



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL URBANA

ALINE LINHARES LOUREIRO

**GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA
E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTADO DA BAHIA:**
Análise de Diferentes Modelos

SALVADOR

2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

ALINE LINHARES LOUREIRO

**GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA
E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTADO DA BAHIA:
Análise de Diferentes Modelos**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Luiz Roberto Santos Moraes, PhD.

Co-orientadora: Profa. Dra. Patrícia Campos Borja.

SALVADOR

2009

L892 Loureiro, Aline Linhares

Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia: análise de diferentes modelos / Aline Linhares Loureiro. – Salvador, 2009.

188 f. : il. color.

Orientador: Prof. Luiz Roberto Santos Moraes, PhD.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2009.

1. Funções da Gestão. 2. Modelos de Gestão. 3. Serviços de Saneamento. 4. Estado da Bahia. I. Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica. II. Título.

CDD: 628.1

ALINE LINHARES LOUREIRO

GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO ESTADO DA
BAHIA: ANÁLISE DE DIFERENTES MODELOS

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Ambiental Urbana.

Salvador, 13 de março de 2009

Banca Examinadora:

Prof. PhD. Luiz Roberto Santos Moraes
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Profa. Dra. Patrícia Campos Borja
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Profa. Dra. Viviana Maria Zanta
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos
Universidade Federal da Bahia –UFBA



Prof. Dr. Léo Heller
Universidade Federal de Minas Gerais –UFMG



AGRADECIMENTOS

Diante do que vem a ser uma dissertação de mestrado, muita paciência deve haver por parte de nossos parentes, amigos e colegas, para que possamos desenvolver um bom trabalho, dessa forma, venho, formalmente e do fundo do coração, agradecer a:

A Petrobrás e a Fapesb pela concessão da bolsa nos primeiros anos do mestrado que me possibilitaram dar os primeiros passos para definição e desenvolvimento da pesquisa.

A todos os entrevistados, que contribuíram de maneira fundamental para este trabalho. Em especial a Anderson Alves, que deixou de ser apenas um entrevistado e se tornou um grande amigo; e à Maria das Graças, mais conhecida como Gal, pelo seu grande auxílio neste trabalho e, sobretudo pela sua amizade. A Moisés, pela sua valiosíssima ajuda na transcrição das entrevistas.

A todos os meus amigos, pelo carinho e, em muitas vezes, pela levatada de astral que me proporcionavam quando me viam desesperada com o volume de trabalho que ainda havia pela frente. Aos colegas e amigos do Meau, do IMA, da Ufba e da Funasa. Os meus agradecimentos especiais aos amigos de coração... Japan: Analice, Poliana e Jacqueline; Coalquizis: Laysa, Izis e Quize; Ada Precila, Luciana Fernandes, Hérica Oliveira, Jorge Eurico, Tereza Chenaud, Rosani Brune, Daniella Lima e Daniela Ladeira. A Tony e Maria do Socorro, que me deram a maior força e me incentivaram a levar este trabalho até o final.

Aos novos colegas e amigos Analistas de Infraestrutura, em especial, Juliana Zancul, Américo Rios, Andréa Araújo, Nartacha Melo, Cláudia Marques, Rogério Dórea e Rafael Pelegati. Aos amigos da Cosan, que me deram todo apoio neste finzinho de batalha.

A Letícia Vieira e a Sílvia Orrico, dois chefes fantásticos, que me fizeram aprender muito e me ajudaram de forma ímpar com as viagens para a realização das entrevistas.

A Profa. Viviana Zanta, a Profa. Elisabete Santos e ao Prof. Léo Heller que contribuíram de forma valorosa na construção deste trabalho.

A todos os meus avós, tios e primos, pela compreensão e demonstração de carinho. Em especial ao meu avô Antônio, que me inspirou a seguir a carreira da engenharia; a minha vó Nelza que sempre contribuiu para o meu crescimento pessoal, profissional e cultural; a tia Nayde e Dora que me acolheram e, sem medir esforços, me ajudaram bastante no processo de fechamento do trabalho; a Cristina, que me deu um grande apoio e força na finalização deste trabalho; e a Luciana Soares que, na reta final, me deu um grande auxílio.

A Patrícia Borja e a Luiz Moraes, meus pais adotivos, meus orientadores, meus professores e, acima de tudo, meus grandes amigos, aos quais tenho uma grande admiração pela ética, responsabilidade, dedicação, profissionalismo, caráter e que me fizeram crescer tanto pessoal quanto profissionalmente.

A Gustavo, a quem eu aprendi a amar e respeitar e que, mesmo com a distância, me fez sentir que não estava sozinha.

Ao meu pai, Miguel, que não está mais neste plano, mas que ensinou a ser uma boa pessoa e amiga.

A minha mãe, Olívia e ao meu irmão, Eduardo, que sempre me deram força, apoio e que me perdoem pelas ausências devido à dissertação. Amo vocês!

**“É com o coração que se vê corretamente;
o essencial é invisível aos olhos”**

Saint-Exupery
(O Pequeno Príncipe)

RESUMO

No Brasil, a gestão dos serviços de saneamento básico se apresenta segundo vários modelos, cada um com suas peculiaridades. Estudos relacionados às políticas e a gestão desses serviços são ainda muito incipientes. A maior parte das pesquisas no campo da engenharia sanitária e ambiental é direcionada à área tecnológica e poucos são os estudos voltados em aprofundar conhecimentos sobre as políticas de saneamento ambiental e gestão dos serviços. Buscando contribuir nesse campo disciplinar, o presente estudo busca investigar as características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia. A gestão, segundo a Lei n. 11.445/07 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, apresenta como funções: o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços; e aponta o controle social perpassando todas essas funções. Dessa forma, para este estudo houve a preocupação em analisar os serviços de acordo com a estrutura da gestão e não apenas da prestação. No entanto, é válido lembrar que o modelo de gestão é influenciado diretamente pela forma de prestação dos serviços adotada pelo município. Para o desenvolvimento deste trabalho, foi necessário realizar um estudo envolvendo um estudo empírico de cunho qualitativo e quantitativo. Uma vez que o foco deste trabalho está direcionado para modelos de gestão na Bahia e analisando o que de fato os diferenciam é a prestação dos serviços de água e esgoto, foram propostos como área de estudo, após análise de diversos critérios, os municípios de: Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jaguarari, Jequié, Juazeiro, Seabra e Sobradinho. Diante do que se pode observar, apontar ou indicar qual é o modelo mais adequado de gestão dos serviços seria muito difícil, por isto foi proposto analisar apenas as características de cada modelo. Em cada modelo de gestão existem distorções notáveis com situações e características que são inerentes, principalmente, ideais políticos do titular dos serviços. Dos dados estudados, verificou-se que poucos são aqueles municípios (titulares) que tem um planejamento estruturado dos serviços de saneamento, principalmente, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ficando, muitas vezes, esta função de gestão a cargo do próprio prestador de serviços. Apesar do aporte de recursos investidos em sistemas de abastecimento de água no País durante as três últimas décadas, cerca de 20% da população ainda não tem acesso a esses serviços e parte dos que tem, a água distribuída apresenta comprometimento da sua qualidade. Além disto, a carência de serviços de esgotamento sanitário também é grande, principalmente, nos municípios da região Norte e Nordeste e nos municípios estudados. Este quadro implica diretamente na qualidade de vida da população. A regulação dos serviços, em termos de entidade reguladora para os serviços de saneamento é praticamente inexistente, apenas há o seguimento de normas e padrões de áreas afins, como saúde, meio ambiente, entre outros. Torna-se necessário maior fiscalização na aplicação de recursos e na prestação dos serviços, não apenas por parte do titular e órgãos responsáveis, mas também pela população, uma vez que estes são os usuários e os mais afetados com a ausência ou precariedade do serviço. Instrumentos para a participação e controle social estão em evidência e precisam ser utilizados para garantia do exercício da cidadania. Vale ressaltar que o presente trabalho foi desenvolvido em uma fase de estabelecimento de marco legal para a área de saneamento tanto a nível federal quanto estadual. Assim, espera-se uma modificação no quadro atual do saneamento básico no País e a superação do grande desafio de promover saneamento básico de qualidade para todos.

Palavras-chave: Funções de Gestão, Modelos de Gestão, Serviços de Saneamento, Estado da Bahia

ABSTRACT

In Brazil, the management of sanitation services is presented in several models, each with its peculiarities. Studies related to policies and management of these services are still very incipient. Most research in the field of sanitary engineering and environmental technology is directed to the area and there are few studies aimed to deepen knowledge about policy and management of environmental sanitation services. Seeking help in disciplinary field, this study aims to investigate the characteristics of different models of service management and water and sanitation in the State of Bahia. The management, according to Law 11.445/07 establishing national guidelines for sanitation and the Federal Policy of Sanitation, has as its functions: planning, regulation, supervision and provision of services, and highlights the social control crossing all these functions. Thus, for this study was to examine the concern of the services in accordance with the structure of management and not just the provision. However, it is valid to remember that the management model is directly influenced by the shape of service delivery adopted by the council. To develop this work, it was necessary to undertake a study involving an empirical study of qualitative and quantitative nature. Since the focus of this work is directed to models of management in Bahia and analyzing what in fact the difference is the delivery of water and sewage, were proposed as an area of study, after analysis of various criteria, municipalities: Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jaguarari, Jequié, Juazeiro, Sobradinho and Seabra. Before it can be seen, pointing or indicating which is the most appropriate model for the management of services would be very difficult, it was proposed by considering only the characteristics of each model. In each management model distortions are remarkable with situations and characteristics that are inherent, particularly, political ideals of the holder of the services. The data studied, we found that few municipalities are those (owners) that has a structured planning of sanitation services, mainly the services of water supply and sanitation and is often the function of management over the very service provider. Despite the input of resources invested in water supply systems in the country during the last three decades, about 20% of the population still lacks access to these services and that is part of the water distributed presents compromising their quality. Furthermore, the lack of sanitation services is also high, mainly in the region north and northeast and in the cities studied. This framework implies directly the quality of life. The regulation of services in terms of regulatory authority for the services of sanitation is practically non-existent, only for the monitoring of norms and standards for related areas such as health, environment, among others. We need more oversight in the application of resources and the provision of services, not only by the holder and the responsible agencies, but also by the population, since these are the users and the most affected by the absence or lack of service. Instruments for participation and social control are in evidence and must be used to guarantee the exercise of citizenship. Please note that this work was developed in a phase of change for areas of improvement both at the federal level as state. Thus, it is expected the evolution under a current of sanitation in the country and overcome the challenge of promoting sanitation for all.

Keywords: Management Functions, Management Models, Sanitation Services, Bahia State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O ciclo de planejamento-execução-controle, avaliação de desempenho.	30
Figura 2 – Percentual de distritos atendidos com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil por tipo de constituição jurídica, segundo PNSB (2000).	41
Figura 3 – Principais opções de participação do setor privado e suas alocações e responsabilidades. .	48
Figura 4 – Graus de participação Estado - Sociedade	51
Figura 5 – Campos e componentes de análise.	72
Figura 6 – Localização dos municípios estudados	76
Figura 7 – Área de atuação da Embasa no Estado da Bahia.....	109
Figura 8 – Área de abrangência da Central I e da Central II.....	116
Figura 9 – Cobertura da população atendida com o serviço de abastecimento de água nas áreas de estudo, segundo Snis (2006), Pnad (2006) e informações da Central (2006).	119
Figura 10 – Cobertura da população atendida com o serviço de esgotamento sanitário nas áreas de estudo, segundo Snis (2006), Pnad (2006) e informações da Central (2006).	121
Figura 11 – Consumo médio <i>per capita</i> de água (L/hab.dia) nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).....	124
Figura 12 – Volume de água consumido, micromedido e faturado por economia (m ³ /economia.ano) nas áreas de estudo, segundo o Snis (2006) e informações da Central (2006).	126
Figura 13 – Volume de esgoto coletado, tratado e faturado por economia (m ³ /economia.ano) nas áreas de estudo, segundo o Snis (2006) e informações da Central (2006).	129

LISTA QUADROS

Quadro 1 – Elementos estruturais das agências reguladoras - pontos fracos e pontos fortes frente ao objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos.....	37
Quadro 2 - Representantes dos gestores e prestadores que foram entrevistados	82
Quadro 3 – Campos, componentes e indicadores utilizados.	84
Quadro 4 – Resumo dos indicadores levantados para o campo de análise “planejamento”	100
Quadro 5 - Participação e controle social e sua relação com as funções de gestão	154
Quadro 6 – Características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características dos municípios estudados.....	75
Tabela 2 – Tipo de prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado da Bahia, segundo municípios amostrados – Snis, 2006.	88
Tabela 3 – Composição acionária da Embasa, 2008.	108
Tabela 4 – Informações sobre as Centrais de Seabra e Jacobina.	117
Tabela 5 – Extensão da rede de distribuição de água e rede coletora de esgoto por economia nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).	123
Tabela 6 – Volume de água tratada nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).....	127
Tabela 7 – Consumo de energia elétrica por volume de água produzida e de esgoto coletado nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).	131
Tabela 8 – Despesas com os serviços (pessoal próprio, energia elétrica e serviços de terceiros) e percentual destes em relação a despesa total nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).....	133
Tabela 9 – Receitas operacionais dos serviços de água e esgoto por economia ativa de cada serviço nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).....	136
Tabela 10 – Média de investimento por economia nos últimos 3 anos (R\$/economia.ano) para água e esgoto nas áreas de estudo, segundo Snis (2004, 2005, 2006) e informações da Central (2006).....	138
Tabela 11 – Índice de evasão de receitas nos três últimos anos nas áreas de estudo, segundo Snis (2004, 2005 e 2006) e informações da Central (2006).	141
Tabela 12 – Tarifa média de água e esgoto praticadas nos últimos três anos nas áreas de estudo, segundo Snis (2004, 2005 e 2006) e informações da Central (2006).....	142
Tabela 13 – Paralisações e intermitência no fornecimento do serviço de abastecimento de água nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).....	144
Tabela 14 – Controle de padrões de potabilidade e atendimento à Portaria MS n. 518/04 nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).	145
Tabela 15 – Extravasamentos de esgoto, quantidade, duração e duração média dos mesmos nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).	148
Tabela 16 – Reclamações, serviços executados, tempo de duração dos serviços e duração média de serviços executados nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).....	149

LISTA DE SIGLAS

ADASA	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Rio de Janeiro
AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim
AGR	Agência Goiana de Regulação
AGESAN	Agência Estadual de Saneamento de Tocantins
AGESC	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
AMAE	Agência Reguladora de Joinville
ANA	Agência Nacional das Águas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARCE	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Ceará
ARCG	Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
ARPE	Agência de Regulação de Pernambuco
ARSAM	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Amazonas
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico de Natal
ASSUSSA	Associações de Usuários de Serviços de Saneamento Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BTS	Baía de Todos os Santos
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
CEF	Caixa Econômica Federal
CENTRAL	Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água
CERB	Companhia de Engenharia Rural da Bahia S/A
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CISAM-NORTE	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental/Região Norte
CISAM-SUL	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental/Região Sul
CISMAE/PR	Consórcio Intermunicipal de Serviços Municipais de Água e Esgoto do Paraná
CMSA	Conselho Municipal de Saneamento Ambiental
COMAE	Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos
CONISA	Consórcio Intermunicipal de Saneamento de Serra de Santana
CORESA	Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí
CORESAB	Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia
COSEB	Companhia de Saneamento do Estado da Bahia
DESEB	Departamento de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia

DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
ER	Escritório Regional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPM	Fundo de Participação de Municípios
FSESP	Fundação SESP
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
INCRA	Instituto Nacional de Regularização e Reforma Agrária
JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MS	Ministério da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PAB	Programa Água Boa
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Programa Bahia Azul
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PMSA	Política Municipal de Saneamento Ambiental
PMSB	Política Municipal de Saneamento Básico
PRONURB	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
PROSANEAR	Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAER	Superintendência de Água e Esgoto do Recôncavo
SESEB	Superintendência de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SISAR	Sistema Integrado de Saneamento Rural
SNIS	Sistema Nacional de Informações em Saneamento
SUS	Sistema Único de Saúde
UN	Unidade de Negócios
UR	Unidade Regional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. OBJETIVOS.....	21
2.1. Objetivo Geral.....	21
2.2. Objetivos Específicos	21
3. GESTÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO	22
3.1. Gestão de Serviços Públicos.....	22
3.2. Gestão de Serviços de Saneamento.....	26
3.2.1 Funções de Gestão.....	28
3.2.1.1 Planejamento	28
3.2.1.2 Regulação.....	31
3.2.1.3 Prestação dos Serviços.....	38
3.2.1.3.1 Prestação Pública.....	41
3.2.1.3.2 Prestação Privada.....	48
3.2.1.3.3 Prestação comunitária ou autogestão.....	50
3.2.1.4 Fiscalização.....	54
3.2.2 Participação e Controle Social.....	55
4. HISTÓRICO DA GESTÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO	57
4.1. O Saneamento no Brasil.....	57
4.2. O Saneamento na Bahia	65
5. METODOLOGIA.....	70
5.1. Modelos de Gestão.....	71
5.2. Campos de Análise.....	72
5.3. Técnicas de Pesquisa	73
5.3.1. Pesquisa Empírica.....	73
5.3.1.1. Áreas de Estudo	74
5.3.1.1.1. Alagoinhas	76
5.3.1.1.2. Barra da Estiva	77
5.3.1.1.3. Ilhéus	77

5.3.1.1.4.	Itabuna.....	77
5.3.1.1.5.	Jaguarari.....	78
5.3.1.1.6.	Jequié.....	79
5.3.1.1.7.	Juazeiro.....	79
5.3.1.1.8.	Seabra.....	79
5.3.1.1.9.	Sobradinho.....	80
5.3.1.2.	Estudo Qualitativo.....	81
5.3.1.3.	Estudo Quantitativo.....	82
5.4.	Estratégia de análise de dados.....	86
6.	GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO ESTADO DA BAHIA.....	87
6.1.	Características Gerais.....	87
6.2.	Planejamento.....	88
6.3.	Regulação.....	100
6.4.	Prestação dos Serviços.....	107
6.4.1.	Características dos Prestadores dos Serviços.....	107
6.4.1.1.	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa).....	107
6.4.1.2.	Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A. (Emasa).....	110
6.4.1.3.	Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae).....	112
6.4.1.4.	Empresa Municipal de Serviços de Água e Esgoto (Emsae).....	113
6.4.1.5.	Prefeitura Municipal de Barra da Estiva (Pmbe).....	114
6.4.1.6.	Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água (Central).....	114
6.4.2.	Aspectos Operacionais.....	117
6.4.3.	Aspectos Financeiros.....	132
6.4.4.	Aspectos de Qualidade dos Serviços.....	143
6.5.	Fiscalização.....	150
6.6.	Participação e Controle Social.....	153
7.	CONCLUSÃO.....	160
	REFERÊNCIAS.....	167
	APÊNDICES.....	176
	ANEXOS.....	185

1. INTRODUÇÃO

As grandes transformações ocorridas, no último século, devido, principalmente, ao modo de produção capitalista, repercutiram profundamente na vida na cidade. Nas décadas de 30 e 40, o fluxo de pessoas que deixavam o campo em busca de melhores condições de vida era cada vez mais intenso com o início do processo de urbanização no Brasil. Na década de 70, época em que ocorreu a difusão de novas tecnologias, modernização e, conseqüentemente, mudanças estruturais na economia e na sociedade, a população urbana ultrapassou a rural e, assim, continua até hoje sem perspectiva de mudança.

A forma como ocorreu esse processo de urbanização resultou numa série de mudanças nas cidades. Surgiram favelas, palafitas, loteamentos clandestinos, ou seja, assentamentos humanos subnormais ou com habitações precárias sem acesso aos serviços básicos, como saneamento, serviços de saúde, educação, entre outros. O acesso à população de serviços básicos de qualidade não acompanhou o rápido processo de crescimento em diversas cidades.

Sabe-se que a ausência de abastecimento de água agrava a saúde da população e dificulta os cuidados com a higiene pessoal e doméstica; a inexistência de sistemas adequados de esgotamento sanitário expõe a população a condições de insalubridade; a disposição inadequada dos resíduos sólidos, além de atrair vetores (artrópodes e roedores), polui o solo, água e o ar; a falta, insuficiência ou entupimento do sistema de manejo das águas pluviais pode provocar enchentes e inundações, deixando o ambiente apto à proliferação de doenças. Depreende-se daí que a falta de saneamento básico influencia na saúde e na qualidade de vida da população.

No Brasil, a idéia de integração das políticas de saúde e saneamento está consolidada na Constituição Federal 1988, que traz em seu bojo como competência do Sistema Único de Saúde (SUS) a participação “na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (BRASIL, 1988, p.150). Assim, o saneamento enquanto serviço essencial passara a ser de competência do Estado.

No entanto, segundo Costa (2003), após a promulgação da Constituição de 1988 e surgimento dos ideais neoliberais, a estratégia utilizada pelo Estado causava dissensos, a idéia de “provedor” dos serviços essenciais passava a não mais prevalecer, dando espaço à inserção da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento. Muitas discussões foram travadas no sentido da construção de um marco legal para o saneamento, visões e ideais distintos foram colocados. Nos últimos 20 anos, o Brasil ficou sem um arcabouço jurídico-institucional para a área de saneamento. Apenas em janeiro de 2007 é que fora sancionada a Lei n. 11.445/07, que passou a estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico.

Atualmente, o Brasil possui mais de 180 milhões de habitantes, onde 82% são atendidos por rede de abastecimento de água, 49% por rede de esgoto sanitário e 78% têm o lixo coletado (IBGE, 2007). No Estado da Bahia, apenas 75% da população é atendida por rede de abastecimento de água, 40% por rede geral de esgoto e 55% tem seu lixo coletado (IBGE, 2007). Tais dados revelam a grande carência no acesso a esses serviços e desigualdade entre regiões, estados e municípios, prejudicando a população pauperizada.

Inúmeros são os fatores, tanto de caráter operacional como político, que influenciaram para o quadro visto relatado acima. Do ponto de vista operacional, a situação de saneamento tem vínculos com a falta de acesso à água, principalmente, na região Nordeste do País; a má concepção e a falta de operação mais eficaz dos sistemas; a necessidade de ampliação dos sistemas; a falta de investimentos nos sistemas por parte dos governos municipal, estadual e federal; o crescimento desordenado da população; a obstáculos provenientes das estruturas físicas e legais; a necessidade de aumento/atualização do corpo técnico e de equipamentos necessários para a realização de atividades.

Do ponto de vista político, o quadro sanitário relaciona-se a falta de integração das políticas e de ações relacionadas à área de saneamento; a falta a integralidade das ações de saneamento; a ausência de fiscalização efetiva pelos órgãos ambientais; a não ampliação do atendimento por parte dos prestadores de serviços, no tocante as áreas rurais, assentamentos e comunidades carentes; a ausência/inexistência de regulação, fiscalização, bem como, de estímulo ao controle social; a falta de programas que incentivem a redução de perdas; a ausência ou precariedade de instrumentos que dêem suporte à tomada de decisão; a descontinuidade político-administrativa; a falta de “vontade” política e compromisso por parte do gestor do titular do serviço.

Com a retomada dos investimentos públicos em saneamento básico, com a re-estruturação institucional, com a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental no âmbito do Ministério das Cidades e, ainda, com a aprovação da Lei Federal de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/07), as preocupações dos governantes, técnicos e pesquisadores têm se voltado para o debate sobre a eficácia, a eficiência e a efetividade dos diferentes modelos de gestão para fazer frente ao grande desafio brasileiro de promover saneamento básico de qualidade para todos.

No Brasil, a gestão dos serviços de saneamento básico apresenta-se segundo vários modelos, cada um com suas peculiaridades. Estudos relacionados às políticas e a gestão desses serviços são ainda muito incipientes. A maior parte das pesquisas no campo da engenharia sanitária e ambiental é direcionada à área tecnológica e poucos são os estudos voltados em aprofundar conhecimentos sobre as políticas de saneamento ambiental e gestão dos serviços. Os poucos estudos, porém muito importantes, são mais voltados à avaliação da prestação dos serviços de saneamento. Buscando contribuir para esse campo disciplinar, o presente estudo busca investigar as características dos diferentes modelos de gestão – abrangendo as funções planejamento, regulação, prestação, fiscalização e o controle social – de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia.

A idéia de assumir esse assunto como tema para dissertação surgiu a partir dos resultados da pesquisa “Tecnologia de Sistemas Condominiais de Esgoto: uma avaliação em cidades de diferentes portes”, que buscou, por meio dos campos de análise *gestão dos serviços*, *aspectos tecnológicos* e *salubridade ambiental*, avaliar esse sistema não apenas em diferentes portes, mas também em diferentes formas de gestão.

Assim, a pergunta que motivou o presente trabalho é: quais as características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado da Bahia?

Tem-se como hipótese:

- O modelo de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário preconizado pelo Planasa, ainda é bastante presente no Estado da Bahia, uma vez que a prestação dos serviços, em sua maioria, se dá via concessionária estadual e os municípios, como titulares dos serviços, se mantêm ausentes das questões voltadas ao saneamento, sem realizar o planejamento, a regulação e fiscalização e pouco incentivando a participação e o controle social. Nos municípios que não aderiram ao Planasa na década de 70, a prestação dos serviços de água e esgoto se dá via autarquias, empresas municipais ou pelas próprias prefeituras e os níveis de acesso e qualidade dos serviços têm relação com a política pública municipal praticada e com os critérios de priorização das intervenções em saneamento básico. No meio rural, em algumas comunidades, a prestação dos serviços ocorre via Central, modelo que ainda não se consolidou em face das dificuldades legais e institucionais.

O que diferencia os modelos de gestão no Estado da Bahia é a forma de prestação dos serviços. No entanto, a gestão também abrange questões relacionadas ao planejamento, à regulação, à fiscalização e ao controle social. Assim, neste estudo, entende-se por *modelo de gestão* a conformação da relação de todas as funções de gestão, incluindo o controle social, tendo como base o tipo de prestação de serviços de saneamento básico.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi necessário realizar uma pesquisa empírica envolvendo um estudo quantitativo e qualitativo. Uma vez que o foco deste trabalho está direcionado para modelos de gestão no Estado da Bahia e considerando o que de fato os diferenciam que é a prestação dos serviços de água e esgoto, foram propostos como áreas de estudo, após análise de diversos critérios descritos na metodologia do trabalho, os municípios: Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jaguarari, Jequié, Juazeiro, Seabra e Sobradinho.

Nos municípios de Ilhéus e Jequié, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados por concessionária estadual; em Alagoinhas e Juazeiro, por autarquia municipal; em Itabuna e Sobradinho, por empresa municipal; em Barra da Estiva, pela própria prefeitura por meio de uma secretaria de governo; e, em comunidades rurais dos municípios de Seabra e Jaguarari, por meio de organização não governamental. A partir dessas informações é que se buscou estudar as demais funções de gestão nos municípios selecionados.

O presente projeto está estruturado em sete Capítulos. No primeiro está exposta a introdução; no segundo, os objetivos da dissertação; no terceiro, é abordada a gestão dos serviços públicos e de saneamento, bem como o conceito sobre saneamento, os princípios de uma política pública de saneamento, as funções de gestão e os modelos de prestação de saneamento existentes no País; no quarto, é feito um histórico da gestão dos serviços de saneamento no Brasil e na Bahia. O quinto capítulo apresenta a metodologia utilizada; o sexto capítulo, os resultados do trabalho; o sétimo, a conclusão da dissertação; em seguida, são apresentadas as referências utilizadas para embasar a dissertação; e, por fim, os apêndices com os questionários aplicados para obtenção de dados e os anexos utilizados.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Estudar as características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento água e de esgotamento sanitário no Estado da Bahia.

2.2. Objetivos Específicos

1. Elaborar um marco conceitual sobre a gestão dos serviços abastecimento de água e de esgotamento sanitário de qualidade para suporte às análises.
2. Discutir os aspectos referentes às funções de gestão (planejamento, regulação, prestação e fiscalização) e como se dá atuação de instâncias de participação e controle social nos diferentes modelos de gestão estudados.

3. GESTÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

3.1. Gestão de Serviços Públicos

O campo das políticas públicas, como área do conhecimento, surgiu nos EUA. No entanto, esta se concentrou mais no estudo do Estado e suas instituições e não na produção do governo como ocorria na Europa (SOUZA, 2002). No Brasil, estudos sobre políticas públicas ressurgiram nas últimas décadas. A adoção de políticas restritivas de gastos, a ênfase no ajuste fiscal e a necessidade de formular políticas públicas que fossem capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social, foram, segundo Souza (2002), fatores que impulsionaram o crescimento da importância do campo das políticas públicas.

Na tentativa de esclarecer alguns conceitos e teorias utilizadas para o melhor entendimento de políticas públicas, Ruas (s.d., p.2) destaca que, para haver o progresso e a sobrevivência de uma sociedade é necessário que os conflitos existentes sejam mantidos dentro de “limites administráveis”. Só que, para isso, as únicas formas para essa manutenção seriam a “coerção pura e simples e a política”. Com a coerção, o impacto seria reduzido e o custo da sua aplicação seria muito elevado. Já a política, segundo essa mesma autora, tem sentido mais amplo e “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos” (RUAS, s.d., p.2).

Souza (2002) indica que não existe uma única e melhor definição de política pública e traz uma série de conceitos apresentados por outros autores, sendo que o mais conhecido é o de Laswell que diz que políticas públicas correspondem à decisões e análises que venham a responder três perguntas: *quem ganha o que, por que e que diferença faz*. Teixeira (2002) complementa, com as seguintes perguntas: *quem decide o quê, quando, com que consequência e para quem*. Perguntas essas, que na realidade, se complementam e ajudam a entender o conjunto de questões envolvidas nas políticas públicas.

Os “pais” fundadores da área da política pública, segundo Souza (2002) foram: Laswell, que trouxe em sua análise a tentativa do estabelecimento de um diálogo entre a academia e o governo; Simon, que introduziu o conceito de racionalidade; Lindblom, que incorporou outras variáveis quando da formulação e análise das políticas públicas; e Easton, que definiu política pública como sendo um sistema, fazendo uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

De acordo com Teixeira (2002), os objetivos das políticas públicas são: responder as demandas dos setores marginalizados; ampliar e efetivar os direitos de cidadania; promover o desenvolvimento; e, também, regular os conflitos entre os diversos atores sociais. Assim, política pública é o Estado em ação. A essência da política pública é, justamente, o embate em torno das idéias e interesses e, em alguns casos, nem sempre existe compatibilidade entre o que se declara e o que se faz.

A formulação de uma política pública envolve a participação de diversos atores com ideais, projetos e interesses diferenciados e, em alguns casos, até contraditórios. Por isso, a necessidade de mediações para que haja um consenso mínimo entre as partes e que a política pública seja legitimada. Para essa legitimação, a presença da sociedade civil na discussão e em todo processo de formulação, implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas faz-se necessária e fundamental (RUAS, s.d.; SOUZA, 2002).

Ainda que incipiente, a avaliação de políticas, planos, programas, projetos e serviços públicos não foi amplamente incorporada ao cotidiano da Administração Pública, quer pela complexidade inerente às metodologias de avaliação, quer pelo desinteresse do governo e instituições e a desconfiança dos responsáveis pelos programas.

Os propósitos de uma avaliação visam orientar ajustes nas políticas públicas e em sua gestão, determinar até que ponto foram alcançados os objetivos previamente estabelecidos, apontar as razões dos erros e fracassos e investigar efeitos imprevistos, além de oferecer subsídios ao processo decisório (COTTA, 1998).

A gestão, segundo Ferreira (1975), significa o ato de administrar. Administrar, por sua vez, significa planejar, coordenar, controlar, organizar, comandar. No entanto, esses dois conceitos não podem ser confundidos, apesar da sua estreita relação. As definições de Administração Pública e de Gestão Pública são diferentes. A primeira, segundo Souza (2002), são instituições que operam o Estado e refletem conflitos, tensões e mudanças que são postas ou por elas definidas, já a gestão é a forma como a Administração Pública funciona.

No tocante aos serviços públicos, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração Pública pode prestá-los diretamente ou delegá-los. Analisando o conceito de serviço público, percebe-se que, segundo juristas da área de Administração Pública, não existe unanimidade nas definições. Discussões acerca da definição de “serviços públicos” ainda são muito frequentes e estabelecidas em função do contexto, necessidade e do momento. Vieira (2005) atenta para o fato que o conteúdo do conceito de serviço público é bem distinto quando comparado no contexto de Estado de base ideológica liberal, no qual se insere a visão de Estado Mínimo, e o socialista/comunista, onde a atuação do Estado é de ordem universalista.

Santos (2004), ao discorrer sobre esse conceito em seu estudo acerca da concessão de serviços públicos, traz uma discussão quanto ao sentido amplo e restrito do mesmo. Em seu sentido amplo, é trazida por José Cretella Junior (citado por SANTOS, 2004, p.1) a seguinte definição: “serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público”. Da mesma forma, é conceituado por Hely Lopes Meirelles (citado por SANTOS, 2004, p.1) como sendo “todo aquele serviço prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

Segundo Santos (2004) e Vieira (2005), esses conceitos são muito amplos e se mostram de certa forma falhos uma vez que estariam englobando todas as atividades exercidas pela Administração Pública, incluindo aí as atividades de natureza judiciária e legislativa.

