number of water companies, and is now owns the second largest cluster of water companies in the country, serving over 36% of the population” (HALL e LOBINA, 2007) ⁵⁸. O próprio setor público recuperou muitas concessões privadas (Anexo 4), assim como na Argentina os trabalhadores têm participação formal nas empresas públicas, e no Brasil empresas como a SABESP (paulista) e a COPASA (mineira) têm respectivamente 49,7% e 59,8% de ações vendidas nas Bolsas de Valores de São Paulo e de Nova Iorque. Além disso, essas empresas também se dedicam à internacionalização, uma vez que a SABESP opera em Lima (Peru) e a COPASA no Paraguai.

Assim, esses autores fazem um balanço da situação histórica de cada país da América do Sul, encerrando com os casos do Uruguai e Venezuela:

In Uruguay, a referendum decided to make water privatisation illegal, resulting in the renationalisation, under OSE, of the two privatised concessions.

In Venezuela, the state has funded development of water services through community organisations in

⁵⁸ No Chile, um fundo de pensão canadense, *Ontario Teachers Pension Plan* (OTPP), comprou uma série de empresas de água, e agora possui o segundo maior grupo entre as companhias de água do país, servindo mais de 36% da população (HALL e LOBINA, 2007 - tradução feita pelo autor).

Caracas and peri-urban areas. (HALL e LOBINA, 2007)⁵⁹.

Por outro lado, Vargas (2008) foca sua análise nos riscos e oportunidades da privatização do setor de água no Brasil. Tomando como experiências empíricas os municípios de Limeira (SP)⁶⁰ e o município de Niterói e a região de Lagos⁶¹ (RJ), num primeiro momento, em todos os processos houve controvérsias judiciais, revisão de contratos (tanto para se adequarem juridicamente, quanto para reverem metas ou tarifas), bem como a implantação de tarifas social ou subsídio cruzado.

Enfim, o autor conclui destacando que: com a privatização houve um aumento da eficiência do serviço, porém com problemas na implantação das tarifas sociais; não houve alteração em relação à sustentabilidade ambiental; com relação à participação, aumentou a assimetria de informações, ocorrendo somente de maneira reativa (contra a privatização). Todavia, Vargas (2005) considera que a privatização é viável para grandes e médios municípios, porém há que se evitar a interferência política e ideológica, reclamar maior segurança jurídica, minimizar os riscos e maximizar as oportunidades (VARGAS, 2005).

Ainda que preliminarmente⁶², diante do quadro apresentado acima se pode afirmar, diferentemente de Vargas (2005), que o “negócio da água” não é viável, pois como apresentou Hall e Lobina (2007), diante de um balanço das experiências latino-americanas houve um recuo no processo de privatização: primeiro por falta de confiança da população em atribuir esse tipo de serviço para o setor privado⁶³; em segundo lugar por conta do interesse das empresas em obter grandes retornos financeiros; e em terceiro lugar porque as experiências de privatização não levam em conta uma “gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva dos recursos naturais renováveis”, tampouco estão preocupadas prioritariamente com o

⁵⁹ “No Uruguai, um referendo tornou ilegal a privatização da água, resultando na renacionalização para a OSE (Obras Sanitárias do Estado), as duas concessões privadas. Na Venezuela, o Estado financiou o desenvolvimento dos serviços de água através da organização comunitária de Caracas e nas áreas Peri-urbanas” (HALL e LOBINA, 2007 – traduzido pelo autor)

⁶⁰ Primeiro município brasileiro a privatizar o serviço de abastecimento de água e saneamento no ano de 1995.

⁶¹ Na região de Lagos foi formado um consórcio intermunicipal envolvendo cinco municípios: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro de Almeida.

⁶² Uma vez que esse problema é uma das questões centrais deste estudo, buscar-se-á explorar melhor essa conclusão ao final da pesquisa empírica.

⁶³ More precisely, 67.3% said they very much agreed with the decision to effectively renationalise water operations and 4.3% expressed their mere agreement. 4.3% said they were against the appointment of the state-owned operator (HALL e LOBINA, 2007).

desenvolvimento humano, nem mesmo com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁶⁴.

2.5 A CRISE DA ÁGUA NO MUNDO

É possível falar em crise da água? O que isso significa? Busca-se aqui apresentar um panorama do debate sobre a Crise da Água historicamente inserida num contexto maior da crise ambiental, e um diagnóstico da situação com base no Informe da UNESCO (2006).

José Esteban de Castro (2007) reconhece que há controvérsias sobre a chamada Crise da Água, porém, desde os anos 1970 do século passado, especialmente a partir da Conferência de Estocolmo (1972), o problema da água foi atribuído a quatro aspectos: a desertificação de regiões no mundo; a poluição; os conflitos em função da água; e as consequências das mudanças climáticas (secas e inundações).

O relatório da UNESCO (2006) apresenta três dimensões sobre o problema da água: o volume de água disponível⁶⁵ e a distribuição geograficamente desigual da água no planeta; o crescimento demográfico e a crescente concentração populacional urbana⁶⁶ aliada à qualidade dos serviços; e por fim à poluição.

Nesse mesmo sentido, Ribeiro (2008) acrescenta que a distribuição desigual não se dá apenas do ponto de vista físico, mas também social e econômico. Há uma grande assimetria entre países ricos e pobres e internamente nos países entre classes sociais, que aumenta essa distribuição desigual da água. O autor lembra ainda a diferença entre os principais setores de consumo, por exemplo, a agricultura representa 70% da água consumida no mundo, a indústria 22% e as pessoas apenas 8%. Ainda assim, há uma grande diferença no consumo anual per capita entre os países: os EUA consomem 1.868m³ per capita/ano, o Brasil 245m³ per capita/ano, o Moçambique 55m³ per capita/ano, e o Guiné Bissau 11m³ per capita/ano (RIBEIRO, 2008).

⁶⁴ Sobre as metas dos ODM far-se-á uma análise no próximo subtítulo que trata da Crise da Água.

⁶⁵ Apenas 2,5% do total de água no planeta, sendo que 68,9% estão em calotas polares e geleiras, 29,9% é de água subterrânea e apenas 0,3% da água doce estão disponíveis em rio e lagos; (0,9% são outros) (TUNDISI, 2005, p.7).

⁶⁶ Nesse sentido, Ribeiro (2008, p.53) afirma que, segundo dados da UNESCO, entre 1950 e 2000, a população mundial dobrou (de 3 bilhões para 6 bilhões) e o consumo de água quadruplicou (de 1.200 km³ para 5.200 km³).

Castro (2007) afirma que onde há falta de água por escassez ou por inundações, há também solidariedade, e os maiores conflitos se dão, contraditoriamente, em locais onde há abundância de água. Os principais conflitos são pelos seguintes motivos: privatização dos serviços de água; contra construção de barragens; e contra grandes transposições de bacias hidrográficas (CASTRO, 2007).

Ribeiro (2008) e Castro (2007) sustentam que os debates ocorridos nos fóruns internacionais tiveram uma tendência a considerar a água como bem de consumo e conseqüentemente se transforma em mercadoria, passando pela privatização dos serviços de abastecimento e aumento de preços, o que agrava a situação de exclusão.

Desse modo, a contradição entre o potencial físico de água nos países e sua distribuição desigual tem produzido conflitos, como por exemplo, fluxos migratórios e aumentos abusivos de tarifas em função da privatização.

Outra razão de conflitos relacionados à água são as bacias transfronteiriças, ou seja, que cruzam mais de um país. Conforme dados da UNESCO (2003), os eventos entre nações relacionados à água nos últimos cinquenta anos foram: 507 eventos conflituosos e 1.228 cooperativos, dentre eles, 37 disputas agudas (RIBEIRO, 2008, p.128). Ou seja, há mais cooperação do que conflito nos casos de bacias transfronteiriças.

Castro (2007) conclui com a afirmação de que a crise da água é mais uma crise de governança do que de distribuição física desigual e propõe a “participação social como fundamental para controlar os conflitos, os riscos e incertezas”. Além disso, defende ações como pesquisa interdisciplinar, desconcentração do conhecimento técnico⁶⁷, bem como um avanço epistêmico sobre a concepção da água aliado a uma educação ambiental (CASTRO, 2007).

Por sua vez, Ribeiro (2008) acredita que o problema da água é um problema político, ele traz inclusive um levantamento sobre a privatização dos serviços de abastecimento de água no mundo e o papel de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e principalmente do Banco Mundial. Como resultado, formou-se um grupo de dez empresas transnacionais conhecidas como “os senhores da água”⁶⁸. Esse autor aponta

⁶⁷ Sobre esse tema, ver Guivant e Jacobi (2003) “Da hidro-técnica à hidro-política: novos rumos para a regulamentação da gestão dos riscos ambientais no Brasil”.

⁶⁸ O autor mapeia os “senhores da água” e apresenta uma lista com as dez maiores multinacionais que controlam os negócios da água no mundo: as francesas Suez, Vivendi e Bouygues-SAUR, a alemã RWE-Thames Water, as britânicas Severn Trent, Anglian Water e Kelda Group, as americanas Bechtel-United Utilities, Enron-Azurix e American Works Company (RIBEIRO, 2008, p. 142).

como caminho: garantir o acesso universal, a construção de uma nova ética sobre a água, de novos princípios como, por exemplo, a água como um recurso comum, aliado a uma nova cultura, a um novo estilo de vida, menos consumista; e, por fim, garantir a participação social como grande espaço de controle e resolução de conflitos (RIBEIRO, 2008).

Nesse sentido, ainda que haja concordância sobre a existência de uma crise da água, há pelo menos dois enfoques que apontam para causas diferentes: de um lado, instituições que consideram a distribuição geografia desigual, o crescimento demográfico e a poluição; e, de outro lado, autores que consideram os problemas políticos e de gestão ou de governança.

Do ponto de vista dos desafios, há mais concordância: na lógica de reforçar a participação social; no sentido de controlar os riscos e incertezas e de resolver os conflitos; na construção de valores éticos e princípios que consideram a água como bem comum; e na necessidade de haver maior transparência de informações, a fim de tornar a participação mais efetiva.

Para se ter um diagnóstico da situação, considera-se importante observar outro documento da UNESCO (2006) “*El agua, responsabilidad compartida: 2º informe sobre El Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*”⁶⁹. Esse relatório está dividido em cinco partes: o contexto de mudança; os sistemas naturais em mudança; os desafios para o bem estar humano e o desenvolvimento; a administração e soluções de gestão; e a necessidade de compartilhar responsabilidades.

Esse estudo parte de um desafio: como dividir a água de forma equitativa e assegurar sustentabilidade ecossistêmica? Destaca-se a importância dos ODM definirem metas para quantificar, supervisionar e estabelecer indicadores (UNESCO, 2006).

Quem, quando e como se deve tomar decisões para diminuir as tensões? O documento da UNESCO (2006) aponta que é preciso descentralizar; promover a GIRH; coordenar objetivos; promover o diálogo, a transparência; e combater a corrupção; porém ressalta que “onde ocorreu privatização, não houve avanços”.

Destaca-se também que o problema da água existe em locais isolados e no meio rural, mas também nas quatrocentas cidades com mais de um milhão de habitantes; que com a expansão urbana rápida, as melhores terras são habitadas por quem tem melhor renda e aos pobres restam os lugares impróprios (maior custo de serviços de água, saneamento e outros) e contaminação. Por isso, propõe que governos locais, para promover o

⁶⁹ UNESCO. *El agua, una responsabilidad compartida - 2º informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo* (2006). Disponível em: www.unesco.org/water/wwap/index_es.shtml. Acessado em: 05 jan. 2010.

planejamento, a gestão e a resolução de conflito, precisam de apoio de outras esferas públicas (UNESCO, 2006).

Quanto à situação mundial dos recursos hídricos, esse documento da UNESCO (2006) afirma que são “limitados e mal distribuídos”. Frente ao desafio do crescimento demográfico e mudanças climáticas, ainda que haja um aumento de consciência sobre práticas sustentáveis, são necessárias mais informações para traçar estratégia e novas tecnologias (dessalinizar, reuso, aproveitar água das chuvas). Destaca-se o nível de exploração muito elevado em relação à recarga hídrica, como por exemplo, no Oriente Médio. Diante de situações como essa, há a necessidade de manter o regime de rios (vida útil, paisagem e ecossistemas).

Em relação ao tema da saúde, a falta de acesso à água provoca doenças, mortes prematuras e atraso cognitivo: 1,8 milhões de mortes por diarreia e 1,3 milhões por infecções; 21% das mortes ocorrem antes dos 5 anos (2002). A UNESCO (2006) aponta estudos como “Burkina Faso” que concluem que o custo para se evitar um caso de diarreia é de apenas US\$26,9.

A média de cobertura de saneamento básico no mundo passou de 49% em 1990, para 58% em 2002; porém, essa cobertura é de 98% nos países desenvolvidos e apenas 49% nos países em desenvolvimento (UNESCO, 2006).

Em relação ao tema da alimentação, durante o século XX, a produção de alimento per capita cresceu 25% enquanto a população dobrou. Desse modo, há uma demanda por crescimento de 67% na produção de alimentos entre 2000 e 2030 nos países em desenvolvimento e será necessário incrementar 14% na demanda de água, ou seja, três mil litros de água para produzir a alimentação diária para uma pessoa. A irrigação já é a maior consumidora de água doce do planeta (10% total). Assim, faz-se necessária uma gestão mais transparente e eficaz, produzir mais e melhor, com menos impactos negativos (fertilizantes e pesticidas) e tecnologia limpa.

Citando a Conferência de Johannesburgo (2002), aponta-se que o desenvolvimento industrial deve estar voltado para a erradicação da pobreza e a gestão sustentável de recursos naturais; deve-se frear a contaminação: indústria limpa, rentável, melhorar a produção, reduzir custos (ISSO 14.000) e avaliar a produtividade da água (valor agregado), reciclagem e reuso; além da regulamentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Sistema de Gestão Ambiental (SGA).

Em relação à energia, são 526 milhões de pessoas sem eletricidade na África. A energia hidroelétrica é limpa e rentável, portanto, é necessário mais tecnologia, *standards*, etiquetas e certificação, buscando combinar as

energias renováveis com a eliminação da energia nuclear, assinando o protocolo de Kyoto⁷⁰ e aumentando a vida útil e a produtividade das represas existentes, além de investir em produção de energia em pequena escala.

Em relação às mudanças climáticas, 90% das catástrofes naturais são causadas pela água e os pobres são os mais afetados e suas perdas significam regressão (círculo vicioso), sendo necessário o acompanhamento através de dados, mapeamento e avaliação, traçando estratégias com enfoque integrado (multiriscos) através da cooperação, participação, educação e prevenção (avaliar grau de vulnerabilidade, prevenir e mitigar), promovendo assim uma “adaptação” às mudanças climáticas.

É preciso também mudar a “cultura” da água, promover a gestão integrada de longo prazo e a capacidade de respostas rápidas e flexíveis frente a emergências. Há conflitos por diferenças de valores e hábitos e é preciso diferenciar de valores (cultural, estético, social e ambiental), do valor-preço (estimativa financeira).

O documento da UNESCO (2006) também aponta no sentido de que o valor econômico da água é racional e sistêmico e permite compor alternativas de custo-benefício, como por exemplo, investir em abastecimento e saneamento melhora a qualidade de vida e reduz gastos com saúde. Ainda defende a cobrança para recuperar e proteger (poluidor-pagador) e defende tarifa abaixo do custo para os pobres, combinando com iniciativas de reuso e conservação. Tais decisões devem sempre ser negociadas, considerando os multivalores e transparentes.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) devem promover o intercambio de informações hidrográficas (multilíngue); reconhecer os saberes locais (indígenas); contribuir com a educação básica (em todos os níveis); promover a confiança e a participação através da metodologia de auto-avaliação e definição das prioridades, assim como da capacitação e das redes de informações (indicadores sólidos e confiáveis) que permitam construir estatísticas e fazer a supervisão da situação.

São escassas as pesquisas, bem como a cooperação horizontal (norte-sul e sul-sul) e os intercâmbios.

Assim, o documento conclui que um bilhão de pessoas (a sexta parte da população mundial) vivem na extrema pobreza e sofrem com as doenças, a fome e a falta de água. São 2,6 bilhões de pessoas sem acesso ao

⁷⁰ Infelizmente, com o fechamento da Conferência de Copenhague (2009), nem o Protocolo de Kyoto se viabilizou, tampouco foram firmados novos compromissos com a redução da emissão de gases de efeito estufa.

saneamento e 300 a 500 mil novos casos de infecções por ano, causando anualmente de 1,6 a 2,5 milhões de mortes.

As leis, regulamentos e procedimentos são insuficientes e/ou não são aplicados, e a insuficiência se deve à má gestão, à corrupção e à ineficiência. A escassez tem origem social e política, e a crise da água é a crise do modo de gerir o acesso e o controle sobre seus benefícios.

As soluções passam por cumprir as metas dos ODM e pelo desenvolvimento sustentável (social e ambiental). Os problemas são interdependentes e requerem um enfoque holístico e flexível e em nível estratégico, como por exemplo, a GIRH. Os obstáculos se dão pela ausência de coordenação, de ferramentas de gestão, da incapacidade para integrar políticas, da fragmentação, da falta de mão de obra qualificada, da falta de financiamento, da péssima sensibilização pública e da falta ou insuficiência de participação. A cooperação internacional deve dividir riscos para facilitar as metas do milênio e se apresentam bons exemplos nos países chamados de BRICs onde ocorrem microfinanciamentos (pequena escala), para além dos modos tradicionais.

Finalmente o documento recomenda levar em conta o contexto, reconhecer a demanda crescente, a oferta em diminuição e a distribuição desigual; buscar solucionar questões específicas; compreender os limites da natureza; melhorar o conhecimento de dados para a gestão; centrar na governabilidade e passar para a ação em todos os níveis: comunitário (resolver seu próprio problema) e internacional (cumprir as metas dos ODM, avaliar a situação global e compartilhar conhecimento).

Diante deste importante informe, faz-se necessário tecer alguns comentários:

- o informe é bastante abrangente e rico em informações, apresentando a questão de forma holística, desde as dimensões da natureza (mudança climática, distribuição desigual, desequilíbrio ecossistêmico), social (saúde, alimentação, acesso desigual), política (forma de tomadas de decisões, financiamento), econômica (setores da indústria, agricultura e energias);

- o último capítulo sobre conclusões e recomendações igualmente faz uma síntese importante e aponta caminhos necessários, relevantes e bem articulados: estudar e reconhecer o problema; cooperar mais em todos os níveis; e buscar cumprir as metas dos ODM;

- com relação à governança e à cobrança pelo uso da água, por um lado, propõe a descentralização e a aplicação da GIRH, porém reconhece que onde houve privatização não melhorou os serviços de abastecimento e saneamento;

- com relação à cobrança pelo uso da água, reconhece os múltiplos valores da água, porém propõe estimar preço com base no custo-benefício (quanto as pessoas estão dispostas a pagar). Sendo assim, propõe a cobrança para proteger esse recurso natural, alertando que os valores são inferiores aos custos porque é uma medida impopular e que mesmo assim os pobres não têm condições de pagar. Finalmente propõe otimizar o uso da água através do reuso e da conservação, bem como tomar decisões negociadas e transparentes, o que é muito importante.

Portanto, o estilo de gestão tem papel importante na superação da crise da água. Nos últimos anos avançou o modelo neoliberal, impulsionado pelo Banco Mundial e outras instituições congêneres, como o GWP, que tratou de orientar a GIRH, bem como a destinação dos maiores volumes de recursos financeiros, focados na privatização do abastecimento de água e saneamento. Todavia, as conclusões dão conta de que não obteve êxito (UNESCO, 2006; PNUD, 2006; HALL e LOBINA, 2007). Por outro lado, com relação aos ODM firmados em Johannesburgo (2002), não houve muitos avanços e os relatórios apontam que está aquém do esperado.

Esse caminho se mostrou incapaz de resolver as principais contradições da crise da água; portanto, faz-se necessário reafirmar o conceito da “gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva dos recursos naturais renováveis” enquanto um paradigma alternativo.

Esse novo paradigma requer como ponto de partida o reconhecimento da água enquanto patrimônio comum da humanidade. A partir de então exige medidas mitigatórias e adaptativas⁷¹ aos riscos das mudanças climáticas e da capacidade de resiliência da água e dos ecossistemas em diferentes escalas locais, e não o princípio do poluidor-pagador.

Considera-se necessário um processo voltado para resolver o *deficit* de acesso de água e saneamento para além das metas dos ODM⁷²; esse processo deve ocorrer de forma articulada com outras políticas sociais, como a erradicação da pobreza, das doenças infecciosas e uma ampla reforma na infraestrutura urbana.

⁷¹ Como educação para o uso racional, reuso, reciclagem, etc.

⁷² Como será apresentado a seguir, ainda que cumpridas as metas do milênio, haverá um *deficit* importante de acesso a água e um *deficit* ainda maior de saneamento, o que despotencializa esse esforço em relação ao problema das doenças infecciosas que ocorrem como consequências da não separação da água e o esgoto (PNUD, 2006).

2.6 A CRISE DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO NO MUNDO

Da mesma maneira que a UNESCO (2006) trata da crise da água, abordando o problema de maneira geral, o PNUD (2006) trata da crise de abastecimento de água e saneamento de maneira específica. No “Relatório sobre o Desenvolvimento Humano” consta um capítulo específico sobre água e saneamento: “Por fim à crise no sector da água e do saneamento básico” (PNUD, 2006)⁷³.

Este informe tem por objetivo avaliar as metas dos ODM através de uma análise histórica do problema, uma reflexão sobre a relação da água e saneamento com o desenvolvimento humano, suas diferenças entre ricos e pobres (em relação a diferentes países e classes sociais dentro de um mesmo país), um diagnóstico dos avanços provocados pelos ODM e, por fim, apresenta um conjunto de bons exemplos e propostas.

O informe começa considerando a água como não sendo apenas como um indicador do progresso humano, mas uma condição para atingir objetivos mais amplos de desenvolvimento humano (PNUD, 2006). Nesse sentido, há um desperdício humano e se está minando a prosperidade. Resolver esse problema é um imperativo moral e uma atitude sensata; é criar oportunidades para obter ganhos na saúde, na educação e na economia. A crise da água é o primo pobre da cooperação internacional, pois “o mundo tem a tecnologia, o financiamento e a capacidade humana para resolver a praga da insegurança da água” (PNUD, 2006).

É importante a contextualização histórica do tema, resgatando o fato de que a expectativa de vida na Europa, em 1820, era de 40 anos. Investiu-se em medicamentos, nutrição, renda e habitação, mas o mais importante foi separar a água do esgoto, que significou uma revolução, um círculo virtuoso.

É citado também o episódio do Rio Tanisa (Londres, 1858), em decorrência do qual se promoveu duas reformas: uma tornando o serviço privado de água em serviço público; e outra separando a água do esgoto. Entre 1900 e 1912 a mortalidade infantil caiu de cento e sessenta para cem por mil nascidos, enquanto a renda aumentou apenas 6%.⁷⁴ Priorizaram-se

⁷³ PNUD. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano – Capítulo 1: “Por fim à crise no sector da água e do saneamento básico” (2006). Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2006/capitulos/portuguese/>. Acessado em: 06 jan. 2010.

⁷⁴ Vide Figura 2-b.

os investimentos e promoveu-se uma Reforma Sanitária na virada do Século XIX, em que foi importante a participação da sociedade.

Nos EUA, em 1900, as doenças infecciosas eram responsáveis por 44% das mortes. Foram apontados dois problemas na política de saneamento: no sistema privado, os pobres não podiam pagar o serviço de água e esgoto; e também não havia separação entre a água e o esgoto. Uma reforma sanitária aumentou a expectativa de vida em dezesseis anos, tendo como principais medidas a municipalização da água, que reduziu o preço em 25%, e o investimento em saneamento e tratamento de água.⁷⁵

No Informe do PNUD (2006) encontram-se alguns dados, como por exemplo, a cada US\$500 investidos em saneamento, pode-se evitar uma morte; a cada US\$1 gasto com água e saneamento gera US\$25 em aumento de produção e redução de gasto com saúde. Atualmente são 1,1 bilhões de pessoas sem acesso à água e 2,6 bilhões sem saneamento no mundo, sendo que nas situações mais críticas são as mulheres que passam longas horas carregando água.

Há também uma importante diferença entre países pobres e ricos. Enquanto se consome 200 a 300 litros diários de água por pessoa na Europa e 575 litros nos EUA, em Moçambique são apenas 10 litros por pessoa ao dia. A Organização Mundial de Saúde (OMS) sugere 20 litros diários por pessoa para alimentação e higiene; portanto, uma família de cinco pessoas consome 100 litros diários de água, o que corresponde a 100 quilos. Contudo para obtê-los a uma distância de um quilômetro, torna-se um fardo pesado, ainda mais se se contar banhos e lavanderia, aumenta para 50 litros por pessoa ao dia.

Diz o informe que o consumo dos ricos não diminui a disponibilidade de água para os pobres, mas mostra a injustiça.

Alguns dados sub-registram a realidade, pois enquanto em níveis globais a OMS e a UNICEF mostram que melhorou o acesso à água e ao saneamento, verifica-se, por exemplo, que em Bombaim (Índia) a cobertura de água está acima de 90%, porém 18 milhões de pessoas vivem em cabanas e estão fora dessas estatísticas. A cidade de Nairobi (Quênia) tem a pior privação de água e saneamento do mundo, onde se usam baldes e sacos plásticos para esgoto, conhecidos por “banheiros voadores”, embora nas estatísticas haja 93% de cobertura de água e 99% de esgoto; o bairro de Kibera tem de 500 a 1 milhão de pessoas, sendo que 80% compram água a US\$3,5 por metro cúbico, ou seja, a água para eles custa sete vezes mais

⁷⁵ Mais um exemplo que reafirma o posicionamento de Dupuy (1980) citado na nota de rodapé número 54.

que em Londres e em Nova Iorque e consome mais de 20% da renda desses africanos. Assim, o mercado privado não reduz custo, nem melhora o abastecimento.

Na América Latina, apenas 14% do lixo humano é tratado e o restante despejado nas águas e no ambiente; na China, 20% dos resíduos urbanos são tratados; nas Filipinas, privatizou-se o serviço, assim melhorou acesso da parte oriental da cidade, porém a parte pobre continuou excluída, e não houve investimento em saneamento.

Se a água é base para reduzir a pobreza, a mortalidade, a desvantagem no ciclo da vida e os custos na saúde; para melhorar a educação e garantir a dignidade, o custo global do problema é de US\$170 bilhões, o que representa 2,6% do PIB dos países em desenvolvimento (África Subsariana representa 5% PIB). Estima-se que as perdas são de US\$29 bilhões na América Latina; US\$34 bilhões no sul da Ásia e US\$66 bilhões no leste asiático, em função do *deficit* de água e saneamento.

Assim o Informe do PNUD aponta propostas em duas direções: prevenir, pois manter os custos de externalidades representa nove vezes a mais do que resolver o problema e reduz custos, como por exemplo, na África Subsariana representaria 1,6 bilhões a menos em gastos com saúde, o que representaria 7% do orçamento; e redistribuir, pois os mais pobres ganham em saúde, educação e renda. A falta de água e de saneamento mata mais que conflitos violentos, pois representa 20% das mortes de pessoas com menos de 5 anos de idade (2004), ou seja, cinco vezes mais que a AIDS (PNUD, 2006).

Em função da falta de água e de saneamento há uma desvantagem no ciclo de vida, uma vez que as enfermidades cognitivas e físicas (perda de peso, absenteísmo, *deficit* de atenção, abandono da escola precocemente, estatura reduzida) reduzem o potencial de produção e de rendimento dos adultos, além de provocar doenças como vermes, cólera, tracoma (transmitida por moscas e causa cegueira) e esquistossomose.

A falta de acesso à água e de saneamento também aumenta as desigualdades de gênero, pois cabe geralmente às mulheres captar a água, cozinhar, lavar, cuidar das crianças, dos idosos e dos doentes. Na Tanzânia, 12% a menos de meninas frequentam a escola porque moram distantes das fontes e são elas que ajudam as mães no transporte da água. Na Bolívia, muitas meninas não vão à escola porque não há sanitários separados por sexo e, inversamente, em Blangadesch, com a instalação de sanitário separado cresceu 11% a matrícula de meninas. No Senegal e Uganda, o transporte de água representa quinze horas a dezessete horas por semana, ou seja, seiscentas horas por ano, ou seja, dois meses de trabalho, o que reduz o tempo das mulheres para educação, lazer e renda. Na Índia, os *dalits*

(baixa casta indú) são sujos (portanto, não aparecem em público) e as mulheres saem para defecar na mata, somente à noite, o que causa infecção de fígado e prisão de ventre aguda.

Percebe-se uma grande diferença entre classes sociais: um terço que vive sem água ganha menos que US\$1 por dia (são 660 milhões de pessoas). Há falta água porque se é pobre ou se é pobre porque falta água? A resposta é biunívoca.

Dentre dezessete países em desenvolvimento, os 20% da população mais rica têm 85% de cobertura de água e os 25% mais pobres apenas 20% de cobertura. No Brasil, os 20% mais ricos têm o mesmo padrão de países desenvolvidos e os 20% mais pobres estão piores que o Vietnã. As “doenças da água” são responsáveis por 8% dentre os 20% mais ricos e 56% entre os 20% mais pobres, e as mortes antes dos 5 anos de idade na Bolívia e no Peru são cinco vezes maiores que nos 20% de países mais ricos.

Os pobres pagam mais caro pela água e isso reforça a pobreza. Na América Latina, os 20% mais pobres gastam mais de 10% da renda com água e vivem com menos de US\$1 por dia (na Uganda é 22% da renda), e nos países ricos o serviço é subsidiado. Portanto, pode-se questionar a proposta defendida pela UNESCO e pelo GWP segundo a qual para a resolução de conflitos basta simplesmente a negociação, considerando-se que a “disposição de pagar é diferente de capacidade de pagar”, ou seja, o problema é mais complexo e estrutural, pois reflete todo um sistema de desigualdade entre países e entre classes sociais dentro das próprias nações. Nas favelas de Jacarta, Lima, Rio de Janeiro e Nairobi, paga-se de cinco a dez vezes mais do que nos bairros de alta renda da própria cidade (que consome cinco vezes mais água). Por que o preço da água é inversamente proporcional à capacidade de pagamento? Por causa das distâncias, ou seja, o fornecedor formal e público é mais barato, enquanto em torno do fornecedor informal e privado há uma teia de atravessadores.

A absoluta escassez raramente é o problema de fundo, mas sim a distribuição desigual, pois enquanto Lima (Peru) produz 300 litros de água por dia, per capita, mais de 60% da população recebem apenas 12% da água. No meio rural, 72% têm cobertura de água, sendo 92% no meio urbano, porém acredita-se que há distorções desses dados e a diferença pode chegar ao dobro. Os indígenas na Bolívia têm 49% de acesso à água e os não indígenas 80%. Algumas regiões do México, ao norte desenvolvido, têm maior cobertura de água, enquanto no sul tem mais oferta de água, porém menos cobertura de água potável.

Na Conferência de Mar Del Plata (1977), decidiu-se pela década da água (1980-1990) e a meta de zerar o *deficit*, o que foi um fracasso. Em

Johannesburgo (2002), definiu-se reduzir em 50% até 2015 o *deficit* existente em 1990, que era de 1,1 bilhões sem acesso à água e 2,6 bilhões sem saneamento. Ainda assim, considerando-se o crescimento populacional, em 2015 haveria 800 milhões sem água e 1,8 bilhões sem saneamento. Nesse sentido, atualmente cinquenta e cinco países estão fora das metas dos ODM em relação à água e setenta e quatro países estão fora das metas dos ODM⁷⁶ em relação ao saneamento. Mesmo cumprindo as metas dos ODM, na África Subsariana ter-se-á a metade do *deficit* do mundo; portanto, aumenta o fosso. Para a saúde, o progresso no acesso à água poderá ser corroído pelo fracasso no saneamento e poderá se repetir o erro da Europa na metade do século XIX, antes de separar a água do esgoto.

Em se tratando de custos, os países em desenvolvimento gastam hoje entre US\$ 14 milhões a US\$16 bilhões, porém devem acrescentar US\$15 milhões a US\$20 bilhões (com tecnologia de baixo custo) e mais US\$10 bilhões para tecnologia sustentável por ano, o que representa oito dias de despesas militares no mundo. Em contrapartida, o benefício é de um milhão de vidas em dez anos; a redução de gastos com saúde é de US\$8 para cada US\$1 investido, a redução de diarreia representa 272 milhões de dias a mais nas escolas e 3,2 bilhões de horas de trabalho no mundo todos os dias.

Os ODM são o primeiro ponto da paragem da crise, e não o destino final, pois este deve ser a universalização. Assim, o informe do PNUD (2008) propõe políticas públicas em quatro áreas: direitos humanos, estratégia nacional, ajuda internacional e plano de ação global.

Para os direitos humanos, o ponto de partida é reconhecer o acesso como um direito humano (princípio da igualdade, da universalidade, da não discriminação) e a exclusão por falta de pagamento é violar os direitos humanos, assim como não respeitar o limite de 20 litros diários de água por pessoa.

Enquanto estratégia nacional deve estar no centro da agenda a determinação de recursos financeiros e técnicos. O problema da água tem voz fraca; falta de lideranças que defendam e conheçam os benefícios; é um setor fragmentado e sub-representado. Ao mesmo tempo em que no Brasil os gastos militares são oito vezes maiores que em água e saneamento, a África do Sul é uma exceção: em 1994, com o fim do *apartheid*, decidiu-se que o acesso à água seria um direito garantido em lei, definiu-se objetivos a médio prazo (50 a 60 litros diários por família), tarifa baixa e 25 litros gratuitos (para todos até 2008), além de subsídio cruzado⁷⁷. A transferência

⁷⁶ Vide Figura 2-a.

⁷⁷ Quem tem mais, paga mais e financia os mais pobres.

fiscal para os municípios estava vinculada a cumprir com as obrigações (plano-metas-regulamentação-descentralização).

São cinco pilares de uma política nacional de saneamento: a) planejamento nacional: reduzir a pobreza, metas mínimas, tratamento desigual por renda, sexo e regiões (prioridade para quem mais precisa); b) financiamento público: de longo prazo, com capital financeiro local; c) expandir o acesso: com tarifa baixa, subsídio cruzado e apoio aos mais pobres; d) escala local: mobilizar as comunidades na busca de soluções, participação real; e) regulamentação para o desenvolvimento humano: evitar abusos de monopólio público ou privado e garantir o direito.

Em relação à ajuda internacional, constatou-se que o Japão é o maior doador bilateral (doa mais do que o Banco Mundial e a União Européia), porém as doações, de modo geral, são descoordenadas e ocorrem em duplicidades. A África Subsariana tem o maior *deficit* e recebe um quinto do total de ajuda. Recomenda-se ainda que a ajuda deva ser acompanhada de uma reforma institucional e de assistência.

Por último pilar, um plano global, significa que a água esteve na agenda da ONU desde Mar Del Plata (1977), porém na pauta dos G-8 esteve apenas por três reuniões e depois desapareceu. A União Européia definiu que 0,7% do orçamento será em ajuda para os ODM até 2015. O G-8 prometeu duplicar ajuda para a África até 2010. Além disso, fala-se em mecanismos inovadores de financiamento (*Internacional Facilit Financiation* - IFF), com prazos de vinte a trinta anos, transferindo obrigações também para os municípios. Portanto, esse plano global requer monitorar o desempenho; mobilizar recursos adicionais internos (de longo prazo) para gerar confiança e apoio à capacitação; promover o planejamento nacional, a não fragmentação, a divulgação das melhores práticas, a participação da sociedade civil e a comunicação.

