

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ALBA VALÉRIA DE SOUZA SALES

**SANEAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: OS
REFLEXOS DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NOS
SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO**

Rio de Janeiro, agosto de 2007.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ALBA VALÉRIA DE SOUZA SALES

**SANEAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: OS
REFLEXOS DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NOS SERVIÇOS DE
ÁGUA E ESGOTO**

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia (IGEO / UFRJ), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.).

Orientadora: Prof^a Dr^a Gisela Aquino Pires do Rio

Rio de Janeiro, agosto de 2007.

ALBA VALÉRIA DE SOUZA SALES

**SANEAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: OS
RELLEXOS DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NOS SERVIÇOS DE
ÁGUA E ESGOTO**

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Gisela Aquino Pires do Rio (Orientadora)

Prof. Dr. Paulo Pereira de Gusmão

Profª Drª Ana Paula Fracalanza

Rio de Janeiro, agosto de 2007.

FICHA CATALOGRÁFICA

SALES, Alba Valéria de Souza.

Saneamento no estado do Rio de Janeiro: os reflexos da participação privada nos serviços de água e esgoto – Rio de Janeiro. UFRJ. 2007. X. 130 p.

Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro / PPGG, 2007.

Orientadora: Gisela Aquino Pires do Rio.

Assunto: 1 – Abordagem institucional; 2 – Regulação; 3 – Concessões Privadas; 4 – Saneamento; 5 – Rio de Janeiro.

I – UFRJ/PPGG. II - Saneamento no estado do Rio de Janeiro: os reflexos da participação privada nos serviços de água e esgoto

Aos meus pais e ao meu marido Pedro.

Agradecimentos

Quando escrevi os agradecimentos em minha monografia, apresentei minha dificuldade em fazê-lo por ter a constante impressão de que alguém sempre fica de fora. Agora não é diferente. Tive a grande sorte de estar próxima a pessoas inteligentes, perspicazes e, principalmente, muito amigas e que me auxiliaram enormemente nesta empreitada que é escrever uma dissertação.

Quem já passou por esta etapa da vida acadêmica sabe quantas crises de existência, de consciência, de conceitos e de definições nos acometem neste período (além dos *chopp*s que deixamos de beber e dos filmes que deixamos de assistir. Mas tudo em nome da ciência). E por isso, quem passou por esta etapa sabe da importância daqueles que permanecem a nosso lado, mesmo fazendo críticas que, nos primeiros momentos, nem gostamos tanto, mas que são de extrema valia para nossas análises.

Início agradecendo ao CNPq, pelos 24 meses de financiamento, sem o qual seria muito mais difícil alcançar este objetivo; e à minha cara orientadora, Professora Gisela. Fazer parte da equipe do Núcleo de Pesquisa em Geografia Econômica - NPG foi de grande importância para minha formação como profissional e como ser humano, principalmente por ter convivido com uma pessoa tão correta. Agradeço, Gisela, mais uma vez, pela sua enorme paciência e por todos os empurrões que recebi ao longo destes cinco anos de convivência com você e com profissionais de grande qualidade como Vinicius Moura e Cleber Castro. Quero agradecer também à minha amiga Rosane Feu, companheira de pesquisa e de angústias: entramos na mesma turma, trabalhamos sobre temas próximos e defendemos no mesmo dia. Um grande beijo.

Um agradecimento especial à Professora Maria Célia pelos puxões de orelha, pelas perguntas que me fez e que eu nunca respondia satisfatoriamente e por todas as dicas para que eu pudesse fazer um bom trabalho, e à Patrícia Feitosa, que também foi muito companheira.

Por fim, quero expressar minha gratidão às pessoas da minha família: meus pais, que sempre me incentivaram e que muitas vezes deixei de visitar por causa do trabalho árduo, ao meu sobrinho, que continua lindo e que agora, com quatro anos, fala as coisas

mais engraçadas do mundo, e ao Pedro, por toda sua compreensão, por ter sido duro quando foi necessário e amigo nos momentos de fragilidade.

Não posso esquecer de todos da turma de 98. Bons momentos, bons amigos, bons geógrafos e professores. Que todos nós sejamos felizes.

Resumo

Os serviços de água e esgoto vêm passando por mudanças no que se refere à sua organização, titularidade e natureza de operadores. O texto da Constituição de 1988 transfere aos municípios a titularidade do setor, há mais de trinta anos em poder das companhias estaduais, e abre a possibilidade de concessões a empresas privadas, com o objetivo de ampliar os investimento para o alcance da universalização. Tais mudanças suscitam questionamentos sobre as reais chances de ampliação do acesso aos serviços e colocam em evidência a atividade de regulação, atribuição do poder concedente. Os resultados deste conjunto se apresentam no estado do Rio de Janeiro de maneira peculiar, através da concentração espacial das operadoras de serviços de água e esgoto, com a criação de três áreas distintas, refletindo a segmentação espacial do setor.

O objetivo desta dissertação é analisar a organização espacial das operadoras de saneamento no território fluminense e, através da observação das concessões privadas aí existentes, responder às seguintes questões: 1) A escolha de áreas geográficas que serão priorizadas segue a lógica de maximização de lucro da concessionária ou atende às determinações do titular dos serviços?; 2) De que forma a atividade de regulação vem sendo desenvolvida nos municípios que concederam os serviços à iniciativa privada?

Os resultados alcançados permitem concluir que, no caso do Rio de Janeiro, as áreas com maior densidade demográfica e com população de renda elevada foram privilegiadas pelo titular dos serviços quando da elaboração dos contratos de concessão. Quanto á regulação, esta é uma atividade recente na rotina dos municípios, o que pode representar distorções em sua execução. O acompanhamento desta atividade e da prestação dos serviços no estado merece atenção da geografia por apresentar reflexos espaciais referentes às desigualdades inter e intra-urbana na extensão e na qualidade dos serviços de água e esgoto.

Lista de Ilustrações

Esquema 1 Agentes da Regulação dos Recursos Hídricos e dos Serviços de Água e Esgoto - 74

Croqui Município de Niterói: Divisão de Bairros - 104

Lista de Quadro

Quadro 1 Principais Grupos Que Obtiveram Concessões, Suas Sedes, Atividades E Municípios Nos Quais Operam - 50

Quadro 2 Concessões de Água e Esgoto ao Capital Privado, no Estado do Rio de Janeiro, por Municípios, Empresas Participantes do Consórcio, Operadora Local, Modelos de Concessão, Data do Contrato e Prazo de Concessão – 95

Quadro 3 Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto, Órgãos Reguladores e as Respectivas Esferas de Governo – 107

Quadro 4 Novas Agências Reguladoras do Estado do Rio de Janeiro, Leis de Criação, Concessionárias Reguladas e os Respectivos Serviços - 109

Lista de Tabelas

Tabela 1 População residente, índice de urbanização e densidade demográfica no ano 2000, e estimativa da população para 2004 dos municípios da Região dos Lagos servidos por operadoras privadas – 93

Tabela 2 Percentual de domicílios ligados à rede geral de esgoto ou pluvial, dos municípios da Região dos Lagos servidos por operadoras privadas, nos anos de 1991 e 2000 – 94

Lista de Mapas

Mapa 1 Estado do Rio de Janeiro: Operadoras de Serviços de Água e Esgoto, 2005 – 20 e 85

Mapa 2 Estado do Rio de Janeiro: Divisão Regional, 2005 – 20 e 86

Mapa 3 Estado do Rio de Janeiro: Operadoras Privadas de Serviços de Água e Esgoto, 2005 – 97

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Evolução da população total dos municípios da Região dos Lagos - 90

Gráfico 2 Número de unidades na atividade imobiliária e de aluguéis, nos municípios da Região dos Lagos servidos por concessionárias privadas - 91

Gráfico 3 Número de unidades na atividade de construção, nos municípios da Região dos Lagos servidos por concessionárias privadas – 91

Sumário

Introdução - 11

1 – Mudanças institucionais no setor de saneamento - 21

1.1 – A contribuição do institucionalismo para a análise das mudanças no setor de saneamento - 22

1.2 – O projeto de descentralização na Constituição de 1988 – 32

1.2.1 – Limites da municipalização: o debate em torno dos serviços de água e esgoto – 38

1.3 – Concessões privadas dos serviços de água e esgoto – 41

2 – Evolução dos marcos regulatórios do setor de saneamento – 52

2.1 – Regulação do setor de saneamento – 53

2.2 – A centralização da regulação no modelo PLANASA – 57

2.3 – Política Nacional de Saneamento e as novas diretrizes para o setor – 70

3 – Saneamento no estado do Rio de Janeiro - 81

3.1 – Organização espacial dos serviços de água e esgoto no território fluminense – 83

3.2 – Prolagos e Águas de Niterói: alguns elementos comparativos – 100

3.2.1 – Áreas geográficas privilegiadas: escolha da operadora ou determinação do titular dos serviços? – 101

3.2.2 – A regulação exercida pela EMUSA e pela AGENERSA: a busca por comparações – 105

Considerações finais – 115

Referências Bibliográficas – 119

ANEXOS - 125

Introdução

Ao longo das últimas décadas, a preocupação com a proteção do meio ambiente vem ganhando destaque na agenda mundial paralelamente à discussão sobre as mudanças no sistema de produção e sobre o papel do Estado nas atividades econômicas. Se por um lado o discurso de proteção ambiental justifica-se pela necessidade de garantir o bem-estar e a qualidade de vida das gerações futuras, por outro, estes elementos deixam de ser responsabilidade exclusiva do Estado que reduz, de forma gradual, sua participação como principal agente nos investimentos e na provisão de serviços públicos e assume o papel de regulador do uso dos recursos naturais, da organização de serviços sociais e da economia. Trata-se de mudanças distintas, porém concorrentes em um quadro bastante amplo de transformações sociais, políticas e econômicas que vem sendo denominado de pós-fordismo ou de regulação flexível, no qual novos recortes espaciais ganham autonomia e poder de decisão.

Independentemente da classificação desta nova fase, existe um consenso entre alguns autores (MARTIN, 1996 e TÖRNQUIST, 1999) de que o sistema capitalista está passando por uma reestruturação e não por mais uma crise cíclica. As mudanças em andamento são mudanças institucionais, rápidas e abrangentes que não encontram paralelo na história do sistema e por isso, não permitem traçar perfis ou tendências, criando um ambiente de incertezas. Por esses motivos, o quadro atual não deve ser analisado sob paradigmas construídos em outros contextos, o que, segundo Martin, vem causando um certo desconforto dentro da economia e da geografia econômica.

O trabalho de dissertação não busca analisar as mudanças no sistema capitalista ou propor um novo corpo teórico para estudar o atual momento. O objetivo é analisar as mudanças na operação de serviços públicos de água e esgoto que, por sua vez, fazem parte do quadro de transformações comentado acima. Estas são, aqui, entendidas também como mudanças institucionais que envolvem uma reorganização do arcabouço legal que circunscreve os serviços e os recursos naturais além de envolver a percepção que a sociedade apresenta sobre esses elementos e sobre o papel do Estado, que vem mudando paulatinamente.

No ano de 2002, começou-se a desenvolver, dentro do Núcleo de Pesquisa em Geografia Econômica (Departamento de Geografia/UFRJ), estudos acerca das mudanças institucionais em torno dos recursos hídricos, mudanças que incluem um novo modo de valorização da água – estimulado pelo discurso de escassez –, a formulação de um novo corpo legal de gestão deste recurso e inflexões no modelo de operação dos serviços de água e esgoto, com a municipalização dos mesmos e a participação da iniciativa privada no setor.

Os marcos institucionais que serviram de base para a análise de tais mudanças foram a Constituição de 1988, por ser o principal instrumento do processo de reforma institucional do Estado¹, a Lei das Águas – Lei 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Lei de Concessões, Lei 8.987/1995, que regulamenta as formas de delegação e concessão de serviços públicos a empresas privadas. As três legislações apresentam abrangências bastante distintas: a Carta Constitucional, que abriu caminho para o projeto de descentralização, com a transferência da responsabilidade por determinados setores que antes pertenciam à União para outras esferas administrativas, foi considerada como a ponta de lança das mudanças discutidas. A Lei 9.433/1997 apresenta importância específica para o setor, pois criou uma nova forma de gestão, participativa, e novas instâncias de decisão como os comitês e as agências de bacia, além de instituir um novo recorte espacial – a bacia hidrográfica – para a aplicação das políticas referentes aos recursos hídricos. E a Lei de Concessões, que criou diretrizes para a elaboração de contratos de concessão e delegação de serviços públicos, foi considerada como alavanca para o início da participação privada nos setores de saneamento, saúde, telecomunicações e energia elétrica.

Diante da descentralização da gestão dos recursos hídricos e da municipalização dos serviços de saneamento, alguns questionamentos acabaram por se impor: como os governos locais, novos responsáveis pela prestação de serviços e integrantes do processo decisório sobre os recursos hídricos estavam se organizando para participar da sua gestão? Quais as repercussões dessa nova organização para as diferentes categorias

¹ A Reforma do Estado é um termo utilizado para representar as mudanças na composição e nas funções do poder público. Essa reforma vem ocorrendo em vários países há aproximadamente 30 anos e consistem em tornar a máquina estatal mais “leve” a partir da desconcentração de algumas responsabilidades (inclusive os investimentos em infra-estrutura) e da inserção do capital privado na prestação de serviços públicos (Silva, 1991 e 2003).

de usuários? Tais questionamentos constituíram o ponto de partida desta pesquisa que vem sendo desenvolvida desde 2002.

A primeira fase do trabalho teve como foco a atuação de empresas internacionais na prestação dos serviços mencionados, no território brasileiro. O levantamento realizado colaborou para a identificação de importantes *utilities*² internacionais que estão investindo no Brasil como as francesas *Suez*, responsável pelos serviços de água e esgoto nos municípios de Manaus-AM e Limeira-SP e *Vivendi* que, no período inicial da pesquisa, participava da Sanepar – Empresa de Saneamento do Paraná. A partir destas informações, foi possível delinear o quadro de concessões a empresas privadas, no Brasil, incluindo empresas nacionais, com atenção maior ao estado do Rio de Janeiro.

O destaque dado a esse estado justifica-se pela organização espacial das prestadoras dos serviços de saneamento. Há, no território fluminense uma distribuição espacial *sui generis* das operadoras de água e esgoto e este é o principal elemento que direcionou as atenções da pesquisa para o estado. Foi possível, através do mapeamento dos prestadores de serviços, perceber a existência de três áreas geográficas que refletem a concentração espacial das operadoras, não encontrada em outros estados com serviços concedidos à iniciativa privada ou com empresas municipais: a região do Médio-Paraíba, onde há um predomínio de empresas municipais; a região Metropolitana, na qual atua a CEDAE e a região das Baixadas Litorâneas, onde operam concessionárias privadas. Essa espacialização constitui uma primeira aproximação da segmentação geográfica dos mercados. Trata-se de três áreas que apresentam maior dinamismo econômico no estado do Rio de Janeiro. Além desta espacialização das operadoras, outro fator que merece atenção é o surgimento de novos territórios, a partir da criação de dois consórcios intermunicipais, na microrregião dos Lagos (Baixada Litorânea), exclusivamente para a concessão dos serviços de água e esgoto, representando arenas de negociação entre o governo estadual e as prefeituras municipais que, em outros municípios do estado atuaram como concorrentes pela titularidade dos serviços. Estes

² *Utilities* são grupos ou empresas que operam nos setores de serviços públicos que apresentam sua estrutura de organização em rede. São empresas que atuam nos setores de transporte, energia elétrica, água e esgoto e telecomunicações. Uma das maiores *utilities* em atividade no mercado mundial é a francesa *Vivendi* que além dos setores citados, vem sendo considerado um mega-grupo das comunicações após a compra de vários canais de TV americanos.

elementos fazem do Rio de Janeiro um recorte interessante e que vem sendo analisado pela autora desde o curso de graduação. A fim de proporcionar uma melhor visualização da segmentação citada, segue, ao final da introdução, os mapas 1 e 2, referentes à espacialização de operadoras de água e esgoto e à divisão macrorregional do estado fluminense.

A segmentação espacial apresentada sugeriu, no primeiro momento da investigação, a perda significativa de poder e de espaço da companhia estadual – CEDAE – frente ao crescimento do número de serviços autônomos e do fortalecimento das concessionárias privadas, o que levou a autora a buscar contatos com a própria CESB e com os municípios responsáveis por seus serviços, a fim de analisar o que causava a redução de espaço da CEDAE e o crescimento dos municípios autônomos. Tais contatos geraram resultados distintos daqueles anteriores: na realidade, a CEDAE perdeu as concessões de dez dos municípios que atualmente são atendidos por concessionárias privadas³. Os demais municípios (os dos serviços autônomos ou prestados pela própria prefeitura) nunca haviam estabelecido contrato com a companhia estadual de saneamento.

A partir desta conclusão, procurou-se analisar as estratégias que estavam sendo delineadas pelos prestadores de serviços dentro do estado, visando perceber se aquela primeira hipótese, a de fortalecimento de empresas privadas e enfraquecimento da CEDAE, era iminente. Os contatos apontaram para uma relativa “paralisia” dos prestadores diante da demora na criação das regras para o setor, o que somente aconteceu em janeiro de 2007, abrindo novas portas para prestadores das três categorias.

Com as possibilidades de concessão e com o estabelecimento de tais regras, a atividade de regulação torna-se fundamental para que os usuários sejam atendidos a contento e a lógica do lucro e de privilégio de espaços e de classes sociais não se sobrepusesse aos objetivos de igualdade e equidade na prestação e distribuição dos serviços. Procurou-se, assim, estudar as formas pelas quais a atividade de regulação vinha sendo executada nos municípios que haviam concedido os serviços a empresas privadas, a fim de perceber um padrão de atuação.

³ É importante dizer que, apesar de um número pequeno, para a CEDAE esta perda mostrou-se bastante importante.

O anseio da autora era o de buscar comparações na prestação dos serviços, nos critérios de investimentos e atendimento, nas metas e perspectivas diante da nova Política Nacional de Saneamento e na atividade de regulação entre as três categorias de operadoras – a CEDAE, os SAAEs e as concessionárias privadas. No entanto, as dificuldades de contato e de esclarecimento foram tamanhas e por motivos diversos, que as comparações foram direcionadas para os critérios de investimento e atendimento e para o exercício da atividade de regulação, apenas em alguns municípios atendidos por operadoras privadas⁴.

Como as mudanças em curso apresentam um forte aspecto institucional, os textos de geógrafos de abordagem institucionalista como Ron Martin, Ash Amim e Nigel Thrift entre outros e do economista Douglass North formam a base teórica desta pesquisa. A abordagem institucionalista vem sendo utilizada na geografia econômica, em trabalhos sobre desenvolvimento regional (AMIN, 2000) e contribuem, a partir do estudo das instituições formais (leis) e informais (convenções e regras sociais), para o entendimento do novo quadro social, político e econômico, do qual fazem parte as mudanças na operação dos serviços de água e esgoto.

No Brasil, a Constituição de 1988 é considerada como o principal marco institucional que delineou as mudanças que fazem parte da reforma do Estado. O projeto de descentralização que foi implementado requereu transformações no ambiente institucional do país, transformações que vêm ocorrendo lentamente como é característico das instituições. Neste sentido, os textos de Douglass North (2001) e de Ron Martin (2002) ajudam a compreender porque algumas mudanças apresentam um tempo maior que outras para que sejam aceitas e praticadas. A forma como os agentes envolvidos percebem seus efeitos diz respeito à sua herança cultural, que influencia na maior ou menor disposição em colaborar para o quadro de mudanças.

No que se refere aos serviços públicos, uma das diretrizes da reforma é a redução do Governo Central na prestação dos mesmos e isso ocorreu através da privatização/concessão dos serviços ou da transferência dos mesmos para outras esferas de governo. O recorte mais representativo foi o município, pois a transferência de

⁴ As maiores dificuldades foram encontradas na própria CEDAE e nos municípios com serviços autônomos. Os contatos foram feitos por telefone e *e-mail* e as respostas eram sempre proteladas, o que atrasou sobremaneira a definição do real objetivo do trabalho.

responsabilidades e o aumento do repasse de verbas representaram, para esta esfera de governo, a sua consideração como ente federado dotado de autonomia sobre alguns setores, o que não ocorria desde o fim do governo de Getúlio Vargas (1946-1964). Mas os resultados destas transformações não se fizeram sentir de imediato, a não ser pelo alto número de municípios emancipados. Nos serviços de água e esgoto, tema desta dissertação, as mudanças começaram a ocorrer a partir de 1995, com a aprovação da Lei de Concessões. O afastamento das prefeituras municipais da organização e planejamento do setor desde o início do período militar pode ter funcionado como obstáculo devido à falta de conhecimento sobre os serviços que vem sendo prestados há mais de trinta anos por companhias estaduais. Diante da insatisfação de algumas prefeituras com as companhias estaduais e da impossibilidade da prestação direta, a alternativa utilizada em alguns municípios foi a concessão a empresas privadas.

A participação do capital privado nos serviços públicos torna fundamental o exercício da atividade de regulação, a fim de impedir que as falhas existentes no mercado como formação de monopólio, redução da concorrência e abuso de poder das concessionárias expresse pelo aumento de tarifas sem o acompanhamento da qualidade dos serviços venha interferir no bem-estar do usuário. É importante lembrar que a inserção do capital privado nos setores sociais é explicada pelo discurso que defende a concorrência como uma forma de elevar a qualidade dos serviços. Porém, em serviços prestados em rede, o que se percebe é que a concorrência não é plenamente praticada, salvo no período de licitação. Após a concretização das concessões, estabelece-se um ambiente de monopólio, o que torna imprescindível a existência de mecanismos eficazes de regulação.

No entanto, assim como nos setores de telecomunicações e energia, no saneamento as concessões foram realizadas sem a existência prévia de mecanismos específicos de regulação, e se por um lado a ausência de regras claras eleva os riscos do não atendimento das necessidades dos usuários, por outro inibe possíveis investimentos porque gera incertezas e eleva os custos das negociações. Os riscos, no setor de saneamento, vêm sendo agravados desde meados da década de 1980, quando o Banco Nacional de Habitação, organizador e financiador dos serviços, foi extinto. Durante sua existência (1964-1986), as políticas elaboradas apresentavam perfil centralizador, sendo executadas principalmente pelas companhias estaduais, o que afastou as prefeituras de

sua organização. Somente neste ano de 2007 foi aprovado, com bastante expectativa, o marco regulatório do saneamento. A Lei 11.445/2007, elaborada pelo Ministério das Cidades, estabelece diretrizes para a organização e prestação dos serviços de saneamento, acenando para um novo tempo de investimentos.

No estado do Rio de Janeiro, os primeiros contratos de concessão dos serviços de esgoto a empresas privadas foram assinados nos anos de 1996 e 1997, em municípios que apresentavam déficits significativos, deixados pela CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto, mas que apresentavam também potencial de crescimento demográfico, importante fator de atração para as concessionárias privadas. Os exemplos trabalhados nesta dissertação são os municípios de Niterói (região Metropolitana) e um conjunto de oito municípios localizados na região dos Lagos. Os índices de crescimento destes municípios variam entre 6 a 15%, em média, o que representam uma significativa elevação no número de usuários e, conseqüentemente, dos ganhos das concessionárias.

Nestes municípios, a regulação é exercida por órgãos de naturezas distintas: em Niterói⁵, a regulação é exercida por autarquia municipal, que exerce funções além daquelas referentes à regulação. Nos municípios da região dos Lagos, participantes dos consórcios intermunicipais, a regulação é exercida pela agência reguladora estadual. Na busca de comparações entre os dois modelos percebeu-se que as autarquias e secretarias exercem muito mais a fiscalização, respondendo a uma demanda posterior à prestação dos serviços, enquanto as atividades da agência estadual abrangem todo o processo, desde o estabelecimento de termos aditivos, sanções e a própria fiscalização, observando o cumprimento do contrato por parte das concessionárias e do poder concedente. Admite-se que o primeiro exemplo, de Niterói, dificulta a criação de estratégias, por parte da população, de controle social, pois os usuários não têm acesso amplo às informações pertinentes aos serviços. As informações disponíveis são de responsabilidade da concessionária Águas de Niterói, criando um quadro de assimetria entre prestador, poder concedente e usuário, situação que a atividade reguladora, quando bem exercida, pode ser capaz de amenizar.

Para analisar as mudanças que geraram a atual configuração dos serviços de água e esgoto no território fluminense, a dissertação busca, em sua primeira parte,

⁵ Em outros municípios que concederam os serviços individualmente, a regulação é exercida também por secretarias municipais, como a de Obras e Serviços Públicos, por exemplo.

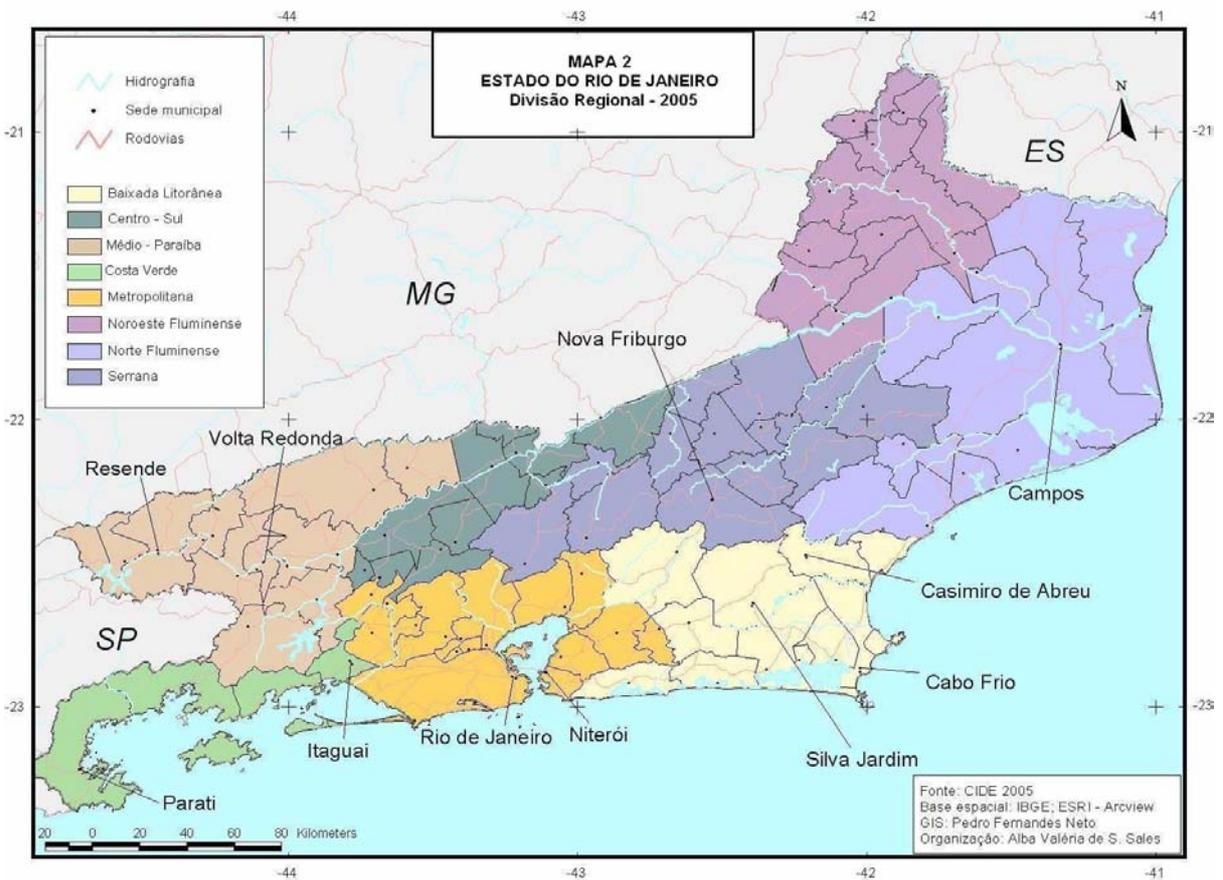
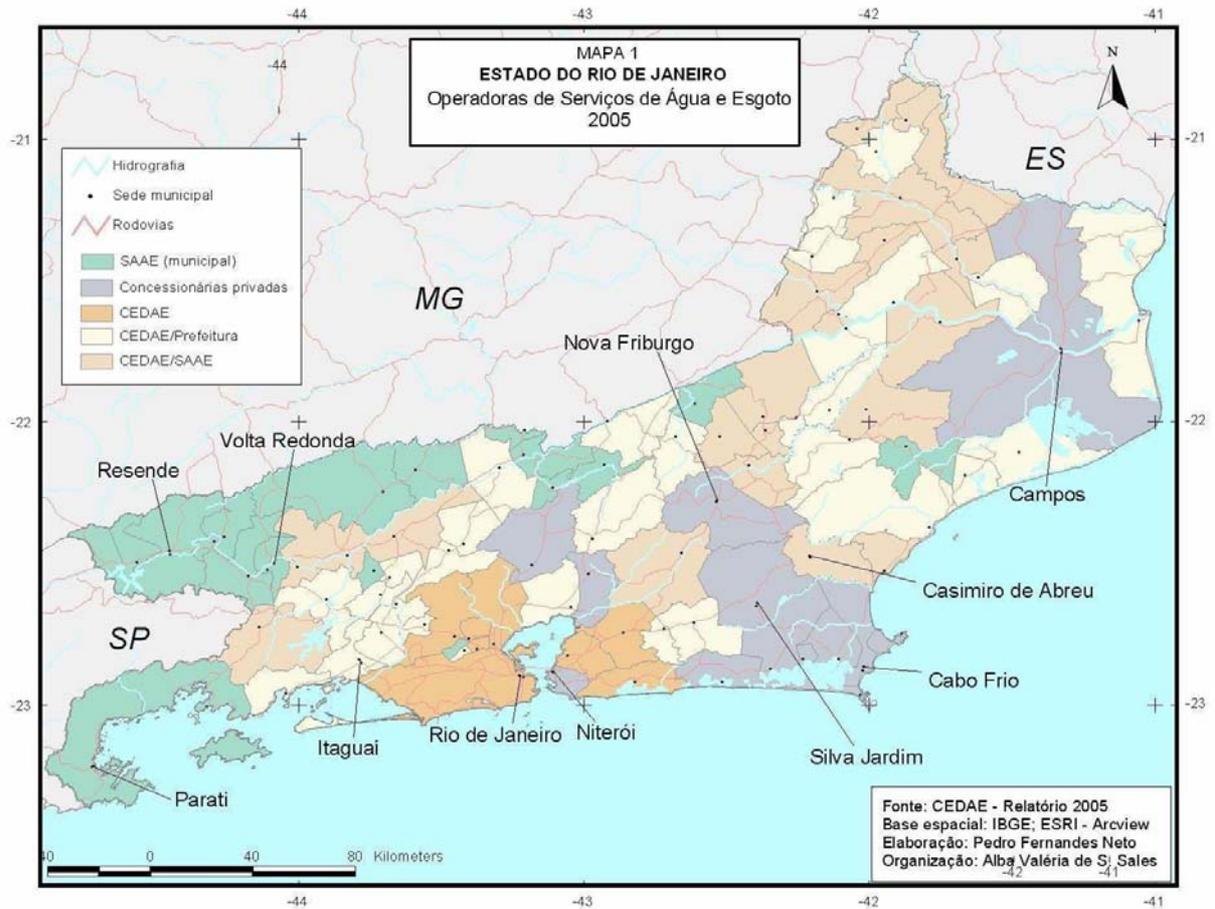
relacionar as discussões sobre a abordagem institucionalista e a criação dos marcos institucionais que alavancaram as transformações do setor de saneamento. Assim, o capítulo 1 está subdividido em três itens: a discussão dos conceitos caros à abordagem institucionalista que colaboraram para as análises aqui realizadas será apresentada no item 1.1. A seguir, o item 1.2 discute o projeto de descentralização implementado pela Constituição Federal e as limitações da municipalização de alguns serviços públicos, entre eles os de água e esgoto. O item 1.3 apresenta o segundo marco institucional concorrente para a atual organização dos serviços que é a Lei de Concessões. Este instrumento regulamenta a transferência de serviços públicos a empresas privadas e foi a partir dele que as concessões foram delineadas.

A participação do capital privado nos setores sociais requer a existência de mecanismos de regulação e este é o tema do capítulo 2. Esta atividade é fundamental para que os custos de transação sejam minimizados e não haja riscos, para o usuário, do não atendimento de suas necessidades (item 2.1). Como as discussões sobre regulação ganharam maior visibilidade na esteira da inserção do capital privado no setor, há a idéia de que esta atividade seria uma nova atribuição do poder público diante das atuais reformas. Os itens 2.2 e 2.3 buscam esclarecer que a regulação sempre esteve presente nas rotinas do poder público. O que houve foi a sua reformulação: no setor de saneamento passou-se de um modelo centralizador, desenhado durante os governos militares, cuja expressão é o Plano Nacional de Saneamento-PLANASA, para um modelo que caminha ao encontro do projeto de descentralização, expresso pela aprovação da Lei 11.445/2007.