Em seu sentido mais restrito, o conceito de serviços públicos deve abarcar um caráter mais social, no qual haveria um Estado voltado para o “atendimento dos interesses coletivos e ao bem-estar social”. Assim, Santos (2004, p.1) traz os conceitos dos juristas Celso Antônio Bandeira de Melo e Maria Sylvia Zanella di Pietro, a seguir:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo (MELO, s.d citado por SANTOS, 2004, p1).

[...] toda atividade material¹ que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, s.d. citado por SANTOS, 2004, p1).

Já o Decreto n. 6.017/07 (BRASIL, 2007, p.2) traz o seguinte conceito de serviço público: “atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa”.

No tocante à qualidade da prestação de serviços, a Lei da Concessão dos Serviços Públicos (Lei n. 8.987/95), considera um serviço adequado quando satisfaz às seguintes condições: regularidade, segurança, continuidade, atualidade, eficiência, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

Conceição (2003, p.1) entende que modicidade “significa que o serviço público deve ser prestado, não de forma gratuita, sendo, a princípio, lícito que se cobre (por taxa, tarifa ou preço público) uma retribuição pecuniária pela atividade disponibilizada para um terceiro”; que cortesia “corresponde ao atendimento público de forma urbana, educada e solícita”; que generalidade “significa dizer que um serviço de interesse público jamais poderá ser prestado sem que se atenda ao interesse público, coletivo”; que por eficiência entende-se que “o prestador do serviço público deve sempre buscar o aperfeiçoamento do serviço, incorporando os melhores recursos e técnicas possíveis, sob pena de defasagem na prestação”; e, por continuidade do serviço que é razão de ser do serviço público, e por ser um serviço essencial não pode ser interrompido, seja por greve, por cobrança de dívida ou falta de serviço.

¹ “O Direito Administrativo, tomado como ciência acadêmica, divide o estudo da administração pública em dois segmentos fundamentais. Sustenta, inclusive que o termo administração pública comporta dois sentidos, um material e outro formal. O sentido formal refere-se ao conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos que dão forma à Administração Pública. O sentido material invoca a própria noção do serviço público prestado, ou seja, o dever jurídico que se impõe ao aparelho estatal e que justifica a sua existência social” (VIEIRA, 2005, p.1).

Entende-se por atualidade, a busca e aplicação de técnicas, equipamento e instalações mais modernas, bem como, conservação, melhoria, ampliação do serviço; por regularidade, que tem um conceito próximo ao de continuidade, está relacionado ao cumprimento de horários e metas estabelecidas para o serviço; quanto à segurança, entende-se que na execução do serviço deve haver condições de segurança tanto para o funcionário quanto para a população que recebe o serviço.

No que se refere à prestação do serviço público, na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 175, cabe ao Poder Público prestar os mesmos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o que será mais detalhado nos próximos capítulos.

Assim, para este trabalho toma-se como base o conceito de *serviço público*, que engloba toda atividade material fruível prestada pela Administração Pública ou seus delegados que venha a satisfazer as necessidades coletivas, sob sistema normativo e que a prestação deste, para ser considerado adequado, satisfaça as condições estabelecidas pela Lei da Concessão dos Serviços Públicos.

3.2. Gestão de Serviços de Saneamento

A definição do conceito de saneamento vem sendo construída ao longo do tempo de acordo com os anseios, condições e necessidades do ser humano e sua relação com o meio ambiente e a saúde (BORJA, 2004).

Em suas reflexões sobre saneamento, saúde pública e qualidade de vida, Menezes (1984, p.26) traz a definição clássica de saneamento como sendo “o conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde”.

A Lei n. 11.445/2007, em seu Art. 3º, traz *saneamento básico* como “o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, 2007, p.02).

As definições dos serviços de saneamento básico estabelecidas por Brasil (2007, p.03), à luz da Lei n. 11.445/07, são:

- **Abastecimento de Água** - Constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição.
- **Esgotamento Sanitário** - Constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.
- **Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos** - Conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.
- **Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas** - Conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Apesar deste conceito estabelecido na Política Federal de Saneamento Básico, sabe-se que o controle de vetores faz parte desta definição. No Brasil, a idéia da relação saúde e saneamento está consolidada na Constituição Federal que traz em seu bojo como competência do Sistema Único de Saúde (SUS) a participação “na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (BRASIL, 1988, p.150). Os princípios fundamentais da Lei n. 11.445/07 (BRASIL, 2007a, p.1):

- I **universalização** do acesso;
- II **integralidade**, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III **abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente**;
- IV **disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado**;
- V **adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais**;
- VI **articulação** com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII **eficiência e sustentabilidade econômica;**

VIII **utilização de tecnologias apropriadas**, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX **transparência das ações**, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X **controle social;**

XI **segurança, qualidade e regularidade**;

XII **integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos**.

Para este trabalho, tendo como base o conceito trazido pela Lei n. 11.445/07, trabalhou-se apenas com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

3.2.1 Funções de Gestão

Segundo a Lei n. 11.445/07, as funções de gestão envolvem o planejamento, regulação, prestação dos serviços e fiscalização, e perpassando por todas essas funções, o controle social. Assim, a seguir, são conceituadas e descritas todas elas.

3.2.1.1 Planejamento

Na obra Teoria Geral da Administração, Chiavenato (2000) indica que o administrador, aqui entendido como gestor, deve seguir regras ou normas que lhe dêem base para desempenhar as suas funções que são: planejar, organizar, coordenar e controlar.

O *planejamento*, em termos espaciais, no sentido de se planejar uma cidade distribuindo espacialmente suas funções deu-se, primeiramente, na Inglaterra ao final do século XIX e início do século XX (OLIVEIRA, 2006). No entanto, a incorporação do *planejamento* por parte do Estado deu-se pós-segunda guerra mundial, quando, após o desmoronamento de grandes nações, viu-se a necessidade da reconstrução das mesmas. A primeira nação a fazer essa incorporação foi a União Soviética, de maneira sistemática, centralizada e impositora. No entanto, o planejamento ganhou mais espaço e outra roupagem após a crise global, passou a ser colocado à ação governamental como um instrumento de orientação.

A partir das décadas de 1930, 1940 e 1950, a vertente espacial-urbanística do planejamento nos EUA e Europa encampou uma forma mais abrangente englobando as esferas social e econômica do planejamento [...] além do avanço das idéias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional, que culminou com a criação das agências em desenvolvimento, como Tennessee Valley Authority (TVA) nos EUA, Cassa per il Mezzogiorno na Itália, e Sudene e Sudam no Brasil. Nessa época ainda havia a idéia de planejamento como fazer planos para controlar o futuro, e um forte papel governamental nas decisões do planejamento (OLIVEIRA, 2006, p.283).

A idéia do caráter “puramente técnico” do planejamento passou para a noção de instrumento de mudança social, assumindo assim o caráter político². Sendo assim, Oliveira (2006) define o processo de planejamento como:

[...] um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e, principalmente, para as partes envolvidas (*ibid.*, p.284).

Entende-se por planejamento, segundo Decreto n. 6.017/07 que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos, (BRASIL, 2007b):

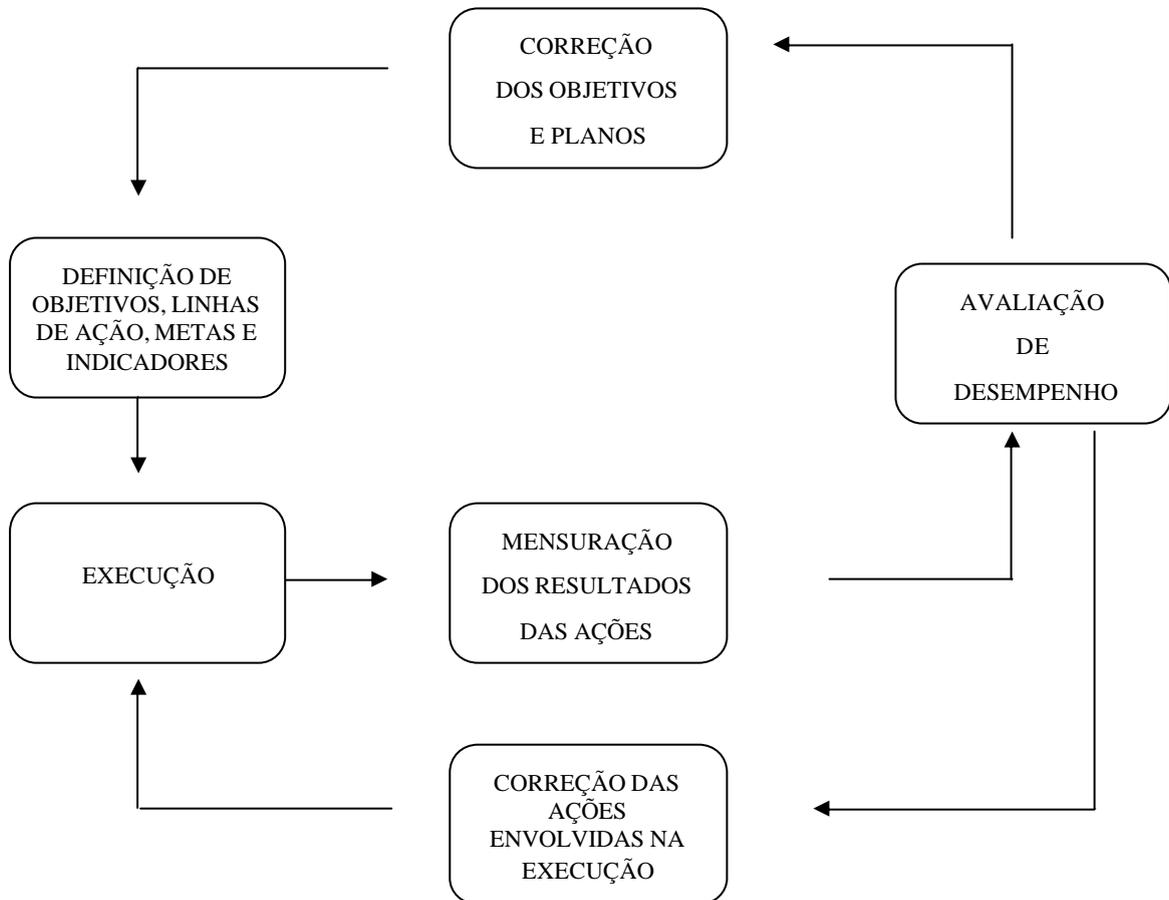
[...] as atividades de identificação, qualificação, quantificação, articulação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada (*ibid.*, p.2, grifos da autora).

Oliveira (2006, p.274) ao questionar a essência do *planejamento*, principalmente no Brasil, indica que o mesmo ainda é visto como uma ação “tecnicista dominada por economistas e burocratas” e ainda muito voltado à elaboração de planos e controle. Teixeira, Yashizaki e Santana (1995) defendem o planejamento na Administração Pública em contraponto àqueles que afirmam a sua ineficiência. O *planejamento* na Administração Pública deve ser um processo dinâmico, complexo e abrangente, tecnicamente fundamentado e orientado por políticas públicas.

A Figura 1, trazida por Teixeira, Yashizaki e Santana (1995, p.24), apresenta o ciclo do planejamento-execução e controle juntamente com a avaliação de desempenho, apontando a sua complexidade. Nesse ciclo, observa-se que após a execução de um planejamento pré-definido é feita uma mensuração dos resultados das ações por meio de indicadores; são corrigidos os objetivos e planos, bem como as ações envolvidas na execução; para que sejam

² Fato pautado no bojo do movimento de direitos civis dos EUA (OLIVEIRA, 2006).

redefinidos os objetivos, as linhas de ação, as metas e os indicadores a serem utilizados, retornando ao ciclo.



Fonte: Teixeira, Yashizaki e Santana (1995, p.24).

Figura 1 – O ciclo de planejamento-execução-controle, avaliação de desempenho.

Esses autores indicam que a diversidade das funções exercidas pelo Estado, bem como a complexidade da sociedade, devem ser avaliadas com uma metodologia baseada em um enfoque sistêmico. A influência recíproca entre Estado e sociedade; a articulação das diversas atividades do Estado na execução dos objetivos globais; fazem com que a metodologia sistêmica seja a mais adequada segundo proposição de Teixeira, Yashizaki e Santana (1995).

Um planejamento abarca atividades que deve m integrar funções do serviço público entre si ou com interfaces com setores de fora da área pública. No entanto, faz-se necessário que haja um modelo de apoio a esse planejamento que permita uma abordagem racional. Modelo de apoio este mediado pelos princípios norteadores e que tem como finalidade o exercício de adequação dos recursos frente aos objetivos da gestão.

Assim, o planejamento dos serviços de saneamento básico tem como objetivo, segundo Bernardes, Scárdua e Campana (2006, p.51) “a valorização, a proteção e a gestão equilibrada dos recursos ambientais municipais, assegurando a sua harmonização com o desenvolvimento local e setorial através da economia do seu emprego e racionalização dos seus usos”. Além disso, prover a população de serviços básicos que venham a melhorar sua qualidade de vida.

3.2.1.2 Regulação

Consta que até o início do processo de desestatização das empresas públicas, a regulação era feita de forma ainda muito incipiente e recaía basicamente na taxaço de impostos, controle de fusões e incorporações de empresas e vendas de produtos no mercado interno (CARVALHO, 2002). Atualmente, suas atribuições são maiores e com maior poder de atuação.

No Brasil, o processo de desestatitização das empresas públicas que começou no início da década de 90, com o Governo de Fernando Collor de Melo, preconizava um Estado neoliberal. A transferência dos serviços públicos para o setor privado proferiu ao Estado, segundo Kaufmann (2005, p.1), “poder crescente de regulamentação, fiscalização e planejamento das atividades”. Pinheiro e Motta (2002) apresentam, em seu artigo, resultados do Programa Nacional de Desestatização do Bndes, pelo qual durante dez anos, de 1991 a 2001, foram privatizadas 66 empresas e participações acionárias estatais. Cabendo então ao Estado a imposição e manutenção de regras de maneira a uniformizar a competição entre as empresas.

Cabe aqui esclarecer questões constitucionais no que tange à diferença nos conceitos de poder regulador e poder regulamentar. Kaufmann (2005, p.1) apresenta conceitos bastantes esclarecedores trazidos por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003), que são:

‘Regular’ significa estabelecer regras, independentemente de quem as dite, seja o Legislativo ou o Executivo, ainda que por meio de órgãos da Administração direta ou entidades da Administração indireta. Trata-se de vocábulo de sentido amplo, que abrange, inclusive, a regulamentação, que tem um sentido mais estrito.(...) Regulamentar significa também ditar regras jurídicas, porém, no direito brasileiro, como competência exclusiva do Poder Executivo. Perante a atual Constituição, o poder regulamentar é exclusivo do Chefe do Poder Executivo (art. 84, IV), não sendo incluído, no parágrafo único do mesmo dispositivo, entre as competências delegáveis.

Pires e Piccinini (1999), em sua obra sobre a regulação nos setores de infraestrutura no Brasil indicam que, em linhas gerais, os objetivos da missão regulatória, são:

- buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- assegurar o serviço universal;
- assegurar a qualidade do serviço prestado;
- estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços;
- estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);
- assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos;
- garantir a segurança e proteger o meio ambiente (*ibid.*, 1999, p.220-221).

Como qualquer conceito, sabe-se que são construídos em função do momento político, social, econômico e cultural. A complexidade do conceito de regulação converge a uma série de dispositivos legais e normas aos quais os serviços e qualquer atividade econômica estão sujeitos. Brasil (2007b) que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, traz como definição de regulação

[...] todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, os direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação, a política e sistema de cobrança, inclusive a fixação, reajuste e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos (*ibid.*, p.2).

No campo do saneamento, segundo Art. 21 da Lei n. 11.445/07, o exercício da regulação deve atender aos princípios de “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”. Têm-se, também segundo a Lei supracitada em seu Art. 22, os objetivos da regulação, que são:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (BRASIL, 2007a, p.7).

Cabe a entidade reguladora, quer seja ela uma agência, um conselho ou um consórcio, editar as normas referentes às dimensões técnica, econômica e social que devem abranger, segundo Art. 23 da Lei n. 11.445/07, os seguintes itens:

- padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- medição, faturamento e cobrança de serviços;
- monitorização dos custos;
- avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- subsídios tarifários e não tarifários;
- padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

A regulação é uma função que pode ser delegada pelos titulares dos serviços a qualquer entidade reguladora – dentro dos limites do respectivo Estado. No entanto, devem ser claras a forma de atuação e as atribuições das partes envolvidas para que não haja distorções no andamento das suas atividades (BRASIL, 2007a, Art. 23, § 1º). Uma questão muito importante, mas que diz respeito mais especificamente a relação entidade reguladora e prestador dos serviços, é o fornecimento dos dados e informações necessárias para o desempenho das atividades (BRASIL, 2007a, Art. 25).

Pinheiro e Motta (2002, p.467), colocam que “[...] regulação não é tão-somente um ato econômico ou jurídico [...] está no seu cerne o equilíbrio dos contratos, a qualidade dos serviços prestados e a conseqüente satisfação do usuário”.

Tomando como base o princípio da publicidade que rege a Administração Pública, os Art. 26 e Art. 27, da Lei n. 11.445/07, vêm justamente para validá-lo. No tocante à regulação, deve ser assegurada a publicidade de relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes, assim como dos direitos e deveres de usuários e prestadores, excetuando-se aqueles considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, e disponíveis, preferencialmente em sítio na *internet*.

É importante salientar que, não apenas os serviços e atividades das empresas privadas são passíveis de regulação, mas também são, os serviços prestados por órgãos públicos. A regulação dos serviços de saneamento pode ser feita por conselhos deliberativos ou agências reguladoras desde que sejam estabelecidas todas as atribuições pertinentes e que estejam em conformidade com a Lei n. 11.445/07.

É desejável que as entidades reguladoras não estejam vinculadas ao Poder Executivo, uma vez que as decisões por elas tomadas devam ser imparciais e neutras visando o atendimento ao interesse público. No entanto, sabe-se que essas características são quase que impossíveis de acontecer. Não é rara a interferência indevida do Poder Executivo nas decisões de agências. As agências reguladoras brasileiras, criadas como autarquias especiais, são vinculadas aos respectivos Ministérios e que, por vezes, são ditadas interferências indevidas por essas instituições, conforme exemplo trazido por Kaufmann (2005, p.1) no que diz respeito a reedição da Medida Provisória (MP) 2.190, de 23/08/2001, que alterou o §6º, do artigo 8º, da Lei n. 9.782/99. Segundo essa MP “O Ministro de Estado da Saúde poderá determinar a realização das ações previstas nas competências da ANVS, em casos específicos e que impliquem riscos à saúde da população”.

Kaufmann (2005, p.1) traz como características das agências reguladoras: a independência, poder de resolver discussões em última instância administrativa, especialidade, estabilidade dos dirigentes e o poder normativo. No que diz respeito à questão da especialidade, Kaufmann (2005) aponta que :

Uma das justificativas para a proliferação das agências reguladoras é a alta complexidade das atividades administrativas desenvolvidas, não afeita a saberes genéricos. A atuação desses entes requer um tipo de conhecimento técnico, especializado, de forma a melhor solucionar as questões que lhes forem apresentadas. [...] Por outro lado, as agências reguladoras não possuem competências para atuar fora do marco de especialidade que lhes foram atribuídas pelas leis instituidoras (KAUFMANN, 2005, p.1).

Outro fator importante, apontado por Kaufmann (2005) é a questão da escolha da diretoria das agências reguladoras.

A direção das agências reguladoras federais é feita por um colegiado, com mandatos não coincidentes, sujeitos ao período de quarentena após o término. A estabilidade dos mandatos dos dirigentes é uma consequência do princípio da independência na atuação das agências reguladoras. Significa que, à exceção dos casos legalmente previstos, como crimes de improbidade administrativa, violação grave dos deveres funcionais, descumprimento do

contrato de gestão, não poderão os dirigentes ser demitidos ao arbítrio do Ministro ou do Presidente da República.

Galvão Jr. e outros (2006, p.15) trazem como definição de agência reguladora, “autarquia criada para promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos, propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, segurança, atualidade e universalidade, dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa”. Essas agências têm o objetivo corrigir as falhas de mercado e garantir o interesse público dos serviços.

Quanto às agências que atuam efetivamente na área do saneamento básico, têm-se: Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), Agência de Regulação de Pernambuco (Arpe); Agência Goiana de Regulação (AGR), Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa), Agência Estadual de Saneamento de Tocantins (Agesan), Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban), Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera), Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (Arsam), Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (Agersa), Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (Arcg) e a Agência Reguladora de Joinville (Amae). Segundo Galvão Jr e Silva (2006), as seis primeiras, regulam companhias estaduais, quatro regulam empresas privadas e a última, uma empresa municipal.

No Estado da Bahia, tem-se a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações, que é uma autarquia especial, vinculada à Secretaria Estadual de Infraestrutura, criada pela Lei n. 7.314/98, regulamentada pelo Decreto n. 7.426, de 31/08/98 (AGERBA, 2008). No entanto, esta Agência não tem em sua competência a regulação dos serviços de saneamento básico.

As agências como a Arce e a Arsban já foram premiadas no âmbito da sua atuação. A Arce foi reconhecida como experiência exitosa no III Seminário Internacional de Saneamento da Funasa em 2006 e a Arsban, como experiência modelo no campo do controle social no Nordeste do Brasil, pelo Ministério das Cidades em 2006 (GALVÃO JR.; SILVA, 2006).

A Arsban, criada pela Lei Municipal n. 5.346/2001, é uma autarquia que tem como objetivo “regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, exercendo suas atividades de acordo com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico” (LIMA e outros, 2007, p.2). O que deu destaque à Arsban em relação as demais agências reguladoras é o fato de na concepção da gestão haver a incorporação da participação e controle social na tomada de decisões via Associações de Usuários de Serviços de Saneamento Ambiental (Assussa). As Assussa são entidades criadas a partir do interesse da população, sem fins econômicos, com atribuições definidas por meio de estatuto e que tem como objetivo discutir questões referentes ao saneamento básico (ASSIS, 2007, p.9). Essa interrelação da Arsban com a sociedade é de grande valia já que é um meio de facilitar o intercâmbio de conhecimentos entre os atores. Outro aspecto importante é que a Arsban exerce a Secretaria Executiva do Conselho Municipal, que tem também como atribuição homologar os instrumentos reguladores elaborados pela Arsban.

No tocante às agências reguladoras, Pinheiro e Motta (2002) indicam os pontos fortes e os pontos fracos frente aos objetivos da regulação na melhoria da qualidade dos serviços públicos, que são apresentados no Quadro 1.

É válido ressaltar que esses aspectos positivos, os pontos fortes, somente serão efetivos havendo comprometimento dos dirigentes e a existência de ferramentas de gestão adequadas. No que diz respeito à forma de nomeação dos dirigentes, observa-se que é o que leva a garantir a autonomia da agência tem como premissa a impossibilidade de demissão, salvo falta grave apurada mediante devido processo legal. Quanto à estabilidade, outra questão bastante discutida na literatura, apresenta a neutralidade da gestão na qual é isenta, ao menos teoricamente, de influências políticas, cabendo apenas posicionamento técnico. A não coincidência dos mandatos dos dirigentes das agências reguladoras com o mandato de presidentes, governadores ou prefeitos, a depender de que esfera esteja a entidade, é muito importante uma vez que abre a possibilidade sob a orientação das políticas públicas das duas gestões, agindo como uma “ponte” entre governos. E assim como em qualquer instituição, a continuidade do mandato de um dirigente acaba por criar vícios, a renovação rompe a inércia, é necessária. Além disso, sabe-se que o controle social nas agências reguladoras ainda é bastante incipiente.

Quadro 1 – Elementos estruturais das agências reguladoras - pontos fracos e pontos fortes frente ao objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Elemento	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Forma de nomeação dos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> - redução do voluntarismo da hierarquia superior; - estímulo à negociação e busca do consenso entre os poderes; - tendência a prevalecer, na escolha dos dirigentes, o critério técnico sobre o político e doutrinário; - possibilidade de redução de divergências quando do encaminhamento de proposições de agências reguladoras para a apreciação do Congresso. 	<ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de impasses, imobilismo e eventual acefalia institucional; - dependência da agenda política (prioridades de pauta, eleições, barganhas, etc.)
Estabilidade	<ul style="list-style-type: none"> - maior capacitação e construção da memória técnica institucional; - melhores condições para a continuidade das ações e planejamento de longo prazo; - redução do poder de coação da hierarquia sobre os dirigentes da agência reguladora; - maior distanciamento das crises políticas e de natureza conjuntural. 	<ul style="list-style-type: none"> - tendência à manutenção da inércia, independentemente se boa ou ruim, isto é, se convergente ou não com o interesse público; - possibilidade de afluência do corporativismo; - eventual desestímulo à inovação e à melhoria continuada.
Mandatos não coincidentes	<ul style="list-style-type: none"> - renovação controlada (arejamento institucional); - continuidade de gestão; - “ponte” entre governos. 	<ul style="list-style-type: none"> - redução temporária e cíclica do ritmo (produtividade) dos trabalhos.
Recondução limitada	<ul style="list-style-type: none"> - renovação continuada da gestão; - rompimento da inércia interna; - “desmonte” de eventuais “esquemas”. 	<ul style="list-style-type: none"> - eventual perda de lideranças fortes e significativas para a agência.
Direção colegiada	<ul style="list-style-type: none"> - redução da possibilidade de “captura” do dirigente; - decisões consideradas a partir de múltiplos enfoques; - maior transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - eventuais impasses diante de decisões relevantes; - vazamento acerca das divisões internas, com possibilidade de fragilizar a atuação da agência reguladora.

Fonte: Pinheiro; Motta (2002, p.473).

No tocante aos Conselhos, também podem ser considerados entidades reguladoras, desde que esteja delineado em suas atribuições. O conselho, como ente regulador, é um órgão colegiado que tem sua composição paritária com representantes, no mínimo, do Poder Executivo, da empresa concessionária e de segmentos da sociedade civil. Um Conselho de Saneamento deve ter como finalidade exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política de Saneamento, uma vez que lhe caiba o estabelecimento do cumprimento dos atos normativos de sua competência.

Em estudo realizado por Galvão Jr. e Ximenes (2007), ao analisar diversos conselhos municipais de diferentes áreas, observa-se que, na maioria dos casos, os conselhos existentes não são atuantes no que diz respeito às políticas públicas que lhes dão origem. Para o caso da área da “saúde”, segundo esses autores, a sua existência em quase 100% dos municípios reporta-se ao incentivo dado pela legislação federal como requisito básico para o repasse de verbas. O mesmo não é visto para as áreas de “políticas urbanas”, “cultura” e “trabalho”, ocorrendo assim de forma lenta e gradual.

Uma questão muito importante apontada por Galvão Jr. e Ximenes (2007) é a qualificação dos conselheiros. A capacitação técnica dos participantes de um conselho é condição básica para absorção das informações suscitadas (técnicas, legais e institucionais) e, conseqüentemente, respaldo na tomada de decisões.

Além disto, deve haver por parte do prestador do serviço o fornecimento de dados relevantes ao conselho, sob o risco de receber penalidades que devem ser estabelecidas e explícitas em lei. Segundo Galvão Jr. e Ximenes (2007, p.86), “a informação é um verdadeiro instrumento de poder e essencial para o controle social”.

Por fim, percebe-se que a regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil ainda é bastante frágil, sendo que no Estado da Bahia, apenas em 01/12/2008, foi sancionada a Lei n. 11.172 que cria a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Coresab).

3.2.1.3 Prestação dos Serviços

O serviço público aqui é entendido como atividades exercidas pelo Estado, diretamente ou não, objetivando satisfazer às necessidades coletivas, sob regime jurídico e que possa ser remunerada por meio de taxa ou preço público. Um serviço para ser considerado adequado, segundo a Lei da Concessão dos Serviços Públicos (BRASIL, 1995), tem que satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, descrito anteriormente. Dessa forma, Brasil (2007b), define prestação como

[...] a execução, em estrita conformidade com o estabelecido na regulação, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrão de qualidade determinados (*ibid.*, p.2).

Santos (2004) observa que deve haver uma maior atenção aos serviços de caráter essencial e que seja exigido, por meio de normas, a obrigatoriedade da continuidade dos mesmos. De acordo com esse mesmo autor, a distinção de um serviço público essencial dos demais serviços prestados pela Administração Pública é caracterizada pelo aspecto de urgência do serviço, que faz com que o mesmo se torne essencial. Um serviço é essencial quando é considerado de fundamental importância e indispensável à vida.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu Art. 22, estabelece que a Administração Pública é obrigada a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, devem ser contínuos, pois são características inerentes a todos e qualquer serviço fornecido ao consumidor/usuário (BRASIL, 1990).

A Constituição Federal de 88, Art. 30, Inciso V, estabelece a competência do município em “organizar e prestar, diretamente ou mediante permissão ou concessão os serviços públicos”, sendo então este, o titular do serviço, podendo o mesmo delegar a prestação sob regime de concessão³ ou permissão⁴ ou ainda, prestá-lo diretamente, de acordo com o seu Art. 175, devendo sempre fiscalizar o seu cumprimento segundo os princípios da lei.

No que diz respeito ao saneamento básico, a Lei n. 11.445/07, no Art. 10, observa que a sua prestação por órgão que não seja da administração do titular está sujeita à celebração de contrato, não podendo ser feito por meio de convênios, termos de parceria ou demais instrumentos de natureza precária.

A prestação dos serviços públicos no Brasil pode ser de forma direta ou indireta. A prestação direta ou centralizada é aquela em que um órgão da administração direta, secretaria ou departamento, é responsável pelo fornecimento dos serviços ao usuário.

³ Lei n. 8.987/95, Art. 2º, Inciso II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, 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;

⁴ Lei n. 8.987/95, Art. 2º, Inciso IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

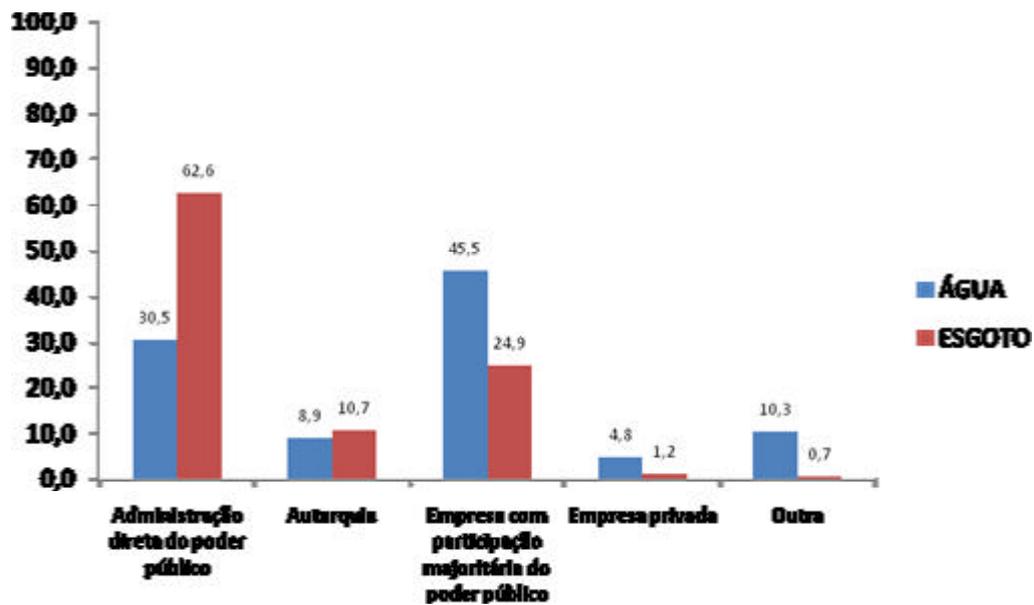
Na forma indireta ou descentralizada, o serviço é transferido para terceiros (dentro ou fora da administração direta) por outorga ou delegação. Gabriel (2005) observa que por *outorga*, há a transferência da titularidade e da execução do serviço por meio de lei para terceiros de dentro da administração direta; por *delegação*, é feita apenas a transferência da execução do serviço segundo contrato ou ato para terceiros. Observa-se que existem quatro tipos de constituição jurídica que operam desta forma, que são: autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação.

Em casos onde há a transferência da prestação dos serviços a outra instituição que não seja da administração direta, estes passam a ser remunerados a partir da cobrança de tarifa ao usuário, ou seja, a empresa investe e recupera o investimento por meio das tarifas (GABRIEL, 2005).