Diante desse importante capítulo do Informe do PNUD (2006) sobre desenvolvimento humano, focando na questão do abastecimento de água e de saneamento, considera-se necessário fazer quatro comentários, mais no sentido de destacar do que de contestar:

- Primeiro a visão de que a água não é apenas um indicador, mas uma condição para atingir o desenvolvimento humano, de forma articulada com a saúde⁷⁸, com a educação e com a economia. A crise da água e do saneamento é uma questão ética, é uma crise que tem custo financeiro, que pode ser quantificada e comparada, por exemplo, os US\$10 bilhões anuais

⁷⁸ Como foi na Europa e nos EUA nos século XIX a separação da água e o esgoto, um fator fundamental para a queda na mortalidade infantil e adulta provocada por infecções como diarreia, bem como para o aumento da expectativa de vida da população (PNUD, 2006; Dupuy, 1980).

necessários para que os países em desenvolvimento atinjam as metas dos ODM correspondem a oito dias de investimentos militares (PNUD, 2006):

A relação entre a insegurança dos recursos hídricos e vetores como a saúde e a educação prolonga-se pela idade adulta. Estudos realizados em muitos países revelaram uma estreita correlação entre a estatura do indivíduo em idade adulta e o seu rendimento econômico. As crianças que sofrem de repetidas crises de doenças infecciosas e de diarreia apresentam grandes probabilidades de serem adolescentes e adultos de baixa estatura, encontrando-se esta, por sua vez, relacionada com a diminuição cognitiva e com o fraco rendimento escolar. Assim sendo, as crises de diarreia na infância abrem caminho para reduzir o poder econômico e conduzir a um estado de pobreza do indivíduo em idade adulta (PNUD, 2006, p.45).

- O segundo aspecto que merece ainda mais destaque é a relação da água com a pobreza, e, para além das desigualdades entre países e classes sociais, há uma relação ainda maior com a desigualdade de gênero: as meninas não vão à escola porque devem transportar água ou porque não tem instalações sanitárias separadas para meninos e meninas⁷⁹; as mulheres assumem a responsabilidade pela alimentação e higiene das crianças, dos doentes e dos idosos. Pergunta-se: qual o custo de oportunidades de educação, trabalho e lazer dessas mulheres?

- Um terceiro destaque é a avaliação dos resultados das metas dos ODM (Tabela 2-b) e a perspectiva de prazo para atingir as referidas metas por região do mundo (Figura – 2-a). Apesar do *deficit* no cumprimento das metas, o informe também questiona as próprias metas, pois uma vez atingidas, “ainda sobram 800 milhões de pessoas com falta de acesso à água potável e 1,8 bilhões de pessoas sem recursos em nível de saneamento básico” (PNUD, 2006, p. 56).

Tabela 2 – b) Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: desempenho anterior e metas futuras em termos de água potável e saneamento básico

Acesso à água (em milhões de pessoas)	Média Anual de Pessoas

⁷⁹ Como já foi citado anteriormente, nos casos da Tanzânia, da Bolívia e de Blangadesch.

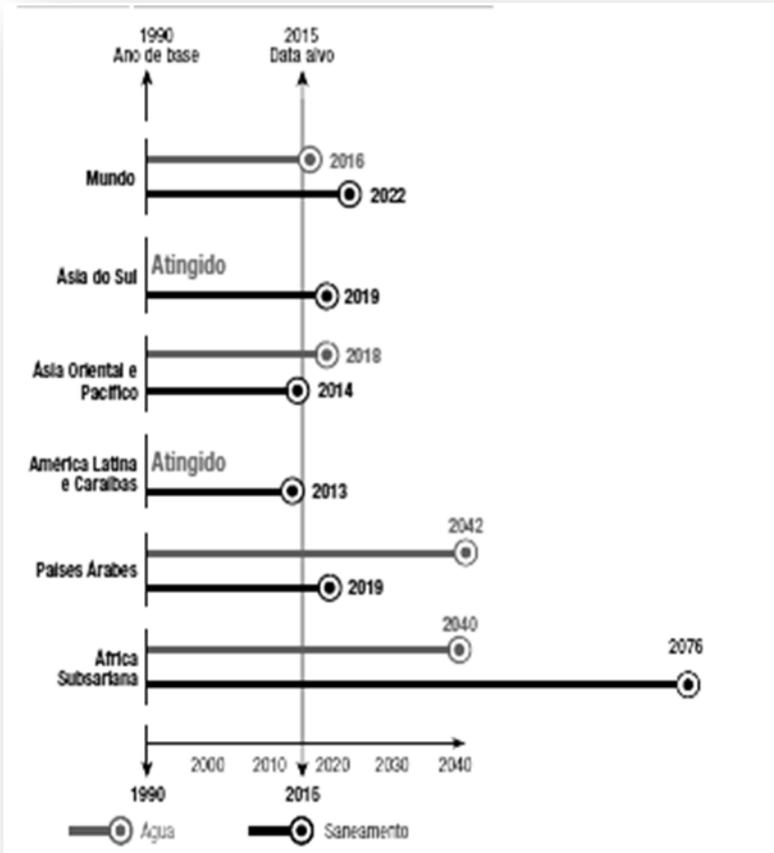
DA TEORIA À PRÁTICA: AGENDA, CRISE E DIAGNÓSTICO DA ÁGUA

	1990	2004	Objeti- vos 2015	Obtiveram acesso 1990-2004	Necessidad e para atingir metas 2004-15
África Subsariana	226,6	383,8	627,1	10,5	23,1
Países Árabes	180,1	231,8	335,8	4,7	6,5
Ásia Oriental e Pacífico	1.154,4	1.528,2	1.741,2	22,9	24,3
Ásia do Sul	40,6	1.296,4	1.538,1	32,5	22,1
América Latina e Caribe	226,6	383,8	527,8	9,0	6,1
Mundo	180,1	231,8	5.029,5	79,5	82,4
Acesso ao saneamento (em milhões de pessoas)					
				Média Anual de Pessoas	
	1990	2004	Objeti- vos 2015	Obtiveram acesso 1990-2004	Necessidad e para atingir metas 2004-15
África Subsariana	148,4	256,5	556,0	7,2	27,9
Países Árabes	120,6	196,0	267,2	4,9	6,9
Ásia Oriental e Pacífico	467,0	958,2	1.284,9	32,0	33,6
Ásia do Sul	242,9	543,2	1.083,3	24,7	42,5
América Latina e Caribe	279,6	423,2	492,2	8,6	8,4
Mundo	1.456,9	2.663,9	3.994,0	77,5	120,4

Fonte: PNUD, 2006. Adaptada pelo autor.⁸⁰

⁸⁰ Tomando-se como base a média anual de pessoas que obtiveram água e esgoto em cada região no intervalo de 1990 até 2014 e por outro lado a média de pessoas que necessitam obter esse acesso no próximo período para atingir as metas do ODM, pode-se afirmar que a região com maior *deficit* é a África Subsariana e a que mais obteve avanços foi a América Latina e Caribe.

Figura 2 - a) Perspectiva das regiões para cumprir as metas dos ODM referente a água e saneamento



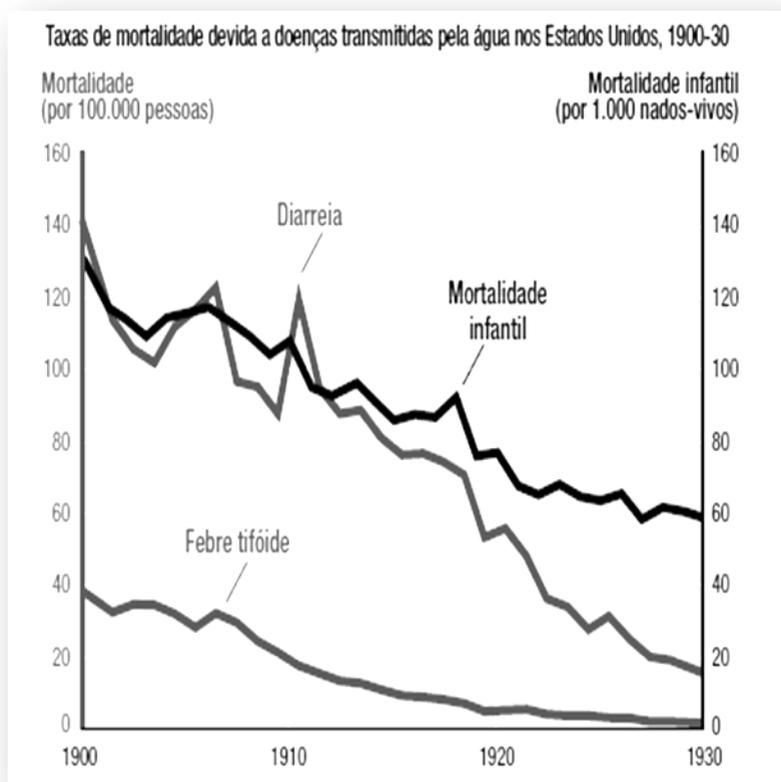
Fonte: PNUD, 2006. Adaptada pelo autor.

- Em quarto lugar, o destaque pelas propostas de políticas em quatro áreas: direitos humanos, estratégia nacional, ajuda internacional, plano de ação global. Ademais, destaca-se também os cinco pilares para uma política nacional de água e saneamento: planejamento nacional; financiamento público de longo prazo com capital financeiro local; expandir o acesso com tarifa baixa, subsídio cruzado e apoio aos mais pobres; escala local

(mobilizar as comunidades na busca de soluções, participação real); regulamentação para o desenvolvimento humano.

Enfim, esse informe nos ajuda a entender profundamente o problema da crise do abastecimento de água e saneamento e aponta saídas importantes, começando pela crítica às experiências de privatização, seja na Europa do século XIX, antes de ser municipalizado e público, seja nas experiências recentes, como mostra a Figura 2-b.

Figura 2 – b) Queda da mortalidade infantil em consequência de doenças transmitidas pela água nos Estados Unidos, 1900-30



Fonte: PNUD, 2006. Adaptada pelo autor.

Portanto, diante de uma pauta global sobre o meio ambiente, seja no âmbito do campo do conhecimento teórico, seja no da ação política em diferentes escalas, o tema da água acompanhou esse desfecho.

Frente a importantes avanços, como o reconhecimento da água enquanto um recurso natural escasso e patrimônio comum da humanidade, percebeu-se a necessidade de buscar equacionar sua distribuição desigual, através da descentralização e da participação da sociedade no processo de gestão.

Se o reconhecimento do valor econômico da água apontou para a cobrança do uso nas diferentes atividades econômicas, ao mesmo tempo abriu um campo de disputa sobre estilos de gestão, especialmente no setor de abastecimento e saneamento. Se por um lado o “negócio da água apresenta riscos e oportunidades” (VARGAS, 2008; GWP, 2000), por outro lado, é um dos maiores responsáveis pelos conflitos (CASTRO, 2007; RIBEIRO, 2008) e, ao mesmo tempo, demonstrou-se incapaz de resolver os problemas de falta de acesso (vide *deficit* na implementação dos ODM), de desigualdade e de assimetrias (UNESCO, 2006; PNUD, 2006), sendo que as experiências de privatização na América Latina se mostraram inviáveis até do ponto de vista das multinacionais que atuam no setor (HALL e LOBINA, 2007).

Diante desse panorama sobre a agenda da água, sobre a sua relação com as privatizações e sobre o diagnóstico mundial sobre a crise da água e de abastecimento e saneamento, faz-se necessário reafirmar uma vez mais a importância de se buscar alternativas de estilo de gestão capazes de dar respostas estratégicas aos desafios historicamente menosprezados.

3 QUADRO INSTITUCIONAL E DIAGNÓSTICO DA ÁGUA E DO SANEAMENTO NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

3.1 LEGISLAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a primeira referência institucional entendida como o conjunto de regras e normas sobre água foi o Decreto 24.643/34, conhecido como “Código de Águas de 1934”, que tratava: de águas públicas, comuns, e particulares; distribuía responsabilidades entre as três escalas de governo; estabelecia o uso gratuito das águas públicas para todos sem impedimentos; tratava também das concessões de água para a agricultura indústria e higiene; e, por fim, a parte mais importante dessa lei regulamentava a exploração para geração de energia hidroelétrica, sendo de responsabilidade exclusiva da União, através do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM) e do Ministério da Agricultura (BRASIL, 2003; LIBERATO Jr., 2004; JACOBI *et al*, 2009).

Pode-se citar outras leis importantes para o marco regulatório da água no Brasil, como por exemplo, a Lei 6.938/81, que estabelece o Plano Nacional do Meio Ambiente, criando o SISNAMA e o CONAMA para atuarem em conjunto com o IBAMA (BRASIL, 2003; JACOBI, 2005); a Lei 7.754/89, que estabelece a proteção das florestas em nascentes de rios e em apenas sete artigos veda a derrubada de matas, determina o reflorestamento e estabelece multas (BRASIL, 2003); e, ainda, a Lei 9.605/98, que estabelece os crimes ambientais e reforça a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2003; JACOBI, 2005). Outros autores consideram importantes também o Código Civil e o Código do Consumidor enquanto leis importantes e correlatas ao tema da água (CAUBET, 2009; CAMARGO e RIBEIRO, 2009; JACOBI *et al*, 2009).

Na Constituição Federal de 1988 predomina o princípio da água como bem coletivo e estabelece que todas as águas são públicas: da União (lagos, rios e quaisquer correntes de água em seu território); e dos Estados (superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito). No seu artigo 21º, a Constituição Federal prevê também a criação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (MACHADO, 2003; GUIVANT e JACOBI, 2003; ABERS e JORGE, 2005; CAMARGO e RIBEIRO, 2009).

Porém, é praticamente consenso que o principal arcabouço jurídico brasileiro sobre o tema de água e saneamento é composto por três leis: a Lei 9.433/97, que cria o Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); a Lei

9.984/00, que cria a Agência Nacional de Águas (ANA); e a Lei 11.455/07, que estabelece as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (DNSB), bem como o Sistema Nacional de Informações Sanitárias (SNIS), que será apresentado na sequência.

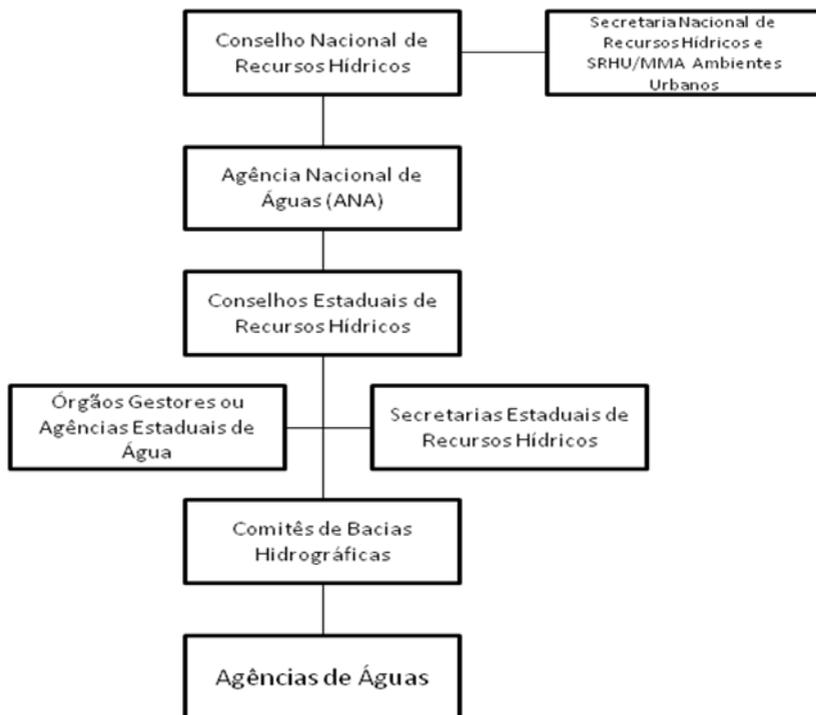
Inicialmente, a Lei 9.433/97, que estabelece o PNRH pode ser considerada como política regulatória e construtiva ou estruturadora que estabelece um novo paradigma para a questão da legislação sobre água no País. Em consonância com a Declaração de Dublin de 1992 altera os fundamentos mais importantes, passando a considerar a água como um bem público⁸¹ que tem seu valor econômico; a gestão deve ser descentralizada, integrada e participativa; e a bacia hidrográfica deve ser a unidade territorial na gestão da água (MACHADO, 2003; ABERS e JORGE, 2005; GUIVANT e JACOBI, 2003; CAMARGO e RIBEIRO, 2009).

Dentre essas características do PNRH as questões mais debatidas são: a estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; a participação no processo de gestão; e a cobrança pelo uso da água.

Sobre a estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, após a criação da ANA em 2000, ficou constituído conforme a figura seguinte:

⁸¹ Não é nem um patrimônio público (OST, 1995), nem um recurso natural de uso comum (VIEIRA e WEBER, 2000).

Figura 3 – a) Organograma que representa o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos



Fonte: JACOBI et alli, 2009 – p. 70 – Adaptada pelo autor.

Sobre a descentralização e a participação no processo de gestão dos recursos hídricos, o entendimento geral é o da concordância. Nesse sentido, Abers e Jorge (2005) apresentam um estudo descritivo analisando a descentralização da gestão através dos processos de implantação dos comitês de bacias e agências de água no Brasil. Por outro lado, Guivant e Jacobi (2003) avaliam a participação na gestão da água como uma mudança paradigmática, passando da “hidro-técnica, para a hidro-política” (GUIVANT e JACOBI, 2003). No entanto, para transformar as leis em ação, há que se levar em conta o desafio de mudança da cultural política centralizadora (MACHADO, 2003) ou até mesmo se pode verificar o inverso na sua prática política, como avalia criticamente Fidelman e Souza Jr. (2009), afirmando que as câmaras técnicas exercem um papel mais político do que técnico; na prática a tecnocracia se mantém e os próprios comitês de bacias, na sua maioria, são compostos por uma “elite

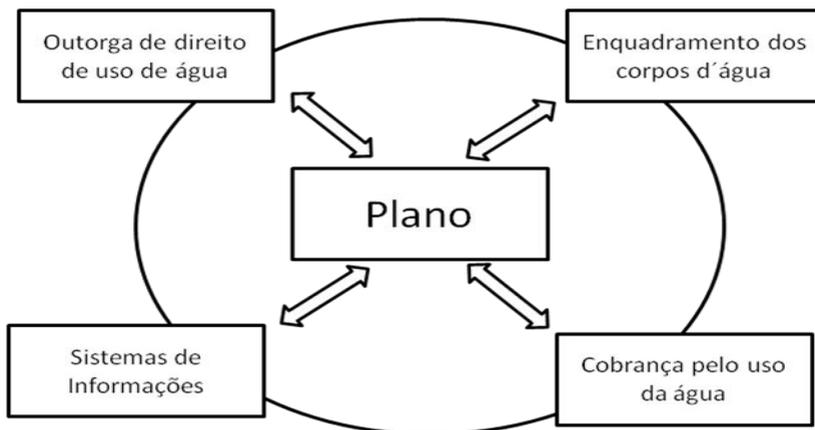
socioeconômica”, ou seja, a maioria são homens entre 40 e 49 anos e com curso superior (FIDELMAN e SOUZA Jr, 2009, p. 208-209).

Portanto, tornar a descentralização e a participação previstas no PNRH em prática política ainda é um grande desafio.

Por fim, quanto à questão da cobrança pelo uso da água⁸², ainda que igualmente a maioria dos autores concorde com a concepção e entenda essa questão como um avanço, destaca-se as dificuldades de sua implantação e consequentemente as dificuldades de execução dos planos de ação dos comitês de bacias (ABERS e KECK, 2005; GUIVANT e JACOBI, 2003; JACOBI et. al., 2009; LIBERATO Jr, 2004).

Quanto à criação da Agência Nacional de Água (ANA), que igualmente é considerada muito importante, ela passou a integrar o sistema de gerenciamento (conforme figura acima) caracterizando-se por ser uma autarquia com autonomia administrativa e financeira e tendo como funções: supervisionar, controlar e avaliar o cumprimento da legislação sobre água; normatizar o PNRH; outorgar o direito de uso dos recursos hídricos; fiscalizar esses usos; elaborar estudos técnicos; e implantar os comitês de bacias, dentre outros. Portanto, a ANA tem papel-chave na execução do PNRH.

Figura 3 – b) Instrumentos de gestão dos recursos hídricos no Brasil



Fonte: ANA, 2009. Adaptada pelo autor.

⁸² Mais uma vez é importante ressaltar que é diferente da taxa pelo serviço de abastecimento. Esse tema será tratado na Lei 11.455/07.

Com relação à Lei 11.455/07 que institui as DNSB, ela parte do princípio da universalização do acesso à água e ao esgoto, considerando essa ação integrada entre si em relação ao meio ambiente e ao contexto socioeconômico, através de uma gestão transparente e com controle social. Compõem as DNSBs quatro tipos de serviços públicos: o abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto; manejo de resíduos; e drenagem e limpeza urbana.

A titularidade desses serviços pertence aos municípios, porém eles “podem” ser delegados, através de concessões públicas, conforme o artigo 241 da Constituição Federal. Para implementar as concessões, a Lei 11.455/07 estabelece mecanismos de controle social como audiências e consultas públicas, editais de licitação e contratos. Nos referidos contratos, deve-se estabelecer metas progressivas (na busca da universalização dos serviços), sistemas de reajustes e políticas de subsídios (BRASIL, 2003).

Como foi visto em Vargas (2005), nos municípios brasileiros que optaram pelos processos de concessão, conhecido como privatização da água ou privatização do abastecimento de água e esgoto, há uma série de dificuldades, especialmente na observação desses pré-requisitos contratuais previstos em lei. Esse debate é bastante polêmico, especialmente entre a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estadual (AESBE) e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). Os pontos mais polêmicos ocorrem em relação à: titularidade do serviço; os níveis de exigências e metas previstas na lei; o controle social; e os critérios de financiamento.

Sobre a titularidade⁸³, o Superintendente Executivo da AESBE, Walter Suriani, criticou o fato de ser municipal e argumentou que a luz e o telefone, por exemplo, são acessados na mesma residência e nem por isso as suas titularidades deixam de ser competência das áreas federal ou estadual. Suriani comentou também, que os Conselhos “têm ultrapassado o seu caráter consultivo e encontraram no atual momento um campo fértil para exercer atividades que extrapolam a sua competência”. Quanto às exigências também afirmou: “O Ministério exagera no supérfluo, amplia exigências desnecessárias” (REVISTA SANEAR . Ano III, nº 7, 2009).

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi criado ainda em 1995 e atualmente obtém informações sobre o serviço de água de 81,9% dos municípios brasileiros e sobre o serviço de saneamento

⁸³ A titularidade vem sendo debatida pelo Supremo Tribunal Federal em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) que tramitam em processo de julgamento: ADIN nº 1842, referente à ação impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista contra o Governo e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; e ADIN nº 2077, arguida pelo Partido dos Trabalhadores contra a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

de 24,4% dos municípios. Esse sistema está vinculado ao Ministério das Cidades e publica anualmente o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, apresentando informações primárias e indicadores econômico/financeiros, operacionais e de qualidade. Dentro da proposta da GIRH, esse sistema de informações é muito importante, pois dispõe de uma base ampla de informações e de uma série histórica que permite acompanhar a evolução estatística, contribuindo assim com o planejamento e com a gestão dos recursos hídricos de modo geral e especificamente com o abastecimento de água e saneamento⁸⁴.

Portanto, o marco jurídico brasileiro, tanto em relação aos recursos hídricos, como em relação ao saneamento básico, encontra-se bem definido e a ANA é o principal órgão operativo dessas políticas, porém ainda há uma distância entre a lei e a prática.

Seguindo o foco do problema desta pesquisa, cabe ressaltar que tanto o PNRH acompanha os princípios de Dublin (1992), no que se refere ao valor econômico da água, mas também em relação à participação e à descentralização, tendo a bacia hidrográfica como unidade básica de gestão, como também as DNSBs estabelecem um marco jurídico que permite a concessão privada dos serviços de água e saneamento. Ou seja, diferentemente da legislação chilena, que define a água como propriedade privada, igualmente distinto da legislação boliviana, a qual estabelece que a água é um bem comunitário, ou ainda do Uruguai, que impede a privatização da água, a legislação brasileira permite a concessão privada dos serviços de abastecimento e saneamento e estabelece critérios, mas deixa sob a titularidade do gestor local em nível de município a decisão de como executar tal política pública.

Assim, quanto ao regime jurídico-administrativo da prestação do serviço de água e esgoto, o SNIS o classifica em quatro categorias: a) Administração Pública Direta Centralizada; b) Autarquia, sob controle estadual ou municipal; c) Empresa Pública; d) Sociedade de Economia Mista com Gestão Pública; e) Sociedade de Economia Mista com Gestão Privada; f) Empresa Privada; e g) Organização Social: entidade da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos (SNIS, 2008). O regime jurídico-administrativo preponderante é o das autarquias sob controle dos estados ou municípios, porém tem crescido o número de municípios atendidos pelo regime jurídico-administrativo por empresas privadas. Atualmente são 41 municípios: dois na região sul; três na região norte; 11 no sudeste; e 25 no centro-oeste (SNIS, 2008, p.336-337).

⁸⁴ O SNIS será importante na construção do diagnóstico do setor, tanto no Brasil como no Estado de Santa Catarina.

Do ponto de vista da cobrança pelo uso da água, fica claramente estabelecido que essa pode ser tanto de uso consuntivo ou não consuntivo e que o órgão responsável é o Comitê de Bacias, ou seja, um órgão público não estatal, sob controle da sociedade, cujos valores arrecadados devem ser aplicados na prevenção e recuperação dos recursos hídricos.

3.2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Com relação à legislação estadual catarinense sobre recursos hídricos, a exemplo de outros Estados, é anterior à própria Lei 9.433/97 (PNRH), porém mantém com ela grande sintonia. Dentro do marco regulatório estadual se observou leis, decretos e resoluções.

São três as principais leis estaduais: Lei 6.739/85, que cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH); Lei 9.022/93, que institui o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SEGRH), e a Lei 9.748/94, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Há uma quarta lei importante que institui as Regiões Hidrográficas do Estado de Santa Catarina, que é a Lei 10.949/98 (SANTA CATARINA, 2008).

A Lei 6.739/85 estabelece que o CERH é o órgão máximo de gestão dos recursos hídricos no Estado de Santa Catarina e é constituído por dez membros, representando órgãos estaduais e federais, sendo presidido pelo Secretário de Planejamento e Coordenador-Geral do governo do Estado. Os comitês de bacias vinculam-se ao CERH a fim de subsidiá-lo (SANTA CATARINA, 2008).

Com relação ao SEGRH, constitui-se pelo CERH (órgão superior), tendo a assistência de comissões consultivas (que são núcleos técnicos que orientam a decisão do Conselho); órgãos setoriais (responsáveis pela execução das decisões do Conselho), juntamente com uma Secretaria Executiva. Abaixo do Conselho estão as secretarias de Estado (Ciência e Tecnologia, Energias, Meio Ambiente e outras afins) (SANTA CATARINA, 2008).

A Lei 9.748/94, que institui a Política de Recursos Hídricos, apresenta os princípios e diretrizes de acordo com a lei federal (embora esta ainda não existisse⁸⁵), os instrumentos de gerenciamento (outorga, infrações, penalidades e cobrança pelo uso), e estabelece a necessidade de

⁸⁵ Sobre isso Abers e Jorge (2005) apresentam uma discussão em relação às leis estaduais anteriores à Lei 9.433/97.

criação do Plano Estadual e Plano de Bacias, após a constituição dos comitês de bacias. Esses devem ser constituídos com a seguinte composição: 40% de usuários; 40% pelos poderes estaduais e locais mais entidades da sociedade civil; 20% de órgãos estaduais e federais que atuam com recursos hídricos. Ademais, essa lei define o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), a partir de transferências de recursos orçamentários, cobrança pelo uso da água e de multas e empréstimos (SANTA CATARINA, 2008).

O Decreto 14.250/81 define o enquadramento dos corpos de água em quatro classes e os padrões de qualidade da água e de emissão de poluentes líquidos; e o Decreto 4.778/06 regulamenta a outorga para uso da água, transferindo a responsabilidade para a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, deixando aos comitês de bacias a permissão para outorgar água e emissões de caráter particular.

E a Resolução 001/02 do CERH estabelece a criação de dezoito rios principais que podem ser considerados bacias hidrográficas.

De modo geral há uma sintonia de princípios e diretrizes entre a legislação federal e estadual. No entanto, causa certa diferenciação o Decreto 4.778/06, que regulamenta a outorga para usos da água à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, quando em geral deveria ser papel do CERH. Outra questão a ser ressaltada são as chamadas comissões consultivas (núcleos técnicos) que como afirmam Fidelman e Souza Jr. (2009) podem ser “mais políticos do que técnicos”.

Por fim, chama a atenção o fato de haver a definição de dez regiões hidrográficas (Lei 10.949/98 aprovada com a intenção de definir geograficamente as bacias hidrográficas para a construção dos referidos comitês); dezoito rios principais (definidos pela Resolução 001/02 que podem ser considerados bacias hidrográficas); e ainda os próprios decretos de criação dos comitês hoje existentes que são em número de onze comitês (SANTA CATARINA, 2008), ou seja, nem todas as bacias constituíram seu comitê de bacia.

Quanto à implantação das políticas previstas em lei, percebe-se pouca efetivação. “Em 2001, portanto seis anos após a promulgação da Lei 9.748, verifica-se que, enquanto os comitês de bacias catarinenses vêm sendo impulsionados e sustentados por ações da sociedade civil, pouquíssimos avanços são observados nas ações governamentais em prol do efetivo gerenciamento de recursos hídricos, o que, cada vez mais, dificulta a ação dos comitês” (GUIVANT e JACOBI, 2003, p.17).

Outra crítica desses autores, diz respeito ao Projeto Microbacias I (1991-1999), pois “predominou uma perspectiva técnica para enfrentar os problemas ambientais no meio rural”; faltaram “estratégias participativas”;

e houve “conflito de competência entre instituições” como, por exemplo, FATMA, IBAMA e Secretaria de Agricultura (GUIVANT e JACOBI, 2003), aspecto este que piorou com a criação das 36 secretarias de desenvolvimento regional entre 2003 e 2007.

Além disso, é importante mencionar a preocupação do conjunto desse arcabouço jurídico em relação às enchentes como uma situação marcante na história de Santa Catarina. No entanto, contraditoriamente, é necessário destacar aqui a aprovação recente da Lei 14.675/09, que instituiu o Código Ambiental Catarinense, cujo artigo 114 altera a medida de Área de Preservação Permanente (APP) ao longo dos rios e cursos de água com cobertura vegetal mínima de 30 metros para apenas 5 metros em cada margem⁸⁶ (SANTA CATARINA, 2009).

Portanto, a legislação referente aos recursos hídricos no Estado de Santa Catarina está bem desenvolvida e em consonância com o marco jurídico nacional, com exceção da Lei 14.675/09; porém, a falta de efetivação prática e o conflito de competências entre órgãos diretos e indiretos da Administração é muito grande, bem como a prevalência da “hidro-técnica sobre a hidro-política”. Do ponto de vista dos comitês de bacias, ainda que quase todas os tenham criado, o que tem atuação destacada é o da região do Vale do Itajaí, como se verá no estudo de caso sobre o município de Indaial inserido nessa região.

A situação de prestação do serviço de abastecimento de água e saneamento no Estado de Santa Catarina, sob o quadro atual do regime jurídico das prestadoras de serviço de abastecimento de água no Estado, apresenta a seguinte configuração: 34 municípios são atendidos por prestadores locais de direito público; 01 município por prestador local público de direito privado; 01 município por prestador local privado de direito privado; e 215 municípios por prestador regional, no caso a CASAN (SNIS, 2008).

O município de Itapema é o único no Estado de Santa Catarina que adotou o regime de concessão privada dos serviços de água e esgoto depois de um longo período de conflito judicial, social e político. Outros municípios romperam o convênio com a CASAN, porém não realizaram o processo de privatização conforme a Lei 11.455/07, ou seja, assumiram o serviço como regime municipal, terceirizando parcialmente ou totalmente os serviços para uma ou mais empresas. Exemplos dessa forma não regulamentada são os municípios de Palhoça (contrato precário com uma única empresa terceirizada que já dura mais de dois anos) e Chapecó (que

⁸⁶ SANTA CATARINA. Código Ambiental Catarinense (2009). Disponível em: http://www.sc.gov.br/downloads/Lei_14675.pdf. Acessado em: 13 jan. 2010.

contratou três diferentes empresas dispensando licitação, como uma forma de burlar a lei). Portanto, o número de municípios atendidos pela CASAN pode ser alterado constantemente, ocorrendo longos processos judiciais, bem como são adotados regimes jurídicos não previstos pela legislação tampouco pelo SNIS.

Dentre esses municípios atendidos pela CASAN estão os que optaram pelo estilo de gestão compartilhada, que são 24 municípios, entre duas modalidades distintas: 11 municípios optaram pela gestão compartilhada propriamente dita e 13 municípios pela gestão associada (Revista Nova CASAN, 2008).

A CASAN foi criada em 1971 dentro do contexto do PLANASA e estabeleceu convênio de outorga de concessão dos serviços de água e saneamento com os municípios catarinenses por um período de trinta anos, de modo que atualmente grande parte desses convênios está em fase final. Conseqüentemente, o mapa da prestação do serviço de água e esgoto em Santa Catarina se encontra instável, com constantes conflitos e mudanças de regime jurídico-administrativo desse serviço.

3.3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA ÁGUA: BRASIL E SANTA CATARINA

O Brasil tem uma situação privilegiada do ponto de vista da quantidade de água doce disponível, com cerca de 12% do total mundial, porém com uma distribuição geográfica desigual, conforme tabela abaixo.

Tabela 3 – a) Distribuição de água, por área e população em cada região do Brasil

Região	Água	Área	População
Norte	68,50%	45,30%	6,98%
Centro-Oeste	15,70%	18,80%	6,41%
Sul	6,50%	6,80%	15,05%
Sudeste	6,00%	10,80%	42,65%
Nordeste	3,30%	18,30%	28,91%

Fonte: Secretaria de Recursos Hídricos do Meio Ambiente apud Jornal do Médio Vale, 01 nov. 2003, p.11.

Um segundo fator importante a ser considerado é o crescimento da população urbana no Brasil, que de acordo com o IBGE, na década entre

1991 e 2000 cresceu de 75,6% para 81,3%, ou seja, no ano de 2000, o Brasil passou a ter 138 milhões de habitantes nas cidades e apenas 31,8 milhões no meio rural (IBGE – Censo 2.000)⁸⁷:

Devido a essa grande concentração urbana, vários conflitos e problemas têm sido gerados neste ambiente, tais como: (a) degradação ambiental dos mananciais; (b) aumento do risco das áreas de abastecimento com a poluição orgânica e química; (c) contaminação dos rios por esgotos doméstico, industrial e pluvial; (d) enchente urbana gerada pela inadequada ocupação do espaço e pelo gerenciamento inadequado da drenagem urbana; (e) falta de coleta e disposição do lixo urbano (HESPANHOL; NETTO; TUCCI, 2000).⁸⁸

Tendo presente três fatores estruturais (boa disponibilidade de recursos hídricos, distribuição geográfica desigual e concentração urbana), passa-se a observar a situação do abastecimento de água e saneamento básico no Brasil, em relação às metas dos ODM.

Em 1990, segundo o PNAD, o acesso à água era de 69,79% e ao esgoto era de 39,43%. De acordo com o SNIS, para 2015 o Brasil deve atingir os índices de 84,88% de acesso à água e 69,71% ao esgoto.

Em 2007, o índice de cobertura de água era de 80,9% e de esgoto 42%. Esse índice cresce quando analisado apenas o meio urbano, num total de 94,2% e 49,1% respectivamente. Portanto, segundo avaliação do SNIS, há probabilidade do Brasil atingir as metas de acesso à água potável de 71,39% e ao esgoto apenas 29,39%. Ou seja, seria necessário ampliar em nove vezes o investimento em água e em quarenta vezes em esgoto nos próximos sete anos para se atingir as metas dos ODM (SNIS, 2008)⁸⁹.

Na tabela abaixo, apresenta-se um estudo em valores monetários, da necessidade de investimentos para universalizar o acesso à água e esgoto no Brasil por região.

⁸⁷ IBGE. Censo Demográfico. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html>. Acessado em: 13 jan. 2010.

⁸⁸ HESPANHOL; NETTO; TUCCI. A gestão da água no Brasil: uma primeira avaliação da situação atual e das perspectivas para 2025 (2000). Disponível em: http://vsites.unb.br/ft/enc/recursos_hidricos/relatorio.pdf. Acessado em: 13 out. 2008.

⁸⁹ Sete anos a contar de 2008, data da publicação do informe do SNIS.