Por fim, a organização espacial das operadoras de serviços de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro, nas escalas estadual e intra-urbana, e a regulação exercida nos municípios que concederam os serviços são trabalhadas no capítulo 3. O mapeamento das operadoras e o levantamento dos fatores que explicam a sua concentração espacial são apresentados no item 3.1. O item 3.2 busca responder às questões que motivaram a dissertação. A primeira delas refere-se ao privilégio de áreas geográficas e classes sociais: *as desigualdades espaciais, dentro das áreas de concessão são motivadas pela busca de lucro ou reproduzem os interesses do próprio titular dos serviços?* Com base na observação dos contratos de concessão conclui-se que, tradicionalmente, os investidores nos serviços de água e esgoto, públicos e privados, procuram investir em

áreas mais rentáveis, que representam a elevação dos ganhos, em menor tempo, além da valorização de espaços específicos. Atualmente, as prioridades de áreas geográficas são determinadas pelo próprio poder concedente, o que colabora para o agravamento das disparidades existentes (3.2.1). A segunda é como a atividade de regulação vem sendo exercida. Sabe-se que a forma de reduzir as assimetrias sociais e espaciais passa pela atividade de regulação e o item 3.2.2 busca refletir sobre as formas de regulação que estão sendo exercidas no estado.

A incipiência das mudanças institucionais aqui discutidas não permite muitas conclusões, no entanto, o acompanhamento do desenvolvimento dos serviços e da atividade de regulação é considerado de interesse para a geografia por apresentarem reflexos espaciais que apontam para a manutenção das desigualdades, na extensão e na qualidade dos serviços, entre os municípios do estado. Os resultados deste trabalho, apresentados nas considerações finais, indicam a necessidade da existência de mecanismo de participação efetiva da população, maior interessada na qualidade dos serviços públicos. A discussão sobre as mudanças no setor deve ir além da participação ou não do capital privado, pois a natureza do operador não deve influenciar na condição do serviço público, que tem como principal objetivo, o atendimento das necessidades da coletividade.



1 – Mudanças institucionais no setor de saneamento

Há alguns elementos dentre as atribuições do Estado que vêm passando por transformações há, aproximadamente, três décadas. Tais transformações são sentidas em diferentes escalas geográficas e em diferentes setores, e estão relacionadas à revalorização, nestes novos tempos de globalização, das escalas local e regional, principalmente no que se refere à tomada de decisão e à responsabilidade por alguns setores sociais e econômicos. As escalas regional e local são aquelas trabalhadas na abordagem neoinstitucionalista para analisar desde um ente federativo – ou um grupo destes – a regiões industriais, comunidades e distritos industriais, enfim, recortes espaciais que ganham um novo olhar diante de um quadro no qual o Estado-Nação não apresenta mais a mesma posição do período fordista, durante o qual desempenhava o papel de empreendedor e os demais entes federativos eram espaços de execução de políticas centralizadoras.

No Brasil, tais mudanças tiveram início na década de 1980 com o processo de redemocratização do país, mas apresentam como marco temporal o ano de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal e, com ela, o anúncio de um projeto de descentralização de poder e de responsabilidade, que tem como características a municipalização de alguns serviços públicos e o crescimento da transferência de verbas. Os serviços de transporte local e de saneamento básico são exemplos da municipalização. São mudanças institucionais, criação de novas leis, de novos órgãos e de novas rotinas que, quase vinte anos depois, parecem continuar em teste.

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais marcos institucionais das mudanças no pacto federativo brasileiro que desembocaram na municipalização dos serviços de água e esgoto e suas conseqüências como a concessão dos mesmos a companhias privadas. Para tal empreitada, o item 1.1 apresenta os princípios da abordagem institucionalista que é a base conceitual da dissertação, discutindo os principais conceitos e aqueles que serão aqui de grande utilidade. Posteriormente, o item 1.2 apresenta os principais pontos da Carta Constitucional e seu projeto de descentralização que influenciaram o setor tema deste trabalho. Finalmente, o item 1.3

discorre sobre a municipalização dos serviços de água e esgoto e a reinserção do capital privado no setor, estimulada pela regulamentação da Lei 8.987/1995 – Lei de Concessões, após trinta anos de monopólio das companhias estaduais. Entende-se que esse monopólio ainda não foi totalmente quebrado, visto que aproximadamente 75% dos municípios brasileiros permanecem sendo atendidos por empresas estaduais, mas a possibilidade de fortalecimento de concessionárias privadas e o enfraquecimento das empresas estaduais, em curso desde a 2ª metade da década de 1980, formam um quadro que merece atenção.

1.1 – A contribuição do institucionalismo para a análise das mudanças no setor de saneamento

As correntes institucionalistas surgiram na década de 1960 na economia, como uma reação aos métodos de análise da escola neoclássica que considera os mecanismos de mercado e os princípios de racionalidade e estabilidade como motores dos processos econômicos (TÖRNIQUIST, 1999, NORTH, 2001 e MARTIN, 2002). Os autores considerados institucionalista⁶ argumentam que os corpos teóricos e conceituais tradicionais tornaram-se insuficientes para analisar as mudanças em curso há, pelo menos, 30 anos, em vários níveis: desde a reorganização do espaço econômico mundial até as novas formas de valorização de recursos naturais. Diante do quadro de incertezas que vem se formando – incertezas visto que estes autores não consideram as mudanças atuais como constituintes de mais um ciclo do sistema capitalista –, as correntes institucionalistas propõem a problematização dos vários aspectos econômicos e sociais que podem influenciar o comportamento das sociedades e das empresas. Heranças culturais, mecanismos de mercado, mudanças nas preferências de consumo são alguns dos aspectos que Thrift e Olds (1996) destacaram como sendo de relevância para o entendimento das transformações atuais do sistema capitalista.

⁶ O economista Douglass North, os geógrafos Ash Amin, Allen Scott, Jan Lambooy, Michel Storper, Nigel Thrift e Ron Martin e o cientista regional Frank Moulaert.

A análise do desenvolvimento econômico e dos mecanismos de mercado na escola neoclássica segue alguns pressupostos que são considerados ineficientes, segundo os autores citados, pois se aplicariam apenas ao comportamento de atores do mercado financeiro e em economias de países desenvolvidos. North (2001) apresenta como bases da teoria neoclássica os princípios de que: i) o mundo econômico está em equilíbrio ou tende a atingi-lo; ii) os atores econômicos agem de forma independente e estão sempre diante de situações repetidas, podendo escolher as formas mais eficientes de ação; iii) os atores apresentam escolhas e condutas estáveis o que significa dizer que não há custos referentes a informações equivocadas. É, portanto, possível prever as “jogadas” dos outros atores e traçar estratégias; iv) como as situações são repetidas, o ator pode identificar facilmente as oportunidades disponíveis e maximizar seus ganhos. Quem não agir dessa forma, será eliminado pela concorrência.

É possível perceber, através destes princípios que os neoclássicos trabalham em um ambiente no qual a concorrência está sempre presente; não há custos de transação, o que possibilita sempre escolhas eficientes; a transmissão de informações é sempre correta, sendo mais um elemento de redução de custos; os atores estão sempre diante de situações muito parecidas e podem prever como seus concorrentes irão agir, o que favorece as decisões racionais com o objetivo de maximizar a eficiência. No entanto, segundo o próprio North, no mundo real “os indivíduos atuam com base em informações incompletas e com modelos derivados subjetivamente que, com frequência são errados”⁷ (2001:29). Isso impossibilita a aplicação dos pressupostos neoclássicos nas análises dos últimos acontecimentos econômicos.

Na geografia – principalmente na geografia econômica – a abordagem institucionalista tem sido utilizada em estudos de desenvolvimento regional. Segundo os autores que trabalham sobre essa temática como Michel Storper, Allen Scott e Ash Amin, o estudo das instituições pode ajudar a compreender as desigualdades no processo de crescimento econômico e de desenvolvimento porque a evolução das instituições influencia o desempenho das economias ao longo do tempo. Para Scott e Storper (2003), assim como para Martin (2002), as instituições são capazes de estimular ou, ao contrário, dificultar o desenvolvimento. Tais desigualdades se expressam no

⁷ Tradução livre.

espaço, gerando desigualdades entre as sociedades e entre as oportunidades de crescimento econômico. A questão central trabalhada pelos autores citados é: “De que modo as estruturas institucionais podem influenciar na formação de processos capitalistas geograficamente desiguais e como isso se dá no espaço?”. As instituições são criadas pelas sociedades, e as sociedades se organizam de formas espacialmente distintas. Assim, admite-se que as instituições apresentam reflexos também espaciais.

Na opinião de Martin há, na geografia econômica, a compreensão de que a evolução e o atual quadro de mudanças não podem ser entendidos sem dar a devida atenção às instituições sociais segundo as quais as atividades econômicas se desenvolvem. O processo econômico é visto como sendo de origem sócio-cultural, pois as atividades estão social e institucionalmente situadas, apresentando raízes culturais e características de determinada sociedade (AMIN, 2000). Existe um sistema de regras, comportamentos, costumes sociais, políticos e econômicos que são expressos através das instituições formais e informais e é esse o foco da abordagem institucionalista dentro da geografia econômica.

É também com a perspectiva institucional que os estudos de desenvolvimento regional ganham novo fôlego. Tais estudos buscam o entendimento do êxito de algumas regiões a partir do potencial local⁸. Segundo Storper (2003) e Amin (Op Cit), o agrupamento espacial de indústrias relacionadas entre si, o trabalho qualificado e as inovações tecnológicas são alguns dos fatores-chave para o crescimento e a competitividade. O bom desempenho é possível, entre outras coisas, graças aos reduzidos custos de transação, às vantagens associadas à proximidade e à troca de informação e conhecimento entre as empresas. Esses elementos são mais facilmente encontrados nas aglomerações urbanas o que explica a importância atribuída por Scott e Storper (2003) às regiões metropolitanas e às cidades-regiões que apresentam elevada densidade de inter-relações econômicas, alto nível de produtividade, capacidade de investimento em inovações tecnológicas, mão-de-obra qualificada, presença de infra-

⁸Esse é, também, um dos princípios da teoria de desenvolvimento endógeno assim como a consideração do papel do capital humano e da boa governança. Esses são elementos que podem contribuir para que determinadas regiões se destaquem frente a outras. O bom desempenho econômico de tais regiões será possível de acordo com a densidade institucional, a integração e funcionamento das instituições locais.

estrutura e forte intercâmbio entre fornecedores e consumidores o que reduz sensivelmente os custos de transação entre as empresas presentes neste espaço.

Além dos elementos expostos, mais facilmente encontrados em aglomerações urbanas, Storper (1997) chama atenção para determinados atributos existentes nessas regiões bem sucedidas, que são atributos sociais como convenções locais, regras informais e hábitos que acabam coordenando os atores econômicos e que constituem uma fonte de diferenciação geográfica. São esses elementos – que mais à frente serão apresentados como instituições informais – que proporcionam a troca de conhecimento entre as empresas sobre mercado consumidor, mercado de trabalho, novas formas de produção, etc. Porém, tais trocas são condicionadas pela existência de uma alta densidade institucional, i.e., a união de fatores político-institucionais, sociais e culturais como o nível de eficiência das organizações existentes, alto nível de interação entre elas, minimização de conflitos de interesses, construção de uma agenda comum e a participação da coletividade na elaboração de projetos de desenvolvimento local e regional (AMIM e THRIFT, 1994). A explicação desses elementos centrais nas análises atuais de abordagem institucionalista será apresentada a seguir.

Nos trabalhos dos autores citados, há alguns elementos comuns que ganham destaque. São eles: a) instituições (formais e informais); b) ambiente institucional e arranjos institucionais; c) *path dependency*; d) custos de transação e d) regulação.

Na análise que está sendo proposta, todos os elementos serão trabalhados, com exceção do *path dependency*. Neste item serão apresentados os conceitos de instituições formais e informais, ambiente e arranjos institucionais, enquanto os custos de transação e a regulação serão relacionados ao objeto de estudo no capítulo 2. Faz-se necessária, no entanto, a explicação da exclusão do *path dependency* como elemento de análise para este trabalho.

Alguns autores, principalmente os evolucionistas como Michael Storper, consideram o tempo, na abordagem institucionalista, como de grande importância. As instituições são construídas e se transformam ao longo da história e advém daí a importância da análise do *path dependency*⁹ que diz respeito à trajetória de evolução das sociedades e de suas instituições, de estabilização e legitimidade do ambiente institucional de um determinado país ou região. É na análise desta trajetória e do

⁹ Este termo diz respeito ao caminho percorrido pelas diferentes sociedades para alcançar o desenvolvimento de suas instituições. A análise do *path dependency* nos mostra como as sociedades constroem o ambiente institucional, auxiliando na análise dos estágios atuais de desenvolvimento espacialmente distintos.

ambiente institucional que podem surgir contribuições para o entendimento do desenvolvimento e do crescimento espacialmente desigual da economia, e de outros setores como o comportamento social diante de determinadas situações.

Aqui, a trajetória de desenvolvimento das sociedades não está sendo trabalhada devido ao limitado recorte temporal proposto. Seria uma incoerência utilizar a evolução do ambiente institucional em uma análise que se concentra em um período de aproximadamente dez anos. Todavia, é interessante pensar sobre a possibilidade de o *path dependency* influenciar os atores municipais quando da escolha da modalidade de operação dos serviços de água e esgoto – apesar de considerar que esta decisão seja muito mais influenciada pelos custos de transação inerentes às negociações. De acordo com o ambiente institucional dos municípios, qual seria a escolha mais adequada: a concessão às empresas privadas ou a formação de empresas municipais? Por que municípios como Volta Redonda e Resende, com atividades industriais importantes, ambos com PIB considerável¹⁰ e com o mesmo tipo de operação de serviços de água e esgoto (autarquias municipais) apresentam situações tão divergentes? Da mesma forma, a autora acredita que a análise do *path dependency* ajudaria a compreender o por quê de determinados municípios, justamente na região do médio vale do rio Paraíba do Sul, assumirem o risco de permanecerem como responsáveis pelos serviços de água e esgoto no período do PLANASA, mesmo estando sujeitos ao corte de financiamento por parte do BNH – Banco Nacional de Habitação, grande financiador do setor. Essa possibilidade foi ventilada, no entanto, para que fosse estudada, seria necessário um diálogo com outras áreas, a análise dos arranjos institucionais locais e a aplicação de um grande número de questionários para que se alcançassem conclusões sobre a influência do ambiente institucional nas preferências da população e dos atores responsáveis pela prestação dos serviços, o que não é compatível com uma dissertação de mestrado. Dessa forma, os esforços serão direcionados para outras discussões acerca das instituições. Sigamos até elas.

Nos trabalhos dos autores citados, a definição de instituições mais utilizada é a do economista Douglas North: “*as instituições são as regras do jogo em uma*

¹⁰ Volta Redonda apresenta o 7º maior PIB do Estado do Rio de Janeiro. Resende, o 11º (www.ibge.gov.br/Cidade@).

*sociedade, ou mais formalmente, são as limitações criadas pelo homem que dão forma à interação humana*¹¹ (2001:13).

Em seu trabalho, intitulado “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, North (2001) busca conceituar instituições e diferenciar as mesmas de organizações ou organismos: as primeiras, como já foi dito, são as regras do jogo. As organizações são os jogadores. Ao longo de seu trabalho, North chama atenção para a presença e influência das instituições em todas as esferas da vida social, pois desempenham um importante papel nas trocas econômicas, nos acordos políticos e na vida em sociedade. Para o autor, a função das instituições é reduzir as incertezas no cotidiano porque criam um guia para a conduta diária das pessoas: *“as instituições alteram o preço que os indivíduos pagam [por seus atos] e por conseguinte os conduzem a idéias, ideologias e dogmas que com freqüência jogam um papel importante em suas escolhas*¹² (NORTH, 2001:37).

North apresenta duas categorias de instituições: as informais e as formais. As instituições informais dizem respeito aos conhecimentos tácitos transmitidos de geração para geração, os códigos de conduta e valores morais de uma sociedade, desde as mais primitivas às consideradas mais desenvolvidas do mundo contemporâneo. Por serem transmitidas através das gerações, as instituições informais apresentam um carga cultural¹³ bastante forte, assim como um caráter de permanência muitas vezes difícil de ser revertido.

O corpo de instituições informais influencia o indivíduo quando da decodificação de fatos e do comportamento de outras pessoas e é a partir desta estrutura cognitiva que ele age, porque as relações sociais estão muito mais permeadas e reguladas por esses códigos sociais que por leis, códigos de trânsito, código civil e outros. Os marcos institucionais formais determinam formas de ação e suas conseqüências, porém a escolha do indivíduo diante de determinadas situações sofrerá

¹¹ Tradução livre.

¹² Tradução livre.

¹³ A definição de cultura utilizada por Douglass North é a do ecólogo Rob Boyd e do zoólogo Peter Richerson: “transmissão, de uma geração para a outra, através do ensino e da imitação, de conhecimentos, valores e outros fatores que influenciam na conduta” (1985:2) Estes dois autores vem desenvolvendo pesquisas no sentido de analisar a transmissão de conhecimento e de elementos culturais que influenciam o comportamento humano (www.sscnet.ucla.edu/anthro/boyd, em 06/02/2006).

uma influência muito mais intensa dos códigos sociais de conduta, i.e., das instituições informais.

O grupo de instituições formais, por sua vez, é constituído por regras políticas, judiciais, econômicas. Diz respeito ao corpo legal de uma sociedade. Assim, os códigos civil e de trânsito, as constituições federal e estaduais, a Lei das Águas, a Lei do Petróleo, são instituições formais. Estas regras são, em sua maioria, criadas para complementar e legitimar as instituições informais, além de coibir desvios de conduta através da aplicação de sanções¹⁴. Quanto mais complexas tornam-se as relações sociais e os conflitos de interesses, maior é a necessidade de formalização das regras, o que não significa dizer que quanto maior o número de leis existente, melhores serão as relações e o funcionamento das organizações políticas, econômicas e sociais, visto que algumas leis são criadas para a manutenção do *status quo*, mesmo que este não equivalha a bom desempenho econômico ou bem-estar social.

A criação de leis e normas para regular as relações sociais envolve custos que devem ser considerados: há que se dimensionar as possibilidades do não cumprimento dos contratos, as incertezas sobre o comportamento dos atores envolvidos, os métodos de determinação de sanções para o caso de violação das regras e, provavelmente o elemento que mais onera os acordos, a assimetria de informações. Esses elementos ajudam a compor os custos de transação dos contratos sociais (que serão explicados na próxima parte do trabalho), influenciando fortemente no comportamento dos indivíduos e dos grupos.

O conjunto destas regras formais e informais constitui o ambiente institucional que exerce influência sobre o comportamento e as escolhas dos indivíduos e das organizações (ou organismos). A análise deste conjunto de regras (ambiente institucional) contribui para o entendimento das diferenças entre as sociedades. Um exemplo, não obstante os riscos de generalização, é a breve discussão apresentada por North sobre o ambiente institucional dos países subdesenvolvidos. Para o autor, nesses países as regras elevam os custos de transação porque não estimulam a produção e a

¹⁴ É bem verdade que há vezes em que algumas instituições formais são criadas para transformar as limitações informais já existentes, no entanto, North lembra que devido ao enraizamento cultural, estas últimas podem se tornar quase intransponíveis.

concorrência, apresentando a tendência à formação de monopólios; não há cultura de investimento em educação, tornando a sociedade e as organizações improdutivas. Esse quadro pode justificar a baixa eficiência constante nos países de economia subdesenvolvida enquanto outras sociedades são capazes de captar oportunidades de crescimento, alcançando um bom desempenho econômico. Como o ambiente institucional influencia e coordena as ações dos indivíduos e das organizações, a ação destes últimos também será responsável pela eficiência ou não das economias.

As organizações – os jogadores – são tratadas por North como entidades especificamente criadas para maximizar as riquezas ou alcançar outros interesses dentro de uma estrutura institucional. Apesar de apresentarem estes objetivos comuns, as organizações atuam de formas distintas, de acordo com o nível de conhecimento que atingem. No longo prazo, elas acumulam conhecimentos formais e informais que incluem produção e utilização de tecnologia, criação de novos produtos, criação de códigos e estratégias de ação diante de situações repetidas e, portanto, já conhecidas das organizações. É esse conhecimento adquirido que permite o melhor desempenho e aproveitamento das oportunidades criadas pelo próprio ambiente institucional. A evolução dos arranjos institucionais através do acúmulo de conhecimentos exerce influência sobre as mudanças institucionais e estas, por sua vez, influenciam a atuação das organizações¹⁵.

As mudanças institucionais ocorrem geralmente de duas formas: radical e incremental. A forma radical de transformação ocorre a partir de pressão exercida pela própria sociedade ou é imposta por novas situações que exigem o abandono ou a reformulação de instituições já existentes (MARTIN, 2002). Já a forma incremental ocorre sem alterações abruptas e radicais, com adaptações que ocorrem com menor velocidade, mas que promovem, no longo prazo, mudanças significativas na estrutura institucional. Esta última forma de mudanças é a que geralmente ocorre e que apresenta maiores possibilidades de alteração de instituições formais e informais. As mudanças radicais são possíveis apenas com as regras formais. North lembra que mesmo quando há mudanças aparentemente radicais como as decorridas de revoluções e conquistas

¹⁵ Apesar de a influência ocorrer nos dois sentidos, há a possibilidade de as organizações continuarem agindo de acordo com instituições antigas se isso representar vantagens. Nesses casos, novas regras acabam por ficar sem validade.

estas são, na realidade, resultado de um conjunto de mudanças sucessivas das instituições informais.

Aplicando os conceitos da abordagem institucionalista a este trabalho, é possível iniciar com uma breve análise da mudança de consideração dos recursos naturais e, por conseguinte dos recursos hídricos. Há algumas décadas, as discussões sobre problemas relativos ao meio ambiente vêm ganhando espaço em fóruns mundiais e um dos resultados destas discussões é a percepção de um quadro de escassez de água (escassez relativa, porém em escala global), gerado pela constante degradação dos corpos hídricos e pela pressão exercida pelos diversos usos dos mesmos. O aumento da população, da produção de lixo, da concentração de pessoas e de atividades próximas a rios e a exploração acelerada e irracional diminuem progressivamente a quantidade e a qualidade da água podendo gerar situações de conflito em torno desse recurso¹⁶.

A partir desta percepção, instituições formais e informais vêm sendo criadas para que a preservação da água, em todo o mundo, torne-se uma meta viável. São conferências e campanhas mundiais que buscam fortalecer novos discursos de preservação, de uso racional, de valorização econômica e de novas formas de gestão. Na esfera das instituições informais estão os discursos de sustentabilidade¹⁷. O abandono da noção de que a água é um bem infinito e a criação dos discursos de gestão sustentável e uso racional buscam transformar os hábitos e a compreensão da atual situação dos recursos hídricos no mundo. Retornando ao que foi discutido sobre as instituições informais, o indivíduo decodifica os fatos e informações que recebe através de uma estrutura cognitiva formada por valores, regras e convenções culturais. Busca-se, através dos discursos, modificar esses valores com o fim de transformar as práticas, as regras.

Na esfera das instituições formais, as transformações são mais específicas e direcionadas: estão sendo criadas leis voltadas para a gestão e racionalidade nos usos dos recursos hídricos. No Brasil, foi criada a Lei 9.433/1997, a Lei das Águas, que

¹⁶ Os conflitos existem há muito. Basta lembrarmos da disputa entre palestinos e judeus pela já escassa água existente na região do Oriente Médio.

¹⁷ A definição de sustentabilidade utilizada é a de satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras. Não estão sendo, aqui, consideradas as críticas existentes por ser o objetivo mostrar que esta definição, de certa forma simples, acaba por atingir maior alcance nas sociedades justamente por não conter a complexidade e as reflexões que o tema merece.

apresenta como principais mudanças em relação à lei anterior (Código de Águas, de 1934) a valoração econômica, a contemplação dos usos múltiplos e a gestão participativa e descentralizada. As transformações institucionais, no entanto, não ocorreram apenas na arena dos recursos hídricos, mas também no que se refere aos serviços a eles ligados como os de água e esgoto. As mudanças referentes aos serviços não estão diretamente relacionadas ao que foi discutido até o momento. Elas estão inseridas em um outro grupo de novas instituições formais que constituem a Reforma do Estado. As mudanças institucionais referentes à Reforma, cujo marco é a Constituição de 1988, serão trabalhadas no item 1.2, a seguir. O ponto de destaque é o projeto de descentralização, que confere aos municípios *status* de base territorial institucionalizada e define novas competências a esta instância de governo. Os desdobramentos da descentralização, como a municipalização dos serviços de saneamento e a possibilidade de participação do capital privado no setor, são tratados no item 1.3.

A criação de instituições muitas vezes exige a formação de novos arranjos institucionais ou a adaptação daqueles já existentes. Eles serão responsáveis pela transição das antigas para as novas instituições e o seu cumprimento – ou reprodução das antigas conforme o nível de adaptação, os interesses das organizações e as situações que representem maiores vantagens. Entre os novos arranjos institucionais estão as agências reguladoras setoriais e, no que se refere ao setor de saneamento, as agências reguladoras de serviços concedidos. A atuação desses arranjos será fundamental para a regulação e para o bom funcionamento do setor. A discussão sobre o conceito de regulação, a atuação das agências reguladoras e a transição do modelo regulatório centralizado do modelo PLANASA para uma suposta regulação municipal, criada com a Lei 11.445/2007 serão discutidos no capítulo 2.

1.2 – O projeto de descentralização na Constituição de 1988

O movimento de transformações institucionais citado anteriormente está acompanhado de mudanças na esfera produtiva, administrativa e social e representa a quebra do modelo de desenvolvimento posto em prática no pós-guerra, que tinha o fordismo como base. Atualmente, os elementos que mais chamam atenção estão

diretamente relacionados ao papel do Estado-Nação nas novas relações políticas e econômicas do “mundo globalizado” e a manifestação de parcelas cada vez mais significativas das sociedades que ora se opõem, ora ajudam a modelar tal movimento.

Esse novo período, chamado de pós-modernidade por David Harvey (1996), de pós-fordismo por Ron Martin (2002) e de neoliberalismo por Ricardo T. Silva (2003) apresenta, segundo Santos (1993), uma série de elementos como características: redemocratização dos sistemas políticos de vários países; redução da participação do Estado em setores produtivos da economia; diminuição dos gastos públicos e enxugamento das estruturas burocráticas; afirmação de autonomias regionais e locais; revisão do Estado do bem-estar social, com a diminuição da participação do Estado na prestação de serviços públicos e de benefícios sociais; consideração de novas formas de parcerias público-privadas na prestação de serviços. São expressões desse conjunto a formação do Estado mínimo, o desenho de processos de descentralização e a privatização.

Esse é um quadro comum a vários países que implementaram o processo de Reforma do Estado, em tempos distintos, dando prioridade a setores diferentes, porém, com diretrizes bastante semelhantes no que se refere às novas instituições que surgem da e para a legitimação deste processo. No Brasil, as mudanças implementadas são classificadas por Falleti (2006) como elementos da descentralização pós-desenvolvimentista, definida como “processo de reformas nas políticas públicas que transferiu recursos, responsabilidades e/ou autoridade política do governo central para os governos subnacionais após o fim do Estado desenvolvimentista” (p. 47). Esse processo marcaria a passagem de um Estado desenvolvimentista (do período militar) para um Estado voltado para o mercado (neoliberal) que, de acordo com a análise da autora, não foi constante, mas mostra uma lacuna entre um e outro, de aproximadamente dez anos, desde o início do movimento de democratização, ainda no Governo do General Figueiredo (1979-1985), até a adoção clara de medidas neoliberais como a abertura de mercado que ocorreu no governo Fernando Collor (1990-1992).

Todas estas mudanças que levaram à redemocratização do país e ao novo desenho federativo partiram de marcos institucionais como decretos e emendas constitucionais, porém, neste trabalho, a Constituição Federal de 1988 é considerada o

marco mais relevante destas últimas transformações justamente por delinear os caminhos do processo de descentralização que, por sua vez, apresenta reflexos diretos na prestação de serviços públicos, entre eles, os de água e esgoto, tema central desta dissertação.

De acordo com o Artigo 18, da Carta Constitucional de 1988, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Este texto significa que todos os entes federados são dotados de autonomia, o que não ocorria nas Constituições anteriores, principalmente no que se refere aos municípios. De acordo com Santos (1993), antes da Constituição de 1988, houve um período classificado como democrático e descentralizador, que foram os anos entre o Governo de Getúlio Vargas e o início do Governo Militar (1946-1964), cujas características foram o retorno do sistema político de representação e a busca da restauração do sistema federativo descentralizador. Após um longo período de governos ditatoriais, a tentativa de descentralização ocorre através da Constituição de 1988, que, além da autonomia municipal para alguns assuntos, considera outras esferas de poder como a sociedade civil e entidades privadas como agentes sociais e políticos e como alternativas possíveis de parceria para a resolução de problemas.

Para Ademar Sato (1993), existem duas hipóteses que justificam a descentralização. De acordo com a primeira delas, o processo é justificado pela existência de uma crise do Estado do bem-estar social e do governo central que, na busca do enxugamento da máquina administrativa, transfere às autoridades locais a responsabilidade pela manutenção das condições de vida da população através da transferência de serviços públicos e benefícios sociais (municipalização). Segundo Sato, a descentralização serviria de “cortina de fumaça para encobrir as macrodecisões do Estado central que, na realidade, continuaria decidindo sobre as grandes questões econômicas, enquanto o governo local se responsabiliza pela gestão das conseqüências destas macrodecisões” (p.13). Na segunda hipótese, o Estado estaria passando por um processo de democratização, incluindo a organização e legitimação de demandas das bases locais. É a população que, agrupada em movimentos sociais fortes e conselhos locais, faz valer a democracia participativa, no sentido de fazer cobranças sobre o governo local, instância de poder mais próxima.

O processo de descentralização brasileiro se dá no contexto de um Estado patrimonialista em crise, que sustenta alguns segmentos da sociedade que não apresentam capacidade produtiva, ao mesmo tempo em que é pressionado por outros segmentos sociais que começam a ganhar força e impor suas demandas. Dessa forma, é possível identificar, no caso brasileiro, elementos das duas hipóteses apresentadas por Sato. No entanto, é consenso entre alguns autores (REZENDE, 1993 e RABI, 1993) que, apesar de considerada um grande avanço, a descentralização brasileira ainda apresenta muitas lacunas, principalmente no que se refere às grandes desigualdades existentes entre os entes federados do Estado. Além disso, as mudanças que vêm sendo implementadas ocorrem de forma incremental devido à existência de instituições e organizações inadequadas e ineficientes, herança de governos centralizadores. Essa herança faz com que a descentralização ocorra muito mais pelo esforço de alguns municípios que apresentam maior grau de organização e autonomia que de um projeto nacional (RABI, Op Cit)

Na literatura brasileira, o tema descentralização é tratado com base na teoria da proximidade (IPEA, 1994). De acordo com esta teoria, os serviços públicos são divididos em três categorias: a) interesse imediato ou de primeira necessidade; b) interesse próximo; e c) interesse mediato ou remoto. Quanto mais elevado o grau de essencialidade do serviço para a sobrevivência e bem-estar da população (categoria a), mais próxima deve ser a instância responsável por sua prestação. Esta classificação justifica a municipalização de alguns serviços e permite aos autores relacionar vantagens, de naturezas diversas, desta transferência de responsabilidades (IPEA, Op Cit):

- Natureza econômica – a proximidade do governo local permite aos tomadores de decisão apresentarem um maior conhecimento dos problemas a serem resolvidos, bem como dos recursos, potencialidades e limitações econômicas que devem ser trabalhados, possibilitando o uso racional dos recursos existentes.

- Natureza financeira – os serviços prestados de forma descentralizada permitem a obtenção de custos mais baixos devido à adequação das soluções à realidade local¹⁸, além de favorecer o reinvestimento do excedente financeiro, que permanece no município.
- Natureza administrativa – a municipalização possibilita a redução da burocracia e a agilização do processo de tomada de decisões e na implementação de ações através da coordenação e racionalização da atuação intergovernamental, interinstitucional e intersetorial¹⁹.
- Natureza política – a proximidade entre prestador de serviços e os beneficiários permite uma maior transparência da administração local, maior controle social da gestão pública e a participação social na tomada de decisões.
- Natureza social – sensibilidade, por parte do governo local, para perceber problemas sociais e para estabelecer prioridades; maior acesso da população à máquina governamental, especialmente de grupos socialmente marginalizados, permitindo que as políticas a serem implementadas sejam adequadas aos padrões culturais e ao estilo de vida local.
- Natureza psicológica – por fim, a municipalização dos serviços estimula a criatividade e a inovação tecnológica e gera, nos usuários, maior identificação com os serviços e equipamentos públicos através do sentimento de co-propriedade e co-responsabilidade (esse aspecto vai depender da referência cultural local. Tal sentimento de co-responsabilidade nem sempre é real).