Além desses, os serviços podem também ser prestados por empresas privadas e por gestão associada, estes por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

No que diz respeito à prestação dos serviços de saneamento no Brasil, o Snis (2007) aponta os principais tipos de constituições jurídicas dos prestadores de serviços de saneamento, que são: administração direta do Poder Público, autarquias, empresa com participação majoritária do Poder Público, empresa privada, entre outros. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (Pnsb), realizada no ano de 2000 e apresentados na Figura 2, indicam que no Brasil, nos distritos onde existe o serviço de abastecimento de água, em 30,5% destes, a prestação era realizada no âmbito da administração direta do Poder Público; 8,9%, por meio de autarquias; 45,5%, por empresa com participação majoritária do Poder Público; 4,8%, por empresa privada; 10,3%, por outro tipo de constituição jurídica.

No que diz respeito aos serviços de esgotamento sanitário, também em termos de distritos onde existe o serviço, em 62,6%, a prestação era feita pela administração direta do poder público; em 10,7% por autarquias; em 24,9% por empresa com participação majoritária do poder público; 1,2% por empresa privada; 0,7% por outro tipo de constituição jurídica. Em termos absolutos, 10.372 distritos possuem o serviço de abastecimento de água e menos da metade destes, cerca de 4.146, possuem serviços de esgotamento sanitário. Por meio desses dados, pode-se perceber a prioridade dada a implantação de serviços de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário.



Fonte: PNSB/IBGE (2000).

Figura 2 – Percentual de distritos atendidos com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil por tipo de constituição jurídica, segundo PNSB (2000).

Rezende (2005) observa que a atuação dos modelos de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios brasileiros é influenciada por uma série de fatores, que envolvem localização geográfica, aspectos socioeconômicos e o tamanho da população. A seguir, é feita uma breve apresentação das principais formas de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

3.2.1.3.1 Prestação Pública

→ *Administração direta*

Segundo Pereira (1997, p.359), neste modelo o Poder Público presta os serviços pelos “seus próprios órgãos em seu nome e sob sua responsabilidade” por meio de secretarias, departamentos ou repartições da própria administração direta. Esse mesmo autor aponta que esse modelo de prestação dos serviços é mais indicado para municípios menores, ou seja, de menor porte populacional.

Uma questão apontada por Heller (2007) para esse modelo de prestação dos serviços é que não há a vinculação das receitas tarifárias dos serviços de saneamento básico (água e esgoto) do orçamento público, como também não há um acompanhamento do controle financeiro destes, dificultando o conhecimento da sua auto-sustentabilidade. Além disso, Heller (2007, p.12) observa que “são comuns casos em que os serviços nem sequer são cobrados, fato este que incentiva o desperdício de água, podendo acarretar em um alto consumo *per capita*”.

Na administração direta, os órgãos responsáveis (departamentos, secretarias ou repartições) pelas atividades-fim (ações técnicas referentes à operação, manutenção, etc.) realizam as suas ações conforme sua especialidade, enquanto que os responsáveis (tesouraria e contabilidade) pelas atividades-meio (movimentação de pessoal, aquisição de bens e serviços, contabilidade, assessoria jurídica, entre outros, da própria prefeitura) dão suporte à realização destas.

A designação da diretoria ou secretaria é feita por meio de nomeação pelo Poder Executivo, sendo sua criação ou extinção estabelecida por meio de leis da organização da Administração Pública.

→ *Autarquias Municipais*

Autarquias são, segundo Snis (2007, p.31), “entidades com personalidade jurídica de direito público, criada por lei específica, com patrimônio próprio, atribuições públicas específicas e autonomia administrativa, sob controle estadual ou municipal”. De acordo com Pereira (1997, p.360), “autarquia é uma forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da administração centralizada”, não sendo uma entidade do Estado, mas “simplesmente um desmembramento administrativo do Poder Público e é regida por estatutos peculiares à sua destinação”. Essa característica peculiar das autarquias lhes traz alguns privilégios – imunidade de tributos e encargos, prescrição de dívidas passivas em cinco anos, impenhorabilidade de bens e rendas, impossibilidade de usucapião de seus bens, condições especiais de prazos e pagamentos nos processos jurídicos, etc. – e algumas condições como a sujeição aos mesmos processos de controle da administração direta além da submissão das suas contas e atos administrativos aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Tribunal de Contas (PEREIRA, 1997; FUNASA, 2003).

Funasa (2003), em seu manual de orientações para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto, tem preconizado a formação destas, que vêm sendo desenvolvidas e aperfeiçoadas desde 1952. A criação das autarquias, segundo esse mesmo autor, tem como principal objetivo a integração das atividades-meio e das atividades-fim dos serviços de água e esgoto buscando tornar o processo de gestão mais eficiente. Heller, Coutinho e Mingoti (2006) ao estudarem os modelos de prestação dos serviços, com base em indicadores de saneamento, vitais, sociais e urbanos, enfatizam o bom desempenho das autarquias, apresentando resultados se não superior, equivalentes aos das companhias estaduais.

Para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, têm-se como autarquias, os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (Saae), podendo também receber as denominações de Superintendências de Água e Esgoto (SAE) e Serviços Municipais de Água e Esgoto (Semaes). Essas, segundo Funasa (2003, p.10), “possuem total autonomia jurídica, administrativa e financeira, competindo-lhes exercer todas as atividades relacionadas à administração, à operação, à manutenção e à expansão dos serviços de água e esgoto”. Nos municípios onde atuam as autarquias na prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, muitas das autarquias no passado foram administradas pela atual Fundação Nacional de Saúde (Funasa), antiga Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública (Fsesp).

Segundo Funasa (2003), no que diz respeito ao estabelecimento da tarifa para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, antes da Lei n. 11.445/07, tinha-se que, por estar em regime contratual ou de preços, era atribuição do Poder Executivo a fixação e o reajuste dos seus valores. Essa tarifa compreende as despesas de operação, quotas de depreciação, provisão para devedores e amortização de empréstimos, constituição de fundo para investimentos, necessidade de desenvolvimentos econômicos e tecnológicos e manutenção do equilíbrio econômico e financeiro da autarquia (FUNASA, 2003).

De acordo com a Lei n. 11.445/07, Art. 22, Inciso IV, tem-se como objetivo da regulação a definição de tarifas que visem assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos e a modicidade tarifária de forma que existam mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços. Salienta-se ainda, em seu Art. 37, que reajuste tarifário só poderá existir havendo um intervalo mínimo de 12 meses conforme normas legais, regulamentares e

contratuais. Essas revisões serão estabelecidas após acordo entre titulares, usuários e prestadores dos serviços.

→ *Empresas Públicas ou Companhias Municipais*

As empresas públicas caracterizam-se por ser “entidades paraestatais, criadas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público” (SNIS, 2007, p.32) e são regidas pelas Lei n. 6.404⁵, de 15/12/76 e Lei n. 10.303⁶, de 31/10/2001.

Constitui-se por ser um modelo empresarial de prestação dos serviços de saneamento básico (água e esgoto) por meio de concessão do titular dos mesmos com estabelecimento de prazo determinado. O regime de pessoal é sujeito à CLT, porém faz-se necessária a realização de concurso público, exceto para funções ou cargo de confiança.

Pereira (1997, p.361) difere a empresa pública da sociedade de economia mista “por poder constituir-se sob qualquer modalidade de sociedade comercial e por pertencer o seu capital exclusivamente ao Estado”.

Conforme Heller (2007), uma pequena parcela dos municípios brasileiros é atendida por este tipo de modelo de prestação dos serviços de saneamento básico, sendo pontuada como razão de tal fato, a falta de conhecimentos e apoio institucional face à conformação da ordem política estabelecida e da Administração Pública.

→ *Sociedade de Economia Mista e Companhias Estaduais*

No que se refere à sociedade de economia mista com gestão pública, o Snis (2007) define-a como “entidade paraestatal, criada por lei, com capital público e privado, maioria pública nas ações, com direito a voto, gestão exclusivamente pública, com todos os dirigentes indicados pelo Poder Público” (SNIS, 2007, p.32), que são as empresas concessionárias estaduais.

⁵ Lei das Sociedades por Ações.

⁶ Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.

As Companhias Estaduais de Água e Esgoto (Ceaes) foram criadas para atender aos moldes do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), por imposição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de prestar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de forma centralizada, segundo contrato de concessão junto aos titulares dos serviços, ou seja, os municípios.

Assim como as empresas públicas, o regime de pessoal das companhias estaduais também está sujeito à CLT, sendo necessária a realização de concurso público, exceto para funções ou cargo de confiança.

Diferentemente das empresas municipais, boa parte dos municípios brasileiros adotaram o modelo de concessionária estadual para prestação dos serviços de saneamento básico, pois caso, quando da época do Planasa, não o fizessem não receberiam investimentos em água e esgoto com recursos geridos pelo então BNH.

→ *Gestão Associada*

A gestão associada dá-se por meio de convênios de cooperação e consórcios públicos, ambos definidos por um contrato de programa, segundo redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98 ao Art. 241 da Constituição Federal de 1988.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988, p.9).

Os consórcios são parcerias formadas por dois ou mais entes federados para realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 2005). A instituição dessa forma de prestação de serviços a partir de uma legislação que garantisse regras claras e jurídicas para sua constituição é bem recente. Com o advento da Lei Federal n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, foi estimulada a criação dos consórcios públicos e convênios de cooperação em diversos segmentos da Administração Pública, principalmente, na área do saneamento básico.

Segundo Gomes (2005), antes da promulgação da Lei n. 11.107/05, o consórcio público era visto como algo semelhante ao convênio pela doutrina brasileira. Sendo que a diferença básica entre estes era que a celebração do consórcio público somente se daria por entidades estatais da mesma espécie (município-município, estado-estado) e para o convênio, haveria uma entidade responsável pela execução e outra que lhe desse apoio. No entanto, a partir da nova Lei, indicado em seu Art. 1º, § 2º⁷, essa imposição para formação do consórcio cai por terra, pois admite claramente a participação de entidades de natureza distintas. Gomes (2005, p.01) traz também algumas novidades provenientes da Lei n. 11.107/05, que merecem destaque, que são:

- a existência de um protocolo de intenções bastante detalhado e complexo (arts. 3º e 4º);
- a celebração de contrato de consórcio público, vinculando as entidades consorciadas com força obrigacional (art. 5º);
- a obrigatoriedade de constituição de uma pessoa jurídica própria para representar o consórcio (art. 6º);
- a celebração de contrato de rateio entre as entidades consorciadas, a ser formalizado para cada exercício financeiro, com a finalidade de estabelecer o compromisso de cada um na aplicação de recursos em prol do consórcio (art. 8º);
- a celebração de contrato de programa, quando houver obrigações sem caráter financeiro a serem assumidas pelos entes federativos, relacionadas, por exemplo, à transferência de bens ou cessão de pessoal para o consórcio (art. 13).

Os consórcios poderão se constituir como uma associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado. No entanto, em ambos os casos, são subordinados às regras de direito público no tocante à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal, execução de suas receitas e despesas e à prestação de contas (LOSADA, 2007).

De acordo com Losada (2007), um dos principais objetivos da formação de consórcios é a viabilização da gestão pública em regiões metropolitanas. Além disto, permite também que os pequenos municípios possam agir em parceria buscando melhorar a sua capacidade técnica, gerencial e financeira. Segundo essa mesma autora, a constituição de um consórcio público dá-se em três etapas, que são: assinatura de protocolo de intenção pelos chefes do Executivo de cada instância, a ratificação mediante lei de cada ente da federação consorciado e a aprovação dos estatutos em assembléia geral.

⁷ Lei n. 11.107/05, Art. 1º, § 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

No que diz respeito às experiências de consórcio público existentes no Brasil, para os serviços de saneamento básico, têm-se: nos Estados do Rio Grande do Sul, com o Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Vale do Rio Sinos, que abrange 32 municípios; no Rio Grande do Norte, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento de Serra de Santana (Conisa), entre o Estado e sete municípios; em Santa Catarina, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental/Região Norte (Cisam-Norte) que abrange 17 municípios e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental/Região Sul (Cisam-Sul) que abrange oito municípios; no Paraná, o Consórcio Intermunicipal de Serviços Municipais de Água e Esgoto do Paraná (Cismae/PR), com 20 municípios; no Ceará, no Maciço do Baturité, com 14 municípios e outro na Região Metropolitana de Fortaleza; no Piauí, o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (Coresa) que abrange 36 municípios; na Bahia, ainda não existe consórcio de saneamento básico, embora já existam algumas iniciativas no sentido de sua existência.

No tocante aos convênios, é sabido que, sua definição à luz da Instrução Normativa n. 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997 e suas alterações, em seu Art. 1º, é a seguinte:

instrumento que disciplina a transferência de recursos públicos que tenha como participante órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos do Orçamento Geral da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (*ibid*, p.01).

Um convênio pode ser entendido como um acordo entre uma entidade pública e outra pública ou privada com vista à realização do interesse público. Miragem (2000), conforme observação de Meirelles (1977), apresenta a evolução cronológica ocorrida no serviço público no tocante a transformação da sua prestação centralizada para a delegação, destas para as outorgas seguida pela prestação por entes para-estatais, chegando ao estágio atual, no qual envolve interesse realizados em cooperação mútua por meio de convênios e consórcios administrativos.

3.2.1.3.2 Prestação Privada

Esta forma de prestação dos serviços é definida pelo Snis (2007, p.27) como “empresa com capital predominantemente ou integralmente privado, administrada exclusivamente por particulares”. O estímulo a esta forma de prestação de serviços públicos no Brasil deu-se, apoiado em ideais neoliberais, no Governo de José Sarney, passando pelo Governo Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e, sendo mais acentuado nos dois mandatos de Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o processo de privatização de bens e serviços públicos (BORJA, 2004; OLIVEIRA FILHO, 2007).

Com o discurso de inovação tecnológica, melhoria na qualidade dos serviços e expansão destes para toda a população, bem como de uma organização mais moderna e dinâmica capaz de suplantar as Ceaes, que devido à crise financeira vivida na década de 80 estas encontravam-se bastante endividadas, é que na década de 90, começam a se concretizar as privatizações na área de saneamento apoiados pelas instituições financeiras internacionais. No Governo FHC, os recursos públicos para investimentos destinados às Ceaes e autarquias municipais foram diminuindo, ao mesmo tempo em que era ampliado o acesso da iniciativa privada para a exploração dos serviços de saneamento básico.

Cowen (1997, p.1), ao discorrer sobre o setor privado nos serviços de água e esgoto, indica que os benefícios advindos da iniciativa privada “dependem do nível de risco e responsabilidade que o governo transfere” para a mesma. A autora apresenta ainda, as principais opções de participação do setor privado e a alocação das suas responsabilidades, que estão reproduzidas na Figura 3.

Opção	Propriedade do ativo	Operação e manutenção	Investimento de capital	Risco comercial	Duração	Exemplos
Contrato de serviços	Pública	Pública e privada	Público	Público	1 – 2 anos	Chile (Santiago) Índia (Madrasta)
Contrato de administração	Pública	Privada	Público	Público	3 – 5 anos	Gaza Trinidad e Tobago
Arrendamento	Pública	Privada	Público	Compartilhado	8 – 15 anos	Guiné (17 cidades) Polónia (Gdansk)
Construção – operação – transferência	Privada (serviços a grosso)	Privada	Privado	Privado	20 – 30 anos	Malásia (Johor) Austrália (Sydney)
Concessão	Pública	Privada	Privado	Privado	25 – 30 anos	Argentina (B. Aires) Costa do Marfim Filipinas (Manila)
Desinvestimento	Privada	Privada	Privado	Privado	Indefinida	Inglaterra País de Gales

Fonte: Adaptado de Cowen (1997, p.3).

Figura 3 – Principais opções de participação do setor privado e suas alocações e responsabilidades.

Segundo Cowen (1997), num contrato de serviços, quanto maior o risco e a responsabilidade, mais ganhos para o setor e vice-versa; no caso de concessão e desinvestimento exige um maior compromisso e preparação por parte do Governo; em um arrendamento, transfere-se algumas responsabilidades por pequenos investimentos; em um contrato de administração, assim como o anterior, contém cláusulas de participação que repassam os riscos comerciais ao setor público; e por fim, em construção-operação-tranferência de um serviço que pode ser combinado com uma das demais opções.

A empresa privada busca o lucro e deve ser regulada e fiscalizada por entes reguladores e organizações da sociedade civil no exercício do controle social. Os possíveis riscos advindos dessa concessão são muitos, principalmente, aqueles referentes à excessiva exploração dos recursos naturais e a exclusão da população com baixa ou nenhuma capacidade de pagamento no acesso aos serviços.

O principal posicionamento daqueles que defendem a privatização dos serviços é baseado na ineficiência da gestão pública. No entanto, os encargos por tal escolha são altíssimos. A água fornecida à população por meio de empresas privadas custa cerca de 50% a mais do que a fornecida pela gestão pública; a presença de empresas privadas não colaborou para a inserção de recursos para investimentos em saneamento; o não reconhecimento da água como direito fundamental à vida – esses são argumentos constantes e significantes daqueles que defendem que a gestão dos serviços de saneamento deve ser pública (CORDEIRO e outros, 2006).

Além disto, Bau (2006) aponta que o reconhecimento da falência neoliberal é crescente no que diz respeito à prestação dos serviços públicos. Castro (2004 citado por BAU, 2006, p.3) aponta que “os fundamentos teóricos utilizados para promover e implementar o modelo são altamente controvertidos e inconsistentes e, em acréscimo, tanto a evidência histórica como a experiência mais recente contradizem consistentemente a maioria dos pressupostos do modelo”.

Pinheiro e Motta (2002) indicam que, em novembro de 2001, já se encontravam operando cerca de 66 concessões privadas de serviços públicos no País, concentradas, principalmente, nos Estados das Regiões Sudeste e Centro-Oeste.

Em seu estudo sobre as concessões privadas de saneamento no Brasil, Vargas e Lima (2004), indicam que em Limeira (SP) houve a primeira concessão plena a iniciativa privada do País, cuja gestão foi realizada por meio de consórcio formado pelas empresas Odebrecht e Suez Lyonnaise des Eaux. Além de Limeira, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram privatizados também em municípios da Região dos Lagos Fluminenses, em Niterói, em cidades dos Estados de Mato Grosso do Sul, Tocantins e Amazonas. Ao realizar um diagnóstico dos serviços prestados pela Águas do Amazonas, Cordeiro e outros apontam uma série de aspectos técnicos, econômico-financeiros e legais que induzem ao não incentivo a esta forma de prestação dos serviços.

3.2.1.3.3 Prestação comunitária ou autogestão

Para caracterizar a prestação comunitária ou autogestão dos serviços por meio de organização social, o Snis (2007, p. 27), define-a como “entidade da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, à qual tenha sido delegada a administração dos serviços”.

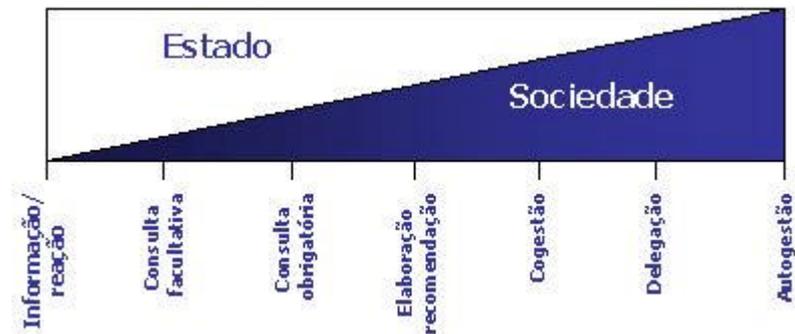
Motta (2003), ao refletir sobre administração e participação no âmbito da educação, expõe que numa autogestão não se trata apenas de participar do poder, mas ter o poder, sendo assim, entendido como um sistema em que a coletividade se auto-administra.

A idéia central do que vem a ser autogestão reporta-se aos ideais do “anarquismo”. Etimologicamente, segundo Costa (2004, p.12), anarquismo “quer dizer sem governo, sem autoridade, sem superiores”, onde cada comunidade, cada indivíduo, determina como deve viver.

Na Figura 4, apresentada por Queiroz (1992 citado por OLIVEIRA, 2004), pode-se verificar que a instância mínima de participação da sociedade no Estado é o da informação/reação e a máxima, compreenderia a “autogestão”, a qual o governo é a própria sociedade, que define seus objetivos, suas metas, suas estratégias, sem interferência de uma autoridade externa.

É bem verdade que no modelo de gestão comunitária não se trata de uma gestão “sem” governo, mas uma gestão em que quem administra, nesse caso, os serviços de saneamento, é a própria população por intermédio de uma organização de associações. Bahia (200?) sugere a

denominação de “sistemas auto-sustentáveis”, cuja filosofia básica é o estímulo à participação das comunidades.



Fonte: QUEIROZ, 1992 citado por OLIVEIRA, 2004.

Figura 4 – Graus de participação Estado - Sociedade

Em seu estudo sobre a participação política, Teixeira (2000) aponta que para entender a participação como um processo é necessário visualizar a interação entre os diversos atores, que segundo o autor, são: o Estado, outras instituições políticas e a sociedade como um todo. Chirinos (1991 citado por TEIXEIRA, 2000) define seis tipos de participação política: a eleitoral, a dos movimentos sociais, a de ação comunitária, a manipulada por governos, a de controle de recursos e a das estruturas governamentais de decisão.

Para Kliksberg (1999), vive-se em meio à efervescência do debate sobre os novos modelos de desenvolvimento, onde se procura caminhos mais eficazes em um mundo em que a vida cotidiana está associada à desigualdade social e carências agudas. Em seus pensamentos sobre o capital social, cultura e desenvolvimento, o autor leciona que a incorporação dos deveres cívicos pela sociedade – entendendo estes como os que vão desde o cuidado com os espaços públicos até pagamento de impostos – contribui para o bem-estar. Segundo Marchi (2006),

[...] Pequenas iniciativas bem trabalhadas e apoiadas podem diminuir, em curto prazo, falhas gerenciais e incentivar a prática de novos conhecimentos, buscando o aprimoramento de pequenos empreendimentos, integrando conceitos, instrumentos e processos utilizados na Ciência da Administração e dando-lhes poder por meio da socialização de conhecimentos, constituindo em instrumento poderoso na luta contra a pobreza (*ibid*, p.11).

É notório que, quando a população participa do processo de desenvolvimento do meio em que vive, a tendência é melhorar cada vez mais, tanto em qualidade quanto em oportunidades, uma vez que com essa interação, a mesma tem abertura para expor suas dificuldades, necessidades e, principalmente, o estímulo ao controle, à fiscalização mais atuante e ao exercício da cidadania.

A participação da sociedade no controle social vem sendo estimulada por parte dos organismos internacionais multilaterais e bilaterais de cooperação. Segundo Medina (1997), esses organismos impulsionaram na década de 60 programas que incentivavam o desenvolvimento comunitário, contribuindo para a formação de uma “cultura participacionista”. Atualmente, tem se constituído em uma exigência dessas instituições internacionais para o financiamento de projetos para o desenvolvimento dos países mais pobres. A seguir, são apresentadas algumas experiências de gestão comunitária de serviços de saneamento.

→ Moçambique

A experiência de autogestão de serviços de saneamento não acontece apenas no Brasil. Verifica-se a indicação, em Moçambique, no Plano Quinquenal (2000-2004) de governo do Presidente Armando Guebuza, a promoção da autogestão dos pequenos sistemas de água por parte das comunidades beneficiadas (MOÇAMBIQUE, 2005).

→ Ceará

No Estado do Ceará, em 1990, mediante acordo de cooperação financeira entre o Governo do Estado e o KfW, foi iniciado o Programa de Saneamento Básico Rural com a finalidade de construir sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em pequenas comunidade no interior do Estado (IBAM, 2005).

O Sistema Integrado de Saneamento Rural (Sisar), segundo Ibam (2005, p.1), “é uma federação de associações comunitárias que tem a responsabilidade de administrar os serviços, garantir o acesso da população e a sustentabilidade financeira dos mesmos”. É composto por 35 comunidades associadas, situadas em 20 municípios beneficiados.

De acordo com Ibam (2005, p.1), “a representação comunitária permite o intercâmbio de experiências e o fortalecimento das comunidades nas atividades inerentes à coordenação, à administração, à manutenção e ao acompanhamento dos sistemas implantados”. É o Sisar que define a estrutura tarifária que é diferenciada em função dos estágios de implantação do sistema. Atualmente, nos locais onde os sistemas já estão implantados, a tarifa cobrada é de R\$2,50 para ligações residenciais e R\$4,00 para industrial e comercial (IBAM, 2005).

→ Capanema

Na área rural do município de Capanema, no Estado do Paraná, foi implementado o Programa Água Boa (PAB), que teve como objetivo, segundo a Sedu (2004, p.1), “possibilitar a toda população rural o acesso à água potável, visando à melhoria da qualidade de vida ao nível de pequena comunidade e combate ao êxodo rural, um dos principais problemas enfrentados pela Administração Pública Municipal”.

O Programa Água Boa começou a ser executado em 1997 com a perfuração de poços e implantação de micro-sistemas de abastecimento de água. Até março de 2004, cerca de 72% da população rural havia sido contemplada com o Programa. Esses micro-sistemas são geridos pelos próprios usuários a partir de associações de beneficiários, o que possibilitou além da redução no custo final dos serviços, o aumento da eficácia na administração e operação dos sistemas (SEDU, 2004).

→ Bahia

O Estado da Bahia tem cerca de 13 milhões de habitantes, sendo que, destes, 4 milhões vivem na zona rural (IBGE, 2000). Conforme Censo Demográfico de 2000, verifica-se que cerca de 24% da população rural do Estado é abastecida por rede geral e 37% por poço ou nascente; quanto à disposição dos excretas, aproximadamente, 62% não tem nenhum tipo de instalação sanitária e 30% utilizam fossas.

Para tentar minimizar esse déficit, a Companhia de Engenharia Rural da Bahia (Cerb), atual Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia (que possui também o acrônimo Cerb), com recursos do Banco Alemão KfW, começou em 1992 a implantar sistemas de abastecimento de água e instalar privadas higiênicas na região da Chapada Diamantina. O gerenciamento dos

sistemas ficou a cargo das comunidades beneficiadas. Em 1995, viu-se a necessidade da criação de uma organização que tivesse como finalidade coordenar os trabalhos de manutenção desses sistemas e que garantisse a continuidade dos benefícios, nascendo, assim, a Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água (Central), com sede em Seabra. Posteriormente, devido ao considerado sucesso da Central de Seabra (Central I) e à demanda da população, em 1998, foi criada, com o estímulo do Governo do Estado, a Central II, com sede em Jacobina (CENTRAL, 2005).

Marchi (2006), em seu trabalho sobre planejamento estratégico para a Central, aponta os pontos fortes e os pontos fracos desse modelo de prestação. Como pontos fortes, têm-se: qualidade nos serviços, união da equipe; responsabilidade pela utilização dos bens da organização, respeito aos usuários, organização administrativa eficiente, valor da tarifa acessível e bom nível de estoque de materiais e equipamentos de manutenção. Como pontos fracos, têm-se: comunicação deficiente; ausência de definição dos papéis das unidades da Central, número insuficiente de funcionários para atender as demandas, alta dependência de recursos externos para adequação de novos sistemas, crescimento da taxa de inadimplência e sistema de emissão de contas defasado. Este modelo será melhor apresentado posteriormente.

3.2.1.4 Fiscalização

Apesar de ser uma função delegável, o titular do serviço tem o dever de fiscalizar e intervir na prestação dos serviços públicos. A fiscalização pode ser feita por meio das ouvidorias, pelos conselhos, por agências reguladoras (se existirem) e pelos próprios usuários.

O Decreto n. 6017/07, que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2007b), traz a seguinte definição para fiscalização,

[...] o conjunto de atividades de acompanhamento, monitorização, controle e avaliação, exercidas pelo titular do serviço público, inclusive por entidades de sua administração indireta ou por entidades conveniadas, e pelos usuários, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público (*ibid.*, p.2).

O acompanhamento, a monitorização, o controle e a avaliação das atividades voltadas à prestação dos serviços são feitos por meio de normas, regras e leis estabelecidas para as respectivas funções. A fiscalização da prestação de serviços públicos é uma ferramenta utilizada para garantir ao usuário um serviço adequado e proteção ao meio ambiente.

3.2.2 Participação e Controle Social

O controle social ganha mais força com a Constituição Federal de 88. O contexto em que se dá a consolidação da conquista dos direitos sociais no Brasil a partir da Lei Magna, chamada de Constituição Cidadã, possibilita a abertura para a participação do cidadão na Administração Pública. Algumas instâncias de participação foram criadas – conselhos, conferências, debates e audiências públicas, consultas públicas, entre outros. Assim, os usuários e entidades podem participar da Administração Pública por meio do controle social dos serviços.

Cunha (2003) aponta que o controle social visa além da fiscalização das ações públicas, a indicação de caminhos, a proposição de idéias e a promoção efetiva da sociedade nas decisões. Traz também, as instâncias/instrumentos de concretização do controle social, por meio de monitorização legal ou monitorização autônoma. Como instâncias/instrumentos de monitorização legal⁸, Cunha (2003) cita os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, Defensoria Pública, Código do Consumidor, Poder Legislativo, Comissões, Orçamento Participativo e Audiências Públicas. E como instâncias/instrumentos de monitorização autônoma⁹, têm-se os sindicatos, ONG, universidades, ouvidorias independentes e partidos políticos.

A importância da participação e controle social em todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, planos, programas e ações públicas é bastante clara e visível.

O controle social está na Lei n. 11.445/07 definido como um dos princípios fundamentais e diretrizes nacionais para o saneamento básico. No seu Inciso IV, Art. 3º, dessa mesma Lei, é considerado, como sendo,

conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento (BRASIL, 2007b, p.2).

⁸ Segundo Cunha (2003, p.02) “esses instrumentos têm legalmente a função de controlar as funções públicas, seja recorrendo a outros órgãos competentes, seja movendo ações para a averiguação da situação pública em determinado setor.

⁹ Segundo Cunha (2003, p.05) “muitos dos instrumentos utilizados não surgiram com bases jurídicas legais para efetuar o controle social, mas acabam por intervir diretamente com sua participação nos ditames pertinentes a um instrumento de controle”.

Além disso, a Lei n. 11.445/07 também estabelece que o controle social poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, assegurando a participação dos titulares dos serviços, órgãos governamentais, prestadores, usuários, entidades técnicas, organização da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionados ao serviços de saneamento básico. Além disso, como condição para validação dos contratos de concessão ou de programa, o titular deverá prover de mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

4. HISTÓRICO DA GESTÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

4.1. O Saneamento no Brasil

Há mais de 500 anos, as terras nas quais atualmente se constitui o território brasileiro eram habitadas pelos povos indígenas que possuíam hábitos e costumes diferentes dos colonizadores. Após o chamado “Descobrimento do Brasil”, com a chegada e a fixação dos povos europeu e africano, houve uma mistura de culturas. Essa miscigenação étnica, segundo Rezende e Heller (2002), foi o que determinou a fase mais expressiva da história do saneamento no Brasil pós-descobrimento. Com o passar do tempo, o quadro epidemiológico agravou-se, o que representou ameaças ao desenvolvimento das cidades. Além disso, a influência do processo de desenvolvimento vigente no Brasil, ao longo dos anos, trouxe repercussão profunda na qualidade de vida da população devido à falta de planejamento e investimentos na área de saneamento.

Após analisar os panoramas acerca do histórico do saneamento no Brasil, pôde-se indicar cinco grandes períodos, a partir de meados do século XIX, já que, antes disso, o Poder Público mostrava-se ausente nas questões sanitárias (REZENDE; HELLER, 2002; SOARES; CORDEIRO NETO; BERNARDES, 2003; OGERA; PHILIPPI JR., 2005). Sabe-se que os primeiros sistemas de abastecimento de água domiciliar nas cidades brasileiras só começaram a ser implantados a partir de meados do século XIX, pois anteriormente eram utilizados chafarizes e alguns poços para o fornecimento de água às residências (JORGE, 1987).

Assim, o primeiro período compreende de meados do século XIX até a década de 20. As transformações ocorridas no Brasil, provenientes do novo modelo de produção, o capitalismo, provocou mudanças bruscas nas estruturas de poder. É nesse período que ocorre a transição do regime monárquico para o regime republicano. O Estado assume as questões relacionadas a saúde pública e as transfere à iniciativa privada.

As companhias particulares estrangeiras e nacionais tiveram grande participação nos setores promotores de infraestrutura – saneamento, exploração de transportes urbanos, luz, gás, entre outros (CYNAMON e outros, 1992; REZENDE; HELLER, 2002). Com vistas ao lucro, as empresas privadas passaram a atuar, prioritariamente, nos grandes centros urbanos, locus privilegiado à reprodução do capital e de garantia de lucro para as empresas prestadoras. Soares, Cordeiro Neto e Bernardes (2003) afirmam que, apesar da implantação dos primeiros sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, o processo de concessão desses serviços a empresas privadas não obteve resultados satisfatórios. O crescimento urbano e a necessidade crescente de investimentos face aos baixos lucros advindos da operação dos sistemas foram os principais fatores de desinteresse das empresas privadas, em termos financeiros, na prestação dos serviços de saneamento. A população passou a reivindicar seus direitos, com várias manifestações contrárias as companhias privadas e exigindo uma reestruturação do Estado a fim de que o mesmo passasse a atuar em ações de caráter coletivo, dando os primeiros passos para a reforma sanitária no País, sendo conhecido como o “movimento sanitarista” (REZENDE; HELLER, 2002).