Tabela 3 – b) Investimentos necessários para universalizar os serviços de água e esgoto no Brasil, 2010, 2015 e 2020

Região	Investimentos acumulados (R\$ milhões)		
	2010	2015	2020
Norte	11.275	13.835	16.307
Nordeste	27.319	32.267	37.325
Sudeste	50.349	62.416	74.404
Sul	23.211	28.098	33.055
Centro-Oeste	11.470	14.507	17.314
Brasil	123.624	151.124	178.405

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Adaptada pelo autor.

Segundo a AESBE, com o atual nível de investimentos, a universalização dos serviços de abastecimento de água só poderá ocorrer no ano de 2034, enquanto os esgotos sanitários seriam universalizados somente em 2054 (GALVÃO, 2009).⁹⁰

Todavia, os números podem levar à “conclusão errônea” e mascarar as reais condições de qualidade e de quantidades de acesso a esses serviços. “Segundo esses pesquisadores, o indicador de cobertura não reflete as condições de continuidade e de qualidade do abastecimento de água, notadamente nas extremidades das redes, onde está localizada a população mais pobre” (GALVÃO, 2009).

O mesmo autor destaca, portanto, as desigualdades regionais e por níveis de renda da população em relação ao acesso à água e ao esgoto:

No entanto, as desigualdades de cobertura por redes de esgoto são maiores do que as de redes de água. Por exemplo, quanto à distribuição regional, o Sudeste possui 77,4% de cobertura por redes de esgoto, enquanto as regiões Nordeste, Sul e Norte têm, respectivamente, 27%, 25,9% e 4% de cobertura. Da mesma forma, em relação à renda, a população com renda superior a 20 salários mínimos tem 76,6% de acesso às redes de esgoto, mais do que o dobro das famílias com menos de 2 salários mínimos (GALVÃO, 2009).

Dois outros indicadores chamam a atenção: do total de esgoto

⁹⁰ Galvão Junior AC. *Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil*. Rev. Panam Salud Publica. 2009; 25(6):548–56.

coletado, apenas 32% recebem tratamento adequado; e do total de água distribuída, no que se refere aos dados do SNIS em 2007, “o valor médio das perdas de faturamento para todo o conjunto de prestadores de serviços foi de 39,1%”(SNIS, 2008).

Porém, se tomarmos como referência os dados do PNAD (2003), comparando o meio rural e urbano, as diferenças são ainda maiores.

Tabela 3 – c) Deficit na oferta de saneamento básico no Brasil (2003)

Área	Nº de Domicílios	Domicílios não atendidos por Rede Geral de água		Domicílios não atendidos por Coleta de Esgoto Sanitário	
		Unidades	%	Unidades	%
Urbana	42.107.183	3.368.575	8,0	18.821.911	44,7
Rural	7.034.988	5.231.305	74,4	6.754.491	96,0
Total	49.142.171	8.599.880	17,5	25.576.402	52,0

Fonte: PNAD 2003, IBGE. Adaptada pelo autor

Alguns dados complementares revelam a importância do setor de saneamento para a saúde da população brasileira. De acordo com documento do BNDES (1998), 65% das internações hospitalares de crianças menores de 10 anos estão associadas à falta de saneamento básico; a falta de saneamento básico é a principal responsável pela morte por diarreia de menores de 5 anos no Brasil e, em contrapartida, os índices de mortalidade infantil em geral caem 21% quando são feitos investimentos em saneamento básico (Jornal Folha de São Paulo – FSP, 17 dez. 1999); quinze crianças de 0 a 4 anos morrem por dia no Brasil em decorrência da falta de saneamento básico (FUNASA – FSP, 16 jun. 2000).

Com a extinção do BNH, em meados da década de 1980, que financiava os projetos do PLANASA, a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu seus programas, bem como surgiram várias outras iniciativas governamentais.

Por outro lado, percebe-se que existem programas para o setor, porém a burocracia, a desinformação, a dispersão dos programas ou a falta de vontade política muitas vezes impedem o seu acesso. Wilson Passeto (s.l.)⁹¹, diretor da ONG Água e Cidades apresenta um quadro dos principais programas e financiamentos para o setor de saneamento no Brasil, no qual fica evidente que há recursos e programas, porém faltam

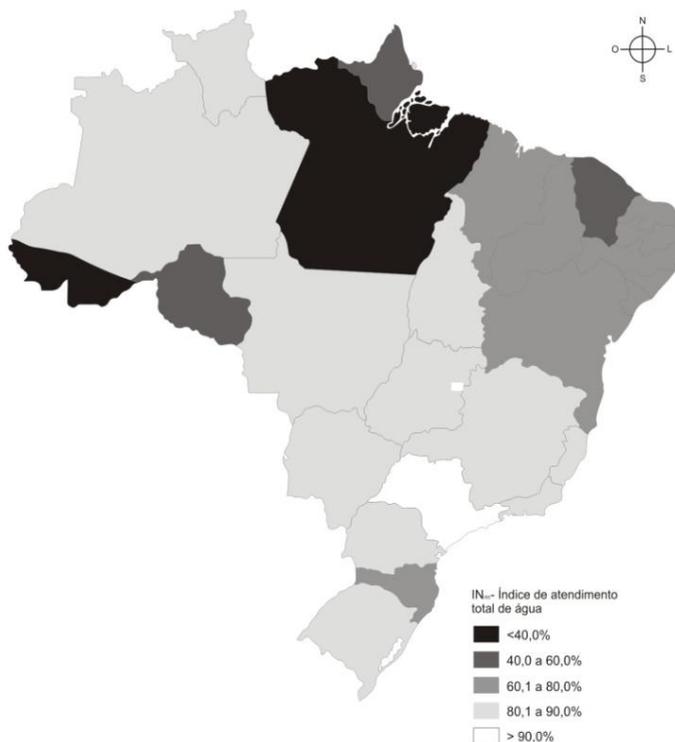
⁹¹ PASSETO, W. **Dossiê de Saneamento. Esgoto é Vida**. 4ª Edição. Disponível em: <http://www.aguaecidade.org/index.php>. Acessado em: 05 jan. 2010.

informações sobre o funcionamento e falta articular esse conjunto de ações.

Nesse mesmo contexto, o governo federal anunciou o PAC Saneamento, prevendo investimentos de R\$10,6 bilhões entre 2007 e 2010. Os principais projetos desenvolvidos pelas empresas estaduais de saneamento básico são na área de melhoria de gestão, capacitação técnica e tecnologia de informação (REVISTA SANEAR. Ano II, nº2, mar. 2008).

Com relação ao índice de acesso de água, o Estado de Santa Catarina, com 79,3%, está um pouco abaixo da média nacional (80,9%), ou seja, encontra-se na faixa intermediária dentre os Estados brasileiros, como se pode verificar na figura seguinte:

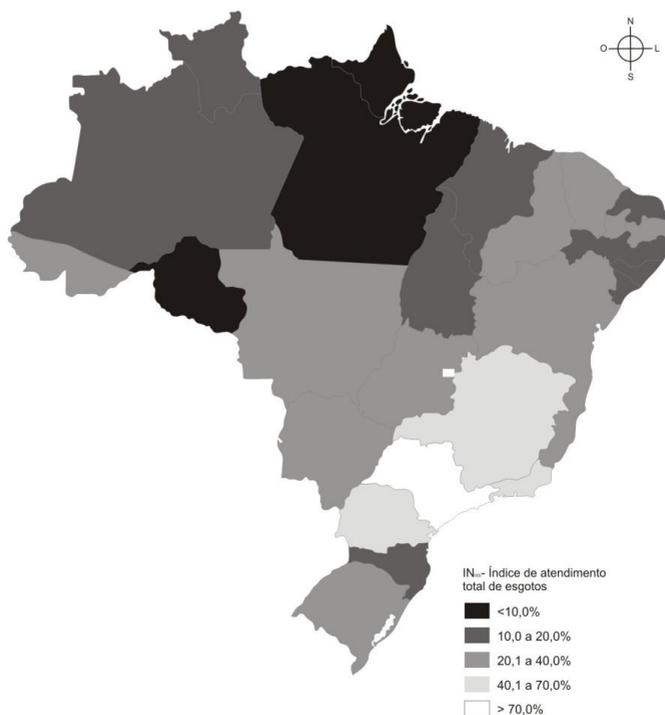
Figura 3 – c) Índice de atendimento de água por faixas percentuais, segundo os Estados brasileiros



Fonte: SNIS, 2008. Adaptada pelo autor.

Porém, a maior discrepância se dá na rede de esgoto. A média nacional de cobertura de esgoto é de 42%, enquanto o Estado catarinense está na penúltima faixa, entre 10% a 20%, como se pode verificar no mapa a seguir (SNIS, 2008):

Figura 3 – d) Índice de atendimento de coleta de esgoto por faixas percentuais, segundo os Estados brasileiros



Fonte: SNIS, 2008. Adaptada pelo autor.

A partir de um relatório do próprio governo do Estado de Santa Catarina, no ano de 2006, tomando como base os dados de 2002, aponta-se um *deficit* de 22,7% da população não atendida por rede de água e 95,6% da população não atendida por rede de esgoto tratado. Considerando as soluções particulares de tratamento de esgoto, o referido relatório conclui:

A posição do Estado em termos de esgoto sanitário é uma das piores do Brasil, e é equivalente à situação de países muito pobres. Menos de 2 milhões de pessoas (40% do total da população) dispõem de soluções ambientalmente aceitável para o esgoto por ela gerado (...) O baixo índice de coleta e tratamento de esgoto no interior do Estado, aliado a fontes de poluição de outras naturezas, gerou um quadro dramático pelo nível de contaminação dos mananciais, e direciona um futuro ainda pior, já que 80% dos mananciais disponíveis para abastecimento público estão contaminados por cargas orgânicas, agrotóxicas ou mesmo inorgânicas fruto da forte (antropia) estabelecida na região (SANTA CATARINA, 2006).

Quanto ao índice de perda de água por faturamento dos prestadores de serviços no Brasil, é de 39,1%. Admite-se que 60% das perdas reais e aparentes são recuperáveis. Isso poderia significar “um ganho de R\$4,4 bilhões ao ano, sendo que a demanda anual de investimentos em água e esgotos no País é avaliada em torno de R\$12 bilhões por ano para atingirmos a universalização em 20 anos”. Portanto, mais de um quarto dos recursos necessários para a universalização da água são desperdiçados com as perdas por faturamento. Isso explica a prioridade dos investimentos, tanto das CESBs como de outras concessionárias municipais na instalação de hidrômetros em todas as residências.

O Estado de Santa Catarina, porém, tem um índice de perda um pouco abaixo da média nacional, ou seja, situado na faixa de 30% a 40%.

Quanto à tarifa média pelo serviço de água no Brasil, ocorre também uma faixa extensa de variação desde R\$0,13/m³ até R\$3,90/m³, com o valor médio situando-se em R\$ 1,87/m³. A tarifa média praticada pela CASAN no ano de 2003 foi de R\$1,61/m³, ou seja, praticamente a média nacional.

Com base nesses dados é possível concluir uma contradição no setor de saneamento no Estado de Santa Catarina, especialmente representada pela principal prestadora desse serviço, que é a CASAN, pois ao mesmo tempo em que a abrangência da rede de água está abaixo da média nacional e a rede de esgoto é uma das piores do Brasil, o valor médio da tarifa está na média nacional e as perdas estão abaixo da média.

De acordo com o mesmo relatório do governo do Estado (2006), a CASAN apresentou um superávit de R\$106 milhões no período de 1998 a 2003; portanto, demonstra que a universalização do acesso ao saneamento,

bem como a prudência ecológica e a participação não foram as preocupações centrais da sua gestão, e sim o resultado financeiro.

Essa contradição é o principal motivo apontado pelos gestores municipais que romperam os convênios com a CASAN, alegando que o abastecimento de água está gerando “lucros” e que esses não são reinvestidos em melhoria no sistema de água tampouco em esgoto. Portanto, não veem sentido em manterem os referidos convênios e depois de trinta anos os municípios passam a assumir a responsabilidade pelo serviço público de abastecimento de água.

Diante disso, pode-se concluir em relação à situação de água e saneamento no Brasil que não há escassez por falta de recursos naturais, ainda que haja uma distribuição geográfica e habitacional díspar⁹², porém, há grandes diferenças entre meio rural e urbano e níveis de renda da população.

Há também uma preocupação com o cumprimento das metas dos ODM, através do monitoramento estatístico e de investimentos no setor, como é o caso do PAC Saneamento (AESBE, 2008).

Ainda que o Brasil e Santa Catarina tenham um marco jurídico bem desenvolvido e um desenho institucional compatível, o desafio de promover a descentralização e a participação popular, na prática, encontra-se grande discrepância, pois grande parte dos comitês de bacias não desempenha seu papel ou reproduzem o controle tecnocrático acima da participação da sociedade civil.

No sistema de prestação do serviço de água e abastecimento no Brasil e em Santa Catarina ainda predomina a estrutura criada na década de 1970 com o PLANASA e as CESBs, porém, além do artigo 241 da Constituição Federal, que permite a concessão de serviços públicos para a iniciativa privada, o novo marco regulatório abre diretamente essa possibilidade através da DNSB (Lei 11.445/07), e, enfim, é possível perceber iniciativas tanto no sentido da privatização desse serviço - 41 municípios no País (SNIS, 2008), como também outras formas jurídico-administrativas, como a municipalização através de autarquias locais, a municipalização com a terceirização de partes dos serviços para diferentes empresas privadas e a gestão compartilhada ou gestão associada entre autarquia estadual, prefeitura municipal, com controle da sociedade civil.

Assim, é nesse contexto institucional e diante dessa situação das políticas públicas de água e saneamento que se buscou desenvolver um

⁹² Região norte menos habitada com 7% da população e a maior disponibilidade hídrica com 68,5% do total; e a região sudeste a mais habitada com 42,6% da população e apenas 6% do total de recursos hídricos do país.

estudo comparado entre dois estilos de gestão do setor para melhor compreendê-los e verificar qual o caminho que melhor responde aos desafios apresentados pelo diagnóstico de Crise da Água e do Saneamento.

4 ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO ABASTECIMENTO DA ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA

4.1 METODOLOGIA DE ESTUDO COMPARADO

Este capítulo se inicia com uma breve introdução referente à metodologia sobre estudo comparado, para posteriormente apresentar o contexto da escolha dos casos a serem investigados empiricamente e, finalmente, o desenho da pesquisa.

O estudo comparado é um método antigo, porém continua atual. "Se puede remontar sus origenes al siglo IV antes de Jesucristo, cuando Aristóteles realizó el primer intento registrado, describiendo con cierto detalle las características de las tiranías, oligarquías y democracias" (BLONDEL, 1968, p.11), passando por Montesquieu, em O Espírito das Leis (1748), que comparou as estruturas de governo norteamericana e francesa, bem como pelo próprio Weber que em "sus grandes comparaciones de sistemas religiosos servieron fundamentalmente para especificar la singularidad del próspero, acumulador, racionalizador y burocratizador Occidente"(TILLY, 1991. p.111). Posteriormente, pode-se citar a contribuição para as ciências sociais das "regras de experiências científicas" de John Stuart Mill com relação aos estudos sociológicos comparativos na tradição quantitativa. (ALLARDT, 1990, p.1).

Apesar desse histórico, restam muitas dificuldades na utilização do método comparativo nas ciências sociais. Sartori (1994) destaca a necessidade de definir o que é o método comparativo, alertando que muitos não comparam nada.

As comparações, nas quais nós nos engajamos efetivamente, são as comparações entre entidades onde atributos são em parte partilhados (semelhantes) e em parte não-compartilhados" (SARTORI, 1994, p.4). O mesmo autor chama a atenção à necessidade de estabelecer uma boa classificação e definir graus das diferenças, ou seja, "o pesquisador deve (i) classificar as diferentes condições em variáveis independentes, intervenientes e dependentes e (ii) tratar certas condições causais como parâmetros (SARTORI, 1994, p.9).

Partindo da análise de Easton⁹³, a vida política recebe *inputs* (demandas da sociedade) que se convertem em *outputs* (respostas de governos); portanto, pode haver comparações gerais. Almond se concentra nos processos de conversão (dos *inputs* em *outputs*) e desenvolve seu método de estudos comparados conhecido como "funcionalismo estrutural", que apresenta seis funções: - do lado das demandas 1. formular ou articular as demandas, 2. combinar ou agregar as demandas; - do lado das respostas 3. formular ou elaborar normas; 4. aplicar as normas; 5. adjudicar normas em casos particulares; (posteriormente) 6. comunicar estas diversas atividades dentro e fora do sistema. (BLONDEL, 1968, p.27).

A partir de agora, busca-se apresentar os dois casos a serem comparados com suas principais características e, então, traçar as que são partilhadas e as que não são partilhadas para posteriormente verificar quais as variáveis dependentes e independentes.

Serão comparados os estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento básico dos municípios catarinenses de Indaial, que adotou o estilo de gestão compartilhada, e de Itapema, que realizou uma concessão desse serviço e implantou um estilo de gestão privatizada de abastecimento de água e saneamento.

Diversas características foram comparadas, desde a localização geográfica, o tamanho das cidades, as características históricas, os níveis socioeconômicos, as políticas ambientais, e principalmente o contexto político em que se inicia a experiência de gestão compartilhada (Indaial) e privatizada (Itapema) no abastecimento de água e saneamento, bem como os resultados de tais experiências.

Inicialmente se buscou dados gerais e comparativos entre os dois municípios, através de informações disponíveis em documentos públicos, como por exemplo, o "Projeto Indaial Melhor", ou em estudos acadêmicos, como por exemplo, "Indicadores Socioeconômicos do Município de Itapema" (ANDERSEN, 2009), ou ainda em páginas oficiais da *web* das respectivas prefeituras municipais, da Secretaria de Estado da Saúde, dos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social, do INEP, da ANA, do IBGE e IBGE Cidades, de universidades, da AMFRI e da própria CASAN.

Importante salientar que, na medida do possível, foram utilizados os dados comparativos entre os dois municípios disponíveis numa mesma fonte de pesquisa, a fim de uniformizar os parâmetros.

Posteriormente, com relação aos dados específicos relativos à contextualização e à análise das experiências, buscou-se primeiro escolher

⁹³ EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems, in **World Politics**. Baltimore: The Johns Hopkins University System Press, vol.9. n.3. abril, p. 383-400, 1957.

um jornal local de cada município ou o mais próximo possível com edições semanais⁹⁴, sendo que foram observadas todas as edições desses periódicos durante o período estudado (2003-2009). Em seguida, foi-se compondo, verificando e confirmando as informações através de diferentes meios, como por exemplo, outros jornais, páginas da *web* de órgãos públicos como TRE-SC, STJ, TJ-SC, JUSBRASIL, dentre outros, e, inclusive, através de contatos telefônicos e por meio eletrônico com dirigentes públicos das prefeituras, CASAN e Companhia Águas de Itapema.

Portanto, cabe destacar também que as informações iniciais sobre as experiências de gestão de abastecimento de água e saneamento de Indaial e de Itapema foram obtidas através de visitas aos dirigentes políticos atuais e de mandatos passados, visitas e conversas com técnicos da CASAN e conselheiros do CMSB (Indaial), e, posteriormente, buscou-se documentos como: Edital de Licitação 003/04 da prefeitura de Itapema, Relatório da FGV, prestação de contas da Companhia Águas de Itapema, atas do CMSB (Indaial) e relatórios anuais de gestão da CASAN, tudo seguido de contatos pessoais, telefônicos e eletrônicos com gestores no sentido de sanar dúvidas ou buscar dados e informações complementares.

O período a ser comparado entre os dois municípios coincide, pois o início do processo de discussão do problema, ou seja, o momento em que foi pautada a demanda na agenda política local (*input*) corresponde à mesma época, ou seja, o ano de 2003. Portanto, a pesquisa comparada tratará do período de 2003 a 2009.

No ano de 2003, o município de Indaial tinha 69 anos de emancipação político-administrativa e cerca de 43 mil habitantes. Já Itapema tinha 41 anos de emancipação e aproximadamente 26 mil habitantes. E ambas têm acima de 90% da população no espaço urbano.

Os dois municípios estão geograficamente próximos, aproximadamente 70 quilômetros de distância entre si. Indaial localiza-se no Médio Vale do Itajaí, conurbado com a cidade de Blumenau e Itapema localiza-se no litoral norte catarinense, conurbado com Balneário Camboriú.

Já as características socioeconômicas são mais distintas. Indaial é um pólo industrial, em especial do setor têxtil e vestuário, com bons índices de desenvolvimento humano e com um governo local que desenvolvia um estilo de gestão participativo, através do Orçamento Participativo, do Congresso da Cidade e de outros fóruns. Enquanto isso, Itapema é um pólo

⁹⁴ No caso de Itapema foi o Jornal Independente e no caso de Indaial, por não haver um jornal da cidade, usou-se o Jornal do Médio Vale, produzido na cidade de Timbó, que é praticamente conurbada com Indaial.

turístico, onde grande parte da população tem ocupação sazonal, um alto PIB per capita, porém, baixos índices de desenvolvimento humano. No período de 2003 até 2006, em Itapema havia um estilo de gestão tradicional, sem preocupação com a participação popular.

Quanto à gestão de recursos hídricos, na Bacia RH-7 do Vale do Itajaí existe um comitê formado desde 1997 e uma Agência de Águas, sendo o comitê mais atuante do Estado; enquanto que na Bacia RH-8 do Litoral Centro, a qual pertence ao município de Itapema, o comitê de bacia existe formalmente, mas não tem atuação permanente.

Diante dessa caracterização é possível afirmar que apesar da proximidade física entre os dois municípios, trata-se de um contexto com várias diferenças importantes.

Ainda que haja uma diferença de tamanho da população, há uma grande semelhança quanto ao nível de urbanização e ao fato de serem ambas as cidades conurbadas com outros centros maiores com referência nacional. As duas cidades estão no mesmo Estado da federação, sendo assim não há diferenças de legislação a serem consideradas. Como se observou na análise da situação da água, a característica do índice de urbanização é um fator importante e, por isso, considerado aqui como uma característica comum entre os casos a serem comparados.

Ainda que o tempo de emancipação dos municípios seja diferente, o período em que ocorrem as experiências aqui analisadas também são os mesmos, ou seja, no período entre 2003 e 2009.

Outras variáveis, como por exemplo: as características do capital social, em especial com relação às entidades com enfoque ambiental; as diferentes características socioeconômicas dos dois municípios; e, por fim, os estilos de gestão do serviço de abastecimento de água e saneamento são importantes de serem observados para fins de análise comparativa entre as duas experiências.

Assim, o desenvolvimento da pesquisa empírica aconteceu em três momentos: primeiro, um levantamento preliminar verificando as condições e disponibilidade de informações; segundo, um levantamento das informações documentais e bibliográficas sobre cada um dos municípios e suas experiências de estilo de gestão de água e saneamento; e terceiro, ocorreram visitas aos municípios, a fim de esclarecerem dúvidas e fazerem algumas entrevistas complementares.

Quanto à análise das informações, será organizada da seguinte forma:

a) Etapa descritiva: caracterização geral do município e histórico do processo de decisão e implantação do estilo de gestão do abastecimento de água e saneamento em cada caso. Essa etapa se baseia em fontes

bibliográficas e em uma pesquisa hemerográfica a partir de dois jornais, do período de 2003 até 2006: sobre Indaial, Jornal do Médio Vale, com sede em Timbó (SC); sobre Itapema, Jornal Independente, com sede no próprio município de Itapema;

b) Etapa comparativa: comparar dados disponíveis sobre os municípios de Indaial e de Itapema, utilizando as mesmas fontes de informações a respeito de capital social, características socioeconômicas e ambientais, bem como sobre o contexto político em que ocorreram os desenhos institucionais dos respectivos estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento. Outra variável importante a ser considerada são os resultados de cada experiência de estilo de gestão especificamente no setor de abastecimento de água e saneamento. Para isso, baseou-se em documentos oficiais das prefeituras de cada município, da CASAN e da Companhia Águas de Itapema.

c) Etapa analítica: esta etapa depende da leitura, da organização, da comparação e da análise das informações disponíveis, a fim de buscar informações complementares para esclarecer pontos duvidosos, para em seguida tecer algumas conclusões.

Assim sendo, esclareceu-se a metodologia da pesquisa comparada aplicada ao estudo de caso entre os dois estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento dos municípios de Indaial (gestão compartilhada) e Itapema (gestão privatizada).

4.2 ESTILO DE GESTÃO COMPARTILHADA E ESTILO DE GESTÃO PRIVATIZADA NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO

Apresenta-se agora, de forma descritiva, os dois municípios a serem comparados na pesquisa empírica com base em alguns indicadores que se julgam importantes na análise a ser realizada posteriormente.

Primeiramente, essa apresentação mostra cada um dos municípios a partir de dados gerais, como histórico, localização, tamanho do município e população, principais características socioeconômicas e descrição política no período de 2003 a 2009, período de análise dessa pesquisa.

Em seguida, passa-se a relacionar alguns indicadores entre os dois municípios, como por exemplo, crescimento populacional, PIB per capita, educação, capital social e características ambientais, dentre outros.

4.2.1 A disputa pelo estilo privatizado e compartilhado no Brasil

Antes de iniciar a descrição e análise das experiências empíricas, faz-se necessário contextualizar como se chegou a um e outro estilo de gestão. Desse modo, apresenta-se a respeito um breve histórico e a contextualização dos estilos em nível nacional e estadual.

Pode-se dizer que a partir das Conferências da ONU em Dublin e no Rio de Janeiro (1992) e da formação das três agências internacionais: *Global Water Partnership* (GWP), *World Water Council* (WWC) e *World Commission on Water* (WCW), é que se desencadeou no Brasil um processo de debate e reformulação do modelo de gestão burocrático e centralizado dos anos de 1970, e, junto com outras políticas públicas, também no setor de água e saneamento iniciou um processo de mudança.

Já em 1993, foi concebido o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) como um projeto-piloto que posteriormente se transformou em programa permanente do governo federal. O PMSS se constitui em um instrumento da Política Nacional de Saneamento, visando contribuir para o reordenamento, para a eficiência e para a eficácia dos serviços de saneamento, bem como para o apoio ao estabelecimento de novos modelos para a prestação dos serviços e de instrumentos de regulação e controle (SINTAESC, 2004)⁹⁵.

Na primeira fase,⁹⁶ o PMSS I executou dois componentes: institucional, que objetivou o reordenamento institucional do Setor Saneamento, a elaboração de proposta de legislação federal sobre a prestação dos serviços de saneamento, e apoio aos Estados na proposição de instrumentos de regulação e controle; investimento, que foi executado pelas companhias estaduais de saneamento dos Estados, inclusive pela CASAN, no valor de US\$173,9 milhões, sendo 47% correspondente ao empréstimo do Banco Mundial e 53% de contrapartida (SINTAESC, 2004)⁹⁷.

Portanto, a partir dos princípios de Dublin (1992), com a orientação das agências internacionais e com os recursos do Banco Mundial, deu-se andamento às privatizações nos países. No caso do Brasil, essa situação

⁹⁵ Hoje Sindicato dos Trabalhadores (as) em Água, Esgoto e Meio Ambiente/SC (SINTAEMA).

⁹⁶ A primeira fase do PMSS, iniciada em 1993, encerrou-se em 30 de Junho de 2000, e contou com recursos da ordem de US\$ 500 milhões, sendo US\$ 250 milhões financiados pelo Banco Mundial (BIRD) através do Contrato No 3442/BR e US\$ 250 milhões como contrapartida nacional.

⁹⁷ US\$54,8 milhões foram utilizados em obras de abastecimento de água, US\$32,2 milhões foram aplicados em obras de esgotamento sanitário e US\$47,8 milhões em desenvolvimento institucional (melhorias operacionais, programa de redução de perdas de água, estudos, projetos, entre outros) (SINTAESC, 2004).

ocorre num período imediatamente posterior à Reforma de Estado (MELO, 1999) de cunho neoliberal, que no caso das políticas públicas de abastecimento de água e saneamento, iniciou-se concretamente pelo PMSS.

É nesse contexto que ocorreu a primeira experiência de privatização do abastecimento de água e saneamento do Brasil, no município de Limeira (SP) no ano de 1995. No mesmo ano, começou um movimento de resistência através da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) que realizaram dois seminários internacionais para debater o tema, o que resultou no documento “Concessões Privadas: Radiografia de um Equívoco”. Ainda em 1995, ocorreu na Cidade de Vitória/ES o “IV Encontro Nacional de Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente” com o *slogan* “Saneamento e Meio Ambiente: O Lucro é Vida” (SINTAESC, 2004).

No ano de 1997 ocorreram outros fatos importantes. De um lado, o então Senador José Serra apresentou o Projeto de Lei 216/97, que criou Títulos de Participação em Receitas de Serviço Concedido (TPR), autorizando as concessionárias de serviços públicos a emitirem papéis para captar recursos no Brasil ou no exterior para a execução de obras públicas ou para aquisição de equipamentos. E o Conselho Curador do FGTS autorizou a utilização de até 20% dos recursos do fundo para saneamento, através do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN). Em Santa Catarina, através do convênio SRH 068/95, realizou-se o Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas do Estado de Santa Catarina que resultou na organização das dez regiões hidrográficas.

Por outro lado, no dia 26 de novembro de 1997, no Congresso Nacional em Brasília, dezessete entidades civis de âmbito nacional criaram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental com os objetivos de defender a gestão pública, o controle social dos serviços de saneamento e unir esforços contra a privatização, através da mobilização da sociedade, da disputa na opinião pública, e da participação popular (SINTAESC, 2004).

No ano seguinte, seguiram-se as ações na perspectiva de avançar o processo de privatização. A SANEPAR vendeu parte de suas ações na Bolsa de Valores e um grupo francês comprou 39,71%, indicando o diretor superintendente, o diretor financeiro e o diretor de operações, englobando trinta e cinco atribuições gerenciais e controlando 86% dos funcionários. A Caixa Econômica Federal e o BNDES lançaram o Programa de Assistência Técnica e Parceria Público/Privada em Saneamento (PROPAR) para contratar consultorias especializadas para a realização de diagnósticos e definição do modelo de parceria público/privada na gestão dos serviços de

saneamento. E o governo federal lança o FINEM, disponibilizando recursos do BNDES para financiamento aos concessionários privados de serviços de saneamento (SINTAESC, 2004).

Por outro lado, do ponto de vista da resistência à privatização, no município de Santo André, o então prefeito Celso Daniel (PT), aprovou a Lei 7.733/98, que dispõe sobre a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, constituindo o Sistema Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (SIMGESA), tendo como órgão consultivo e deliberativo o Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (COMUGESAN); o Fundo Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental; e como órgão técnico e executivo o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA) que tem como atribuições: planejar, executar, operar e manter os Serviços de Abastecimento de Água, de Esgotamento Sanitário e de Drenagem de Águas Pluviais (SINTAESC, 2004). Esse desenho institucional se contrapõe a lógica privatista e coincide com a experiência de Gestão compartilhada do município de Indaial.

A cada ano vão se aprofundando os dois movimentos: de um lado, o governo federal e alguns Estados dando andamento à proposta de privatização, com o apoio das instituições internacionais e, de outro, a resistência à privatização e a busca de alternativas.

Em 1999, no contexto de negociação da dívida externa, o Brasil enviou memorando ao FMI, cujo item 27 merece atenção: “O Governo tenciona acelerar e ampliar o escopo do Programa de Privatização que já se afigura como um dos mais ambiciosos do mundo. A moldura legal para a privatização e concessão dos serviços de água e esgoto está sendo preparada” (Revista FNU, 1999 *apud* SINTAESC, 2004).

Por outro lado, em setembro de 1999, ocorreu em Belém (PA) o II Encontro Nacional dos Urbanitários e o VII Encontro Nacional dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente que aprovou a proposta de um “Ante-Projeto de Lei Complementar” estabelecendo as condições gerais de regulação, fiscalização e controle dos serviços de água e esgoto no âmbito dos Estados e do Distrito Federal. Em outubro do mesmo ano, a FNU lançou a Revista “Em Defesa das Águas” destacando a defesa da água, a regulação e o diagnóstico do setor, a gestão pública e o controle social, e servindo de subsídio para a luta contra a privatização. No mesmo mês, ocorreu uma Conferência Nacional de Saneamento, convocada pela Subcomissão de Saneamento da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados (SINTAESC, 2004).

No ano de 2000, destaca-se o Seminário Comparação e Análise de Modelos Nacionais e Internacionais Bem Sucedidos de Gestões Pública, Privada e Mista no Setor de Saneamento, cuja exceção foi Dieter

Wartchow, diretor-presidente da CORSAN, que defendeu a gestão pública e a segunda fase do PMSS, composto de US\$150 milhões do Banco Mundial (Contrato 4292/ 00), US\$93,5 milhões do *The Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) e US\$56,5 milhões de contrapartida dos prestadores de serviços (SINTAESC, 2004).

Em Santa Catarina, foi aprovada a Lei 11.355/00, que cria a Agência Catarinense de Regulação e Controle (SC/ARCO) para exercer a fiscalização e o controle dos serviços públicos no Estado. Houve também a Definição do Modelo Institucional da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Estado de Santa Catarina, cujo relatório com os conceitos básicos e avaliação preliminar da exploração dos serviços concluiu:

i) A CASAN, sem melhorias de desempenho, não é capaz de realizar os investimentos necessários para manter o nível atual dos serviços e, muito menos, para ampliar a cobertura; ii) a viabilidade financeira é um aspecto relevante, mas não o único, nem sequer o mais importante a ser considerado na tomada de decisão quanto ao modelo institucional; iii) a existência de mais de um prestador de serviços no Estado permite comparar desempenhos; iv) a transferência para um único concessionário privado de todos os serviços atualmente a cargo da CASAN seria, em princípio, conflitante com o interesse público na medida que restringe a efetiva capacidade de atuação do poder público enquanto regulador dos serviços; e iv) se mantido o modelo atual de prestação dos serviços por empresa de economia mista (caso da CASAN), será vantajoso do ponto de vista da capacidade de controle ter mais de um concessionário (SINTAESC, 2004).

Portanto, é pela via do financiamento para investimentos do setor que se impõe o modelo de gestão.

Nos dois anos que antecederam o início das experiências de estilos de gestão a serem comparadas, ou seja, os anos de 2001 e 2002, esse processo se aprofundou. Em 2001, o governo federal enviou ao Congresso Nacional, em regime de urgência, o Projeto de Lei 4.147/2001, que institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico para facilitar a privatização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e que “centraliza poder na União, atenta contra a autonomia municipal, viola os princípios republicanos e o pacto federativo, e encontra-se repleto de vícios e inconstitucionalidades” (SINTAESC, 2004). Em junho de 2002, a

Fundação Getúlio Vargas, promove o Fórum Sobre Saneamento para discutir o andamento da privatização dos serviços de água e esgoto no Brasil.

Em Santa Catarina, no mês de dezembro de 2001, a CASAN vende, na Bolsa de Valores, 19,7 % das ações; porém, a titularidade é da CELESC, fruto de acordo entre as duas estatais para pagamento de dívidas de energia elétrica. Em julho de 2001, aprovou-se a Lei No 12.295/02, criando a Sociedade de Propósito Específico (SPE) da CASAN para acessar financiamento com recursos do FGTS conforme os critérios nacionais.

O movimento contrário encontra respaldo internacional na Reunião de Cúpula da Água para Pessoas e Natureza, com a presença de oitocentos delegados de trinta e cinco países, na cidade de Vancouver (Canadá), onde foi aprovada a proposta da “Iniciativa do Tratado para Compartilhar e Proteger a Água, o Bem Comum do Planeta”, redigida por Maude Barlow e Jeremy Rifkin, da qual destaca-se dois itens: “a água doce da Terra pertence à Terra e a todas as espécies e, portanto, não deve ser tratada como uma mercadoria particular a ser comprada, vendida e comercializada para lucro; e o suprimento de água doce do planeta é um legado compartilhado, um bem público e um direito humano fundamental e, portanto, uma responsabilidade coletiva” (SINTAESC, 2004). Assim, também no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (2002), o engenheiro Abelardo de Oliveira Filho, Secretário Executivo da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), apresentou o trabalho intitulado “Brasil: luta e resistência contra a privatização da água”. No mês de maio de 2001 ocorreu o Seminário Sobre Gestão de Água e Esgoto: Experiências Nacionais e Internacionais, em que foi aprovada a “Carta de Brasília”.