Mas, o que é descentralização? Para Santos (1993), a descentralização intergovernamental é a transferência de poder e de responsabilidades da União para estados e de estado para municípios (com destaque para este último devido à maioria

¹⁸ Essa afirmação deve ser relativizada. Nos serviços de água e esgoto, os custos são estimados de acordo com a escala de atendimento. Essa forma de cálculo leva a crer que, na maioria das vezes, prestadores regionais como as companhias estaduais de saneamento básico (CESB) alcançam custos mais baixos que as autarquias municipais, devido à diferença do número de usuários.

¹⁹ Há que se considerar, no entanto, que em alguns setores o conflito de interesses específicos de cada esfera de governo antes impedem que facilitem as decisões intergovernamentais. Quanto às ações interinstitucionais, a coordenação entre elas dependerá do nível de densidade institucional que o município apresentar.

dos serviços ser de interesse local) e representa também a retração da atuação do Estado central na condução da economia e de ações concernentes ao desenvolvimento econômico em benefício da sociedade civil e da iniciativa privada. Sob esta perspectiva, os municípios ganham destaque porque constituem a esfera de governo que mais sofreu mudanças em suas responsabilidades, com ganho de atribuições, mas também com ganho de subsídios para a sustentação desse novo papel. Os municípios receberam um incremento de transferências automáticas de recursos, passaram pela ampliação de sua base fiscal através da criação de dois novos impostos (ITBI e IVVC, além do IPTU e ISS já existentes) e indicação de competências específicas, o que não ocorreu no período comentado anteriormente (1946-1964). O resultado deste incremento, assim como em 1946, foi a emancipação de um número significativo de municípios. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 1991, o número de municípios brasileiros existentes em 1990 era de 4.482. Em 2005, de acordo com o mesmo órgão²⁰, a base político-administrativa da federação contava com 5.564 municípios. Este incremento criou, em alguns casos, um quadro de incapacidade de geração de receitas próprias destes novos entes federados, que assim, dependem cada vez mais de repasse das outras duas esferas de governo, além de encontrarem dificuldade para exercer suas novas funções.

Para dar conta de suas novas atribuições, os municípios estão reestruturando suas prefeituras através da criação de novos órgãos, entidades ou empresas, na administração direta ou indireta, ou ainda através da delegação de responsabilidades ao capital privado. Não obstante os problemas existentes, que acabam fazendo com que a descentralização ocorra muito lentamente, é consenso entre os autores citados (SANTOS, 1993; SATO, 1993 e IPEA, 1994) que a esfera de governo mais adequada à prestação de serviços públicos é o governo local, através da municipalização, processo pelo qual o governo municipal assume a responsabilidade por um serviço que lhe foi transferido ou que é de interesse local, i.e., é prestado, integralmente, dentro dos limites de um único município (SANTOS, 1993). A titularidade dos municípios não impede, no entanto, que outras esferas de governo atuem nos mesmos setores, desde que amparados por legislação pertinente. Porém, essa possibilidade de atuação de diferentes poderes no

²⁰ <http://www.ibge.gov.br/estadosat>

mesmo setor pode constituir-se em problema, como apontam Santos, Rezende e Fernandes²¹. Os autores argumentam que não há clareza de atribuições das três esferas de governo, além do fato de o processo brasileiro de descentralização parecer muito mais uma iniciativa individual de alguns governos locais com capacidade de assumir a responsabilidade por determinados setores que com um plano orquestrado no nível nacional, opinião compartilhada por Rabi (1993). O motivo deste descompasso pode estar nas desigualdades já mencionadas entre as regiões, estados e municípios brasileiros. E nesse quadro, com um número significativo de municípios que apresentam limitações fiscais e, por isso, dependem fortemente das transferências de recursos financeiros de outras esferas de governo, talvez fosse necessário rever a afirmação de que o município tornou-se um ente federativo autônomo.

A dependência de repasse de verbas da União e dos estados foi apontada por Rezende (1993) como um dos obstáculos para o sucesso do projeto de descentralização. Para o autor, seria interessante criar uma forma segundo a qual estados e municípios custeassem seus serviços com suas próprias receitas e o repasse da União tivesse um papel complementar, deixando de ser a fonte central de recursos. Para tanto, Rezende propôs um modelo de descentralização forçada, com a “municipalização do contribuinte”, além da municipalização dos serviços. Do total de impostos pagos pelo contribuinte, a maior parte é direcionada para a União, um valor intermediário é transferido ao estado e cabe ao município a menor parcela. Com a “municipalização do contribuinte”, estados e municípios aumentariam suas receitas, dependeriam menos das transferências federais e criariam condições para um maior controle social dos gastos, que é um dos princípios da descentralização. O controle social teria como consequência o aumento da responsabilidade do poder público perante a sociedade:

“Impostos e taxas passarão a ser vistos como contrapartida da prestação de serviços. Quanto melhor a qualidade e a cobertura dos serviços prestados, maior será o respaldo que o prefeito terá para cobrar os tributos necessários à sustentação de um padrão mínimo de atendimento das demandas locais.” (REZENDE, 1993:55)

²¹ In: Anais do Seminário de Municipalização de Políticas Públicas. Rio de Janeiro : IBAM, 1993.

Outro obstáculo apontado pelo autor diz respeito às desigualdades espaciais existentes na cobertura dos serviços que, em períodos anteriores, apresentavam-se mais fortemente no nível regional e, atualmente, têm sua expressão mais intensa na escala intraurbana. Os maiores problemas de cobertura e qualidade dos serviços encontram-se nas grandes cidades e este quadro é facilmente percebido quando se analisa os serviços de água e esgoto. Apesar de as principais cidades apresentarem, em sua maioria, melhores índices de cobertura, pessoas que moram em loteamentos clandestinos ou favelas, recorrem a alternativas como abertura de poços, carros-pipa, ou mesmo ligações clandestinas por não disporem de ligações à rede geral de distribuição de água. A situação é ainda mais grave nos serviços de coleta e tratamento de esgotos²². Assim, as políticas compensatórias devem ser pensadas para a escala do município e este é mais um elemento que legitima a municipalização. A ação do governo federal deve existir em situações nas quais os municípios apresentem reais dificuldades de gerar receita e alcançar a autonomia na provisão de seus serviços.

1.2.1 – Limites da municipalização: o debate em torno dos serviços de água e esgoto

Diferentemente dos serviços de saúde, de educação (ensino fundamental) e de transporte coletivo que estão claramente especificados no texto da Constituição como competências do município²³, os serviços de saneamento não são mencionados nem entre as atribuições municipais, tampouco entre as dos estados. Não obstante a ausência de especificação, a essencialidade dos serviços e os princípios da teoria da proximidade, comentados no item sobre descentralização, levam à leitura de que os serviços de água e esgoto são de interesse local e, portanto, devem ser prestados pelo poder municipal. Outro argumento que legitima a titularidade nesta esfera de governo é o fato de que até

²² Admite-se que a informação exposta é generalizante, pois são cada vez mais comuns as notícias de que condomínios de luxo, clubes e hotéis de áreas consideradas “nobres” do Rio de Janeiro vêm recorrendo às ligações clandestinas de água e ao despejo de esgotos *in natura*, como uma forma de burlar as leis e não por ausência de recursos ou inexistência das redes dos serviços.

²³ Capítulo IV, Artigo 30, Alíneas V a VII.

a década de 1970, os serviços eram prestados pelas prefeituras que os concederam, compulsoriamente, às companhias estaduais, como veremos no item 2.1. Em nenhuma emenda constitucional ou ato institucional promulgado durante os governos militares, o setor teve a sua titularidade transferida para o estado. Na realidade, a Constituição somente ressuscita a titularidade municipal. Esta não é, no entanto, a leitura feita pelos governos estaduais.

A estadualização dos serviços de água e esgoto nos anos de 1970, através dos investimentos do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, permitiu a significativa ampliação das redes de atendimento, principalmente de abastecimento de água. Em muitos estados, as companhias construíram extensas redes de captação, adução e distribuição de água que ultrapassam os limites municipais, principalmente nas regiões metropolitanas. A existência destas redes é um dos argumentos utilizados pelos governos estaduais para justificar a reivindicação da titularidade: se as estruturas físicas necessárias à prestação do serviço ultrapassam os limites municipais, o serviço deixa de ser de interesse local e passa a ser de interesse comum, assim, de competência do estado. Outro discurso bastante utilizado se refere à universalização dos serviços: em um país com aproximadamente seis mil municípios, as desigualdades são muito grandes, o que prejudicaria as metas de universalização do saneamento, pois há um sem número de prefeituras que não dispõe de recursos econômico-financeiros, técnicos e de pessoal para arcar com a nova responsabilidade. Tais municípios acabariam sendo atendidos pelas companhias estaduais que, perdendo as concessões das grandes cidades, ficariam impedidas de praticar o princípio da subsidiaridade e arcariam com o ônus de espaços geográficos que não apresentam capacidade de auto-sustentação. O resultado deste debate é o conflito em torno da titularidade entre governos estaduais, que não desejam perder as concessões das regiões metropolitanas e principais cidades do país, e os governos municipais que reconhecem na municipalização a oportunidade de reassumir o controle sobre a definição e execução de políticas para o setor, mesmo que através de concessões privadas²⁴.

²⁴ Esta disputa rendeu frutos no Ministério Público do Rio de Janeiro, onde a titularidade foi tema de processo movido pela CEDAE e Governo do Estado contra a Prefeitura de Niterói. Este episódio será comentado no capítulo 3.

A municipalização dos serviços ocorre em um contexto em que as companhias estaduais de saneamento básico – CESB, por motivos que serão explorados ulteriormente, perdem sua capacidade de investimento e de atendimento de demandas efetivas e de demandas potenciais nas cidades médias que vêm apresentando um significativo incremento nos índices de urbanização. Se por um lado as prefeituras municipais apresentam a vantagem de conhecerem melhor os reais problemas sócio-espaciais de seu território, o que levaria à adoção de medidas mais adequadas, por outro não dispõem de *know how* na organização e operação do setor por terem sido afastadas de seu planejamento durante trinta anos, situação que perdurou por mais de uma década após a promulgação da Constituição de 1988. A falta de experiência representa alguns desafios a serem superados. Na opinião de Rabi (1993), para que a administração local do saneamento seja bem sucedida é necessário fortalecer e capacitar os órgãos responsáveis para o acompanhamento e controle dos serviços, desenvolver formas de gestão que incluam a participação da sociedade e de agentes privados, integrar políticas de saneamento às políticas urbanas, conciliar racionalidade econômica com objetivos sociais através de políticas tarifárias adequadas às condições da população local, mas que permitam a sustentabilidade dos serviços, criar mecanismos de controle de desperdícios e estabelecer padrões de eficiência e criar mecanismos claros e eficientes de regulação, principalmente quando da concessão a empresas privadas²⁵.

Neste sentido, o processo efetivo de municipalização vem sendo bastante lento. As mudanças somente puderam ser percebidas após a aprovação da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), que regulamenta a participação do capital privado nos serviços públicos. Foi a partir deste ano que as concessões dos serviços de água e esgoto, nas suas diferentes modalidades, começaram a ser desenhadas. O processo de reinserção do capital privado no setor, as concessões existentes atualmente no Brasil e as suas modalidades serão trabalhadas no próximo item.

²⁵ Apesar do texto da autora datar de 1993, os exemplos dos municípios que concederam os serviços à iniciativa privada, salvo raras exceções, mostram que os desafios apresentados não foram superados.

1.3 – Concessões privadas dos serviços de água e esgoto

Desde o final do século XIX, os serviços de utilidade pública como água e esgoto, energia elétrica e transportes eram prestados por empresas privadas. A partir da década de 1950, mais precisamente no segundo governo Vargas, houve um movimento de nacionalização dos serviços, inspirado em um ideário nacionalista e desenvolvimentista, segundo o qual o Estado deveria ser o provedor destes serviços. Na década anterior, países da América Latina e Caribe já adotavam a mesma estratégia, alegando que a intervenção governamental levaria à maximização do crescimento econômico. A partir deste momento o Estado retoma a responsabilidade pelos serviços, movimento que prossegue no governo Kubitschek, desta vez motivado pela política de substituição de importações encolhendo, cada vez mais, a participação de capital privado em setores de infra-estrutura (Silva, 2003). O argumento utilizado era o de que agentes privados não dispunham de poder de investimento para prestar, de forma eficiente, tais serviços, estando impossibilitados de acompanhar o crescimento populacional e, principalmente, industrial do país.

Na década de 1980, este quadro se inverte e desta vez é o poder público que se mostra incapaz de atender demandas crescentes por serviços, abrindo espaço para o retorno do capital privado, de origem nacional ou internacional, nos serviços públicos de energia elétrica, telecomunicações e água e esgoto, através da privatização ou concessão²⁶. Tais medidas fazem parte do projeto de reforma do Estado, que inclui, entre outras coisas, a privatização de empresas estatais e a revisão do papel do Estado como ente regulador (Silva, 2003)²⁷. Na defesa dos novos planos para país, os simpatizantes da reforma alegam que a diminuição do poder de intervenção estatal decorre da insuficiência de investimento em determinados setores e da necessidade de desonerar a máquina estatal para que haja margem de investimento em setores mais

²⁶ A diferença entre estes termos será explorada mais adiante.

²⁷ É necessário esclarecer que este trabalho não se propõe fazer um julgamento de valor do processo de concessão ou privatização, tampouco assumir uma postura maniqueísta sobre a reforma do Estado.

produtivos. Assim, a reinserção do capital privado na estrutura da prestação de serviços públicos em rede ganha papel fundamental no novo quadro nacional.

Outros países na América Latina passaram por essa reforma. Na Argentina, a responsabilidade pelos serviços de água e esgoto de Buenos Aires foi transferida, em maio de 1993, à concessionária *Aguas Argentinas S.A.*, formada pela empresa francesa *Suez – Lyonnaise des Eaux*, que também atua no Brasil, e pela empresa local *Soldati*, através de um contrato de concessão com 30 anos. O contrato foi justificado pela necessidade de ampliação da extensão das redes e do acesso aos serviços e pelas limitações do poder público em atender tais demandas, o que ocorreu, também, com os setores de telefonia e de gás (ARZA, 2002 e AZPIAZU, 2002). Outro discurso bastante propalado sobre a participação privada nestes setores é o de que a introdução de mecanismos de concorrência estimularia a busca de maximização da eficiência. Porém, faz-se mister atentar para uma das características de serviços em rede como os de água e esgoto que é a constituição de monopólio natural, principalmente pela inviabilidade de exploração/operação de uma mesma rede por mais de um operador (SOLANES, 1995). Nesse caso, a concorrência ocorre somente na etapa inicial, a da licitação. Após a assinatura do contrato de concessão, os serviços de determinada área serão totalmente operados pela concessionária vencedora, sem o benefício da escolha para o consumidor. As conseqüências da ausência de concorrência efetiva traduzem-se em transferência de monopólio do poder público para o capital privado e criação de um ambiente de poder de mercado, por parte das operadoras.

Para que os serviços saiam da responsabilidade pública, total ou parcialmente, a Lei 8.987/1995 determina que a concessão deve ser feita mediante licitação, com concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas. A legislação nacional não apresenta restrições à participação de empresas estrangeiras em licitações, ficando por conta do titular dos serviços a opção de permiti-la ou não (MELLO, 2001). Dessa forma, das concessões realizadas no Brasil nas quais participam empresas estrangeiras, as mais discutidas em trabalhos sobre o assunto são as de municípios que atualmente têm os serviços operados por empresas européias, como os casos de Limeira-SP e Manaus-AM. A empresa vencedora das concessões destes municípios, a francesa *Suez-Lyonnaise Des Eaux* (a mesma da *Aguas Argentinas*), faz parte de um grupo de grandes

corporações que apresentam como característica a diversidade de setores de investimento. Outro aspecto relevante é a crescente atuação destes grupos em nível mundial, notadamente na América Latina, onde países como o Chile e Peru, concederam seus serviços de água e esgoto muito antes do Brasil.

A participação do capital privado na operação dos serviços públicos não constitui, em todos os casos, um processo de privatização, tampouco significa que os serviços deixam de ser “públicos”. O termo serviço público significa “todo aquele prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade” (Meirelles, 1998), isto é, o mesmo deve ser destinado à coletividade, sendo de uso de todos, o que justifica um de seus princípios: o de universalidade, independentemente de quem seja seu operador e investidor. Dessa forma, os serviços de telecomunicações, de energia elétrica, de transportes e de águas continuam a ser de utilidade pública e devem, através de seus novos operadores – públicos ou privados – alcançar, dentro de prazos previamente definidos, metas de universalidade. Por esse motivo, é indispensável que os contratos de concessão/privatização, bem como as atividades regulatórias mereçam especial atenção por parte do titular dos serviços, em todas as modalidades de concessão (ou privatizações?).

De acordo com Ivanildo Hespanhol (1999), existem oito modelos de privatização, classificados de acordo com o envolvimento do setor privado, agrupados em duas categorias: uma na qual os ativos permanecem com o poder público e outra na qual os ativos são vendidos, total ou parcialmente, ao capital privado. Seguem as características de cada modalidade:

a) Ativos que permanecem em poder público:

- Contratos de serviços – também conhecidos no Brasil como contratos de terceirização que ocorrem geralmente com serviços periféricos como manutenção, reparos de emergência, cobrança, leitura de hidrômetros, etc. O poder público mantém a total responsabilidade pela operação e manutenção do sistema, salvo os serviços contratados (de escopo limitado), assim como os investimentos e riscos comerciais;

- Contratos de operação – ou contrato de gestão. O setor público transfere à companhia privada a responsabilidade total pela operação e manutenção de um determinado sistema, como o sistema municipal de distribuição de água, por exemplo. Nesta modalidade o setor público continua com a responsabilidade financeira, provendo fundos para investimento de capitais necessários. A empresa contratada atua como representante da autoridade pública, porém, sem relação legal direta com o consumidor. Nessa modalidade, o município não se beneficia com investimentos privados. Teoricamente, o estímulo gerado pelo pagamento por serviços específicos deveria levar a um aumento da produtividade; resta saber quais os municípios que poderão arcar com os custos de transação que tal mecanismo supõe;
- Contratos de *leasing* – ou arrendamento. A entidade privada aluga as instalações do setor público por um determinado período e assume a responsabilidade pelos investimentos em novos projetos, serviços da dívida e políticas de recuperação de custos. O operador privado deve financiar o capital de trabalho e substituir os componentes que têm vida econômica curta. Os contratos têm de 5 a 10 anos, mas podem ser estendidos até 20 anos. Como essa modalidade envolve uma margem de risco reduzida, espera-se um relativo aumento na competição entre empresas privadas;
- Contratos de concessão – a entidade privada ou concessionária assume a total responsabilidade pelo serviço, incluindo atividade de gestão, de operação e manutenção e investimentos de capital necessários para a expansão dos serviços. Os ativos permanecem como propriedade do poder público, mas ficam sob responsabilidade da empresa privada até o término do contrato. Este tipo de contrato dura de 15 a 30 anos para permitir à concessionária um período suficiente para recuperação de custos de investimentos e se ao final do contrato parte do investimento não for recuperada, ela será ressarcida pelo concedente. A concessionária é paga, diretamente pelo consumidor, pelos serviços prestados. O maior risco é o fato de que se os custos operacionais e de capitais excedem as rendas líquidas, o operador privado arca com as perdas. É esta a modalidade que vem sendo praticada no Brasil, nos serviços de água e esgoto.

b) Parte ou totalidade dos ativos transferidos para o setor privado:

- Concessão de margem – nesta modalidade, a empresa ou consórcio de empresas financia, constrói e opera um sistema. Quando o contrato vence, a posse das instalações é transferida ao poder público. É este último o responsável pela determinação da demanda e tamanho do sistema a ser construído. No Brasil, essa modalidade começa a ser utilizada, sendo regida pela Lei de Concessões (8.987, de 13/02/1995), que também regulamenta os contratos de concessão, modelo exposto na categoria anterior;
- Concessão inversa – tal modalidade é mais usada em países que oferecem altos riscos políticos e econômicos. O poder público financia e constrói o sistema e estabelece um contrato com uma entidade privada para sua operação durante períodos de tempo longos. Caso haja interesse da empresa particular na aquisição do sistema, estabelece-se no contrato uma forma de amortização anual ao poder público;
- Empresas de economia mista – geralmente são sociedades anônimas, que servem como ponte nas etapas iniciais do processo de privatização em locais onde há resistência política e cultural à transferência total do controle do sistema ao setor privado;
- Privatização total – venda completa de todos os ativos, ficando o proprietário privado com a responsabilidade de financiar e administrar todos os serviços. A transferência dos ativos dos setores de telecomunicações e energia elétrica se enquadra neste modelo, que se sustenta sobre a tese de que o estímulo do mercado de capitais levaria à maximização da eficiência na operação dos mesmos. Não há notícias sobre a prática desta modalidade no país, no que se refere aos serviços aqui discutidos.

Apesar de Hespanhol incluir a concessão como um dos modelos de privatização, existem discordâncias desta classificação, considerando concessão e privatização processos distintos e não incluídos. No processo de privatização, apesar de a estrutura e rede dos serviços poderem ser desmembradas em áreas geográficas, como ocorreu

com a telefonia, os ativos são vendidos, através de leilão, à iniciativa privada. Ao poder público cabe o exercício da regulação. No caso da concessão de serviços, a operação dos mesmos é transferida a empresas particulares, sem a venda de ativos, o que significa que o processo normativo e sistêmico continua sob responsabilidade do poder público. No setor de água e esgoto, a última modalidade (de privatização total) não está sendo adotada no Brasil, como ocorreu na Inglaterra no final dos anos de 1980. Neste país, o processo de mudança do setor pode ser periodizado, a fim de identificar distintas ordens regulatórias. Cada período pode ser definido pelos propósitos da ação do Estado. No período pré-privatização (1978-1989) as ações estavam concentradas na imposição de normas de eficiência econômica e de gerenciamento da oferta de água. Durante a privatização e a consolidação desse modelo (1989-1994), priorizou-se um conjunto de ações e instrumentos para promover uma ordem regulatória econômica, assegurando, na legislação, a rentabilidade das companhias privatizadas. Finalmente, no período pós-privatização (1994-2001), com o modelo já consolidado, as estratégias para promover essa ordem regulatória priorizaram a competição entre companhias, o desempenho ambiental e o interesse dos consumidores.

No que diz respeito a uma possível ruptura no “modelo inglês” de organização da indústria de água e saneamento, em relação aos princípios de competição que levariam à eficiência na prestação dos serviços, Rees (1989) e Byatt (1998) descartam essa possibilidade e reforçam a idéia de continuidade, o que significa que a privatização, longe de introduzir competição entre companhias, criou monopólios regionais. Houve uma elevada concentração na indústria de água e esgoto no período imediato pós-privatização: as 39 companhias de água e saneamento existentes em 1990 foram reduzidas para 23. Desse total 10 são grandes companhias de água e saneamento e 13 representam pequenas companhias exclusivamente de abastecimento de água e com atuação na esfera municipal. Os monopólios regionais dificultam a efetiva concorrência entre as empresas, além de reduzir o grau de autonomia dos usuários e prefeituras e criar assimetrias consideráveis em termos de representação dos atores na operação dos serviços. Os problemas verificados na experiência da Inglaterra que apresentava elevado nível de acessibilidade por parte de seus usuários remetem à possibilidade de manutenção ou agravamento das disparidades já existentes em países que apresentam baixos índices de cobertura.

De acordo com a lei de concessões, 8.987/1995, a delegação da prestação dos serviços públicos deve ser “feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”²⁸, pressupondo a prestação de serviço adequado²⁹ ao pleno atendimento dos usuários. Da mesma forma, a legislação dispõe sobre critérios que devem ser considerados pelo titular dos serviços quando da licitação e da avaliação das propostas das empresas concorrentes: a) menor valor da tarifa do serviço a ser prestado; b) maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente, da outorga da concessão; c) melhor proposta técnica, com preço fixado no edital e d) algumas combinações dos itens anteriores. Estes critérios priorizam o repasse de benefícios aos usuários na medida em que, geralmente, não é permitida a cobrança de tarifas mais elevadas que as já praticadas pelo poder público e que se deve privilegiar a proposta de menor tarifa. Não obstante, houve licitações que geraram contratos nos quais o critério para a escolha da concessionária foi o de valores mais altos de outorga ao poder concedente. Tal escolha pode ser justificada pela insuficiência financeira que, por ventura, possa existir. O uso do critério de maior valor de outorga acaba por onerar os usuários. Além dos critérios expostos e que são legalmente estipulados, para atuarem na prestação de serviços de água e esgoto, as empresas precisam atender a exigências pré-estabelecidas pelos titulares, no que diz respeito à capacidade econômica e especificidades do serviço.

No Brasil, as concessões privadas acontecem de forma tímida. Como exposto anteriormente, esse processo começou a ser desenhado apenas após a Lei de Concessões. De acordo com informações da ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto, atualmente existem 51 municípios que apresentam alguma modalidade de concessão privada no setor de saneamento (Quadro A, em anexo). O fator comum entre as operadoras é a forte presença de empresas de engenharia na formação das concessionárias. Mas há uma possível explicação para tal composição: considerando o princípio de concorrência preconizado pela Lei 8.987, o ideal seria a participação de um número considerável de

²⁸ Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Art. 2º, inciso II.

²⁹ A lei admite serviço adequado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas (Art.6º, §1º).

empresas nos processos de licitação. No entanto, há algumas cláusulas nos editais formulados pelos titulares dos serviços que, aliadas à indefinição das práticas de regulação, são consideradas fatores limitadores à participação de empresas de pequeno e/ou médio porte. Uma delas é a avaliação de confiabilidade das concorrentes. O titular deve garantir que a futura concessionária disponha de capacidade financeira e poder de endividamento para assegurar os investimentos a serem realizados. A avaliação da confiabilidade passa pela avaliação da experiência das participantes e considerando que, no Brasil, não existem muitas empresas com experiência, as menores acabam tendo reduzidas chances de concorrerem. Sendo assim, há duas alternativas para o capital privado nacional: a primeira consiste na associação com empresas estrangeiras e a segunda na formação de consórcios entre empresas consolidadas no mercado nacional. Somente a segunda alternativa será aqui trabalhada por representar a maioria das concessões em vigor no país³⁰.

Os consórcios entre empresas já consolidadas no mercado nacional – que envolvem grupos que apresentam experiência na área de engenharia e implantação de infra-estrutura – estão presente em quase todos os estados do quadro de concessões. Tais empresas estão diversificando suas atividades e encontram, no setor de água e esgoto, um mercado em expansão, principalmente após a aprovação, no início deste ano, da Lei Nacional de Saneamento Básico. Exemplo do que está sendo discutido é a formação da *holding* Águas do Brasil, responsável pelas concessões de Águas do Imperador (Petrópolis), Águas de Juturnaíba (Araruama, Silva Jardim e Saquarema), Águas do Paraíba (Campos) e Águas de Niterói (Niterói), todas no estado do Rio de Janeiro, além de Águas do Paranaguá, no estado do Paraná. A *holding* é formada por quatro empresas de construção civil: *Carioca Engenharia* (RJ), *Queiroz Galvão* (PE), *EIT-Empresa de Instalações Técnicas* (CE) e *Cowan Engenharia* (RJ), além da *Developer*, também do Rio de Janeiro, que presta consultoria em infra-estrutura³¹. São grupos com aproximadamente 50 anos de existência que, através da operação de serviços em cinco concessões, abarcando um total de sete municípios e atendendo a

³⁰ O perfil de empresas internacionais que atuam no mercado brasileiro foi analisado e apresentado no trabalho de monografia do curso de graduação. Na dissertação, a ênfase será dada aos grupos nacionais, que apresentam maior peso no conjunto dos contratos de concessão.

³¹ Esta informação foi fornecida pelo diretor da concessionária Águas de Niterói, Cláudio Abduche, em entrevista realizada em janeiro de 2003. A composição da *holding* pode ter sofrido alterações posteriores. Novos contatos para atualização das informações foram buscados, porém, permaneceram sem resposta.

1.414.890 habitantes, estão se fortalecendo no setor de saneamento, aumentando suas chances em possíveis licitações futuras³². O Quadro 1, a seguir, apresenta um panorama das principais empresas que estão investindo no setor de concessões, a sede, suas principais atividades e as áreas de concessão nas quais operam.

³² www.abcon.com.br

Quadro 1 – Principais grupos que obtiveram concessões, suas sedes, atividades e municípios nos quais operam.

Grupo	Sede	Atividades Principais	Área de Concessão
C.R. Almeida	RJ	Construção, logística, química e petroquímica, comércio exterior, comércio atacadista	Jaú-SP
Camargo Corrêa	SP	Construção, mineração, metalurgia, logística, saneamento, equipamentos elétricos, têxtil, pecuária, agricultura e transportes	Itu-SP
Carioca Engenharia	RJ	Construção	Araruama, Campos dos Goytacazes, Niterói, Petrópolis, Saquarema e Silva Jardim-RJ e Paranaguá-PR
Monteiro Aranha	RJ	Material eletrônico, seguros, telecomunicações	Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande (RJ) ³³
Multiservice Engenharia	SP	Construção, saneamento, meio ambiente	Araçatuba, Jaú, Cajamar, Ourinhos-SP, além de prestar serviços para a Sabesp-SP, Cedae-RJ e gerenciar obras de ETE Alegria, Baía de Guanabara-RJ
Odebrecht	BA	Construção, energia elétrica, agricultura	Limeira-SP
Queiroz Galvão	RJ	Construção, energia elétrica, agricultura	Araruama, Campos dos Goytacazes, Niterói, Petrópolis, Saquarema e Silva Jardim-RJ
Tejofran	SP	Segurança pessoal e patrimonial, saneamento, telecomunicações, energia elétrica, controle de	Araçatuba e Jaú-SP

³³ A empresa Monteiro Aranha fez parte do consórcio Prolagos apenas durante o período de licitação. Atualmente, a única responsável pela concessionária é a empresa portuguesa Águas de Portugal.

Fonte: Gazeta Mercantil S.A. Balanço Anual, junho/2002; ABCON. Concessões privadas em operação, junho/2007.

Além de capacidade de investimento, saúde financeira e experiência, as empresas que pretendem investir na prestação dos serviços de água e esgoto devem atentar para alguns fatores fundamentais para que os riscos intrínsecos ao setor não sejam potencializados. Um deles, talvez o mais significativo por alcançar não só as concessionárias, mas por envolver também as classes de usuários e o mercado mesmo das concessões³⁴ é a formulação de mecanismos de regulação. A inexistência de mecanismos de regulação foi apontada como um forte obstáculo ao desenvolvimento do setor, tanto por representantes de concessionárias privadas, como por representantes dos prestadores públicos como empresas estaduais e autarquias municipais. A aprovação da Lei de Saneamento reacende as discussões sobre a participação privada: para a ABCON, a aprovação do marco regulatório deve estimular este tipo de participação no setor através de parcerias com o poder público. As discussões sobre regulação são tema do capítulo 2, que apresenta as bases conceituais utilizadas neste trabalho, as características da regulação exercida durante o período militar e as novas possibilidades a partir da aprovação da Lei 11.445/2007 – Lei Nacional de Saneamento.

³⁴ Não é costume chamar concessões dos serviços de utilidade pública de mercado, mas este trabalho aceita tal expressão devido os atuais ideais de acumulação e fortalecimento empresarial que motivam as novas operadoras.

2 – Evolução dos marcos regulatórios do setor de saneamento

Este trabalho de dissertação analisa o atual funcionamento dos serviços de água e esgoto, um serviço público que apresenta, como característica, a formação de monopólio natural, o que direciona esta abordagem para a regulação pública específica, definida por Santacruz (2001) como um conjunto de leis e controles administrativos formulado especificamente para um determinado setor e exercido por órgãos do Estado, com o objetivo de regularizar a atuação e o funcionamento das empresas e/ou prestadores de serviços. São exemplos deste conjunto as Leis 9.433/97 (recursos hídricos), 9.472/97 (telecomunicações), 9.478/97 (petróleo) e 11.445/07 (saneamento). Enquanto órgãos executivos, é possível destacar, para os setores citados, a ANA-Agência Nacional de Águas, ANATEL-Agência Nacional de Telecomunicações e ANP-Agência Nacional do Petróleo, respectivas agências reguladoras setoriais – e, portanto, específicas – responsáveis pela observação e implantação da regulação. Para os serviços de água e esgoto, como veremos posteriormente, não há agência reguladora nacional pela titularidade do setor pertencer aos governos municipais. Além disso, os serviços, tradicionalmente prestados por companhias estaduais, estiveram, ao longo de seus trinta anos de existência, relativamente livres de regulação.