Ainda nesse período registra-se, a participação da entidade norte-americana, a Fundação Rockefeller, que tinha como alvo o combate às endemias rurais. Também foi muito importante a atuação do engenheiro Francisco Rodrigues Saturnino de Brito para a engenharia sanitária, pois defendia a utilização de tecnologias apropriadas, além de ser um estudioso acerca da dinâmica das cidades, sendo o responsável, segundo Rezende e Heller (2002, p.110), pelo “surgimento da consistência técnica voltada a realidade nacional”. Para Soares, Cordeiro Neto e Bernardes (2003, p.86) esse período pode ser traduzido pela “busca da autonomia dos serviços com a constituição de autarquias e de mecanismos de financiamento para sistemas de abastecimento de água”.

Em suma, esse período foi marcado pela inserção das empresas privadas como prestadoras de serviços de saneamento e demais serviços de infraestrutura nos grandes centros urbanos, principalmente, nos Estados do Sul e Sudeste. O desinteresse dessas empresas no que se refere à prestação dos serviços de saneamento veio somado ao rápido crescimento urbano, necessidade de investimentos pesados e baixo potencial de lucro. A retomada do Governo Federal da prestação dos serviços fez-se necessária num momento em que foi constatada a baixa capacidade dos municípios em manter e instalar serviços aliada ao crescimento das cidades, a desestruturação do Estado e maior cobrança da população.

O segundo período teve início na década de 30 até a década de 60, marcado pelo fim da chamada República Oligárquica e início de um período de centralização do Poder Público com ampla reforma política e administrativa realizada pelo governo Vargas. A transformação do Estado e a definição do seu papel diante das condições gerais de produção – expansão da economia capitalista – foram impulsionadoras no estabelecimento da “socialização” dos custos provenientes da implantação de obras públicas (JORGE, 1987).

Nesse período, as ações de saneamento passaram a ser realizadas pelo Estado, que passou a distribuir recursos para as obras públicas, basicamente, a fundo perdido. No entanto, poucos eram os municípios atendidos. Ogera e Philippi Jr. (2005) lembram que, a partir da edição do Código das Águas, em 1934, foram realizadas as primeiras intervenções de saneamento no País. Apesar do surgimento de políticas sociais voltadas às áreas urbanas, na década de 30, apenas 31% da população total do País era atendida por sistemas de abastecimento de água (COSTA, 1983 citado por SOARES; CORDEIRO NETTO; BERNARDES, 2003).

As empresas privadas, em sua maioria estrangeiras, que antes prestavam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foram nacionalizadas e estatizadas, sendo os mesmos assumidos pelos municípios. No entanto, muitos desses municípios não possuíam capacidade técnico-financeira para assumir tal tarefa. Em 1940, foi criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e, em 1942, por meio de um convenio com os EUA, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), vinculado ao Ministério da Saúde e que, mais tarde (em 1960), passou a se chamar Fundação SESP (Fsesp).

A Fsesp, que inicialmente tinha sido criada para atender aos interesses norte-americanos na Amazônia e Rio Doce durante a guerra, passou a assumir um caráter nacionalista e a executar ações mais abrangentes, firmando, assim, convênios com as prefeituras municipais para construção, financiamento e operação dos sistemas de saneamento. Além disso, a Fsesp investia na formação de recursos humanos, com capacitação, treinamento e supervisão de técnicos (CYNAMON e outros, 1992; REZENDE; HELLER, 2002). No entanto, após uma crise financeira, alguns convênios foram extintos. Surgiu, então, um novo modelo de prestação dos serviços de saneamento, os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (Saae).

Os Saae eram, e continuam sendo, autarquias municipais com autonomia técnica, financeira e administrativa, criadas por meio de lei municipal. O primeiro Saae instituído foi o de Governador Valadares. Cynamon e outros (1992) lembram que o presidente Vargas tinha em mente um plano ambicioso de injeção de recursos destinados aos serviços públicos, mas que com sua morte não foi concretizado. Em 1960, foi realizado um levantamento para a área de saneamento no Brasil, que indicou uma carência extrema de sistemas de água e esgoto (CYNAMON e outros, 1992).

Durante a década de 60, grandes mudanças ocorreram, principalmente, no que se refere à gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, devido às imposições dos agentes financiadores dos serviços. Vale lembrar, que nesse período, o volume de capital estrangeiro, proveniente de empréstimos, era muito grande. Além dos Saae, iniciou-se a formação das Cee, sociedades de economia mista na qual o Estado era o acionista majoritário. Nesse período, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passou a conceder empréstimos e estimulou a formação das Cee por meio de cláusulas contratuais de financiamento, além de inúmeras exigências (REZENDE e HELLER, 2002; SOARES, CORDEIRO NETTO e BERNARDES, 2003).

O terceiro período, iniciado em meados da década de 1960, mais precisamente, em 1967, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), até 1986, quando da sua extinção. Esse sim, foi um período marcante para área de saneamento no País. A partir de dados do censo demográfico de 1970, Saiani e Torneto Jr. (2008), informam que nesta época, cerca de 34% dos domicílios eram atendidos por rede de abastecimento de água e 14% tinham acesso à rede coletora de esgotos. Esses percentuais subiram, em 1991, para 70% e 37%, respectivamente, apontando assim, que investimentos foram feitos, principalmente, para os serviços de abastecimento de água.

Neste período, a estrutura política brasileira novamente sofre mudanças, sendo que desta vez, os militares tomam o poder, passando a desestabilizar as instituições anteriormente criadas e centralizando o poder. Assim, os recursos que eram destinados aos diversos órgãos, por exemplo, ao DNOS, foram reduzidos e transferidos para outros fundos, a fim de que, um pouco mais tarde fosse viabilizado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

O Planasa, criado como instrumento de ação permanente, institucionalizado por meio do Decreto-Lei 949, de 1969, teve o BNH como órgão de coordenação central e tinha como objetivo audacioso atender, até 1980, 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto (ALMEIDA, 1977; PIRES, 1979; TUROLLA, 1999). O financiamento do plano foi feito por meio de recursos do Fgts e empréstimos externos concedidos pelo BID e que teve como objetivo o desenvolvimento da área de saneamento no País.

Para que o município pudesse ter acesso aos recursos do Planasa seria necessária a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à empresa estadual. Essas empresas concessionárias estaduais, concebidas para serem “auto-sustentáveis”, segundo Almeida (1977), deveriam amortizar os empréstimos de modo a garantir a continuidade e desenvolvimento do Planasa.

[...] A implementação do Planasa em determinado Estado depende, ademais, de declarada intenção e iniciativas de seu Governo, bem como de suas possibilidades ou garantias e obtenção de concessões municipais para a exploração dos serviços de saneamento. [...] São suas atribuições [Agente Promotor], também, as atribuições de obter as concessões juntos aos governos municipais, negociar a participação financeira destes no empreendimento, encaminhar e tomar providências necessárias à aprovação dos projetos junto ao BNH. [...] a viabilidade da empresa ‘Concessionária’ estadual é sempre tida, em conta, devendo, pois, ser constituída ou estar em conformidade com critérios preestabelecidos pelo Banco. Essa viabilidade é sempre analisada do ponto de vista microeconômico, razão porque os ‘Programas’ têm sido geralmente iniciados naquelas cidades que demonstram maior capacidade aquisitiva e/ou com projetos de mais alta rentabilidade a curto prazo (ALMEIDA, 1977, p.16-17).

Segundo Rezende e Heller (2002, p.210), o BID preceituava que as Companhias Estaduais de Água e Esgoto (Ceaes) eram “mais capacitadas para administrar os custos dentro da visão da autonomia tarifária e com melhor suporte técnico-administrativo para implantação, ampliação e operação de sistemas eficientes de saneamento”. Assim, muitos municípios para terem acesso aos investimentos do Planasa, concederam, por meio de contrato de concessão, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário às concessionárias estaduais. Alguns municípios de maior porte não aderiram ao Planasa e continuaram administrando diretamente esses serviços, apesar de fortes pressões políticas (OGERA; PHILIPPI JR., 2005). Vinte e sete companhias estaduais e do Distrito Federal foram criadas e os seus contratos de concessão variavam de 20 a 25 anos. Soares, Cordeiro Netto (2003), relatam que o Planasa tinha como paradigma principal o subsídio cruzado, onde os municípios considerados

deficitários, ou seja, sem capacidade financeira para ser “auto-sustentável” por meio de tarifas, passariam a ser subsidiados por municípios superavitários.

O Planasa é um exemplo nítido de como o saneamento passou a ser tratado como, apenas uma medida de infraestrutura e, sobretudo, influenciado pela lógica de mercado. É notório que houve, com o Planasa, a expansão da cobertura da população por rede de água¹⁰ e esgoto, porém de forma desigual nos estratos sociais e regiões do País, sendo privilegiadas as regiões Sul e Sudeste, mais ricas do País e priorizados os investimentos em água¹¹, pois tinham menores custos e retornos maiores e mais rápidos.

Ao discorrer sobre a era do Planasa, Cynamon e outros (1992) apontam os benefícios e os erros cometidos na execução do Plano. Como benefícios, os autores indicam: a utilização dos instrumentos disponíveis na execução das obras de saneamento face ao montante de recursos; a criação das companhias estaduais que até hoje existem; o treinamento de profissionais; o estímulo a publicação de livros e a criação de um acervo técnico de normas e procedimentos. Como erros, são colocados: a eliminação da autonomia dos municípios, o afastamento da participação popular, imposição de uma política injusta, exagero nos gastos, distanciamento dos objetivos sanitários, entre outros. Vale destacar, que a priorização da construção de sistemas de abastecimento de água em detrimento de sistemas de esgotamento sanitário aumentou a poluição do meio ambiente, principalmente, das águas superficiais e subterrâneas.

O chamado “milagre econômico” que ocorreu nesta época, devido, principalmente, ao aporte maciço de capital estrangeiro, impulsionou o crescimento econômico de forma muito rápida. A vertente social, intrínseca à política de saneamento, foi posta de lado e estimulado apenas o processo de acumulação de capital proveniente de uma política voltada para as grandes obras. Isto teve reflexo direto na elevação dos custos dos sistemas implantados, na baixa produtividade da sua operação e no crescente endividamento das Ceae (JORGE, 1987).

O quarto período, iniciado em 1986, vai até o estabelecimento das diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, em janeiro de 2007. As mudanças que ocorreram no quadro político-institucional e jurídico do País, com o final dos governos militares e o início de um regime democrático, com gestão descentralizada e uma

¹⁰ A cobertura da população com rede de abastecimento de água aumentou de 51% para 77% (década de 70) e com rede de esgotamento sanitário de 26% para 31%, segundo Soares, Cordeiro Netto e Bernardes, 2005.

¹¹ Até 1980, previa-se aplicação em água em cerca de 60% do investimento (PIRES, 1979).

ótica mais participativa, fazia com que o Planasa não tivesse condições de sobrevivência. No início da década de 80, com a crise política, fiscal e econômico-financeira, houve a extinção do BNH (em 1986) e a falência do Planasa, o que teve como consequência a drástica redução de investimentos e um vazio institucional na área de saneamento (JORGE, 1987; CYNAMON e outros, 1992). Segundo Oliveira Filho (2007), houve uma pulverização da política de saneamento sendo os serviços geridos por diferentes órgãos e ministérios.

Tomando como medida o incentivo à aplicação de soluções alternativas que tivessem o objetivo de se reduzir custos, dentro de uma Reforma do Aparelho do Estado¹² de um regime democrático, o governo federal passou a operar programas focados a determinadas áreas e segmentos, como por exemplo, Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear), em 1992, que apesar de mais abrangentes e favoráveis ao combate a exclusão social, ainda não representava um novo modelo institucional para a área de saneamento. A dispersão dos recursos e a ausência de um arcabouço jurídico-institucional para a área de saneamento era o quadro característico da época. Além disso, esta década foi marcada por uma “desordem” no meio político-institucional somada à desestabilização da economia no País.

Em 1991, deu-se início a um processo de discussão e formulação de uma política de saneamento. Após vários debates entre movimento social e diversas entidades da área de saneamento nasce o que mais tarde passou a ser denominado de Projeto de Lei da Câmara (PLC) 199/93. Em 1994, o PLC 199/93 foi aprovado pelas duas câmaras legislativas. Poucos dias, após assumir a Presidência da República, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso veta integralmente o texto que viria a instituir uma política nacional de saneamento (BORJA, 2004).

Partindo de uma proposta neoliberal em seu governo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tinha como intenção proporcionar condições ao início do processo de privatização da área do saneamento com o apoio das instituições financeiras internacionais, instituindo assim, o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (Pmss) com o objetivo de preparar as

¹² Segundo Ribeiro (2003, p.1), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado em 1995, tinha como orientações: no plano fiscal – a busca de um novo padrão de financiamento do setor público; no plano organizacional - a criação de novos modelos organizacionais e institucionais, com ênfase na descentralização, publicização, privatização e terceirização de serviços; e no plano administrativo - a flexibilização e orientação do planejamento e da gestão para resultados, na utilização intensiva de tecnologias da informação e de comunicação e na profissionalização de quadros, com foco nas carreiras estratégicas de Estado.

Ceae para a privatização. Para atingir tal objetivo começou então o processo de asfixia financeira aos prestadores públicos, dificultando a obtenção de recursos por parte das empresas estatais e autarquias municipais. Recursos que eram, antes, destinados ao saneamento passaram a ser contingenciados e/ou desviados para outros fins, como por exemplo, recursos do Fgts, do Bndes, etc. Isto ocorreu não apenas com a área de saneamento, mas também com os serviços de telefonia e energia elétrica, que passaram para a iniciativa privada (OLIVEIRA FILHO, 2007).

Neste momento, no âmbito da Reforma do Estado Brasileiro, de cunho neoliberal, a proposta apresentada para a área de saneamento foi a privatização, tendo como principal discurso legitimador a incapacidade de investimento e de geração de excedentes para ampliação dos serviços, reforçado pelos baixos índices de cobertura dos serviços de saneamento (CORDEIRO, 2003).

É nesse contexto que o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso lança as bases de sua política para o saneamento, deixando de lado o Projeto de Lei (PL) 199/93, “engaveta” o PL 2.763/2000 com propostas mais abrangentes e propõe o PL 4.147/2001, mais restrito quanto aos componentes do saneamento e mais flexível no que diz respeito à titularidade dos mesmos, que induzia a privatização do serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Atualmente, mesmo com o Governo Lula que ampliou os investimentos públicos para o saneamento, a “privatização” dos serviços públicos aparecem em novo formato, via Parcerias Público Privados (PPP), sendo estas, para a área de saneamento, combatidas pelos que vêem os serviços como direito de todos e não como uma mercadoria.

O quinto período pode-se dizer que se inicia com a Política Federal de Saneamento Básico até os dias atuais. Após 20 anos (1986-2006) sem um marco legal para a área de saneamento, em 05 de janeiro de 2007, foi sancionada a Lei n. 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, ampliando o conceito de saneamento básico para manejo e drenagem das águas pluviais e manejo dos resíduos sólidos, além de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Além disso, o governo federal lançou neste mesmo ano o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que visa promover “a aceleração do crescimento econômico; aumento de emprego; e, melhoria das condições de vida da população brasileira” (BRASIL, 2007a). O PAC prevê investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões em transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Destes, R\$ 40 bilhões serão investidos em saneamento básico no período de 2007-2010 e cerca de R\$100 bilhões em habitação (BRASIL, 2008). Para a área de saneamento, o PAC tem como premissas básicas:

buscar a universalização do atendimento; implementar a Lei de Saneamento Básico; garantir política estável de financiamento; promover intervenções integradas e sustentáveis nas favelas; e, apoiar a preparação de projetos, obras e ações de desenvolvimento institucional dos prestadores (BRASIL, 2008, p.1).

4.2. O Saneamento na Bahia

A Bahia, onde nasceu o Brasil, é o quinto maior estado do País em extensão e o quarto em população. Geograficamente, cerca de 70% do território baiano está localizado no semi-árido nordestino e possui, em extensão, a maior faixa litorânea do País, com cerca de 1.200 km (SEI, 2007). Marcada pela seca, a população do semi-árido baiano sofre com a falta d’água e mais ainda com a falta de saneamento na região. Apesar de ser dotada de exuberante beleza, tanto de fauna quanto flora, a Bahia tem um alto índice de desigualdade social sendo um fator muito limitante e que implica no seu desenvolvimento.

No que se refere à história do saneamento na Bahia, poucas são as referências sobre o tema, existindo mais estudos sobre o saneamento em Salvador, capital do estado.

Na Bahia, de acordo com Iphan (1997), mais precisamente em Salvador, foi criada a primeira empresa distribuidora de água do País, na segunda metade do século XIX, a Companhia de Abastecimento de Água do Queimado. A Companhia de Queimado era uma empresa de capital privado que captava, tratava e distribuía água para a cidade por meio de chafarizes, casas de vendagem e algumas ligações domiciliares. Após pressões para a redução do preço da tarifa cobrada aos usuários e pela poluição dos mananciais, a Companhia viu-se obrigada a se retirar do mercado sendo, em 1904, assumida pela Intendência. Devido à precariedade dos

serviços, foram feitos alguns investimentos pela Prefeitura do Salvador, por meio de empréstimos à instituições francesas.

Persistindo a precariedade, somada ao aumento da demanda pelos serviços, o Governo do Estado passou, em 1924, a assumir os serviços de abastecimento de água. Oliveira e Fonseca (2003) salientam que a lógica da auto-sustentação já existia desde então. Houve, nesta época, intervenções do engenheiro Saturnino de Brito em Salvador, no que tange a ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água. Em 1929, institui-se a Comissão de Saneamento que visava a realização de obras na cidade, o qual, sete anos após apresentou resultados satisfatórios (OLIVEIRA; FONSECA, 2003).

De acordo com esses autores, em 1943, Salvador contava com 300.000 habitantes e desde então via-se a necessidade de planejamento urbano. Fernandes, Sampaio e Gomes (1977) ao analisarem a constituição do urbanismo moderno na Bahia, indicam que as propostas de urbanização da cidade do Salvador vieram a ser mais discutidas a partir do início do século XX. Segundo esses autores, as propostas do urbanista Teodoro Sampaio, apontam o saneamento, o embelezamento e a comunicação como características essenciais da cidade moderna.

No entanto, a lógica da desigualdade na prestação dos serviços pode ser vista desde esta época, por meio do direcionamento de investimento para obras de saneamento para áreas ditas de veraneio e de pequenas obras tipo “tapa buraco” nos bairros periféricos. Oliveira e Fonseca (2003) descrevem a opção do governo de Otávio Mangabeira de priorização de obras de saneamento em bairros com população de alto poder aquisitivo em detrimento da construção de chafarizes públicos em parte da cidade baixa, com população, predominantemente, de baixo poder aquisitivo.

Época esta, que surge um novo modelo de prestação dos serviços de saneamento (água e esgoto) na Bahia e em quase todo o Brasil, por meio dos convênios entre a Fsesp e as prefeituras, que mais tarde deu origem aos Serviços Autônomos de Água e Esgoto. Um dado importante levantado por Oliveira e Fonseca (2003) é que, em 1953, parte dos *royalties* da extração de petróleo passou a ser destinado para o saneamento.

Após a extinção do Departamento de Saneamento de Salvador, foi criada a Superintendência de Água e Esgoto do Recôncavo (Saer), em 1961, que englobava Salvador, Camaçari, Candeias e São Francisco do Conde, com personalidade jurídica e autonomia administrativo-financeira e que tinha como atribuição planejar, programar e administrar o sistema de abastecimento de água (OLIVEIRA; FONSECA, 2003).

Até o Planasa, a prestação dos serviços de água e esgoto era feita pelos próprios municípios de forma autônoma ou por meio da Fsesp e até mesmo, alguns, pelo estado. Em 1971, extingue-se a SAER e cria-se a Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos (Comae) e, também, a Companhia de Saneamento do Estado da Bahia (Coseb), que atuavam na capital e nos municípios do interior do Estado, respectivamente.

Em 1971, já nos moldes do Planasa, a Lei Estadual 2.929/71, cria a Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos do Estado e, conseqüentemente, como órgãos da administração descentralizada, além da Comae e Coseb, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A. (Embasa) e, como sua subsidiária, a Companhia de Engenharia Rural da Bahia S/A. (Cerb). Essas duas últimas entidades passam a atuar, respectivamente, na área urbana e para perfuração de poços. Em 1975, a Embasa incorpora os serviços da Comae e da Coseb e ambas são extintas. O que foi criado para constituir um sistema “descentralizado” passa a incorporar um modelo centralizado.

Em 1986, com a extinção do BNH e, conseqüentemente, do Planasa, a Bahia ainda apresentava uma situação de extrema carência. Dados apresentados do Ibge (1991) apontam que, em 1991, apenas 6,2% da população baiana era atendida por serviços de esgotamento sanitário, 51,0%, por rede de abastecimento de água e 31%, por coleta de lixo.

Com o vazio institucional da área de saneamento, neste período, as instituições financeiras internacionais (IFI) passaram a apoiar mega-programas de saneamento ambiental como a “despoluição” dos rios Tietê-SP e Guaíba-RS, das Baías de Guanabara-RJ e de Todos os Santos-BA e do litoral do Espírito Santo (BORJA, 2004).

Em 1995, começou a ser implementado um mega-programa de saneamento no Estado da Bahia, financiado pelo Banco Mundial (Bird), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e *Japan Bank for International Cooperation* (Jbic), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) e o Governo do Estado, o então denominado Programa BAHIA AZUL¹³ (PBA). Esse Programa se constituiu no maior programa governamental em saneamento ambiental sendo um grande conjunto de obras e ações na área de saneamento e ambiental que o Governo do Estado realizou desde a década de 70. O PBA abrangeu, além de Salvador, mais 11 cidades que circundam a Baía de Todos os Santos (BTS). Apesar da conclusão do Programa, em 2004, verifica-se que, embora tenha havido melhorias no quadro sanitário de algumas cidades, muitas áreas da cidade de Salvador não foram contempladas e as que foram, em muitas, os serviços continuam deficientes.

Estudos realizados por Borja (2004) apontaram que, mesmo com a intervenção do Programa Bahia Azul em Salvador e nas cidades do seu entorno, estes ainda careciam de serviços de saneamento. Apesar de ter aumentado a cobertura da população com serviços de abastecimento de água, algumas áreas ainda carecem de água em quantidade e qualidade.

Recentemente, foi assinado o contrato da primeira Parceria Público Privada (PPP) na área de saneamento no Brasil entre a Embasa e a Concessionária Jaguaripe (controlada pelo Grupo Odebrecht). O objetivo dessa PPP é a construção do Sistema de Disposição Oceânica (SDO) Jaguaripe no bairro da Boca do Rio em Salvador que será operada por 183 meses após o término da sua implantação pela Concessionária Jaguaripe (ODEBRECHT, 2008). Acontece que foram suscitadas diversas discussões acerca do valor licitado para a construção e a operação do SDO Jaguaripe e da sua necessidade em função da existência de outro emissário situado no bairro do Rio Vermelho. No tocante à implantação, segundo a revisão e atualização do Plano Diretor de Esgotos de Salvador (1993-1995), sua construção somente seria necessária em 2014, face a projeção da população e contribuição de esgotos utilizada para seu dimensionamento (MORAES, 2008). Diante dessa discussão e conforme questionamentos de Moraes (2008) é claro o não posicionamento da Prefeitura Municipal de Salvador, como titular dos serviços de saneamento acerca desse empreendimento.

¹³ O PBA é composto pelo Programa de Saneamento Ambiental de Salvador e Cidades do Entorno da Baía de Todos os Santos - BTS, pelo PMSS e pelo Projeto Metropolitano, ambos com financiamento do Banco Mundial - Bird (BORJA, 2004).

É válido ressaltar que, em 01 de dezembro de 2008, foi aprovada a Lei Estadual n. 11.172 que institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. O processo de formulação da política e diversos artigos da Lei merecem uma atenção especial por suscitarem diversas discussões, mas que não serão tratadas neste trabalho.

Atualmente, a Embasa opera em 355 municípios do Estado, sendo responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; nos demais municípios da Bahia (62), os serviços são feitos pelos Saae, por empresas municipais e diretamente pelas prefeituras. Vale ressaltar que não existe, até o momento, concessão à empresa privada de serviços de água e esgoto no Estado da Bahia.

5. METODOLOGIA

Primeiramente, houve a necessidade de conhecer os modelos de gestão dos serviços de saneamento básico, mais especificamente, serviços de água e esgoto, no Brasil e na Bahia por meio da literatura existente. Foi feita revisão bibliográfica, no intuito de contextualizar e conceituar o tema em questão por meio de consultas a artigos científicos, revistas, livros, anais de congressos e simpósios e *sites da internet*.

Ao serem definidos os objetivos, viu-se a necessidade de não apenas buscar literaturas sobre os modelos de gestão, mas também de analisar o histórico do saneamento no Brasil e na Bahia. Somando-se a isso, uma discussão sobre gestão de serviços públicos e de saneamento básico, bem como seu conceito e os princípios de uma política pública de saneamento básico, as funções de gestão e controle social.

Como foi dito anteriormente, para o levantamento bibliográfico foram analisados artigos técnicos de revistas como, a Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, a Revista de Administração Pública, Cadernos de Saúde Pública, entre outras; anais eletrônicos de congressos, simpósios e seminários promovidos pela Associação de Engenharia Sanitária e Ambiental e outras entidades; pesquisas em banco de teses e dissertações, sítios institucionais e governamentais e demais sítios da *internet*; livros, apostilas, notas de aula e demais bibliografias relacionadas ao tema em questão.

Para analisar as características dos modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia, foi necessário realizar uma pesquisa empírica, envolvendo as dimensões: qualitativa e quantitativa. Para a definição das áreas do estudo empírico foi necessário estabelecer critérios de seleção de forma que fosse possível abarcar todos os modelos de gestão existentes no Estado da Bahia. Uma vez que o foco deste trabalho está direcionado para modelos de gestão na Bahia e analisando que o que de fato os

diferenciam é a prestação dos serviços de água e esgoto, foram propostos como área de estudo, os municípios: Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jaguarari, Jequié, Juazeiro, Seabra e Sobradinho.

No intuito de estudar a “gestão” partindo das diferentes formas de prestação tendo como unidade de análise, o município, optou-se por incorporar como campo de análise as funções de gestão à luz da Lei n. 11.445/07, bem como a atuação do controle social em todas elas. Assim, tem-se como função da gestão o planejamento, a regulação, a prestação dos serviços e a fiscalização.

5.1. Modelos de Gestão

Tomando como base as funções de gestão e analisando que o que de fato diferencia os modelos é a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, optou-se por estudar a interação dessas funções e o controle social em municípios cuja prestação se dá por meio de concessionária estadual, empresas municipais, autarquias, administração direta e organização não governamental.

Como exposto anteriormente, o modelo de gestão cuja prestação é realizada por concessionária estadual ainda tem características marcantes provenientes do Planasa. Características estas que inibem os titulares dos serviços na realização do planejamento, da regulação, da fiscalização e, conseqüentemente, a população, ao controle social.

Nos casos dos municípios que não aderiram ao Planasa, da década de 70, nos quais a prestação dos serviços se dá via empresas municipais, autarquias ou pelas próprias prefeituras, espera-se uma atuação do titular nas questões voltadas às funções de gestão, bem como uma maior participação e controle social.

Já nos municípios em que a prestação dos serviços em comunidades rurais se dá por meio de organização não governamental, pode-se esperar uma maior participação da população. No entanto, praticamente não existe planejamento, regulação e fiscalização por parte do titular do serviço.

5.2. Campos de Análise

O estudo se deu a partir dos campos e componentes de análise apresentados na Figura 5. São cinco os campos de análise que o presente trabalho aborda, a saber: o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação de serviços e o controle social que perpassa todos os demais campos.

Assim, procurou-se como componente do planejamento analisar não apenas as ações, mas também, a existência de política, programas e projetos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em seus diversos modelos de gestão existentes na Bahia.

No que diz respeito à regulação, buscou-se verificar a existência de entidade reguladora dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de normas, padrões e suas formas de realização. No que tange à fiscalização, também, pretendeu-se observar a existência de entidades fiscalizadoras e atuação das mesmas.



Figura 5 – Campos e componentes de análise.

Quanto à prestação dos serviços, analisaram-se indicadores operacionais, financeiros e de qualidade na prestação dos serviços de água e esgoto.

Como o controle social está intrinsecamente ligado a todos os demais campos de análise, buscou-se estudar como se dá em relação a cada um.

5.3. Técnica de Pesquisa

Como técnica de pesquisa, foi realizada uma pesquisa empírica composta de estudo qualitativo, envolvendo entrevistas com questionários semi-abertos, e estudo quantitativo com dados secundários obtidos por meio de questionário estruturado e bancos de dados. Buscou-se analisar as funções de gestão e o controle social nos diferentes modelos de gestão.

5.3.1. Pesquisa Empírica

A busca da relação entre a teoria e a realidade é uma forma de produção do conhecimento científico. A forma como essa busca se dá é chamada “método” (MINAYO; SANCHES, 1993). Assim, para tentar responder à pergunta deste trabalho e testar a hipótese estabelecida foram utilizadas pesquisas quantitativas que utilizam a linguagem matemática, para “descrever, representar ou interpretar a multidiversidade de formas vivas e suas possíveis inter-relações” (MINAYO; SANCHES, 1993, p.241) e qualitativas que não tem como objetivo mensurar ou enumerar eventos, mas sim, tentar “traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social” (NEVES, 1996, p.1). Atualmente, a tendência é realizar estudos tanto quantitativos quanto qualitativos, pois por meio dessas análises é possível compreender tanto o lado objetivo quanto o subjetivo do objeto em estudo.

Para o estudo quantitativo foram utilizados dados do Snis (2007), da Pnad (2007) e informações obtidas por meio de questionário fechado, no tocante ao campo de análise “prestação dos serviços”. Para o estudo qualitativo, foram utilizados questionários semi-abertos com perguntas relacionadas aos campos de análise “planejamento”, “regulação, “fiscalização” e “controle social”, bem como os aspectos referentes às condições operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para a definição das áreas do estudo empírico foi necessário estabelecer critérios de seleção (detalhados a seguir) de forma

que fosse possível abarcar todos os modelos de gestão existentes no Estado da Bahia. A seguir são apresentadas as áreas estudadas no âmbito deste trabalho, bem como os estudos qualitativos e quantitativos.

5.3.1.1. Áreas de Estudo

Para analisar as características dos modelos de gestão dos serviços de água e esgoto no Estado da Bahia foi necessário o conhecimento prévio de algumas informações e a partir destas, o estabelecimento de critérios, como tipos de modelos de prestação dos serviços existentes, porte populacional, características em termos de PIB, IDH, cobertura com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, importância econômica dentro da área em que o município se situa, dentre outros.

Primeiramente foram selecionados os municípios com população maior que 100 mil e menor de 300 mil habitantes fora da Região Metropolitana de Salvador (RMS)¹⁴. Assim, foram escolhidos os municípios com este porte populacional pelo fato de haver uma maior complexidade, e por assim, se poder fazer uma análise mais completa.

Além do porte populacional, foram escolhidos os municípios que tinham modelos de prestação dos serviços de água e esgoto diferentes. Assim sendo, Itabuna foi escolhido de antemão por ter como prestador a empresa municipal, pois não havia outra que atendesse a esse requisito. Como na Bahia existem apenas dois municípios que têm como prestador de serviço empresas municipais, optou-se, apesar de não estar dentro do critério populacional, em incorporar ao estudo a empresa que presta os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Sobradinho.

Quanto aos municípios que têm como prestador dos serviços autarquia municipal, foram escolhidos Alagoinhas e Juazeiro, pois possuem mais de 100 mil habitantes e têm características semelhantes no que tange à cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para escolher os municípios que teriam como prestador de serviço a concessionária estadual, procurou-se estabelecer uma relação entre aqueles que tinham características similares em

¹⁴ Os municípios situados na RMS foram excluídos do estudo, pois os indicadores ora estudados poderiam ser analisados erroneamente por estarem próximos à capital.

termos de PIB *per capita* e IDH e maior importância econômica na região em que se encontrava. Sendo assim, foram escolhidos os municípios de Ilhéus e Jequié.

O Snis (2007) contempla apenas um único município com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados diretamente pela prefeitura, que é em Barra da Estiva, sendo o mesmo incorporado ao presente estudo.

Por fim, apesar de não se enquadrar nos critérios pré-estabelecidos, mas por ser um novo modelo que está sendo utilizado no Estado da Bahia, a Central também foi incluída no estudo. A Central tem como foco de atuação as pequenas localidades/comunidades rurais. Dessa forma, foram incorporados ao estudo as localidades atendidas pela Central nos municípios de Jaguarari e Seabra.