Em abril de 2002, aconteceu a 1ª Conferência Municipal de Saneamento do Município de Recife/PE, em que foi aprovada a “Carta de Saneamento de Recife”, com os seguintes destaques: universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental; gestão pública dos serviços; controle social; e preços e tarifas adequados à capacidade de pagamento da população. Foi aprovada a instituição do Serviço Municipal de Saneamento e criado o Conselho Municipal de Saneamento.

Em julho de 2001, o SINTAESC apresentou à Assembleia Legislativa um manifesto denunciando tal prática administrativa contra a política de terceirização e privatização implementada pela diretoria da CASAN e, em novembro de 2002, foi lançada a Frente Estadual de Defesa do Saneamento Básico de Santa Catarina, com representação dos prefeitos municipais, vereadores, parlamentares, sindicalistas, trabalhadores do setor, entre outros. As entidades promotoras foram o SINTAESC, a ABES/SC, a OAB/SC, a FECAM e o Fórum Estadual de Lutas (SINTAESC, 2004).

Finalmente, em 2003, o SINTAESC encaminhou à Assembleia Legislativa, uma proposta para o Setor de Saneamento Ambiental do Estado a qual propõe:

i) a manutenção da CASAN pública, negociando com o Governo Federal a sua completa reestruturação; ii) adoção de uma gestão compartilhada envolvendo Governo Federal, Governo do Estado e Municípios; iii) a prorrogação dos atuais contratos de concessão por dois anos até que seja definida a Nova Política Nacional de Saneamento; iv) a aplicação de investimentos maciços em saneamento; v) o gerenciamento por bacia hidrográfica; e vi) a criação do Conselho Estadual de Saneamento e dos Conselhos Regionais de Saneamento (cuja abrangência seriam as bacias hidrográficas) com a participação dos trabalhadores em saneamento, prefeituras, legislativo municipal, CASAN e representantes da sociedade civil, como forma de criar mecanismos de controle social (SINTAESC, 2004).

A partir desse documento ocorreu uma audiência pública e, posteriormente, outro manifesto do SINTAESC intitulado “A Verdade sobre a CASAN”, ambos alertando que a campanha difamatória contra a estatal enquanto uma estratégia para municipalizar e, em seguida, facilitar a privatização. Em resposta, em um Ato da Presidência 020/2003 da Assembleia Legislativa foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com o propósito de “investigar a origem da dívida trabalhista” da CASAN.

No mês de setembro de 2003, a cidade de Joinville (SC) sediou o 22º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental que teve como pontos principais: a) a posição unânime dos participantes em favor da gestão pública dos serviços de saneamento e de sua caracterização como instrumento de saúde; b) o entendimento majoritário de que a titularidade deve ser municipal nos sistemas de interesse local e estadual onde os sistemas sejam de interesse comum, adotando nestes últimos uma gestão compartilhada com os municípios; c) estabelecimento de metas por parte do governo federal para a busca da universalização dos serviços até o ano de 2021 para a água, até o ano de 2020 para o esgoto, 100% de aterros sanitários como destino final e tratamento do lixo urbano domiciliar até o ano de 2015; d) concessão não onerosa; e) controle social da prestação dos serviços com a participação da sociedade civil, operadora e executiva; f) manutenção da política de subsídios cruzados (horizontal e vertical) dada

sua importância para a universalização, assegurando ampla transparência; g) fortalecimento das companhias estaduais e serviços municipais voltados para os serviços de abastecimento de água, esgotos e resíduos sólidos; h) criação de mecanismos e regras para a implementação da política de participação da iniciativa privada na ampliação do setor rumo à universalização; i) criação de linhas de financiamento continuadas, garantindo o aporte de recursos financiados para o setor com juros baixos e prazos longos para a sua amortização; j) planejamento das ações por bacia hidrográfica; k) prioridade para investimentos em educação ambiental; e l) implantação de gestão integrada de resíduos sólidos, considerando a participação da sociedade.

No dia 22 de maio de 2003, aconteceu a 1ª Conferência das Cidades, e, em agosto, ocorreu o Seminário “Os Rumos do Saneamento Ambiental no Governo Lula”, com o objetivo de debater as propostas que estão sendo formuladas no âmbito do governo federal, principalmente nos Ministérios das Cidades, da Saúde e do Meio Ambiente, bem como os projetos em tramitação na Câmara dos Deputados e as discussões que estão ocorrendo na esfera das entidades de classe e de organização da sociedade.

No dia 03 de março de 2003, a Câmara de Vereadores de Indaial aprovou a Emenda 002/03 à Lei Orgânica do Município proibindo a privatização dos Serviços de Água e Esgoto: “ao município é vedado outorgar, conceder, permitir, permutar e alienar a exploração do tratamento e abastecimento de água e saneamento básico à empresa da iniciativa privada”. Em 13 de agosto, a Câmara de Vereadores de Chapecó (SC) aprovou a Emenda 025/03 à Lei Orgânica do Município que exige consulta popular para a privatização dos Serviços de Água e Esgoto; e, no dia 27 de agosto, a Câmara Municipal de Criciúma (SC) aprovou a Emenda 009/03 à Lei Orgânica do Município proibindo a privatização dos Serviços de Água e Esgoto, ou seja, foi uma ação articulada nos principais municípios administrados pelo PT naquele período.

Portanto, pode-se concluir que o estilo de gestão privatizada faz parte de uma estratégia oficial do governo federal com apoio do Banco Mundial e demais instituições sob os seus comandos, que durante uma década, foram criando as condicionantes através das CESB, porém, encontram forte resistência sindical, de associações profissionais e governos locais posicionados num estilo de gestão participacionista. Ademais, vinha ocorrendo essa disputa de estilos de gestão nas diversas áreas das políticas públicas brasileiras no mesmo período.

Enquanto o estilo de gestão compartilhada foi se desenhando em meio a essa resistência, pode-se citar as experiências de governos locais com perfil participacionista, como por exemplo, em Santo André (SP), em

1998, e em Recife (PE), em 2002, que coincidem com Indaial nas características da política municipal de saneamento, todavia, sem usar o nome de gestão compartilhada.

No entanto, a primeira experiência com o nome gestão compartilhada ocorreu na Companhia de Água e Esgoto do Estado de Rondônia (CAERD) que estava numa situação pré-falimentar, com dívidas trabalhistas, encargos sociais e folha de pagamento atrasada que somavam o valor de R\$4.183.584,94 milhões, ou seja, tendo como referência a arrecadação no ano de 2000, seriam necessários 123 meses de arrecadação para o pagamento dessas dívidas. A arrecadação foi bloqueada pelo Ministério Público e as contas foram bloqueadas pelo Tribunal Regional do Trabalho. A situação levou a uma greve que durou 96 dias e somente terminou com um “Acordo de Gestão Compartilhada” firmado com o governo do Estado, com a CAERD e com o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado de Rondônia (SINDUR). Além de garantir a continuidade dos serviços prestados pela CAERD, foram suspensos alguns direitos do Acordo Coletivo de Trabalho; foram pagos os cinco meses de salários atrasados através de um empréstimo feito junto ao Banco do Brasil, tendo o governo do Estado como fiador; foram nomeados dois diretores escolhidos pelos funcionários e o diretor-presidente nomeado pelo governo do Estado (SINATESC, 2004).

Os resultados da gestão compartilhada foram tão expressivos que o seu prazo foi renovado por mais um ano, e o novo Governador do Estado (2003 – 2006) renovou o acordo por mais quatro anos, mantendo os dois diretores escolhidos pelos funcionários e escolheu o presidente do sindicato para presidir a CAERD (SINATESC, 2004).

Portanto, pode-se dizer que não há uma única definição sobre gestão compartilhada de água e esgoto. Porém, buscou-se inserir a experiência do município de Indaial num contexto de governos democráticos e populares ou de estilo participacionista (FREY, 2000); e identificar as características comuns do desenho institucional que marcaram essas experiências⁹⁸: criação de conselhos e fundos municipais de saneamento, além de órgãos técnicos e operacionais do serviço de abastecimento de água e esgoto.

Pode-se dizer que Indaial foi uma experiência-piloto do estilo de gestão compartilhada atualmente expandida para outros vinte e quatro municípios catarinenses, dentre os quais onze optaram pela gestão compartilhada e outros treze por gestão associada (Revista Nova CASAN, 2008).

⁹⁸ Santo André (SP) em 1998 e Recife (PE) 2002.

4.2.2 O município de Indaial (SC)

O município de Indaial foi emancipado do município de Blumenau em 28 de fevereiro de 1934 e está localizado no Vale do Itajaí-Açu a uma distância de 160 quilômetros da capital do Estado (Florianópolis), e a 25 quilômetros de Blumenau, tendo uma área de 431km², situado na Bacia Hidrográfica do rio Itajaí-Açu, região hidrográfica número sete no Estado de Santa Catarina (RH-7) (SANTA CATARINA, 2008).

Segundo o IBGE, a população de Indaial estimada para o ano de 2009 é de 50.917 habitantes, o que representa um crescimento de 17,63% em relação à população de 2003 (43.286 habitantes), sendo que desse total 96,06% vivem na área urbana (IBGE, 2009).

O Produto Interno Bruto do município de Indaial tem as seguintes características: agropecuário 1,04%; indústria 47,75%; serviços 39,33%; e impostos 11,88%. Dentre os setores econômicos destacam-se: têxtil, metalúrgica, alimentação, vestuário e mobiliário. A renda per capita do município de Indaial, no ano de 2007, era de R\$19.137 mil, enquanto no Estado de Santa Catarina era de R\$14.539 mil e no Brasil era de R\$11.658 mil (IBGE Cidades)⁹⁹.

Com relação ao índice de pobreza, em 2003, o IBGE constatou que 32,6% dos municípios brasileiros tinham mais da metade de sua população vivendo na pobreza absoluta, e, em relação à desigualdade (medida pelo índice de GINI), 40,7% dos municípios apresentavam estimativas acima de 40% para esse indicador¹⁰⁰. Para o município de Indaial, a incidência de pobreza, segundo o IBGE Cidades, no ano de 2003, era de 24,03% e o índice de GINI 0,37%, enquanto no Brasil a incidência de pobreza era de 34,34% e o índice de GINI era de 0,47%, e no Estado de Santa Catarina a

⁹⁹ IBGE Cidades. **Informações Estatísticas**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acessado em: 13 jan. 2010.

¹⁰⁰ Para esses estudos, considera-se pobreza como a privação do bem-estar, pela ausência de elementos necessários que permitam às pessoas levarem uma vida digna em uma sociedade. Sob este aspecto, a ausência de bem-estar está associada à insuficiência de renda, à nutrição, à saúde, à educação, à moradia, aos bens de consumo e aos direitos de participação na vida social e política da comunidade em que vivem. Ressalta-se ainda que estudos do Banco Mundial desenvolvidos por Chris Elbers, Jean O. Lanjouw e Peter Lanjouw adotam procedimentos estatísticos que combinam informações detalhadas coletadas em pesquisas domiciliares amostrais com a ampla cobertura geográfica do Censo Demográfico, gerando assim o Mapa da Pobreza, utilizando-se as informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 para, com base no gasto per capita domiciliar, imputar informações equivalentes para os domicílios do Censo Demográfico 2000 e propiciar a estimação de medidas de pobreza e desigualdade.

ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO BASTECIMENTO DA ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA

incidência de pobreza era de 27,9% e o índice de GINI era de 0,39%, ou seja, em ambos os aspectos o município de Indaial estava abaixo da média nacional ou estadual, o que significa uma melhor qualidade de vida (IBGE Cidades).

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tendo como base os dados da ONU, no ano de 2000, o município de Indaial estava na 180ª posição em nível de Brasil e 46ª no Estado de Santa Catarina, com um índice de 0,82%. A estimativa de famílias pobres no município de Indaial, segundo o PNAD (2006) era de 838 famílias, porém, o número de famílias beneficiadas pelo PBF, em dezembro de 2009, foi de 819 (MDS)¹⁰¹. Ainda assim, segundo informações do “Projeto Indaial Melhor”¹⁰², o município já foi 2º lugar no Estado e 4º no País em qualidade de vida segundo a ONU (PNUD, 2000).

Do ponto de vista da educação, além do índice de analfabetismo, que no censo de 2000 era de 3,5% (INEP), o principal indicador de avaliação disponível atualmente é o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB)¹⁰³. De acordo com esse índice, o município de Indaial está acima da média estadual e nacional nas séries iniciais e na média estadual em relação às séries finais do ensino fundamental, de acordo com o quadro abaixo:

Tabela 4 – a) IDEB do Ensino Fundamental de Indaial

	Séries Iniciais		Séries Finais	
	2005	2007	2005	2007
Brasil	3,8	4,2	3,5	3,8
Santa Catarina	4,3	4,7	4,1	4,1
Indaial	4,6	4,8	3,9	4,1

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.¹⁰⁴

Outro destaque na área de educação é que o município de Indaial ocupa a 42ª posição no Brasil em erradicação do analfabetismo (em agosto de 2007 recebeu o prêmio do MEC de município livre de analfabetismo) (INDAIAL, 2004).

¹⁰¹ MDS. **Índice de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=4207502>. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹⁰² INDAIAL, 2004.

¹⁰³ Construído pelo Instituto Nacional de Educação (INEP – MEC), com base no censo escolar e na prova Brasil, que avalia separadamente as séries iniciais (1ª até 4ª séries) e, posteriormente, as séries finais (5ª a 8ª série).

¹⁰⁴ **Instituto Nacional de Educação. Índice Desenvolvimento da Educação Brasileira**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acessado em: 13 fev. 2010.

Com relação aos indicadores de saúde no município de Indaial, a expectativa de vida ao nascer, no ano 2000, era de 73,36 anos (FURB¹⁰⁵) e o índice de mortalidade infantil é de 10,8 anos para cada mil nascidos vivos no ano de 2007 (SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE)¹⁰⁶. A cobertura do Programa Saúde da Família (PSF) era de 66,6% em dezembro de 2003 e, em julho de 2009, estava em 83,8%. Do ponto de vista da gestão de saúde, segundo dados da Sala de Situação da Saúde do Ministério da Saúde, o município de Indaial, que ainda não estava habilitado para a Gestão Plena do Sistema de Saúde, aderiu ao Pacto pela Saúde como mais de metade dos municípios brasileiros, o que permite estabelecer metas e receber recursos federais diretos para cada área específica (MINISTÉRIO SAÚDE)¹⁰⁷.

Apenas complementarmente apontam-se dois dados: o primeiro em relação à segurança pública, sendo que no município de Indaial, no ano de 2003, registrou-se um índice de 18,76 habitantes por ocorrência e, em 2004, 17,84 habitantes por ocorrência; o segundo é em relação ao esporte, sobre o qual ainda que não haja disponível uma estatística mais precisa sobre a importância do esporte na comunidade, pode-se afirmar que o esporte tem uma grande destaque na região, visto o desempenho em competições como Jogos Abertos de Santa Catarina (JASC) e, recentemente, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Lazer (PDIL), desenvolvido desde 2004¹⁰⁸.

Com relação ao contexto político, o município de Indaial foi governado pelo Partido dos Trabalhadores desde o ano de 2000, praticamente sem coligações, sendo reeleito o mesmo prefeito em 2004,

¹⁰⁵ FURB. **Aspectos Sociais**. Disponível em: https://www.furb.br/especiais/download/339239-702856/5.2.aspectos_sociais.pdf. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹⁰⁶ SES. **Indicadores e Dados Básicos**. Disponível em: www.saude.sc.gov.br/ripsa/arquivos/IDB_Situando_Santa_Catarina.xls. Acessado em: 14 fev. 2010.

¹⁰⁷ Essa nova modalidade de gestão do SUS foi instituída pela Portaria 399/06 do Ministério de Saúde estabelecendo diretrizes a partir das mesmas prerrogativas e responsabilidades da Gestão Plena do Sistema de Saúde, porém numa lógica mais flexível, uma vez que no Brasil há dificuldades de se estabelecer metas gerais devido a sua complexidade, este novo modelo de gestão permite a pactuação direta entre município e o MS com avaliações anuais de resultados. Disponível em: saladesituacao@saude.gov.br. Acessado em: 13 fev.2010.

¹⁰⁸ Na regional de Blumenau, as modalidades esportivas praticadas em maior número são as do conjunto de esportes com bola, precisão e acuracidade, principalmente bolão e caça e tiro em função da colonização alemã. As modalidades *outdoor*, como esportes a motor e ciclismo são destaque, em função de sua característica geográfica bastante acidentada. Ainda, o atletismo e a ginástica são representativos, além de esportes com cavalo e combate (SANTA CATARINA, 2004 – PDIL). Verifica-se a realização de um grande número de atividades de lazer em todos os municípios, o que conta com a participação ativa do SESC, principalmente em Blumenau. Tais atividades englobam geralmente atividades de movimentação física e jogos de integração em geral, às vezes com atividades específicas para escolares (Observatório Desenvolvimento Regional – FURB).

ainda que por uma diferença de apenas um voto. Durante esse período, deu-se destaque para a participação popular através de diversas iniciativas, como por exemplo, no Orçamento Participativo, no Congresso da Cidade¹⁰⁹, nos Conselhos Municipais, na eleição direta de diretores de escola municipal, em eventos e debates políticos.

O município tinha à frente o prefeito Olímpio Tomio e, além de ter apenas dois vereadores na Câmara Municipal, seu segundo mandato foi marcado por um processo de pedido de cassação e fortes disputas internas no seu partido, o que levou um vereador e o vice-prefeito a desfilarem-se do PT, e o outro vereador atuava contra o Executivo. Esse isolamento político comprometeu a sucessão e o PT foi derrotado por uma ampla coligação, encabeçada pelo PMDB e tendo como partidos aliados o DEM, PP, PSDB e PRB nas eleições de 2008.

Dois outros aspectos específicos do município de Indaial são importantes para serem destacados aqui: um em relação à situação do capital social e outro em relação à situação ambiental.

Em relação ao capital social, tomou-se por base os dados do IBGE que indicam o número de entidades, fundações e associações privadas sem fins lucrativos, bem como a quantidade de pessoal ocupado e assalariado nessas atividades e, por fim, a remuneração gasta com salários. Tendo em conta o ano de 2005, último ano medido pelo IBGE, tem-se o seguinte resultado:

Tabela 4 – b) Entidades, Fundações e Associações Privadas sem fins lucrativos (FASFIL - Indaial)

	Quantidade	Pessoal assalariado	Salário e outras remunerações (1.000 R\$)
Entidades	155	641	5.730
Fundações privadas e associações	99	551	6.832
Saúde	2	x	x
Cultura e recreação	30	19	139

¹⁰⁹ I - Congresso da Cidade em 2004 (10% população participou do processo): oito eixos: repensando o ambiente, reorganizando a cidade, buscando alternativas de vida, promovendo políticas sociais, meio de comunicação, construindo conhecimento para crescer, socializando a saúde, e a justiça na cidade; II - Congresso da Cidade (2005): readequar o plano diretor; III – Congresso da cidade (2008): participação popular, saneamento e infraestrutura, educação, saúde, meio ambiente e agricultura.

ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO BASTECIMENTO DA ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA

Educação e pesquisa	4	343	4 890
Assistência social	11	15	108
Religião	14	20	109
Partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais	10	21	258
Meio ambiente e proteção animal	2	x	x
Desenvolvimento e defesa de direitos	15	5	24
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	11	5	63

Fonte: IBGE, 2005. Adaptada pelo autor.

Com relação à questão ambiental, ainda que as DNSBs estabeleçam quatro grupos de ação: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, concentrou-se aqui apenas nos três primeiros indicadores. O município de Indaial, segundo dados do IBGE (2000), tinha 99,3% das unidades familiares atendidas pelo abastecimento de água e o restante era atendido por poços superficiais e outros. Com relação ao esgotamento sanitário, apenas 1,7% estavam conectados em rede de esgoto, 87,9% tinham fossa séptica e os demais nenhum tipo de esgotamento. Quanto ao manejo de resíduos sólidos, 96,8% das famílias eram atendidas por coleta de lixo (FURB)¹¹⁰.

Em relação à coleta de resíduos sólidos, em janeiro de 2003, o município de Indaial passou a fazer parte do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale formado por nove municípios. As atividades do Consórcio envolvem a Gestão Ambiental da Bacia do Rio Benedito e região, na qual estão inclusos os programas de Gestão de Resíduos Sólidos e de Esgotos Sanitários, que têm como princípio o gerenciamento dos resíduos, desde a geração até a disposição final. Suas atividades específicas são: promoção e divulgação de diagnóstico e estudos de alternativas para disposição final dos resíduos sólidos dos municípios consorciados; promoção da educação ambiental através de palestras e seminários; elaboração de materiais informativos para conscientização e preparação para a coleta seletiva; implantação de aterro sanitário no município de Timbó; elaboração de projetos para recuperação das áreas utilizadas como lixões.

¹¹⁰ Observatório Ambiental.

Os trabalhos desenvolvidos pelo Consórcio na área de gestão de resíduos sólidos resultaram na implantação do aterro sanitário no município de Timbó, adotado pelo Ministério Público e pelo governo do Estado como exemplo e modelo de trabalho participativo, recebendo o Prêmio Fritz Müller, que é concedido pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA) às empresas e entidades públicas e privadas que se destacam por suas ações na área ambiental (FURB)¹¹¹.

Outro destaque ambiental na cidade de Indaial é o projeto de implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário que está incluso no “Projeto Indaial Melhor”. O projeto prevê o atendimento de 100% da população urbana com um sistema de coleta e tratamento dos esgotos sanitários que atualmente são despejados nos rios. Foram previstas a execução de redes coletoras de esgotos em todos os bairros, uma estação completa de tratamento na área central do município e mais quatro estações de pequeno porte para o atendimento de comunidades mais afastadas. Em consequência do Projeto Indaial Melhor, o índice de saneamento da cidade passou de 2% para 5% em nove meses (janeiro a outubro de 2005). A meta era atingir 30 quilômetros de rede coletora até o mês de julho de 2006, atendendo assim 20% dos moradores, e o projeto deveria ser finalizado em 2008. (INDAIAL, 2004; FURB)¹¹².

Com relação ao abastecimento de água, segundo dados do Atlas de Abastecimento Urbano de Água da ANA, o município de Indaial é abastecido por apenas uma Estação de Tratamento de Água (ETA) que capta integralmente no manancial do rio Itajaí-Açu e tem uma demanda urbana de 144 litros por segundo (ANA)¹¹³.

A bacia do rio Itajaí pode ser dividida em sete sub-bacias das quais a sub-bacia do Itajaí-Açu é a principal percorrendo três microrregiões¹¹⁴.

A Região Hidrográfica do Vale do Itajaí apresenta pelo menos três fatores que exercem grande influência sobre a demanda e a qualidade dos recursos hídricos da região, quais sejam: relativa concentração urbana

¹¹¹ FURB. **Saneamento Ambiental**. Disponível em: https://www.furb.br/especiais/download/712727-578247/saneamento_ambiental.pdf. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹¹² FURB. **Políticas Ambientais**. Disponível em: https://www.furb.br/especiais/download/291313-482496/politicas_ambientais.pdf. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹¹³ ANA. **Atlas do Abastecimento Urbano de Água**. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=4>. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹¹⁴ Alto Vale é onde iniciam nas nascentes dos rios Itajaí do Sul e Itajaí do Oeste; Médio Vale inicia em Salto dos Pilões, e o rio Itajaí-Açu percorre 83 quilômetros até o Salto Weissbach, nas proximidades de Blumenau; Foz ou Baixo Vale, com cerca de 80 quilômetros de extensão, segue até a barra no Oceano Atlântico. Dessa forma, o rio Itajaí, desde a cidade de Rio do Sul até a sua foz, no Oceano Atlântico, junto às sedes dos municípios de Itajaí e Navegantes, percorre cerca de 200 quilômetros e a largura do rio varia de 50 metros a 100 metros.

(consome 4,2m³/s de água, maior demanda de Santa Catarina); intensa atividade industrial e mineração (0,28m³/s); extensas áreas cultivadas com arroz irrigado (19,3m³/s); e criação de animais (0,37m³/s, sendo a menor demanda do Estado para esse uso).

Até há alguns anos, a qualidade da água dessa região de Blumenau poderia ser considerada crítica, principalmente pelo elevado lançamento de efluentes industriais e despejos de esgotos domésticos na rede hidrográfica de praticamente toda a área. Hoje, com a implantação de tratamento de efluentes nas maiores indústrias, o problema principal passou a ser o esgoto urbano.

A cidade de Blumenau deixa o rio Itajaí-Açu 33% mais poluído. No limite com Indaial, o leito do rio possui seis mil coliformes fecais a cada 100 mililitros de água desaguados, enquanto que em Gaspar (localizado abaixo de Indaial e a menos de 40 quilômetros) o índice é de oito mil coliformes fecais, segundo amostras recolhidas pelo SAMAE (JSC, 1º e 2 abr. 2006).

As enchentes no Vale do Itajaí constituem um dos maiores problemas da bacia e remontam ao processo de assentamento dos primeiros núcleos humanos na região, em meados do século XIX. A bacia hidrográfica do rio Itajaí apresenta uma área três vezes superior à das demais bacias do litoral catarinense e tem seus formadores em regiões mais elevadas, razão pela qual seus deflúvios atingem a parte baixa da bacia com bastante rapidez.

Segundo o levantamento, em cem anos, até 1950 quando a região ainda estava protegida pelas matas, aconteceram apenas trinta cheias. E nos cinquenta anos seguintes, quando se intensificou a devastação, foram registradas trinta e quatro enchentes (Folha de Blumenau, 20 a 26 jun. 2006). Nesse contexto, o município de Blumenau é o que apresenta a situação de maior gravidade, fato que tem induzido a comunidade local a aprofundar o conhecimento sobre a ocorrência de enchentes e seus riscos e a se estruturar, a fim de amenizar os efeitos nocivos, principalmente sobre as populações ribeirinhas, através de: monitoramento meteorológico regional que atuaria como mitigador dos prejuízos dessas inundações de modo preventivo-informativo. Além disso, foi criado o sistema de contenção de cheias do Vale do Itajaí formado por três barragens: a Barragem Norte, em São José Boiteux; a Barragem Oeste, em Taió; e a Barragem Sul, em Ituporanga, e realizadas discussões do tema por diversas entidades da sociedade civil.

As questões ambientais, enquanto estratégica para o desenvolvimento sustentável da região de Blumenau, têm presença forte pela gravidade dos problemas constatados, pela cultura e pelo nível

educacional da população, e pelas características do suporte físico sobre o qual se assentou a ocupação antrópica: uma bacia hidrográfica com vales íngremes, fundos de vales sujeitos a inundações frequentes, e encostas recobertas com a Mata Atlântica.

Nessa região trabalhou ainda no século XIX, o naturalista Fritz Müller, que colaborou com Charles Darwin, confirmando, com evidências locais, a Teoria da Evolução das Espécies.

Talvez por esses motivos, a região tenha sido a pioneira na implantação de órgãos de controle ambiental como a antiga Assessoria Especial de Meio Ambiente de Blumenau (AEMA), criada em 1977, hoje transformada em Fundação Municipal de Meio Ambiente (FAEMA). Com quase três décadas de atuação, a FAEMA influenciou outros municípios da região a criarem órgãos municipais para a defesa do meio ambiente e incentivou a implantação de uma política e gestão ambiental em toda região.

Na região também é marcante a atuação de entidades não governamentais ambientalistas, como a Associação Catarinense de Preservação da Natureza (ACAPRENA), sediada em Blumenau, fundada em 1973, por iniciativa de estudantes do Curso de Ciências da FURB (ACAPRENA, 2005).

Outro ator importante na região tem sido o Instituto de Pesquisas Ambientais (IPA) vinculado à FURB. O IPA foi criado em 1995, a partir do antigo Projeto Crise, tendo por objetivo, como órgão de pesquisa e extensão, gerar conhecimentos para subsidiar a implementação de processos de desenvolvimento sustentável (IPA, 2005).

Em 2000, houve uma articulação da região do Médio Vale do Itajaí para definição de sugestões à Agenda 21 Estadual. Esta articulação foi coordenada pelo Fórum de Desenvolvimento Regional do Médio Vale do Itajaí e pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do rio Itajaí. A discussão foi dividida em seis áreas temáticas: recursos naturais; agricultura sustentável; cidades sustentáveis; infraestrutura e integração regional; desigualdades sociais; e ciência e tecnologia.

Vários projetos que envolvem o desenvolvimento sustentável da região estão de alguma maneira ligados ao IPA, como o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Itajaí, o Parque Nacional da Serra do Itajaí, o Comitê Estadual de Reserva de Biosfera da Mata Atlântica e o Projeto Piava.

O Parque Nacional da Serra do Itajaí é um dos projetos de desenvolvimento regional mais focado na sustentabilidade ambiental e na efetiva preservação da Mata Atlântica da região. Na defesa desse projeto, que teve origem na FURB, somaram-se esforços de entidades preservacionistas e lideranças comunitárias de diversos municípios. O

Parque Nacional da Serra do Itajaí foi criado em junho de 2004, através de Decreto Presidencial (Jornal da Universidade - FURB, mar/abr. 2005) constituindo uma unidade de proteção integral.

O Parque possui uma área total aproximada de 57.374ha e abrange parte dos municípios de Ascurra, Apiúna, Blumenau, Botuverá, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Presidente Nereu e Vidal Ramos. O objetivo do Parque é preservar amostra representativa do bioma Mata Atlântica e preservar os ecossistemas ali existentes, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (IBAMA, 2005).

O Parque é considerado a quarta maior reserva de Mata Atlântica do País. Possui 56 espécies de mamíferos; 554 espécies de árvores e arbustos; 228 espécies de aves e 40 espécies de anfíbios; constituindo, portanto, um santuário de preservação da biodiversidade da Mata Atlântica. As nascentes de vários afluentes do rio Itajaí-Açu se localizam no parque (JSC, suplemento Vale Verde, set. 2005, p.07).

Em outubro de 2001, em Blumenau, foi criada a primeira Agência da Água do País para administrar os recursos destinados à Bacia do rio Itajaí-Açu como novo modelo de gestão adotado após a criação da Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Jornal A Notícia, 22 mar. 2003, p.05).

O projeto PIAVA, implementado de 2005 a 2007, objetiva a construção de uma política sustentável de proteção de nascentes e matas ciliares na Bacia do Itajaí. Para tanto, pretende formar quarenta multiplicadores de Educação Ambiental e capacitar 465 educadores e lideranças comunitárias. A administração está a cargo da Fundação Agência da Água do Vale do Itajaí conduzida de forma colegiada pelas organizações parceiras.

Dentre as finalidades do programa estão desenvolver habilidades e competências para o uso sustentável da água por meio da produção de material didático pedagógico e o fortalecimento da capacidade política dos conselhos municipais de meio ambiente nos cinquenta municípios da Bacia do Itajaí, visando à construção de políticas públicas de proteção da água nos municípios e sua integração no processo de gerenciamento da bacia hidrográfica.

Pretende ainda fomentar o desenvolvimento de projetos locais de recuperação e preservação de nascentes e matas ciliares, integrando práticas sustentáveis de uso do solo e da água, atingindo em média 18 quilômetros lineares por município, privilegiando áreas de mananciais dos cinquenta

municípios da Bacia do Itajaí. Para tanto, serão investidos R\$3 milhões em ações educativas, de recuperação ambiental e fortalecimento institucional (Jornal da Universidade, ago/set. 2005).

Portanto, é nesse contexto que se dá a iniciativa de inovação na gestão de abastecimento de água e saneamento no município de Indaial através do estilo de gestão compartilhada. Um contexto que combina aspectos positivos como: uma situação socioeconômica favorável¹¹⁵; um nível bem desenvolvido de organização da sociedade civil e instituições ligadas à questão ambiental; e um contexto político de participação social importante. Sendo assim, há um contexto favorável para se propor uma iniciativa diferenciada como o estilo de gestão compartilhada do abastecimento de água e saneamento.

4.2.3 O município de Itapema (SC)

Apresenta-se a seguir a caracterização do município de Itapema com base praticamente nas mesmas referências e fontes de informações possíveis utilizadas em relação ao município de Indaial, a fim de facilitar a leitura e o comparativo da situação dos dois municípios.

O município de Itapema foi emancipado do município de Porto Belo, em 28 de fevereiro de 1962, ou seja, completa apenas 48 anos de emancipação político-administrativa neste ano de 2010.

Itapema está localizada no litoral norte de Santa Catarina a uma distância de 60 quilômetros da capital do Estado, Florianópolis, e apenas 12 quilômetros de Balneário Camboriú, tendo uma área de 586 km². Está situada na Bacia Hidrográfica de Camboriú, Região Hidrográfica número oito no Estado de Santa Catarina (RH-8) (SANTA CATARINA, 2008).

Segundo o IBGE, a população de Itapema estimada para o ano de 2009 era de 36.629 habitantes, o que representa um crescimento de 21,74% em relação à população de 2003 (30.084 habitantes), ou seja, um crescimento de 3,62% ao ano, contra uma média de 1,73% no Estado de Santa Catarina, no mesmo período. Deste total, com base na contagem da população realizada pelo IBGE em 2007, 96% vivem na área urbana (IBGE).

¹¹⁵ Os índices socioeconômicos estão apontados pelo PIB per capita acima da média estadual; índices de pobreza e desigualdade menores que a média; níveis de qualidade de educação na média estadual e acima dela e do mesmo modo no aspecto de expectativa de vida e mortalidade infantil por mil nascidos vivos.

O Produto Interno Bruto do município de Itapema tem as seguintes características: agropecuário 0,75%; indústria 16,96%; serviços 75,88%; e impostos 6,4%. A renda per capita do município de Itapema no ano de 2007 era de R\$10.726 mil, portanto, abaixo da média do Estado de Santa Catarina, que é de R\$14.539 mil e inclusive do Brasil, que é de R\$11.658 mil (IBGE Cidades).

Aos poucos Itapema foi despertando para a sua potencialidade turística incentivada pela inauguração da BR-101, antiga BR-59, que na descida do Morro do Boi demonstrava as belezas naturais do balneário de Itapema, fazendo com que atualmente, no período de veraneio, a população da cidade aumente mais de quatro vezes em relação aos seus habitantes (ITAPEMA)¹¹⁶.

Com relação à estimativa das medidas de pobreza e desigualdade constatadas pelo IBGE em 2003¹¹⁷, para o município de Itapema a incidência de pobreza foi de 33,10% e o índice de GINI (que mede a desigualdade) 0,39%. Desse modo, a incidência de pobreza de Itapema está muito próxima da média nacional, que é de 34,34%, e acima da média estadual, que é de 27,9%. Por sua vez, o índice de GINI ficou abaixo da média nacional de 0,47% e igual ao da média estadual, que é de 0,39% (IBGE cidades).

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tendo como base os dados da ONU no ano de 2000, o município de Itapema estava na 91ª posição em nível de Brasil, com um índice de 0,83%. A estimativa de famílias pobres no município de Itapema, segundo o PNAD (2006), era de 950 famílias, porém, o número de famílias beneficiadas pelo PBF em dezembro de 2009 foi de 1.057 (MDS)¹¹⁸.

Do ponto de vista da educação, o IDEB do município de Itapema está abaixo da média estadual e acima da média nacional nas séries iniciais e acima da média estadual e nacional em relação às séries finais do ensino fundamental, de acordo com o quadro abaixo:

¹¹⁶ ITAPEMA. **História do Município** [19_ _]. Disponível em: http://www.itapema.sc.gov.br/textos/index.php?idTexto=ITAPEMA_NA==. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹¹⁷ Conforme relato acima, quando apresentado esse índice relacionado ao município de Indaial, usa-se a mesma fonte de informação para apresentar os dados sobre Itapema; portanto, não é necessário repetir aqui a explicação da metodologia da construção destes dados.

¹¹⁸ Disponível em <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=4207502>. Acessado em: 15 fev. 2010.

Tabela 4 – c) IDEB do Ensino Fundamental de Itapema

	Séries Iniciais		Séries Finais	
	2005	2007	2005	2007
Brasil	3,8	4,2	3,5	3,8
Santa Catarina	4,3	4,7	4,1	4,1
Itapema	4,2	4,4	4,4	4,4

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.¹¹⁹

Com relação aos indicadores de saúde, segundo dados da Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina, o município de Itapema tinha uma expectativa de vida ao nascer (no ano 2000) de 75,20 anos, mas caiu para 74,27 no ano de 2007 (ANDERSEN, 2009). A mortalidade infantil era de 20,59 anos para cada mil nascidos vivos, acima dos 15,49 anos no Estado de Santa Catarina no ano de 2001 e passou para 18,6 anos no município de Itapema, contra 12,7 anos estadualmente no ano de 2007 (SES)¹²⁰.