Não obstante a ausência de agência reguladora específica para o setor de saneamento, admite-se que a atividade de regulação não é uma novidade. O período de vigência do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento (anos de 1970 e 1980) é considerado, no âmbito deste trabalho, como o primeiro período no qual o saneamento foi contemplado por regras específicas para investimentos e padrões de serviços, tendo o BNH – Banco Nacional de Habitação como planejados e regulador. Este período teve fim em 1986, com a dissolução do BNH, e desde então o setor de saneamento vem passando por mudanças importantes sem, no entanto, apresentar um conjunto de regras que direcione as ações dos organizadores e investidores dos serviços.

Neste capítulo, será feita uma breve discussão sobre a atividade de regulação e como ela se desenvolveu no Brasil no período citado. A década de 1990 representou a inserção de novos prestadores e a regulação tornou-se ainda mais premente. Sua urgência culminou, no início deste ano de 2007, na aprovação da Lei do Saneamento

Básico. A intenção desta parte do trabalho é analisar a organização do setor naquele momento e a nova proposta. Apesar de a regulação não ser uma nova atribuição, é interessante pensar em suas novas formas.

2.1 – Regulação do setor de saneamento

A regulação pressupõe a criação de regras que direcionam o desenvolvimento de determinado setor e criam um código segundo o qual os agentes envolvidos devem se comportar (BOYER, 1986). Douglas North (2001) chama esta ação de obrigatoriedade do cumprimento das negociações: delineiam-se regras específicas que devem ser cumpridas pelos agentes envolvidos. Independentemente da natureza da regulação ou do regulador³⁵, a atividade é essencial para criar um ambiente de confiança em torno do que está sendo negociado e para que as regras sejam cumpridas, estimulando o desenvolvimento de negociações.

A razão da atividade reguladora reside na existência de falhas de mercado. Santacruz (2001) argumenta que em um mercado perfeito, plenamente competitivo – e que o próprio autor admite existir apenas no campo teórico – não haveria necessidade de regulação. No entanto, como existem desequilíbrios de forças entre os agentes, a existência de mecanismos regulatórios é necessária para evitar ações oportunistas.

O autor destaca três classes de desequilíbrios de mercado que reforçam a necessidade de regulação: 1) presença de externalidades, quando a atuação de um agente interfere na eficiência e bem-estar de outro(s); 2) imperfeições na troca de informações, formando um quadro de incertezas e de assimetria, levando ao mau funcionamento do setor³⁶; 3) poder de mercado, quando há uma situação de imposição do vendedor sobre o comprador. Geralmente trata-se de uma situação de monopólio, o

³⁵ Lambooy e Moulart (1999) fazem distinção entre a regulação econômica, geralmente exercida pelo Estado, e a regulação social que parte das organizações civis. Em uma comparação com North (op Cit), pode-se chamar a regulação social de auto-obrigatoriedade, que se refere ao respeito às leis e aos códigos sociais, sem necessariamente a imposição de um terceiro agente (regulador formal).

³⁶ As imperfeições na troca de informações são apontadas como uma das falhas mais graves em um mercado, figurando como um dos principais elementos que levam à ineficiência da atividade de regulação.

que significa dizer que quanto menor o grau de competitividade de um setor/mercado, maior a possibilidade de formação de monopólio e, portanto, a presença de desequilíbrios de poder. Esta última é a mais comum e, por isso, é o alvo principal da regulação pública, principalmente quando se refere a uma situação de monopólio natural como é o caso da maioria dos serviços públicos.

Configura-se monopólio natural o setor no qual a participação de mais de um agente (vendedor ou prestador de serviços) é mais onerosa ou mesmo inviável, seja pela ausência de espaço físico ou outro obstáculo de operacionalização (SANTACRUZ, 2001 e SOLANES, 1995). Exemplos claros são os serviços de água e esgoto, gás e energia elétrica. Com a participação de empresas privadas nestes setores, a competitividade somente existe no período de licitação. Após os resultados e início de operação, tem-se uma situação clara de poder de mercado, visto que o comprador/usuário não apresenta o privilégio da escolha. Este desequilíbrio de poder é reforçado pela presença de uma demanda inelástica, quando nem a elevação de preços e/ou tarifas é capaz de promover grandes reduções de consumo.

Para o bom funcionamento da atividade reguladora, Santacruz e North concordam com a necessidade de independência, capacitação técnica, disponibilidade de recursos (humanos e materiais), de informações e de regras claras e estáveis. O terceiro agente³⁷ deve estar isento de custos de aquisição de informações, de mensuração de riscos e de sanções a serem aplicadas. Se os custos existem, torna-se difícil agir com isenção, elevando os riscos de um colapso regulatório.

Lambooy e Moulaert (1999) afirmam que a atividade reguladora quase sempre estará permeada de desigualdades entre os agentes envolvidos porque a regulação é resultado da dominação de um grupo por outro. Nas palavras dos autores “*a conduta reguladora (o estabelecimento de leis e normas, a penalização e os incentivos) em diferentes subsistemas da sociedade constitui, freqüentemente, o reflexo da desigualdade de poder e de recursos*” (p. 74)³⁸, o que nos remete à discussão sobre assimetria de informações, quando um dos agentes envolvidos apresenta maior conhecimento e controle das informações sobre o funcionamento do setor no qual está

³⁷ Este termo é utilizado por North para se referir a qualquer agente que exerça a ação de fazer cumprir os contratos entre as partes envolvidas.

³⁸ Tradução livre.

atuando (Silva, 1991 e Salgado, 2003)³⁹. Em uma situação como esta, o regulador encontra dificuldades de agir por não obter informações suficientemente claras para criar incentivos ao cumprimento dos contratos⁴⁰.

Para Cocklin e Bluden (1998), a regulação apresenta uma expressiva carga dos valores da sociedade na qual foi formulada. A formulação das regras para o funcionamento de determinados setores – principalmente aqueles que envolvem recursos naturais – está relacionada à interpretação que determinado grupo apresenta sobre o objeto a ser regulado, ao valor atribuído ao recurso negociado⁴¹. Essa abordagem permite uma ligação entre a constituição de normas regulatórias e o ambiente institucional pela presença, neste último, de atributos culturais já discutidos no item 1.1.

A regulação, dentro e juntamente com o conjunto de instituições, exerce influência nos custos de transação, que se referem ao ônus presente em qualquer contrato ou acordo. São os custos de aquisição de informações sobre o que está sendo negociado, de cumprimento do contrato, de mensuração de riscos de quebra de contrato, de elaboração de sanções, de incertezas em torno do comportamento das partes envolvidas. Todos esses elementos, por sua vez, são influenciados pelo ambiente institucional. Em sociedades nas quais a troca de informações não é transparente, nas quais os agentes manipulam o conhecimento a fim de obter lucro, os custos de transação são consideravelmente mais altos e a presença de regras bem estabelecidas se faz necessária.

³⁹ Mais a frente, veremos que a Lei 11.445 exige a criação de planos de saneamento dos titulares dos serviços e que as informações para sua confecção podem ser fornecidas pelo próprio prestador, o que levaria a um quadro de possível assimetria.

⁴⁰ Existe um outro termo que caracteriza esta situação que é “captura do regulador” pelo regulado. Esta captura ocorre quando o regulado, por obter maior conhecimento sobre o setor, tem o poder de manipular a ação do regulador, mesmo que indiretamente, pela manipulação das informações que são disponibilizadas. Em casos nos quais não há cultura de regulação, o próprio agente econômico acaba fornecendo as informações sobre o mercado para um ente regulador recém-formado, o que facilita tal manipulação.

⁴¹ No artigo “Sustainability, water resources and regulation” (*Geoforum*, vol.29, nº1) os autores trabalham com a regulação dos usos dos recursos hídricos no nordeste da Nova Zelândia e com a atuação de um grupo indígena na formulação e transformação da ação da agência reguladora local a partir de valores culturais atribuídos aos recursos hídricos pelos Maori (grupo indígena), que utilizam a água para irrigação.

Os custos não existem apenas em transações entre agentes privados⁴². Custos elevados também influenciam as decisões do poder público quando da escolha de modalidades de prestação de serviços. É o que buscam mostrar Brown e Potoski (2003). Diante de alternativas como prestação direta, concessão a empresas privadas ou prestação compartilhada com outros governos, o que pode determinar a escolha é o custo que cada opção representa.

Os autores trabalham com três fatores de custos de transação que devem ser considerados quando da decisão dos governos em relação à prestação de serviços: i) características específicas dos serviços, que dizem respeito aos ativos necessários ao funcionamento do setor e que não podem ser aproveitados ou direcionados para outros serviços; ii) nível de competitividade existente no setor e; iii) divergências entre as metas do prestador de serviços e de quem o contratou. Brown e Potoski também mencionam a falta de transparência ou o desequilíbrio no acesso às informações como fator colaborador para a elevação de custos. No caso dos serviços públicos, geralmente o prestador apresenta maiores conhecimentos sobre a atividade que aquele que o contratou, trazendo incertezas para este último e dificultando a atividade de regulação. Esses quadros, quando são formados dentro de ambientes institucionais instáveis e/ou considerados ineficientes, apresentam fragilidade da noção de auto-obrigatoriedade, que não é bem consolidada, assim como das sanções criadas para os casos de quebra de contrato.

Das modalidades analisadas pelos autores, a concessão a empresas privadas já apresenta forte participação em muitos setores de infra-estrutura e serviços públicos como o rodoviário, de energia e telecomunicações, sendo o de água e esgoto um dos mais recentes a receber este tipo de investimento no Brasil. O problema observado no que tange à regulação é que o setor de saneamento não apresentava marcos regulatórios específicos desde a segunda metade da década de 1980, quando o Banco Nacional de Habitação, então responsável pela organização, financiamento e implementação das políticas do setor, foi extinto. No período que durou de 1965 a 1988, as políticas de

⁴² Todos os acordos, negócios, transações apresentam custos. Essa é uma das críticas das novas abordagens econômicas aos neoclássicos: somente na ausência de custos de transação, as escolhas racionais individuais preconizadas pelos neoclássicos levariam sempre ao bom desempenho econômico. Como os custos existem, a racionalidade individual ou do mercado não são sinônimos de eficiência (North, op Cit).

saneamento eram delineadas na esfera nacional, através do PLANASA, Plano Nacional de Saneamento, e as companhias estaduais eram os principais executores. Mas, como mostra o capítulo 1.2, com a Constituição de 1988 e o projeto de descentralização alguns serviços foram municipalizados, entre eles os de água e esgoto. A responsabilidade, porém, pela elaboração das políticas não foi claramente definida. Durante estes vinte anos, as companhias estaduais permaneceram como principais prestadoras na grande maioria dos municípios do país, mas devido à falta de capacidade de investimento, vêm perdendo espaço para as autarquias municipais e para concessionárias privadas. Assim como em outros setores, a inserção de empresas privadas ocorreu antes que fossem criados os devidos marcos regulatórios. Esta ausência eleva os custos de transação para os investidores, o que pode ter influenciado na manutenção das companhias estaduais como principais operadores e na má situação dos serviços, que apresentam índices de cobertura e qualidade aquém do necessário para o bem-estar da população.

2.2 – A centralização da regulação no modelo PLANASA

Durante a primeira metade do século XX, os serviços de água e esgoto eram prestados a partir de iniciativas municipais, principalmente após a década de 1930⁴³. Tais iniciativas eram dispersas pelo território, atendendo a critérios políticos e econômicos gerando um quadro de desigualdades no abastecimento de água tanto entre áreas geográficas quanto entre classes sociais. Somente a partir da década de 1940, foi possível identificar políticas nacionais voltadas para o setor de saneamento como a criação do DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento e do SESP – Serviço Especial de Saúde Pública.

A origem do DNOS foi a Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense, um departamento autônomo, derivado da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense,

⁴³ Até este momento, os serviços eram prestados por companhias privadas estrangeiras. Na cidade do Rio de Janeiro, a empresa que detinha a concessão do serviço de distribuição de água era uma companhia inglesa que atuava na cidade desde o século XIX.

criada para promover a integração da região à economia nacional através de ações que viabilizassem o assentamento humano e o desenvolvimento econômico da região. Devido à atuação bem sucedida da Diretoria, esta foi transformada em autarquia federal, com o objetivo de executar ações de saneamento rural, saneamento urbano e controle de inundações em todo o território nacional. Seis anos depois, o DNOS passou por uma ampliação de suas atribuições, abrangendo todas as ações de saneamento (BEZERRA, 2003).

O SESP foi criado em 1942 através de um acordo entre o Ministério da Educação e Saúde e o *Institute for Inter-American Affairs of the United States of America* com o objetivo de implementar ações de saneamento ao longo do vale do rio Amazonas. Já em 1943, o SESP começa a promover ações de saneamento também no vale do rio Doce, em Minas Gerais, com uma visão integradora entre saúde e saneamento. Na década seguinte, também este órgão teve sua área de atuação ampliada para a região Nordeste e Sudeste e, posteriormente, para todo o país. O modelo de atuação do SESP baseava-se na projeção, construção e implantação de sistemas de abastecimento de água em parceria com prefeituras que, em contrapartida, se responsabilizariam pela administração e operação dos sistemas. Esse viria a ser o embrião dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto, citados adiante.

As décadas seguintes representaram algumas mudanças na organização e planejamento do setor. No início dos anos de 1950, o país passava por um intenso processo de industrialização e urbanização e tornava-se premente a modernização dos serviços para que fossem compatíveis com as políticas industriais desenvolvimentistas. É neste contexto que se desenha a discussão sobre a autonomia dos serviços na esfera municipal. Deste debate surgiram os Serviços Autônomos de Água e Esgoto, os SAAEs, uma estrutura de serviços com autonomia administrativa e financeira, caracterizada por uma administração flexível, com figura jurídica de autarquia municipal (NAJAR, 1991, REZENDE e HELLER, 2002 e BEZERRA, 2003). O primeiro SAAE criado foi o de João Pessoa, capital da Paraíba, em 1952. No mesmo ano, com o apoio do SESP – Serviço Especial de Saúde Pública, outros serviços autônomos foram criados no vale do rio Doce, em Minas Gerais, e na Amazônia, através de leis municipais e um convênio entre este órgão federal e as prefeituras. Tal convênio permitia ao SESP as seguintes atribuições (BEZERRA, 2003):

- A) Administrar o SAAE;
- B) Estudar, projetar e executar empreendimentos de construção, manutenção e ampliação dos sistemas de abastecimento de água;
- C) Promover qualificação profissional dos envolvidos;
- D) Desenvolver pesquisas para a geração de novas tecnologias;
- E) Promover a alocação de recursos;
- F) Manter um engenheiro do SESP como diretor Geral do SAAE.

Para Najar (1991), os SAAEs representavam uma experiência bem sucedida, pois trabalhavam com soluções apropriadas às realidades municipais, desenvolvendo soluções locais de baixo custo, alcançando auto-sustentação para a manutenção e operação dos sistemas de saneamento. No entanto, na opinião de Bezerra (Op Cit), este novo modelo de atuação do SESP, com o que o autor chama de “invasão”⁴⁴ do espaço institucional municipal, foi criado porque a primeira forma de convênio com as prefeituras – que incluía a administração dos sistemas de abastecimento de água prontos por parte destas últimas – não foi feliz⁴⁵. Cabem aqui, duas questões: como pode este serviço municipal ser considerado autônomo com tamanha ingerência de um órgão da esfera federal na projeção, construção, administração, direção e outras funções tão importantes para o funcionamento dos serviços? É possível afirmar que tal postura, desde a década de 1950, reflete uma tendência de centralização da administração do setor de saneamento na esfera federal? As repostas da autora são: negativa para a primeira questão e afirmativa para a segunda.

De acordo com Hely Lopes Meirelles⁴⁶, uma autarquia é um órgão autônomo, criado por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e capacidade de auto-administração. A existência de controle das ações e do planejamento por outro órgão e que pertence à esfera de governo distinta aquela ligada à autarquia, não permite a aplicação do princípio da auto-administração, tampouco o da autonomia. No que se refere à segunda questão, a resposta é afirmativa porque considera que mesmo com ações municipais de criação de sistemas de

⁴⁴ Grifo da autora.

⁴⁵ A leitura do texto de Bezerra levou a autora a presumir que o insucesso, segundo este autor, deveu-se às dificuldades de administração dos serviços por parte dos governos municipais, o que levou o SESP, posteriormente, a criar um modelo de cooperação mais “invasivo” interferindo, como este texto apresentou, diretamente na operação dos sistemas construídos (grifo da autora).

⁴⁶ “Direito Administrativo Brasileiro”. 23ª ed. São Paulo : Malheiros. 1998. p: 297

abastecimento de água e coleta de esgotos, o financiamento era disponibilizado de acordo com normas criadas pelos órgãos federais aqui citados, como o DNOS e, mais especificamente, o SESP, junto aos SAAEs. No entanto, não é adequado afirmar que existia uma regulação centralizada porque não havia uma política nacional específica que direcionasse o funcionamento do setor. As ações implementadas pelo DNOS e SESP tiveram início muito mais por projetos de abrangência geográfica limitada que depois sofreram expansão, que pela existência de um plano nacional.

Na mesma década do surgimento dos SAAEs, foi criada a primeira sociedade de economia mista: a SANESA –Saneamento de Campina Grande, também no estado da Paraíba, em 1955. A sociedade de economia mista é uma empresa pública, de direito privado, na qual o estado possui o controle acionário e o controle das decisões. Nos anos seguintes à criação da SANESA, as sociedades começaram a ganhar apoio da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, com o objetivo de ampliar as ações de saneamento e promover o desenvolvimento das áreas nordestinas vitimadas pela seca. No primeiro momento, as sociedades de economia mista foram criadas como mais uma alternativa municipal para a ampliação dos serviços. Na década seguinte, no entanto, as empresas mudaram de escala de atuação, tornando-se empresas regionais, a partir das exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que passou a vincular a liberação de financiamento para o setor às concessões municipais a estas novas companhias (REZENDE e HELLER, 2002).

Apesar de não haver uma política nacional de saneamento – o que permite afirmar que, neste período, não havia marco regulatório para o setor – as ações aqui descritas levam à criação de um quadro que favoreceu a centralização. Nas duas décadas anteriores ao Regime Militar, as políticas de saneamento que foram implementadas apresentaram, direta ou indiretamente, a participação de órgãos federais e, de acordo com a leitura de Rezende e Heller e de Bezerra, as prefeituras pareciam não demonstrar os pré-requisitos necessários para cuidar da prestação dos serviços de forma adequada para aquele momento, considerando que, nas décadas de 1940 e 1950, os municípios que apresentavam melhor situação financeira eram as capitais (principalmente na região Sudeste), o que exclui um grande número de municípios brasileiros que não dispunham de receitas suficientes para a construção e administração de sistemas de abastecimento

de água e coleta de esgoto. Soma-se a isso a ausência de técnicos capacitados para atuar no setor e as possibilidades tornam-se ainda mais reduzidas.

Até o Golpe Militar, as ações de saneamento estavam pulverizadas pelo território nacional, sem uma política única para o setor, porém, com forte ação do governo federal apesar de a titularidade dos serviços pertencer aos municípios. As ações centralizadoras tornaram-se muito mais evidentes após 1964. A pequena lista abaixo apresenta algumas delas, que foram implementadas nos três primeiros anos do Regime Militar e afetaram as demais esferas de governo, os setores financeiro, de habitação e de saneamento:

1964

- 1) Criação do Sistema de Financiamento de Habitação – SFH
- 2) Criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, que tornou-se o gestor do SFH
- 3) Promulgação da Lei 4.595/64 – Lei da Reforma Bancária

1965

- 4) Lei 4.728/65 – Lei do Mercado de Capitais
- 5) Criação do Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água, através de acordo do DNOS com *US Agency for International Development* – USAID (EUA)
- 6) Criação do Grupo Executivo de Financiamento, para administrar o fundo de abastecimento
- 7) Ato Institucional Nº 2 (AI-2) que representou a ampliação do poder federal sobre estados e municípios

1966

- 8) Ato Institucional Nº 3 (AI-3), suspensão das eleições para governadores e prefeitos, que seriam escolhidos diretamente pelo Presidente da República
- 9) Lei 5.172/66, que implementou a reforma tributária centralizando a maior parte dos impostos na esfera da União
- 10) Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS

Destas dez ações implementadas as que impactaram diretamente o setor de saneamento foram: a criação do BNH, para administrar os recursos para investimento nos serviços; a reforma tributária, que reduziu a capacidade de investimento dos municípios; e o AI-3 que impedia a eleição dos prefeitos e governadores, o que acabou por favorecer o estabelecimento das companhias estaduais e as concessões municipais.

O Banco Nacional de Habitação foi criado como instrumento de planejamento e implantação de políticas de habitação para a população de baixa renda (até seis salários mínimos). Posteriormente, o BNH tornar-se-ia o órgão central e normativo do Sistema de Financiamento de Saneamento, responsável também pela regulação e implementação das ações no setor. Entre suas atribuições estavam: exercer fiscalização técnica, contábil e financeira dos serviços; analisar planos, estudos e propostas tarifárias; estabelecer normas relativas ao Sistema de Financiamento de Saneamento; aplicar penalidades e sanções quando coubessem⁴⁷. Com tais atribuições, o BNH torna-se o equivalente, naquele período, das atuais agências reguladoras de serviços públicos, discutidas no início deste capítulo.

Na opinião de Britto e Porto (2000), a criação do BNH demonstra a intenção de tornar possível a geração de empregos através de investimentos em infra-estrutura, discurso que sustentou a centralização do poder decisório sobre os serviços de água e esgoto e enfraqueceu, política e financeiramente, os órgãos que até então agiam no setor como o DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento e FSESP – Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública. Paralelamente ao enfraquecimento destes órgãos, os municípios sofriam a redução de sua autonomia através dos atos institucionais 2 e 3 e, posteriormente, em 1968, o AI-5, considerado o mais restritivo de todos em relação às demais instâncias de poder. Além dos instrumentos legais, os governos locais vinham sendo acusados de praticar políticas paternalistas e clientelistas, apresentar incapacidade técnica para desenvolver o setor de saneamento e de contar com profissionais pouco qualificados, o que não condizia, na visão do governo federal, com os planos de desenvolvimento traçados para o país. Esses elementos somar-se-iam ao fato de as prefeituras não poderem ter acesso aos recursos do FGTS destinados ao setor e ao SFS –

⁴⁷ Decreto Nº 82.587, de 06/11/1978, Seção II, Artigo 7º (mais adiante será comentado o descompasso entre a implantação do PLANASA e a publicação do Decreto que o institucionaliza).

Sistema de Financiamento de Saneamento, o que as impeliu às concessões às companhias estaduais.

Em fevereiro de 1967, o governo implementou uma reforma administrativa através do Decreto Lei Nº 200 que, entre outras medidas, transferia o setor de saneamento para o Ministério do Interior que também era responsável pela implantação de políticas de desenvolvimento regional; fixação da população, ocupação do território e migrações internas; administração de territórios federais; beneficiamento de áreas ameaçadas por secas e inundações; assistência às populações atingidas por calamidades públicas; assistência ao índio; assistência aos municípios; e pelo programa nacional de habitação (NAJAR, 1991). No mesmo ano, em 26 de setembro, foi criado o primeiro marco regulatório para o saneamento no regime militar: a Lei 5.318, que instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento. O texto da lei é bastante sucinto, porém, é claro o suficiente para demonstrar o nível de centralização da tomada de decisões sobre o setor, atribuição do Conselho Nacional de Saneamento, composto por representantes de sete ministérios, entre eles o do Interior e o da Saúde, além da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, Sociedade Brasileira de Higiene, Sociedade Brasileira de Medicina e Federação Nacional de Odontologia. Neste período, o quadro dos serviços de água e esgoto era o seguinte (BEZERRA, 2003):

- Déficit de abastecimento de água de 50% da população urbana
- Déficit de serviços de esgoto de 70%, também na população urbana
- Demandas crescentes e oferta de serviços insuficiente devido à urbanização
- Multiplicidade de órgãos atuando sem coordenação⁴⁸
- Problemas de recursos humanos, técnicos e financeiros na esfera municipal
- Ausência de visão integrada dos problemas de saneamento
- Prática de tarifas irrealistas, com baixa ou nenhuma remuneração por parte dos usuários

⁴⁸ Rezende e Heller (2002) destacam a atuação, direta ou indireta, de pelo menos 12 órgãos que implementavam algum tipo de ação de saneamento: DNOS, DNOCS-Departamento Nacional de Obras Contra a Seca, FSESP, DNERu-Departamento Nacional de Endemias Rurais, Divisão de Engenharia Sanitária (ligada ao Ministério da Saúde), SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, CVSF – Comissão do Vale do São Francisco, Comissão de Fronteiras, CPCN – Comissão do Plano do Carvão Nacional, DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral, Sessão de Engenharia Sanitária (Ministério da Guerra) e SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

O diagnóstico da situação do saneamento deu origem ao SFS – Sistema de Financiamento do Saneamento, em 1968, com o objetivo de integrar ações e recursos financeiros para atender, de forma permanente, às necessidades do país no que se refere aos serviços. Bezerra chama atenção para o fato de entre os serviços de saneamento, no âmbito do SFS, os subsetores de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos serem privilegiados em detrimento dos subsetores de coleta, tratamento, transporte e destino final de resíduos sólidos, o mesmo ocorrendo com os problemas referentes ao saneamento no meio rural que também foram excluídos dos planos de investimentos.

Em 1969, o BNH cria o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, que foi posto em prática a partir de 1971. As condições básicas para que os estados integrassem o Plano e tivessem acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Saneamento, administrado pelo BNH, eram a criação de uma empresa de economia mista de saneamento, a criação do Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e a transferência da responsabilidade municipal para estadual sobre o setor. Em seguida, os estados deveriam traçar programas para os serviços juntamente com o BNH: o PEAG – Programa Estadual de Abastecimento de Água e o PECON – Programa Estadual de Controle da Poluição. Os municípios delegavam aos estados a atribuição de fornecer água e coletar o esgoto. Os estados, por sua vez, delegavam ao BNH a prerrogativa de formular a política de saneamento básico. Após a confecção dos programas, os mesmos eram submetidos à análise de viabilidade econômica, com vistas ao retorno dos investimentos. As áreas priorizadas na liberação de financiamento foram as chamadas “cidades viáveis”, i.e., aquelas que garantissem o retorno dos investimentos como as capitais e centros urbanos com maior densidade demográfica. Em termos gerais as redes de infra-estrutura constituem um elemento intrinsecamente ligado às cidades e, particularmente, às aglomerações metropolitanas, pois têm na densidade de ligações um elemento fundamental de sua rentabilidade econômica.

Apesar da existência da Política Nacional de Saneamento, de 1967, o PLANASA tornou-se o real instrumento de regulação do setor de saneamento e o BNH o seu executor. A partir do início da década de 1970, todas as ações ligadas aos serviços de água e esgoto tiveram o Plano como referencial, seja pela participação do mesmo, seja pela exclusão dos financiamentos por ele planejados. Como visto no início deste item, somente na década de 1940 é que as preocupações com a implantação e ampliação

dos serviços tomaram corpo, através de ações (relativamente) coordenadas na esfera federal. Contudo, foi a Política Nacional de Saneamento e, sobretudo, o PLANASA que traçaram regras para o setor, no que pese as mesmas serem justas ou não. Seguem, abaixo, os objetivos do PLANASA⁴⁹:

- a) Eliminação do déficit e a manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços públicos de água e esgoto, em núcleos urbanos, tendo por base o planejamento, programação e controle sistematizados.
- b) Auto-sustentação financeira do setor, através da evolução dos recursos no nível estadual, dos Fundos de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE).
- c) Adequação dos níveis tarifários às possibilidades dos usuários, sem prejuízo do equilíbrio entre receita e custo dos serviços, levando em conta a produtividade do capital e do trabalho.
- d) Desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento básico, através de programas de treinamento e assistência técnica.
- e) Realização de programas de pesquisas tecnológicas no campo do saneamento básico.

Quanto às metas diretamente relacionadas à cobertura dos serviços, a intenção era atender 80% da população urbana com abastecimento de água em 1980 e 90% em 1990. Em relação aos serviços de esgoto, a meta era atingir as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte em 1980 e 65% do total da população urbana em 1990. De acordo com os itens, podemos perceber que, assim como no Sistema de Financiamento do Saneamento, criado antes do PLANASA, as áreas rurais não são mencionadas no plano. A base geográfica para a implantação das ações passa a ser os estados e não mais os municípios, porém, a coordenação, o equacionamento financeiro, o controle e a orientação das ações passam a ser de competência federal, através do BNH. Neste período, já é possível perceber a participação indireta de empresas privadas, através das atividades de elaboração de projetos, consultorias, empreiteiras e indústria de materiais (empresas, em geral, do ramo de construção civil).

Apesar de alguns trabalhos apontarem o período de 1969 a 1971 para o início da implantação do PLANASA (NAJAR, 1991, ARRETCHE, 1999, REZENDE e

⁴⁹ Decreto Nº 82.587, de 6 de novembro de 1978, Artigo 3º.

HELLER, 2002 e BEZERRA, 2003), os únicos instrumentos legais referentes ao Plano são a Lei 6.528, de 11 de maio de 1978 (que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento) e o Decreto N° 82.587, mencionado neste texto, que regulamenta a lei anterior. A ausência de um documento instituindo o Plano Nacional de Saneamento, no período no qual foi implantado pode indicar o grau de arbitrariedade praticado pelo governo federal e pelos órgãos representativos no que tange ao setor, que eram o Ministério do Interior e o Banco Nacional de Habitação.

Para Oliveira Filho (2007) e Rezende e Heller (Op Cit), o PLANASA favoreceu a centralização das decisões sobre o setor, com a concentração de investimentos em regiões mais desenvolvidas, ou que apresentassem maior potencial de desenvolvimento, com a vigência de subsídios cruzados, porém sem transparência sobre o cálculo e utilização dos subsídios, e pressão sobre os municípios para que estes concedessem às companhias estaduais a exploração dos serviços como requisito formal para que pudessem acessar os recursos federais destinados aos mesmos. Esse modelo impunha uma relação de poder entre estados e municípios bastante assimétrica, pois impediam os últimos de exercerem o seu poder concedente, não podendo influenciar nas políticas tarifárias e de investimentos. Assim,

“os municípios delegaram aos estados a atribuição das ações de saneamento, e os estados delegaram ao BNH, mediante protocolo de adesão ao PLANASA, a formulação da política. Essa estadualização dos serviços de saneamento formou uma cultura institucional que dificultou a [posterior] descentralização, mesmo tendo os municípios a titularidade dos serviços de saneamento” (REZENDE e HELLER, 2002:244).

Entre os anos de 1970 e 1980, houve uma significativa expansão dos serviços de abastecimento de água com o PLANASA. A criação de vinte e seis companhias estaduais (Quadro A, anexo) foi responsável pelo abastecimento de mais de quatro mil municípios (ARRETCHE, 1999). Os serviços de esgoto, no entanto, foram preteridos e, em 1980, apenas 32% da população eram atendidos pela rede coletora. É importante destacar que muito do sucesso do PLANASA se deve ao conjunto de condições político-institucionais que favoreceram a centralização da regulação na esfera do BNH

que dispunha dos abundantes recursos do FGTS. O enfraquecimento da autoridade política e financeira dos governos locais através dos diversos Atos Institucionais e da reforma fiscal complementaram a conjuntura favorável ao Plano.

Apesar do relativo sucesso, o modelo implantado começa a apresentar problemas no final da década de 1970. As duas crises internacionais ocorridas nesta década (crises do petróleo de 1973 e 1979) reduziram os investimentos internacionais dos quais o país tornara-se dependente. Os anos que se seguiram ao “milagre econômico” foram de desaquecimento da economia, elevação das taxas de inflação, perda de produtividade, achatamento de salários, perda do poder de pagamento do trabalhador e desemprego. Este último atingiu o FGTS de duas formas: além de reduzir o montante dos depósitos advindos dos salários, elevou a quantidade de saques o que representou o escasseamento dos recursos disponíveis para saneamento e habitação. Esses foram alguns dos fatores que colaboraram para o enfraquecimento do PLANASA. Soma-se a isso o déficit de serviços em áreas rurais e em domicílios pobres⁵⁰, o déficit do setor de esgotos, a utilização, por parte do governo, das tarifas de serviços públicos para o controle da inflação – o que acaba impedindo a prática de tarifas realistas que permitissem a auto-sustentação dos serviços –, o endividamento dos governos estaduais e a reduzida capacidade de investimentos das próprias companhias estaduais e temos um quadro de distanciamento entre as crescentes demandas e as reais condições dos serviços de água e esgoto em todo o país⁵¹. Esse período coincidiu com o processo de abertura política e de redemocratização do país.