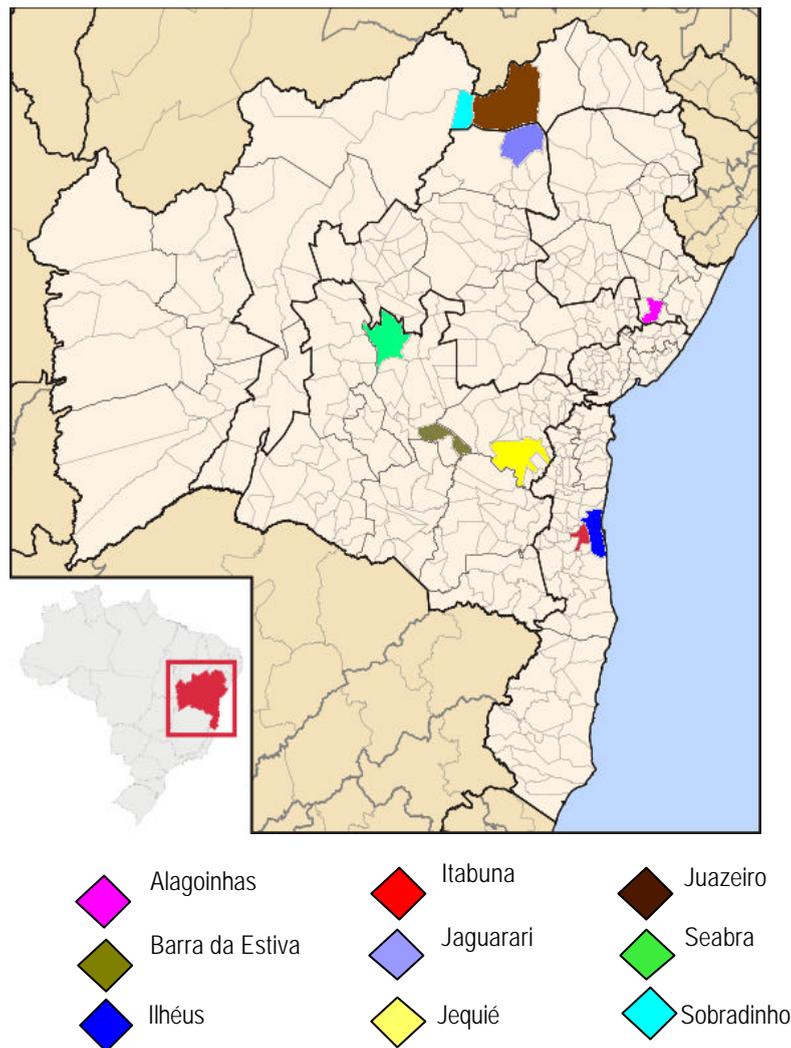
As localidades de Jaguarari entraram no estudo, devido ao prévio conhecimento de dados referentes aos serviços de água e esgoto, levantados por meio da pesquisa “Tecnologia de Sistemas Condominiais de Esgoto: um estudo em cidades de diferentes portes”. Já as localidades de Seabra foram incorporadas ao estudo, conforme informações de responsáveis pela própria Central Seabra que apontou essas como sendo as mais bem estruturadas.

Resumindo, após análise e estabelecimento dos critérios já descritos e considerações feitas, foram selecionadas como áreas de estudo os municípios de Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jaguarari, Jequié, Juazeiro, Sobradinho e Seabra (Figura 6 e Tabela 1), descritos a seguir.

Tabela 1 – Características dos municípios estudados.

Município	Prestador	População (hab)	Área (km ²)	Cobertura Abastecimento de Água	Cobertura Esgotamento Sanitário	PIB (2004) - R\$ mil	PIB <i>per capita</i> (R\$)	IDH
Alagoinhas	SAAE	139.818	734	76%	31%	824.401,00	6.023,00	0,729
Barra da Estiva	PMBE	20.750	1.402	62%	31%	54.278,00	1.929,00	0,639
Ilhéus	EMBASA	220.932	1.841	54%	43%	1.853.021,00	8.737,00	0,703
Itabuna	EMASA	205.070	443	79%	74%	1.078.178,00	5.323,00	0,748
Jaguarari	CENTRAL	29.097	2.567	54%	32%	243.240,62	9.539,00	0,647
Jequié	EMBASA	148.992	3.035	67%	64%	637.765,00	4.296,00	0,693
Juazeiro	SAAE	208.299	6.390	72%	42%	950.367,00	4.798,00	0,683
Seabra	CENTRAL	40.543	2.825	72%	0%	84.390,07	2.177,00	0,661
Sobradinho	EMSAE	21.315	1.323	93%	57%	416.859,16	19.493,00	0,684

Fonte: IBGE (2007), DATASUS (2007), SEI (2007), FRIGOLETTO (2008), BNB (2007).



Fonte: WIKIPÉDIA adaptado sem escala (2008).

Figura 6 – Localização dos municípios estudados

5.3.1.1.1. Alagoinhas

Alagoinhas está localizada na mesoregião do Nordeste da Bahia, conta com uma área de, aproximadamente, 734km² e população, segundo IBGE (2002), de 139.818 habitantes. O nome Alagoinhas, segundo a história da cidade, deve-se às lagoas e córregos formados pelos rios Sauípe, Catu, Subaúma e Quiricó. O município encontra-se sobre o aquífero Marizal-São Sebastião, com água de excelente qualidade. Segundo a SEI (2007), Alagoinhas é o município que possui o segundo maior PIB da região do litoral norte baiano e está entre os 19 maiores do Estado.

Pertencente ao município de Inhambupe, em 1846, foi criado o distrito de Alagoinhas, tendo sua emancipação política no ano de 1853. Devido ser um pólo potencial em produção de petróleo, em 1964 a Petrobrás começou sua instalação no município e, somada a existência da ferrovia, Alagoinhas tornou-se um importante centro econômico da região nordeste da Bahia, já que ambos proporcionavam, também, desenvolvimento e investimentos à região (ALAGOINHAS, 2008).

5.3.1.1.2. Barra da Estiva

O município de Barra da Estiva está localizado na mesorregião do Sudoeste da Bahia, mais precisamente, na região da Chapada Diamantina, conta com uma área de, aproximadamente, 1.402km² e população, segundo IBGE (2002), de 20.750 habitantes. A principal fonte de renda gira em torno da produção de café, sendo Barra da Estiva um dos maiores produtores do Estado. Segundo a SEI (2007), Barra da Estiva é o município que possui o terceiro maior PIB da região da Chapada Diamantina e está entre os 93 maiores do Estado.

5.3.1.1.3. Ilhéus

O município de Ilhéus está localizado na mesoregião do Sul da Bahia, conta com uma área de, aproximadamente, 1.841km² e população, segundo IBGE (2002), de 220.932 habitantes. Dentre os municípios baianos, é o município que possui o mais extenso litoral. A cidade de Ilhéus, sede municipal, foi fundada em 1534 e emancipada em 1881 (ILHÉUS, 2008). Segundo a SEI (2007), Ilhéus é o município com maior PIB da região do litoral sul baiano e está entre os 9 maiores do Estado.

5.3.1.1.4. Itabuna

O município de Itabuna está localizado na mesoregião do Sul da Bahia, conta com uma área de, aproximadamente, 443km² e população, segundo IBGE (2002), de 205.070 habitantes. Dentre os municípios baianos é o quinto maior em termos populacionais.

O distrito de Tabocas, como antes era conhecido Itabuna, fazia parte do município de Ilhéus e surgiu com a vinda de viajantes sertanejos e sergipanos que iam em direção a Vila Imperial da Vitória da Conquista e lá paravam para descansar. Em 1906, foi criada a Vila de Itabuna e em 1910, após anos de tentativas, foi elevada a categoria de Cidade, constituindo-se no município de Itabuna (ITABUNA, 2008). Segundo a SEI (2007), Itabuna é o município que possui o segundo maior PIB da região do litoral sul baiano e está entre os 10 maiores do Estado.

5.3.1.1.5. Jaguarari

O município de Jaguarari está localizado na mesorregião do Centro-Norte da Bahia, mais precisamente, na região do Piemonte da Diamantina, conta com uma área de, aproximadamente, 2.567km² e população, segundo IBGE (2002), de 29.097 habitantes. Segundo a SEI (2007), Jaguarari é o município que possui o quarto maior PIB da região do Piemonte da Diamantina e está entre os 49 maiores do Estado.

Na sede do município de Jaguarari, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pela Embasa. Na zona rural, estes serviços tornam-se não são prestados pela Embasa. Assim, por meio das suas associações comunitárias, as localidades de Serra dos Morgados, Gameleira, Jacunã/Ponta da Serra e Juacema/Tanque de Terra, têm a Central como suporte no que tange a operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Devido ao êxito da Central I, foi criada a Central II com sede em Jacobina. Para a Central II, foram feitos investimentos, do Banco KfW e do Governo do Estado, direcionados à implantação de sistemas de abastecimento de água, construção de privadas higiênicas e sistemas de esgotamento sanitário (com rede coletora tipo condominial e tratamento simplificado). Das comunidades atendidas pela Central, no município de Jaguarari todas possuem os serviços de abastecimento de água e, no tocante ao esgotamento sanitário, Gameleira, Jacunã e Juacema possuem sistemas (com rede tipo condominial) e em Serra dos Morgados, as residências possuem fossas individuais.

5.3.1.1.6. Jequié

O município de Jequié está localizado na mesoregião do Sudoeste da Bahia, conta com uma área de, aproximadamente, 3.035km² e população, segundo IBGE (2002), de 148.992 habitantes. Importante município da bacia hidrográfica do Rio de Contas, a cidade de Jequié desenvolveu-se a partir de uma movimentada feira que atraía pessoas de todas as regiões.

Originário da divisão da Fazenda Borda da Mata, após falecimento de José Sá Bittencourt, ícone da Inconfidência Mineira, Jequié passou a ser distrito do município de Maracás. Em 1897 se desmembrou e, em 1910, foi emancipado, já se transformando em um importante município do Estado (JEQUIÉ, 2008). Segundo a SEI (2007), Jequié é o município com o segundo maior PIB da região do sudoeste da Bahia e está entre os 15 maiores do Estado.

5.3.1.1.7. Juazeiro

O município de Juazeiro está localizado na mesorregião do Vale do Rio São Francisco da Bahia, mais precisamente, na região do Baixo-Médio São Francisco, conta com uma área de, aproximadamente, 6.390km² e população, segundo IBGE (2002), de 208.299 habitantes. A economia do município se destaca pela agricultura irrigada, com produção de cana de açúcar, frutas, dentre outros. Segundo a SEI (2007), Juazeiro é o município que possui o maior PIB da região do baixo-médio São Francisco e está entre os 13 maiores do Estado.

5.3.1.1.8. Seabra

O município de Seabra está localizado na mesorregião do Centro-Sul da Bahia, mais precisamente, na região da Chapada Diamantina, conta com uma área de, aproximadamente, 2.825km² e população, segundo IBGE (2002), de 40.543 habitantes. Segundo a SEI (2007), Seabra é o município que possui o maior PIB da região da Chapada Diamantina e está entre os 72 maiores do Estado.

Além da sede, o município de Seabra é composto pelos distritos de Baraúnas (Jatobá), Velame, Mocambo, Várzea do Caldas, Campestre, Lagoa da Boa Vista, Alagadiço, Beco e Cochó do Malheiro (BAHIA EM FOCO, 2008).

Na sede do município de Seabra, os serviços de abastecimento de água são prestados pela Embasa. Nas localidades rurais, estes serviços não interessam à Embasa face a distância, difícil acesso e por não haver retorno rápido dos investimentos. Assim, por meio das suas associações comunitárias, as localidades de Manduzinho, Mocambo, Poço Grande/Pedra de Amolar/Santana, Molha Gibão, Fazenda Malhada/Barreirinho/ Beco/Saquinho e Bebedouro, utilizam a Central no que tange a operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água.

A Central I, com sede em Seabra, foi a primeira neste modelo de gestão no Estado da Bahia e os investimentos do Banco KfW e do Governo do Estado foram direcionados à implantação de sistemas de abastecimento de água e construção de privadas higiênicas. Assim, as comunidades atendidas pela Central Seabra possuem apenas o serviço de abastecimento de água.

5.3.1.1.9. Sobradinho

O município de Sobradinho está localizado na mesorregião do Vale do Rio São Francisco da Bahia, mais precisamente, na região do Baixo-Médio São Francisco, conta com uma área de, aproximadamente, 1.323km² e população, segundo IBGE (2002), de 21.315 habitantes. A economia do município se destaca pela agricultura irrigada. Segundo a SEI (2007), Sobradinho é o município que possui o segundo maior PIB da região do baixo-médio São Francisco baiano e está entre os 32 maiores do Estado.

Criado, inicialmente, para servir de acampamento para aqueles que trabalharam na construção da barragem, o município de Sobradinho foi emancipado em 24 de fevereiro de 1989. Após sua emancipação, Sobradinho enfrentou uma série de problemas sociais e de saúde pública, uma vez que, o município passara a arcar com todas as responsabilidades sem nenhuma contrapartida do Governo (A NOTÍCIA DO VALE, 2007).

Muito conhecido devido à Barragem e ao Lago Sobradinho, que é o segundo maior lago artificial do mundo, o município possui, atualmente, 21.315 habitantes. A operação da barragem/reservatório é feita pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF).

5.3.1.2. Estudo Qualitativo

No intuito de se incorporarem ao estudo as variáveis qualitativas foram aplicados questionários semi-abertos por meio de entrevistas a representantes do município (titulares dos serviços), aqui denominado de gestores e aos prestadores do serviço. As entrevistas foram realizadas pela autora do presente trabalho e gravadas com a permissão dos entrevistados.

Nos questionários semi-abertos, apresentados nos Apêndices A e B, constam questões que visam buscar informações sobre o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação dos serviços e a participação e controle social.

As entrevistas aos gestores, em número de seis, tiveram duração de, aproximadamente, 30 minutos a 01 hora. Além destas, dois (Itabuna e Seabra) questionários foram enviados via e-mail para os gestores face a indisponibilidade de tempo dos mesmos para a realização da entrevista. E uma delas não foi possível sua realização, a do gestor de Sobradinho. O questionário utilizado (Apêndice A) é composto de 19 questões subdivididas em grupos, a saber: “características gerais”, “planejamento” e “regulação e fiscalização”. Neste foram colocadas questões referentes à existência de contrato de concessão, como se dá o seu acompanhamento por parte da prefeitura, existência de política pública de saneamento, seus instrumentos e seus princípios, existência de entidade reguladora e fiscalizadora, bem como o controle social nas funções de gestão.

As entrevistas aos prestadores dos serviços, também em número de nove, tiveram duração de, aproximadamente, 45 minutos a 01 hora e meia. O questionário utilizado (Apêndice B) é composto de 21 questões subdivididas em grupos, a saber: “características gerais” e “prestação dos serviços”. Nesse questionário foram colocadas perguntas acerca de aspectos operacionais, gerenciais, financeiros, da cobertura dos serviços, participação e controle social, integração com demais secretarias relacionadas com o saneamento, entre outros.

O Quadro 2 apresenta os setores/representantes dos gestores e prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios estudados.

Quadro 2 - Representantes dos gestores e prestadores que foram entrevistados

Município	Entrevistados	Órgãos/Departamentos
Jaguarari	Gestor	Secretaria Municipal de Infraestrutura
	Prestador	Diretoria e Técnicos da Central Jacobina
Seabra	Gestor	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	Prestador	Coordenação Técnica da Central Seabra
Barra da Estiva	Gestor	Secretaria de Infraestrutura
	Prestador	
Itabuna	Gestor	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
	Prestador	Assistência Técnica da Emasa
Sobradinho	Gestor	<i>Não foi possível a realização da entrevista</i>
	Prestador	Gerência Operacional da Emsae
Alagoinhas	Gestor	Secretaria de Serviços Públicos
	Prestador	Diretoria do Saae
Juazeiro	Gestor	Secretaria de Infraestrutura, Habitação e Meio Ambiente
	Prestador	Departamento de Operação e Manutenção do Saae
Ilhéus	Gestor	Secretaria de Serviços Urbanos
	Prestador	Gerência Operacional da Embasa
Jequié	Gestor	Diretoria de Habitação/Secretaria de Infraestrutura
	Prestador	Gerência Operacional da Embasa

5.3.1.3. Estudo Quantitativo

No que se refere ao estudo quantitativo, foram analisados indicadores relacionados aos aspectos operacionais, econômico-financeiros e de qualidade dos serviços. Para isso, utilizou-se o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Snis) do Ministério das Cidades com dados de 2006 (último ano divulgado).

O Snis é um banco de dados que contém informações, atualizadas anualmente, desde 1995, sobre a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de caráter operacional, administrativo, econômico-financeiro, de balanço contábil e sobre a qualidade dos serviços prestados.

Para se analisar os dados da Central, foi feito um questionário (Apêndice C), no intuito de obter informações sobre os serviços de água e esgoto que são praticadas por tal instituição e, ainda, demonstrações financeiras e informações acerca da operação dos sistemas fornecidas pela própria instituição.

Assim, foram identificados os perfis dos prestadores dos serviços de água e esgoto no Estado da Bahia, bem como foi feita uma análise dos modelos de gestão frente aos indicadores disponíveis no Snis e dados de outras fontes.

No que diz respeito aos dados de Seabra (Central), boa parte dos dados foram conseguidos. No entanto, algumas informações importantes não puderam ser apresentadas pois foram perdidas devido a problemas nos computadores, conforme indicação do prestador.

Os indicadores escolhidos para avaliar cada modelo de gestão são apresentados no Quadro 3. Além desses itens, as entrevistas feitas aos gestores, Apêndice A, visam preencher a lacuna deixada pelos dados ausentes no Snis, já que nestes não se encontram dados sobre planejamento, regulação, fiscalização e controle social.

Parte dos indicadores foram obtidos, a partir da base de dados primária do Snis, no entanto, outros indicadores precisaram ser criados no intuito de preencher essa lacuna. No Anexo A, encontra-se a formação dos indicadores, no que diz respeito à prestação dos serviços, relacionados no Quadro 3 em que alguns foram retirados do Anexo B do Snis (2007) e outros construídos para fins deste trabalho.

Os indicadores operacionais buscaram identificar informações relacionadas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para esse estudo, foram selecionados como indicadores operacionais os seguintes: cobertura da população com serviços de abastecimento de água e esgoto, na tentativa de observar a aplicação e o empenho dos prestadores na universalização dos serviços; extensão de rede de água e esgoto por economia, também buscando estudar o princípio da universalização; consumo *per capita* de água, buscando identificar em qual modelo se consome mais água e o porquê; volume de água consumido, micromedido e faturado por economia e volume de esgoto coletado, tratado e faturado por economia, na tentativa de analisar a eficiência e a sustentabilidade econômica, bem como a integração desses serviços com a gestão de recursos hídricos e proteção do meio ambiente; e

por fim, o consumo de energia elétrica por volume de água produzida e esgoto coletado. Além disto, é importante levantar a forma com que é feito o tratamento da água nos municípios estudados.

Quadro 3 – Campos, componentes e indicadores utilizados.

CAMPO	COMPONENTE	INDICADOR
PLANEJAMENTO	Políticas Públicas	Existência de Política de Saneamento
		Existência de comunicação com demais órgãos que tem relações com o saneamento
	Planos/Programas/Projetos	Existência de Plano de Saneamento
		Existência de Programas/ Projetos de Saneamento
	Ações	Execução de ações de saneamento
Contrato de Concessão	Existência de contrato de concessão	
REGULAÇÃO	Entidades reguladoras	Existência de entidades reguladoras dos serviços prestados pela entidade
FISCALIZAÇÃO	Entidades fiscalizadoras	Existência de órgão fiscalizador
		Existência de ouvidoria
PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	Operacional	Cobertura da população atendida por rede de água
		Cobertura da população servida por rede de esgoto
		Consumo de energia por volume de água produzido
		Consumo de energia por volume de esgoto tratado
		Extensão da rede de água por economia total de água
		Extensão da rede de esgoto por econ total de esgoto
		Volume de Água Micromedido por economia de água
		Volume de Água Consumido por economia de água
		Volume de Água Faturado por economia de água
		Volume de Esgoto Coletado por economia de esgoto
		Volume de Esgoto Tratado por economia de esgoto
		Volume de Esgoto Faturado por economia de esgoto
		Consumo médio <i>per capita</i> de água
	Financeira	Receita operacional de água por economia total
		Receita operacional de esgoto por economia total
		Percentual de despesas com pessoal próprio em relação à despesa total
		Percentual de despesas com energia elétrica em relação à despesa total
		Percentual de despesas com serviços de terceiros em relação à despesa total
		Índice de evasão de receitas*
		Investimento realizado em serviços de água*
		Investimento realizado em serviços de esgoto*
		Tarifa média de água*
	Tarifa média de esgoto*	
	Qualidade	Duração média de paralisações no sistema de água
		Duração média de intermitências no sistema de água
		Incidência de amostras coletadas com coliformes totais
		Atendimento da Portaria MS n. 518/04
Duração média de reparos de extravasamento de esgoto		
Duração média de serviços executados		
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (PCS)	Formulação de política, acompanhamento e avaliação dos serviços	Existência de instância PCS atuando no planejamento
		Existência de instância de PCS atuando na regulação
		Existência de instância PCS atuando na fiscalização
		Existência de instância de PCS atuando na prestação

* dados médios, retirados dos Snis 2004, 2005 e 2006.

Os indicadores financeiros selecionados para este trabalho tiveram como finalidade apresentar o quanto, como e em que é gasto e arrecadado, as despesas, as receitas e os investimentos com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no intuito de se analisar a eficiência dos mesmos. Busca-se, assim, identificar a receita operacional para os serviços, despesas com pessoal próprio, com terceiros e com energia elétrica, despesa com água importada, arrecadação total, investimentos realizados tanto em água e esgoto.

E como indicadores dos aspectos de qualidade dos serviços, foram selecionados os seguintes: duração média de paralisações e intermitências no sistema de água, incidência de amostras coletadas com coliformes totais, atendimento da Portaria MS n. 518/04; duração média de reparos de extravasamento de esgoto; duração média de serviços executados. Todos buscando estabelecer relação com o que a Lei n. 11.445/07 traz como princípios e que a Lei de Concessão (Lei n. 8.987/95) traz como condições adequadas para prestação dos serviços públicos.

As tabelas e os gráficos foram organizados de maneira que fossem apresentados os municípios/prestador em ordem alfabética seguindo a ordem: organização não governamental (Central), administração direta centralizada (Pmbe), administração direta descentralizada via empresa municipal (Emasa e Emsae), autarquia municipal (Saae) e administração direta descentralizada via concessionária estadual (Embasa). Em seguida, foi organizada em uma sequência de cores apenas para melhor visualização.

Para os dados referentes ao “índice de evasão de receitas”, “investimentos realizados em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário” e “tarifa média de água e esgoto” foi feita uma média dos dados dos últimos três anos (2004, 2005 e 2006) apresentados na série histórica e tabelas disponíveis no banco de dados do Snis.

Para efeito de comparação foram considerados nos gráficos e tabelas apresentados no decorrer do trabalho, os dados referentes à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Salvador, Bahia, Nordeste e Brasil. Vale ressaltar que para construir os dados referentes à Bahia, Nordeste e Brasil foram somados os dados dos municípios que declararam informações ao Snis, assim tratam-se de dados aproximados. A apresentação destas informações permite visualizar, de maneira geral, os indicadores escolhidos.

Para os indicadores de “cobertura da população atendida com os serviços de abastecimento de água” e “de esgotamento sanitário”, os dados referentes à Bahia, Nordeste e Brasil foram retirados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad). Esse procedimento foi necessário porque o Snis não dispõe de dados de todos os municípios e sim de uma amostra.

5.4. Estratégia de análise de dados

Para análise dos dados quantitativos, foi realizado estudo comparativo, bem como, análise de alguns documentos e material coletado. Além disso, foram realizadas análises exploratória dos dados, de documentos e das entrevistas feitas a partir dos campos de análise e das variáveis pré-selecionadas. E, por fim, uma análise global dos dados.

6. GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO ESTADO DA BAHIA

6.1. Características Gerais

O Estado da Bahia possui 417 municípios e está localizado na região Nordeste do País. Tem área total de 567.692,67km² e seu litoral tem extensão de, aproximadamente, 1.183km. De sua área total, cerca de 69% encontra-se no semi-árido, região crítica do País, que dispõe de condições precárias de saneamento básico.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), no ano de 2007, 82% dos domicílios baianos tinham algum tipo de canalização interna de água e 60% possuíam rede coletora e/ou fossa séptica como forma de disposição dos dejetos.

O último levantamento publicado no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis) tem como referência o ano de 2006. Ao analisar o Snis, verificou-se que dos 417 municípios baianos, 382 (91,6%) possuem dados referentes à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Tabela 2 mostra o percentual de municípios que dispunham de dados no Snis dos serviços de água e esgoto em 2006. Pode-se observar que, dos municípios amostrados no Snis (2007), a concessionária estadual (Embasa) opera os serviços em cerca de 93% dos municípios baianos e os Saae, 6,5%. No que diz respeito às empresas municipais, têm-se a Emasa, que atende ao município de Itabuna, e a Emsae, que atende ao município de Sobradinho. A prestação por administração direta somente ocorre em Barra da Estiva. Vale ressaltar que, de acordo com o Snis, no município de Barra da Estiva, os serviços de abastecimento de água são realizados por dois prestadores: a própria Prefeitura e a Embasa, este último em menor escala. Como se busca identificar os diferentes modelos de gestão, são estudados apenas os dados relativos ao que é prestado pela Prefeitura Municipal de Barra da Estiva.

Tabela 2 – Tipo de prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado da Bahia, segundo municípios amostrados – Snis, 2006.

NATUREZA JURÍDICA	Número de Municípios	%
Concessionária estadual	355	92,7
Autarquia (administração indireta)	25	6,5
Empresa municipal	2	0,6
Administração direta	1	0,3
TOTAL	383	100,0

Fonte: Snis (2007).

A seguir são apresentados os resultados tanto dos dados empíricos resultantes da pesquisa quantitativa quanto da pesquisa qualitativa.

6.2. Planejamento

Antes de adentrar no tema em questão, faz-se necessário o conhecimento de como os gestores e prestadores entendem o que vem a ser “saneamento básico”. Por meio das entrevistas foi possível observar um entendimento próximo ao que é preconizado pela Lei n. 11.445/07, mas ainda com inúmeros equívocos.

Ao tentar separar o entendimento dos entrevistados, notou-se, por parte de alguns gestores, uma visão ainda incipiente da definição de saneamento básico, apontando-o apenas como sendo o serviço de esgotamento sanitário. Apenas em Itabuna e Alagoinhas, os gestores mostraram ter uma visão mais correta do conceito de saneamento básico, englobando em sua definição as atividades voltadas às quatro componentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais).

Saneamento é o conjunto de ações voltadas à prestação dos serviços de coleta, transporte e disposição final de esgotos, captação, adução, tratamento e distribuição de água e, bem como serviços de drenagem e limpeza urbana (ITABUNA - GESTOR).

Conjunto de serviços e obras físicas com o objetivo de evitar ou despoluir águas servidas, esgotos sanitários; manejo adequado dos resíduos sólidos no intuito de evitar a disseminação do poder de poluição dele; drenagem urbana, manejo adequado das águas pluviais com o objetivo de impedir que o mau uso ou o mau tratamento da água ou dos resíduos sólidos venham causar impactos na saúde pública ou no meio ambiente (ALAGOINHAS - GESTOR).

A partir das entrevistas aos gestores, observou-se que alguns deles (Itabuna, Alagoinhas, Juazeiro e Jequié) relacionavam também a existência de saneamento básico como forma de diminuir os impactos negativos à saúde e agressões ao meio ambiente, demonstrando assim, uma visão diferenciada do saneamento. Destacando a entrevista feita ao gestor em Jequié, percebe-se também a preocupação em ver o saneamento como relacionado à área de saúde e não apenas como infraestrutura, justamente o que a Constituição Federal de 88 estabelece ao incluir o saneamento no Capítulo da Saúde.

Saneamento básico é saúde. Saneamento básico é você prevenir todas, praticamente, as doenças [...] Temos uma maneira de pensar em saneamento básico como da área de saúde e não da área de infraestrutura. Esse é o nosso pensamento, porque isso é doença [*falta de saneamento*] (JEQUIÉ - GESTOR).

Para os prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, observa-se uma maior proximidade do conceito de saneamento básico trazido pela Lei n. 11.445/07, apesar da maioria (Jaguarari, Seabra, Barra da Estiva, Sobradinho, Juazeiro e Jequié) não incluir em sua definição as atividades voltadas a manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais. Em Itabuna, Alagoinhas e Ilhéus, pôde-se perceber que o entendimento sobre saneamento básico abarca o pressuposto estabelecido na Lei n. 11.445/07, ou seja, compreende os quatro componentes.

Partindo da nova Lei, a 11.445, o saneamento básico termina sendo toda essa estrutura [*atividades*] de água, esgoto, drenagem e lixo (ITABUNA – PRESTADOR, *grifo da autora*).

Saneamento básico não se restringe a apenas água e esgoto, mas também, drenagem urbana, coleta disposição e tratamento de resíduos sólidos. Saneamento abrange o envolvimento de pessoas, qualidade de vida, obras físicas, serviços prestados e também toda uma conjuntura, que por ser um serviço essencial, mexe diretamente com a vida das pessoas. Ou seja, é um serviço que não pode deixar de ser prestado, porque quando é deixado ou é prestado de má qualidade, há uma influência direta na vida das pessoas. Minha compreensão de saneamento é muito mais além de saneamento básico, muito mais além dos que os quatro componentes, do que o que conceitualmente se define. Muito mais do que só esgoto, água, coleta [...] entendo que é algo que é muito mais [...] serviços essenciais, envolve pessoas, envolve emocional, envolve tudo (ALAGOINHAS – PRESTADOR).

[...] abrange todo serviço básico de proteção a saúde [...] abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, coleta de lixo e destinação final de resíduos sólidos, controle de vetores (ILHÉUS – PRESTADOR).

Diante do que foi observado, uma questão muito importante apontada pelo prestador de serviços em Alagoinhas diz respeito à essencialidade dos serviços de saneamento. Como dito anteriormente, um serviço é essencial quando este é indispensável ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade¹⁵, devendo seguir as condições estabelecidas na Lei de Concessão dos Serviços Públicos, o que muitas vezes não é cumprida.

Pôde-se perceber que o conceito de saneamento visto pelos prestadores, apesar de suas falhas, se aproxima um pouco mais do que o que foi apontado pelos gestores, com o que está exposto na Lei n. 11.445/07. Logo, os gestores, como representante, do titular dos serviços e, por ser o planejamento, uma função não delegável, pecam na falta de apropriação de informações imprescindíveis ao fornecimento de serviços de qualidade à população.

Foi apontada também a questão da relação saneamento, saúde pública e bem-estar da população, bem como o interesse e caráter público e social que têm os serviços de saneamento básico.

Vale lembrar que, ao discutir sobre a função social do saneamento, sabe-se que a Constituição Federal (1988, p.6) estabelece em seu Art. 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Pelo fato de ser competência constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS) a “participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” e, por ser fundamental para a moradia, o mesmo caracteriza-se por ser um direito social (BRASIL, 1989, p.116). Segundo Souza e Freitas (2006), a relação saneamento e promoção da saúde permitem uma maior capacidade de mobilização de recursos que, juntamente a outros setores relacionados à área da saúde, tenderia a erradicação da doença.

No Estado da Bahia, a Constituição Estadual (1989, p.47), em conformidade com a Federal, também traz em seu bojo, no Art. 164, como competência do Estado “a promoção do desenvolvimento econômico que assegure a elevação do nível de vida e bem-estar da população, conciliando a liberdade de iniciativa com os ditames da justiça social”. E para tal, investimentos em saneamento básico corroboram para definição desse quadro.

¹⁵ “São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (Parágrafo Único, Art. 11, Lei n. 7.783/89).

No entanto, o saneamento ainda é visto ora como medida de infraestrutura e ora como medida de saúde pública. De acordo com Borja e Moraes (2005), essas duas noções ainda prevalecem e podem ser vistas tanto no campo teórico quanto nas ações governamentais. Essa preocupação em ver o saneamento como um serviço essencialmente público e que visa promover o bem-estar da população pode ser notada de maneira bastante clara na fala do prestador em Alagoinhas. Já na colocação do gestor em Juazeiro, pode ser notada uma visão do saneamento como medida de infraestrutura.

[...] os serviços de saneamento têm que ser público por se tratar de um serviço essencial. E serviços essenciais, simplesmente, não pode ter envolvimento no sentido de interesse particulares e privados, pois tem que ter interesses coletivos. Então, a instituição Estado que é responsável por aquilo que é de interesse coletivo e por ser essencial. Então o interesse coletivo sobrepõe a qualquer outra necessidade [...] A instituição pública visa o bem-estar, visa o coletivo, visa a melhoria da qualidade de vida. Saneamento é a promoção da saúde (ALAGOINHAS – PRESTADOR, grifo da autora).

O interesse público é a base de toda infraestrutura urbana da cidade. Deve-se começar por saneamento básico. Você não consegue imaginar uma cidade bem infraestrutura sem haver saneamento básico [...] (JUAZEIRO – GESTOR).