A cobertura do Programa Saúde da Família (PSF) no município de Itapema já era de 100% das famílias ainda em 2003 e do ponto de vista da gestão também aderiu ao Pacto pela Saúde. (SES).

Com relação ao contexto político, o município de Itapema passou por uma situação bastante conturbada no período que se irá analisar. Nas eleições de 2000, foi eleito o prefeito Clóvis da Rocha, na época do Partido da Frente Liberal (PFL), que iniciou o processo de privatização do abastecimento de água e saneamento em 2003, que se debateu por quase um ano nos tribunais judiciais do Estado de Santa Catarina e em nível federais.

Nas eleições municipais de 2004, o prefeito foi candidato à reeleição, afastado pelo STJ, com base em processo movido pelo Ministério Público, desde o dia 25 de agosto de 2004, ou seja, durante o pleito eleitoral:

Acusado de falsidade ideológica por três vezes, desvio de verbas públicas por doze vezes e ordenação de despesa não autorizada por lei seis vezes, o prefeito Clóvis José da Rocha, do município de Itapema/SC, vai continuar afastado do cargo. A decisão é do presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Edson Vidigal, que negou seguimento ao pedido para suspender liminar que determinou o afastamento. A denúncia foi feita pelo

¹¹⁹ Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acessado em: 13 fev. 2010.

¹²⁰ SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Indicadores e Dados Básicos: Situando Santa Catarina**. Disponível em: www.saude.sc.gov.br/ripsa/arquivos/IDB_Situando_Santa_Catarina.xls. Acessado em: 14 fev. 2010.

Ministério Público do Estado. O Tribunal de Justiça (TJSC) recebeu a denúncia e determinou o afastamento¹²¹.

Ainda assim, o acusado foi reeleito por uma diferença de 1.354 votos contra o candidato do PT Sabino Bussanello (TRE-SC)¹²².

Como os processos continuaram a transcorrer na Justiça, ademais de outras ações por corrupção eleitoral, resultou a cassação do prefeito Clóvis Rocha (PFL) e a posse do segundo colocado Sabino Bussanello (PT) em junho de 2006:

O prefeito reeleito de Itapema, Clóvis José da Rocha (PFL), foi novamente cassado pelo TRE/SC na sessão ordinária desta noite. O pleno do Tribunal decidiu, por unanimidade, pela manutenção parcial da sentença monocrática proferida pelo juiz da 91ª Zona Eleitoral - Itapema, que nos autos de ação de impugnação de mandato eletivo, cassou o diploma do prefeito e declarou sua inelegibilidade por três anos contados da eleição.

O prefeito é acusado de uso indevido dos meios de comunicação social; condutas vedadas aos agentes públicos e abuso de poder econômico. Consta nos autos que no período anterior às eleições de 2004, os jornais "Observador" e "Folha Evangélica" trouxeram matérias, informações e fotografias que enalteciam o então prefeito e sua gestão na prefeitura, com a intenção de angariar prestígio eleitoral e votos ao candidato à reeleição, o que segundo parecer do Ministério Público Eleitoral, revela o uso indevido dos meios de comunicação social do município em favor de Clóvis José da Rocha (...)

O juiz relator do processo, Dr. Newton Varela Júnior,

¹²¹ SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Prefeito de Itapema/SC, acusado de desvio de verbas públicas, vai continuar afastado do cargo. Florianópolis (SC): 30 set. 2004. Disponível em: http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=76368. Acessado em: 18 fev. 2010.

¹²² TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. Resultado de Apuração dos Votos (2004). Disponível em: http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2004/resultado_final/munic/SC81639.htm. Acessado em: 18 jan. 2010.

ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO BASTECIMENTO DA ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA

votou no sentido de manter a cassação do prefeito e vice-prefeito, afastando, no entanto, o efeito suspensivo da sentença de primeiro grau, o que na prática significa dizer que a sentença produzirá seus efeitos desde já. Assim, será diplomado o segundo colocado no pleito Sabino Bussanello (PT).¹²³

Em relação ao capital social no município de Itapema, com base nos dados do IBGE sobre o número de entidades, fundações e associações privadas sem fins lucrativos (IBGE, 2005) tem-se o seguinte resultado:

Tabela 4 – d) Entidades, Fundações e Associações Privadas sem fins lucrativos (FASFIL - Itapema)

	Quantidade	Pessoal assalariado	Salário e outras remunerações (1.000 R\$)
Entidades	578	483	3.431
Fundações privadas e associações	76	13	77
Saúde	x	x	x
Cultura e recreação	12	2	12
Educação e pesquisa	2	x	x
Assistência social	12	4	25
Religião	20	2	13
Partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais	14	4	23
Meio ambiente e proteção animal	x	x	x
Desenvolvimento e defesa de direitos	8	x	x
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	8	x	x

Fonte: IBGE, 2005 – tabela desenvolvida pelo autor.

¹²³ _____ **Confirmação nova cassação do Prefeito de Itapema (2006)**. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/noticias/noticias-antiores/lista-de-noticias-antiores-tre/noticia-arquivo-tre/arquivo/2006/junho/artigos/tresc-ocnfirma-nova-cassacao-do-prefeito-de-itapema/index.html>. Acessado em: 18 fev. 2010.

Segundo dados do Ministério da Saúde, o município de Itapema tinha uma cobertura de 78,85% das famílias abastecidas por rede pública de água em 2001 e passou para 93,02% em 2008, enquanto no Estado de Santa Catarina o índice de cobertura era de 76,29% em 2008. Com relação ao esgotamento sanitário, esse indicador passou para 99% das famílias ligadas a esgoto ou fossa séptica, sem que haja esse dado em separado, e quanto ao manejo de resíduos sólidos, 99,76% das famílias foram atendidas por coleta de lixo no ano de 2008 (ANDERSEN, 2009).

Com relação ao abastecimento de água, segundo dados do Atlas de Abastecimento Urbano de Água da ANA, o município de Itapema é abastecido por cinco Estações de Tratamento de Água (ETA) que captam a água em locais distintos: Areal (25%), São Paulinho (13%), Ilhota (4%), Sertãozinho (2%) e duas lagoas na ETA Morretes (57%), para uma demanda urbana de 106 litros por segundo (ANA)¹²⁴.

Ainda que a localização do município de Itapema se encontre numa região com alto potencial turístico, numa combinação de extensas praias e áreas verdes, há uma carência de organizações voltadas para a questão ambiental. Destacam-se aqui apenas duas instituições que tratam desses temas de forma articulada: o Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde e Mar (CITMAR) através da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI); e a Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema (FAACI).

O CITMAR teve seu início em março de 2005, através da elaboração de um plano de *marketing*, a sinalização turística, a roteirização e a integração dos transportes, sendo institucionalizado em 17 de agosto de 2007, quando os prefeitos dos municípios de Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo assinaram o Protocolo de Intenções, objetivando ordenar a utilização dos recursos disponíveis e reforçar o papel do município no desenvolvimento do turismo regional (AMFRI)¹²⁵.

A FAACI, instituída pela Lei Municipal 1914/02, é uma entidade de direito público, subordinada ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), com as finalidades de fiscalizar; propor normas e projetos; operacionalizar programas e projetos; promover a conscientização e a participação comunitária; analisar e aprovar os projetos; e licenciar as atividades potencialmente poluidoras no âmbito do município. Para isso,

¹²⁴ ANA. **Atlas do Abastecimento Urbano de Água**. Brasília: ANA. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=4>. Acessado em: 15 fev. 2010.

¹²⁵ **Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI)**. Disponível em <http://www.amfri.org.br/conteudo/?item=2927&fa=2907&cd=6936> Acessado em 16 de fevereiro de 2010.

conta com uma estrutura formada por órgãos de direção, de execução, de coordenação, de assessoria e assistência (JUSBRASIL)¹²⁶.

No período de 1993 e 1994, a cidade teve um “boom” de crescimento no que diz respeito à construção civil e isso trouxe um número alto de migrações, já que parte da população saiu de suas cidades para trabalharem em Itapema.

De 2003 em diante, a cidade se firmou como símbolo de desenvolvimento e assumiu o posto da Capital Catarinense da Construção Civil, gerando uma média de 1.500 empregos e mensalmente o município registra a comercialização de 600 mil toneladas de aço e 300 mil sacas de cimento (ITAPEMA).

Portanto, a implantação do estilo de gestão privatizada do abastecimento de água e saneamento no município de Itapema ocorre num contexto diferente de Indaial, além de os indicadores socioeconômicos de Itapema possuírem oscilações. Por um lado, o PIB per capita baixo e alto grau de desigualdade e de incidência de pobreza; por outro lado, um bom IDH¹²⁷ e boa cobertura das políticas de saúde, educação e assistência social.

As principais diferenças entre os dois municípios ocorrem mesmo em relação ao capital social, à estabilidade política e a organizações da área ambiental. Em Itapema existem muitas entidades civis, porém poucas pessoas remuneradas para implementar ações. O contexto político entre 2000 e 2008 foi bastante conturbado e, por fim, a existência de organizações voltadas à questão ambiental é muito incipiente.

4.2.4 A experiência de Gestão Compartilhada em Indaial (SC)

Como se pode verificar anteriormente no item 4.2.1 “A disputa pelo estilo privatizado e compartilhado no Brasil”, o movimento de resistência dos trabalhadores e das decisões políticas de gestores públicos voltados ao estilo participacionista em governos locais, foi-se desenhando o que se chama aqui de estilo de gestão compartilhada nas políticas públicas de água e saneamento. Nesse sentido, o município de Indaial é tido como referência, de acordo com o artigo publicado no *site* da Fundação Perseu Abramo, relatando as experiências do PT no executivo: “O novo modelo de gestão

¹²⁶ JUSBRASIL. **Decreto nº 35 de junho de 2004**. Estabelece o Estatuto da Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema (FAACI). Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/490159/decreto-35-04-itapema-sc>. Acessado em: 18 fev. 2010.

¹²⁷ Ainda que a mensuração desse dado tenha praticamente uma década de defasagem.

conjunta foi denominado de gestão compartilhada e funciona com dois gestores nomeados (um representando a CASAN e o outro a prefeitura). Com isso, 50% do resultado líquido da CASAN permanece no município de Indaial através do Fundo de Saneamento Ambiental”. E mais: “Atualmente, o município de Indaial é referência nesse modelo de gestão compartilhada” (FPA, 2007)¹²⁸.

Outro viés que pode ser atribuído à experiência de gestão compartilhada de Indaial é com base na Lei 9.433/97 no que se refere aos princípios da gestão descentralizada e compartilhada do recurso natural renovável água.

O contexto local em que a experiência da gestão compartilhada está inserida, como visto anteriormente, ocorre numa combinação de fatores, tais como: processo histórico de importância da questão ambiental na região do vale do Itajaí; condições de fragilidade do ecossistemas e enchentes catastróficas que atingiram essa bacia hidrográfica no último meio século; ambiente democrático e participativo do poder local, por meio de instrumentos como Congresso da Cidade, Orçamento Participativo, fortalecimento dos Conselhos Municipais e especialmente na proposta constitutiva do “Projeto Indaial Melhor”; dentre outros.

É nesse contexto que coincide o final do prazo da concessão do serviço de abastecimento de água e esgoto entre o município de Indaial e a CASAN, a exemplo da maioria dos municípios catarinenses.

Sendo assim, foi possível estabelecer um diálogo que desafiou a CASAN a elaborar e propor uma alternativa, distinta do que fora os trinta anos anteriores de vigência da antiga concessão. Esse diálogo permitiu iniciar essa primeira experiência de gestão compartilhada de abastecimento de água e saneamento. No final de 2008, dos 239 municípios que mantêm concessão com a CASAN, 10 deles optaram pela gestão compartilhada¹²⁹ e outros 23 pela gestão associada, sendo que os demais se mantêm simplesmente a concessão com a CASAN para a continuidade do serviço de abastecimento de água e saneamento.

No *site* da CASAN tem-se que:

¹²⁸ Também é possível citar outras experiências que teriam alguma relação de proximidade, como por exemplo, a gestão comunitária de água na Bolívia, especialmente no período posterior à “Guerra da Água” que resultou na desprivatização da água, no ano de 2001 (IRIARTE e PRADO, 2009).

¹²⁹ Os municípios que desse estilo são: Braço do Norte, Caçador, Chapadão do Lageado, Imbituba, Indaial, Piçarras, Porto Belo, Rodeio, São Lourenço do Oeste, São Carlos. Essas concessões ocorreram no período de 2004 a 2006. Daí em diante, adotou-se a gestão associada.

A gestão associada consiste na união voluntária entre dois entes federados – o Estado e o município –, na qual a CASAN participa como intermediária. Os convênios assinados prevêm o repasse de recursos financeiros para que alguns desses municípios, que ainda não tenham projeto de esgoto sanitário, preparem a licitação para a contratação da elaboração do projeto executivo, agilizando o processo de execução das obras. Para alguns dos convênios, a CASAN empreende apoio técnico e financeiro, contribuindo com os municípios na elaboração de seus planos de saneamento. Durante o ano de 2008, conforme previam os contratos, a CASAN repassou aos municípios o valor de R\$54.364.309,79. (CASAN, 2009)¹³⁰.

O estilo de gestão compartilhada se caracteriza pela divisão dos resultados líquidos em duas partes iguais entre o município e a CASAN, bem como a constituição do Conselho Municipal de Saneamento e do Fundo Municipal de Saneamento.

Passa-se, em seguida, a uma descrição do processo de implantação do estilo de gestão compartilhada no município de Indaial, no período de 2003 até 2006, com base especialmente no Jornal do Médio Vale (JMV), da cidade de Timbó, veículo com maior circulação no município de Indaial e o que mais repercutiu o tema em suas edições, e nas atas das reuniões do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental do município de Indaial nesse mesmo período.

O convênio de concessão do serviço de abastecimento de água e esgoto entre o município de Indaial e a CASAN assinado em 1972 venceu em novembro de 2002 e foi prorrogado por mais três meses (JMV, 03 de março de 2003, p.13).

Segundo o prefeito de Indaial Olímpio Tomio, como a CASAN não se pronunciou dentro desse prazo, em janeiro de 2003 foi anunciado o “Projeto Indaial Melhor” que previa, dentre outras ações, a criação de uma autarquia municipal para a gestão dos serviços de abastecimento de água e saneamento. O Projeto prevê um montante de R\$59 milhões de financiamento do BNDES para investir em seis frentes: Planejamento do Sistema Viário do Município; Transporte Coletivo; Reurbanização do Centro; Parque Municipal Ribeirão das Pedras; Sistema de Esgotamento

¹³⁰ CASAN. **Relatório Anual** (2008). Florianópolis (SC): CASAN, 2009. Disponível em: http://www.casan.com.br/docs/RELATORIO_CASAN_2008.pdf. Acessado em: 18 fev. 2010.

Sanitário e Disposição de Resíduos Sólidos Urbanos; Equipamentos para Uso Urbano. A respeito, afirmou o prefeito Olímpio Tomio: “Neste período a administração está trabalhando para construir a autarquia que gerenciará o serviço de água, esgoto e também o lixo”. Segundo o Prefeito, não haveria problemas com a transição, pois o governador eleito, Luiz Henrique, comprometeu-se a municipalizar o serviço (JMV, 18 de janeiro de 2003, p.13).

Portanto, o município de Indaial havia se preparado para não renovar o convênio com a CASAN através de um projeto mais amplo que previa não apenas a municipalização do abastecimento de água, com a criação de uma SAMAE, como ocorreu recentemente na cidade vizinha de Timbó, mas também um investimento com metas ousadas no tratamento do esgoto sanitário, o que representa um grande avanço, bem como em outras áreas de urbanização.

O prefeito enviou à Câmara de Vereadores um projeto de lei para criar a autarquia municipal de água e saneamento, alegando que apenas 10,28% da população catarinense são servidas com esgoto; que em Indaial a CASAN arrecada R\$260 mil por mês e a implantação do SAMAE custaria apenas R\$49 mil por mês; que outras cidades como Itajaí e Itapema disputam na Justiça com a CASAN, mas essa não é a intenção de Indaial, que pretende dialogar (JMV, 08 de março de 2003, p.13).

O PT, partido do prefeito Tomio, também foi envolvido nesse debate e promoveu no dia 21 de março de 2003 um seminário estadual, na cidade de Indaial, debatendo o tema de políticas públicas de água e esgoto em Santa Catarina, através do fórum dos prefeitos do PT para preparar um documento com as posições do partido (JMV, 29 de março de 2003, p.9), sendo que o presidente municipal do PT, Jorge Prim, afirmou que “o PT não admite que se privatize o serviço de água e esgoto, pois é preciso manter a água como um bem público e administrado pelo poder público” (JMV, 22 de março de 2003, p.03).

Outra iniciativa da prefeitura de Indaial foi o trabalho de educação ambiental; a mobilização da comunidade; e o incentivo à Associação de Catadores de Material Reciclável, visando o programa de coleta seletiva e reciclagem do lixo, a fim de reduzir o lixo orgânico que vai para o Aterro em Timbó (JMV, 27 de junho de 2003, p.07). Outras iniciativas autorizadas pela Câmara de Vereadores foram a busca no BNDES e no BADESC de empréstimos para pavimentação, instalação de usina de reciclagem, e continuidade do sistema de coleta e tratamento de esgoto (JMV, 27 de novembro de 2003, p.03).

Paralelamente estavam ocorrendo duas importantes ações:

ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO BASTECIMENTO DA ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA

- A implantação do novo Aterro Sanitário no município de Timbó, através de consórcio entre oito municípios (Indaial, Timbó, Apiúna, Benedito Novo, Rodeio, Ascurra, Rio dos Cedros e Doutor Pedrinho), que juntos somavam uma população de 116 mil habitantes, que produzia 60 toneladas de lixo por dia (Jornal do Médio Vale, 22 de março de 2003 – p.16), e que recebeu o prêmio Troféu Fritz Müller de preservação ambiental, ainda no ano de 2003 (JMV, 02 de agosto de 2003, p.11);

- A criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí, que ainda no início do ano de 2003 tinha reação contrária através da ONG Acorda Brasil (JMV, 28 de fevereiro 2003, p.09). No prazo de um mês a prefeitura de Indaial promoveu um debate, através do fórum de discussão do Congresso da Cidade, que envolveu os dois pontos de vista (ONG Acorda Brasil – contrária - e a FURB – favorável) (JMV, 28 de março de 2003, p.06). Em seguida, o prefeito Olímpio Tomio tomou a iniciativa de propor como alternativa a criação de uma Área de Preservação Ambiental (APA) que atingiria 30% da área do município, mas não previa desapropriação (JMV, 16 de abril de 2004, p.19). O Parque Nacional da Serra do Itajaí foi finalmente criado através de Decreto Presidencial assinado pelo Presidente Lula em 4 de junho de 2004¹³¹ e suspenso por liminar concedida pelo juiz substituto da 2ª Vara Federal de Blumenau, Edilberto Barbosa Clementino, em 06 de setembro de 2004¹³², ação esta que recebeu manifestação de apoio inclusive do governador do Estado, Luiz Henrique da Silveira, que se diz contrário à criação do Parque (JMV, 08 de janeiro de 2005, p.05); e, finalmente, em 28 de março de 2005, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, revigorou os efeitos do decreto que criou o Parque Nacional da Serra do Itajaí, ficando suspensa a liminar da Justiça Federal de Blumenau (SC) de setembro do ano anterior¹³³.

Frente ao anúncio da criação de uma autarquia municipal para tratar de água e saneamento, a CASAN reagiu anunciando um projeto de investimentos de R\$7 milhões na ampliação de rede de água no município de Indaial (JMV, 15 de fevereiro de 2003, p.06). No mesmo mês, a própria CELESC (autarquia estadual responsável pela distribuição de energia elétrica, que detém 15,76% das ações da CASAN) promoveu um evento confirmando a implantação de uma subestação de energia elétrica em Indaial. No anúncio, metade da matéria no jornal foi dedicada ao presidente da CASAN, Valmor de Lucca, que lembrou que o governador é favorável à

¹³¹ <http://www.planalto.gov.br/casacivil/site/static/atos.cfm?cod=528&tip=ato>. Acessado em: 19 fev. 2010.

¹³² http://www.conjur.com.br/2004-set-08/juiz_suspende_decreto_criou_parque_serra_itajai. Acessado em: 19 fev. 2010.

¹³³ http://www.trf4.jus.br/trf4/noticias/noticia_detalhes.php?id=4428 - Acessado em: 19 fev. 2010.

municipalização, porém, está preocupado em como aproveitar os servidores com a reversão do patrimônio (que seja sem conflitos judiciais). Lembrou que essa é uma área que demanda investimentos de grande volume, difícil para municípios de porte médio. Na oportunidade, o presidente da Câmara de Vereadores propôs uma audiência pública para tratar o assunto (JMV, 28 de fevereiro 2003, p.16). A CASAN também anunciou para abril desse mesmo ano um seminário para tratar do tema da gestão do saneamento e propor uma alternativa a fim de renovar os convênios com os municípios (JMV, 08 de março de 2003, p.13); em, Indaial a CASAN articulou a sua proposta de gestão compartilhada a partir da Câmara de Vereadores, que promoveu uma audiência pública, no dia 11 de junho, reunindo os vereadores, o prefeito, os secretários municipais, representantes da CASAN e do Sindicato (SINTAESC), sendo esse evento, a primeira oportunidade em que foram apresentadas informações sobre o modelo de gestão compartilhada (JMV, 17 de maio de 2003, p.15).

A partir de então, iniciaram-se as tratativas entre o prefeito Olímpio Tomio e o presidente da CASAN, Valmor de Lucca, e, finalmente, em 02 de agosto de 2003, foi anunciado o acordo. Segundo o prefeito Olímpio Tomio, “foram dois exaustivos meses de negociação”. O estilo de gestão compartilhada prevê a criação de um Conselho Municipal de Saneamento Básico (com representação de entidades dos setores empresariais, de saúde e da comunidade); um Plano de Investimentos, sendo que a divisão da arrecadação será 50% para operação e 50% para investimentos; a criação de um Fundo Municipal de Saneamento Básico; e, ainda, a CASAN cuidará da execução e o município da fiscalização; e a Câmara de Vereadores deverá aprovar o projeto em quinze dias (JMV, 02 de agosto de 2003, p.06).

Finalmente, em 22 de dezembro de 2003, o prefeito municipal Olímpio Tomio sancionou a Lei 3.128/03, que criou o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e prevê o Convênio de Gestão Compartilhada com a CASAN.

No dia 29 de janeiro de 2003, quando estava no exercício do cargo de governador do Estado, o então presidente da Assembleia Legislativa, deputado Volnei Morastoni (do PT, mesmo partido do prefeito de Indaial), assinou o Convênio da Gestão Compartilhada de Serviços Públicos de Saneamento entre a prefeitura de Indaial e a CASAN (JMV, 30 de janeiro de 2004, p.22).

Trata-se de um convênio histórico, pois foi a primeira experiência de gestão compartilhada do Estado de Santa Catarina que serviu de exemplo para outros municípios. No referido convênio, cabe destacar que a CASAN se mantém com a responsabilidade técnica de prestar o serviço de água e saneamento, porém, deve repassar 50% do resultado operacional para o

Conselho Municipal de Saneamento Ambiental o qual, por sua vez, deve aplicar os recursos exclusivamente no setor.

Cabe destacar ainda que Indaial recebeu por duas vezes do Comitê de Bacias do rio Itajaí-Açu o Prêmio Otto Rohkol, sendo a primeira vez pela gestão compartilhada em 2004, e a segunda na categoria Órgãos Governamentais com o tema “Sistema de esgotamento sanitário da cidade de Indaial”¹³⁴ (FPA, 2007 e JMV, 03 e 17 de novembro de 2005, p.02 e p.05). Ademais, a experiência de gestão compartilhada foi considerada uma das cem melhores do País pelo Programa de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getulio Vargas (FGV) (JMV, 09 de julho de 2005, p.06). E, além disso, a prefeitura de Indaial também promoveu o Festival da Natureza, e juntamente com esse evento o Prêmio Valdemiro Nasato para boas iniciativas individuais em favor do meio ambiente (JMV, 09 abril de 2005, p.4; JMV, 07 de maio de 2005, p. 08; JMV, 22 outubro 2005, p.01/encarte especial)

Após o relato que descreveu o processo que chegou à construção dessa primeira experiência de gestão compartilhada no abastecimento de água e saneamento, busca-se observar a sua implementação através dos registros em atas do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, de Indaial, desde a sua instalação em 2004 até o momento atual, e, posteriormente, a partir de relatórios operacionais fornecidos pela CASAN.

A Lei Municipal 3.218/03 criou o Conselho Municipal de Saneamento Básico do Município de Indaial (CMSB) e também dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental, instituindo o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental (FUNSAM). O artigo 11 dessa lei define a constituição do CMSB com sete representantes governamentais (gabinete do prefeito; secretarias de saneamento ambiental, de planejamento e obras, de saúde, de desenvolvimento social, de educação e do desporto; de desenvolvimento econômico e de departamento de meio ambiente) e sete representantes de entidades não governamentais (instituições de ensino, empresas prestadoras de serviços, ONGs ambientais, entidades empresariais, sindicato servidores municipais, associação de moradores e clubes de serviços). O mandato do Conselho é de dois anos e tem como objetivo auxiliar na formulação da Política Municipal de Saneamento Ambiental, promover debates e fiscalizar a execução das ações.

Foram analisadas quarenta e sete atas do CMSB, desde a primeira posse dos conselheiros, em 11 de março de 2004, até a última ata do ano de

¹³⁴ Projeto Indaial Melhor – Esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos urbanos. Fundação Perseu Abramo <http://www2.fpa.org.br/portal>. Acessado em: 14 jan. 2010.

2009, que data de 03 de agosto. Nessas atas foi observado o número de conselheiros presentes em cada reunião, a fim de analisar se houve uma constante ou não em relação à assiduidade da participação dos membros do CMSB; e foram observados os temas tratados com maior incidência em cada reunião, resumidos da seguinte maneira:

a) Organizativo: questões internas do Conselho, como eleição da direção, troca de cargos, e questões relacionadas ao regimento interno;

b) Administrativo: questões relacionadas à gestão do Conselho, acompanhamento de obras em andamento, aquisição de equipamentos; e questões de ordem legal, como por exemplo, orçamento do Conselho, alterações na legislação e prestação de contas à Câmara de Vereadores;

c) Financeiro: questões relacionadas às contas do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental, como por exemplo, receitas e decisões sobre aplicação dos recursos em investimentos, obras, aquisição de equipamentos, capacitação de pessoal, educação ambiental, dentre outros;

d) Político: referente à relação do CMSB com outras instituições, debates relacionados à transparência das contas do FUNSAM, promoção ou participação em eventos e demais debates políticos em geral;

e) Saneamento Ambiental: temas relacionados ao saneamento ambiental, como obras de esgoto, tratamento de resíduos sólidos, abastecimento de água, drenagem urbana e também assuntos como educação ambiental e troca de experiências.

É importante observar que a classificação dos temas não é linear e se depara com duas questões principais: por um lado, existem temas classificados em mais de uma dessas tipologias, como por exemplo, obras de esgoto sanitário podem estar relacionadas tanto ao Financeiro, como também ao Saneamento Ambiental, ou então a prestação de contas do Fundo pode ser Administrativa, Financeira e Política; por outro lado, um mesmo tema pode ser tratado em uma reunião sob um ponto de vista e em outra reunião sob outro aspecto, por exemplo, o conserto do caminhão que faz a coleta seletiva do lixo (Administrativo e Financeiro) e o debate sobre a quantidade de material reciclado no município (Saneamento Ambiental).

Com base nessa metodologia, buscou-se classificar os temas e se obteve os seguintes resultados:

a) A média de participação foi de dez conselheiros por reunião, mantendo-se constante, sendo as variações pontuais, não representando nenhum período de baixa ou de pico. A média das reuniões foi mensal, com poucas reuniões extraordinárias e poucos intervalos sem atividades, com exceção dos meses de janeiro e fevereiro de cada ano;

b) Os temas organizativos não foram prioridade na pauta do CMSB. Das 47 reuniões, esse tema apareceu obviamente na ata de posse e, posteriormente, apenas outras dez vezes, ou seja, 3,4%;

c) As questões administrativas foram as que mais apareceram na pauta de modo geral, sendo 85 vezes ao longo dos cinco anos analisados e de forma constante a partir de 2005, ou seja, 28,5%;

d) Os assuntos relacionados às finanças também não predominou na pauta do CMSB, sendo tratado 51 vezes ao longo desse período, estando à frente apenas do item organizativo, ou seja, 17,1%;

e) Com relação aos temas políticos, foram 79 vezes abordados nas atas do CMSB, praticamente empatados com o item saneamento ambiental, ou seja, 26,5%;

f) Por fim, o item saneamento ambiental foi pautado 73 vezes nas reuniões do CMSB, ou seja, 24,5%;

Especificamente, os temas que predominaram, especialmente no período entre 2004 até 2008, e que marcam um mesmo mandato eletivo, foram:

- Esgoto: o tema do esgoto foi abordado 27 vezes, sendo que desses quatro foram em relação à tarifa do esgoto, e as demais praticamente relacionadas ao acompanhamento das obras de construção de rede e Estação de Tratamento de Esgoto (ETE).

- Prestação de contas do FUNSAM: proposta pelo conselheiro Osmar Voss, representante das entidades empresariais, na primeira reunião do segundo mandato, em 8 de maio de 2006, e passou a ser o primeiro ponto de pauta de todas as reuniões subsequentes.

- Representantes: durante o mandato eletivo de 2004/2008 se mantiveram praticamente os mesmos conselheiros durante os quatro anos, inclusive a direção do CMSB foi mantida por dois mandatos consecutivos, tendo como presidente Alídio Tamanini, vice-presidente Sérgio Fueser e secretária Márcia Pfuetzenreiter. Alterado o mandato eletivo, foram mudados praticamente apenas os representantes governamentais que ocupavam cargo em comissão e a direção do Conselho foi alterada passando para Sérgio Fueser como presidente, Alídio Tamanini vice-presidente e como secretária Silvane Schmitt, representante governamental do novo mandato, substituindo Márcia que deixou o governo municipal.

- educação ambiental: é um aspecto que precisa ser ressaltado das atas do CMSB. As iniciativas relacionadas à educação ambiental foram: campanha de conscientização sobre a reciclagem do lixo, em conjunto com a Secretaria de Educação (Ata de 07/06/04); acompanhamento e parceria com a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí (presente em diversas atas); Festival da Natureza, realizado em setembro de cada ano, desde 2004,

do qual o CMSB participou diretamente; prêmio da FGV à experiência de gestão compartilhada de Indaial (Ata de 30/06/05); parceria com o projeto Mulher no Campo articulado pela EPAGRI (Ata de 05/09/05); prêmio Otto Rohkohl do Comitê de Bacia do Itajaí à experiência de gestão compartilhada (Ata de 05/12/05); aquisição de *kit* palestra do CMSB (Ata de 27/03/06); sugestão de programa ambiental do município via rádio (Ata de 08/05 e 07/08 de 2006); apresentação e debate de vídeo sobre Mudanças Climáticas do *Greenpeace* no Dia Mundial do Meio Ambiente (Ata de 04/06/07); proposta de elaboração de um documentário em vídeo sobre as ações do município na área de esgoto, lixo e meio ambiente (Ata de 02/07/07); participação no IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (Ata de 02/07/07); participação em *workshop* sobre equipamentos (13/08/07); parceria com o evento 4ª Ciranda de Idéias e Projeto Fundo do Mar (Ata de 03/09/07); convênio com a ONG Cobra D'água e CEPESB (Ata de 07/11/07); capacitação de funcionários (Ata de 05/11/07); proposta de adotar um programa de captação de água da chuva (Ata de 01/06/09).

Com relação ao Convênio com a CASAN, além da participação assídua dos seus representantes no CMSB, houve um conflito em virtude dos atrasos no repasse dos 50% correspondentes ao município, que se constituem em recursos do FUNSAM, no período inicial do convênio, ou seja, durante todo o ano de 2004, sendo equacionado apenas no mês de dezembro daquele ano. As atas de 14 e 28 de setembro de 2004 registram a possibilidade de agravamento do conflito e ameaça de suspensão do convênio ou encaminhamentos judiciais, e a ata de 08 de novembro de 2004 relata a negociação ocorrida na sede da CASAN em Florianópolis (SC) e o compromisso de integralizar os repasses. A partir de dezembro de 2007, encontram-se anexos às atas do CMSB, relatórios mensais de custos de operação do sistema de abastecimento de água e esgoto feito pela CASAN referentes ao período de setembro de 2007 até setembro de 2008.

Portanto, com base nas leis e convênios, nos relatórios da CASAN anexos às atas do CMSA e em outras informações obtidas diretamente da agência operacional da autarquia no município de Indaial, busca-se descrever, para posteriormente analisar comparativamente com Itapema, o arcabouço legal e os resultados operacionais da experiência de gestão compartilhada de abastecimento de água e saneamento.

Inicialmente, no que diz respeito ao arcabouço jurídico, o principal documento é a Lei municipal 3.218 de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental, cria o CMSA, o FUNSAM, e nos dispositivos gerais trata do Convênio 001/04, de 29 de janeiro de 2004, entre o município de Indaial e a CASAN.

Essa Lei 3.218/03 inicia fazendo referência aos conceitos de salubridade ambiental, saneamento ambiental, saneamento básico e desenvolvimento sustentável, bem como à inter-relação entre as três esferas de poder (local, estadual e nacional). Enquanto princípios, a lei estabelece como base: interesse público, qualidade ambiental, combate à miséria, multidisciplinaridade, participação, uso racional dos recursos hídricos, minimização e mitigação dos impactos ambientais, educação ambiental e universalização dos serviços, ou seja, há uma visão holística que se aproxima de uma concepção de desenvolvimento da sociedade humana ecossocioeconômica (SACHS, 2007).

Assim também ocorre no item referente ao interesse local, referindo-se ao artigo 30 da CF¹³⁵, que prevê incentivo a práticas sociais e econômicas ambientalmente sustentáveis, soluções negociadas de conflitos, contempla os quatro eixos do saneamento ambiental (abastecimento de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana), bem como conservação e recuperação de rios (INDAIAL, 2003).

Com relação ao FUNSAM, cabe destacar especialmente o artigo 5º da Lei 3.218/03, que estabelece: “aplicar recursos exclusivamente em investimentos na área de Saneamento Ambiental do Município” (INDAIAL, 2003). O FUNSAM está vinculado à Secretaria de Saneamento Ambiental e sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas e do CMSA.

Sobre o CMSA, que também foi criado pela referida lei, está detalhado acima o seu conteúdo. Por fim, nos dispositivos gerais, fica autorizado o convênio com a CASAN para explorar o serviço de abastecimento de água e saneamento por mais quinze anos.

O Convênio de Gestão Compartilhada de serviços públicos de saneamento entre o município de Indaial e a CASAN foi assinado em 29 de janeiro de 2004, referindo-se ao artigo 23 da CF que permite as escalas locais, estaduais e nacional, estabelecer convênios e programas entre si e define que: a operação da gestão compartilhada será feita por dois executivos (CASAN e Prefeitura) homologados pelo CMSA; o município constituirá o FUNSAM:

para o qual serão carreados os recursos correspondentes à 50% (cinquenta por cento) do resultado líquido do exercício (mensal) arrecadado pela CASAN no município provenientes das taxas e tarifas do tratamento e distribuição de água tratada (...). As receitas advindas de taxas e tarifas de esgoto

¹³⁵ Artigo 30 da CF trata das competências dos municípios.

serão aplicadas exclusivamente no sistema de esgoto do Município de Indaial (Convênio de Gestão Compartilhada, 2004).

Outros recursos poderão advir de empréstimos e doações; e dentre as incumbências da CASAN, além de operar a execução do sistema de água e esgoto, deverá disponibilizar dados e informações comerciais, operacionais, administrativas e financeiras (Convênio 001/04).