Em 1985, o então Presidente da República José Sarney cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, através do Decreto Nº 91.145, de 15 de março. Tornaram-se competências do novo Ministério as políticas habitacionais, política de saneamento básico, política de desenvolvimento urbano e política do meio ambiente⁵². Entre os órgãos que foram transferidos do antigo Ministério do Interior estavam o Banco Nacional de Habitação-BNH e o Departamento Nacional de Obras e

⁵⁰ A concentração deste déficit é visível, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste do país.

⁵¹ Najjar (1991) e Rezende e Heller (2002) apontam ainda como fator colaborador da decadência do PLANASA o fato de muitos municípios não terem concedido os serviços às companhias estaduais, o que dificultaria a prática de subsídios cruzados. A autora, no entanto, discorda desta afirmação por considerar que grande parte da receita das CESBs advinha – e advém – das tarifas das capitais dos Estados e das Regiões Metropolitanas que estão, em sua maioria, sob concessão às companhias estaduais.

⁵² Decreto Nº 91.145, de 15/03/1985, Artigo 1º.

Saneamento-DNOS⁵³. A partir deste momento, as autarquias municipais de serviços de água e esgoto começaram a participar do PLANASA, tendo as mesmas condições de acesso a financiamentos que as companhias estaduais, seguindo critérios de viabilidade técnica e econômica. Com o novo Ministério, as políticas de saneamento começaram a ser redesenhadas e entre as novas prioridades estavam a cobertura de favelas e áreas periféricas, visando ao atendimento da população com renda inferior a três salários mínimos; e a execução de projetos que utilizassem tecnologia adequada às características locais, com menor custo e maior eficiência. No final de 1986, o BNH foi extinto através do Decreto-Lei nº 2.291, de 24 de novembro. As atribuições do antigo órgão foram divididas entre a CEF-Caixa Econômica Federal, que tornou-se responsável pela administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, e pela coordenação e execução do Plano Nacional de Saneamento-PLANASA⁵⁴; e o Conselho Monetário Nacional, que tornou-se o órgão central do Sistema Financeiro de Saneamento-SFS⁵⁵. O setor perde, então, seu órgão regulador.

Como vimos no capítulo 1, a Constituição Federal de 1988 é o marco dos “novos tempos”, a partir da promoção do projeto de descentralização, em vários aspectos. O processo de descentralização, no entanto, não influenciou o setor tão imediatamente, visto que grande parte dos municípios permaneceu sendo atendida pelas companhias estaduais – muitos municípios inclusive com contratos encerrados ou sem contratos formais. Para Oliveira Filho (2007), as mudanças começaram a serem sentidas com a criação de políticas originadas pelo processo de democratização, como a elaboração de leis orgânicas municipais, a criação de planos diretores, do orçamento participativo, o fortalecimento dos conselhos municipais e das transferências de verbas.

Não obstante os novos rumos, a crise permaneceu mesmo após o governo militar e a nova Constituição, agravando-se no início da década de 1990, com a suspensão de novos contratos de financiamento, com os conflitos de competência entre o Ministério de Ação Social – que se tornou responsável pela política de saneamento no lugar do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio ambiente⁵⁶ – e a Caixa Econômica Federal (novo órgão responsável pelo financiamento do setor) e com o uso clientelista

⁵³ Decreto Nº 91.145, de 15/03/1985, Artigo 2º.

⁵⁴ Decreto 2.291, de 21/11/1986, Artigo 1º, §1º, alíneas b e c.

⁵⁵ Decreto 2.291, de 21/11/1986, Artigo 7º, alínea I.

⁵⁶ Decreto Nº 99.916, de 24/12/1990, Artigo 1º, alínea III.

das poucas verbas que ainda existiam. Este conjunto de fatores completou o quadro de desorganização e esvaziamento do setor de saneamento no Brasil, fortalecendo o discurso de ineficiência das companhias estaduais e abrindo espaço para a concorrência entre os setores público e privado que desembocaram nas concessões atuais. O setor passou por um forte processo de desestabilização, com a perda de capacidade de investimento das companhias estaduais, a inexistência de órgãos planejadores e de regras para novos investimentos e para a atuação dos novíssimos titulares.

Se por um lado, como afirmou Oliveira Filho, as mudanças demoraram a ser sentidas porque houve uma certa inércia por parte dos municípios, por outro os estados não acompanhavam mais o crescimento de demanda pelos serviços, principalmente os de esgotamento sanitário, há muito deficitários, além de mais onerosos. Houve uma forte redução de investimentos, a superposição de competências e disputa pela titularidade entre estados e municípios, ausência de políticas gerais e específicas para o setor e baixa cobertura dos serviços de esgotamento, mesmo em áreas metropolitanas, sempre priorizadas. É nesse contexto que as propostas de privatização começam a se fortalecer, alimentadas pelo discurso (legitimado pela prática) de que o poder público não apresentava condições de investir o necessário para a prestação adequada dos serviços, no que se refere à quantidade e qualidade nas regiões já atendidas e à expansão das redes para o atendimento das crescentes demandas. É, também, com a forte possibilidade da participação privada, que os agentes envolvidos no setor começam a clamar pela criação de um novo marco regulatório para o saneamento que regulamentasse a titularidade dos serviços, as formas de participação de concessionárias privadas e a permanência das companhias estaduais de saneamento. Este é o tema do próximo item: os projetos de lei da Política Nacional de Saneamento Básico (ou Saneamento Ambiental, como em algumas propostas) e a PNS, aprovada no início de 2007, que impõe novas metas a todos os agentes de saneamento.

2.3 – Política Nacional de Saneamento e as novas diretrizes para o setor

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação e a dissolução gradativa do próprio PLANASA que o setor de saneamento apresentava deficiências de instrumentos regulatórios. As políticas implementadas eram pontuais, realizadas através de programas de caráter compensatório, específicos para alcançar determinada área geográfica ou certa parcela da população (programas para áreas periféricas e favelas, para municípios com baixa densidade demográfica ou para população de baixa renda)⁵⁷. Ademais, os caminhos para o desenvolvimento dos serviços de água e esgoto vinham sendo traçados pelas companhias estaduais – que permaneceram com o monopólio do setor mesmo após a reafirmação da titularidade municipal –, sem a participação das prefeituras ou de qualquer órgão regulador. Esse quadro perdurou por mais uma década, até que a Lei de Concessões (8.987/1995), já apresentada no capítulo 1, entrasse em vigor. A partir de então, os governos municipais colocaram em prática algumas ações para definir os novos rumos para os serviços de sua responsabilidade. Uma delas foi a concessão a operadoras privadas, porém, o número de municípios que adotou tal opção é pequeno, como visto no capítulo 1. O outro caminho foi a não renovação dos contratos com as companhias estaduais e a criação de autarquias municipais, os chamados SAAEs, cujo surgimento foi discutido na segunda parte deste capítulo.

Alguns estados criaram projetos de privatização de suas CESBs⁵⁸, mas a maioria das empreitadas não obteve sucesso. A venda das companhias estaduais estaria condicionada à continuidade das concessões já existentes, isto é, seria necessário que após o processo de privatização, os municípios que antes eram atendidos pela CESB permanecessem como contratantes da empresa, agora privada. Porém, a ausência de regras permitia aos municípios a possibilidade de rescisão dos contratos, impossibilitando a privatização. Foi o que aconteceu no estado do Rio de Janeiro, com o projeto de privatização da CEDAE, implementado pelo então Governador Marcello

⁵⁷ O PROSANEAR, o PROSEGE e o PASS são exemplos de programas de escopo reduzido. A maioria deles foi implementada na segunda metade da década de 1990 e apresentou como característica a busca por ampliação dos serviços de saneamento e por geração de empregos.

⁵⁸ Os Estados da Bahia, Espírito Santo, Tocantins e Rio de Janeiro são exemplos de tentativa de privatização de suas companhias estaduais. O único caso finalizado foi o da CESB de Tocantins, que será apresentado no corpo do texto.

Alencar (1995-1998). De acordo com representantes da companhia, algumas prefeituras da Região Metropolitana, inclusive a da capital do estado, afirmaram que cancelariam o contrato de concessão caso o processo fosse levado a cabo. A possibilidade de perder a concessão de áreas importantes fez com que os possíveis compradores da empresa desistissem de participar do leilão.

A única companhia estadual que foi privatizada foi a Saneatins – Companhia de Saneamento do Tocantins. Através de uma PPP – Parceria Público-Privada firmada em 1998, a Saneatins tornou-se uma empresa mista com controle privado, com 23,4% de suas ações em poder do Governo do Estado e 76,5% pertencentes à Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagem S/A⁵⁹. A Emsa é uma empresa do ramo de construção civil que atua nos setores de transportes, geração de energia, saneamento, irrigação, montagens eletro-mecânicas, construção de gasodutos e de minerodutos, seguindo o perfil das concessionárias apresentado no capítulo 1.

A pequena participação do capital privado no setor de saneamento pode ser justificada pela insuficiência de marcos regulatórios. Esse ambiente de incertezas acaba por interferir na dinâmica dos estados e municípios no que tange às decisões em torno de infra-estrutura, reduzindo as possibilidades de desenvolvimento do setor de saneamento e impedindo que as empresas estaduais e as prefeituras municipais tracem estratégias futuras no sentido de promover expansão dos serviços, principalmente os do sub-setor de esgotos – mais oneroso. Diante disso, a criação de uma Política Nacional de Saneamento, anunciada há mais uma década, foi aguardada com grande expectativa por acenar para a construção de um novo cenário para o desenvolvimento do saneamento básico no Brasil. E para preencher a lacuna existente desde meados da década de 1980, alguns projetos de lei foram propostos nos últimos anos:

- PL 4.147/2001 – Institui a Política Nacional de Saneamento e dá outras providências;
- PL 1.144/2003 – Institui a Política Nacional de Saneamento Ambiental, define diretrizes para a prestação de serviços públicos de água e esgoto e dá outras providências;

⁵⁹ Informações obtidas através de contato telefônico com o então assessor técnico da Aesbe, Marcos Thadeu Abicalil, em outubro de 2006 e através do site www.saneatins.com.br

- PL 1.771/2003 – Institui a Política Nacional de Água e Esgoto e diretrizes nacionais para a prestação, a regulação e a fiscalização do serviço público de água e esgoto e dá outras providências;
- PL 2.267/2003 – Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências;
- PL 4.092/2004 – Dispõe sobre a política nacional tarifária a ser aplicada por todas as empresas concessionárias/permissionárias dos serviços públicos dos sistemas de água e esgotamento sanitário;
- PL 5.296/2005 – Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS.
- PL 7.361/2006 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Dos projetos de lei apresentados, o mais polêmico foi PL 4.147. A proposta foi apontada como um instrumento das políticas privatizantes do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Seus opositores, principalmente os governos municipais, argumentavam que ao transferir a titularidade dos serviços aos governos estaduais, o PL tornava factível a privatização das CESBs e a exclusão dos municípios da elaboração dos planos para o setor. O projeto foi retirado do Congresso por Olívio Dutra, Ministro das Cidades do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. O PL 7.361, elaborado pela Comissão Mista de Saneamento do Senado, é resultado da compilação dos demais e deu origem à Lei 11.445, que institui a Política Nacional de Saneamento, assinada em 05 de janeiro do ano de 2007. A Lei considera saneamento básico o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas⁶⁰. Entre seus princípios fundamentais estão: a universalização do acesso, a integralidade dos serviços,

⁶⁰ Lei 11.445/2007, Artigo 3º, inciso I.

transparência das ações, controle social e integração das infra-estruturas e serviços com a gestão dos recursos hídricos⁶¹.

No que se refere a este último princípio, a integração entre serviços de saneamento e gestão de recursos hídricos é proposta, no próprio texto da lei, através do planejamento dos serviços de água e esgoto tendo como base geográfica a bacia hidrográfica na qual o município está inserido. Na prática, no entanto, a relação existente entre os dois setores ocorre, em sua maioria, no momento da outorga de uso dos recursos hídricos. De acordo com a Lei das Águas (Lei 9.433/1997), as operadoras de serviços de água e esgoto enquadram-se na categoria de grandes usuários, tanto pela captação de água quanto pelo despejo das águas utilizadas (esgoto), precisando da outorga para exploração da água e para o despejo de efluentes. Quem concede ou não a outorga é a União ou o Governo Estadual, dependendo do âmbito da bacia hidrográfica⁶². Dessa forma, as operadoras estão submetidas, no início e no fim do processo, à Lei das Águas, enquanto entre a captação e o lançamento de esgoto, o operador deve seguir as diretrizes criadas pela Lei do Saneamento, sendo reguladas por uma agência municipal ou estadual. O esquema a seguir busca ilustrar o sistema dos serviços de água e esgoto e os distintos “momentos regulatórios”⁶³: o momento da outorga, regulado pela ANA ou agência estadual de bacia; e o momento da prestação dos serviços, regulado pelo titular (município).

⁶¹ Lei 11.445/2007, Artigo 2º, incisos I, II, V, IX, X e XII.

⁶² Se uma bacia hidrográfica ultrapassar os limites administrativos de um estado, a responsabilidade da outorga é, segundo a Lei 9.433/1997, da União, através da ANA. Exemplos são as bacias dos rios Doce, Paraíba do Sul, Paraná, São Francisco, entre outros.

⁶³ Grifo da autora.

A consideração, na Lei 11.445, dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais como o conjunto dos serviços de saneamento básico reforça, implicitamente, a titularidade municipal, pois os serviços de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais não deixaram de ser prestados por esta esfera de governo quando da criação das CESBs. A possibilidade, no momento atual, de divisão dos escopos dos serviços requereria a definição clara das atribuições de cada titular, o que não ocorre. A forma como o capítulo II desta Lei, que diz respeito ao exercício da Titularidade, é tratado reafirma o poder concedente do município, o que significa dizer que, mesmo nas Regiões Metropolitanas, o Governo Estadual não tem poder para decidir sobre o setor. A base geográfica para a organização dos serviços será o limite municipal. Esta não é, no entanto, a leitura feita pelos representantes da Aesbe – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais. De acordo com informações da assessoria técnica, a Lei não entra no mérito da discussão sobre titularidade, deixando o poder concedente, em algumas situações, compartilhado entre municípios e estado: “É uma lei complexa não só para operadores estaduais e municipais, mas também para os poderes concedentes, Estados e Municípios.”⁶⁴.

Não obstante as questões que envolvem a titularidade, a Lei 11.445/2007 apresenta novidades. Uma delas é a criação de critérios específicos para o estabelecimento de contratos de concessão dos serviços. Há uma série de instrumentos que devem preceder a celebração da concessão e o mais importante é que tais instrumentos devem ser elaborados pelo titular. São eles: i) plano de saneamento, contendo objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas⁶⁵; ii) normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; iii) realização prévia de audiência e de consulta pública sobre o edital de concessão e a minuta do contrato; iv) mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços; e v) mecanismos

⁶⁴ Estas informações foram disponibilizadas, por e-mail, por Hubert Brant, assessor técnico da Aesbe, em 17/07/2007. Este trecho indica que, na opinião dos representantes da Associação, estado também figura como poder concedente.

⁶⁵ Nas concessões que foram realizadas até o presente momento, os planos de saneamento eram elaborados pela concessionária, não pelo titular dos serviços.

específicos para a possibilidade de intervenção e retomada dos serviços em caso de indicação do órgão regulador⁶⁶.

Para efeito da Lei, considera-se controle social o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico⁶⁷. Ainda de acordo com a Lei, o controle social pode ser realizado através de órgãos colegiados, de caráter consultivo, com a participação de representantes dos titulares, de órgãos governamentais ligados ao setor de saneamento, de usuários dos serviços, de entidades técnicas, da sociedade civil e de organizações de defesa do consumidor⁶⁸. O controle social através de órgão colegiado de caráter consultivo motiva uma questão: de que forma a sociedade pode participar, efetivamente, dos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços se não lhe cabe a prerrogativa da deliberação? Assim, a Lei, neste sentido, não apresenta mudança significativa nos modelos de *participação e controle social*⁶⁹ em processos desta natureza.

Uma outra novidade diz respeito à atividade de regulação que é de responsabilidade do titular e deverá abranger todas as categorias de operadores: serviços autônomos, companhias estaduais e concessionárias privadas. O titular deverá, na elaboração do plano de saneamento, indicar qual será a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, podendo transferir esta atividade a qualquer entidade reguladora pertencente à esfera estadual, o que facilitaria sua execução principalmente nos casos de prestação regionalizada como das companhias estaduais. Indo ao encontro das opiniões de Douglass North (2001) e Ruy Santacruz (2001), discutidas no início deste capítulo, o texto da Lei considera, entre os princípios da regulação, a transparência nas ações e a autonomia administrativa, econômica e financeira do órgão regulador que seria uma forma de evitar a ingerência de determinados agentes nesta atividade. A regulação também poderá ser realizada por consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes da Federação quando da prestação regionalizada, caso das Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

⁶⁶ Artigo 11.

⁶⁷ Artigo 3º, inciso IV.

⁶⁸ Artigo 47.

⁶⁹ Grifo da autora.

Das mudanças impostas, duas devem afetar mais as companhias estaduais. A primeira refere-se às concessões precárias, que são aquelas que não dispõem de instrumentos formais (contratos de concessão legais) e que refletem um grande número das concessões realizadas no início de operação das CESBs. Estas terão duração máxima até 31/12/2010⁷⁰. Após essa data, um novo contrato de concessão deverá ser celebrado, atendendo àqueles princípios já apresentados como existência de plano de saneamento, audiências públicas e processo de licitação. Considerando a atual situação de algumas empresas estaduais, como a CEDAE, no estado do Rio de Janeiro, serão necessários investimentos consideráveis na ampliação geográfica e da qualidade dos serviços para que, ao findarem os prazos, a empresa estadual possa competir com concessionárias privadas nos processos de licitação. A outra mudança diz respeito às regras para indenização de investimentos e infra-estruturas. No caso de ausência de critérios específicos, o cálculo da indenização será feito através de avaliação do valor econômico ou reavaliação patrimonial efetuada por empresa de auditoria⁷¹.

Voltando à regulação, o instrumento que servirá de base para a atuação da entidade reguladora será o plano de saneamento, previamente estabelecido pelo titular. O plano deve abranger um diagnóstico da situação dos serviços, metas para a universalização e os programas, projetos e ações necessários ao alcance das mesmas. Considerando que durante um bom tempo os titulares estiveram de fora do processo de planejamento do setor, a elaboração do plano de saneamento poderá – o que é bastante provável – contar com informações disponibilizadas pelos próprios operadores, o que possibilita a manipulação e a assimetria de informações, um dos elementos que dificultam o exercício da regulação. Apesar destes riscos na elaboração do plano de saneamento, será a partir dele e do contrato de concessão que foi firmado que a agência reguladora criará normas complementares sobre padrões de qualidade, metas de expansão e seus prazos, regime e estrutura tarifários e padrões de atendimentos ao público.

⁷⁰ Lei 11.445/2007, Artigo 58, que altera o Artigo 42 da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), §3º.

⁷¹ Lei 11.445, Artigo 58, §4º.

Durante o período de discussão do Projeto de Lei 5.296⁷², um elemento que causou incômodo foi a possibilidade de existência de cláusulas que vinculassem a adesão do município à Política Nacional de Saneamento-PNS como critério para o acesso às fontes federais de financiamento para o setor. O município não seria formalmente obrigado a se submeter à PNS, porém, caso não estivesse a ela vinculado, não seria incluído nos projetos de financiamento. Medida que além de paradoxal, diante de um processo de descentralização em andamento desde 1988, permitiria uma correlação com as práticas do período PLANASA (1970-1986), quando os municípios que se recusaram a conceder os serviços às CESBs foram excluídos do SFS – Sistema de Financiamento de Saneamento e do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, financiadores do setor.

A hipótese apresentada acima reforçaria um problema criado pela própria Carta Constitucional de 1988. Quando a Constituição aumenta o repasse de verbas para os municípios, há um forte crescimento no número de processos de emancipação como discutido na parte 1.2 deste trabalho. Porém, desses novos entes federados, há um número considerável que não apresenta capacidade de geração de receitas ficando, dessa forma, impedido de arcar com as responsabilidades que lhe foram transferidas. Se as prefeituras não conseguem gerar receita, dependem cada vez mais das verbas repassadas pela União e pelos estados. Se não aderissem à PNS, ficariam impedidas de receber investimentos para o setor. Nesse caso a possibilidade existente seria a concessão ao capital privado. Mas municípios pequenos, pouco povoados, que não apresentam grande dinamismo econômico e com características rurais geralmente não atraem o capital privado. Estas áreas ficariam sob a responsabilidade das companhias estaduais. Este é um dos temores da Aesbe – Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais e dos governos dos estados, que reivindicam a titularidade dos serviços. O discurso utilizado durante o período de discussão era o de que com a municipalização dos serviços e o ingresso de concessionárias privadas, que primam pelo lucro, os municípios mais pobres teriam que ser atendidos pelas companhias estaduais, o que prejudicaria as metas nacionais de universalização e impediriam a prática dos subsídios cruzados, visto

⁷² Dos Projetos de Lei relacionados, o pl 5.296 foi o mais discutido e é o que apresenta maior proximidade com o texto do PL 7.361/2006, que originou a Lei 11.445.

que as áreas geográficas que sustentam este instrumento são os municípios mais ricos, em geral das Regiões Metropolitanas.

Mas a Lei 11.445/2007 não se utiliza deste critério, mesmo porque não há artigo algum em seu texto que faculte aos municípios aderirem ou não à PNS. Todos os municípios e todos os operadores de serviços de saneamento básico devem adequar-se à Política Nacional de Saneamento. Os critérios de liberação de recursos federais estão relacionados ao cumprimento das exigências impostas aos titulares dos serviços e ao desempenho das operadoras em sua atuação e na administração de recursos liberados anteriormente⁷³, critérios já utilizados para a liberação de recursos orçamentários da União.

Além dos fundos tradicionais de financiamento, o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 2007 pelo Ministério do Planejamento, estabelece políticas de desenvolvimento nas áreas econômica, de infra-estrutura e de urbanização de favelas e saneamento, para um horizonte temporal de quatro anos, até 2010. Dentro do PAC, existem dois eixos nos quais os serviços de saneamento estão inseridos: infra-estrutura social e urbana e urbanização de favelas e saneamento. O primeiro eixo abrange todo o território nacional e envolve investimentos do OGU – Orçamento Geral da União, do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador⁷⁴. O segundo eixo apresenta área de abrangência específica (algumas Regiões Metropolitanas e cidades acima de 150 mil habitantes) e conta com recursos do OGU além da contrapartida dos estados e municípios beneficiados e das operadoras dos serviços de saneamento⁷⁵. O PAC cria novas fontes de financiamento para o setor, representando a possibilidade de expansão dos serviços, visto que todos os operadores e entes federados terão acesso a tais investimentos.

A aprovação da Lei 11.445 deixou animados os representantes do setor de saneamento. Para Silvano Costa (2007), presidente da Assemae - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, a aprovação da Lei, a criação do PAC e a regulamentação da Lei dos Consórcios (Lei 11.107/2005) constroem um “momento

⁷³ Lei 11.445, Artigos 48, 49 e 50.

⁷⁴ O FAT é um fundo ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, alimentado por contribuições do PIS – Programa de Integração Social e do PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

⁷⁵ Informações detalhadas sobre o PAC no *site* www.brasil.gov.br/pac.

político-institucional muitíssimo promissor”. A opinião é compartilhada pelos representantes do capital privado que apostam em uma maior participação no setor visto que a aprovação do marco regulatório representa mais clareza e segurança para as negociações, permitindo a ampliação das PPP – Parcerias Público-Privadas que, segundo a ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto, é o caminho para alcançar a universalização dos serviços⁷⁶.

É possível afirmar que a aprovação da Lei do Saneamento impõe desafios principalmente para os municípios, titulares dos serviços. Estes deverão dar conta de rotinas das quais estão afastados há mais de trinta anos. Se por um lado a inexperiência desta esfera de poder pode levar à manutenção do quadro atual, de monopólio das CESBs, por outro, a proximidade existente entre os tomadores de decisão e a população permite que os planos de saneamento possam abranger as reais necessidades do território, através de ações adequadas ao poder de investimento da prefeitura e do poder de pagamento dos usuários.

⁷⁶ Enquanto o presidente da ABCON, Carlos Henrique Cruz Lima, aposta na união entre capital público e privado para resolver o déficit no setor, o presidente da Assemae, em consonância com os representantes da Aesbe, afirma que Estados e Municípios devem se unir para evitar a expansão das concessionárias privadas no setor.

3 – Saneamento no estado do Rio de Janeiro

Atualmente, há em operação no país um total de 69 contratos de concessão (Quadro B, anexo), além daqueles exercidos pela Saneatins que atua em 118 municípios de Tocantins. Dentre os estados com concessões privadas, São Paulo e Mato Grosso são os que apresentam participação mais significativa devido ao número de municípios que concederam os serviços a esta categoria de operador. A diferença entre eles está na modalidade da concessão: no Tocantins, a empresa estadual foi privatizada, como visto no capítulo 2, mas manteve todas as concessões existentes antes da privatização, na modalidade plena. Em Mato Grosso, as concessões também seguem a mesma modalidade. A companhia estadual foi dissolvida e a grande maioria dos municípios concedeu os serviços ao mesmo grupo de empresas, através de concessionárias diferentes. A diversidade é o diferencial do estado de São Paulo. Os modelos de concessão vão desde a contratação de serviços específicos como perfuração de poços e BOT⁷⁷ à abrangência de todos os escopos. Não obstante esta forte participação do capital privado nessas unidades federativas, o estado do Rio de Janeiro, que apresenta 13 de seus municípios com concessões privadas, possui algumas particularidades no que diz respeito à extensão, cobertura geográfica das diferentes concessões e regulação que merecem ser melhor analisadas. Esta percepção fez do estado o recorte espacial desta dissertação.

O estado do Rio de Janeiro é composto por noventa e dois municípios. Destes, sessenta e um são atendidos pela CEDAE, dezoito criaram serviços autônomos e treze municípios são atendidos por concessionárias privadas. Somente os últimos apresentam algum tipo de regulação, exercida por órgão da administração direta ou pela agência reguladora estadual, como é o caso das concessões em consórcio. Os Serviços Autônomos de Água e Esgoto são entendidos como a própria prefeitura municipal prestando o serviço e parecem não carecer desta atividade. O mesmo ocorre com a CEDAE que, apesar de trabalhar com serviços concedidos, não é fiscalizada ou regulada, salvo por denúncias pontuais direcionadas ao Ministério Público, devido ao mesmo princípio: seria o governo do estado prestando o serviço aos demais entes

⁷⁷ Apresentação das modalidades de participação privada no capítulo 1.

federados. Este quadro suscita a seguinte questão: como a atividade de regulação vem sendo exercida nos municípios que concederam os serviços de água e esgoto a operadoras privadas?

Há dois tipos de entes reguladores/fiscalizadores⁷⁸ no estado do Rio de Janeiro: a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro-AGENERSA e os departamentos ou secretarias das prefeituras que fiscalizam os serviços. O que foi possível perceber é que a atividade praticada no caso da administração direta é a fiscalização e não a regulação. Esta última foi percebida somente nas atividades da AGENERSA, agência estadual.

A intenção deste capítulo é analisar a distribuição espacial das operadoras de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro, os critérios para o estabelecimento de prioridades dentro das áreas de concessão e a atividade de regulação nos municípios que concederam os serviços a operadoras privadas. Dentro deste grupo, algumas concessões foram eleitas pela facilidade de contato com os reguladores. São elas: Águas de Niterói/EMUSA, PROLAGOS/AGENERSA⁷⁹. As concessões de Petrópolis, Campos dos Goytacazes, Guapimirim e Nova Friburgo não foram selecionadas devido às dificuldades encontradas para se conseguir contato com os responsáveis pela atividade aqui analisada e discutida.

Apesar desta parte do trabalho estar direcionada para a discussão das questões acima, existem outros elementos envolvidos na prestação dos serviços de água e esgoto no estado fluminense que serão, aqui no capítulo 3, simplesmente relatados, mas que merecem ser estudados pela geografia. Um deles é a disputa pela titularidade em determinados municípios do estado. O conflito entre o poder estadual e a prefeitura municipal pelo poder de conceder e/ou prestar os serviços reflete, na realidade, a disputa de poder por áreas que representam lucratividade e influência política. Enquanto na região dos Lagos a transição da CEDAE para as concessionárias privadas ocorreu em ambiente “harmônico”⁸⁰, como será visto mais adiante, no município de Niterói o fim do contrato com a companhia estadual deu lugar a uma disputa – provavelmente

⁷⁸ Neste trabalho, regulação e fiscalização são consideradas atividades distintas, porém, aqui estão sendo tratadas como similares devido à opinião expressa por alguns entrevistados (representantes da EMUSA/Niterói e da Secretaria de Obras de Campos dos Goytacazes) que as consideram como iguais.

⁷⁹ A regulação exercida sobre a concessionária Águas de Juturnaíba segue o mesmo padrão da Prolagos.

⁸⁰ Grifo da autora.

fortalecida por elementos políticos – na esfera judicial. Por que esta diferença entre os espaços? Deve-se considerar que Niterói está localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e que se seu exemplo for seguido por outros municípios deste recorte, que é o mais rentável para a companhia estadual, representará uma forte perda de divisas e de poder para o governo fluminense⁸¹.

O outro elemento que merece atenção é a criação de novos arranjos institucionais como os consórcios intermunicipais, que ao contrário do caso acima, encerra a aliança entre governo estadual e municipal na busca da melhoria na qualidade e extensão dos serviços de água e esgoto no conjunto dos oito municípios envolvidos nos dois consórcios.

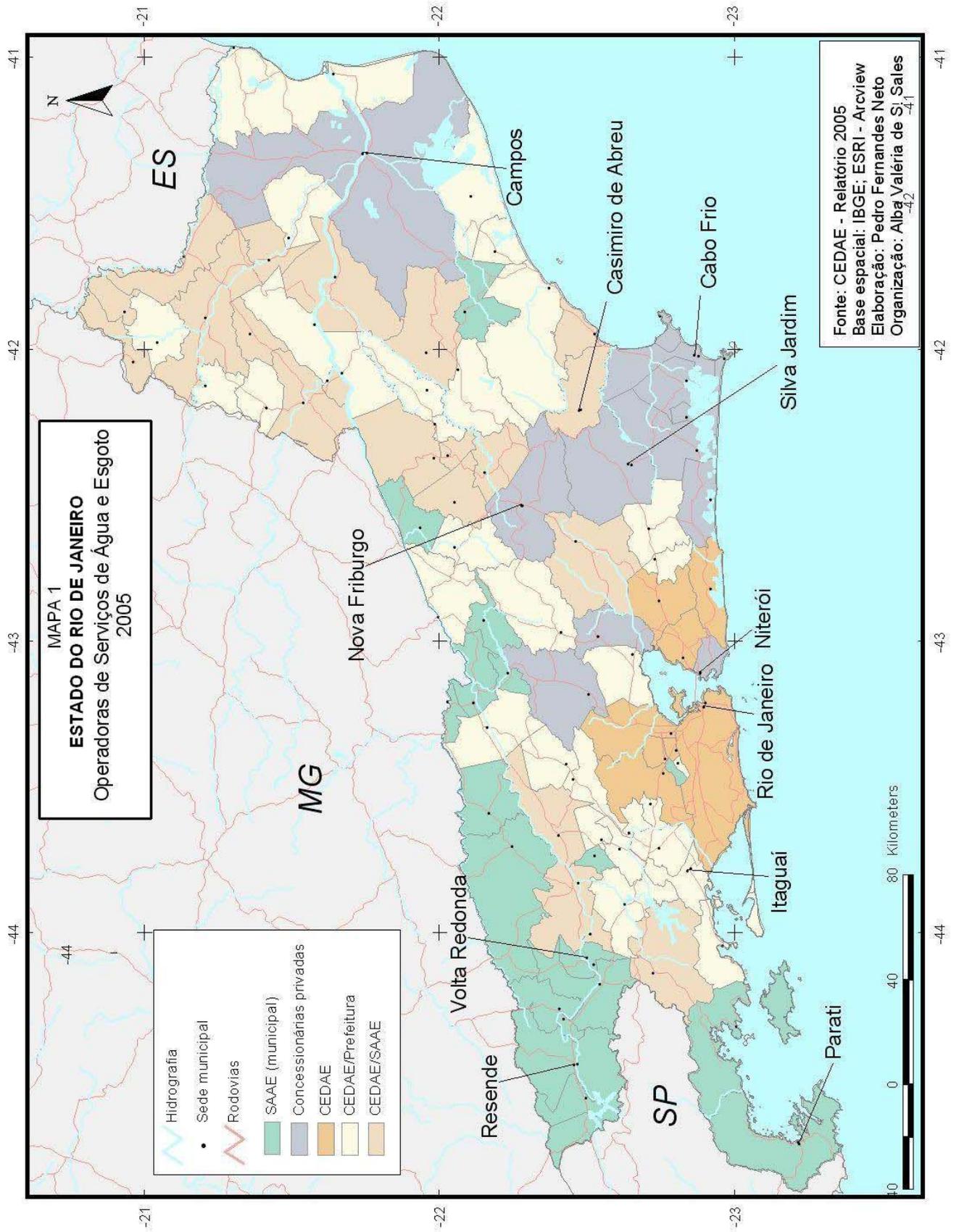
Em outros estados, e também no Rio de Janeiro, consórcios intermunicipais vêm sendo criados com objetivos voltados para resolução de problemas ambientais como recuperação de bacias hidrográficas. É o caso do consórcio Lagos São João, presente na região dos Lagos. A vantagem dos consórcios é a gestão participativa e a redução de custos que poderiam ser bastante elevados em casos de ação municipal individual. Estes são temas bastante interessantes e que podem acenar para um rearranjo espacial de serviços públicos no estado do Rio de Janeiro e em outras unidades da federação.