Diante das questões por ora expostas e já adentrando na função de gestão planejamento, sabe-se que as competências do titular dos serviços estão definidas no Capítulo IV da Lei n. 11.445/07. A definição dessa função engloba atividades de identificação, qualificação, quantificação, articulação, organização e orientação de todas as ações. Assim, foi questionado aos gestores e prestadores sobre o planejamento das ações de saneamento básico e a articulação do órgão prestador com as demais secretarias municipais relacionadas à área de saneamento.

Apenas em Alagoinhas foi observado pelo gestor, a existência de política municipal de saneamento ambiental sob a forma de lei. Segundo Brasil (2005b), a formulação dessa política municipal contou a participação da população (cerca de 5.000 pessoas) por meio de 17 Pré-Conferências Regionais e quatro Pré-Conferências Temáticas (recursos hídricos e abastecimento de água; esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais; resíduos sólidos e controle de vetores; gestão de saneamento ambiental) com vistas à definição dos princípios e diretrizes, que após todo processo de discussão e aprovação pela Câmara de Vereadores, resultou na Lei n. 1.460/01, ou seja, na Política Municipal de Saneamento Ambiental de

Alagoinhas. Para a execução das ações decorrentes dessa Política, foi instituído o Sistema Municipal de Saneamento Ambiental composto, segundo Art. 15 da Lei n. 1460/01, dos seguintes instrumentos: I – Plano Municipal de Saneamento Ambiental; II – Conferência Municipal de Saneamento Ambiental; III – Conselho Municipal de Saneamento Ambiental; IV – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental; V – Sistema Municipal de Informações em Saneamento Ambiental. No entanto, dos cinco instrumentos apenas três foram instituídos até o momento, o Plano, as Conferências e o Conselho, mas este último encontra-se desativado.

Em Itabuna, no bojo das discussões da concessão dos serviços à iniciativa privada, nos anos de 1999 e 2000, foi aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, a Lei n. 1.805, de 03 de março de 2000, que dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Itabuna e dá outras providências. Nessa Lei, impõe-se ao município a titularidade dos serviços, devendo este definir a Política de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, o que não foi feito. Segundo o gestor, o município, atualmente, segue sua política sob a égide do novo marco legal (Lei n. 11.445/07) e das portarias ministeriais que disciplinam a área do saneamento.

Em Seabra, Juazeiro e Jequié, foi apontado pelos seus respectivos gestores, que estes municípios seguem as políticas públicas dos governos estadual e federal. E nos demais (Jaguarari, Barra da Estiva, Sobradinho e Ilhéus), os gestores informaram não se orientar por políticas públicas de saneamento especificamente apesar de seguirem as políticas públicas estadual e federal. Não havendo assim, uma política específica para o saneamento básico com definições e diretrizes estabelecidas nesses municípios.

O planejamento, segundo a Lei n. 11.445/07, é uma função não delegável a outro ente e tem como instrumento norteador das ações o Plano de Saneamento Básico, que deve ser editado pelo titular, podendo ser respaldado em estudos fornecidos pelo prestador dos serviços. Ainda segundo a Lei n. 11.445/07, os planos devem ser revistos periodicamente com a divulgação das propostas bem como a realização de audiências ou consultas públicas para assegurar a sua legitimidade. Assim, o plano de saneamento básico deve conter segundo Art. 19, da Lei n. 11.445/07, no mínimo:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (BRASIL, 2007, p.01).

Apesar de ser um instrumento imprescindível à garantia da prestação de serviços de boa qualidade, a obrigatoriedade da elaboração do plano de saneamento é recente, ocorrendo a partir da Lei n. 11.445/07. Assim, notou-se que, a maioria dos municípios estudados, ainda não possui plano de saneamento. Apenas em Itabuna e Alagoinhas, os gestores apontaram a existência e aprovação do plano municipal de saneamento. Assim, nota-se uma preocupação desses gestores municipais no planejamento dos serviços de saneamento.

Foi aprovado em 2007, o Plano Municipal de Saneamento, mas ainda estamos em fase de implementação, pois, provavelmente, deverá ser incorporado às ações da empresa a partir de 2009 (GESTOR – ITABUNA).

O Plano de Saneamento engloba não só água e esgoto, mas também, todos os outros componentes [...] O Plano de Saneamento é da prefeitura [...] Do ponto de vista de água e esgoto, nós já temos diagnóstico e prognóstico, temos isso muito bem claro, inclusive esse documento está disponível na prefeitura. Todas as regras, as necessidades, as demandas, os déficits, tudo isso tá posto no papel. Já foi discutido. Já foi aprovado. Foi mostrado para a sociedade no final do ano passado. Foram feitas reuniões, oficinas com participação, chamou-se sociedade, os especialistas [...] A sociedade toda foi chamada, mas infelizmente ela não compareceu. O que ela não pode é criticar o processo. Está aí, pronto, só falta o município fazer a sua parte (PRESTADOR – ITABUNA).

Sim, tem o Plano Municipal de Saneamento Ambiental (GESTOR – ALAGOINHAS).

Realizamos as Conferências, realizamos nosso Plano Municipal, o Plano foi aprovado pelo Conselho, passou pela Câmara, hoje é lei (PRESTADOR – ALAGOINHAS).

Segundo gestor, o Plano Municipal de Saneamento Básico (Pmsb) de Itabuna, aprovado no ano de 2007 e elaborado para um horizonte de 30 anos, deve ser avaliado e atualizado a cada quatro anos, ou menos, caso seja necessário. A construção do Plano envolveu a realização de

audiências públicas no intuito de apresentar e discutir o documento base elaborado por técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma). Além disto, foram recolhidas propostas a serem incorporadas ao Plano, após avaliação da Comissão formada por servidores da Seduma, Emasa e da Procuradoria Geral do Município. Assim, após toda discussão, definiu-se os objetivos do Pmsb de Itabuna, que são:

- a) considerar a situação da salubridade ambiental do Município e colaborar na sua melhoria com a implementação das ações nele previstas;
- b) definir objetivos e diretrizes gerais, a partir de um planejamento integrado, em consonância com o Plano Diretor do Município, atualmente em elaboração, e outros planos setoriais e regionais;
- c) estabelecer metas de curto, médio e longo prazo, para a universalização dos serviços públicos de água e esgotos;
- d) estabelecer um cronograma de execução das ações programadas;
- e) estabelecer mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (ITABUNA, 2007, p.06).

Vale ressaltar que a elaboração do Plano de Saneamento Básico em Itabuna deu-se numa época em que aconteciam movimentações para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, o que não chegou a ser posto em prática.

Em Alagoinhas, o início da formulação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental (Pmsa) deu-se em 2003, findando-se em 2004, elaborado para um horizonte de 20 anos. O Pmsa foi elaborado por um grupo executivo formado por professores, pesquisadores e estudantes da Universidade Federal da Bahia (Ufba), técnicos da instituição prestadora dos serviços e das Secretarias de Serviços Públicos, Obras e Urbanismo, de Saúde, de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, e de Educação da Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Periodicamente, ocorriam apresentações do trabalho feito pelo grupo executivo, discussões e avaliações por parte de um comitê consultivo, no intuito de afinar as idéias e ações a serem definidas no Plano. O Pmsa está pautado nos princípios da universalização, equidade, integralidade, intersetorialidade, sustentabilidade e participação e controle social. Dessa forma, o Plano é um instrumento de planejamento que visa nortear as ações que serão implementadas e que foi construído de forma participativa (BRASIL, 2005; ALAGOINHAS, 2008).

Em Juazeiro, Sobradinho e Jequié, notou-se, por parte dos prestadores, uma leve indicação para construção de um plano de saneamento básico, mas ainda sem êxito. Em Juazeiro,

conforme indicado pelo prestador, no momento da entrevista, acontecia no município uma Oficina de Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico, no âmbito do Núcleo Regional Nordeste (Nurene) da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (Recesa) formatado pelo Ministério das Cidades, envolvendo diversos municípios, incluindo Juazeiro e Sobradinho. Ao analisar as colocações do gestor em Juazeiro, observa-se a falta de interesse do titular no processo de elaboração do plano de saneamento, deixando-o a cargo do prestador dos serviços.

Acho que o próprio Saae é que está gerindo isso [...] está havendo um projeto de saneamento, drenagem e lixo urbano, mas quem tá gerindo isso é o Saae [...] mas ainda não está pronto (JUAZEIRO – GESTOR).

Aqui não tem um plano básico de saneamento. Tem um pessoal que está fazendo [fev/08], agora, um trabalho para criar um Plano de Saneamento Básico. Com esse Plano até possibilita angariar recursos [...] se você não tem um Plano de Saneamento, dificulta você conseguir (JUAZEIRO – PRESTADOR).

Recentemente, o município de Jequié lançou oficialmente o seu Plano Diretor Participativo, que segundo gestor, foi construído com a participação efetiva da população jequieense em diversas audiências públicas, sendo aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores. O Plano Diretor de Jequié, também chamado de Livro de Leis por englobar a Lei de Meio Ambiente, Código de Posturas e a Lei de Edificações e Uso do Solo, propõe soluções para a melhoria da qualidade da gestão pública local, para aplicação de recursos e na definição de diretrizes e instrumentos para aprimorar a prestação de serviços públicos à população. No entanto, apesar dessa iniciativa do município na aprovação de um plano diretor participativo, Jequié ainda não possui um plano de saneamento básico.

Nosso Plano Diretor foi participativo. O Plano Diretor tratou do planejamento do sistema de esgotamento sanitário. Então hoje nós sabemos toda a situação. [...] Então todo planejamento foi discutido no Plano Diretor. O nosso Plano Diretor são três leis: a Lei do Plano Diretor, a Lei do Meio Ambiente, Código de Posturas e a Lei de Edificações e Uso do Solo [...] as três leis aprovadas. Estaremos fazendo uma apresentação [para lançamento do plano], para conhecimento público, do nosso Plano Diretor. Pois a gente quer que a população tenha conhecimento e participe da Administração Pública (JEQUIÉ - GESTOR, *grifo da autora*).

Em Ilhéus, o gestor informou apenas existência de um planejamento adotado pela prefeitura, mais especificamente, pela Secretaria de Obras e Planejamento, quando da implantação de obras em conjunto com a empresa prestadora dos serviços. Em Barra da Estiva, Jaguarari e Seabra, os gestores informaram que o plano de saneamento básico ainda não foi construído.

Diante das entrevistas realizadas, foi nítida a percepção de que, na maioria dos municípios estudados, o planejamento dos serviços públicos de saneamento é deixado de lado pelo titular e por muitas vezes fica a cargo do próprio prestador do serviço. Não foi raro escutar que era mais cômodo para a prefeitura deixar o prestador tomar a frente dos serviços, se eximindo, assim, do seu dever de titular e da competência de fazer um planejamento compatível com a realidade local. Apenas em Alagoinhas, Itabuna e em Jequié (de maneira ainda muito tímida), os gestores indicaram que o planejamento dos serviços de saneamento básico era feito em conjunto com os prestadores e com a população.

A intersectorialidade aqui é entendida como a integração/articulação das políticas/ações de saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida. A relação dos prestadores dos serviços com órgãos da Administração Pública, tais como Secretarias de Saúde, Vigilância Sanitária e Ambiental, de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, entre outros, é de fundamental importância para o exercício da intersectorialidade, pois é a partir dela que se pode desconstruir a idéia de fragmentação de conhecimentos e de estruturas sociais com o objetivo de se produzir efeitos mais significativos. No entanto, isso não ocorre automaticamente, depende do constante exercício da sua prática.

Diante do que foi observado nas entrevistas, percebe-se que, nos municípios de Jaguarari, Itabuna, Alagoinhas e Jequié, os prestadores dos serviços de água e esgoto têm um bom relacionamento com os demais órgãos da administração direta ligados ao saneamento. O mesmo acontece em Barra da Estiva, o que já era de se esperar, uma vez que o prestador faz parte da própria administração direta do município. É válido ressaltar o esforço realizado no município de Alagoinhas no exercício da intersectorialidade, na promoção de conferências feitas de forma integrada com as áreas de saúde, saneamento e meio ambiente.

Temos feito um esforço para que a prática da intersectorialidade, que é algo que ainda precisa ser muito amadurecido, talvez as pessoas ainda não tenham a consciência do quanto é importante você trabalhar de forma integrada, de forma intersectorial. O município de Alagoinhas tem feito alguns movimentos no sentido disso, como as conferências feitas de forma articulada, de forma integrada, com saúde, saneamento e meio ambiente; [...] é inconcebível você trabalhar com esgotamento sanitário e não pensar na questão da saúde, não pensar no meio ambiente, enfim, as relações, elas se

juntam [...] e daí eu entendo que a gente tem feito um esforço, mas a nossa atuação ainda é muito tímida (PRESTADOR – ALAGOINHAS).

Já em Seabra e em Ilhéus, notou-se que, segundo gestores, há uma relação um tanto tímida entre as partes. Em Seabra, o prestador informou que não há relação frequente com os órgãos da prefeitura, somente quando há alguma dúvida ou informações demandada pelo setor de Vigilância Sanitária, que os mesmos procuram sanar.

Em Sobradinho, apesar de ser uma empresa pública vinculada à Prefeitura Municipal, foi apontado pelo prestador que a relação com demais órgãos da administração direta é bastante precária, dada, principalmente, à situação política do município. Vale ressaltar que, no ano de 2008, a Prefeitura de Sobradinho, passou por um conturbado processo em sua administração. Investigações da Polícia Federal indicaram fraudes em licitações e desvio de verba do Fundo de Participação de Municípios (FPM), culminando em afastamento e prisão do prefeito e de um secretário, conforme noticiado em jornais de grande circulação.

De acordo com indicação do prestador dos serviços em Sobradinho, a empresa participa do Conselho Municipal de Saúde (CMS). Segundo sítio da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, compõem o CMS de Sobradinho: profissionais de saúde, segmentos religiosos, entidades associativas e sindicais, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria de Educação e Cultura, Secretaria de Ação Sócio-Econômica, Hospital Municipal e Empresa Municipal de Água e Esgoto. No entanto, segundo declaração do prestador, demonstra-se muito tímida a prática da intersetorialidade.

[...] fazemos parte do Conselho Municipal de Saúde, mas a nossa ligação é mais diretamente com a Secretaria de Obras e Infraestrutura [...] a empresa tem um vínculo com a secretaria (SOBRADINHO – PRESTADOR).

Em Ilhéus e Jequié, pôde-se observar apenas uma relação de cobranças ao cumprimento de normas relacionadas à qualidade da água e ao meio ambiente, pelos órgãos afins ao saneamento, e ainda assim de forma bastante tímida. A atuação dos órgãos ambientais mostra-se, segundo exposição dos prestadores, apenas como ente fiscalizador.

No tocante à existência de ações, programas e projetos de saneamento básico, sabe-se que com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 para a área do saneamento (PAC-Saneamento) há um maior direcionamento de recursos para prefeituras e o governo do estado para proposição de projetos de abastecimento de água e esgotamento

sanitário, no intuito de diminuir a carência da população no acesso a esses serviços. Apesar de estar trabalhando com dados de 2006, nota-se que em algumas prefeituras e prestadoras havia projetos, no entanto, muitas vezes, por falta de recursos para sua execução não eram postos em prática.

Uma questão muito importante e bastante discutida com o lançamento do PAC foi a falta de projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário para os municípios, o que remete ao planejamento da prestação dos serviços. A idéia de se ter um banco de projetos levantada pelo gestor de Jaguarari é de extrema importância, já que é raro haver disponibilidade de recursos para área de saneamento de tal monta quanto o PAC e em muitos casos, quando se tem verba não se tem projetos. Em Seabra, o gestor informou haver projetos tanto para esgotamento sanitário quanto para resíduos sólidos para o município. Já em Barra da Estiva, o gestor demonstrou não ter conhecimento se havia projetos para área de saneamento. Em Itabuna, foi informada pelo gestor a existência de projetos que visam à universalização do fornecimento de água para população, bem como possibilitar melhorias no sistema de esgotamento sanitário da cidade, uma vez que ambos os serviços se apresentam de forma muito precária atualmente.

Em Sobradinho, o prestador informou a existência de projetos de saneamento para o município. O sistema de abastecimento de água neste município encontra-se, atualmente, subdimensionado. O que foi dimensionado para atender a cerca de 15.000 habitantes, hoje atende a 22.000 de forma muito precária, principalmente, em épocas de seca. No tocante ao sistema de esgotamento sanitário, a rede coletora tem diâmetro de 100mm, o que hoje não é recomendado pela literatura, além de o tratamento ser extremamente deficiente.

No que diz respeito ao contrato de concessão dos serviços de saneamento básico, como parte do planejamento, foi questionada aos titulares dos serviços (gestores) e aos prestadores sobre a sua existência e como é feito o seu acompanhamento. Segundo a Lei n. 11.445/07, Art. 11, para que haja validação dos contratos de concessão dos serviços de saneamento são necessários:

- a existência de plano de saneamento básico;
- a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

- a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Além disto, a Lei n. 11.445/07 também estabelece que, em casos em que a prestação dos serviços for realizada mediante contratos de concessão ou programas, devem ser indicadas:

- a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;
- as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:
 - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
 - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

Como previsto pela metodologia do estudo, apenas em Ilhéus e Jequié existe a figura do Contrato de Concessão¹⁶ entre titular e prestador dos serviços – concessionária estadual. A validade desses contratos varia de 20 a 25 anos. Ao ser questionado sobre o cumprimento dos contratos, os gestores demonstraram desconhecimento das suas cláusulas sendo informado que não é feito o acompanhamento ou se é feito ocorre de forma precária.

Diante do que foi visto pode-se resumir os indicadores selecionados para este estudo, no que se refere ao campo de análise *planejamento* conforme apresentado no Quadro 4.

E, como desafios para o saneamento nos municípios estudados, os prestadores e gestores deram respostas como: “começar do zero”, “fazer tudo de novo”, “ampliar a cobertura” tanto de abastecimento de água quanto de esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais; sendo também apontada a necessidade de fortalecimento e fomento à participação e controle social nas ações e serviços de saneamento básico.

¹⁶ Após o vencimento deste Contrato de Concessão, os municípios, segundo a Lei n. 11.445/07, deverão realizar Contrato de Programa.

Quadro 4 – Resumo dos indicadores levantados para o campo de análise “planejamento”

Município	Política Municipal de Saneamento	Relação c/órgãos que rel. c/saneamento	Plano de Saneamento	Programas/ Projetos de Saneamento	Contrato de Concessão
Jaguarari	Não	Boa	Não	Não tem projetos	Não
Seabra	Gov Fed e Est	Tímida	Não	Sim	Não
Barra da Estiva	Não	Boa	Não	Sim	Não
Itabuna	Gov Fed e Est Lei n. 1.805/00	Boa	Sim	Sim, PAC	Não
Sobradinho	Não	Precária	Não	Sim, PAC	Não
Alagoinhas	Sim Lei n. 1.460/01	Boa	Sim	Sim, PAC	Não
Juazeiro	Gov Fed e Est	Boa	Não	Sim, PAC	Não
Ilhéus	Não	Tímida	Não	Sim, PAC	Sim
Jequié	Gov Fed e Est	Boa	Não	Sim, PAC	Sim

6.3. Regulação

A *regulação* é, conforme Di Pietro (2003), o estabelecimento de regras que, segundo Araújo (1999, p.68), debruça-se, especialmente, em “questões relacionadas a custos e qualidade dos serviços, de uma ótica que favorece, ou deve favorecer, os consumidores”, no caso de serviços públicos, os usuários.

De acordo com Araújo (1999), o debate sobre a regulação no que concerne à prestação de serviços públicos é algo muito recente no Brasil, no entanto, não significa dizer a sua inexistência antes disto. Além das regras, há também entidades reguladoras que tem o poder de supervisionar e controlar os prestadores, buscando sempre garantir a “preservação do interesse público e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão” e a qualidade dos serviços (ARAÚJO, 1999, p. 62).

Na tentativa de investigar como essa função da gestão dos serviços de saneamento está sendo vista e posta em prática, questionou-se aos gestores e aos prestadores acerca da existência de entidade reguladora no município e como era realizada a regulação no tocante à qualidade da prestação dos serviços (regularidade, continuidade...), à garantia da qualidade da água, da política tarifária e preços públicos e, por fim, ao atendimento dos requisitos ambientais.

Diante dos dados obtidos por meio das entrevistas aos gestores, verifica-se que nos municípios de Itabuna e Alagoinhas existiu, ao menos, algum anseio de criação de entidade reguladora.

No município de Itabuna, segundo o gestor entrevistado, a Lei n. 1.805/00 sugere a criação de uma entidade reguladora dos serviços de saneamento básico, entretanto ainda não foi regulamentado. Segundo essa Lei, a regulação dos serviços compreende aspectos relacionados “à garantia da qualidade da prestação dos serviços, à garantia dos direitos sociais, à definição de mercado e às regras para exploração dos serviços” (ITABUNA, 2000, p.5). No entanto, a entidade reguladora ainda não foi constituída.

No município de Alagoinhas, a Lei Municipal n. 1.460/01, de 03/12/2001, que institui a Política de Saneamento Ambiental estabelece como instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental: Conselho, Conferência, Plano Municipal, Sistema de Informação e o Fundo Municipal. O Conselho Municipal de Saneamento Ambiental que possui caráter deliberativo, regulador e fiscalizador e é composto por 3/4 de membros representantes da sociedade e 1/4 por membros do Poder Público. Segundo informações do representante do titular dos serviços, o Conselho Municipal de Saneamento chegou a funcionar durante um ano com a participação da sociedade civil e, atualmente, está desmobilizado.

Assim, pode-se concluir que, nenhuma entidade reguladora que trate diretamente da área do saneamento, seja ela agência ou conselho, encontrava-se atuando no Estado da Bahia. Como foi visto anteriormente, na Bahia, instituída, existe a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações (Agerba) que realiza atividades de regulação, concessão, controle e fiscalização dos serviços públicos de: transporte rodoviário, hidroviário, distribuição e comercialização de gás canalizado e de energia elétrica; administração de terminais rodoviários, hidroviários, aeroviários e rodovia pedagiada

(AGERBA, 2008). No entanto, recentemente, foi criada a Coresab no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (BAHIA, 2009).

No que diz respeito às normas e legislações que buscam regular algum aspecto no campo do saneamento é importante citar a Portaria n. 518/04 do Ministério da Saúde, as leis ambientais federais e estaduais e as normas para construção de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em alguns municípios estudados, pôde-se perceber que elas são cumpridas, mas em outras não.

No tocante ao cumprimento da Portaria n. 518/04, que versa sobre os padrões de potabilidade da água, apenas o prestador dos serviços de saneamento de Alagoinhas informou ao Snis que não cumpria esta Portaria na íntegra. Em entrevista realizada com a responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foi informado que pelo fato de ser uma norma muito avançada e abrangente, não sendo específica para água subterrânea, sendo desnecessária a análise de alguns itens exigidos pela Portaria. No entanto, segundo Art. 30 da Portaria MS n. 518/04, o responsável pela operação do sistema de abastecimento de água poderá solicitar alteração na frequência mínima de amostragem de alguns parâmetros exigidos desde que esteja fundamentada em inspeções sanitárias ou que tenha um histórico de dois anos do seu controle e da vigilância da qualidade da água.

Cumprido em parte. A Portaria n. 518/04 é uma portaria muito vantajada, muito abrangente e ela não é específica para a qualidade da água que nós temos [*água subterrânea*]. Já foi comprovada, inclusive, que é uma água de excelente qualidade [...] então, tem alguns itens da Portaria que seriam desnecessários para água subterrânea [...] É uma água de excelente qualidade [...] que tem as propriedades organolépticas, as melhores possíveis. Cumprido em alguns parâmetros bacteriológicos e físico-químicos e na questão dos quantitativos, do número de amostras. Agora, não em análises de metais pesados [...] mas esporadicamente tem ocorrido, nós realizamos duas pesquisas, mas não é uma coisa sistemática, não é algo que atenda de fato a Portaria. [...] E os principais, a gente tem sempre resultados positivos. Não estou justificando, mas é uma realidade que o Saae de Alagoinhas [...] a gente tem um laboratório próprio de monitorização da qualidade da água, porém seria um investimento que ainda “alto” para poder a gente cumprir 100% do que está prescrito na Portaria. [...] Eu acho que a Portaria está aí e tem que ser cumprida, agora eu acho que tem que ser adaptada para cada caso e revista (ALAGOINHAS – PRESTADOR).

Outra questão importante em Alagoinhas é a divulgação da qualidade da água distribuída à população nas contas de água, conforme Decreto n. 5.440, de 4 de maio de 2005 que estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de

abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.

No que diz respeito às comunidades dos municípios de Seabra e Jaguarari, por meio das entrevistas, foi verificada também que a Portaria MS n. 518/04 não estava sendo cumprida na íntegra. Foi apontado pelos prestadores que não há condições financeiras, operacionais e administrativas para realização de todas as análises, pois além de serem caras, a distância de algumas comunidades até o laboratório mais próximo torna-se muito grande e dispendiosa.

Hoje em dia a Central não tem condições financeiramente de fazer essas análises [...] não tem dinheiro suficiente pra fazer essas análises e pagar. Mas também, a gente não deixa de fazer com a frequência de 1 ano a 1 ano e meio [...] Se, por acaso, hoje a gente faz em uma Associação e se amanhã der algum problema, a Central faz [*outra análise*]. [...] Há uma preocupação, na realidade, a gente está falhando com a lei, a gente tem que cumprir, mas a gente não ta fazendo. [...] No início havia um acompanhamento mais intenso, a gente fazia trimestral e fazia semestral tanto quanto esgotamento como da rede de água, mas diante do fato de ter um custo caro, ter que ir fazer as análises em Feira de Santana. E daí a gente parou um pouco de fazer isso em função de algumas comunidades que a gente perdeu e, conseqüentemente, o custo ficou muito alto [...] A gente tinha que ir na comunidade e levar em Feira porque aqui não tem laboratório (JAGUARARI – PRESTADOR).

A gente não tem [*cumprido*], como essa Portaria n. 518 ela já, muitos sistemas que a gente atende existe a desinfecção da água e a gente não tem esse controle por conta da dificuldade de um laboratório próximo onde dê pra fazer as análises. Nós temos também comunidades, como os sistemas são sistemas simplificados, são captações através de poços [...] A gente já pediu o Governo do Estado, como os investimentos são do Governo do Estado, pra que se adequasse a essa Portaria, nós não temos o aparelho de desinfecção instalado para que coloquem em operação, a gente já fez a solicitação. A Central através desse pequeno recurso que ela tem aplicado, ela está fazendo isso, comprando equipamento e instalando, agora nem todos estão com o sistema de desinfecção implantado [*hidrogerox*] (SEABRA - PRESTADOR).

Diante das entrevistas com os prestadores dos serviços em Seabra e em Jaguarari, percebe-se a limitação deste modelo, por ser uma instituição de pequeno porte para atender as diversas localidades; por em diversos casos não obter ajuda dos municípios, que são os titulares dos serviços; por não ter condições administrativas, financeiras e operacionais de realizar as análises da água distribuída à população; dentre um série de outros fatores. Vale ressaltar que nas sedes dos referidos municípios a prestação dos serviços é feita pela empresa concessionária estadual, sendo o prestador em questão, atuante apenas nas localidades da área rural.

Outro ponto interessante nesse modelo de gestão é a forma como são implantados os sistemas. O Governo do Estado, por meio da Sedur e da Cerb, implantam os sistemas e, quando prontos entregam para a associação de moradores da comunidade beneficiada. Se for da vontade da comunidade é feita a filiação da associação de moradores à prestadora dos serviços. Essa estratégia do Governo do Estado em apoiar essas ações é pautada no desinteresse e na inviabilidade, principalmente, econômico-financeira, do atendimento às áreas rurais pela concessionária estadual.

Já em Barra da Estiva, o gestor/prestador, juntamente com técnicos da Vigilância Sanitária do município, afirmaram seguir rigorosamente a Portaria MS n. 518/04. Em Itabuna, as análises de água são realizadas pelas Secretarias Estadual e Municipal de Saúde e, segundo o prestador, seguem-se rigorosamente os padrões de potabilidade de água da Portaria MS n. 518/04. Diante da entrevista feita com o prestador, notou-se uma preocupação em fornecer água com qualidade, já que em termos de quantidade deixa a desejar.

Com relação a qualidade da água distribuída, nós obedecemos rigorosamente o padrão de potabilidade da Portaria n. 518. Além disso, nós fazemos até um pouco mais. Nós caprichamos nesse aspecto. Essa é uma coisa que a gente pode dar para a sociedade, até porque nós temos um sistema deficitário em termos de oferta hídrica e a população carece de uma água de qualidade (ITABUNA – PRESTADOR).

Em Juazeiro, Ilhéus e Jequié, além de ter sido apontado no Snis o atendimento aos padrões de potabilidade estabelecidos na Portaria MS n. 518/04, os gestores informaram que a água de seus respectivos municípios é tida como de boa qualidade.

Assim, no tocante à qualidade da água, percebe-se a fragilidade do prestador dos serviços em Seabra e Jaguarari na realização das análises devido a escassez de recursos da instituição. Em Alagoinhas, o prestador não atende apenas na frequência da realização das análises relativas a metais pesados. Nos demais municípios estudados, há o cumprimento dos padrões estabelecidos na Portaria MS n. 518/04.

No que se refere à política tarifária/preços públicos, ainda não há uma forma definida de controle no Estado da Bahia. Anteriormente à Lei n. 11.445/07, as tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário eram instituídas pelo Poder Executivo e aprovadas pela Câmara de Vereadores. A partir da promulgação da Lei n. 11.445/07, em seu

Art. 22, a definição das tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços passa a ser objetivo da entidade reguladora, bem como normas para sua fixação, reajuste e revisão. No entanto, ainda não ocorre dessa forma, pois não existem nos municípios, entidades reguladoras.

Diante das entrevistas, nota-se que o gestor de Jaguarari considerou razoável a tarifa aplicada pelo prestador, enquanto que o gestor de Seabra apontou um valor alto para os respectivos usuários. Os prestadores dos serviços em Seabra e em Jaguarari informaram que a tarifa aplicada tem como função o pagamento de todos os custos administrativos e operacionais, todo o corpo de funcionários e todo o material necessário para execução das suas atividades. No entanto, não cobre as despesas com as análises de amostras da água distribuída à população por meio de seus sistemas.

Em Barra da Estiva, não é cobrada tarifa para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso se deve pelo fato da prestação dos serviços ser realizada pela administração direta e por ser compromisso de campanha do gestor municipal a não cobrança dos serviços à população.

Conforme indicações do gestor em Itabuna, os reajustes tarifários são feitos com base na variação do custeio de insumos e mão de obra. Embora esteja estabelecido em lei municipal que a definição das tarifas bem como suas revisões e reajustes devem ser realizadas pela entidade reguladora, ainda não foi regulamentada a sua criação.

Art. 29 – As tarifas e preços dos serviços serão fixados pelo Poder Executivo, ouvida a entidade reguladora, segundo fórmulas previamente definidas e tornadas públicas antes de sua aplicação, sendo estabelecida por critérios objetivos, demonstradas, acessíveis ao entendimento comum e com prazos determinados.

Art. 30 – As tarifas dos serviços de água e esgotos poderão ser modificadas através de reajustes e revisão (ITABUNA, 2000).

Em Juazeiro, o gestor demonstrou falta de conhecimento quanto aos reajustes/revisões das tarifas aplicadas pelo prestador dos serviços. O prestador deixou claro que o reajuste da tarifa é feito em função da necessidade da instituição de acordo com a defasagem, além de apontar a equivocada autonomia que o órgão teria para tal feito. Assim, pôde-se perceber que a definição das tarifas dos serviços de água e esgoto no município de Juazeiro sempre foi feita à revelia da lei e da participação da sociedade e arbitrado pelos dirigentes da Autarquia.

Já em Alagoinhas, totalmente diferente do caso anterior, existe um Cmsa que tem como função regular, fiscalizar e controlar a Pmsa, bem como atuar, conforme atribuições da Lei n. 11.445/07, na definição das tarifas propostas pelo prestador. Além disto, o gestor e o prestador devem fomentar a participação da população no planejamento das atividades/ações municipais.

Nos municípios onde a prestação dá-se por meio das concessionárias estaduais, o direcionamento para definição das tarifas é dado Decreto Estadual n. 3.060/94, que aprova o regulamento de serviços da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. As tarifas são diferenciadas de acordo com a categoria de usuários¹⁷ e faixas de consumo. Assim, percebe-se que a definição das tarifas não é discutida com a municipalidade, sendo determinada pela empresa concessionária.

Art. 67 - Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, prestados pela Embasa, serão remunerados sob a forma de tarifas, reajustáveis, de modo a cobrir os custos de operação, manutenção, depreciação, provisão para devedores, amortização de despesas e a remuneração do investimento reconhecido.

§ 1º - Fixação da tarifa, sua revisão e modificação serão efetuadas com autorização da autoridade competente, mediante proposta da Embasa, em conformidade com a legislação vigente.

§ 2º - A tarifa de esgoto será fixada em percentagem sobre a tarifa de água e, em determinados casos, sofrerá um acréscimo de preço em função das características da carga poluidora, de acordo com as normas da Embasa (BAHIA, 1994, p.15).