O referido Convênio estabelece ainda a criação de uma Câmara Técnica, composta de um representante do: CREA; do CRA¹³⁶; da Associação dos Engenheiros de Indaial; do Conselho Regional de Química; da CASAN; e do município.

Nas disposições transitórias consta: “A CASAN constituirá um grupo técnico de trabalho para, em conjunto com o município, modelar a nova forma de gestão que poderá ser a de ações compartilhadas dos sistemas de água e esgoto objetos da gestão associada atual” (Convênio 001/04).

Complementarmente, no município de Indaial, foi aprovada a Lei 3.255/04¹³⁷, que isenta a taxa de religação de água às pessoas necessitadas, bem como estabelece uma taxa mínima de R\$2,60 mensais para as famílias cadastradas na Assistência Social do Município¹³⁸ e que tenham um consumo de até 10m³ no mês. Assim, os cortes por inadimplência são da ordem de 2% (Ata 03 de setembro de 2006).

Com relação aos investimentos, já na segunda reunião do CMSA, foi aprovada a compra de equipamentos: veículo, moto e computadores (Ata 12 março de 2004); a CASAN investiu R\$85 mil em máquinas e equipamentos para ampliar a ETA de 130 para 160 litros de água por segundo (Ata 28 de setembro de 2004); foram gastos, com recursos do FUNSAM, R\$350 mil em máquinas e equipamentos para a ETE e R\$200 mil para construção de rede de esgoto (Ata 05 de junho de 2006); a obra de drenagem do bairro Benedito custou R\$670 mil (sendo R\$252 mil da parte do saneamento), tendo sido investidos 47% dos recursos da Secretaria de Obras do município, 38% da FUNSAM, e 15% através de emenda parlamentar (Ata 13 de setembro de 2006); foi aprovada a utilização de R\$100 mil do

¹³⁶ Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA); Conselho Regional de Administração (CRA).

¹³⁷ Disponível em <http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=3&inEspecieLei=1&nrLei=3255&aaLei=2004&dsVerbete=>. Acessado em: 24 fev. 2010.

¹³⁸ Segundo a ata do CMSA, de 03 de maio de 2004, eram em torno de 1.200 famílias cadastradas na Assistência Social do Município que poderiam se beneficiar desse direito.

FUNSAM para complementar a emenda de R\$200 mil na recuperação do antigo lixão da Mulde Baixa (Ata 27 de março de 2006); foi questionado o uso de R\$168 mil do FUNSAM para o aterro de Timbó (Ata 05 de junho de 2006); foi aprovada também a compra de um *Kit* Palestra no valor de R\$15 mil para o CMSA (Ata 27 de março de 2006); e realizados programas educativos de rádio (Atas 05 de maio de 2004 e 08 de maio de 2006).

Portanto, ainda que não se disponha de um relatório mais detalhado dos investimentos, foi possível sistematizar as informações acima com base nas atas do CMSA e, assim, pode-se observar que os recursos do FUNSAM, que é o objeto da gestão compartilhada, são aplicados nas quatro áreas saneamento¹³⁹, bem como de forma composta com outros setores do poder público, como é o caso da drenagem. Destacam-se também investimentos em programas educativos de rádio e em educação ambiental.

Quanto a recursos de instituições públicas fora do âmbito do município, destaca-se o financiamento do BNDES (Projeto Indaial Melhor) que corresponde a R\$8,5 milhões, sendo R\$960 mil em agosto 2004 para tratamento de resíduos sólidos; depois R\$500 mil em novembro de 2004 e R\$2,5 milhões em 2005, sendo que destes, R\$1,5 milhões foram aplicados em drenagem e o mesmo valor em urbanização e saneamento (Ata 05 de julho de 2004).

Houve também o investimento de R\$250 mil para ETE do bairro João Paulo, com recurso a fundo perdido da FUNASA (Ata 02 de junho de 2008).

Outro tipo de investimento foi feito para reduzir as perdas e melhorar o controle na prestação do serviço de abastecimento. O *deficit* de hidrômetros é de 3.450 unidades (Ata 12 março de 2004); foi aprovada no CMSA uma primeira compra de 1.500 hidrômetros (Ata 14 de setembro de 2004); depois mais 2.300 hidrômetros (Ata 10 de dezembro de 2004); e mais 700 hidrômetros para zerar o *deficit* (Ata 05 de dezembro de 2005). Importante ressaltar que a compra desses hidrômetros foi feita sem custos adicionais para os usuários. Já a redução no consumo de água resultante desses investimentos foi de 3% em relação ao início do processo de gestão compartilhada (Ata 06 de novembro de 2006); e total de perdas, em dezembro de 2005, ainda era de 40% (Ata 03 de março de 2006), sendo que em 2008 a CASAN ainda registrava um índice de perdas de 42,6% (CASAN, 2008).

Especificamente, em relação aos resíduos sólidos, Indaial produz 500 toneladas de lixo por mês e paga R\$25,00 por tonelada depositada no aterro

¹³⁹ Que, conforme as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, Lei 11.455/07, são: água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem.

do Consórcio Intermunicipal de Timbó. Considerando o serviço de coleta e demais despesas, o custo total é de R\$117,00 por tonelada, sendo que a taxa de lixo arrecada é de R\$92,00 por tonelada, ou seja, há um *deficit* de R\$25,00 por tonelada, exatamente o valor pago pelo uso comum dos aterros que são cobertos pelo FUNSAM (Ata 07 de junho de 2004). Já em 2009, essa quantidade aumentou para 700 toneladas de lixo por mês sem que tenha havido correção na taxa de lixo, portanto, aumentou o volume de recursos do FUNSAM destinado aos resíduos sólidos. Na mesma ata consta que em relação à coleta seletiva são recolhidas 60 toneladas de lixo reciclável por mês, porém, apenas 30 toneladas são recicladas e vendidas, sendo que o restante permanece depositado na usina de reciclagem (Ata17 de abril de 2009).

Quanto à composição geral das contas dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário em Indaial, com base num relatório mensal apresentado pela CASAN, que opera o sistema, entre os meses de setembro de 2007 até agosto de 2008, pode-se observar que há uma regularidade na receita com tarifa, com uma arrecadação média de R\$595 mil mensais. As despesas correspondem em média a 54% da receita e estão assim compostas: despesas de pessoal (31%); despesas com materiais (8%); depreciações (6%); despesas financeiras (6%); serviços de terceiros (26%); despesas fiscais e tributárias (21%); e 2% de despesas gerais e outras.

Com relação ao valor da TRA, em Indaial, era de R\$12,70 em janeiro de 2003 e até o final de 2009 sofreu um aumento de 85,3%, chegando ao valor de R\$23,53, ou seja, aplica-se uma tarifa única em todas as unidades da CASAN no Estado de Santa Catarina¹⁴⁰, sendo que somente nos anos de 2008 e 2009 houve aumentos respectivos de 7,23% e 9,77%. Assim como a TRA aplicada em Indaial é a mesma de outros municípios atendidos pela CASAN, a tarifa social aplicada nesse município é igual àquela praticada nos demais municípios atendidos pela autarquia.

De acordo com as informações obtidas na unidade da CASAN em Indaial, houve uma ampliação de 58 quilômetros de rede de água no período de 2003 até 2009, de maneira que há uma cobertura do abastecimento de água tratada de 100% das unidades familiares do meio urbano. A rede coletora de esgoto atenderá 35% da população urbana e todo o esgoto coletado será tratado pela ETE. O perfil das ligações de água no município de Indaial é o seguinte: residenciais 90%; comerciais 8%; industriais 1%; e pública 1%. O volume médio de consumo por economia é

¹⁴⁰ Disponível em <http://www.casan.com.br/index.php?sys=58>. Acessado em: 27 fev. 2010.

de 18m³ por unidade e o valor médio da fatura de água por família é de R\$38,00¹⁴¹.

4.2.5 A experiência de Gestão Privatizada em Itapema (SC)

O estilo de gestão privatizada apenas com base no acúmulo de elaboração de importantes agências internacionais, em recursos do Banco Mundial e de órgãos financiadores internos como o BNDES e a CEF encontra um respaldo legal nas Leis 9.433/97 (PNRH) e 11.455/07 (DNSB). Desse modo, esse estilo de gestão privatizada da água e esgoto encontra grande sustentáculo institucional e financeiro, nacional e internacionalmente.

Diante disso, proliferaram-se experiências de privatização de água no mundo tanto na Europa (como um processo de reprivatização¹⁴²) como nos EUA, na Índia, na África e na América Latina. Como resultado desse processo, surgiram os “senhores da água”¹⁴³ (RIBEIRO, 2008).

No Brasil, a primeira experiência de privatização ocorreu no município de Limeira (SP) no ano de 1995 (VARGAS, 2008) e atualmente são quarenta e quatro empresas privadas locais que prestam esse serviço, sendo apenas uma delas no Estado de Santa Catarina no município de Itapema (SNIS, 2008).

Desde a “guerra da água” em Cochabamba (2001) houve um processo de desprivatização e de renacionalização dos serviços de água e saneamento na América Latina. Experiências, como por exemplo, na Bolívia, em que se constrói um processo de apropriação e gestão comunitária da água (IRIARTE e PRADO, 2009); na Argentina, uma reestatização com participação da sociedade civil (HALL; LOBINA, 2007); no Uruguai, um plebiscito que decidiu pelo impedimento de qualquer processo de privatização da água (SECRETAN, 2004); ou a saída das multinacionais européias e a entrada de empresas latino-americanas na região, como é o caso da SABESP (SP), que controla o abastecimento em

¹⁴¹BRASSIANI, José V. Pesquisa gestão compartilhada Indaial. Mensagem recebida por brassiani@casan.com.br em: 24 fev. 2010.

¹⁴² Antes da crise de 1858 em Londres, como também em Paris, em Nova Iorque e em outras grandes cidades, os sistemas de abastecimento de água eram privados e os sistemas de esgoto sanitário não existiam. Desde então houve um processo de estatização desses serviços e fortes investimentos na separação da água e esgoto, o que significou um dos maiores avanços em qualidade de vida de toda a história.

¹⁴³ Um grupo de dez empresas multinacionais que dominam o mercado de água no mundo atualmente.

Lima no Peru e da COPASA (MG), que atua no Paraguai (HALL; LOBINA, 2007).

Nesse contexto, passa-se a descrever a experiência de implantação do estilo de gestão privatizada no município de Itapema, com o objetivo de estabelecer uma relação comparativa com a experiência de gestão compartilhada no município de Indaial, tomando como recorte de tempo o período de 2003 até 2009, ou seja, desde o período de vencimento dos convênios de concessão do serviço de abastecimento de água e saneamento com a CASAN, passando pela definição e pelo processo de implantação de novos estilos de gestão diferentes do anterior, e também pela comparação de resultados.

Nessa fase de pesquisa de campo, a experiência de privatização no município de Itapema foi constatada a partir destas fontes: processo licitatório de privatização do serviço; jornal Independente de Itapema, do período de 2003 2006; e relatórios da empresa concessionária do serviço de abastecimento de água e saneamento Águas de Itapema.

Na primeira parte, trata-se de relatar a condição conturbada ocorrida no processo licitatório com base nas informações contidas no Jornal Independente. Em seguida, faz-se uma síntese do próprio processo licitatório e, finalmente, continua-se relatando os desdobramentos posteriores à licitação, com base no Jornal Independente e nos processos judiciais, e os resultados da experiência baseado nos relatórios de gestão da empresa Águas de Itapema.

Em dezembro de 2002, vencia o prazo do convênio de concessão entre a CASAN e o município de Itapema, cuja prefeitura se preparou para não renová-lo. Inicialmente, terceirizou o serviço de abastecimento de água para a empresa ENOPS no período de janeiro a junho de 2003, em caráter de emergência, sem licitação (Jornal Independente, 06 de junho de 2003, p.16). Nos dias 26 e 27 de maio de 2003, foi organizado um seminário e um curso para gestores em água pela ONG Água e Cidade¹⁴⁴ (JI, 23 de maio de 2003, p.09), e a prefeitura convocou, para o dia 13 de junho de 2003, uma audiência pública a fim de decidir que o município deveria assumir o serviço de abastecimento de água e saneamento (JI, 06 de junho de 2003, p.07). A proposta foi anunciada antecipadamente no convite para a audiência pública, cujo título era Projeto Água Limpa, a qual propunha: ampliar a capacidade para atender a demanda residente e flutuante; universalizar o atendimento de água tratada na área urbana; 100% de micromedição (hidrômetros); redução índice de perda de 45% para 20%; melhora da qualidade e atendimento (ISO 9.000 e 14.000); coleta e

¹⁴⁴ Disponível em: www.aguaecidade.org.br. Acessado em: 11 fev. 2010.

tratamento de esgoto para toda a população e garantir a balneabilidade; garantia de investimentos necessários para água e esgoto (JI, 13 de junho de 2003, p.08).

O resultado da audiência pública orientou para a terceirização do serviço de água e esgoto, sendo que já estava pronto o estudo de viabilidade feito pela consultoria SARENCO, prevendo a concessão para vinte e cinco anos de 96% de cobertura de água, 50% de esgoto em cinco anos e 96% de esgoto ao final de vinte e cinco anos (JI, 20 de junho de 2003, p.08).

Diante disso, a CASAN apresentou uma nova proposta para Itapema para que também adotasse a gestão compartilhada, criando o Conselho Municipal de Saneamento, um plano de metas e novos indicadores (JI, 20 junho de 2003, p.08). Porém, a reação do poder local foi contrária à proposta, uma vez que a prefeitura assumiu o serviço de abastecimento de água provisoriamente e lançou o Edital de Concorrência 003/03. E, além disso, iniciou uma disputa judicial com a CASAN, contestando o valor cobrado pela autarquia referente à água fornecida pela ETA de Porto Belo¹⁴⁵ para parte da cidade de Itapema (JI, 06 de junho de 2003, p.16).

No dia 11 de setembro de 2003, a Comissão Especial de Licitação estava reunida para abrir as propostas do Edital 003/03 quando foi surpreendida por um mandado de segurança expedido pela juíza Vera Regina Bedin o qual suspendeu a cerimônia de abertura dos envelopes com base em duas alegações: falta de qualificação técnica da comissão e o fato de o Edital prever que os bens atuais do sistema de abastecimento do município revertem-se em favor da empresa concessionária sem indenizar a antiga concessionária a CASAN (JI, 12 de setembro de 2003, p.01).

Além do conflito pela gestão do serviço, acrescenta-se naquele período de veraneio de 2003 um problema de falta de água, com denúncias de formação de cartéis de vendedores de água em caminhões-pipa e o envolvimento da Câmara de Vereadores no debate político com o Executivo (JI, 31 de outubro, p.6; JI, 14 de novembro, p.8; JI, 21 de novembro de 2003, p.05).

Diante dessa indefinição, o poder público municipal optou por abrir um novo processo licitatório (número 174/03). Esse novo processo foi composto por: Edital de Concorrência 004/2003; Lei Municipal 2.079/03; Portaria 109/03; e os Decretos 048/03 e 049/03. A abertura desse processo licitatório se deu em 16 de dezembro de 2003 e o encerramento estava previsto para 02 de fevereiro de 2004 (ITAPEMA, 2003).

¹⁴⁵ A ETA de Porto Belo servia água para os municípios de Itapema, Porto Belo e Bombinhas, sendo esta ETA responsável por 30% da água consumida no município de Itapema.

A Lei Municipal nº 2.079 de 16 de abril de 2003, trata da concessão do serviço público de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto sanitário do município de Itapema pelo prazo de vinte e cinco anos, podendo ser renovado por igual período. A concorrência adota aos critérios de menor valor da tarifa e melhor proposta técnica (JUSBRASIL)¹⁴⁶.

A Portaria 109 de 12 de julho de 2003 nomeia a Comissão Especial de Licitação. O Decreto 048/03 de 22 de julho de 2003 cria o Sistema Municipal de Regulação e Controle (SMRC) e um anexo da mesma data estabelece as normas de funcionamento do mesmo. O Decreto 049/03, também de 22 de julho de 2003, aprova o regulamento e critérios à prestação adequada do serviço.

O Sistema Municipal de Regulação e Controle (SMRC) é responsável pela aprovação do reajuste tarifário; é coordenado pelas secretarias de Saúde e Saneamento, de Obras e Transportes, de Finanças, de Administração; pela Fundação de Ambiental Área Costeira de Itapema (FAACI); e pelo procurador-geral do município. Além disso, tem um órgão técnico, responsável pela fiscalização, recebimento de reclamações e elaboração de relatórios; tem uma comissão de acompanhamento composta por representante do poder público, da empresa concessionária e da Associação de Usuários (que seria definida num prazo de 12 meses) e uma comissão de arbitragem para redimir os conflitos (JUSBRASIL)¹⁴⁷.

O Decreto 049/03, também de 22 de julho de 2003, aprova o regulamento e os critérios para a prestação adequada do serviço, para a outorga à concessionária da responsabilidade sobre o sistema de água e esgoto pelo prazo de vinte e cinco anos, renovável por igual período; estabelece que a tarifa deve obedecer a estrutura estabelecida no edital; e prevê um anexo que estabelece os parâmetros de funcionamento (ITAPEMA, 2003).

O Edital de Concorrência 004/03 é bastante complexo, sendo composto por quinze tópicos e outros vinte e dois anexos. A respeito, comenta-se alguns aspectos:

No tópico primeiro (sobre o objeto da concessão) estão, dentre outros pontos, as justificativas apresentadas: o setor público não dispõe de recursos para implantar sistema de abastecimento de água e esgoto; é necessário eliminar intermitências no fornecimento de água durante a temporada de verão, melhorar a saúde da população, reduzir e controlar a

¹⁴⁶ Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/477363/lei-2079-03-itapema-sc>. Acessado em: 18 fev. 2010.

¹⁴⁷ Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/490397/decreto-48-03-itapema-sc>. Acessado em: 18 fev. 2010.

poluição, modernizar o serviço, melhorar a qualidade do serviço visando o desenvolvimento do turismo, comércio e indústria.

Do objeto, consta ainda o estudo de viabilidade realizado pela SERENCO Serviços de Engenharia e Consultoria Ltda (cujo vencedor do edital deveria pagar R\$70 mil por esses estudos) e o projeto técnico desenvolvido pela TECNOSAN Engenharia SC Ltda, contratada pela CASAN ainda em 31 de julho de 1997.

Consta também o valor estimado da concessão: de R\$286.476.147,36. Há uma exigência que o patrimônio líquido da empresa interessada seja de no mínimo o valor de R\$2,5 milhões (10% do valor da concessão), sendo que como garantia da proposta a empresa deve consignar com a prefeitura um valor de R\$250 mil (1% da concessão) até o dia 29 de janeiro de 2004, valor que posteriormente seria integralizado ao longo do período da concessão (ITAPEMA, 2003).

Por fim, no primeiro tópico constam ainda as pendências jurídicas do sistema por conta dos processos judiciais em curso: quatro no Tribunal de Justiça de Santa Catarina e um na comarca de Porto Belo, processos esses que envolvem uma disputa entre prefeitura e CASAN.

Quanto ao tópico terceiro (das informações gerais), cabe ressaltar que o Edital 004/03 podia ser adquirido na Comissão de Licitação, na sede da Prefeitura, pelo valor de R\$500,00.

No tópico quarto (sobre as condições de participação), as empresas devem comprovar Atestado de Gestão de Serviços e Sistema de Água e Coleta, afastamento e disposição final de esgoto.

No tópico sexto (sobre o conteúdo dos envelopes), além da documentação de habilitação, constam os critérios para formar a Tarifa Referência de Água (TRA) e a Tarifa Referência de Esgoto (TRE) que, todavia, devem ser de valores iguais, ou seja, $TRA=TRE$.

Quanto à proposta metodológica, assim subdividida:

a) Diagnóstico do sistema e serviços: instalações físicas e operacionais; recursos e procedimentos técnicos/operacionais e comerciais; estrutura organizativa e de recursos humanos;

b) Planejamento estratégico;

c) Metodologia de execução: plano de obras a longo prazo; impactos ambientais, gestão de água e esgoto, e gestão ambiental e de recursos humanos;

d) Metodologia de comercialização: comercialização do serviço, atendimento ao público e sistema comercial.

No tópico oitavo (sobre os critérios de classificação da proposta), consta que serão desclassificados os valores acima de R\$1,44/m³ (ainda que

no anexo 11 do Edital, sobre as exigências e condições pré-estabelecidas preveja o valor de R\$1,51/m³).

No tópico nono (sobre a assinatura do contrato), está estabelecido o prazo de sessenta dias após a proclamação do resultado e a forma de integralização do valor de 1% da concessão para os cofres públicos do município, ou seja, R\$250 mil a serem integralizados 20% no primeiro ano; nos cinco primeiros anos chegará a 50%; 25% nos dez anos subsequentes; e os outros 25% nos últimos dez anos.

No tópico 12 (sobre os aspectos comerciais), constam: alteração anual de tarifas tendo como data-base o dia 29 de junho de cada ano; os princípios de manutenção do equilíbrio econômico financeiro, sendo estabelecido um Fator de Reajuste para manter o Valor Presente Líquido (VPL) da empresa entre 95% e 105% do valor no momento do contrato a ser analisado pelo Sistema Municipal de Regulação e Controle (SMRC) dos serviços de água e esgoto do município de Itapema (ITAPEMA, 2003).

O Edital 004/03 trata também das obrigações, da concessionária, do concedente, e dos usuários (direito de receber serviço adequado e reclamar quanto à irregularidade e dever de zelar pelo uso do serviço e pagar em dia). O Edital prevê uma cláusula ambiental que se resume a definir pelo cumprimento à legislação e pagar qualquer prejuízo que possa ocorrer; trata da fiscalização e prestação de contas (através de relatórios trimestrais e sempre que forem solicitadas informações); trata da extinção do contrato; de seguros e garantia; das penalidades e indenizações; da tributação; entre outros.

Os Demonstrativos de Valores do Contrato estão no anexo sexto do edital e apresentam o faturamento médio mensal, entre janeiro e novembro de 2003, de R\$362.146,75 mil numa média de 24.015 unidades econômicas, o que resulta num faturamento médio de R\$15,08 por unidade econômica. Com base nessas médias, fez-se a projeção para os 25 anos da concessão estabelecendo as seguintes metas: em 2004, existia 98% de cobertura de água que deve ser universalizada até 2008; quanto ao esgoto, não havia cobertura, portanto, estabeleceu-se a meta de construir 10% de rede a cada ano entre 2004 e 2008 (obtendo assim 50% da rede em cinco anos); outros 5% ao ano até 2012 atingindo-se o índice de 70%; e daí em diante 2% ao ano para se chegar aos 96% ao término da concessão em 2028. Assim, com o crescimento da população e com a ampliação do sistema, projetou-se o faturamento anual da concessionária de onde surgiu o valor do contrato: R\$286.476.147,36 (ITAPEMA, 2003).

O regulamento da prestação serviço, no anexo nono, apresenta as condições gerais do sistema antes da concessão: 69 mil metros de rede de água; 25 mil ligações individuais (sendo 11 mil ligações prediais); o

sistema de produção da água dividido em quatro ETAs: rio Perequê (integrada entre Itapema, Porto Belo e Bombinhas¹⁴⁸); rio Itapema; São Paulinho; Ilhota. Do perfil das ligações, 95,51% são residenciais, 4,10% comerciais, 0,21% industriais, e 0,18% públicas. A taxa de esgoto (TRE) poderá ser de 50% do valor da taxa de água (TRA) quando realizada a rede coletora e de 100% da TRA quando houver tratamento final do esgoto. O índice de perdas por faturamento era de 50%, porém, no anexo 10 (especificação do serviço adequado) do Edital 004/03, estão estabelecidos como parâmetros: acima de 40%, inadequado; entre 30% e 40%, regular; 25% a 30%, satisfatório; e abaixo de 25%, adequado. Na Tabela de Prestação de Serviço, por exemplo, as ligações sem hidrômetro custam aos usuários 56 vezes a TRA; a colocação de hidrômetro custa de 7 a 25 vezes a TRA (conforme o tamanho); as ligações de esgoto para residências custam sessenta vezes o valor de TRA para os usuários e, assim por diante, perfazendo um total de trinta e dois itens de cobrança.

Esse processo licitatório se apresentou bastante complexo e é visível a preocupação de garantir a seguridade jurídica para as empresas interessadas na privatização do serviço de abastecimento de água e saneamento de Itapema, conforme orienta o Banco Mundial e a Parceria Global pela Água (GWP). Ainda assim, percebe-se que não deixou de haver questionamentos jurídicos e sobre o resultado da concorrência, mas não ao processo licitatório em si. Porém, apesar desses questionamentos políticos, não foi possível impedir a privatização do serviço de abastecimento de água e saneamento em Itapema.

Apesar da previsão de fechamento do Processo Licitatório 174/03 para o dia 02 de fevereiro de 2004, no dia 30 de janeiro de 2004 foi publicado um comunicado suspendendo a entrega das propostas das concorrentes em função de uma Ação Cautelar Inominada (nº 125.04.000379-9) movida pela CASAN, alegando a falta de previsão de indenização pelos investimentos da autarquia no sistema de água no município de Itapema. Essa Ação foi cancelada posteriormente pela Juíza Vera Bedin no dia 12 de fevereiro de 2004 e, conseqüentemente, no dia 03 de março de 2004, foi homologado o resultado da Concorrência Pública 004/03. No dia seguinte, apenas uma única empresa ter comparecido (das sete que haviam retirado o Edital 004/03) e esta foi proclamada vencedora. Essa empresa foi a Águas de Itapema, constituída por um consórcio entre a Construtora Nascimento e Linear Participações e Incorporações (que até então operava em dez municípios no Estado do Mato Grosso), cujo valor da

¹⁴⁸ Motivo de processos judiciais e conflitos com a CASAN.

tarifa foi de R\$1,40, portanto, dentro do limite estabelecido pelo Edital (JI, 05 de março de 2004, p.08 e p.09).

Esse resultado provocou outros processos judiciais, um deles uma Ação Civil Pública, no dia 13 de abril de 2004, a pedido do cidadão e ex-prefeito da cidade de Itapema, Ivo Vanderlinde, alegando que não houve concorrência, pois apenas uma empresa participou efetivamente do processo e que o valor da concessão foi alterado de R\$250 milhões para R\$730 milhões. A juíza Vera Bedin concedeu liminar suspendendo o Contrato 097/04 no dia 27 de abril de 2004, bem como negou o pedido de reconsideração impetrado pelo município (JI, 30 de abril, 2004, p.07; JI, 07 de maio 2004, p.03; JI, 28 de maio de 2004, p.05).

Já em meio ao processo de eleições municipais, no dia 08 de julho de 2004, o desembargador Anselmo Cerello, 1º vice-presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)¹⁴⁹ derrubou a liminar e autorizou a continuidade da licitação (JI, 09 de julho de 2004, p.12). A empresa Águas de Itapema instalou-se em 15 de julho e após três meses de atividades, segundo o seu diretor Manuel da Motta Neto explicou: “Foi aprovado o Projeto de Esgoto; agora, iniciam os trabalhos e a população verá resultado em 2 anos na balneabilidade; houve melhorias na ETA e no armazenamento de água; e foram instalados hidrômetros em todas as residências para reduzir desperdício” (JI, 15 de outubro de 2004, p.08).

Porém, mesmo assim, continuam tramitando na Justiça três processos: Ação Cautelar de Atentado, movida por Ivo Vanderlinde (à qual a Juíza Vera Bedin concedeu nova liminar no dia 15 de outubro e determinou nova interrupção do contrato para que o serviço voltasse à municipalidade); Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público; e Ação Popular, requerida pelas cidadãs Liliana Cruz e Carla Krug que, no entanto, desistiram da ação, porém esta também foi assumida pelo MP (JI, 29 de outubro de 2004, p.11). Imediatamente a empresa Águas de Itapema acata a decisão e suspende as obras, cabendo à prefeitura manter o serviço (JI, 05 de novembro de 2004, p. 12) e já no dia 08 de novembro de 2004 foi revogada a liminar e a empresa retomou os trabalhos (JI, 12 de novembro de 2004, p.12).

A polêmica com a CASAN agora se volta para o fornecimento de 35% da produção de água que depende da ETA de Porto Belo que não está sendo paga pela empresa Águas de Itapema e, diante disso, a autarquia ameaça cortar o fornecimento: “Eles recebem água tratada, comercializam e

¹⁴⁹ Disponível em <http://www.tj.sc.gov.br/resenha/0407/040713.htm> - Acessado em 20 de fevereiro de 2010.

não pagam”, afirmou Valmor de Lucca, presidente da CASAN (JI, 09 de janeiro de 2005, p.06).

Se antes das eleições houve embates nas instituições judiciais, passadas as eleições de 2004 e reeleito o prefeito Clóvis Rocha (PFL), mesmo que afastado do cargo durante o pleito, começaram a surgir reclamações, denúncias e manifestações em outros espaços públicos e vindas de outros atores.

No mês de janeiro de 2005 começaram as reclamações da comunidade por conta de vazamentos de esgoto e péssima qualidade de água (JI, 14 de janeiro 2004, p.05; JI, 21 de janeiro de 2005, p.02). A CASAN acusa a Companhia Águas de Itapema de tentativa de roubo de água através de um desvio de adutora na ETA de Porto Belo (JI, 18 de fevereiro de 2005, p.07). A Companhia Águas de Itapema responde às reclamações e acusações com anúncios positivos, como por exemplo, o investimento de R\$2,9 milhões na ampliação da rede e reservatórios de água e, até julho daquele ano, prometeu implantar rede de esgoto no bairro Meia Praia, que corresponde a 10% da população (JI, 18 de fevereiro de 2005, p.07).

Em março de 2005, a Câmara Municipal de Vereadores de Itapema criou uma Comissão Especial para fazer estudos, acompanhar, fiscalizar, emitir pareceres, relatórios e documentos sobre a execução do contrato (JI, 04 de março de 2005, p.3). Em seguida, no mês de abril, a Companhia Águas de Itapema anunciou o aumento de 15% na tarifa alegando que seus valores estavam abaixo da média cobrada pela CASAN e que houve aumento no valor dos insumos (JI, 01 de abril de 2005, p.12). Começaram as reclamações em virtude do aumento do valor da conta de água, havendo casos em que passou de R\$17,70 para R\$154,67 e depois voltou para R\$59,00 numa mesma casa (JI, 29 de abril de 2005, p.10). A empresa alegou que o aumento do valor se deu em função da cobrança dos hidrômetros (JI, 20 de maio de 2005, p.04), porém, continuaram ocorrendo reclamações (JI, 02 de julho de 2005, p.07 e p.08), como por exemplo, em razão do corte do fornecimento de água depois de apenas dez dias de atraso (JI, 03 de junho de 2005, p.05) e, ainda, constatou-se nova acusação contra o Consórcio Águas de Itapema pelo “furto” de areia da praia para tapar buraco feito pela troca de encanamento (JI, 03 de junho de 2005, p.04).

O Jornal Independente lançou uma enquete *on line* para avaliar os trabalhos da empresa, sendo que a primeira parcial obteve o seguinte resultado: nota 0 a 2 – 68% (40 votos); nota 3 a 4 - 10% (6 votos); nota 5 a 6 - 3% (2 votos); nota 7 a 8 - 6% (4 votos); nota 9 a 10 - 10% (6 votos) (JI, 27 de maio de 2005, p.02). Depois de dois meses chegou-se ao seguinte resultado: 70% dos internautas avaliaram como péssimo o atendimento.

Dos 278 internautas que participaram da pesquisa, 219 avaliaram os serviços da empresa abaixo da média 7, e destes, 195 concederam a nota entre zero e dois (JI, 02 de julho de 2005, p.08).

No início de 2006, voltou a faltar água (JI, 14 janeiro 2005, p.15; JI, 28 de janeiro de 2006, p.07) e houve reclamações em virtude do abastecimento de água suja (JI, 28 de janeiro de 2006, p.09).

Manifestações da sociedade civil começaram ainda em 2005 com um ato público dos moradores do Jardim Praiamar protestando em frente à sede da Companhia Águas de Itapema (JI, 02 de julho de 2005, p.07). E, em 25 de janeiro de 2006, ocorreu uma audiência pública a pedido da entidade Casa do Empresário para o MP a fim de tratar sobre a falta de água entre os dias 23 de dezembro de 2005 e 20 de janeiro de 2006, com a presença da promotora substituta Marisa Souza. Os empresários computaram a compra de 1.300 cargas de caminhões-pipa e moradores levaram amostra da água suja. A CASAN admitiu ter racionado o fornecimento de água num percentual de 22% para o município de Porto Belo e 19% para Meia Praia (Itapema) em função da seca; a Promotora Marisa Souza disse que os lesados deveriam entrar com ação privada. A Companhia Águas de Itapema disse ter melhorado o serviço e colocado nove caminhões à disposição para atender a emergência e a Fundação do Meio Ambiente iria fiscalizar a qualidade da água e secretaria de administração os caminhões-pipas (JI, 28 de janeiro de 2006, p.13).

Depois disso, houve novas reclamações por vazamento de esgoto (JI, 04 de fevereiro de 2006, p.05 e p.16) e continuou o conflito pelo não pagamento à CASAN pela água fornecida à Companhia Águas de Itapema através da ETA de Porto Belo (JI, 01 de abril de 2006, p.05). Esse problema se resolveu somente com a construção de uma nova ETA em Morretes, além da expansão de capacidade de tratamento com apoio das Lagoas de Acumulação de Água Bruta que passou a funcionar adequadamente em novembro de 2009, ou seja, três anos depois (Consórcio Águas de Itapema, 2009).

Até aqui foram relatados dois momentos do processo de privatização do serviço de água e saneamento do município de Itapema: um primeiro período que vai da não renovação do convênio com a CASAN até o desencadeamento do Processo Licitatório 174/03; e um segundo período, que diz respeito aos desdobramentos após o Contrato 097/04 entre a prefeitura de Itapema com a Companhia Águas de Itapema.

Em meio a esse relato histórico, foi apresentada uma análise sobre a atenção dada ao Processo Licitatório 174/03 enquanto instrumento para garantir a seguridade jurídica e criar as condições de viabilidade da empresa “vencedora” da concorrência pública.

A partir daqui, como último ponto, busca-se apresentar e analisar os resultados da gestão privatizada do serviço de abastecimento de água e saneamento no município de Itapema. Essa análise terá como base as informações obtidas através do relatório mensal de gestão da Companhia Águas de Itapema referente ao mês de agosto de 2009 e do relatório de reequilíbrio econômico financeiro, organizado pela Fundação Getúlio Vargas, de setembro de 2008, com base no qual a Companhia Águas de Itapema busca novo reajuste tarifário.

O primeiro ponto a ser ressaltado é o crescimento da população no período de veraneio acima do previsto no Edital 004/03, que previa uma população flutuante em média 180% acima da população residente, que chegaria próximo de 100 mil pessoas na passagem do ano de 2007 para 2008. No entanto, segundo matéria jornalística a população total chegou a 130 mil pessoas (Jornal Atlântico, 15 e 16 de março de 2008, p.03). Ocorre que esse número da população flutuante não teve um método de contagem, foi uma projeção aleatória feita pela Secretaria de Turismo do município, que, no entanto, é utilizado pela Companhia Águas de Itapema como um dos argumentos para reivindicar o aumento de tarifa. Sendo assim, a empresa apresenta uma tabela de investimentos para suprir essa demanda da população flutuante, que daria capacidade de atender uma população de 230 mil pessoas (FGV, 2008).