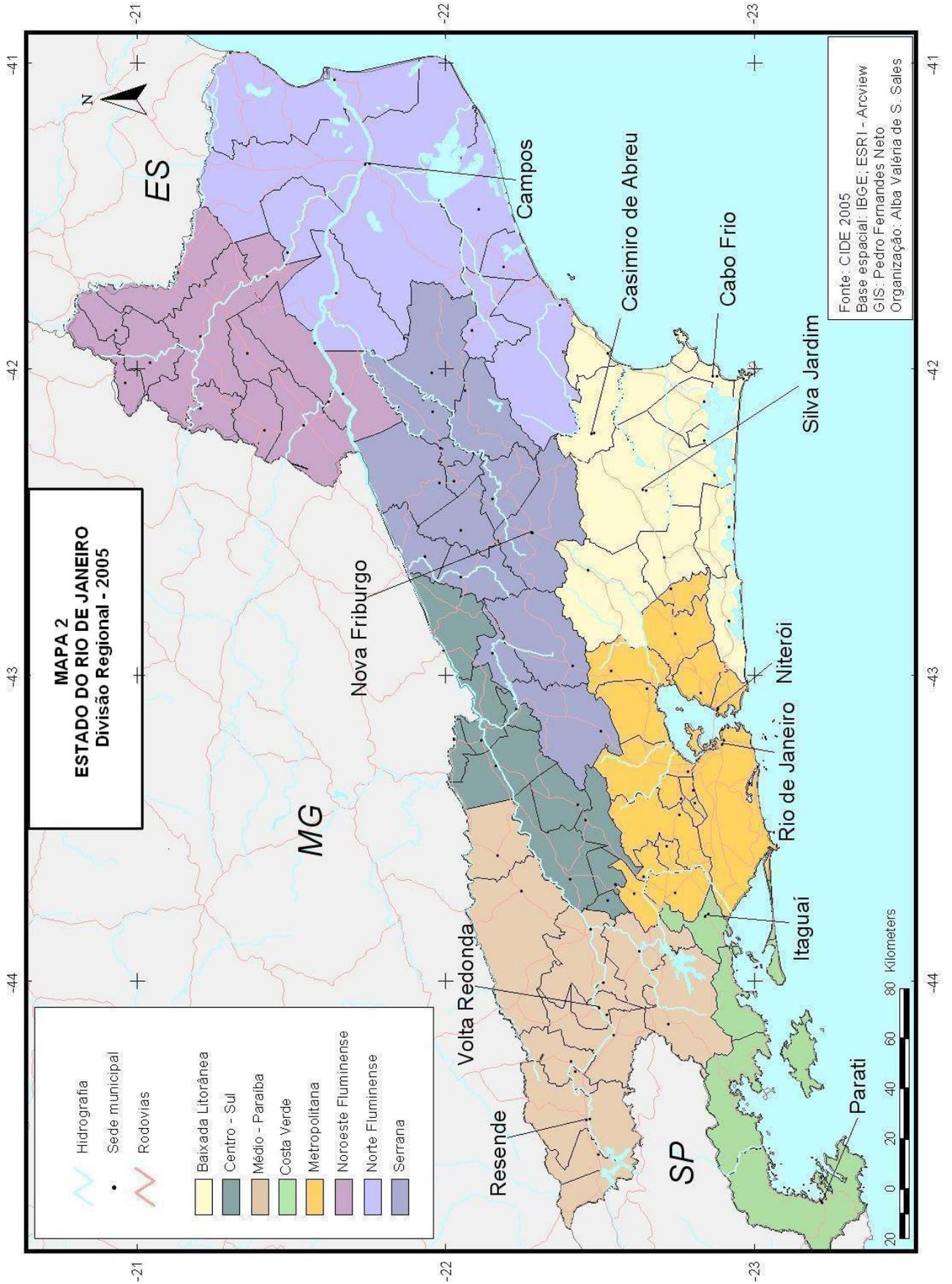
3.1 – Organização espacial dos serviços de água e esgoto no território fluminense

Atualmente, o território do estado do Rio de Janeiro está dividido entre três categorias de operadores de serviços de água e esgoto, concentradas regionalmente como mostra o Mapa 1: CEDAE, com atuação mais intensa na Região Metropolitana; SAAE, presente na região do Médio Paraíba; e concessionárias privadas, concentradas na microrregião dos Lagos, inserida na região das Baixadas Litorâneas (Mapa 2).

⁸¹ Vale lembrar que à época, o governador do estado do Rio de Janeiro era Marcello Alencar, do PSDB, e que o prefeito do município de Niterói era Jorge Roberto Silveira, do PDT, partido considerado de esquerda, em oposição à outra legenda.

A CEDAE, Companhia Estadual de Águas e Esgotos, foi criada em 1975 a partir da fusão de três companhias: CEDAG – Companhia Estadual de Águas da Guanabara, criada em 1965, para abastecer de água a cidade-estado da Guanabara, ESAG – Empresa de Saneamento da Guanabara, criada em 1972 especificamente para o setor de esgotamento, e a SANERJ – Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro, criada também em 1972 para prestar os dois serviços, abrangendo todo o estado. Apesar de atuar em 66% dos municípios fluminenses, em apenas oito deles, localizados na Região Metropolitana, a CEDAE presta serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. Os outros cinquenta e três municípios apresentam serviços compartilhados. Em vinte deles, o serviço de abastecimento de água é prestado pela CEDAE, enquanto o de coleta de esgoto é administrado por autarquia municipal (SAAE). Nos demais, a CEDAE abastece os domicílios com água potável, porém não há rede separadora de coleta de esgotos e de águas pluviais. Nestes casos, como o manejo de águas pluviais não é – ou foi – elemento de concessão, é a prefeitura a responsável também pelo subsetor de esgotos, visto que os dois utilizam a mesma rede física. É comum, inclusive, a ausência de qualquer tipo de tratamento. As águas servidas são despejadas, *in natura*, nos corpos hídricos locais.





Desde o início da década de 1990, a companhia passa por um enfraquecimento em sua atuação e em sua capacidade de suprir a demanda dos municípios atendidos. Esse quadro levou à redução de sua área de atuação devido ao fim de alguns contratos firmados há três décadas e a não renovação dos mesmos. Segundo informações do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, em 1996 a CESB atendia a sessenta e nove municípios e em 2005, esse número era de sessenta e um. A perda se deve à concessão dos serviços para operadoras privadas (Quadro 2), motivada pela insatisfação com a CEDAE. Deve-se lembrar que essa situação difícil na qual se encontra a empresa fluminense não é uma exclusividade. A extinção do BNH-Banco Nacional de Habitação, em meados da década de 1980, e o redirecionamento de investimentos fizeram com que estas empresas ficassem impossibilitadas de renovarem empréstimos e investirem na ampliação e melhoria dos serviços, resultando no recrudescimento das diferenças existentes entre a qualidade e perenidade do abastecimento entre áreas geográficas.

A afirmação da titularidade através da Constituição Federal aliada às dificuldades apresentadas pela CEDAE, abriu duas possibilidades aos municípios fluminenses no que se refere à prestação dos serviços de água e esgoto: a formação de serviços autônomos, como ocorreu com Angra dos Reis, ou a concessão ao capital privado. Esse movimento fortaleceu a divisão do território do estado, segundo a qual há uma predominância de empresas municipais, principalmente na Região do Médio Paraíba. A existência de SAAE nestes municípios pode ser justificada pela capacidade financeira dos mesmos. A região do médio vale do rio Paraíba do Sul representa o eixo industrial do estado, abrigando atividades econômicas há muito estabilizadas e lucrativas. Outro elemento que explica tal concentração é a não concessão dos serviços dos municípios mais antigos à CEDAE quando da formação da companhia estadual. Soma-se a esses elementos a proximidade do rio Paraíba do Sul, principal fonte de abastecimento do estado do Rio de Janeiro, e de vários tributários – visto que a região é rica em cursos d'água – que permitem o abastecimento da população com menores custos.

Na Baixada Litorânea, estabeleceram-se as concessionárias privadas. Foram formados dois consórcios intermunicipais, abrangendo oito municípios que concederam os serviços de água e esgoto à Águas de Juturnaíba, participante da *holding* Águas do Brasil⁸², e à Prolagos, do grupo português Águas de Portugal. O objetivo da formação de consórcio intermunicipal é, *a priori*, permitir a gestão associada de serviços de interesse comum dos municípios consorciados, promovendo a descentralização do poder decisório e a participação ativa da sociedade civil, além de propiciar o controle social das autoridades, instituições e organizações governamentais e estimular a igualdade de responsabilidades para os representantes na formação de um novo território com agentes de interesses muitas vezes conflitantes, o que pode representar um desafio ao atendimento de interesses da coletividade (Fontes, 2001). A criação destes dois consórcios, no entanto, partiu menos de uma iniciativa dos governos locais que do governo do estado. A intenção era, diante da insuficiência do atendimento da CEDAE, transferir a prestação dos serviços à iniciativa privada e não a gestão compartilhada dos mesmos.

De acordo com Vargas (2005), o plano contou, inclusive com o apoio da própria companhia estadual, de forma a criar um processo o mais amistoso possível para a transição dos serviços. Primeiramente, a região dos Lagos foi subdividida e foi criada a microrregião dos Lagos, instituída pela Lei Complementar Nº 87, de 16 de dezembro de 1997, constituída pelos municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, Maricá, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim⁸³. Posteriormente, a sub-região, com exceção de Maricá, foi dividida em duas áreas de concessão: a primeira, formada por Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, foi concedida à Prolagos; e a segunda, formada por Araruama, Saquarema e Silva Jardim, foi concedida à Águas de Juturnaíba. No próximo item, os modelos de concessão serão mais explorados.

⁸² Como foi apresentado no capítulo 1, a *holding* Águas do Brasil é formada por um grupo de empresas de consultoria e de construção civil, que atuam no setor de saneamento e no setor de rodovias. Também pertencem ao grupo as concessionárias Águas de Niterói, Águas do Imperador e Águas do Paraíba (RJ), e Águas do Paranaguá (PR).

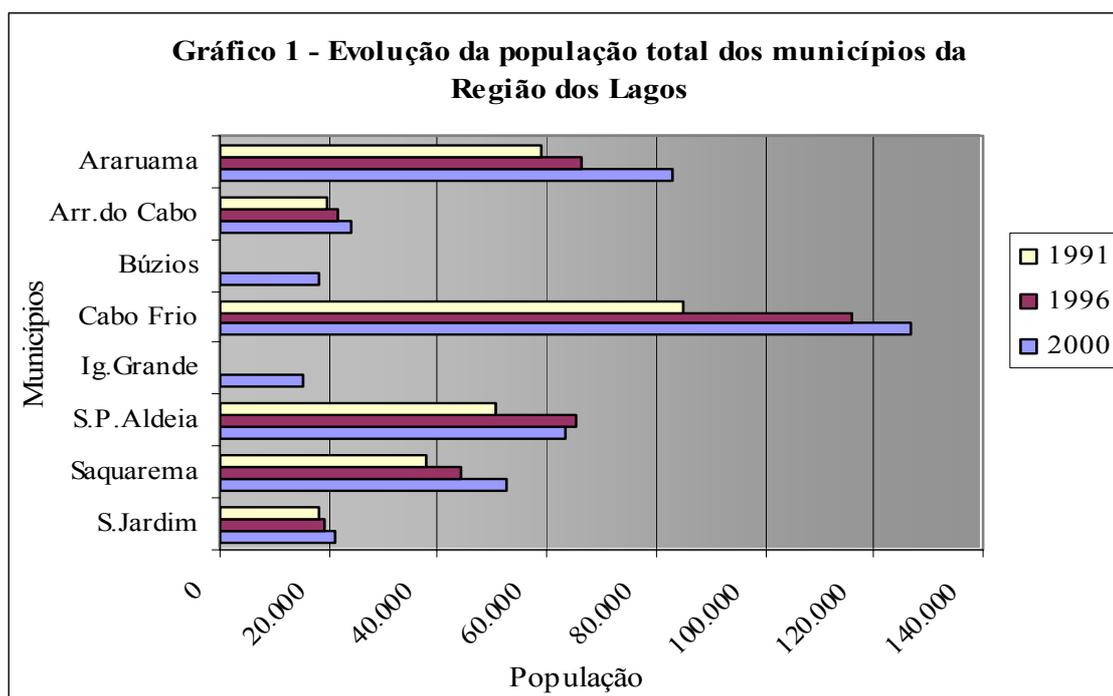
⁸³ Lei Complementar 87/1997, Artigo 2º.

Os municípios desta região apresentam problemas sérios no que diz respeito ao abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos. A Região dos Lagos não dispõe de muitos rios ou de outras fontes para abastecimento. O abastecimento da área das duas concessões depende da Represa de Juturnaíba que nem sempre é suficiente para a população residente. O déficit de água leva os moradores à adoção de formas alternativas de abastecimento como a compra de carros-pipa e a abertura de poços artesianos. O problema é agravado, principalmente nos municípios de Arraial do Cabo e Cabo Frio, nos períodos de fim de ano e carnaval, quando o número de usuários aumenta sobremaneira devido ao grande fluxo de turistas. Nestes períodos de pico de consumo, a falta de água atinge muitos domicílios, alimentando um mercado – clandestino em algumas vezes – de carros-pipa, problema que permaneceu mesmo após a atuação da concessionária. O gerente de águas da Prolagos explica o problema alegando que se torna muito difícil controlar o número de usuários nestas épocas de fluxo turístico, pois domicílios com normalmente cinco ou seis moradores chegam a receber de vinte a trinta pessoas no carnaval⁸⁴.

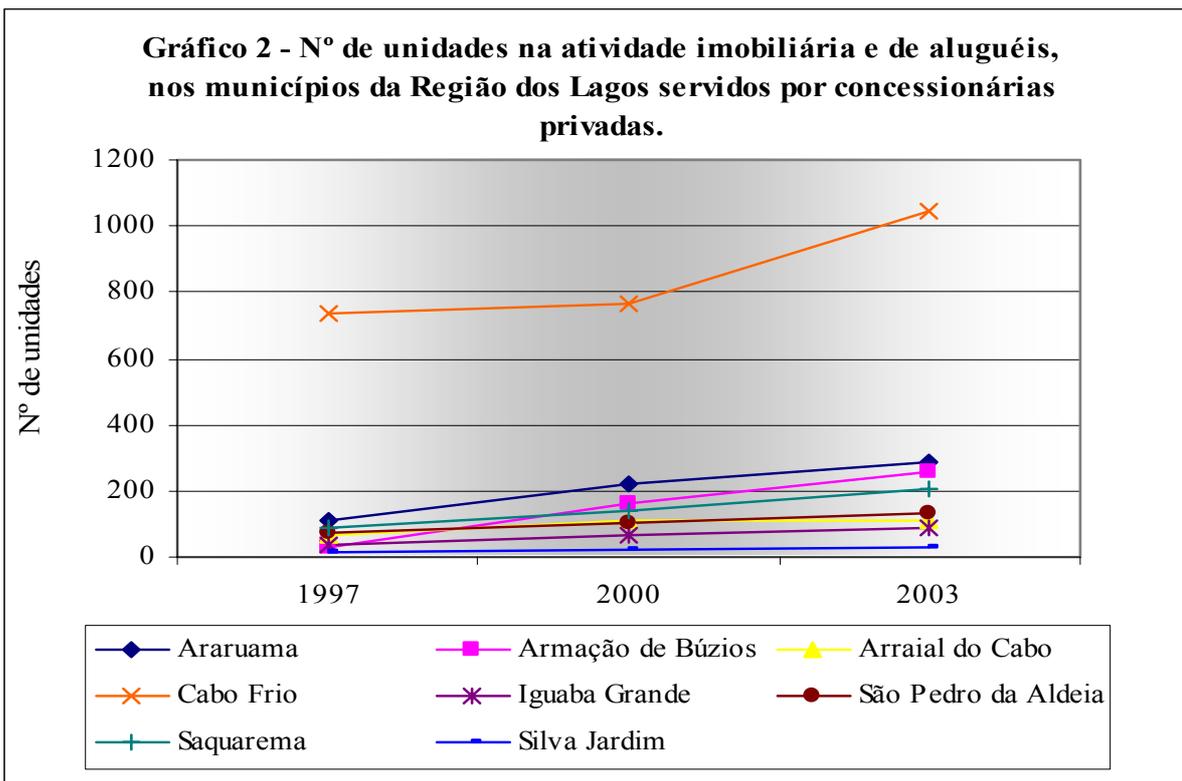
No que tange à coleta e tratamento de esgoto, o problema residia na ausência de redes coletoras e estações de tratamento de esgoto – ETE. Grande parte do esgoto corria a céu aberto, sendo despejada na Lagoa de Araruama sem tratamento adequado, contribuindo ainda mais para o já avançado grau de degradação deste corpo d'água. A continuidade desta situação, mesmo após o início das atividades da Prolagos, motivou a ONG Viva Lagoa, o Consórcio Intermunicipal Lagos São João e associações de moradores a moverem uma ação, junto ao Ministério Público, contra a concessionária, no sentido de obrigá-la a antecipar os investimentos em construção de ETEs. De acordo com o contrato de concessão, a Prolagos somente deveria investir neste tipo de construção a partir do ano de 2006. A ação resultou na antecipação, em três anos, dos investimentos em rede coletora e construção de estações de tratamento, para reduzir a quantidade de esgotos *in natura* que chegava à Lagoa de Araruama. O resultado, após quatro anos das sanções, é a construção de quatro estações de tratamento de esgotos: uma com tratamento primário em Cabo Frio, uma com tratamento secundário em Armação de Búzios e duas com tratamento terciário, em São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande.

⁸⁴ Entrevista realizada no escritório da Prolagos, em Arraial do Cabo-RJ, em junho de 2003.

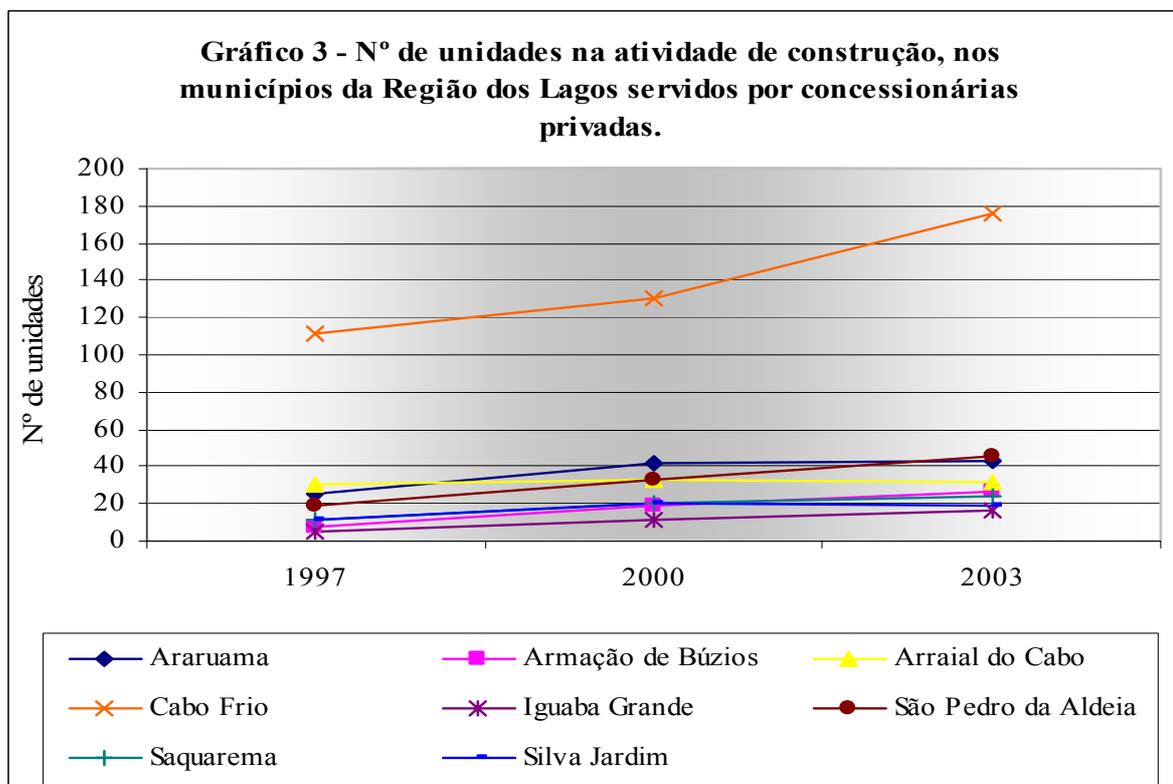
Como uma região com um déficit tão significativo como a Região dos Lagos pode ter despertado o interesse de empresas privadas? Um primeiro fator de atração é o crescimento da população residente e do número de turistas. Os Gráficos 1 e 2, referentes à evolução da população de cada município e às atividades imobiliárias e de construção refletem um crescimento no número da população local e do número de imóveis, tanto destinados a aluguéis quanto a residências de veraneio. Os números podem representar a elevação da demanda, seja a de moradores ou de turistas que, conseqüentemente, elevam o consumo de água e, se por um lado há uma pressão sobre a quantidade de água disponibilizada, por outro há a possibilidade de lucro com a elevação dos valores das faturas. Soma-se a isso o fortalecimento da atividade de construção civil (Gráfico 3), motivado por novos empreendimentos imobiliários que vêm sendo anunciados. Esse conjunto de fatores indica, para a concessionária, o aumento de mercado e a amortização, em menor tempo, dos investimentos realizados.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.



Fonte: IBGE – Cadastro Central de Empresas.



Fonte: IBGE – Cadastro Central de Empresas

A partir da análise dos três gráficos, é possível notar que todos os municípios apresentaram, em maior ou menor grau, alterações no número da população e nos setores apresentados, porém, dentre eles Cabo Frio se destaca por ser um município polarizador, principalmente da atividade turística. Nos demais municípios, a predominância da população é de residentes, além dos domicílios que apresentam a função de segunda residência, diferentemente de Cabo Frio que recebe um número bem maior de turistas além das categorias presentes no restante da região⁸⁵.

Outro elemento importante é o tipo de atividade econômica desenvolvida na área em questão. Entre os municípios da Região dos Lagos quatro fazem parte da bacia de Campos⁸⁶, maior produtora de petróleo do país. Esse elemento *per se* não é suficiente para justificar os investimentos, porém, deve-se considerar que o pagamento de *royalties* pode influenciar o crescimento econômico dos municípios, no sentido de incentivar a instalação de atividades de suporte à exploração de petróleo e demais setores.

Apesar da presença dos fatores de atração discutidos nos parágrafos anteriores, não se pode afirmar, no entanto, que se os municípios-membros dos dois consórcios intermunicipais formassem, em separado, processos de licitação para a concessão de seus serviços, o resultado seria o mesmo. Considerando as características apresentadas na tabela abaixo, é provável que alguns deles não apresentassem atrativos suficientes que estimulassem concessionárias privadas a participarem das licitações.

⁸⁵ Em trabalho de campo, realizado em junho de 2003, foi possível constatar que Cabo Frio passa por outro processo de expansão, dessa vez vertical, expresso pela construção de prédios em áreas próximas à orla.

⁸⁶ A bacia de Campos é considerada a maior reserva petrolífera do Brasil, se estendendo do litoral do Espírito Santo ao do Rio de Janeiro. Dos treze Municípios fluminenses que compõem a bacia, quatro estão na Região dos Lagos, com concessões privadas de água e esgoto.

Tabela 1 – População residente, índice de urbanização e densidade demográfica no ano 2000, e estimativa da população para 2004 dos municípios da Região dos Lagos servidos por operadoras privadas.

Município	População 2000	Índice de Urbanização (%)	Densidade Demográfica 2000 (h/km ²)	População 2004 (estimativa)
Araruama	82.717	90	130,46	94.295
Armação de Búzios	18.179	100	263,46	22.843
Arraial do Cabo	23.864	100	157,00	25.815
Cabo Frio	126.894	84	316,44	151.241
Iguaba Grande	15.052	100	278,74	18.479
São Pedro da Aldeia	63.009	82	185,32	73.292
Squarema	52.464	96	147,78	59.504
Silva Jardim	21.239	67	22,64	22.775

Fonte: www.cide.rj.gov.br; www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php (consulta em 29/07/2007)

Em 2003, Cláudio Abduche, Diretor Presidente da concessionária Águas de Niterói - ADN, afirmou que a *holding* Águas do Brasil estaria interessada em participar de licitações em qualquer município com população superior a 50.000 habitantes. Se este critério fosse considerado na decisão de investimentos na área analisada, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Iguaba Grande e Silva Jardim seriam, provavelmente, excluídos dos planos. Outros elementos capazes de reduzir o interesse de concessionárias privadas seriam o real índice de urbanização e a concentração populacional de alguns municípios. A delimitação de perímetro urbano realizada pelas prefeituras engloba, muitas vezes, áreas com características rurais e espaços com baixa densidade demográfica, problema recorrente em todas as regiões brasileiras. Para que o total dos domicílios seja conectado à rede geral de abastecimento, que é a situação desejável, é necessária a instalação de uma rede relativamente muito extensa para o número de domicílios existente, característica do município de Silva Jardim que apresenta baixíssima densidade demográfica se comparado aos demais, não oferecendo uma boa margem de retorno de investimentos realizados. No caso de uma concessão microrregional, como as aqui analisadas, as receitas de Araruama e Squarema, por exemplo, podem equilibrar a relação custo/benefício, o que não ocorreria na concessão individual.

No que se refere à expansão dos serviços após a atuação das duas concessionárias privadas, não se pode negar que houve um salto no número de domicílios ligados às redes gerais de água e esgoto como é possível visualizar na Tabela 2, abaixo, que apresenta os percentuais dos domicílios atendidos pelos dois serviços. Tal informação, no entanto, deve ser relativizada por dois motivos: o primeiro deles é o número real de domicílios ligados à rede coletora de esgotos. Nos percentuais apresentados, estão inclusos domicílios ligados à rede pluvial, o que pode representar ausência de redes coletoras em determinadas áreas. O segundo motivo é a falta de água principalmente em períodos de elevação do consumo, o que indica que a perenidade dos serviços ainda não foi alcançada.

Tabela 2 – Percentual de domicílios ligados à rede geral de água e à rede geral de esgoto ou pluvial, dos municípios da Região dos Lagos servidos por concessionárias privadas, nos anos de 1991 e 2000.

Municípios	1991		2000	
	Domicílios ligados à rede geral de água (%)	Domicílios ligados à rede geral de esgotos ou pluvial (%)	Domicílios ligados à rede geral de água (%)	Domicílios ligados à rede geral de esgotos ou pluvial (%)
Araruama	67,4	0,0	78,9	6,8
A. Búzios*	-	-	36,6	3,9
A. Cabo	82,1	5,5	67,9 ⁸⁷	62,4**
Cabo Frio	68,2	0,0	52,9	27,1
Ig. Grande*	-	-	67,6	12,9
São P. Aldeia	75,1	0,0	83,6	39,4
Squarema	32,5	0,0	21,7	13,5
Silva Jardim	35,0	4,0	36,1	22,5

Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 1996; IBGE – PNSB, 2000.

* Os municípios de Armação de Búzios e Iguaba Grande foram criados em 1995.

** Os serviços de esgoto de Arraial do Cabo não fazem parte do contrato de concessão, permanecendo sob a responsabilidade da prefeitura.

⁸⁷ A redução do percentual de domicílios ligados à rede de distribuição de água no município de Arraial do Cabo, assim como em Squarema, pode ser explicado pelo crescimento do número de residências, principalmente em áreas próximas à orla, sem, no entanto, ter sido acompanhado pela expansão da rede de distribuição.

Além das concessões em forma de consórcios intermunicipais, há outras concessões individuais dispersas pelo território como mostra o Quadro 2, abaixo, e o Mapa 3, na página 85. Os elementos motivadores das concessões à iniciativa privada são bastante parecidos entre os municípios: a deficiência na cobertura e no atendimento por parte da CEDAE nos casos de Niterói e Guapimirim, ambos na Região Metropolitana do estado, e a impossibilidade de prestar os serviços com recursos próprios como ocorreu com Petrópolis e Nova Friburgo.

Quadro 2 – Concessões de Água e Esgoto ao Capital Privado, no estado do Rio de Janeiro, por Municípios, Empresas Participantes do Consórcio, Operadora Local, Modelos de Concessão, Data do Contrato e Prazo de Concessão.

Áreas de Concessão	Empresas	Operadora	Modelo	Data	Prazo (anos)
Araruama, Silva Jardim e Saquarema	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Trana, Erco Engenharia e Carioca Engenharia	Águas de Jurtunaíba	Plena	01/12/1997	25
Campos	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Trana Erco Engenharia e Carioca Engenharia	Águas do Paraíba	Plena	16/09/96	30
Guapimirim	Emissão Engenharia e Construção	Fontes da Serra	Plena	05/05/2001	30
Niterói	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, EIT e Carioca Engenharia	Águas de Niterói	Plena	24/10/97	30
Petrópolis	Developer, EIT, Trana, Cowan, Queiroz Galvão	Águas do Imperador	Plena	22/10/97	30
Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Cabo Frio, Iguaba, São Pedro da Aldeia	Águas de Portugal	Prolagos	Plena*	25/04/98	25
Nova Friburgo	Earth Tech	CAENF	Plena	31/05/99	25

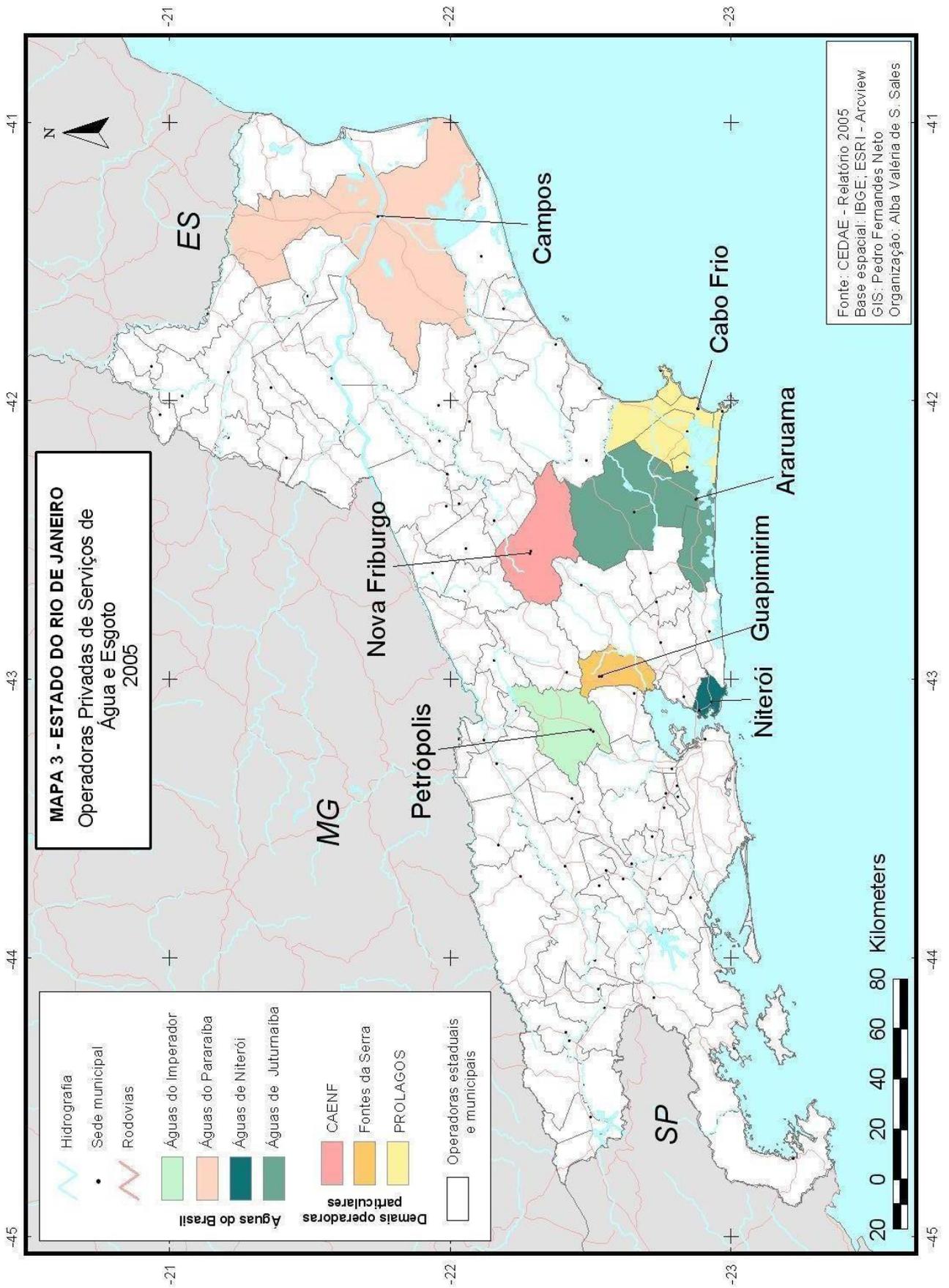
Fonte: ABCON – Concessões Privadas em Operação, julho de 2007⁸⁸.