Entrevistas realizadas com os gestores em Ilhéus e Jequié mostram certo distanciamento no que diz respeito a questão tarifária aplicada pela empresa concessionária. No entanto, em Jequié, o gestor apontou a criação de mecanismos, no bojo do seu Livro de Leis (Plano Diretor, Código de Posturas e Lei do Meio Ambiente), para acompanhamento dos serviços prestados pela concessionária bem como na discussão da política tarifária da empresa.

¹⁷ Segundo Artigo 77 do Decreto Estadual n. 3.060/94, os usuários podem ser classificados como: a) residencial; b) comercial; c) industrial; d) pública; e) social; f) construção.

Vale ressaltar que, é recente a aprovação da Lei Federal n. 11.445/07 e da Lei Estadual n. 11.172/08, que institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. Assim, ainda deverão ser feitas adequações por parte dos municípios às novas leis, principalmente, no tocante à definição da política tarifária.

No que se referem aos requisitos ambientais, leis federais e estaduais, resoluções e decretos estão disponíveis para serem seguidos. Além desses, o atual Instituto do Meio Ambiente (IMA) é o órgão ambiental do Estado da Bahia que licencia, monitoriza e fiscaliza todas as ações que venham a modificar o meio ambiente. Se for seguir a risca todos os critérios e os requisitos, quase todos os municípios estudados acabam por incorrer em crime ambiental, uma vez que, em nenhum deles tem 100% da população atendida com sistema de esgotamento sanitário, e conseqüentemente, lançam esgoto *in natura*, agredindo assim o meio ambiente.

Em Alagoinhas, Juazeiro, Itabuna, Ilhéus e Jequié, observou-se uma preocupação do gestor com o meio ambiente, apesar de incipiente. Preocupação essa em termos de sistemas licenciados e outorgados, além de apontar a fiscalização realizada pelo órgão ambiental do estado. Nos municípios menores, Seabra, Jaguarari, Sobradinho e Barra da Estiva, a preocupação com a questão ambiental é praticamente inexistente.

6.4. Prestação dos Serviços

Nos itens a seguir, são apresentadas as características dos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia, assim como os aspectos operacionais, financeiros e de qualidade da prestação dos serviços.

6.4.1. Características dos Prestadores dos Serviços

6.4.1.1. Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa)

A concessionária estadual que presta os serviços de água e esgoto no Estado da Bahia, ou seja, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa), constitui-se numa sociedade de economia mista com gestão pública.

Os dados apresentados no Relatório de Acompanhamento e Demonstrações Financeiras do Exercício de 2007 da Embasa, indica a composição acionária da instituição com a quantidade e o seu percentual (Tabela 3). Mais de 99% das ações da empresa são do Estado da Bahia, 0,10% do Prevddata, 0,09% de particulares pessoa jurídica, 0,08% da União, 0,06% dos municípios, 0,02% do Dnocs, 0,01% de outros órgãos federais e 0,02% de particulares pessoa física. Do exposto e ratificando o que foi dito anteriormente, o maior acionista da Embasa é o Estado.

Tabela 3 – Composição acionária da Embasa, 2008.

COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA	QUANTIDADE DE AÇÕES					
	ORDINÁRIAS	%	PREFERENCIAIS	%	TOTAL	%
ESTADO DA BAHIA	311.165.378	99,99	167.819.374	98,93	478.984.752	99,62
PREVDATA	-	-	488.708	0,29	488.708	0,10
PART. PES. JUR.	-	-	449.706	0,27	449.706	0,09
UNIÃO	33.333	0,01	336.939	0,20	370.272	0,08
MUNICÍPIOS	-	-	275.016	0,16	275.016	0,06
DNOCS	-	-	116.878	0,07	116.878	0,02
OUT. ÓRGÃOS FED.	-	-	57.035	0,03	57.035	0,01
PART. PES. FÍS.	117	0,00	90.563	0,05	90.680	0,02
TOTAL	311.198.828	100,00	169.634.219	100,00	480.833.047	100,00

CAPITAL SUBSCRITO E INTEGRALIZADO: R\$ 3,404 milhões (atualizado conforme AGO/AGE de 26/04/2007)

VALOR NOMINAL POR AÇÃOR\$ 7,08

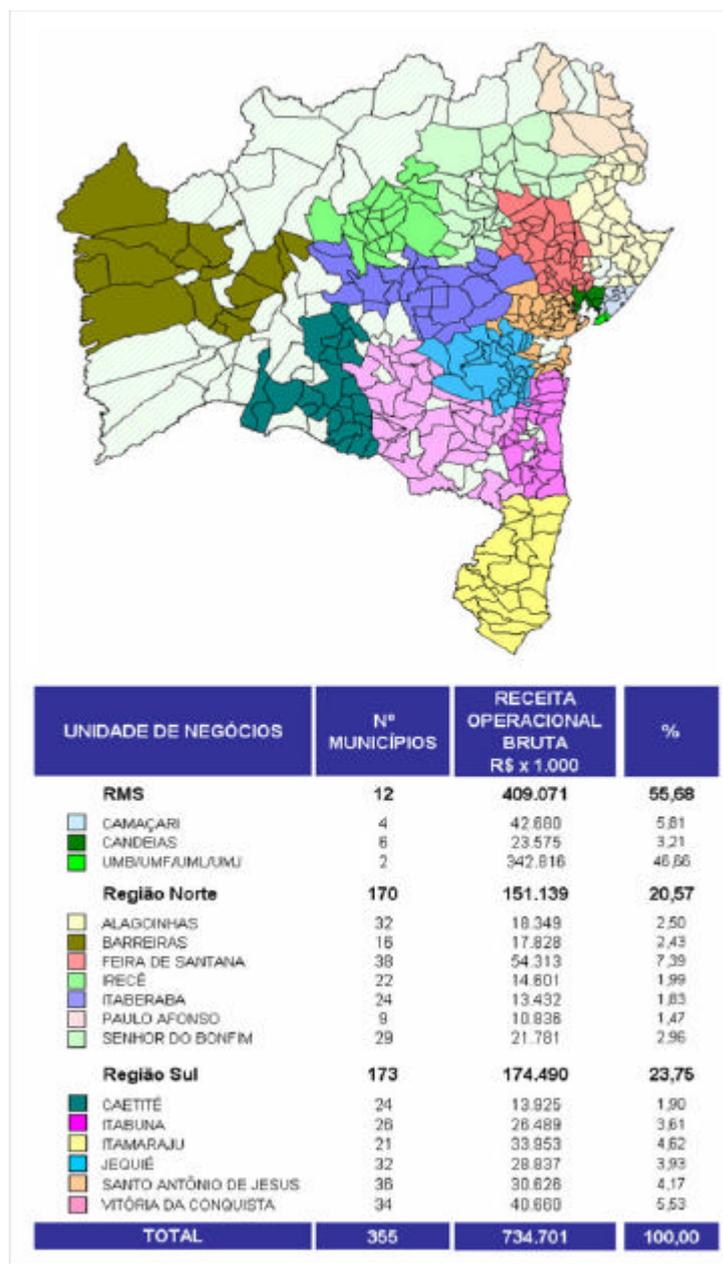
Fonte: EMBASA (2008).

Instituída nos termos da Lei Estadual n. 2.929/71 e atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado (SEDUR), a Embasa tem como objetivo assegurar o abastecimento de água e de esgotamento sanitário e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e preservação do meio ambiente (EMBASA, 2008). Conforme *site* da Embasa (2008), sua missão é

assegurar abastecimento de água e esgotamento sanitário, com padrões crescentes de qualidade, garantindo a remuneração dos investimentos realizados, a satisfação dos clientes e fornecedores internos e externos, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade, melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida (*ibid.*, 2008, p.1).

A Embasa possui escritórios regionais distribuídos em 19 Unidades de Negócios (atualmente denominadas Unidades Regionais) (Figura 7¹⁸) divididas na Região Metropolitana de Salvador, Região Sul e Região Norte.

¹⁸ O número de municípios que consta na figura está defasado conforme indicação das Unidades de Negócio, apesar de no site da Embasa ainda permanecer estes dados. A figura é apenas para ilustrar como estão divididas as Unidades de Negócio e os municípios que as mesmas abrangem.



Fonte: Embasa (2008).

Figura 7 – Área de atuação da Embasa no Estado da Bahia.

No município de Ilhéus, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pela Embasa. Segundo o Snis (2007), o contrato de concessão¹⁹ dos serviços está vigente e é válido até o ano de 2015. O Escritório Regional (ER) de Ilhéus é integrante da

¹⁹ “Um contrato de programa é o instrumento válido para constituir e regular as obrigações da gestão associada entre entes da Federação” (PMSS, 2009). Já um contrato de concessão tem como objeto a transferência da execução de um serviço do Poder Público a outro ente, por sua conta e risco, cabendo à Administração Pública, acompanhar a adequada execução do contrato e o atendimento do interesse público.

Unidade de Negócio (UN) de Itabuna. Essa UN é responsável por 3,61% da receita operacional bruta da Embasa e atende a 40 sistemas em 38 municípios (EMBASA, 2008).

Em Jequié, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário também são prestados pela Embasa. Segundo o Snis (2007), o contrato de concessão dos serviços está vigente e é válido até o ano de 2016. O Escritório Regional (ER) de Jequié é integrante da Unidade de Negócio (UN) de Jequié. Essa UN é responsável por 3,93% da receita operacional bruta da Embasa e atende a 32 sistemas (EMBASA, 2008).

No que diz respeito à execução de programas e atividades de uso adequado e controle do desperdício de água, da preservação e proteção do meio ambiente, foram apontados pelos prestadores dos serviços que existem na empresa programas de redução de perdas de água, de eficiência energética bem como projetos/ações que visam o uso consciente da água. Além disso, em Jequié, há um projeto piloto juntamente com a cooperativa de catadores para destinação adequada de resíduos sólidos gerados na empresa.

Em Ilhéus, foi colocado pelo prestador que, com a execução de um programa piloto (COM + ÁGUA) realizado no bairro do Pontal foi possível reduzir a perda de 70% para 40%, valor ainda alto, mas um grande avanço no que diz respeito ao desperdício e controle de gastos. Em Jequié, há um controle rigoroso das perdas e, segundo prestador, está em torno de 27%.

No tocante à proteção dos mananciais, não existe nenhuma ação voltada para esta questão, mas foi informado pelo prestador em Ilhéus, a participação de funcionários no Comitê de Bacia Hidrográfica do Oeste e em suas câmaras técnicas e em denúncias junto a órgãos de meio ambiente como IMA e Ibama.

6.4.1.2. Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A. (Emasa)

No município de Itabuna, atualmente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pela Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A. (Emasa). A Emasa é uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Itabuna, constituída nos termos da Lei Municipal n. 1.455/89 e alterada pela Lei Municipal n. 1.835/01, regulamentada pelo Decreto

Municipal n. 4.070/89 e regida pela legislação societária e pela legislação federal, estadual e municipal sobre sua área de atividades.

Segundo técnico da Emasa, há pouco tempo um projeto de lei que tinha como objetivo mudar o nome da empresa para Empresa Municipal de Saneamento Ambiental S.A. foi editado e neste, a empresa, teria como responsabilidade não apenas os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas também o serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos, no intuito de transformar, realmente, a empresa em uma empresa de “saneamento ambiental”.

A Emasa chegou a utilizar o termo “saneamento ambiental”, assim como também operou o serviço de coleta de lixo ainda que por pouco tempo. No entanto, houve alguns problemas na administração/operação dos serviços de limpeza pública e então o governo municipal optou por retomar e continuar dando “assistência” ao lixo via administração direta. Como sua razão social perante à Câmara Municipal e requisitos legais ainda não tinham sido modificados, a Emasa voltou a operar como Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A., sendo responsável apenas pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A delegação dos serviços à Emasa ocorreu de forma atípica. Segundo a Lei n. 751/1966, o Estado passava a ter a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Itabuna, por meio do Departamento de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia (Deseb); a Lei n. 822/1968, transferiu essa concessão à Superintendência de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia (Seseb); a Lei n. 928/1971, já nos moldes do Planasa, autorizou o Prefeito a firmar contrato com a Embasa, que tinha validade de 20 anos. Devido às discussões em torno da municipalização dos serviços de saneamento, o contrato da Prefeitura com a Embasa foi rescindido de forma amigável, já que o prefeito e o governador possuíam a mesma linha política, incorporando assim toda infraestrutura da empresa. Em agosto de 1989 foi celebrado contrato de comodato entre a Embasa e a Prefeitura, válido por 20 anos; o Saae, que existia desde 1962 no município, foi autorizado a utilizar os equipamentos e instalações de propriedade da Embasa até o fim do contrato. Em seguida, a Lei n. 1.455/1989, autorizou a substituição do Saae pela Empresa Municipal de Águas e Saneamento (Emasa) (BARBOSA, 2004).

Diante da crise financeira que passava a Emasa, em 1998, principalmente, no tocante à dívidas trabalhistas e despesas com energia elétrica, foram discutidas propostas para a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços. No final do ano de 1999, foi aprovada pela Câmara de Vereadores, a Lei n. 1.802/99, que autorizava o prefeito a conceder a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a uma empresa privada. Após manifestações feitas pela população e sindicatos, uma liminar decretada pelo juiz da 2ª Vara Cível do Município suspende a licitação. Findando este processo de privatização, o prefeito encaminhou para Câmara de Vereadores, um projeto de lei que revogava a Lei anterior que autorizava a concessão à iniciativa privada. Em 03 de março de 2000, é aprovada pela Câmara de Vereadores a Lei n. 1.805 que dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Itabuna e dá outras providências.

Em 2007, o então prefeito de Itabuna, Sr. Fernando Gomes tentou novamente privatizar a Emasa, porém sem lograr êxito, pois a Embasa entrou com mandado de segurança contra a venda da empresa municipal e, segundo Oliveira Filho (2007), a privatização não poderia ocorrer, em face de impedimentos definidos em cláusulas contratuais. Além disso, esse procedimento não estaria de acordo com o Art. 11 da Lei n. 11.445/2007, no tocante às suas obrigações antes de realizar qualquer processo de concessão dos serviços; em 2009 vence o contrato de comodato da Prefeitura com a Embasa, sendo ainda uma dúvida como se dará a prestação dos serviços daí em diante.

6.4.1.3. Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae)

O caráter municipalista e a execução de ações mais abrangentes para construção de sistemas de saneamento, assumidas pela Fsesp, por meio de convênios com as prefeituras, foram fatores preponderantes para o surgimento das autarquias, ou seja, os Saae.

De acordo com Pmss (2007, p.27), essa forma de gestão compreende-se de “entidade com personalidade jurídica de direito público, criada por lei específica, com patrimônio próprio, atribuições públicas específicas e capacidade de auto administrar-se, sob controle estadual ou municipal”. Os Saae estudados foram os do município de Alagoinhas e de Juazeiro.

O Saae de Alagoinhas foi criado como autarquia municipal pela Lei Municipal n. 337, de 03/08/1965, possuindo personalidade jurídica própria, autonomia econômica, financeira e administrativa. Ao Saae compete “diretamente e com exclusividade, operar, manter, conservar e explorar os serviços públicos de água potável e de esgoto sanitário em todo o município” (ALAGOINHAS, 2008, p.1), tendo como valores a transparência nas suas ações, a parceria, a participação e a responsabilidade social e ambiental. Em 2001, por meio da Lei Municipal n. 1.460 foi instituída a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas e em 2004, foi elaborado o Plano de Saneamento Ambiental de Alagoinhas por meio de uma parceria entre a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Prefeitura Municipal com financiamento da Petrobrás e da Avina, juntamente com a participação da população e sociedade civil.

Assim como em Alagoinhas, no município de Juazeiro, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae) foi criado pela Lei Municipal n. 565, de 23/06/1965, possuindo personalidade jurídica própria e dispondo de autonomia econômica, financeira e administrativa. O Saae tem obrigação de exercer a sua ação em todo o município de Juazeiro no que diz respeito à execução de serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição final de esgoto.

6.4.1.4. Empresa Municipal de Serviços de Água e Esgoto (Emsae)

No município de Sobradinho, a Empresa Municipal de Serviços de Água e Esgoto (Emsae) é a responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Criada pela Lei Municipal n. 050, de 27/05/1991, a Emsae é uma empresa pública vinculada a Prefeitura Municipal de Sobradinho. Segundo Estatuto da Emsae, a empresa tem por objetivo a exploração e manutenção dos serviços de abastecimento de água potável e esgotos no município de Sobradinho, podendo também, realizá-los nos municípios vizinhos. A organização básica da Emsae, segundo esse mesmo estatuto, compreende-se de Diretoria Executiva, Conselho de Administração e Conselho Fiscal.

6.4.1.5. Prefeitura Municipal de Barra da Estiva (Pmbe)

Em Barra da Estiva não existe empresa, departamento ou serviço autônomo responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esses serviços são prestados diretamente pela Prefeitura Municipal de Barra da Estiva por meio da Secretaria de Infraestrutura, que também é responsável pelos serviços de iluminação pública, limpeza urbana, calçamentos e infraestrutura em geral.

6.4.1.6. Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água (Central)

O Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), órgão de execução da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (CD), segundo Consulado (2005), financiava programas de reforma macroeconômica ou setorial em países em desenvolvimento, por meio de instrumentos de cooperação. A maioria dos projetos eram direcionados às áreas de saneamento e de fornecimento de energia elétrica.

A CD promovia projetos de cooperação financeira, no qual fomentava investimentos por meio de créditos a longo prazo com taxas de juros favoráveis, a fundo perdido e de serviços de assessoria para esses projetos; de cooperação técnica, realizada por meio de consultorias, de capacitação e aperfeiçoamento técnico e profissional, atuando na preservação do meio ambiente e dos recursos naturais e no desenvolvimento local e regional de áreas desfavorecidas; além de outros instrumentos de cooperação, tais como de incentivo ao diálogo técnico e político a nível internacional, etc. (CONSULADO, 2005).

No Brasil, conforme *site* do Consulado Geral da República Federal da Alemanha, foram realizados e planejados cerca de 38 projetos de cooperação financeira, destes, 15 voltados para a região Nordeste com um volume de, aproximadamente, 125 milhões de Euros.

O Governo Alemão, por meio de uma sociedade mista – denominada Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (Scts) – juntamente com um grupo de organizações não governamentais (ONG) atuaram na Amazônia e na Região Nordeste, comprometidos com o desenvolvimento local, elaboração de políticas públicas, incentivo à agricultura familiar e convivência com o semi-árido e na organização econômica. No Nordeste do Brasil, o Scts

atuava nas áreas metropolitanas do Recife e Fortaleza, na Zona da Mata Sul de Pernambuco e no Semi-árido da Bahia, Pernambuco e Ceará.

Dentre os diversos projetos financiados pelo banco alemão KfW na Bahia, destacam-se o Projeto de Saneamento Básico Oeste da Bahia I e o Programa de Saneamento Básico Bahia II (Programa Bahia II). Esses projetos tiveram como finalidade a melhoria do abastecimento de água potável, bem como a eliminação de dejetos e esgotos sanitários em áreas rurais. Conforme o Consulado (2005, p.01) há também um apoio por parte da cooperação financeira à entidade executora “na definição da concepção e execução de ações no setor de educação e higiene e na formação de grupos locais de usuários”.

Assim, em 1992, a então Companhia de Engenharia Rural da Bahia (Cerb), com recursos provenientes dessa Cooperação Financeira Brasil/Alemanha, começou a implantar sistemas de abastecimento de água e instalar privadas higiênicas na região da Chapada Diamantina. O gerenciamento dos sistemas ficou a cargo das comunidades beneficiadas. Em 1995, viu-se a necessidade da criação de uma organização que tivesse como finalidade coordenar os trabalhos de manutenção desses sistemas e que garantisse a continuidade dos benefícios, nascendo assim, a Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água (Central), com sede em Seabra (Figura 8). Posteriormente, em 1998, foi criada a Central II, com sede em Jacobina (CENTRAL, 2005).

A Central se constitui numa “ONG que coordena os trabalhos de manutenção [preventiva e corretiva] de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na zona rural do estado da Bahia” (CENTRAL, 2005, p.01). A área de atuação da Central, segundo Artigo 5º do Estatuto Social, abrange qualquer localidade com sistema de abastecimento de água, implantados ou não pelo Programa Estadual de Sistemas Auto-Sustentáveis, cuja comunidade manifeste interesse em filiar-se por meio de suas associações locais. A Central pode, conforme Estatuto Social da Central Jacobina, em casos excepcionais, implantar os sistemas por meio de contratação de empresas especializadas, mas não muito comum.



Fonte: Central (2005)

Figura 8 – Área de abrangência da Central I e da Central II

A Central tem em sua estrutura: Assembléia Geral, Conselho Deliberativo, Diretoria e Conselho Fiscal. Estão como co-participes, a SEDUR, a CERB e as Prefeituras dos municípios onde as associações estejam localizadas. Em seu Conselho Deliberativo tem-se como composição: um representante dos associados, eleito pela Assembléia Geral; todos os membros efetivos da Diretoria; dois representantes das prefeituras, eleitos pela Assembléia Geral; e por um representante indicado por cada co-partícipe (CENTRAL, 2006). Assim, percebe-se que existe assento na estrutura da Central para representante do titular do serviço. No entanto, foi apontado que existem casos em que o representante da prefeitura participa apenas da entrega da obra.

As Centrais juntamente com o Governo do Estado promovem atividades por meio de palestras e/ou reuniões com as comunidades beneficiadas, de controle ao desperdício da água, preservação do meio ambiente, educação sanitária e ambiental. Essas ações auxiliam na utilização correta dos sistemas implantados e facilita em sua manutenção. Além disto, as Centrais buscam sempre manter seus funcionários atualizados indicando-os a cursos de aperfeiçoamento oferecidos pelo Sebrae e pela Sedur.

Pela Central I e II, cerca de 10.000 famílias são beneficiadas com água tratada distribuídas por rede pública e, aproximadamente, 6.000 famílias, por solução coletiva de esgotamento sanitário, sendo as demais feitas por meio de soluções individuais. Em cada localidade beneficiada, tem um operador, treinado pela Central, que administra juntamente com a associação, os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Conforme dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), em 2006, a Central I (Seabra) abrangia 74 localidades em 19 municípios, beneficiando 6.118 famílias (Tabela 4). A Central II (Jacobina) abrangia 38 localidades em 12 municípios, beneficiando 6.580 famílias. Possui, nas duas Centrais, um total de 68 sistemas implantados e 89 associações formadas (SEDUR, 2007).

Tabela 4 – Informações sobre as Centrais de Seabra e Jacobina.

Discriminação	Seabra	Jacobina	Total
Nº Municípios	19	12	31
Nº Localidades	74	38	112
Nº Ligações (Famílias)	6118	6580	12698
Nº Associações	53	36	89
Nº Sistemas	42	26	68

Fonte: Sedur (2007).

Para analisar essa forma de prestação, foram selecionados, como unidade de estudo, as localidades atendidas no município de Seabra e Jaguarari.

6.4.2. Aspectos Operacionais

Para este estudo, foram selecionados como indicadores operacionais: a cobertura da população com serviços de abastecimento de água e esgoto; a extensão de rede de água e esgoto por economia; o consumo *per capita* de água; o volume de água consumido, micromedido e faturado por ligação e o volume de esgoto coletado, tratado e faturado por economia; e por fim, o consumo de energia elétrica por volume de água produzida e esgoto coletado.

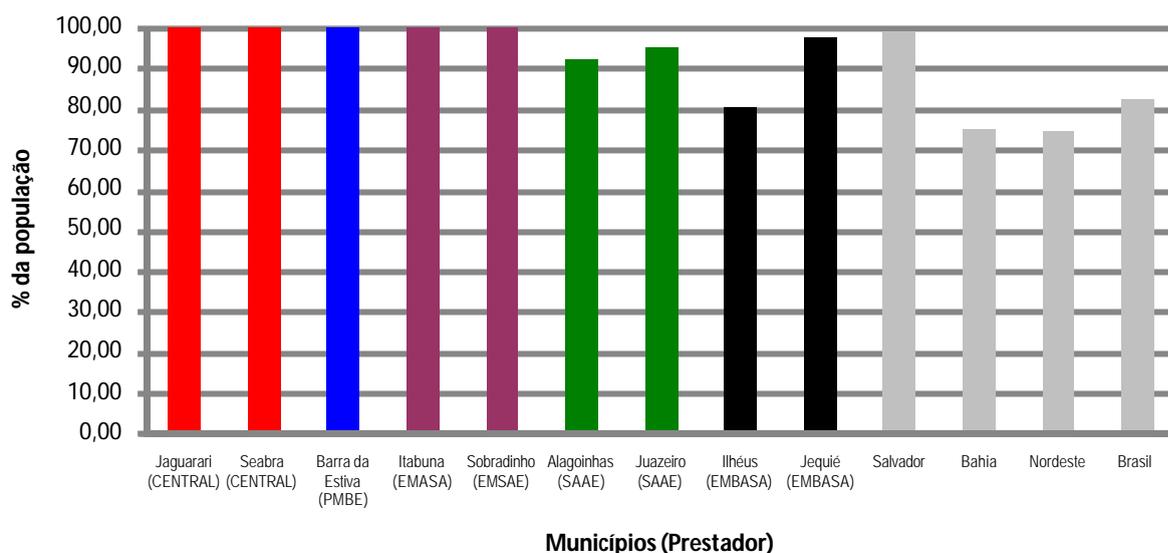
No Estado da Bahia, de acordo com dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) de 2007, cerca de 82% dos domicílios possuíam algum tipo de canalização interna para abastecimento de água. Frente a esse percentual, a questão da qualidade dessa água distribuída

à população ainda é fator preocupante. De acordo com estudos realizados por Borja (2004) na cidade do Salvador, a intermitência no fornecimento de água, vazamento, reservação em locais não apropriados ou sem a devida limpeza são fatores que influenciam na degradação da qualidade da água.

Os dados referentes à cobertura da população atendida com rede de abastecimento de água em Salvador (região metropolitana), Bahia, Nordeste e Brasil, na Figura 9, foram extraídos da Pnad (2007). O percentual da cobertura da população atendida era maior em Salvador (98%), no Brasil (82%), na Bahia (75%) e no Nordeste (74%), respectivamente. Ao tentar comparar Brasil e Nordeste, nota-se que o maior percentual de moradores que possuem algum tipo de canalização interna com rede de abastecimento de água é apresentado no primeiro e isto se deve à cobertura da população com tais serviços nas regiões Sul e Sudeste serem bem mais elevadas do que nas regiões Norte e Nordeste. Isto explicita o fato de que foram feitos muito mais investimentos no Sul e Sudeste do País, preterindo os estados do Norte e Nordeste devido a maior capacidade de retorno nos estados e influência político-econômica dessas regiões.

Ao analisar os dados de cobertura da população com o serviço de abastecimento de água entre os municípios estudados (Figura 9), percebe-se que, onde a prestação dos serviços é realizada pela empresa municipal e diretamente pela prefeitura municipal, ou seja, em Itabuna (Emasa), em Sobradinho (Emsae) e Barra da Estiva (Pmbe), aproximadamente, 100% da população da sede era atendida com o serviço de abastecimento de água. Em Alagoinhas e Juazeiro, ambos Saae, a cobertura da população total do município com o serviço era de um pouco mais de 92%. Nos municípios de Ilhéus e Jequié, os quais o serviço de abastecimento de água é feito pela concessionária estadual Embasa, cerca de 80% e 97% da população da sede, respectivamente, eram atendidas com esse serviço (SNIS, 2007).

No que diz respeito àquelas em que a prestação dos serviços é feito por meio das Associações de Moradores, que tem características bem peculiares e atende apenas as comunidades rurais, segundo informações dos reponsáveis pela Central, cerca de 100% da população das comunidades associadas eram atendidas com o serviço de abastecimento de água. Essa informação é válida tanto para as localidades de Jaguarari quanto para as de Seabra.



Fonte: Snis (2007), Pnad (2007), Central (2008).

Figura 9 – Cobertura da população atendida com o serviço de abastecimento de água nas áreas de estudo, segundo Snis (2006), Pnad (2006) e informações da Central (2006).

É importante observar que nos municípios onde a Embasa opera, a abrangência da cobertura da população com esse serviço concentra-se na sede municipal e na sede dos distritos maiores, ou seja, nos locais onde o retorno dos investimentos aplicados é mais rápido e assegurado. Assim, a população que mora na zona rural desses municípios, além de pequenos povoados, são abastecidos por caminhões-pipa ou sistemas simplificados de abastecimento de água, muitos deles não contando com tratamento.

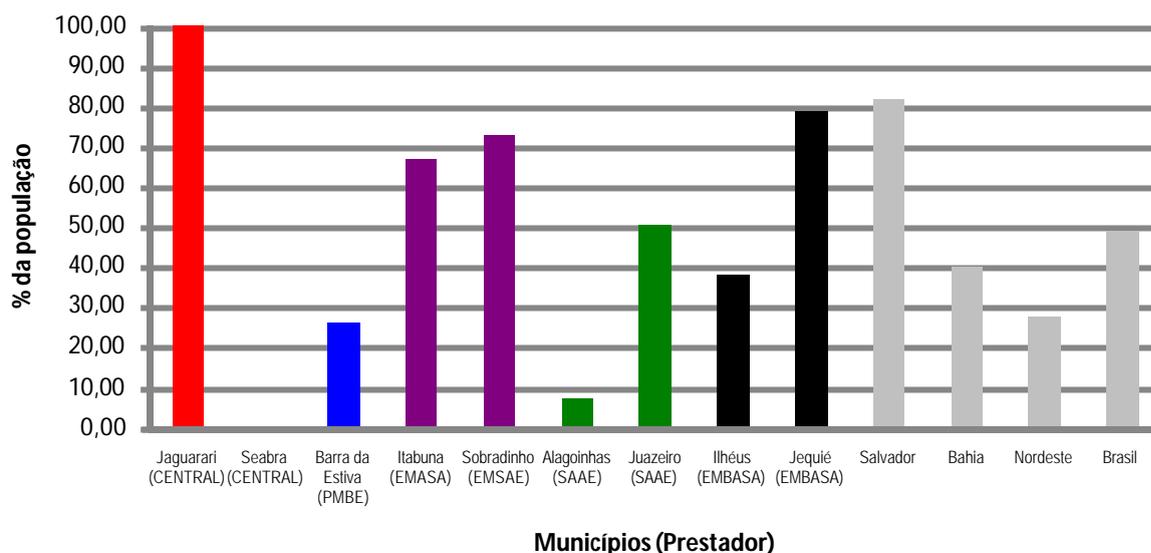
No que se referem aos municípios onde a prestação dos serviços é feita pelo Saae, sabe-se que, em Juazeiro, por exemplo, houve recentemente a criação de alguns assentamentos rurais regularizados pelo Instituto Nacional de Regularização e Reforma Agrária (Incra) nos quais os sistemas de abastecimento de água ainda não foram implantados e a população se abastece por meio de tanque em carroças ou com lata d'água na cabeça. Em Alagoinhas, algumas poucas localidades ainda não possuem o serviço, no entanto, a busca pela universalização do serviço é constante e esforços para ampliação da cobertura da população abastecida por rede de água estão sendo feitos.

No que se refere ao esgotamento sanitário, a carência desses serviços em todo País é um fator preocupante. Segundo dados da Pnad de 2007, no Estado da Bahia, cerca de 60% dos domicílios possuíam algum tipo de solução adequada (rede ou fossa séptica) como alternativa

para o esgotamento sanitário. No entanto, quando observado o percentual da cobertura da população com rede coletora de esgotos, esse percentual cai para 40%.

A Figura 10 apresenta a cobertura da população atendida com o serviço de esgotamento sanitário nos municípios estudados tendo como base o ano referência de 2006. Dos dados analisados pode-se perceber que o serviço de esgotamento sanitário por rede pública nos municípios estudados é bastante precário (Figura 10). Em Barra da Estiva (Pmbe), o serviço não chegava a ter cobertura de 30% da população, em Juazeiro e Alagoinhas, ambos Saae, menos de 51% da população eram atendidas com o serviço. Em Jequié e Ilhéus (Embasa), cerca de 79% e 38% da população, respectivamente, tinha acesso a rede coletora. As Associações ligadas à Central de Seabra não realizam a prestação desse serviço. Uma parte das comunidades desse município associadas à Central são assentamentos regularizados pelo Incra, contemplados com a construção de fossas sépticas para destinos das excretas. As Associações localizadas no município de Jaguarari (Central II) possuem o serviço de esgotamento sanitário, que abrange a grande maioria da população das comunidades. Conforme informações dos técnicos da Central-Jacobina, Jaguarari possui quatro localidades associadas, nos distritos de Gameleira, Jacunã e Juacema e a população é atendida com rede coletora de esgoto tipo condominial e estação de tratamento. Porém, na comunidade de Serra dos Morgados, os esgotos são direcionados a fossas individuais. Foram apontados como principais problemas a manutenção da ETE, a remoção e o descarte do lodo gerado na estação, que pode comprometer a qualidade dos corpos hídricos caso sejam lá dispostos. Como queixas mais frequentes da população foram apontadas para o sistema de esgotamento sanitário, a questão do entupimento das tubulações, o que depende, principalmente, o bom uso do sistema pelo usuário.