O segundo diz respeito aos investimentos sendo que estão subdivididos em recursos próprios e financiamentos obtidos no mercado financeiro. Dos investimentos com recursos próprios ocorridos nos dois primeiros anos (2005 e 2006), a Companhia Águas de Itapema apresentou: a quantidade de hidrômetros passou de 60,46% para 98,13%¹⁵⁰; melhorias e ampliação das ETAs existentes, ampliando a capacidade de 316 mil litros por hora para 622 mil litros por hora (97%); em rede de água foram 17 mil metros de tubulação instaladas sobre os 96 mil existentes anteriormente (17,7%); foi investido também em laboratórios para análise da qualidade de água; iniciou-se a construção de uma ETE com capacidade para atender 22,5% da população; e foi instalado uma rede esgoto que representa 20% das residências (FGV, 2008). A outra parte dos investimentos, com recursos advindos de financiamento na aquisição de água bruta (R\$9.018.000,00), foi para a construção da ETA de Morretes (R\$11.881.000,00) e de obras de esgoto (R\$27.367.000,00). A aquisição de água bruta ocorreu em função

¹⁵⁰ De acordo com o relatório mensal da Companhia Águas de Itapema do mês de agosto de 2009, em 2004, havia 78,36% das unidades atendidas com hidrômetro e, no final de 2008, estava em 99,95%, aumentando um décimo percentual no ano seguinte. Portanto, há uma divergência de dados que não representa alteração significativa na qualidade do serviço, mas contradições entre os dois documentos que deveriam adotar o mesmo banco de dados.

dos conflitos com a CASAN no fornecimento de água da ETA de Porto Belo, cuja solução foi adquirir água bruta dos rizicultores¹⁵¹ e construir uma nova ETA no bairro Morretes que ampliou a capacidade do sistema de 622 mil litros por hora para 1.162 mil litros por hora (aumento de 86,8%). Quanto ao investimento em esgoto, não está especificado o montante em rede ou em estação de tratamento, no entanto, o relatório afirma que a ETE tem capacidade de atender 54% da população e que ocorreu um aumento de 31,5% na capacidade de tratamento e de coleta (FGV, 2008).

Diante dos números apresentados pelo relatório da FGV (2008), faz-se necessário destacar que o aumento do número de hidrômetros instalados não deveria servir de base para reivindicar aumento de tarifa, pois o Edital 004/03, no intuito de garantir a viabilidade financeira da concessionária, já previa na Tabela de Prestação de Serviço um valor específico a ser pago pelos usuários de sete até vinte e cinco vezes uma TRA, dependendo da polegada da tubulação (anexo nono do Edital 004/03). O mesmo ocorre com relação à instalação da rede de esgoto, ou seja, os usuários pagam pela instalação de esgoto uma taxa extra correspondente a sessenta vezes a TRA e, posteriormente, a taxa mensal correspondente a 50% da TRA quando houver apenas a rede de esgoto e 100% quando houver o tratamento do mesmo (Edital 004/03). Sendo assim, serviços como esses que estão na referida Tabela não poderiam constar como critério para aumento da tarifa. Quanto aos demais investimentos, ainda que além do previsto, a maior parte deles é estrutural e pode ser amortizável a longo prazo, como por exemplo, a construção da ETE e ampliação da reserva de água com capacidade para atender 230 mil habitantes.

Conforme o estudo da FGV (2008) a tarifa deveria sofrer um reajuste de 38,16% para atingir o nível de VPL inicial. Para tanto apresentou cinco opções de reequilíbrio: revisão de tarifa; redução ou crescimento de investimentos; extensão do prazo de concessão; eliminação ou diminuição da outorga; emprego de verbas públicas (FGV, 2008).

De acordo com o relatório mensal da Companhia Águas de Itapema em agosto de 2009, o resumo de resultados dos principais índices é o seguinte:

- Cobertura do Sistema de Abastecimento de Água – adequado (100% das unidades);
- Índice de Continuidade do Abastecimento – adequado (99,54% do tempo houve continuidade da água na rede, ou seja, sem interrupções);

¹⁵¹ Pagamento para que os rizicultores deixem de produzir arroz e reservem a água para o abastecimento da cidade.

ESTUDO DE CASOS COMPARADOS DOS ESTILOS DE GESTÃO DO BASTECIMENTO DA ÁGUA E SANEAMENTO: MUNICÍPIOS CATARINENSES DE INDAIAL E ITAPEMA

- Índice de Qualidade da Água – ótimo (99,86% em relação aos parâmetros previstos, conforme aval do SMRC);
- Índice de Perdas do Sistema – satisfatório (26,07% em agosto de 2009, sendo que o índice adequado seria menos de 25%)¹⁵²;
- Cobertura do Sistema Sanitário – adequado (53,45% em agosto de 2009, em relação à proposta comercial que era de 55% para esse mesmo ano);
- Índice de Qualidade do Afluente – bom (89,67% em relação ao parâmetro estabelecido no Edital 004/03)¹⁵³;
- Índice de Eficiência na Prestação de Serviços e Atendimento ao Público – ótimo¹⁵⁴.
- Índice de Adequação do Sistema de Comercialização – satisfatório (alcançou o índice 9, sendo considerado ótimo somente acima deste valor).

Portanto, do ponto de vista de eficiência e cumprimento das metas e dos índices estabelecidos no Edital 004/03, a Companhia Águas de Itapema vem buscando atender às expectativas, o que significa uma melhoria na qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgoto em relação às condições anteriores ao processo de concessão.

É possível estabelecer outras comparações menos significativas, como por exemplo, a mudança do perfil das ligações: residenciais 91% em 2009 - 95,5% em 2003; comerciais 6,54% em 2009 – 4,1% em 2003; industriais 1,4% em 2009 – 0,21% em 2003; pública 0,9% em 2009 – 0,18% em 2003. Assim, aumentou o percentual relativo às ligações não residenciais nesse período.

Outros dados importantes são: o volume médio faturado por economia no ano de 2009 foi de 11,32m³ por unidade, enquanto que em 2004 era de 10,93m³ por unidade¹⁵⁵.

Por fim, o relatório não apresentou nenhum trabalho ambiental promovido pela Companhia Águas de Itapema além dos investimentos realizados no tratamento de esgoto que fazem parte diretamente do sistema, bem como o trabalho social não foi além de anúncios de rádio e distribuição

¹⁵² No relatório da Companhia Águas de Itapema foi usada uma média de três meses e assim o índice baixou para 23,52% ficando dentro da faixa adequada, porém optou-se pelo índice do mês em que se está analisando os demais índices.

¹⁵³ Cabe ressaltar que a diferença está exatamente na Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO), estabelecida em 0,35 e na prática atingiu somente 0,24520, ou seja, praticamente 30% abaixo do estabelecido, o que representa uma diferença significativa.

¹⁵⁴ Com destaque para a quantidade de serviços realizados dentro do prazo estabelecido de 76,73%, ou seja, quase um quarto dos serviços demorou mais do que o prazo previsto.

¹⁵⁵ Esse crescimento pode se dar por dois fatores: redução de perdas e aumento de consumo. Em geral, ocorrem ambos concomitantemente.

de 1,5 mil panfletos falando dos benefícios econômicos, ambientais e sociais em consequência do tratamento do esgoto.

Portanto, pode-se afirmar que o estilo de gestão privatizada coloca ênfase no equilíbrio financeiro do negócio - por isso a reivindicação de 38,16% de aumento da tarifa - e desempenha bem os resultados de cumprimento de metas e os índices comerciais e de eficiência, porém, não tem preocupação social e ambiental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se da consideração de que a água é um tema complexo, estudou-se a dimensão específica do seu uso para o abastecimento humano e saneamento, levando-se em conta tanto os conceitos sobre formas de apropriação e gestão da água enquanto recurso natural de uso comum, como os conceitos sobre as políticas públicas. E, de forma contextualizada, a partir de uma abordagem descritiva da situação da água em escala mundial, nacional, regional e local, adentrou-se no estudo empírico comparando duas experiências com diferentes estilos de gestão do abastecimento de água e esgoto.

Quanto às considerações teóricas, pode-se dividi-las em três momentos: primeiro as múltiplas dimensões, tanto em relação ao uso quanto aos aspectos (simbólicos, multidisciplinares, transescalares, enfim, holísticos) da água; segundo um enfoque normativo sobre os modos de apropriação e de gestão da água enquanto recurso natural de uso comum, ou seja, a partir do debate dos *commons*; e terceiro o enfoque de estilos de gestão a partir do debate sobre políticas públicas, ou seja, das ações práticas de governos.

Desses pressupostos, conclui-se que ao abordar a água enquanto um o tema complexo, como afirma Morin (1995), deve-se considerar a sua totalidade, articulada e aberta, sob o princípio da incerteza e de forma multidisciplinar. Assim, apontou-se a crise da água nas suas dimensões de distribuição física desigual, mas também na sua dimensão política e econômica. Como afirmou Castro (2007), a maioria dos conflitos não ocorre no enfrentamento da escassez ou inundações (em que há inclusive solidariedade), mas nos processos de privatização, construções de barragens e transposições (CASTRO, 2007).

Não há uma relação direta de causalidade, pois numa situação de escassez de água por conta da distribuição física desigual ou de inundações, por razões simbólicas, históricas ou culturais, pode haver solidariedade e menos conflito, porém, mesmo assim haverá consequências sociais, como o agravamento da pobreza, da desigualdade, tanto de classe quanto de gênero, e desvantagem do ciclo de vida¹⁵⁶ (PNUD, 2006), porque os mais pobres

¹⁵⁶ Relembra-se aqui, por oportuno, que O PNUD entende como desvantagem do ciclo de vida: as enfermidades cognitivas e físicas (perda de peso, absenteísmo, *deficit* de atenção, abandono da

sofrem mais, tanto com a escassez quanto com inundações. No entanto, quando há interferência política ou econômica, geralmente ocorrem conflitos, seja em escala internacional, como é o caso da situação entre a Palestina e Israel¹⁵⁷, seja em escala nacional, como uma mobilização de movimentos sociais contra a construção de uma usina hidroeétrica, seja em escala local, principalmente nos casos de privatização dos serviços de abastecimento de água.

Assim, ainda que haja sempre um grau de incerteza e de interdependências em cada contexto, concorda-se que numa situação de crise mundial da água, a incidência de conflitos se dá mais em função da distribuição política e econômica desigual do que por conta da distribuição física desigual (CASTRO, 2007; RIBEIRO, 2008). No entanto, não se deve desprezar o problema da distribuição física da água, pois apenas 2,5% do total de água do Planeta são de água doce e a maior parte está em geleiras. Há que se considerar que o crescimento demográfico e a urbanização rápida e sem planejamento exercem forte pressão sobre os diversos usos dos recursos hídricos, seja para a produção de alimentos, para a industrialização, para a geração de energia, ou para o abastecimento.

Considerando a água como um recurso limitado e indispensável à sobrevivência humana, é importante tratá-la como patrimônio comum da humanidade, levar em conta a necessidade de garanti-la às gerações futuras, e, portanto, promover uma gestão patrimonial, negociada, adaptativa e preventiva da água (VIEIRA, 2005).

Todavia, em se tratando da gestão de políticas públicas, há que se considerar também o debate sobre diferentes modelos teóricos e sua mediação com a prática. Desse modo, enquanto fala-se hegemonicamente em governança da água ou GIRH, optou-se pelo conceito dos estilos de gestão, que por sua vez, levam em conta o enfoque comportamental e as dimensões “subjetivas” na construção de arranjos institucionais (FREY, 2000). No contexto histórico brasileiro, inserido numa relação “sociocêntrica” (KEINERT, 2000), tomou-se como referência a proposta de Frey (2000) para apresentar dois estilos de arranjos institucionais participativos: o estilo participacionista e o estilo gerencialista (FREY, 2000).

escola precocemente, estatura reduzida) que reduzem o potencial de produção e de rendimento na fase adulta; e as doenças como vermes, cólera, tracoma (transmitida por moscas e que causa cegueira) e esquistossomose (PNUD, 2006).

¹⁵⁷ “O desvio de água do rio Jordão diminuiu o volume disponível para a Jordânia que passou a perfurar mais poços, baixando o nível de seus aquíferos... Os cerca de um milhão de palestinos utilizam 25% da água subterrânea local, enquanto que cerca de 4 mil assentados israelenses ficam com o restante” (RIBEIRO, 2008: 133).

Feito esse repasse teórico, apresentou-se um diagnóstico da situação da água através da agenda mundial da água, do entendimento sobre a chamada “crise da água” e a crise do abastecimento e saneamento, do marco regulatório brasileiro e catarinense, sobre o qual ocorrem as experiências de estilos de gestão, e através do estudo comparado dos municípios de Indaial e Itapema no Estado de Santa Catarina. Pois veja-se:

Da agenda mundial da água, o fórum mais importante para o enfoque da gestão dos recursos hídricos foi a Conferência de Dublin (1992) e seus quatro princípios: água como recurso limitado, gestão descentralizada, gestão participativa, e valor econômico da água. A Conferência de Johannesburgo (2002) estabeleceu os ODM, fixando metas de reduzir em 50% o *deficit* de abastecimento e de saneamento básico até 2025, tendo como marco zero o ano de 1990.

A partir desses fóruns e resoluções foram criadas instituições e agências internacionais para apoiar a implementação desses objetivos, dentre as quais se destacou o GWP, que sob a direção do Banco Mundial desenvolveu uma proposta de GIRH, incentivando sobremaneira a privatização dos serviços de abastecimento de água e saneamento em todo o mundo nas últimas duas décadas.

Assim, no que se refere à gestão de recursos hídricos e saneamento, o quadro institucional brasileiro incorporou tanto os princípios de Dublin (1992) quanto abriu as possibilidades para a gestão privatizada de abastecimento de água e saneamento através do PNRH (Lei 9.433/97) e das DNSB (Lei 11.455/07). Quanto às leis estaduais, a elas caberia dar consequência ao marco regulatório nacional, no entanto, no caso de Santa Catarina há apenas regulamentações básicas como a criação de Conselho, Fundo e Regiões Hidrográficas. O Estado carece especialmente de políticas comprometidas com a implementação das principais diretrizes e metas, de modo que a política de água e saneamento em Santa Catarina é um problema da CASAN, e não de Estado.

Contudo, a CASAN, criada em 1971, a exemplo de outras CESBs coordenadas pelo PLANASA no contexto dos PNDs, durante o regime militar no Brasil não se preparou para o fim do prazo de seus convênios de longo prazo (30 anos) e ao se deparar com o problema, passou a buscar alternativas face à negativa dos municípios em renovar o convênio com a companhia. Então, principalmente a partir do ano de 2003, começaram a surgir diferentes experiências de gestão de abastecimento de água e saneamento, adotando-se diferentes estilos e arranjos institucionais.

Desse modo, escolheu-se dois casos que adotaram estilos com concepções muito diferentes para se fazer um estudo comparado através de uma pesquisa empírica: Indaial, primeiro município catarinense que optou

pela gestão compartilhada, e Itapema, primeiro e único município de Santa Catarina (até o momento) que optou pela gestão privatizada.

De acordo com a proposta metodológica é possível estabelecer uma análise comparada inicialmente apontando as características partilhadas entre os dois municípios: ambos de porte médio considerando as características de Santa Catarina (entre 30 a 50 mil habitantes); grande concentração urbana (mais de 90% da população em ambos os casos); cidades conurbadas com outros centros maiores (Indaial com Blumenau e Itapema com Balneário Camboriú); o período histórico em que ocorreu o início das experiências de estilo de gestão de abastecimento de água e saneamento é o mesmo (entre 2003 e 2006); assim como estão os municípios no mesmo Estado, sendo também a mesma companhia que prestava o serviço de abastecimento de água e saneamento, no caso a CASAN.

Por outro lado, dentre as características não compartilhadas entre os municípios estão: a localização em diferentes regiões hidrográficas (Indaial RH-7 e Itapema RH-8), com diferentes características físicas; as características socioeconômicas também são distintas (Indaial tem 47,7% do PIB na indústria, especialmente têxtil e vestuário e Itapema 75,9% do PIB no setor de serviços e depende quase exclusivamente do turismo). Em relação a outros indicadores, elaborou-se a seguinte tabela:

Tabela 5 – a) Comparativo de indicadores sociais entre os municípios de Itapema e Indaial

Indicadores	Itapema	Indaial
IDH (IBGE, 2000)	0,835	0,825
PIB per capita em Reais (IBGE Cidades)	10.726	19.137
IDBE, 2007 (séries iniciais)	4,4	4,8
Índice de GINI (IBGE Cidades)	0,39	0,37
Pobreza (IBGE Cidades)	33%	24%
Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)	18,6	10,8
PBF (SES)	1.057	819
PSF (SES)	100%	83,8%

Tabela desenvolvida pelo autor.

Portanto, somente no índice de IDH (pois a última medida tem como base o ano de 2000) e na cobertura do PSF (que é um indicador que destoa) o município de Itapema está melhor do que Indaial. Nos demais indicadores fica evidente que o município de Indaial tem melhores indicadores socioeconômicos do que o município de Itapema.

Com relação ao capital social - mesmo demandando um estudo mais aprofundado -, com base nos dados disponíveis no IBGE (2005) e traçando um comparativo entre as duas cidades, pode-se perceber uma grande diferença: Itapema tem 578 entidades e 483 pessoas assalariadas, 76 fundações e associações privadas com 13 pessoas assalariadas; e especificamente na área de educação e pesquisa são apenas duas entidades e nenhuma pessoa assalariada. Já o município de Indaial tem apenas 155 entidades, porém, com 641 pessoas assalariadas, 99 fundações e associações privadas, com 551 pessoas assalariadas e 4 entidades na área de educação e pesquisa, com 343 pessoas assalariadas. A diferença é muito grande e demonstra que em Indaial as organizações da sociedade civil têm atuação efetiva, inclusive com pessoal dedicado diretamente a esse trabalho.

Outra comparação marcante diz respeito à questão ambiental. Na cidade de Itapema se destaca apenas uma organização, a FAACI, que se trata de uma Fundação Municipal, ou seja, órgão público, subordinada ao COMDEMA e com forte atuação na preservação da fauna. Indaial, contudo, é fortemente marcado pela atuação de diversas organizações públicas e pela sociedade civil, com forte atuação na área ambiental. Como exemplo dessa forte atuação do Comitê de Bacia do Itajaí-Açu, considerado o mais atuante do Estado de Santa Catarina, tendo criado a sua Agência de Águas que coordena um importante projeto de recuperação de mata ciliar (Projeto Piava), tendo premiado o município de Indaial por duas vezes, com o Prêmio Otto Rohkol, em 2004 e 2005 pela gestão compartilhada e pelo projeto de esgoto sanitário. Ligado à FURB tem a ACAPRENA e o IPA presentes em diversos projetos regionais relacionados à educação ambiental, às enchentes e à Agenda 21. No período analisado nesta pesquisa (2003-2009) criou-se também o Parque da Serra do Itajaí. Existe ainda o Consórcio Intermunicipal do Médio Vale, que além da construção do aterro sanitário, desenvolve atividades de diagnóstico e educação ambiental, tendo recebido da FATMA o Prêmio Fritz Müller.

Ademais, além de várias organizações da sociedade civil, o poder público de Indaial teve várias iniciativas, como a criação da Secretaria Municipal de Saneamento Ambiental; do CMSB e do FUNSAM; a elaboração do Projeto Indaial Melhor que visava ações estruturantes com equilíbrio ambiental; a criação da Associação de Recicladores; a promoção de eventos, como o Festival da Natureza; a criação do Prêmio Valdemiro Nasato. Além disso, foi premiado pela FGV e pelo Comitê do Itajaí pela experiência da gestão compartilhada.

Percebe-se, então, que a questão ambiental e da água e saneamento estão presentes fortemente na agenda política e social do município de Indaial, ao contrário da cidade de Itapema.

Por fim, ao estabelecer uma comparação entre os estilos de gestão pública nesse período (2003 até 2009), fez-se necessário fazer uma observação, pois no ano de 2003 iniciou a segunda metade dos mandatos de prefeitos e venceu o convênio de concessão do serviço de água de ambos os municípios com a CASAN. De 2005 até 2008 ocorreram mandatos municipais inteiros e, em 2009, iniciaram-se novos mandatos.

No caso de Indaial, no período de 2001 até 2008 esteve à frente do governo o PT que desencadeou uma importante experiência de participação popular através do Orçamento Participativo, do Congresso da Cidade, do fortalecimento de conselhos municipais, de eleição direta de diretores de escolas municipais, de eventos e audiências públicas. Ou seja, é dentro desse ambiente de participação que ocorre a implantação da primeira experiência de gestão compartilhada de água e esgoto de Santa Catarina.

Contrariamente em Itapema, no período de 2001 até 2006 esteve à frente do governo municipal o PFL (hoje extinto) que teve o mandato cassado pela Justiça por corrupção eleitoral. Nesse contexto que ocorreu a privatização do serviço de abastecimento de água e saneamento.

Em Indaial, como sucessão ao governo do PT veio uma frente de partidos encabeçada pelo PMDB que deu continuidade aos projetos de saneamento, ainda que com ritmo diferenciado, mantendo o desenho institucional anteriormente implantado.

Da mesma forma em Itapema, após a cassação do prefeito do PFL, assumiu o segundo colocado nas eleições de 2004, filiado ao PT, que inclusive foi uma força de resistência à privatização da água. Uma vez no governo, ainda que num mandato “tampão” de menos de dois anos, manteve o contrato com a concessionária privada. O prefeito do PT se reelegeu em 2008 e deu continuidade à gestão privada de água e esgoto, focando sua atenção no cumprimento das metas do contrato, criando uma Agência Reguladora com poderes para fiscalizar as concessões do município e recusando-se às pressões por aumento de tarifas.

Portanto, conclui-se que a decisão pelo estilo de gestão compartilhada em Indaial se deu (*ex ante*) em um ambiente político de forte participação popular, de entidades, de fundações e de associações com forte atuação social, e numa região com uma agenda ambiental importante. Ou seja, há um conjunto de fatores que explicam a opção por esse estilo de gestão participacionista.

No entanto, a decisão pelo estilo de gestão privatizada em Itapema se deu num ambiente político tradicional, num contexto marcado por

corrupção e propício para “negócios” entre o poder público e a esfera privado. Porém, a privatização não ocorreu sem resistência tanto juridicamente por parte da CASAN, como por parte de pessoas individualmente, por parte do Ministério Público, e inclusive através de mobilização social, das associações de moradores, do Movimento Reage Itapema e da bancada de Oposição na Câmara de Vereadores. Enfim, essa experiência foi marcada pelo conflito institucional, político e social e se consolidou pela via institucional. Ou seja, após o primeiro processo licitatório, que foi suspenso e cancelado, ocorreu o segundo processo licitatório no qual ocorreu uma verdadeira batalha jurídica e o poder público se cercou de todas as precauções para levar adiante seu projeto e evitar que as forças de resistência pudessem revertê-lo juridicamente.

Assim, pode-se dizer que a experiência de gestão compartilhada em Indaial praticamente se consolidou num contexto propício à participação e preocupado com o meio ambiente, enquanto que a gestão privatizada em Itapema foi imposta juridicamente, num ambiente hostil e de fortes disputas, sem qualquer preocupação ambiental além da necessária para se legitimar, como por exemplo, a promessa de cumprir algumas metas pouco ousadas de rede e tratamento de esgoto.

É possível afirmar que a questão ambiental na região do Médio Vale do Itajaí se desenvolveu por duas razões principais: por uma tradição que vinha desde a atuação do naturalista Fritz Müller, um dos colaboradores de Charles Darwin no século XIX, e por uma necessidade em função da incidência frequente de enchentes, após a segunda metade do século XX, consequência da urbanização da região.

Na região do Litoral Norte, no entanto, o tema ambiental teria um grande potencial pela sua ligação com o turismo, cujo papel é central na economia da região, porém, o poder público e a sociedade civil não despertaram para essa oportunidade. Ou seja, a consciência ambiental se desenvolveu mais fortemente por uma razão reativa do que pela oportunidade de um grande potencial pró-ativo.

Por fim, esta última parte da análise se dedica a comparar os resultados das experiências dos estilos de gestão de abastecimento de água e saneamento. Isso se dá com base nos resultados econômicos (faturamento, investimentos/cumprimento das metas e valores de tarifa) e nos resultados sociais (qualidade do serviço, níveis de participação da sociedade civil). Essas características se justificam com base nos argumentos principais contidos no diagnóstico do Capítulo II, ou seja, nos relatórios da UNESCO e do PNUD, que apontam para a necessidade de mais investimentos a fim de superar o *deficit* de acesso à água e esgoto, para a necessidade de planejamento e monitoramento através de metas e indicadores, para a

importância da qualidade dos serviços públicos, para a importância das questões ambientais e da participação como um fator indispensável em todas as análises e propostas, por fim, para a superação da exclusão social e do acesso a esses serviços essenciais, através de tarifas adequadas e subsídios públicos.

Com relação aos resultados econômicos, pode-se constatar inicialmente que os dados partem de bases diferentes e difíceis de serem interpretadas de forma comparativa. Por exemplo, a TRA de Indaial é de R\$23,53 enquanto que em Itapema é de R\$1,40. Assim, faz-se necessário selecionar um conjunto de números que têm relação entre si para estabelecer comparações. Desse modo, na tabela abaixo, buscou-se entender a relação entre o faturamento anual da operação do serviço de abastecimento nos dois municípios com o número de unidades familiares usuárias e o volume de água consumida, para então chegar a um valor do custo real do metro cúbico de água em cada município, que é de R\$2,1 em Indaial e de R\$2,7 em Itapema.

Tabela 5 – b) Comparativo de valores relativos ao serviço de água dos municípios de Itapema e. Indaial

Município	Indaial	Itapema
Faturamento anual (R\$)	7.143.913	4.405.372
Unidades Familiares	15.666	11.931
Valor Médio da Fatura (R\$)	38	30,77
Volume Médio Consumido (m³)	18	11,32
Custo Real da Água (R\$/m³)	2,1	2,7

Tabela desenvolvida pelo autor.

A segunda comparação econômica se dá em relação aos investimentos. De acordo com o Relatório Econômico (FGV, 2008, p.17), no município de Itapema foi investido, entre os anos de 2003 e 2009, um valor de R\$50.585.168 milhões, sendo que R\$48.266 milhões são oriundos de financiamento e destinados, basicamente, para três ações: Lagoas de Água Bruta; ETA de Morretes; e rede de esgoto e construção da ETE.

É importante ressaltar essas três obras, pois as duas primeiras dizem respeito a uma situação atípica do município de Itapema: à compra de água bruta como reserva para atender a população flutuante no período de veraneio e que faz com que se mantenha disponível, 1.162 mil litros/hora, praticamente o dobro da quantidade do município de Indaial, que é de 504 mil litros/hora; e à construção da ETA de Morretes, pois antes da

privatização, o município de Itapema dependia praticamente de 30% da água da ETA de Porto Belo. Como ambas eram operadas pela CASAN, não havia incompatibilidade, porém com a privatização houve diversos litígios e criou-se a necessidade de construção de uma nova ETA dentro do território de Itapema.

Por outro lado, o município de Indaial obteve o empréstimo de R\$8,5 milhões do BNDES para o setor de saneamento, como parte dos R\$59 milhões previstos no Projeto Indaial Melhor. Os demais investimentos ocorreram com recursos do Convênio de Gestão Compartilhada, ou seja, um valor aproximado de R\$300 mil por ano, pois neste caso não há contabilidade de lucro, portanto, do total de arrecadação, debita-se o total das despesas e da sobra (os 50% da parte do município) é reinvestida integralmente.

Outro aspecto importante que pode ser comparado é o perfil dos gastos com investimento: em Itapema foram apresentadas apenas essas três grandes obras; em Indaial, aparece nas atas do CMSB gastos com máquinas e equipamentos de ETA e de ETE, instalação de rede de esgoto, drenagem, recuperação do antigo lixão, pagamento de taxa do aterro sanitário de Timbó e *kit* palestras para educação ambiental.

Quanto ao cumprimento de metas, toma-se por base quatro indicadores: índice de cobertura do abastecimento de água; índice de cobertura da rede de esgoto; índice de hidrômetros instalados e nível de perda por faturamento.

Em relação à cobertura do abastecimento, ambos os municípios apresentaram o índice de 100% de domicílios atendidos, sendo que no período de 2003 até 2009 Indaial ampliou 58 quilômetros de rede de água, e em Itapema foram apenas 17 quilômetros¹⁵⁸.

No município de Indaial há uma cobertura de 35% da população com a rede de esgoto instalada, porém, a ETE ainda não está em funcionamento¹⁵⁹. Já no município de Itapema, a meta do contrato de concessão seria de 50,5% do sistema de esgoto implantado até o final de 2008. De acordo com o Relatório Econômico (FGV, 2008), foi instalada a rede coletora para 20% e a ETE tinha capacidade de tratamento para 22,5% da população, antes dos financiamentos. Posteriormente, ampliou-se para 54% a capacidade de tratamento da ETE, porém não há dados da ampliação da rede de esgoto.

¹⁵⁸ Essa diferença também se explica pelo fato de a cidade de Itapema ter um perímetro urbano menor e uma alta concentração habitacional.

¹⁵⁹ De acordo com o Projeto Indaial Melhor, 100% do esgoto coletado deveriam ser tratados.

Outra dúvida que não poderá ser sanada neste momento, é a da comparação da qualidade do tratamento de esgoto entre os dois municípios, uma vez que em Itapema, no primeiro ano de instalação (final de 2008), houve problemas de vazamento de esgoto para o Rio Perequê, o qual foi parar nas praias.

No que se refere à instalação de hidrômetros para reduzir a perda por faturamento, ambos os municípios apresentaram 100% de cobertura, sendo que em Indaial foram instalados aproximadamente 5.500 hidrômetros e em Itapema 4.500, no período de 2003 até 2009. Já na perda por faturamento, o município de Indaial adota a média da CASAN, que é de 42% e em Itapema apresenta-se uma média de apenas 26% de perdas.

Com relação à qualidade dos serviços, pode-se considerar dois aspectos: a qualidade do atendimento (rapidez no atendimento de ligações e reclamações em geral); e a qualidade físico/químico da água. Referente ao primeiro aspecto apenas a Companhia Águas de Itapema tem um relatório detalhado, a partir dos critérios estabelecidos no Contrato de Concessão, sendo que no ano de 2009, apresenta-se o índice de 76,73% dos serviços realizados dentro do prazo previsto, o que é considerado um nível de eficiência satisfatório. No que diz respeito ao índice de qualidade da água, (IQA) ambos apresentaram bons índices e acompanhamento sistemático de laboratórios especializados.

Finalmente, após os comparativos dos aspectos ambientais e econômicos, passa-se a comparar algumas características sociais entre as duas experiências. Primeiramente, constatou-se que em Itapema não há tarifa social, enquanto que em Indaial estão isentos da taxa de religação e pagam apenas a taxa social mínima de R\$2,60 para as famílias cadastradas como carentes na Secretaria de Assistência Social e cujo consumo seja o de até 10 m³ de água por mês.

Um segundo aspecto é o de que o custo de instalação dos hidrômetros no município de Indaial não foi repassado aos usuários, ou seja, não houve cobrança extra pela sua instalação. Já no município de Itapema foi cobrado um valor que variou de sete a vinte e cinco vezes o valor de uma TRA, dependendo do tamanho.

O terceiro aspecto social a ser considerado é com relação à participação da sociedade no processo. Nesse aspecto há um grande destaque para o funcionamento permanente do CMSB de Indaial, enquanto que em Itapema foi criado o SMRC, responsável pela aprovação do reajuste tarifário e coordenado por diversas secretarias, e a FAACI, sendo que a Associação de Usuários, que estava prevista para ser criada após a concessão, ainda não saiu do papel.

Contudo, pode-se ressaltar o bom funcionamento do CMSB de Indaial em todos os seus aspectos, sem deixar de observar a mesma crítica relativa apontada por Tatagiba (2003) referente ao *deficit* de representatividade entre os membros do Conselho e o conjunto da diversidade da sociedade civil, ou mesmo a crítica de Caubet (2008) sobre a elitização dos Conselhos.

Assim, passa-se para a última parte desta dissertação, qual seja a das conclusões do autor.

5.2 CONCLUSÕES

Diante desse estudo teórico e empírico, é possível sintetizar algumas conclusões.

Inicialmente convém reafirmar a importância de se considerar a água como um patrimônio comum que, enquanto um recurso natural renovável, limitado e escasso, requer uma “co-gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva”. Trata-se de um novo paradigma normativo a ser incorporado dentro de uma visão de pensamento complexo e num contexto mais amplo da questão ambiental.

Outra conclusão é a de que a agenda mundial da água trouxe importantes contribuições, especialmente no que diz respeito a reconhecê-la como patrimônio comum da humanidade e perceber a necessidade da descentralização em nível de bacias hidrográficas e da participação da sociedade civil no processo de gestão. Porém, ao mesmo tempo, o tema do “valor econômico da água” provocou controvérsias: de um lado, é visto como um instrumento de racionalização do uso e fonte de recursos para investimentos em preservação e recuperação e, de outro lado, é visto como uma “oportunidade” de (re)privatização¹⁶⁰ do setor de abastecimento e saneamento.

Esse debate da agenda mundial da água foi incorporado pelo novo marco regulatório brasileiro através das duas principais leis, ou seja, a Lei

¹⁶⁰ Reprivatização, considerando-se que o início do processo de saneamento se deu através de empresas privadas e com a intensa urbanização, as grandes cidades tiveram que tornar esse serviço público para resolver os problemas. O principal exemplo citado nessa dissertação é o da Inglaterra e Estados Unidos no final do século XIX e início do século XX, porém, há muitos outros exemplos que poderiam ser citados, inclusive o caso dos “tigres”, na cidade de Florianópolis, onde foi aprovada a concessão pela Câmara Municipal, no ano de 1877 (GRISARD, N. A saúde pública e o saneamento em Santa Catarina 1901 a 2000. In, LINS; MELO; PEREIRA. **A realidade catarinense no século XX**. Florianópolis: Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, 2000).

9.433/97, que institui o PNRH e a Lei 11.455/07, que institui as DNSB. Além dessas leis cabe destacar os principais instrumentos responsáveis pela implementação das políticas de recursos hídricos e saneamento no Brasil que são os conselhos, em todas as escalas de poder, mas especialmente a ANA em nível nacional e os comitês de bacias e as agências de água no nível de bacias hidrográficas.

Apesar de muitos avanços, inclusive com a resolução da ONU instituindo a década mundial da água de 1980 – 1990 (depois revisada e reeditada em 2005 – 2015); apesar do ano de 2008 ter sido escolhido como o ano internacional do saneamento; e apesar de nos ODM estar estipulado como meta, até 2015, reduzir pela metade o *deficit* de acesso à água e ao saneamento que havia em 1990; pode-se dizer que há uma Crise de Água e uma Crise de Abastecimento e Saneamento.

Essas crises são apontadas por teóricos, mas também reconhecidas por instituições como a UNESCO e o PNUD e podem ser sintetizadas em dois aspectos: um aspecto estrutural, resultante da desigualdade entre países e entre classes sociais e de gênero, ou seja, tem uma razão política e histórica que eventualmente é remediada, mas que até então não foi superada; outro aspecto é o da gestão, ou seja, da falta de investimentos, da falta de constituí-la enquanto prioridade estratégica para compor planos com metas e controle, da falta pesquisa, de tecnologias e de alternativas como reuso e racionalização, da falta de educação ambiental, e assim por diante.

Diante desse contexto, o Brasil vem melhorando seus índices de acesso ao abastecimento de água e um pouco menos os de esgoto, enquanto que, particularmente, o Estado de Santa Catarina é um dos piores do País em relação ao saneamento básico. Apesar da falta de uma política de Estado para o setor, os principais responsáveis pela implementação do serviço público de abastecimento de água e saneamento básico no Brasil são as CESB, criadas pelo PLANASA na década de 1970, que, de modo geral, obtiveram concessões dos municípios para explorar o setor a longo prazo (em média trinta anos).

Dentro desses acontecimentos que vêm ocorrendo no serviço de abastecimento de água e saneamento após três décadas de sistema PLANASA que se insere esse estudo empírico. Ainda que durante esse período o serviço tenha sido executado pelas CESB, muitos municípios criaram e mantiveram suas estatais ou autarquias locais, conhecidas como SAMAES. Com o fim daquelas concessões, aponta-se o surgimento de dois outros estilos de gestão, bem distintos entre si, que são: o de gestão compartilhada e o de privatização.

A gestão privatizada está inserida dentro de um contexto amplo, após a Conferência de Dublin (1992). Com o surgimento de agências internacionais, como o GWP, financiadas inclusive pelo Banco Mundial, houve um investimento voltado à privatização desse serviço. No Brasil, a primeira experiência foi no município de Limeira (SP), ainda em 1995, e hoje são aproximadamente quarenta municípios com concessão privada num universo de quase seis mil. E apesar de se formarem grandes corporações internacionais para explorar esse setor, como os “senhores da água” (RIBEIRO, 2008), houve um recuo das privatizações de água na América Latina (HALL; LOBINA, 2007).

Do ponto de vista da legislação brasileira a Lei 9.433/07 incorpora o conceito de “valor econômico da água” e estabelece a cobrança pelo uso da água, e a Lei 11.455/07 prevê a possibilidade de concessão privada dos serviços mediante algumas condicionantes previstas na Lei 8.987/95, chamada Lei das Concessões, dentre outras.