* Com exceção do município de Arraial do Cabo que concedeu apenas os serviços de água, permanecendo como responsável pelo subsetor de esgoto.

⁸⁸ De acordo com o site da ABCON, existem ainda concessões privadas no Aeroporto do Galeão e no município de Santo Antônio de Pádua, porém, não há fontes que confirmem tal informação.

Em Niterói, Região Metropolitana, a prefeitura municipal decidiu não renovar o contrato com a companhia estadual após seu encerramento, em 1996. Foi formado um processo de licitação que pretendia conceder os escopos de água e esgoto à iniciativa privada. Os serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos e coleta e manejo de águas pluviais são prestados por duas autarquias municipais diferentes, a CLIN-Companhia de Limpeza de Niterói e a EMUSA – Empresa Municipal de Urbanização, Habitação e Saneamento, que também é o órgão regulador do contrato de concessão dos serviços de água e esgoto.

Em entrevista realizada em agosto de 2006, André Fidalgo, representante da EMUSA, alegou que a escolha pela concessão privada foi motivada por dois fatores: o primeiro foi a insatisfação com a CEDAE. O atendimento da companhia estava concentrado nos bairros do centro do município e, mesmo nesta área, não apresentava qualidade, manutenção das estruturas existentes, tampouco ampliação das mesmas. Além disso, existiam bairros com forte crescimento populacional que careciam de redes de abastecimento de água e que não apresentavam estrutura alguma de coleta de esgoto. O segundo fator foi a impossibilidade de investimentos por parte do governo local que não dispunha dos recursos necessários para suprir o déficit dos serviços por conta própria, de forma que a melhor solução, segundo os tomadores de decisão, foi a concessão privada.



A transição não foi pacífica. Por fazer parte da Região Metropolitana, o governo do estado reivindicou a titularidade dos serviços alegando que em Niterói os mesmos eram de interesse comum e não local, porque as redes de abastecimento e de coleta eram integradas a de outros municípios e a água que abastece os domicílios vinha do Sistema Imunana-Laranjal, localizado em São Gonçalo, também na Região Metropolitana. Um processo foi movido junto ao Tribunal de Justiça do Estado e o contrato que foi assinado em outubro de 1997 somente pôde entrar em vigor em novembro de 1999. Durante a análise e o julgamento do processo, os serviços continuaram sob a responsabilidade da CEDAE. Após a decisão final, foi dado ganho de causa para a prefeitura municipal e para a concessionária Águas de Niterói que ocupou as instalações antes administradas pela CESB.

Não obstante a decisão judicial, os ânimos permaneceram alterados devido a outras questões: a indenização devida à CEDAE pelas estruturas físicas previamente existentes e o valor pago por cada metro cúbico de água comprado pela ADN. Deve-se lembrar que no período das concessões às CESBs, muitas transferências ocorreram sem que houvesse um documento legal com metas, prazos, responsabilidades e cálculos de indenização para o caso de rescisão contratual. Não se podia prever o quadro atual e não se esperava a possibilidade de concessões a outros que não às companhias estaduais. A Lei 11.445/2007 vem ocupar esta lacuna, estabelecendo regras para as indenizações de patrimônio e investimentos não amortizados em caso de rescisão de contrato⁸⁹. No que concerne à compra de água, os representantes da companhia estadual alegam que o valor, estipulado e depositado em juízo, que a Águas de Niterói paga pelo metro cúbico é inferior aos custos de produção⁹⁰. A ADN argumenta que gasta um valor menor que R\$ 0,30 para produzir cada metro cúbico de água na área de Juturnaíba e, portanto o preço pago à CEDAE é bastante razoável (VARGAS e LIMA, 2004).

Nos municípios de Petrópolis e Nova Friburgo, a prefeitura era responsável pela prestação dos serviços, que apresentavam um quadro de insuficiência. Os dois

⁸⁹ Lei 11.445/2007, Art. 58, §4°.

⁹⁰ O valor pago pela Águas de Niterói gira em torno de R\$ 0,30 / m³, segundo informações contidas no trabalho de Vargas e Lima (2004). O valor não foi confirmado por representantes da CEDAE, da EMUSA ou da própria concessionária. Ao ser perguntado sobre este problema, André Fidalgo, responsável pela regulação do contrato de concessão, disse desconhecer que havia algum impasse.

municípios estão localizados na região Serrana e apesar da presença de mananciais, o relevo local dificulta a instalação de redes. A impossibilidade de investimentos por parte dos governos municipais levou à concessão privada. Em Petrópolis, a concessionária vencedora da licitação foi a Águas do Imperador, mais uma concessionária do grupo Águas do Brasil, formado por empresas nacionais de construção civil. No município de Nova Friburgo, a prestadora dos serviços é a Concessionária de Águas e Esgotos de Nova Friburgo-CAENF, formada pela Earth Tech Brasil, subsidiária do grupo americano *Tyco International Ltd*, que atua nos setores de saneamento, meio ambiente e infra-estrutura em mais de cem países⁹¹.

A recente aprovação do marco regulatório para o setor cria um ambiente que, ao mesmo tempo em que é propício a novos investimentos, permanece como palco de conflitos por titularidade. O estabelecimento de uma data específica para o fim das concessões sem contrato formal impõe às CESBs uma situação desafiadora: melhorar a qualidade dos serviços, ampliar as redes de atendimento e atender a todos os requisitos presentes na Lei 11.445. No Rio de Janeiro, a CEDAE deve concentrar esforços para atingir o setor de esgotos naqueles municípios nos quais não há rede separadora e, principalmente, na Região Metropolitana, área mais lucrativa do estado.

Na esfera municipal, talvez a maior dificuldade a ser enfrentada seja a prática da regulação. Tal atividade requer recursos pessoais com qualificação específica, o que não é comum nos municípios, principalmente naqueles atendidos pela CEDAE. Deve-se considerar a possibilidade de transferência da regulação e fiscalização dos serviços à AGENERSA, agência reguladora estadual, com prática adquirida nas concessões da Prolagos e Águas de Juturnaíba. As discussões em torno da atividade reguladora seguem, no próximo item. A questão principal referente ao tema é: “Como esta atividade vem sendo exercida nos municípios que concederam os serviços a operadoras privadas?”. A regulação é o novo papel do município, como titular dos serviços de saneamento. A análise das experiências atuais e a compreensão dos problemas existentes pode colaborar para o posterior desenvolvimento desta atividade, na escala municipal.

⁹¹ Informações disponíveis no *site* da empresa www.earthtech.com.br

3.2 – Prolagos e Águas de Niterói: alguns elementos comparativos

As concessões privadas dos serviços públicos surgem em um contexto classificado como neoliberal, no qual a atuação do Estado como provedor vem sendo reduzida, ao passo em que há um fortalecimento de sua função de regulador dos setores econômicos e sociais. Paralelamente a estas transformações, a idéia de que o Estado está sobrecarregado e não dá conta de suprir as crescentes demandas da sociedade explica a abertura do setor à participação de empresas privadas, seja através da privatização de estatais, da concessão de serviços públicos ou das parcerias público-privadas nos setores sociais. Estas seriam alternativas para que a universalização dos serviços fosse alcançada.

Alguns dos agentes diretamente envolvidos nestes setores (principalmente os representantes das empresas estaduais) argumentam que a participação de empresas privadas mudaria o caráter dos serviços públicos a partir da valorização da dimensão econômica destas atividades em detrimento da dimensão social, privilegiando grupos de usuários com maior poder de pagamento e áreas geográficas com potencial econômico. Teríamos, assim, o agravamento das desigualdades sociais e não a universalização, objetivo principal das mudanças recentes nos serviços públicos. Este discurso suscita uma questão: “É possível afirmar que somente as empresas privadas privilegiam determinadas áreas geográficas em detrimento de outras ou isso é uma prática adotada também pelo poder público?”.

Nesta parte da dissertação, serão trabalhadas as concessões de serviços de água e esgoto da Prolagos e da Águas de Niterói sobre dois aspectos. O primeiro diz respeito à questão apresentada no parágrafo anterior. A intenção é analisar, através de determinadas especificações dos contratos de concessão, se as prioridades espaciais de investimento nas áreas de concessão atendem a uma escolha baseada em critérios econômicos das concessionárias privadas ou às metas estipuladas pelos titulares. O outro aspecto, previamente apresentado no final do item 3.1, refere-se à regulação dos serviços. A Águas de Niterói é regulada por uma autarquia municipal, que também é responsável pelos serviços de manejo de águas pluviais. A Prolagos é regulada por uma agência reguladora estadual, criada especificamente para esta atividade. O objetivo de

trabalhar com a regulação é perceber os diferentes níveis de atuação dos agentes reguladores e relacioná-los com a experiência e com o conhecimento sobre a atividade.

3.2.1 – Áreas geográficas privilegiadas: escolha da operadora ou determinação do titular dos serviços?

Um dos elementos de sustentação dos discursos contrários à participação privada na prestação dos serviços públicos reside na possibilidade das prestadoras pautarem suas ações na busca de lucro, privilegiando usuários com poder de pagamento, atendendo prioritariamente áreas geográficas que apresentam potencial econômico ou garantindo a amortização dos investimentos através da cobrança de tarifas abusivas. Tal prática agravaria as desigualdades sociais existentes, além de permitir a valorização imobiliária de áreas já dotadas de infra-estrutura e de outros equipamentos.

Nos serviços de água e esgoto, esta discussão abrange as escalas intra e interurbana. A Aesbe–Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais utilizou os argumentos acima na tentativa de provar que as CESBs continuam como a melhor alternativa para o alcance da universalização, pela experiência existente e pelo respeito ao princípio da essencialidade dos serviços, e que a municipalização dos mesmos, seguida ou não da concessão privada acarretaria um descompasso entre os municípios no que tange à capacidade de investimentos e ao alcance das metas nacionais de atendimento e de elevação da qualidade de vida da população, nas diferentes regiões brasileiras. Além disso, na opinião de representantes da Associação, a fragmentação das áreas atendidas pelas CESBs impediria a prática dos subsídios cruzados que é a utilização dos recursos oriundos da cobrança em municípios com grandes usuários ou com níveis de consumo mais elevados, em municípios com baixa densidade demográfica e com usuários de pequeno porte, que pagariam tarifas mais baixas.

Primeiramente, é preciso considerar que a concessão privada dos serviços de água e esgoto representa, por um lado, a perda de poder das companhias estaduais através da quebra do monopólio público e, por outro, a possibilidade de formação de

monopólios privados, com a presença de grandes grupos. Uma das características dos serviços prestados em rede é a conformação de monopólio natural e, como discutido antes, o argumento da concorrência como incentivo para o alcance da eficiência cai por terra após a formalização dos contratos, visto que a organização da estrutura física dos serviços não permite a atuação de mais de um operador na mesma área geográfica.

No Brasil, a formação de monopólios privados já pode ser detectada em alguns casos: no Mato Grosso, a desintegração da companhia estadual originou um quadro de monopólio, naquele estado, constituído por um grupo de empresas que se associam de maneiras distintas através da formação de várias concessionárias. Respeitadas as diferenças, é possível dizer que os serviços do Tocantins também representam monopólio privado. Neste estado, no entanto, não há diversas concessionárias do mesmo grupo, mas uma única empresa, a Saneatins, companhia estadual que foi privatizada, herdando as concessões já existentes.

A formação de monopólios indica poder de mercado do operador, que de acordo com as experiências existentes, detém maior liberdade para decidir onde e como investir, e que estratégias podem ser adotadas para maximizar ganhos⁹². Porém, é necessário lembrar que este quadro é passível de ocorrer independentemente da natureza do operador. A questão se repete: “somente as empresas privadas privilegiam determinadas áreas geográficas em detrimento de outras ou isso é uma prática adotada também pelo poder público quando da organização e/ou prestação dos serviços?”

O item 2.1 desta dissertação, que versa sobre a regulação dos serviços de saneamento no período de vigência do PLANASA, faz uma breve retrospectiva da organização dos serviços a partir do início do século passado. Naquele período, as ações eram implementadas pelo poder municipal e os critérios de investimento seguiam interesses políticos e econômicos. Mais à frente, durante o PLANASA e a com a atuação do Banco Nacional de Habitação, a liberação de financiamento para o desenvolvimento do setor seguia, mais uma vez, critérios econômicos: as chamadas

⁹² A cidade de Buenos Aires, capital da Argentina é um bom exemplo do uso de poder de mercado na tomada de decisões que podem prejudicar o usuário. Os serviços de água e esgoto de Buenos Aires e de seu cinturão urbano foram concedidos, por um prazo de 30 anos, para a concessionária Águas Argentinas, do grupo francês *Suez – Lyonnaise des Eaux* (mesma da Águas do Amazonas) e logo nos primeiros meses de atuação da concessionária, os usuários sofreram com aumentos significativos nos valores das faturas (AZPIAZU, 2002).

“cidades viáveis”, aquelas com maior dinamismo econômico e densidade demográfica, eram priorizadas em detrimento das cidades menores e áreas rurais. E as CESBs seguiram o exemplo. No estado do Rio de Janeiro, recorte espacial deste trabalho, os municípios com características rurais, com baixa densidade demográfica e ocupados por população de baixa renda apresentam déficits importantes, principalmente de serviços de esgoto, mesmo dentro da Região Metropolitana como os municípios da Baixada Fluminense, atendidos pela CEDAE, e que sofrem com a intermitência do abastecimento de água e a ausência das redes de coleta e estações de tratamento de esgotos.

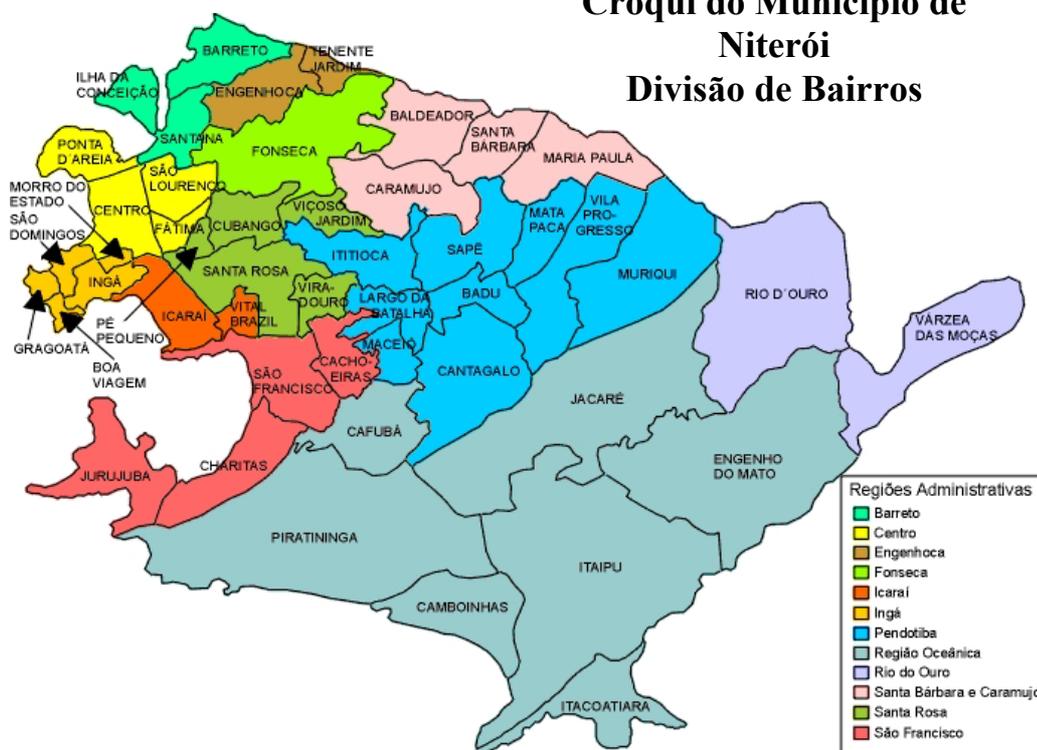
Nas concessões privadas, o atendimento prioritário de determinadas áreas também é notado. Como mostra o Quadro 2, das concessões no território fluminense, a Prolagos é responsável pela prestação de serviços de água e esgoto em cinco municípios, porém, a área de atuação limita-se aos perímetros urbanos municipais. Esta não foi uma decisão da concessionária, mas uma determinação dos titulares dos serviços, presente no contrato que é o instrumento de regulação e deve ser seguido pela operadora. O problema da delimitação de áreas urbanas pelas prefeituras foi rapidamente discutido no item anterior, e por esse motivo, deve-se considerar que dentro deste perímetro, existem bairros com características rurais e que serão atendidos da mesma forma. Mas os moradores dos bairros localizados fora da área urbana deverão recorrer à abertura de poços artesianos ou à compra de carros-pipa, salvo se a concessionária, por decisão própria, estender suas redes por todo o território dos municípios, como fez a Prolagos que instalou redes de distribuição de água em algumas áreas que ultrapassam os limites espaciais determinados no contrato⁹³.

Em Niterói, a insuficiência no atendimento da CEDAE foi um dos motivos que levaram a prefeitura à não renovação de contrato com a CESB. A preocupação maior era o déficit de atendimento em microrregiões municipais que vinham apresentando um significativo crescimento populacional, e a principal delas era a região oceânica, formada pelos bairros de Piratininga, Camboinhas, Itaipu, Itacoatiara, Engenho do Mato, Cafubá e Jacaré (Croqui do município de Niterói – Divisão de bairro, na próxima página). Segundo André Fidalgo, da EMUSA, a região oceânica vinha crescendo a

⁹³ Deve-se considerar que, neste caso, muito mais que gastos além do previsto, a concessionária conseguiu também consumidores além do esperado.

índices de aproximadamente 6,5% ao ano, enquanto as demais regiões apresentavam taxas que variavam entre 1,0% e 3,0%. Quando da assinatura do contrato, as metas mais urgentes a serem atingidas eram a cobertura total desta região com os serviços de água, o que foi atendido em menos de um ano de concessão, e 100% da população atendida por coleta de esgotos num prazo de dois anos (até agosto de 2006, tal meta ainda não havia sido alcançada). Vale lembrar que os bairros da região oceânica são ocupados por moradores de renda média e média-alta⁹⁴.

Croqui do Município de Niterói Divisão de Bairros



Fonte: Adaptado de www.muioambiente.niteroi.rj.gov.br

⁹⁴ Informações obtidas em entrevista com André Fidalgo, funcionário da EMUSA-Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói e responsável pela regulação/fiscalização do contrato de concessão da Águas de Niterói, em agosto de 2006.

Os dois exemplos trabalhados mostram que a determinação de atender áreas geográficas específicas partiu dos titulares dos serviços, no ato de elaboração dos contratos de concessão. Cabe às concessionárias acatarem as cláusulas contratuais. No entanto, tais impasses podem ser resolvidos e a forma de garantir um padrão mais igualitário de atendimento, que caminhe para a universalização dos serviços passa, necessariamente, pela atividade de regulação. É através da atuação do órgão regulador e do acompanhamento dos serviços pela própria sociedade, o que constitui um mecanismo de regulação social, que a repactuação dos contratos pode ser realizada. Para que isso seja possível, a clareza de informações é fundamental, para o regulador e para os usuários. Infelizmente, estas condições ainda não acontecem plenamente.

3.2.2 – A regulação exercida pela EMUSA e pela AGENERSA: a busca por comparações

As mudanças em torno da exploração de recursos naturais e de serviços públicos, acompanhada muitas vezes de investimentos privados, impõem ao Estado uma nova função: a de regulador. A regulação pressupõe a criação de regras que direcionam o desenvolvimento de determinado setor e criam um código segundo o qual os agentes envolvidos devem se comportar. Assim, a regulação sempre esteve presente entre as ações do poder público, porém, o Estado, em suas diferentes esferas de governo, figurou durante um longo período como prestador direto de serviços públicos, baseado nos princípios do Estado do bem-estar social, ao mesmo tempo em que criava as regras para tais setores. No Brasil, nos últimos dez anos, surgiram prestadores de serviços de outras naturezas, criando a necessidade do exercício da regulação para corrigir possíveis falhas na atuação das empresas e maximizar o bem-estar social, objetivo dos serviços públicos.

Para Salgado e Motta (2005), as características intrínsecas aos serviços públicos prestados em rede (monopólio natural, economia de escala e de escopo, existência de demanda inelástica e ausência de concorrência) favorecem a formação de poder de mercado dos prestadores e a regulação seria a forma de garantir que a lógica da busca do lucro não sobrepuje a busca de qualidade. Ao mesmo tempo, nos serviços públicos, o

regulador deve gozar de autonomia financeira e administrativa a fim de que seu corpo de funcionários não se torne dependente de incentivos governamentais ou de incentivos do operador. A autonomia permitiria também o acompanhamento das ações do poder concedente impedindo, por exemplo, que as tarifas fossem utilizadas como políticas de controle da inflação, como aconteceu durante o período PLANASA com as tarifas de água e esgoto. Não há discordância de que o princípio da modicidade das tarifas deva ser seguido, mas são necessários mecanismos que garantam a saúde financeira dos contratos. Este papel é exercido pela cobrança de tarifas.

A Lei 11.445, Lei do Saneamento, determina que a regulação deve ser exercida diretamente pelo titular dos serviços ou delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado, seguindo os princípios de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora e transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, com o objetivo de estabelecer padrões e normas para a prestação adequada dos serviços e para a satisfação do usuário, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro do contrato como a modicidade tarifária⁹⁵. Antes da aprovação da Lei, as diretrizes da prestação, concessão e regulação eram ditadas pela Lei 8.987/1995, Lei de Concessões. E foi de acordo com esta última que os editais de concessão foram elaborados no estado do Rio de Janeiro.

O objetivo deste item é comparar a atuação da AGENERSA, agência reguladora estadual, responsável pela regulação do contrato da Prolagos, com a da EMUSA, autarquia municipal que fiscaliza o contrato da Águas de Niterói. A idéia inicial é de que a Empresa Municipal de Urbanização, Moradia e Saneamento de Niterói exerça, na realidade, a fiscalização das ações da concessionária e não a regulação do contrato de concessão. Parte-se do princípio de que a ausência de experiência, no âmbito municipal, nesta atividade pode estar interferindo em sua atuação.

No estado do Rio de Janeiro é possível perceber dois padrões distintos de regulação – ou fiscalização – nos municípios que concederam os serviços a operadoras privadas: as concessões que ocorreram através de consórcios intermunicipais são

⁹⁵ Lei 11.445/2007, Art. 21 e 22.

reguladas pela agência reguladora estadual. Caso da Prolagos que será explorado mais adiante. Nas concessões individuais, os responsáveis pela regulação/fiscalização são órgãos diretos da prefeitura ou autarquias criadas para outros fins, que não a regulação. O Quadro 3 apresenta os entes reguladores, em cada concessão, e sua esfera de comando.

Quadro 3 – Concessionárias privadas de serviços de água e esgoto, órgãos reguladores e as respectivas esferas de governo, no estado do Rio de Janeiro – 2007.

Concessionária	Órgão Regulador	Esfera de Governo
Águas do Imperador	COMDEP – Cia. Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis	Municipal
Águas de Juturnaíba	AGENERSA	Estadual
Águas de Niterói	EMUSA	Municipal
Águas do Paraíba	Secretaria de Obras e Urbanismo	Municipal
CAENF	AMAE – Autarquia Municipal de Água e Esgoto	Municipal
Fontes da Serra	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	Municipal
Prolagos	AGENERSA	Estadual

Fonte: Elaborado a partir de informações obtidas em contatos telefônicos com as respectivas prefeituras municipais e órgãos reguladores.

Tendo em vista que a AGENERSA é a única agência reguladora de serviços de água e esgoto, legalmente instituída, atuando no estado do Rio de Janeiro, será a partir de sua experiência que a EMUSA será analisada. Para tanto, será exposto, rapidamente, o processo de criação da ASEP, origem da atual agência, e alguns pontos apresentados por Oldemar Guimarães, Gerente da Câmara de Saneamento e Mônica Porto, Secretária Executiva da AGENERSA, sobre a atuação da agência.

A ASEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro foi criada em 13 de fevereiro de 1997, através da Lei 2.686, como personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa, técnica e

financeira. De acordo com as informações do *site* da antiga agência⁹⁶, sua missão era a de “acompanhamento, controle e fiscalização dos serviços públicos concedidos no quais o estado figure como poder concedente, com o compromisso de zelar pela eficiência e qualidade destes serviços e, conseqüentemente, beneficiar a população com a melhoria da qualidade de vida no Estado”.

Diferentemente das agências federais, criadas para atuar em um setor específico, a ASEP – e outras agências estaduais – foi responsável pela regulação dos contratos de concessão dos setores de água e esgoto, distribuição de gás encanado e transportes rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário. O motivo para a criação de uma única agência para regular setores distintos é a viabilização de sua manutenção econômico-financeira. Na esfera federal, a arrecadação, através da taxa de regulação é consideravelmente maior, o que possibilita a regulação setorializada.

No início de sua atuação, a agência contava com servidores do Governo do Estado. No ano de 2001, um concurso foi organizado com o objetivo de suprir a carência de profissionais qualificados para atuarem nos diferentes setores da agência, em funções voltadas para a atividade de regulação, de acordo com o regime do órgão e não vinculados ao Governo Estadual.

Dentre os objetivos da agência reguladora figuravam os seguintes princípios⁹⁷:

- Garantir à população a eficiência, a qualidade e a segurança nos serviços prestados;
- Estimular o desenvolvimento, a universalização e a modernização dos serviços;
- Fiscalizar o cumprimento das normas, prazos, deveres e direitos estabelecidos nos contratos;
- Zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;
- Corrigir falhas ou problemas na prestação dos serviços;
- Mediar divergências entre usuários e concessionárias;
- Defender os direitos dos usuários frente às concessionárias;
- Preservar a modicidade das tarifas.

A ASEP foi responsável pela regulação dos contratos da Prolagos e da Águas de Juturnaíba devido à criação de dois novos territórios a partir da formação dos consórcios

⁹⁶ www.asep.gov.br (o *site* não se encontra mais disponível para consultas).

⁹⁷ www.asep.gov.br (site indisponível).

intermunicipais. A área de concessão ultrapassou os limites territoriais municipais, o que classifica os serviços como de interesse comum. Nestes casos, o poder concedente foi compartilhado entre estado e os municípios-membros dos consórcios e a regulação passou à ASEP (no período), não por delegação dos municípios, mas pela presença do governo do estado. A ASEP esteve em funcionamento durante oito anos até que, em 2005, com a intenção de otimizar o funcionamento da agência e alcançar melhores resultados, a autarquia estadual foi desmembrada, resultando na criação de duas agências-espelho⁹⁸, desta vez setorizadas: AGENERSA e AGETRANSP .

Quadro 4 – Novas agências reguladoras do estado do Rio de Janeiro, leis de criação, concessionárias reguladas e os respectivos serviços.

Agência	Lei de Criação	Empresas Concessionárias	Serviços/Setores
AGETRANSP - Agência Reguladora de Serviços Públicos concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de rodovias do Estado do Rio de Janeiro	Lei 4.556, de 06/06/2005	Barcas S/A e Transtur	Transporte aquaviário
		Supervia	Transporte ferroviário
		Opportrans e Rio Barra	Transporte metroviário
		Rota 116 e Via Lagos	Rodovias
AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro	Lei 4.555, de 06/06/2005	CEG e CEG-Rio	Distribuição de gás encanado
		Águas de Juturnaíba e Prolagos	Saneamento

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das informações disponibilizadas nos *sites* das agências.

Segundo informações do gerente de saneamento da AGENERSA, Oldemar Guimarães, a base para o exercício da regulação é o contrato de prestação dos serviços.

⁹⁸ Segundo Mônica Porto, Secretária Executiva da AGENERSA, a criação de duas agências-espelho teve como resultado inicial a elevação de custos, devido o aumento do número de funcionários e a necessidade de ampliação do espaço físico. Quanto ao ganho de eficiência, nada foi comentado.

De acordo com a Lei de Concessões (8.987/97), o titular deve compor o edital de licitação e o posterior contrato de concessão, com metas a serem alcançadas, áreas a serem atendidas e priorizadas, montante de investimentos e prazos a serem seguidos, assim como a base de cálculo das tarifas, com os prazos e cálculos de revisão e de reajuste, e as sanções a serem imputadas em caso do não cumprimento de alguma cláusula. Com base no contrato, o órgão regulador deve garantir o cumprimento das regras, garantindo um ambiente de estabilidade e de segurança para os agentes envolvidos, principalmente para os usuários⁹⁹.

Após a assinatura do contrato de concessão, era estipulado um prazo específico para que a concessionária elaborasse um plano diretor de água e esgoto, com as obras previstas, áreas de investimento, prazos para o alcance das metas estipuladas e regime tarifário. O acompanhamento do contrato, pela agência reguladora, será realizado a partir deste plano diretor, além dos termos aditivos. Com a aprovação da Lei 11.445 esse plano diretor será substituído pelo plano de saneamento¹⁰⁰ que deverá ser elaborado pelo titular dos serviços, previamente à assinatura do contrato. A existência do plano passa a ser condição *sine qua non* para a validade do contrato de concessão.

No que concerne às tarifas, a Lei de Concessões determina que a menor tarifa deve ser um dos primeiros critérios a serem considerados quando da escolha do vencedor da licitação de concessão de serviços públicos. Os reajustes anuais e revisões quinquenais, com períodos específicos de execução, que são calculados e propostos pela concessionária de acordo com fórmulas previamente estabelecidas, estão presentes no contrato. Os pedidos são então analisados e recalculados pela agência e podem ou não ser aprovados. Há, no entanto, alguns casos que permitem a revisão fora do prazo de cinco anos como alterações no regime tributário ou a antecipação de investimentos que podem alterar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, justificando o pedido de revisão¹⁰¹.

⁹⁹ Ao longo do prazo de concessão, as necessidades das áreas atendidas e as demandas dos usuários apresentam mudanças. A elaboração de termos aditivos e de ajuste de conduta visa dar conta das novas necessidades. Estes termos são incorporados ao contrato, constituindo também a base para a regulação.

¹⁰⁰ Lei 11.445/2007, Art. 11, inciso I.

¹⁰¹ Não são todos os argumentos aceitos para esta prática. Alguns elementos são considerados “riscos assumidos” quando da assinatura do contrato e não podem ser utilizados como justificativa para o pedido de revisão de tarifas fora do prazo. São riscos assumidos elevação de gastos devido ao aumento da

As sanções que podem ser imputadas à concessionária também devem estar estabelecidas, claramente, no contrato. No caso das concessões reguladas pela AGENERSA, nas quais o governo do estado partilha a titularidade com as prefeituras, o montante da multa paga em caso de transgressão é dividido entre os entes federados: 50% para o governo estadual e os outros 50% são divididos entre os municípios, de forma proporcional à população de cada um. A agência não recebe percentual algum de multa. Os recursos que a mantém advêm da taxa de regulação que corresponde a 0,5% das tarifas praticadas pelas concessionárias.