Com relação à gestão compartilhada, trata-se de um estilo que se constitui como um movimento de resistência às privatizações e como manutenção pura e simples do serviço pelas CESB. Houve nacionalmente um importante movimento de resistência às privatizações, liderado pela FNU e ASSEMAE e no Estado de Santa Catarina pelo SINTAESC. Porém, desse movimento de resistência foram surgindo desenhos alternativos dessa política pública, marcados pela participação da sociedade civil através de conselhos e pela criação de fundos municipais de saneamento, estabelecendo prioridade para o setor, como é o caso de Santo André (1998) e Recife (2002).

A gestão compartilhada, antes da experiência de Indaial, foi implementada no Estado de Rondônia, onde, diante de uma situação de insolvência da CAERD, os trabalhadores assumiram a gestão em conjunto com o governo do Estado e mantiveram os serviços.

No caso do Estado de Santa Catarina foram duas experiências emblemáticas desses dois estilos desde o ano de 2003: no município de Indaial - gestão compartilhada; e no de Itapema - gestão privatizada.

Antes de prosseguir, convém questionar se de fato existe esse estilo de gestão compartilhada e até que ponto ele pode ser chamado assim.

Diante disso pode-se trazer presente a segunda parte do primeiro capítulo, a qual discute o conceito de estilos de gestão. Avritzer (1995) trata da chamada “semidemocratização” ao se referir à chamada “transição da ditadura para a democracia” no Brasil. De certa forma, no caso específico dessa política pública de água e saneamento está ocorrendo essa transição, uma vez que o modelo PLANASA, vigente até esse contexto, constitui-se num desenho típico do regime militar. Então, Dagnino (2002) fala da

participação social como um movimento “contra-hegemônico” ao modelo neoliberal que vem avançando no período pós-ditadura. Ainda que tardiamente, no setor de água e saneamento é possível visualizar tais pontos de vista.

A respeito, pode-se também acrescentar as constatações de Avritzer (2002) segundo as quais no OP a participação se dá mais pela distribuição de recursos do que pela “democratização dos atores entre si”, e também acrescentar as constatações de Tatagiba (2002) sobre a “multiplicidade”, “volatividade” e limites das experiências dos conselhos locais. Isso tudo é encontrado na experiência da gestão compartilhada de água e saneamento no município de Indaial, bem como se verificam os três aspectos importantes apontados por Borba e Luchman (2007) na constituição de um modelo participativo, que são: “compromisso governamental, tradição associativa e desenho institucional”.

Finalmente, está presente a elaboração do conceito de estilos de gestão em Frey (2000), ou seja, os modelos como tipos ideais são influenciados por outros fatores como: tradições nacionais ou regionais, estruturas políticas, grau de desenvolvimento econômico, ideologias, treinamento cívico e a própria experiência na prática das políticas públicas.

Os estilos políticos são padrões de comportamento de atores corporativos, de unidades de administrações singulares, de partidos e de associações. Em tempos de rupturas sociais ou políticas surgem atores que por vezes conseguem institucionalizar novos "estilos de comportamento político" mediante novos procedimentos e arranjos. (FREY, 2000).

A experiência de Indaial foi premiada e divulgada pelo Estado de Santa Catarina em diversos eventos nacionais, o que inspirou pelo menos outros vinte e três municípios no Estado¹⁶¹ (REVISTA NOVA CASAN, 2008), ou seja, somando com Indaial, são onze municípios que têm gestão compartilhada e outros treze municípios têm gestão associada no Estado de Santa Catarina.

Quais as características centrais desse estilo de gestão? Pode-se definir como dois os aspectos principais: o primeiro é o da constituição de um desenho institucional em que há um Conselho Municipal de Saneamento Básico que permite a participação efetiva da sociedade civil nas decisões e no controle da política e um Fundo Municipal de Saneamento Básico que estabelece prioridades na aplicação dos recursos financeiros obtidos com esse serviço; o segundo é o fato de haver um compartilhamento de mais de uma instituição na execução do serviço e/ou

¹⁶¹ Somando com Indaia são onze municípios que têm gestão compartilhada e outros treze municípios têm gestão associada no Estado de Santa Catarina.

gestão, porém fundamentalmente na divisão das sobras do exercício contábil, bem como na destinação exclusiva dos recursos e sua aplicação no setor de saneamento.

Portanto, considera-se que a experiência de gestão compartilhada de abastecimento de água e saneamento de Indaial se constitui num estilo de gestão participacionista, conforme a definição de Frey (2000), e como um movimento contra-hegemônico (DAGNINO, 2002) que atende as características de “compromisso governamental, tradição associativa e desenho institucional” (Borba e Luchman, 2007), ainda que possa se apontar as críticas de “limites de representatividade” e “multiplicidade” nas experiências (TATAGIBA, 2002).

Em fim, qual o resultado do estudo empírico?

Com relação aos critérios escolhidos, pode-se afirmar que a experiência de gestão compartilhada da Água e Saneamento de Indaial apresenta características mais compatíveis com a visão normativa de “co-gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva” do recurso natural renovável água que se constitui num patrimônio comum da humanidade. Isso porque trata a água de forma complexa - ou seja, diferente da gestão privatizada que tem como foco um único produto -, e, através da participação social, exige uma visão sistêmica do problema econômico, social, ambiental e cultural.

No aspecto econômico há uma similaridade da gestão que busca o equilíbrio entre receita e despesa gerando uma sobra, que no caso da gestão privatizada será apropriada pelo investidor, e no caso da gestão compartilhada pelo menos a metade desse valor fica no município e é reinvestida exclusivamente em saneamento.

No aspecto social há uma grande diferença, pois a gestão privatizada praticamente tem a participação como um problema,¹⁶² e no caso estudado não há exigências como tarifa social e outras, fazendo com que a empresa lucre até mesmo na imposição da instalação dos hidrômetros. Enfim, apesar da previsão da formação de uma Associação de Usuários para acompanhar a implantação do serviço no município de Itapema, essa única possibilidade de participação da sociedade civil não foi encaminhada. Portanto, pode-se dizer que o aspecto social é praticamente inexistente na experiência de gestão privatizada.

Por outro lado, na experiência de gestão compartilhada há vários aspectos importantes, desde a tarifa social e a isenção de taxa de religação para famílias carentes cadastradas na Secretaria de Assistência Social; investimentos para viabilizar um sistema de reciclagem de lixo enquanto

¹⁶² Vide o PAPER n. 4 do GWP.

fonte de renda e inclusão social; e principalmente atuação do CMSB enquanto instrumento deliberativo e fiscalizador da política de saneamento do município.

Da mesma forma pode-se referir ao aspecto ambiental. A gestão privatizada de Itapema não tem preocupação ambiental e embora constituída numa região em que esse aspecto é particularmente importante, inclusive como potencial turístico e conseqüentemente econômico, as iniciativas públicas ou sociais nesse aspecto são muito tímidas e insuficientes. Por outro lado, a experiência de gestão compartilhada de Indaial está inserida numa região com forte atuação do poder público e da sociedade civil em relação ao meio ambiente, destacando-se nesse sentido o Comitê de Bacias e Agência de Águas do Itajaí-Açu; a FURB através de projetos; ONGs organizadas a partir do trabalho dessa Universidade na região; a instalação do Parque Serra do Itajaí; e enfim, as diversas iniciativas locais como Projeto Indaial Melhor, Festival da Natureza, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental, entre outras.

O mesmo ocorre do ponto de vista cultural: a experiência de gestão privatizada de Itapema não passou de uma distribuição de *folders* informativos, uma única vez, no dia 30 de agosto de 2009; enquanto que a gestão compartilhada de Indaial promoveu eventos como o Festival da Natureza e educação ambiental nas escolas; prêmios como o “Valdemiro Nasato”; investiu em *kit* palestra; realizou programas informativos de rádio e outras iniciativas.

Então, é possível reafirmar que a experiência de Indaial constitui-se num estilo de gestão compartilhada de abastecimento e saneamento. Ou seja, o estilo de gestão compartilhada de Indaial é uma experiência na qual se destacam os diversos aspectos de uma visão complexa da água enquanto um recurso natural, renovável, e de uso comum. Portanto, sobre esse patrimônio comum da humanidade deve haver uma “co-gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva”.

Pode-se perguntar se o resultado da experiência de gestão compartilhada de Indaial teve como causa principal a opção política pelo estilo de gestão e sua eficácia no desenho institucional, ou ocorreu pela trajetória histórica e de capital social acumulada no município? Contudo, não cabe uma resposta linear baseada no processo causa/consequência, pois há um entrelaçamento do conjunto desses e outros fatores ainda não considerados suficientemente.

Quiçá poder-se-ia prognosticar que ocorreria o mesmo no município de Itapema se houvesse um processo histórico e um nível de desenvolvimento de capital social equivalente? Dificilmente caberia aqui esse exercício, porém, poder-se-ia fazê-lo com outras experiências, desde

que selecionados dois ou mais municípios com níveis de capital social mais homogêneos e desenhos institucionais distintos.

Finalmente, tais conclusões se dão diante dessas experiências empíricas historicamente contextualizadas cada qual no seu tempo e espaço, o que não significa que possam ser generalizadas, ou melhor, requer serem aprofundadas e problematizadas amplamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N.; KECK, M.E. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil. In LUBAMBO. C., COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org). **Desenhos Institucional e participação política. Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 155 – 185;

_____. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. In **Caderno CRN**. Salvador: UFBA, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan/abr. 2008;

ABERS, R. N. e JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? In **Ambiente e Sociedade**. Campinas: Nepam: Unicamp, v. 8, n. 2, p. 1-26, jul/dez. 2005;

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas do Abastecimento Urbano de Água**. Brasília: ANA. Disponível em: <http://atlas.ana.gov.br/atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=4>. Acessado em: 15 fev. 2010;

ALLARDT, E. Challenges for comparative social research. In **Acta Sociologica. Journal of the Scandinavian Sociological Associations**, v. 33, n.3. p. 179-272, 1990;

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The Civic Culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963;

ANDERSEN, João F. **Indicadores Socioeconômicos do Município de Itapema**. [s.n.]: Itapema, nov. 2009. 60 p.;

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias de transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 10, n. 28, 1995;

_____. **Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

AZEVEDO, S. Reforma do Estado e Mudanças Institucionais: variáveis exógenas e endógenas. In MELO, M. A. (Org.) **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999;

AZÓCAR, Geraldo et. al. Aspectos da governança da água no Chile. In JACOBI, Pedro R.; SINISGALLI, Paulo de A. (Org.). **Governança da Água e Políticas Públicas na América Latina e Europa**. v. 1. São Paulo: Annablume, 2009;

BERKES, Fikret. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. In VIEIRA, P.F., BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Aped e Secco, 2005. p. 47 – 72;

BERKES, Fikret; CARLSSON, Lars. Co-management: concepts and meyhodological implications. **Journal of Environmental Management**. n. 75, 2005. p. 65 – 76. Disponível em: www.elsevier.com/locate/jenvman. Acessado em: 13 out. 2008;

BLONDEL, Jean, DUVERGER, Maurice *et al.* **El Gobierno: estudios comparados**. Madrid: Alianza Editorial, 1981;

BORBA, Julian; LUCHMANN, Ligia H. H. (Orgs.). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007;

BORN, R.H. São Paulo, Brasil: terra de águas, diversidade de vidas. Integridade e sustentabilidade: desafios para toda a sociedade. In DOWBOR; TAGNIN. **Administrando a Água como se fosse importante**. São Paulo: Senac, 2005. p. 137-146;

BOSCHI, R.R. Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais do Brasil. In MELO, M. A. (Org.) **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999;

BRASIL. **Código das Águas**: e legislação correlata. Coleção Ambiental. v. 1. Brasília: Senado Federal, 2003. 234 p.;

_____. **Decreto n. 35 de 30 de junho de 2004**. Estabelece o Estatuto da Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema (FAACI). Disponível em:

<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/490159/decreto-35-04-itapema-sc>.
Acessado em: 18 fev. 2010;

Lei n. 9.433/1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília: Casa Civil, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm. Acessado em: 28 ago. 2009;

Lei n. 11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acessado em: 28 ago. 2009;

BRAUDEL, F. História e ciências sociais: a longa duração. In **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1992;

CAMARGO, Eldis; RIBEIRO, Emiliano. A proteção jurídica das águas subterrâneas no Brasil. In RIBEIRO, Wagner C. (Org.). **Governança de água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 155-174;

CASTRO, José E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**. Campinas : Unicamp. v. 10, n. 2. p 97-118. jul/dez. 2007;

CAUBET, Christian G. Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas. In RIBEIRO, Wagner C. (Org.) **Governança de água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 213-238;

COHEN, J.; FUNG, A. Democracia Radical. **Política e Sociedade**. Florianópolis: UFSC, n. 11, p 221-237, out. 2007;

COMPANHIA ÁGUAS DE ITAPEMA. **Relatório Mensal** (Ago. 2009). Itapema: Companhia Águas de Itapema, 10 set. 2009;

COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO (CASAN). **Relatório Anual** (2008). Florianópolis: CASAN, 2009. Disponível em: http://www.casan.com.br/docs/RELATORIO_CASAN_2008.pdf. Acessado em: 18 fev. 2010;

CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO (CMSB). **Atas** (reuniões mensais, 2004-2009). Indaial;

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

DUCROT, R; RICHARD, S.; RIEU, T. Uma jornada para atender a governança de um território da água: Aplicação ao rio Drôme, França. In JACOBI Pedro R.; SINISGALLI, Paulo de A. (Org). **Governança da Água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. v. 3. São Paulo: Annablume, 2009;

DUPUY, J. P. **Introdução à crítica da ecologia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980;

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems, in **World Politics**. Baltimore: The Johns Hopkins University System Press, vol.9. n.3. april, p. 393-400, 1957;

FARIAS, C. A. P. Idéias, conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003;

FIDELMAN, Pedro I. J.; SOUZA Jr., Wilson C. A tecnopolítica da água no Brasil. In RIBEIRO, Wagner C. (Org.). **Governança de água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 195-212;

FLORIANI, Jr. Claudio R. **Gestão Compartilhada na Prestação dos Serviços de Saneamento no Município de Indaial**. 32 p. TCC (Graduação em Administração) – Faculdade Energia de Administração e Negócios. Florianópolis, 2008;

FRANK, Beate; BOHN, Noemia. (2000) **Gestão de bacias: um caminho de mão dupla: reflexões sobre a experiência do Comitê do Itajaí**. Disponível em:

http://www.asfagro.org.br/sitet/trabalhos_tecnicos/conservacao_de_solo_e_microbacias/gestao_de_bacias.pdf. Acessado em: 29 ago. 2009;

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política e Sociedade**. Florianópolis: UFSC, n. 5, p 119-138, out. 2004;

_____. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, n. 21, p 211-259, jun. 2000;

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da Companhia Águas de Itapema**. (2008). Rio de Janeiro: Diretoria de Projetos FGV, 18 set. 2008;

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). **2008: Ano Internacional do Saneamento**. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/not/not2008/not001.htm>. Acessado em: 23 fev. 2010;

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2007). **Projeto Indaial Melhor: esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos urbanos**. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/conteudo/projeto-indaial-melhor-%E2%80%93-93-egotamento-sanitario-e-disposicao-de-residuos-solidos-urbanos>. Acessado em: 18 fev. 2010;

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA REGIONAL DE BLUMENAU (FURB). **Observatório de Desenvolvimento Regional**. Blumenau (SC). Disponível em: https://www.furb.br/especiais/download/291313-482496/politicas_ambientais.pdf. Acessado em: 15 fev. 2010;

GALVÃO, Junior A. C. **Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Rev Panam Salud Publica. Fortaleza: Agência Reguladora, 2009. p. 548–556. Disponível em: <http://journal.paho.org/uploads/1248373405.pdf>. Acessado em 12 jan. 2010;

GUIVANT. Julia S.; JACOBI. Pedro. **Da Hidro-Técnica à Hidro-Política: Novos Rumos para a Regulação e Gestão dos Riscos Ambientais no Brasil**. Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente. Florianópolis: UFSC, n.º. 1, 2003;

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). **Catalisando a Mudança: um manual para desenvolver a gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) e**

estratégias de uso eficiente da água. Stockholm (Sweden): Global Water Partnership, 2005. Encontrado em http://www.gwpforum.org/gwp/library/Catchange_Port.pdf. Acessado em: 09 jan. 2010;

_____. **Integrated Water Resources Management**. TAC nº. 04. Stockholm (Sweden): Global Water Partnership, 2000. Disponível em: <http://www.gwpforum.org/gwp/library/Tacno4.pdf>. Acessado em: 06 jan. 2010;

HASS, Mônica. **Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004**. Florianópolis: UFSC, 2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 2006;

HALL David ; LOBINA, Emanuele. **Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007**. Public Services International: London (UK), 2007. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=Water+privatization+and+restructuring+in+Latin+America%2C+2007++Emanuele+Lobina+and+David+Hall&meta=&aq=f&oq=>. Acessado em: 11 jan. 2010;

HESPANHOL, Ivanildo; NETTO, Oscar de M. C.; TUCCI, Carlos E. M. **A gestão da água no Brasil: uma primeira avaliação da situação atual e das perspectivas para 2025**. Disponível em: http://vsites.unb.br/ft/enc/recursos_hidricos/relatorio.pdf. Acessado em: 13 out. 2008;

INDAIAL. **Lei n. 3.218/2003**. Institui o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Autoriza a Concessão do Serviço de Água e Saneamento através da Gestão Compartilhada com a CASAN. Indaial: Prefeitura Municipal, 2003;

INDAIAL. **Projeto Indaial Melhor**. Indaial: Prefeitura Municipal, 2004;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html>. Acessado em: 13 jan. 2010;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - CIDADES (IBGE-Cidades). **Informações Estatísticas**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acessado em: 13 jan. 2010;

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Portaria n. 70/2005**. Publicado no Diário Oficial 189 de 30 set. 2005 - Seção 01. Criou o Parque Nacional da Serra do Itajaí. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/mostraUc.php?seqUc=1458>. Acessado em: 18 fev. 2010;

IRIARTE, Oscar D.; PRADO, Alfredo D. N. Gestão multissetorial e desafios para gestão rural da água. In JACOBI Pedro R.; SINISGALLI, Paulo de A. (org). **Governança da Água e Políticas Públicas na América Latina e Europa**. v. 1. São Paulo: Annablume, 2009. p. 11-48;

ITAPEMA. **Editais de Concorrência 004/2003**. Dispõe sobre a concessão do serviço público de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto sanitário do município de Itapema pelo prazo de 25 anos. Itapema: Prefeitura Municipal, 16 dez. 2003;

ITAPEMA. **História do Município**. Disponível em: http://www.itapema.sc.gov.br/textos/index.php?idTexto=ITAPEMA_NA==. Acessado em: 15 fev. 2010;

JACOBI, Pedro R. Governança institucional de problemas ambientais. **Política e Sociedade**. Florianópolis: UFSC, n. 7, p. 119-137, out. 2005;

JACOBI, Pedro R.; NOVAES, Ricardo. A construção da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil: avanços, limites e aprendizados. O caso da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. In JACOBI Pedro R.; SINISGALLI, Paulo de A. (Org.). **Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa**. v. 2. São Paulo: Annablume, 2009;

JACOBI, Pedro R.; RICHARD, Sophie; RIEU Thierry. **Governance**. 15 p. In. ENCONTRO INTERNACIONAL GOVERNANÇA DA ÁGUA: Experiências na América Latina e Europa. 2., 2009. São Paulo: USP/Procam, 2009;

JACOBI, Pedro R. et. al. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In JACOBI Pedro R.; SINISGALLI, Paulo de A. (Org.). **Governança da Água e Políticas Públicas na América Latina e Europa**. v. 1. São Paulo: Annablume, 2009. p. 49-82;

JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000. p. 53-112;

JORNAL INDEPENDENTE (JI) (edições semanais, 2003-2009). Itapema;

JORNAL MEDIO VALE (JMV) (edições semanais, 2003-2009). Timbó;

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume:Fapesp, 2000;

LIBERATO, G. Jr. **O caminho das águas: das sociedades de vale ao comitê de bacia**. Florianópolis: UFSC, 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 2004;

MACHADO, Carlos J. S. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios. **Ambiente & Sociedade**. Campinas: Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (Nepam-Unicamp). v. 6. n. 2 jul/dez, 2003.

MELO, M.A. Reforma do Estado e Mudança Institucional: A Agenda de Pesquisas nas Décadas de 80 e 90. In _____ (Org.) **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999;

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Informações Cadastro Único**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=4207502>. Acessado em: 15 fev. 2010;

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf.
Acessado em: 05 jan. 2010;

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sala de Situação de Saúde**. Disponível em:
<http://www.datasus.gov.br/rmis/saladesituacao.htm>. Acessado em: 13 fev.
2010;

_____. **Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Capítulo 18. Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos: Aplicação de Critérios Integrados no Desenvolvimento, Manejo e Uso dos Recursos Hídricos. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=861>. Acessado em: 05 jan. 2010;

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 2ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1995;

NEIMAN, Z. Queremos nadar no nosso rio! O simbolismo da balneabilidade para a construção do conceito de qualidade de vida urbana. In DOWBOR; TAGNIN. **Administrando a Água como se fosse importante**. São Paulo: Senac, 2005. p. 261-270;

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25-40, 1991;

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984;

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos da Água (1992)**. Disponível em:
<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/doce/index.html&conteudo=./agua/declaracaoagua.html>. Acessado em: 12 jan. 2010;

OST, F. O Patrimônio: um instituto jurídico para o meio. In _____ **A Natureza à margem da Lei: a Ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 351 – 387;

OSTROM, E. HESS, C. **Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice**. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, 26

p. 2007. Disponível em: <http://mitpress.mit.edu/books/chapters/0262083574intro1.pdf> - Acessado em: 09 jan. 2010;

PACHECO, R.S. Reformando a Administração Pública no Brasil: Eficiência e Accountability Democrática. In. MELO, M. A. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999;

PASSETO, W. Dossiê de Saneamento. **Revista Esgoto é Vida**. 4ª ed. [s. l., 200_]. Disponível em: <http://www.aguaecidade.org/index.php>. Acessado em: 05 jan. 2010;

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (2006). **Por fim à crise no sector da água e do saneamento básico**. Capítulo 1. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2006/capitulos/portuguese/>. Acessado em: 06 jan. 2010. 50 p.;

RIBEIRO, W.C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Editora Annablume, 2008;

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. In. _____ **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 247-284;

_____ O desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação. De Estocolmo a Johannesburgo. In DOWBOR; TAGNIN. **Administrando a Água como se fosse importante**. São Paulo: Senac, 2005. p. 18-25;

_____ *Quo vadis, Brasil?* In. _____ (Org.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 488-501;

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988;

SURIANI, Walder. As dificuldades para implementar a política de saneamento básico. **Revista Sanear**. Brasília: AESBE. ano 3, n. 7. p. 11-12, set. 2009;

REVISTA NOVA CASAN. Florianópolis: CASAN, 2008;

REVISTA SANEAR. Brasília: AESBE. ano 2, n.2, mar. 2008;

SANTA CATARINA. **Coletânea de Legislação de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina**. Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável. 2ª ed. Florianópolis: Diretoria de Recursos Hídricos, 2008;

_____. **Modelos Alternativos para Organização do Setor de Saneamento Visando Processo de Discussão**. Florianópolis: Secretaria de Desenvolvimento Sustentável - Prapem/Microbacias II, 2006. 56 p.;

_____. Governo do Estado de Santa Catarina. Secretarias de Estado do Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura e Desenvolvimento Rural (2006). **Modelos Alternativos para Organização do Setor Saneamento Visando Processo de Discussão**: Documento Síntese. Etapa I e II. Florianópolis : [s.n.], 2006. 56p.

_____. Governo do Estado de Santa Catarina. Secretarias de Estado do Desenvolvimento Sustentável. Diretoria de Recursos Hídricos (2008). **Coletânea de Legislação de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina**. 2ª Ed. Florianópolis: [s.n.], 2008. 336 p.;

_____. Governo do Estado de Santa Catarina (2009). Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: http://www.sc.gov.br/downloads/Lei_14675.pdf. Acessado em: 13 jan. 2010;

SARTORI, G. Bien Comparer, Mal Comparer. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 1, n. 1, p. 19-36, 1994;

SECRETAN, Jacques. Esquerda no Poder e Privatização Fora da Lei. **Le Monde Diplomatique**. Brasil: dez. 2004. Encontrado em: <http://diplo.uol.com.br/2004-12,a1038>. Acessado em: 11 jan. 2010;

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Indicadores e Dados Básicos: Situando Santa Catarina**. Disponível em: www.saude.sc.gov.br/ripsa/arquivos/IDB_Situando_Santa_Catarina.xls. Acessado em: 14 fev. 2010;

SIMONS, M. O. A educação ambiental e a água nossa de cada dia. In DOWBOR; TAGNIN. **Administrando a Água como se fosse importante**. São Paulo: Senac, 2005. p. 191-200;

SINTAESC. **Serviço de Água e Esgoto no Estado de Santa Catarina: proposta de um novo modelo de gestão**. Florianópolis: SINTAESC, mar. 2004. CD;

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO (SNIS). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2008). **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2008**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acessado em: 13 jan. 2010;

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre: Ufrgs, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006;

_____. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública. In. MELO, M. A. (Org.) **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999;

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Prefeito de Itapema/SC, acusado de desvio de verbas públicas, vai continuar afastado do cargo. In. **Sala de notícias**. Arquivo 30 set. 2004. Disponível em: http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=76368. Acessado em: 18 fev. 2010;

TATAGIBA, L. **A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política**. Campinas: Unicamp, 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003;

_____. **Dos significados da “ética na política”: articulação e discurso no contexto pró-impeachment**. Campinas: Unicamp, 1998. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1998.

_____. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TILLY, Charles. **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**. Madrid: Alianza Editorial, 1991. 204 p.

TORTAJADA, C. Asamblea General de las Naciones Unidas. **Proclamación del Decenio Internacional de Agua Potable y del Saneamiento Ambiental A/RES/35/18** (1980). Disponível em: <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>. Acessado em: 16 jan. 2010;

_____. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución adoptada por la Asamblea General. 58/217. **Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, fuente de vida”**, 2005-015, A/RES/58/217 (2003). Disponível em: <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>. Acessado em: 16 jan. 2010;

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Resultado de Apuração dos Votos** (2004). Disponível em: http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2004/resultado_final/municipal/SC81639.htm. Acessado em: 18 jan. 2010;

TROTTIER, J. Water Wars: The Rise of a Hegemonic Concept. In **History and future of shared water resources**. Technical Documents in Hydrology PC-CP. Unesco (IHP): IHP IV, series, n. 16p. 2002;

TUNDISI, J. G. **Água no século XXI: enfrentando a Escassez**. 2^a. ed. São Carlos: RiMa, IIE, 2005;

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO (UERJ). Revista Meio Ambiente. **Declaração de Dublin** (1992). Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>. Acessado em: 25 ago. 2009;

_____. Revista Meio Ambiente. **Declaração de Paris** (1998). Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/paris.htm>. Acessado em: 28 ago. 2009;

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **El agua, responsabilidad compartida: 2º Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo** (2006).

49 p. Disponível em: www.unesco.org/water/wwap/index_es.shtml. Acessado em: 05 jan. 2010;

VARGAS, M.C. **O Negócio da Água**. Riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no Sudeste brasileiro. São Paulo: Annablume, 2005;

VIEIRA, F. & WEBER, J. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17 - 49;

VIEIRA, P. F. Gestão de Recursos Comuns para o ecodesenvolvimento. In VIEIRA, P.F. BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Aped e Secco, 2005. p. 333 – 377;

VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. A revolução ambiental e suas implicações epistemológicas, éticas e políticas. In VIEIRA, P.F., BERKES, F. & SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Aped e Secco, 2005. p. 13 – 42;

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos e um programa de pesquisas. In VIEIRA, P. F.;WEBER, J. (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000. p. 115-146;

ANEXOS

Anexo 1

Multinationals remaining in water in Latin America

Multinational	Home country	Contracts continuing in 2007		Contracts terminated or sold by 2007	
		Country	City	Country	City
Aguas de Barcelona	Spain/France	Chile	Santiago	Brazil	<i>Campo Grande</i>
		Colombia	Cartagena	Argentina	<i>Aguas Argentinas</i>
		Cuba	Habana	Argentina	<i>Santa Fe</i>
		Cuba	Varadero	Uruguay	<i>Aguas de la Costa</i>
		Mexico	Saltillo		
Proactiva/Veolia/FCC	Spain/France	Colombia	Monteria	Argentina	<i>Tucuman</i>
		Colombia	Tunja	Argentina	<i>Catamarca</i> ¹⁶³
		Colombia	San Andres	Venezuela	<i>Aguas de Monagas</i>
		Mexico	Aguascalientes		

¹⁶³ The contract is being retendered as a lease contract, and Proactiva are reported to be bidding (September 2007).

ANEXOS

			entes		
		Brazil	Sanepar		
ACS/Urbase r	Spain	Argentina	SAMSA (Misiones)	<i>Argentina</i>	<i>AGBA</i>
Iberdrola	Spain	Chile	Essal	<i>Uruguay</i>	<i>Uruguay</i>
Sacyr Vallehermos o/ Valoriza/ AGS	Spain	Brazil	Sanear, Aguas De Mandaguahy		
Canal Isabel II	Spain	Colombia	AAA		
		Ecuador	Amagua		
Acea	Italy	Honduras	San Pedro Sulas		
Edison/Bechtel	Italy/USA	Ecuador	Guyaquil	<i>Bolivia</i>	<i>Cochabamba</i>
Marubeni	Japan	Chile	Aguas Decima		
Ontario Teachers Pension Plan (OTPP)	Canada	Chile	Essbio, Essel, Esva		

Fonte: HALL e LOBINA, 2007.

ANEXOS

Anexo 2

Water multinationals no longer present in Latin America

Multinational	Home country	Contracts sold or terminated	
		Country	City
Suez	France	Argentina	Buenos Aires
		Argentina	Santa Fe
		Brazil	Limeira
		Bolivia	La Paz/El Alto
		Puerto Rico	
SAUR	France	Venezuela	Hidrolara
		Argentina	Mendoza*
Thames Water	UK	Chile	Essbio, Essel
Anglian Water	UK	Chile	Essval
Aguas de Bilbao	Spain	Argentina	AGBA
		Uruguay	Aguas de la Costa
Azurix	USA	Argentina	OSBA
		Argentina	Mendoza
Aguas do Portugal	Portugal	Brazil	Prolagos

Fonte: HALL e LOBINA, 2007.

*In process of exit.

ANEXOS

Anexo 3

South American private companies

Company	Home country	Operations in home country	Operations abroad	
			Country	Company/ location
Latinaguas/ Chamas Group	Argentina	Corrientes, Salta and la Rioja	Peru	Tumbes (jv with Concisa)
South Water/ Sielecki group	Argentina	Clorinda, Santiago del Estero, Mendoza		
Grupo Roggio	Argentina	Cordoba		
Odebrecht	Brazil	Limeira		
Bertin/Equipav	Brazil	Campo Grande; Prolagos; Itu		
Solari group	Chile	Aguas Nuevas		
Luksic group	Chile	Aguas de Antofagasta		
Hidrosan/Icafal/Vecta	Chile	Regions III and XI		
AAA	Colombia		Ecuador	Samborondon
Concisa	Peru	Tumbes (jv with Latinaguas)		

Fonte: HALL e LOBINA, 2007.

ANEXOS

Anexo 4

Renationalisation and remunicipalisation of private water contracts

Country	City/region	Public sector entity	Owners			
			National	State/ region/ province	Municipal	Employees/ union
Argentina	Buenos Aires	AySA	90			10
	Buenos Aires (province)	Aguas Bonaerense SA (ABSA)		90		10
	Buenos Aires (province)	Aguas Bonaerense SA (ABSA)		90		10
	Tucuman	Sapem/OST		90		10
	Santa Fe	Aguas Santafesinas AS		51	39	10
Bolivia	La Paz/El Alto	Epsas	100			
	Cochabamba	Semapa			100	
Uruguay	Maldonado (Agua de la Costa)	OSE	100			
	Maldonado (Uragua)	OSE	100			
Venezuela	Hidrolara	State of Lara and municipal governments		50	50	
	Aguas de Monagas	State of Monagas		49	51	

		and municipal governme nt				
--	--	--	--	--	--	--

Fonte: HALL e LOBINA, 2007.

ANEXOS

Anexo 5

África do Sul – Atuar sobre o direito à água

O acesso à água foi uma das divisões raciais definidoras da África do Sul do apartheid. Desde que o *apartheid* chegou ao fim, uma estrutura legislativa baseada em direitos e políticas públicas destinadas a alargar o acesso à água legitimaram as comunidades locais e reduziram as desigualdades. Esta tarefa ainda não se está concluída — mas há importantes lições a retirar para outros países.

Inquéritos realizados antes das eleições de 1994, que marcaram o fim do apartheid, demonstraram que o acesso a serviços básicos, em conjunto com o emprego, era a principal expectativa do povo relativamente ao governo a eleger. A Constituição de 1996 incluiu uma Carta de Direitos que preservava «o direito à água e alimentação adequadas». Este direito constitucional recebeu conteúdo legislativo no quadro da Lei de Serviços de Água (1997) e da Lei Nacional da Água (1998). Entre as principais disposições contam-se as seguintes:

- Metas a médio prazo claramente definidas para fornecer 50 a 60 litros de água salubre a todos os lares, em conjunto com um saneamento adequado a todos os lares urbanos e a 75% dos lares em meios rurais.
- Tarifas subsidiadas para garantir que todos os sul-africanos possam pagar serviços de água suficientes para uma saúde e higiene adequadas. O governo recorreu aos seus poderes regulatórios para exigir que todos os municípios fornecessem um mínimo básico de 25 litros gratuitos a cada lar. O objetivo é fornecer o acesso a um serviço básico e gratuito de água para todos até 2008, encontrando-se cada lar a um máximo de 200 metros de uma fonte de água.
- Tarifas escalonadas que proporcionem uma subsídio cruzada entre utilizadores de elevado volume e utilizadores de baixo volume.
- Transferências equitativas de quotas que levam em consideração o número de pessoas carenciadas em cada município numa fórmula de transferências fiscais.

A nova estrutura política alcançou avanços importantes. Desde 1994 que 10 milhões de pessoas receberam acesso a água salubre, tendo as taxas de cobertura aumentado de 60% para 86%. Cerca de 31 milhões de pessoas recebem agora um serviço básico e gratuito de água.

A legitimação tem sido um aspecto menos tangível, mas importante, da reforma. O Departamento de Assuntos da Água oferece uma estrutura reguladora nacional, mas a responsabilidade pela implementação foi transferida para o poder local. A regulação coloca as obrigações nas mãos dos fornecedores municipais e nas autoridades locais eleitas e confere aos utilizadores uma titularidade baseada em direitos para exigir que estas obrigações sejam cumpridas. Por outro lado, as empresas municipais de abastecimento de água têm de publicar informações pormenorizadas sobre o abastecimento de água por distrito, divididas por utilizadores carenciados e não carenciados.

À medida que as reformas foram sendo implementadas, suscitaram um debate público sobre a projeção e a implementação. Alguns argumentam que o

limiar de 25 litros para um serviço básico e gratuito de água é demasiadamente baixo. O abastecimento em algumas zonas tem-se mostrado errático, forçando os lares a recolher água em locais mais remotos. Além disso, as políticas de preços do governo conduziram a cancelamentos do abastecimento por falta de pagamento em algumas zonas, aumentando as preocupações sobre a capacidade de pagamento.

O progresso no saneamento foi menos significativo do que na água. Há ainda 16 milhões de pessoas — um terço dos sul-africanos — sem acesso a saneamento básico. A ausência de um consenso face a um nível de saneamento básico e aceitável, aliado a problemas na geração de procura, tem contribuído para o fracasso.

A experiência sul-africana coloca em destaque três ingredientes vitais da política para o progresso: um plano nacional claro com metas bem definidas, um forte quadro regulamentar nacional delegada às autoridades locais e uma monitorização constante do desempenho e do progresso.

Fonte: Muller 2006; Sinanovic e outros 2006. In, PNUD, 2008, p.64.