Esta é a forma de funcionamento da AGENERSA, sobre os contratos de concessão da Prolagos e da Águas de Juturnaíba. Quando há alguma cláusula que não está sendo devidamente atendida, o mérito torna-se matéria de processo regulatório, que é julgado pelo Conselho Diretor da agência, em sessão regulatória aberta ao público. Tais sessões contam, segundo os representantes da agência, com a participação de representantes dos titulares, das concessionárias, da população e da sociedade civil organizada. As deliberações são feitas pela agência, com a concordância dos envolvidos. O caráter deliberativo é considerado, neste trabalho, como uma prerrogativa da autonomia do órgão regulador.

Em Niterói, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não há agência reguladora municipal. O órgão responsável pelo acompanhamento do contrato de concessão da ADN-Águas de Niterói é uma autarquia municipal, responsável pela execução de obras de urbanização e de habitação e pelo manejo de águas pluviais. A Águas de Niterói é o único contrato de concessão regulado pela autarquia. É importante lembrar que existem poucas agências reguladoras municipais no Brasil e o custo do exercício desta atividade, com contratação de pessoal capacitado, criação de espaço físico e todas as despesas que a regulação envolve pode ser um obstáculo às experiências nesta escala.

Em agosto de 2006, foi realizada uma entrevista com André Fidalgo, Chefe de Serviços de Abastecimento de Água Potável, responsável pela regulação do contrato da Águas de Niterói. De acordo com as informações por ele disponibilizadas, a atividade de regulação está organizada da seguinte forma: há, dentro da EMUSA, o Núcleo de

demanda ou do número de usuários ou encarecimento de equipamentos para as obras a serem realizadas. Este tipo de custo não pode ser repassado ao usuário.

Fiscalização Permanente¹⁰² e, subordinado ao Núcleo, há duas subdivisões, de água e de esgoto, responsáveis pela fiscalização da implantação, manutenção e operação dos respectivos serviços.

A base da atuação da EMUSA é o contrato de concessão, juntamente com o plano diretor de saneamento elaborado pela concessionária, assim como na AGENERSA. Porém, existem algumas diferenças entre a atuação da reguladora de Niterói e a agência estadual. Uma delas diz respeito às deliberações quanto às sanções que devem ser impostas à concessionária em casos de não cumprimento das cláusulas contratuais. Não há sessões regulatórias ou uma arena de decisão que conte com a participação dos agentes envolvidos. Todas as decisões são tomadas, individualmente, pelo Prefeito de Niterói. Um bom exemplo diz respeito ao não atendimento dos prazos determinados para as obras de implantação das redes na região oceânica. A rede de abastecimento de água cobriu todos os bairros da região em um período de um ano após o início das atividades da ADN. Para esgotos, o prazo determinado havia sido mais longo: dois anos. Como mencionado anteriormente, até o período da entrevista (agosto de 2006), as obras ainda não tinham sido entregues, apesar de estarem em andamento. A ADN não pagou multa ou sofreu sanção alguma. Os prazos foram renegociados.

A estrutura de funcionamento da EMUSA dificulta a criação de mecanismos de regulação social. A população não tem acesso ao contrato de concessão ou às negociações que estão sendo discutidas entre titular e contratada. As únicas informações disponibilizadas estão presentes no *site* da operadora e versam, em sua maioria, sobre os projetos implantados, as obras em andamento e campanhas promovidas pela concessionária.

A ausência de transparência e a dificuldade de acesso a informações são elencadas por Douglas North (2001) e Ruy Santacruz (2001) como um dos principais elementos que dificultam a atividade reguladora. O controle de informações permite a construção de quadros que podem gerar a impressão de qualidade e eficiência, sem que

¹⁰² Grifo da autora, para destacar o uso do termo fiscalização, que é realmente o mais adequado para classificar as atividades da EMUSA.

estes quesitos realmente existam. Soma-se a isso a dificuldade de organização dos usuários dos serviços, e a regulação social fica quase que impraticável¹⁰³.

O objetivo desta discussão não é julgar a qualidade ou não dos serviços das concessionárias, tampouco analisar se a prefeitura de Niterói – e os titulares em geral – obtém vantagens nos contratos, mas perceber os interstícios abertos pela ausência de regulação. Quando o usuário tem acesso, de forma ampla, a informações sobre os serviços, cabe a ele decidir se os mesmos estão sendo prestados adequadamente e, em caso de não contentamento, criar formas de pressionar o poder concedente ou a concessionária para que sua demanda seja atendida. Na área de concessão da Prolagos, a sociedade civil organizada e as associações de moradores conseguiram aprovar a mudança de metas e prazos para a instalação de serviços de esgoto. Os cinco municípios da área de concessão careciam de redes de coleta e de estações de tratamento e o despejo dos resíduos agravava o quadro de degradação da lagoa de Araruama. A mobilização e organização da sociedade foram capazes, através do intermédio de ONG e outros organismos, de antecipar os investimentos em três anos através da alteração de cláusulas contratuais.

A experiência de regulação no Brasil ainda é muito recente, fator que acaba por influenciar o desenvolvimento desta atividade na esfera municipal. Este problema é claramente percebido quando se trata de um setor do qual os titulares estiveram afastados de sua organização durante um período significativo. O pouco conhecimento sobre os serviços gera dependência das informações prestadas pelos operadores, elevando os custos para o próprio titular e para o regulador, mas principalmente para os usuários dos serviços. E isso é passível de ocorrer seja com concessionárias privadas ou empresas públicas. Parafraseando Salgado e Motta, “uma regulação que vise ao bem-estar da sociedade não deve distinguir prestação direta ou indireta, pública ou privada” (2005:5).

No caso do estado do Rio de Janeiro, os contratos de concessão com duração entre 20 e 30 anos, uma apreciação definitiva sobre qualidade dos serviços no curto prazo é arriscada. A qualidade dos serviços e a cobertura da rede não são elementos de

¹⁰³ Segundo o próprio André Fidalgo, há poucos contatos da população com a autarquia. Os usuários geralmente se reportam diretamente à concessionária. Há, duas possíveis explicações: ou a ADN realmente apresenta um ótimo desempenho, ou a população desconhece a existência da EMUSA.

uma questão que se restringe aos aspectos financeiros. Transparência, disponibilidade de informações compreensíveis, arranjo institucional e estrutura legal são elementos que permitem pensar a escala local como escala operacional dos serviços concedidos.

Considerações finais

As primeiras experiências de participação privada nos serviços de água e esgoto aconteceram no ano de 1995, logo após a aprovação da Lei 8.987/95 – Lei de Concessões e, assim como em outros setores, os processos ocorreram sem que houvesse regras específicas para a organização do setor e para as mudanças de operadoras dos serviços. As diretrizes que vinham sendo seguidas eram aquelas determinadas pela legislação acima, voltada para os princípios da concessão e como o processo deveria ocorrer. A ausência de regras aliada à inserção de empresas privadas, nacionais e internacionais, motivou o surgimento de debates contrários a esta nova situação, baseados no risco de transformação dos serviços públicos em mercados econômicos.

Por outro lado, não era possível desconsiderar a situação das companhias estaduais que há algum tempo não apresentam fôlego para investir na expansão dos serviços, agravando os déficits de atendimento das grandes cidades, mas principalmente, das áreas rurais. Os números apresentados no Quadro C (anexo) mostram que, no Brasil, há um descompasso significativo entre os serviços e entre as regiões. O setor de esgotos foi tradicionalmente preterido em benefício do abastecimento de água, por este último apresentar custos menores e porque a satisfação de uma demanda que apresenta resultados imediatos sempre funcionou como estratégia política de manutenção e/ou expansão de poder. Esta lógica influenciou a espacialização dos serviços, que apresentam abrangência maior nos estados do Centro-Sul do país enquanto as regiões Norte e Nordeste sofrem com os baixos índices de cobertura.

Neste contexto de disparidades no desenvolvimento regional e intra-urbano e diante das mudanças na atuação do Estado, a redistribuição de poder e de responsabilidade e a participação de novos agentes nos setores sociais surgem como alternativas na busca de equilíbrio nos níveis de desenvolvimento do país e mesmo que ainda não haja muitos resultados práticos, o projeto de descentralização desenhado pela Constituição Federal de 1988 representa um marco institucional no que se refere ao novo papel dos entes federados, principalmente do município, que passa a ter autonomia sobre a organização de alguns setores, entre eles os de água e esgoto, tema desta dissertação.

No que concerne à participação de novos agentes, o envolvimento de empresas privadas nos serviços públicos ao mesmo tempo em que acena para a expansão do atendimento das demandas existentes, torna fundamental a existência de regras específicas, setoriais, para que o bem-estar dos usuários não seja preterido em benefício da busca de lucros. A insuficiência de marcos regulatórios no setor foi preenchida, neste ano de 2007, pela Lei 11.445, Lei de Saneamento, que cria uma série de regras para titulares, operadoras e usuários, tornando o ambiente de negociações mais claro e acenando para novos investimentos, apesar de não dar conta dos conflitos existentes em torno da titularidade e da disputa por áreas mais rentáveis dentro dos estados, conflitos que podem se agravar principalmente com o fim do prazo dos contratos de concessão dos municípios às companhias estaduais, no final do ano de 2010.

A incipiência das transformações motivadas pela Lei de Saneamento não permite traçar perspectivas, mas presume-se que, no estado do Rio de Janeiro, a CEDAE busque fortalecer sua atuação nos municípios da Região Metropolitana paralelamente à busca de novos contratos em municípios de outras regiões. As possibilidades aumentam quando os municípios alvos são aqueles nos quais a companhia estadual já é responsável pelo subsector de abastecimento de água. Um diálogo com governos municipais pode levar à expansão de sua atuação, garantindo a prestação também dos serviços de esgoto, não obstante os custos elevados deste escopo.

Uma das discussões que envolvem a municipalização, expressão do projeto de descentralização, e a participação do capital privado nos serviços de água e esgoto é a inversão do sentido de serviço público. Neste trabalho, parte-se do princípio de que o *status* de serviços público independe do prestador. Está mais relacionado aos objetivos de atender às necessidades da coletividade, o que somente é possível diante da democratização do acesso por parte da população. Porém, se faz necessário que o acesso se democratize também espacialmente e esta é uma das questões abordadas na dissertação. A desigualdade espacial na cobertura dos serviços e a sua manutenção não é resultado somente da atuação do capital privado, a partir da lógica de acumulação de capital, mas atende, nos casos aqui apresentados, a uma exigência do poder concedente, que é o poder público. Tal exigência pode responder a pressões de grupos específicos ou pode significar a intenção de valorização de determinados recortes espaciais. As formas

de reduzir o risco de exclusão de classes sociais e/ou área a serem atendidas passam por uma execução eficiente da atividade de regulação.

Os novos arranjos institucionais criados a partir das mudanças na organização dos setores sociais exercem papel fundamental: zelar pelo bem-estar dos usuários dos serviços públicos, garantir o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão e impedir que determinadas características dos serviços representem fortalecimento de poder de mercado. Para que estes princípios sejam alcançados, é necessário que o órgão regulador apresente autonomia administrativa e financeira para que não haja riscos de ingerência por parte do poder concedente ou por parte do regulado. Na escala municipal, no entanto, a regulação ainda não alcançou o nível esperado. Os municípios que concederam os serviços de água e esgoto individualmente não criaram órgãos reguladores e a atividade vem sendo exercida geralmente por servidores municipais, o que permite que a tomada de decisões em torno dos serviços atenda interesses outros que não os dos usuários.

O desenvolvimento da regulação na escala municipal e a organização espacial dos serviços merecem atenção em trabalhos futuros, por acenarem para a formação de novos territórios a partir dos consórcios intermunicipais e da especialização das operadoras públicas e privadas. A disputa por áreas de atuação pode representar uma nova redistribuição dos serviços na escala estadual e inflexões nos padrões de atendimento na escala intra-urbana, levando ao recrudescimento das diferenças ou à democratização do acesso, situação tão desejada.

A aquisição de conhecimento sobre a organização e regulação dos setores que foram transferidos para os municípios ocorrerá com o tempo. Este processo será mais ou menos lento de acordo com o nível da densidade institucional dos entes federados. E a criação de parcerias entre os governos municipais e estaduais – estes últimos com larga experiência no setor de saneamento – poderá agilizar este processo a partir da elaboração de agendas comuns com o objetivo de compartilhar informações e ampliar o acesso aos serviços e alcançar a universalização dos mesmos. Porém, é importante ressaltar que a mobilização do poder concedente e das concessionárias não é suficiente para a garantia de satisfação das necessidades dos usuários. Os mecanismos de controle social dos serviços, um dos princípios da Lei de Saneamento, devem ser utilizados

como instrumentos de pressão para que as disparidades existentes, espaciais e sociais, não se perpetuem.

Referências Bibliográficas

- AMIN, Ash (2000): Una Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional. *Cadernos IPPUR*. Ano XIV (2). P: 47-68.
- AMIN, Ash and THRIFT, Nigel (1994): Living in the Global. In: AMIN, Ash and THRIFT, Nigel (ed): *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford : Oxford University Press. Introdução. P: 1-22.
- ARRETCHE, Marta T. (1999): Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das Companhias Estaduais. In: IPEA: *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Saneamento*. Volume VII. Brasília : IPEA. P: 75-106.
- ARZA, Camila (2002). La privatización de los servicios públicos y sus impactos distributivos. In: “AZPIAZU, Daniel et al (ed.). Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente”. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes. . pp. 91-129.
- AZPIAZU, Daniel (2002). La recurrente renegociación de los contratos en los servicios privatizados. Rasgo distintivo del proceso y priorización sistemática de los provilégios empresários. In: AZPIAZU, Daniel et al (ed.). *Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes. P: 131-161;
- BEZERRA, Luiz Abner de Holanda (2003): As interfaces entre história e saúde organizacional: o caso da CASAN. Tese de Doutorado. Santa Catarina : UFSC/Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- BOYER, R. (1986). *La théorie de la regulation: une analyse critique*. Paris : Éditions la Découverte;
- BROWN, Trevor L. and POTOSKI, Matthew (2003): Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decision. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 13 (4). P: 441-468.
- BRITTO, A.L. e PORTO, H.R. (2000). Universalização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro. In: “RIBEIRO, L.C.Q. (org). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade.” Rio de Janeiro : Revan : FASE. pp. 457-478;
- BYATT, I.C.R. (1998). Competition in the Water and Sewerage Industry. In: “HELM, D. and JENKINSON, T. (ed.). Competition in Regulated Industries.” Oxford : Oxford University Press;
- COCKLIN, Chris e BLUNDEN, Greg (1998): Sustainability, water resources and regulation. *Geoforum*. Vol. 20, nº 1. P: 51-68.

CONCEIÇÃO, Otávio A.C. (2001): Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista. Porto alegre : Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Tese de Doutorado.

_____ (2004): O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro. Instituto de Economia da UFRJ. Vol 6(2) jul-dez. P: 119-146.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

COSTA, Silvano Silvério da (2007): A visão da ASSEMAE sobre a promulgação da Lei 11.445/07. (disponível no *site* www.assemae.org.br)

Decreto Nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília-DF. Presidência da República.

Decreto Nº 82.587, de 6 de novembro de 1978. Regulamenta a Lei 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências.

Decreto Nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional de Habitação-BNH e dá outras providências. Brasília-DF. Presidência da República.

Decreto Nº 99.916, de 24 de dezembro de 1990. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da ação Social e dá outras providências. Brasília-DF. Presidência da República.

Decreto Nº 481, de 26 de março de 1992. Institui o Programa de Ação Social em Saneamento (Prosege) e dá outras providências. Brasília-DF. Presidência da República.

FALLETI, Túlia (2006): Efeitos na Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*. Ano 8, nº 16. Porto Alegre, jul/dez. P: 46-85. (disponível no endereço eletrônico: www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf)

FERNANDES, Marlene (1993): Alternativas Institucionais para a Gestão Local dos Serviços Urbanos Relativos à Moradia. In: *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro : IBAM. P: 58-64.

FONTES, Angela (2001). Descentralização e Consórcios Intermunicipais. *Revista de Administração Municipal*. Ano 46 (231). P: 9-12.

HARVEY, David (1996): Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6ª ed. São Paulo : Edições Loyola.

HESPANHOL, I. (1999). Água e Saneamento – Uma Visão Realista. In: “REBOUÇAS, A.C. et al. Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação.” São Paulo : Escrituras Editoras. pp. 249-303;

IPEA (1994): *O Novo Pacto Federativo*. Volume 1. Rio de Janeiro : IBAM : IPEA.

IPEA (1999): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Saneamento*. Volume VII. Brasília : IPEA.

JOHNSTONE, Nick, WOOD, Libby and HEARNE, Robert (1999): Private sector participation in urban water and sanitation: realising social and environmental objectives in developing countries. *Natural Resource Forum*. 23. P: 287-302.

LAMBOOY, Jan G. y MOULAERT, Frank (1999): La Organización Económica de las Ciudades: una perspectiva institucional. *Cadernos do IPPUR*, Ano XII (1). P: 51-82.

LEI 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre regime de concessões e permissão da prestação de serviços públicos. Governo Federal;

LEI 5.318, de 26 de setembro de 1967, que institui a Política Nacional de Saneamento e cria o conselho nacional de Saneamento. www.lei.adv.br/5318-67.htm (em 19/05/2007)

Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília-DF. Governo Federal.

MARTIN, Ron (1996): Teoria econômica e geografia humana. In: GREGORY, Derek, MARTIN, Ron e SMITH, Graham: *Geografia Humana: sociedade, espaço e ciência social*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed. P: 31-64.

_____ (2002): Institutional approaches in Economic Geography. In: SHEPPARD, Eric and BARNES, Trevor J.: *A Companion to Economic Geography*. California : Blackwell Publishers. P: 77-94.

MEIRELLES, Hely Lopes (1998). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo : Ed. Malheiros, 23ª ed.

MELLO, M.F. de (2001). Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. Texto para Discussão nº 447. Rio de Janeiro : PUC-Rio, Departamento de Economia, setembro

MELO, Jose C. (2002) Água e Esgoto: os compromissos e as mudanças implícitas na universalização dos seus serviços. In: PMSS- Programa de Modernização do Setor Saneamento: *O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: perspectivas futuras*. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 16. P: 90-100. Disponível no site: www.snis.gov.br

NAJAR, Alberto Lopes (1991): *Políticas Públicas no Brasil: Estado do Bem-Estar Social ou de Segurança Nacional? Uma discussão sobre a política de saneamento para áreas urbanas entre 1970/1984*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro : IPUUR/UFRJ.

NANCI, Luciana (2005): Estados e municípios brigam por gestão do saneamento. Consulta em 04/08/2005, no site www.sanementobasico.com.br.

NICKSON, Andrew and VARGAS, Claudia (2002): The limitations of water regulation: the failure of the Cochabamba concession in Bolivia. *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 21 (1). P: 99-120.

NORTH, Douglass C. (2001): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México-Df : Fondo de Cultura Económica.

O'NEILL, Maria M.V.C. (2004): As bases territoriais institucionais: novas configurações no espaço nordestino. Rio de Janeiro : Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Tese de Doutorado.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo (2007): Institucionalização e Desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio. (disponível em www.assemae.org.br)

PIRES do RIO, Gisela A. e PEIXOTO, Maria N.O. (2001): Superfícies de Regulação e Conflitos de Atribuições na Gestão de Recursos Hídricos. *Território*. Ano VI(10), jan/jun. P: 51-65.

PINHEIRO, Armando C. (2003): Regulatory Reform in Brazilian Infrastructure: Where do we stand? *Texto para Discussão N° 964*. Rio de Janeiro : IPEA.. Julho.

Projeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS. Brasília-DF. Ministério das Cidades.

PORTO, Hélio Ricardo L. (2003): Saneamento e Cidadania: trajetórias e efeitos das políticas de saneamento da Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE.

RABI, Nidia I. Albanesa de (1993): Municipalização de Serviços Públicos. In: *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro : IBAM. P: 102-109.

REES, J. (1998). Regulation and private Participation in the Water and Sanitation Sector. *Natural Resource Forum* 22 (2) : 95-105;

REZENDE, Fernando (1993): A Descentralização Forçada – Notas sobre a Proposta de uma Política Nacional de Descentralização de Serviços Públicos. In: *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro : IBAM. P: 53-56.

REZENDE, Sonaly Cristina e HELLER, Léo (2002). O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte : Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG;

SALES, Alba V.S. (2004): Concessões de Água e Saneamento no Estado do Rio de Janeiro: os novos agentes e suas estratégias espaciais. Monografia de Cursos de Graduação. Rio de Janeiro : UFRJ/IGEO/Depto. Geografia.

SALES, Alba V.S. (2005): Reorganização do Setor de Serviços de Água e Esgoto Diante das Mudanças no Marco Regulatório: uma avaliação a partir do estado do Rio de Janeiro. In: *10º Encontro de Geógrafos da América Latina – Por uma Geografia Latino-americana: Do labirinto da solidão ao espaço da solidariedade*. 20-25 de março. São Paulo : Departamento de Geografia/Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas da Universidade de São Paulo. – CD-ROM.

SALGADO, Lucia H. (2003): Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional. *Texto para Discussão N° 941*. Rio de Janeiro : IPEA.. Março.

_____ e MOTTA, Ronaldo Seroa da (2005): Introdução. In: SALGADO, Lucia H. e MOTTA, Ronaldo S. da (eds): *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro : IPEA. P: 1-28.

SANTACRUZ, Ruy (2001): Fundamentos (econômicos) da regulação pública dos mercados. *Arché: interdisciplinar*. Vol.10 (29). P: 81-101.

SANTOS, Alexandre (1993): Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte. In: *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro : IBAM. P: 39-52.

SATO, Ademar K. (1993): O Interesse pela Descentralização. In: *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro : IBAM. P: 9-21.

SCOTT, Allen J. and STORPER, Michel (2003): Regions, Globalization, Development. *Regional Studies* 36 (6 & 7). P: 579-593.

SILVA, Ricardo T. (1991): Infra-estrutura urbana, privatização e regulação pública: limites do mercado. In: IV Encontro Nacional da ANPUR – *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*. Salvador. Maio. P: 559-609.

_____ (2003). Infra-estrutura socioeconômica do estado de São Paulo e a dinâmica urbano-regional recente. Interações entre a organização da oferta de infra-estrutura no Brasil e as relações entre o público e o privado na gestão urbana e regional. In: “GONÇALVES, M.F., BRANDÃO, C.A., GALVÃO, A.C.F. (orgs). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo : Editora UNESP : ANPUR. P: 131-154;

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 1996. (disponível no *site* www.snis.gov.br)

SOLANES, M. (1995). The privatization of public water utilities. *CEPAL Review* 56

STORPER, M (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York : Guilford Press.

SWYNGEDOUW, Eric A. (1995): The contradictions of urban water provision. A study of Guayaquil, Ecuador. *Third World Planning Review*, 17 (4). P: 387-405.

SWINGEDOUW, Eric A. (2004): Privatizando o H₂O – Transformando águas locais em dinheiro global. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 6 (1). Maio. P: 33-53.

THRIFT, Nigel J. and OLDS, Kris (1996): Refiguring Economic in Economic Geography. *Progress in Human Geography*, 20 (3). P: 311-337.

TÖRNQUIST, Olle (1999): The Primacy of Institutions. In: *Politics and Development. A Critical Introductions*. London : SAGE Publications. Capítulo 10. P: 86-105.

TUROLLA, Frederico A. (2002): Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Texto para Discussão N° 922*. Brasília : IPEA.. Dezembro.

VARGAS, Marcelo C. (2005): O negócio da água: riscos e oportunidades das concessões privadas de saneamento no Brasil. Estudos de caso no Sudeste brasileiro. São Paulo : Annablume.

_____ e LIMA, Roberval F. de (2004): Concessões Privadas de Saneamento no Brasil: bom negócio para quem? *Ambiente e Sociedade*. Volume VII, N°2. jul/dez. P: 67-95.

ANEXOS

Quadro A – Relação das CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico, criadas no período de vigência do PLANASA-Plano Nacional de Saneamento.

UF	Sigla	Nome da empresa
RR	CAER	Companhia de Água e Esgoto de Roraima
AP	CAESA	Companhia de Água e Esgoto do Amapá
RO	CAERD	Companhia de Água e Esgoto de Rondônia
AM	COSAMA	Companhia de Saneamento do Amazonas
AC	SANACRE	Companhia de Saneamento do Estado do Acre
PA	COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
MA	CAEMA	Companhia de Água e Esgoto do Maranhão
PI	AGESPISA	Águas e Esgotos do Piauí S/A
CE	CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
RN	CAERN	Companhia de Água e Esgoto Rio Grande do Norte
PB	CAGEPA	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba
PE	COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
AL	CASAL	Companhia de Abastecimento d'Água e Saneamento do Estado de Alagoas
SE	DESO	Companhia de Saneamento de Sergipe
BA	EMBASA	Empresa Baiana de Água e Saneamento S/A
GO	SANEAGO	Saneamento de Goiás
MT	SANEMAT	Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso
MS	SANESUL	Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul
BRB	CAESB	Companhia de Água e Esgoto de Brasília
MG	COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
ES	CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento
RJ	CEDAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
SP	SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
PR	SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SC	CASAN	Companhia Catarinense de Água e Saneamento
RS	CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento

Fonte: www.aesbe.org.br

Quadro B – Concessões Ativas de Água e Esgoto nos Municípios Brasileiros, por Estado – 2007.

Municípios	Operadora	Empresas participantes	Modalidade	Início de Operação	Prazo
Amazonas					
Manaus	Águas do Amazonas	Suez	plena	04/07/2000	30
Pará					
Novo Progresso	Águas de Novo Progresso	Perenge Engenharia	plena	1/8/2004	30
Tocantins					
118 municípios	Saneatins	EMSA; Governo do Tocantins	plena	1998	
Mato Grosso*					
Carlinda	Águas de Carlinda	Perenge Engenharia	plena	1/3/2004	30
Cláudia	Águas de Cláudia	Perenge Engenharia	plena	1/8/2004	30
Guarantã do Norte	Águas de Guarantã Ltda.	Perenge Engenharia	plena	2/5/2001	30
Matupá	Águas de Matupá	Perenge Engenharia	plena	29/10/2001	30
Nobres	Empresa de Saneamento de Nobres	Encomind Engenharia	plena	1/6/1999	30
Primavera do Leste	Águas de Primavera	Kullinan Eng ^a e Brasil Central	plena	1/9/2000	30
Sorriso	Águas de Sorriso	Perenge Engenharia	plena	28/7/2000	30
Mato Grosso do Sul					
Campo Grande	Águas Guariroba	Equipav S/A e Heber Partic. Ltda (Grupo Bertin)	plena	23/10/2000	30
Espírito Santo					
Cachoeiro de Itapemirim	Águas de Cachoeiro S/A - Citágua	Águia Branca, CEPEMAR	plena	15/7/1998	37,5
Rio de Janeiro					
Araruama	Águas de Juturnaíba	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Preservar, Trana, Diferencial Emprreend., ERG Part., M&G, Erco Eng.	plena	16/3/1998	25
Saquarema					
Silva Jardim					
Armação de Búzios					
Arraial do Cabo	Prolagos	Águas de Portugal	plena	13/7/1998	25
Cabo Frio					
Iguaba Grande					

São Pedro da Aldeia					
Campos dos Goytacazes	Águas do Paraíba	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Preservar, Trana e CCNE	plena	14/9/1999	30
Guapimirim	Fontes da Serra	Emissão Engenharia	plena	5/5/2001	30
Niterói	Águas de Niterói	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Trana, Preservar e CNNE	plena	5/11/1999	30
Petrópolis	Águas do Imperador	Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Preservar e Trana	plena	1/1/1998	30
Nova Friburgo	CAENF - Concessionária de Águas e Esgotos de Nova Friburgo	Earth Tech, Tyco Group	plena	1/7/1999	25
São Paulo					
Guará	Águas de Guará	União Águas	Plena	17/5/2000	25
Limeira	Águas de Limeira	Lumina Eng ^a Ambiental (Odebrecht)	Plena	2/6/1995	30
Mairinque	Ciágua Concessionária de Águas de Mairinque	Villanova Engenharia, Guaimbê Engenharia e Urbano Ltda	Plena	1/5/1997	30
Mineiros do Tietê	Saneciste	Saneciste	Plena	20/8/1995	20
Araçatuba	Sanear Saneamento de Araçatuba	Amafi, Tejofran, Resil, Earth Tech	esgoto	1/1/2000	21
Birigui	Aqua Pérola	União Águas, Colina	água	1/6/1995	15
Birigui	Matéria Perfuração de Poços	Matéria Perfuração de Poços	água	1/9/2003	15
Cajamar	Águas de Cajamar	Earth Tech, DH Perfuração de Poços, Rek, JNS	sub-concessão água	15/9/1997	14
Itu	Cavo Itu	Cavo	esgoto	15/5/1998	20
Jaú	Águas de Mandaguahy	AGS Brasil; Tejofran	água	14/11/1998	21
Jaú	SANEJ	Earth Tech	esgoto	1/7/2003	25
Jundiaí	Companhia de Saneamento de Jundiaí	Augusto Velloso, Coveg, Tejofran	esgoto	21/9/1998	20
Marília	Águas de Marília	União Águas, Telar, Paineira, Colina	água	1/7/1999	20

Matão	Companhia Matonense de Saneamento	MBP, Branco Peres, Emissão	esgoto	1/1/2004	30
Mauá	Ecosama - Empresa Concessionária de Saneamento de Mauá	Gautama	esgoto	6/3/2003	30
Ourinhos	Águas de Esmeralda	Earth Tech, DH Perfuração	água	1/10/1996	17
Ribeirão Preto	Ambient	OHL, INIMA	esgoto	1/1/2001	23
Rio Claro	Saneamento de Rio Claro	Odebrecht/Lumina	esgoto	16/8/2007	-
São Carlos	DH Perfuração de Poços	Uniáguas	água	1/5/1994	10
Minas Gerais					
Araújos	Sanarj Concession. de Saneamento Básico	Global Engenharia, Planex Consultoria	plena	1/11/2002	30
Bom Sucesso	Águas de Bom Sucesso	Global Engenharia, Planex Consultoria	plena	2/12/2002	25
Paraguaçu	Coságua	Global Engenharia, Planex Consultoria	plena	9/7/2000	30
Nova Lima	Samotracia	Augusto Martinez	plena	1/2/2002	30
Paraná					
Paranaguá	Águas de Paranaguá	Castilho, Porto de Cima	sub-concessão plena	6/3/1997	28
Santa Catarina					
Itapema	Águas de Itapema	Construtora Nascimento e Linear Partic.	plena	8/7/2004	25

Fonte: ABCON, 2007 (www.abcon.com.br)

* Há, ainda, outros 21 municípios que não constam deste quadro, mas aparecem no *site* da ABCON como municípios atendidos por concessionárias privadas. A decisão de excluí-los desta relação se deve ao fato de não haver informações sobre as concessionárias, empresas participantes e modalidade de concessão. A associação está realizando o levantamento de dados.

Quadro C – Percentual de domicílios ligados às redes de água e esgoto, por unidade da federação – 2006.

Região	UF	Água		Esgoto	
		Com canalização interna	Sem canalização interna	Rede coletora	Fossa séptica
NORTE	RO	37,52	1,04	2,32	44,25
	AC	35,39	12,19	22,43	22,27
	AM	64,88	3,61	3,69	57,46
	RR	77,74	5,07	14,63	58,22
	PA	40,97	7,22	3,37	53,63
	AP	64,59	4,79	1,36	25,89
	TO	73,25	5,11	9,35	12,22
NORDESTE	MA	53,26	6,84	10,91	42,07
	PI	59,97	10,63	3,65	60,17
	CE	70,57	4,64	24,28	18,25
	RN	80,86	7,85	16,15	29,76
	PB	77,61	3,18	32,91	16,64
	PE	72,76	3,69	38,15	3,38
	AL	56,66	6,08	8,59	21,06
	SE	86,18	3,04	30,27	41,44
BA	71,00	5,88	40,56	11,49	
SUDESTE	MG	85,90	1,16	75,01	1,93
	ES	82,07	1,06	55,90	20,18
	RJ	88,32	0,36	61,71	28,85
	SP	96,11	0,25	75,49	6,79
SUL	PR	88,06	0,16	47,64	22,09
	SC	79,20	0,47	11,49	73,80
	RS	83,93	0,43	14,74	65,64
CENTRO-OESTE	MS	84,07	1,03	13,2	10,32
	MT	62,74	2,78	13,01	21,16
	GO	78,99	0,6	33,19	4,01

Fonte: PNAD – 2006 (www.ibge.gov.br/estadosat)

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)