Em Barra da Estiva (Pmbe), existe somente rede coletora e os esgotos são direcionados, sem tratamento, para o Rio da Prata, acarretando na degradação do rio e, conseqüentemente, riscos à saúde pública. Como queixas mais frequentes da população do sistema de esgotamento sanitário, tem-se a questão da necessidade de tratamento e ampliação da rede.



Fonte: Snis (2007), Pnad (2007), Central (2008).

Figura 10 – Cobertura da população atendida com o serviço de esgotamento sanitário nas áreas de estudo, segundo Snis (2006), Pnad (2006) e informações da Central (2006).

Em Itabuna (Emasa), foram observadas a carência e a precariedade da prestação dos serviços em ambos os municípios. Em Itabuna (Emasa), 64% da população possui rede coletora de esgoto e em Sobradinho (Emsae), aproximadamente, 70%. No entanto, pouco ou quase nada é tratado e é lançado no ambiente *in natura*. Em Itabuna (Emasa), a maior parte dos esgotos é lançada no Rio Cachoeira, que passa no centro da cidade. Em Sobradinho (Emsae), os esgotos coletados são lançados em um local, denominado pela população de “pinicão”; segundo o prestador, parte desse esgoto é desviada por alguns agricultores para irrigar suas plantações de capim. Nos dois municípios, foi apontado pelos prestadores que a rede coletora existente já não comporta a demanda, devido ao crescimento da cidade e consequente subdimensionamento do sistema, sendo necessários investimentos no sentido de ampliação do sistema, substituição de trechos de tubulação e até mesmo, uma reforma completa.

Em Alagoínhas (Saae), o sistema de esgotamento sanitário ainda é muito recente; conforme análises da qualidade do efluente das ETE, o resultado do tratamento aplicado tem sido satisfatório; segundo o prestador, ainda não houve uma avaliação do que de fato vêm a se constituir problemas operacionais, mas de antemão, foi colocado que na comunidade onde foi realizado um trabalho de educação sanitária e ambiental, é justamente aquela que apresenta um número menor de problemas.

Já em Juazeiro (Saae), que tem como corpo receptor dos esgotos o Rio São Francisco, a manutenção do sistema de esgotamento sanitário é bastante difícil, principalmente em épocas de chuva, já que boa parte da cidade encontra-se abaixo da cota máxima do rio. As principais queixas apontadas pelos prestadores são obstrução e entupimento. Como investimentos necessários foram apontados pelos prestadores a ampliação da cobertura do sistema.

Os dados referentes à cobertura da população atendida com os serviços de esgotamento sanitário em Salvador (região metropolitana), Bahia, Nordeste e Brasil, na Figura 10, foram extraídos da Pnad (2007). O percentual de cobertura da população atendida com o serviço de esgotamento sanitário, leia-se com rede coletora, em Salvador, é muito maior do que no Brasil, Bahia e Nordeste. Em Salvador, pouco mais de 80% da população possui rede coletora, fato que pode ser explicado face ao aporte de recursos direcionados à “despoluição da Baía de Todos os Santos” por meio do Programa Bahia Azul entre 1995-2004, enquanto que, na Bahia esse percentual não chega a 40%, o que se pode dizer que, até agora, pouco se investiu em esgotamento sanitário na Bahia e, principalmente, no Nordeste (28%).

Em Ilhéus e Jequié (Embasa) têm-se como queixas mais frequentes da população a questão do odor, principalmente, nas áreas próximas às estações elevatórias e ETE, bem como a questão do entupimento das redes coletoras.

Esses dados, apresentados na Figura 9 e na Figura 10, demonstram a não universalização dos serviços e a necessidade de investimentos destinados à área de saneamento, principalmente, no que diz respeito ao esgotamento sanitário.

A Tabela 5 apresenta o indicador extensão de rede de distribuição de água e rede coletora de esgoto por economia. Segundo esse indicador, quanto menor a extensão de rede por economia maior densidade populacional.

Ao analisar a Tabela 5, pode-se verificar, que em Barra da Estiva (Pmbe), não foi declarada extensão da rede coletora de esgoto. No entanto, em informação obtida no *site* da União dos Municípios da Bahia (UPB), de janeiro de 2007, aponta-se que foram implantados mais de dois mil metros de rede coletora de esgoto nos bairros de Caixa d'Água, Recreio, Salgadeira e Geraisinho, no município de Barra da Estiva (Pmbe). E ainda, tem-se como informação, a existência de 1.473 ligações/economias de esgoto no mesmo Município. Segundo entrevista

realizada com o gestor/prestador do serviço, foi ratificada a existência de rede coletora de esgoto, no entanto, o esgoto é lançado no corpo d'água sem nenhum tratamento. Isto aponta a falta de integralidade das ações de saneamento no Município.

Tabela 5 – Extensão da rede de distribuição de água e rede coletora de esgoto por economia nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Extensão da rede de água por economia	Extensão da rede de esgoto por economia
	m/economia	m/economia
Jaguarari (CENTRAL)	12,9	*
Seabra (CENTRAL)	*	0,0
Barra da Estiva (PMBE)	15,1	**
Itabuna (EMASA)	7,0	7,4
Sobradinho (EMSAE)	11,3	15,9
Alagoinhas (SAAE)	11,5	46,0
Juazeiro (SAAE)	7,5	8,7
Ilhéus (EMBASA)	10,5	5,7
Jequié (EMBASA)	12,4	8,0
Salvador	6,0	6,1
Bahia	10,9	7,2
Nordeste	9,1	7,1
Brasil	11,6	10,2

Fonte: Snis (2007)

* não foi informado

** existe rede, mas não foi declarado pelo prestador

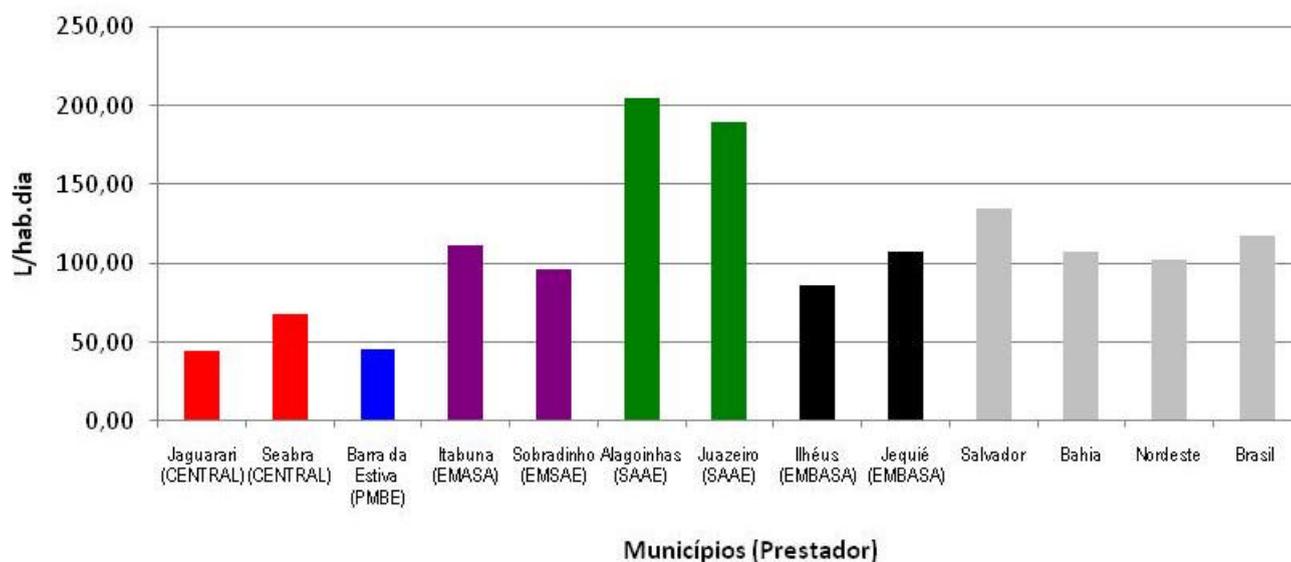
No que diz respeito à Alagoinhas (Saae) verifica-se valor atípico dentre os demais apresentados no que tange a extensão de rede de esgoto por economia (46m/eco). O Saae de Alagoinhas não realizava tais serviços anteriormente. Após a implementação do Plano de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, elaborado de forma participativa e onde o “esgotamento sanitário” passou a ter atenção especial por ser componente fundamental do saneamento, o Saae começou também a realizar esse serviço. Assim, a rede de esgoto encontra-se ainda em implantação e número de ligações de esgoto ainda é baixo, o que explica o valor atípico referido.

Ao analisar os dados apresentados na Tabela 5, pode-se afirmar que, aproximadamente, a cada economia tem-se 7 a 11 metros de tubulação tanto para a rede de água e rede de esgoto. Fato constatado em Bahia, Nordeste e Brasil. Em Salvador, verificaram-se as menores relações extensão de rede por economia, isso significa dizer que existem áreas com alta

densidade populacional no Município, o que de fato acontece, acarretando em uma série de desafios para Administração Pública.

No tocante ao *per capita* de água, Magalhães, Moreno e Galvão Jr. (2001) indicam que o consumo médio varia bastante e é dependente de diversos fatores, tais como: a temperatura média da região, a renda familiar, clima, porte da comunidade, hábitos e cultura da população, valor da tarifa, grau de industrialização, medição do consumo residencial, intermitência ou escassez do fornecimento do serviço de abastecimento de água, dentre outros. A Figura 11 apresenta dados referentes ao consumo médio *per capita* de água nos municípios estudados, segundo informações do ano de 2006 obtidos no Snis e informações da Central também de 2006.

Verifica-se, em Alagoinhas e Juazeiro, ambos Saae, maiores valores de consumo *per capita* de água, 204L/hab.dia e 190L/hab.dia, respectivamente. Segundo informações de representantes das duas instituições, esse valor se deve à macromedição e devido às perdas ou volumes de água não micromedidos que acarretam em valores altos conforme apresentado.



Fonte: Snis (2007); Central (2008).

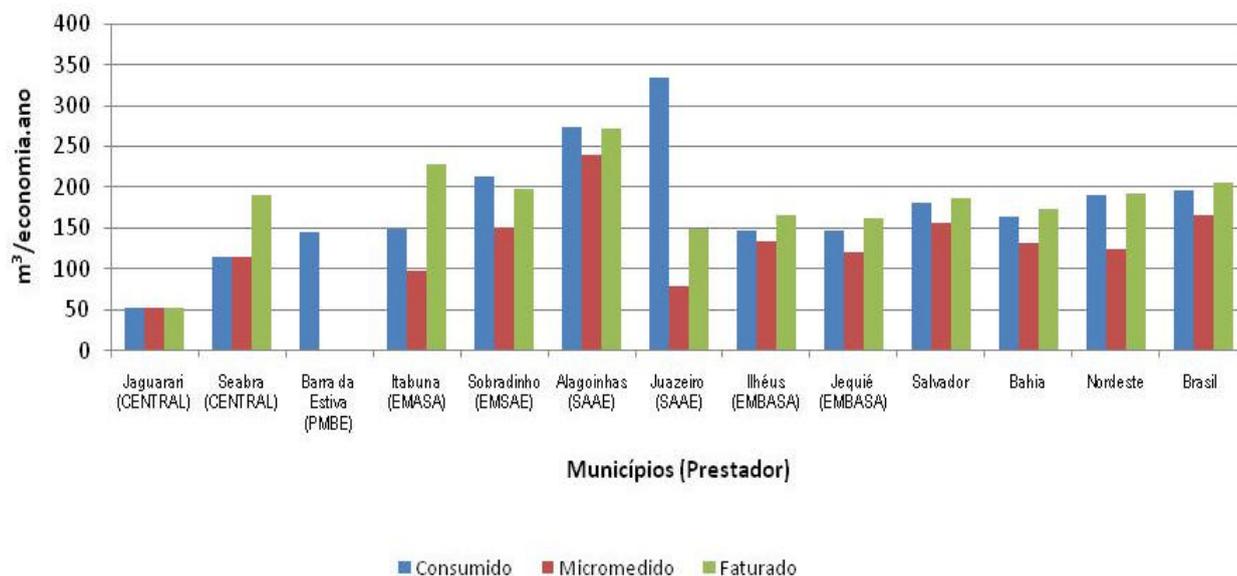
Figura 11 – Consumo médio *per capita* de água (L/hab.dia) nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

Em Barra da Estiva (Pmbe) obteve-se *per capita* menor que 50L/hab.dia, o que pode representar um fator preocupante para a qualidade de vida e manutenção da saúde da população. Segundo dados fornecidos pela Central de Seabra, foi possível calcular o consumo médio *per capita* de água. Verificou-se que, em Seabra (Central), o consumo médio *per capita* é de 67,7 L/hab.dia, que também se caracteriza um valor baixo em relação aos demais e que pode afetar à higiene pessoal e, conseqüentemente, à qualidade de vida da população. Seguindo este mesmo raciocínio, a partir dos dados fornecidos pela Central-Jacobrina, referente ao município de Jaguarari, que são, segundo informações do prestador, dados aproximados, calculou-se o consumo *per capita*, resultando em um valor menor que 50L/hab.dia. Os demais municípios apresentaram consumo *per capita*, em valor médio, que gira entorno de 80 a 150 L/hab.dia.

A Figura 12 apresenta o comparativo entre os volumes de água consumido, micromedido e faturado nos municípios estudados. Segundo o Snis (2007), considera-se “volume de água consumido” àquele que, como o próprio nome diz, é o volume consumido por todos os usuários e abrange não apenas o volume micromedido, como também o volume estimado naquelas ligações que não possuem hidrômetro, bem como, o volume de água tratada exportada. No que se refere ao “volume de água faturado” tem-se que é o volume anual de água debitado ao total de economias para o faturamento. Quanto ao “volume de água micromedido” corresponde ao volume anual medido nos hidrômetros (SNIS, 2007). Todos esses indicadores são apresentados na Figura 12 como volume de água por economia por ano.

De acordo com a Figura 12, a diferença entre o volume de água consumido e micromedido é bem semelhante dentre os apresentados, exceto em Barra da Estiva (Pmbe), em Juazeiro (Saae), Itabuna (Emasa) e Sobradinho (Emsae). Esse dado indica a insuficiência de instrumentos de micromedição nesses municípios para mensurar o volume de água.

Em Barra da Estiva (Pmbe), segundo Figura 12, foi declarado apenas o volume de água que é consumido. Conforme indicações do Secretário de Infraestrutura do Município, existem hidrômetros na maioria das residências, no entanto, o gestor municipal, por questões políticas junto ao seu eleitorado, não tem interesse de que seja cobrada a conta de água, proporcionando, assim, o serviço de abastecimento de água gratuito para a população. Logo, não há faturamento do serviço, nem é feita leitura dos hidrômetros (micromedição).



Fonte: Snis (2007); Central (2008).

Figura 12 – Volume de água consumido, micromedido e faturado por economia (m³/economia.ano) nas áreas de estudo, segundo o Snis (2006) e informações da Central (2006).

Em Juazeiro (Saae), o percentual do volume de água micromedido é muito pequeno em relação ao que é de fato consumido – quase 30%. Atualmente, conforme responsável pela operação do serviço em Juazeiro, tem-se cerca de 31.000 ligações/economias funcionando e 23.000 delas com hidrômetros instalados. Em Jequié e Ilhéus, ambos da Embasa, e Itabuna (Emasa), percebe-se que o volume de água faturado por ligação é maior que o volume de água consumido por economia. Em Seabra (Central), também foi verificado tal fato. Segundo informações do Snis (2007), o valor do volume de água faturado é calculado pelos prestadores por meio de parâmetros de consumo mínimo ou médio, que muitas vezes são superiores aos volumes efetivamente consumidos, apresentando assim, valores mais elevados.

Em Jaguarari, de acordo com informações do prestador, só foi apresentado dados referentes ao que é faturado, ou seja, com base em dados micromedidos, sem representar diferença de valores. Não há um controle do volume de água consumido em termos de macromedição, assim instituição forneceu apenas dados referentes ao volume de água micromedido tendo como base as contas de água.

Ao tentar comparar o indicador dos municípios estudados com uma média de Salvador, Bahia, Nordeste e Brasil, observa-se que em todos, o volume de água faturado por economia é maior do que o volume de água consumido por economia de fato. Como em boa parte do Estado da

Bahia (355 municípios), do Nordeste e, conseqüentemente, do Brasil, as empresas concessionárias estaduais possuem a concessão para prestar os serviços, é sabido que, como forma de garantir a sustentabilidade da empresa, além de se utilizar do chamado “subsídio cruzado”, estas acabam por apresentar um volume de água faturado maior do que é realmente consumido devido a utilização do chamado “consumo mínimo” (valor estimado) devido a ausência de instrumentos de micromedição.

Além dos indicadores apresentados acima, é importante analisar, também, a produção e o tratamento de água, bem como da coleta, tratamento e faturamento do serviço de esgotamento sanitário, que podem ser observados na Tabela 6 e Figura 13, respectivamente.

Nas informações apresentadas na Tabela 6, tem-se como “volume de água produzido”, o volume anual de água disponível para consumo humano que incorpora a água captada e a bruta importada sem tratamento. O “volume de água tratada em ETA” é aquele que é submetido ao tratamento em Estação de Tratamento de Água sem considerar o volume de água tratado por simples desinfecção ou importado tratado. Quanto ao “volume de água tratada por simples desinfecção”, diz respeito ao volume de água captada em manancial subterrâneo ou nascente ou água bruta importada que tenha características de água potável sendo submetida apenas à simples desinfecção (SNIS, 2007).

Tabela 6 – Volume de água tratada nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Volume de água tratada		
	Produzido	Em ETA	Simples Desinfecção
	1000m ³ /ano	1000m ³ /ano	1000m ³ /ano
Jaguarari (CENTRAL)	74,4	0,0	74,4
Seabra (CENTRAL)	59,6	3,22	56,4
Barra da Estiva (PMBE)	358	0,0	358
Itabuna (EMASA)	17.486	17.486	0,0
Sobradinho (EMSAE)	1.689	1.689	0
Alagoinhas (SAAE)	9.645	0,0	9.645
Juazeiro (SAAE)	17.268	17.268	0,0
Ilhéus (EMBASA)	9.617	9.617	0,0
Jequié (EMBASA)	8.069	8.069	0,0

Fonte: Snis (2007); Central (2008).

Em Juazeiro (Saae) e em Itabuna (Emasa), foram verificados os maiores volumes de água “produzida” e tratada em Estações de Tratamento de Água (ETA), fato justificado pelo tamanho da população destes municípios estudados.

Segundo Nascimento e outros (2006), em Alagoinhas (Saae), a captação de água é feita por meio de poços tubulares implantados em diversos pontos do município, que captam águas oriundas do Aquífero Marizal-São Sebastião, considerado com água de excelente qualidade, fato que justifica o tratamento com simples desinfecção.

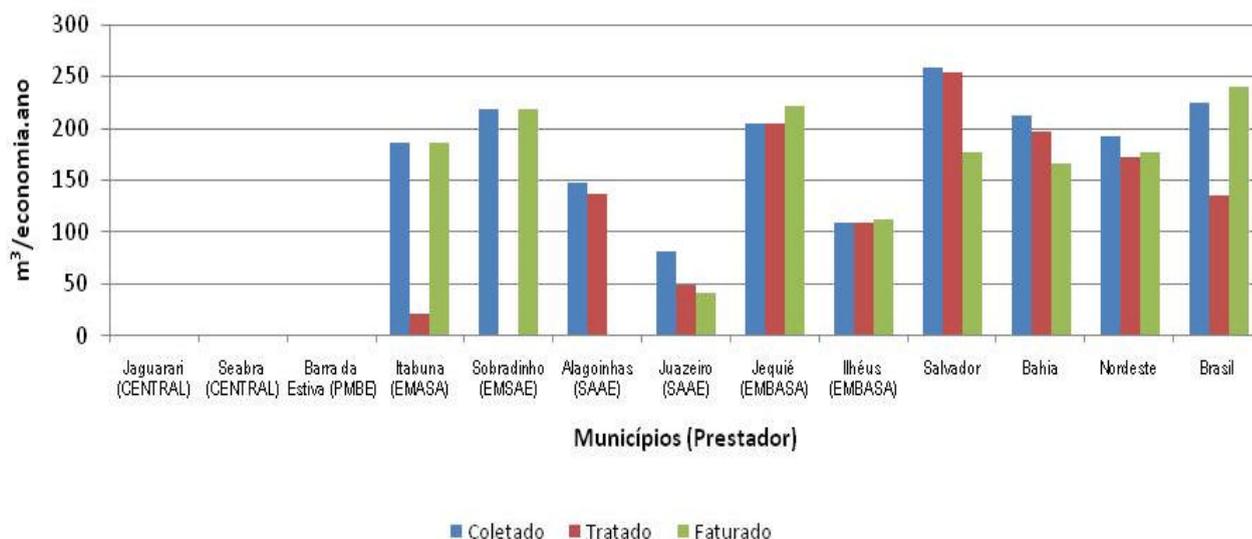
Em Barra da Estiva (Pmbe), o tratamento da água distribuída é feito por simples desinfecção. Informações prestadas pelo técnico responsável pelo tratamento, indicam que a ETA possui filtro ascendente, onde são aplicados sulfato de alumínio e cloro para desinfecção, constituindo-se numa ETA simplificada.

Em Itabuna (Emasa), existem quatro ETA que utilizam água do Rio Almada, Rio Piabanha e Rio Cachoeira. Em Jequié (Embasa), o prestador informou que o tratamento da água é feito em duas ETA, que tem como locais de captação, a Barragem de Pedra com águas do Rio de Contas e o Rio Preto Criciúma, sendo este último o mais utilizado. Em Ilhéus (Embasa), o tratamento é realizado por meio de três ETA, duas tipo Filtro-Russo e uma convencional. Todas também realizam a desinfecção da água.

Em Seabra (Central), só existem dados referentes ao volume de água consumido. Assim, foi adotado como o volume produzido apresentado na Tabela 6. Conforme informações de técnicos da Central, em um dos seis sistemas existentes, localizado na comunidade de Manduzinho, o tratamento é feito em ETA simplificada. A comunidade de Molha Gibão ainda não possui tratamento; em Manduzinho, existe uma ETA simplificada; e nas outras quatro, o tratamento é feito por simples desinfecção, por meio de um aparelho que utiliza cloreto de sódio para formação de hipoclorito de sódio.

Nas informações apresentadas na Figura 13, tem-se como “volume de esgoto coletado”, o volume anual de esgoto lançado na rede coletora. O “volume de esgoto tratado” é aquele submetido ao tratamento em Estação de Tratamento de Esgoto em termos de volume anual. Quanto ao “volume de esgoto faturado”, diz respeito ao volume de esgoto referente ao total de economias, geralmente, o cálculo é feito a partir do percentual do volume de água faturado na

mesma economia em termos de volume anual (SNIS, 2007). Todos esses dados estão apresentados na Figura 13 como volume de esgoto por economia por ano.



Fonte: Snis (2007); Central (2008).

Figura 13 – Volume de esgoto coletado, tratado e faturado por economia (m³/economia.ano) nas áreas de estudo, segundo o Snis (2006) e informações da Central (2006).

Analisando a Figura 13, verifica-se que em Barra da Estiva (Pmbe) e em Seabra (Central), não foram apresentados valores dos volumes de esgoto coletado, tratado e faturado. Isso se deve ao fato de que, em Seabra (Central), nas comunidades atendidas pela Central, não há rede coletora de esgoto. Em Barra da Estiva (Pmbe), sabe-se que existe rede coletora de esgoto, no entanto, não há informações sobre o volume coletado e nem o serviço é faturado. Em Sobradinho (Emsae), o esgoto coletado não é tratado sendo lançado *in natura* no Lago da Barragem de Sobradinho, fato esse que se caracteriza infração ambiental, infringindo a Lei n. 10.431/06, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente. Em Jaguarari, foi informado pelo prestador que não é feita a medição de volume de esgoto e, além disto, em algumas das comunidades atendidas pela Central, não é cobrada a taxa de esgoto, então não sendo possível construir esse indicador para Jaguarari.

Em Jequié e Ilhéus, ambos Embasa, o volume de esgoto faturado é maior do que o volume de esgoto coletado e tratado. Em Itabuna (Emasa), é faturado o volume de esgoto que é apenas coletado, e deste, menos de 15% é tratado, caracterizando também, agressão aos corpos d'água e infração ambiental.

Em Juazeiro (Saae), cerca de 60% do esgoto coletado é tratado. Em Alagoinhas, também Saae, mais de 90% do volume de esgoto coletado é tratado. Nesse caso, vale salientar que o percentual da população com esse serviço ainda é muito pequeno e o serviço não era cobrado.

Ao analisar a Figura 10 e a Figura 13, observa-se a carência da população por serviços de esgotamento sanitário, independentemente de porte do município. O que indica que os esgotos estão sendo dispostos inadequadamente, muitas vezes lançados em mananciais ou mesmo à céu aberto, afetando a qualidade de vida da população.

No tocante ao consumo de energia elétrica tanto para prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, segundo Tabela 7, constata-se valores bastante variados. Os valores de consumo de energia elétrica, em média, mais elevados podem ser observados no serviço de abastecimento de água. Segundo Tabela 7, pode-se verificar que, em Sobradinho (Emsae), o consumo de energia elétrica por metro cúbico de água produzida é muito superior (2,93kWh/m³) em relação aos demais municípios estudados. Um dos motivos desse é que, segundo informações do prestador, existem muitos equipamentos antigos, alguns com mais de 20 anos e que necessitam de substituição. Verifica-se também que Itabuna (Emasa) também possui valor elevado desse indicador, cerca de 1,12kWh por metro cúbico de água produzido. Em Barra da Estiva (Pmbe) observa-se menor consumo por m³ de água produzido.

Em Itabuna (Emasa) foi observado um valor elevado do consumo de energia que pode ser explicado pelo fato de que além do volume água ofertado à população ser bem menor do que o volume de água demandado o que implica na realização de diversas manobras durante o dia faz-se necessário bombeamento constante para levar água à locais de cota elevada.

No tocante ao esgotamento sanitário, verifica-se que Alagoinhas (Saae) não foi fornecido dados suficientes para geração do indicador. Em Jaguarari (Central), Seabra (Central) e Barra da Estiva (Pmbe) não tem gastos diretos de energia elétrica para execução desse serviço. Conforme Tabela 7, pode-se observar que os valores de consumo de energia elétrica para cada metro cúbico de esgoto coletado são menores que em relação ao serviço de abastecimento de água em quase todos os municípios estudados, exceto em Ilhéus e Jequié, ambos Embasa.

Tabela 7 – Consumo de energia elétrica por volume de água produzida e de esgoto coletado nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO	Consumo de energia elétrica por volume	
	Água Produzido	Esgoto Coletado
	KWh/m ³	KWh/m ³
Jaguarari (CENTRAL)	*	**
Seabra (CENTRAL)	0,32	**
Barra da Estiva (PMBE)	0,17	**
Itabuna (EMASA)	1,22	0,01
Sobradinho (EMSAE)	2,93	0,01
Alagoinhas (SAAE)	0,46	*
Juazeiro (SAAE)	0,39	0,22
Ilhéus (EMBASA)	0,60	0,67
Jequié (EMBASA)	0,23	0,35
Salvador	0,44	0,28
Bahia	1,80	0,30
Nordeste	0,99	0,22
Brasil	0,76	1,53

Fonte: Snis (2007); Central (2008).

* não foi informado

** não se aplica

Ao comparar o consumo de energia elétrica por metro cúbico de água “produzida” e esgoto coletados a partir de dados de Salvador, Bahia, Nordeste e Brasil, verifica-se, em geral, valores bem elevados. Nos três últimos (Bahia, Nordeste e Brasil), os valores referentes ao consumo de energia elétrica por volume de água “produzida” são bem elevados em relação a Salvador. Observa-se que na Bahia, cerca de 1,80kWh são utilizados por cada metro cúbico de água que é produzida desde a sua captação até a sua distribuição. No tocante, ao esgotamento sanitário, nota-se que no Brasil, são gastos, em média, 1,53kWh por volume de esgoto coletado.

Assim, em termos dos aspectos operacionais, pode-se concluir que, quanto aos serviços de abastecimento de água, em quatro dos cinco maiores municípios estudados, que tem como prestadores o Saae (Alagoinhas e Juazeiro) e a Embasa (Ilhéus e Jequié) e conforme dados do Snis 2006, menos de 100% da população da sede municipal possui o serviço, enquanto que os demais chegam a 100%. Vale ressaltar que quantidade não corresponde à qualidade. Os maiores valores de consumo *per capita* de água foram verificados nos dois municípios que tem como prestador o Saae devido as perdas de água e a cobertura da micromedição, já os três

menores municípios (Jaguarari, Seabra e Barra da Estiva) apresentaram valores muito abaixo da média, o que significa preocupação com a qualidade de vida e a saúde pública.

Quanto ao esgotamento sanitário, percebe-se o quão precário é a prestação desses serviços nos municípios estudados; em Itabuna e Sobradinho cujos prestadores são empresas municipais, apesar de ter um percentual relativamente superior aos demais no tocante a existência de rede coletora de esgotos, o percentual de tratamento é muito baixo ou quase nulo; os maiores percentuais de esgoto coletado e tratado puderam ser observados nos município onde a Embasa é a prestadora dos serviços.

6.4.3. Aspectos Financeiros

Tomou-se para este trabalho indicadores financeiros que pudessem identificar a receita operacional para os serviços, as despesas com pessoal próprio, com terceiros e com energia elétrica, as despesas com água importada, arrecadação total, investimentos realizados tanto em água e esgoto, entre outros que serão apresentados neste item.

No que diz respeito às informações selecionadas para representar às despesas das prestadoras dos serviços, tem-se *despesas totais*²⁰, *despesas com pessoal próprio*²¹, *despesas com energia elétrica*²² e *despesas com serviços de terceiros*²³ (SNIS, 2007, p.A.3). A Tabela 8 apresenta os indicadores referentes a despesas com pessoal próprio, energia elétrica e com serviços de terceiros em relação à despesa total de cada município/modelo de gestão, uma vez que estes são os itens que mais pesam no orçamento de uma empresa. Além disso, na Tabela 8, consta também a quantidade de economias ativas tanto de água quanto de esgoto no intuito de tentar comparar o porte de cada município/prestador e suas respectivas despesas.

²⁰ Valor anual total do conjunto das despesas realizadas para a prestação dos serviços, compreendendo Despesas de Exploração (DEX), Despesas com Juros e Encargos das Dívidas (incluindo as despesas decorrentes de variações monetárias e cambiais), Despesas com Depreciação, Amortização do Ativo Diferido e Provisão para Devedores Duvidosos, Despesas Fiscais ou Tributárias não Computadas na DEX, mas que compõem a DTS, além de Outras Despesas com os Serviços.

²¹ Valor anual das despesas realizadas com empregados (inclusive diretores, mandatários, entre outros), correspondendo à soma de ordenados e salários, gratificações, encargos sociais (exceto PIS/PASEP e COFINS), pagamento a inativos e demais benefícios concedidos, tais como auxílio-alimentação, vale-transporte, planos de saúde e previdência privada.

²² Valor anual das despesas realizadas com energia elétrica (força e luz) nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo todas as unidades do prestador de serviços, desde as operacionais até as administrativas.

²³ Valor anual das despesas realizadas com serviços executados por terceiros.

Tabela 8 – Despesas com os serviços (pessoal próprio, energia elétrica e serviços de terceiros) e percentual destes em relação a despesa total nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Quantidades de economias ativas		Despesas com os serviços				
	Água	Esgoto	Total R\$/ano	Despesas com pessoal			Energia elétrica %
				Próprio %	Terceiros %	Total %	
Jaguarari (CENTRAL)*	1.390	1.001	301.632,00	39,55	0,05	39,60	8,46
Seabra (CENTRAL)*	719	0	322.941,86	34,24	**	34,24	**
Barra da Estiva (PMBE)	2.456	1.473	270.928,00	42,67	1,11	43,78	46,99
Itabuna (EMASA)	55.520	39.150	13.820.118,16	37,45	16,80	54,25	30,74
Sobradinho (EMSAE)	5.597	3.835	717.351,22	56,14	3,72	59,86	33,73
Alagoinhas (SAAE)	33.987	605	8.171.300,00	46,74	21,38	68,13	16,56
Juazeiro (SAAE)	41.794	22.785	5.935.976,99	39,71	23,69	63,40	28,88
Ilhéus (EMBASA)	37.168	22.133	12.216.368,33	27,59	32,83	60,42	14,88
Jequié (EMBASA)	37.674	31.591	10.416.682,28	32,70	31,41	64,11	7,87
Salvador	744.026	538.850	318.485.570,76	17,30	12,98	30,27	12,98
Bahia	2.617.455	907.316	857.805.940,70	22,35	14,63	36,98	14,63
Nordeste	9.501.467	2.470.425	1.985.536.294,31	38,92	27,89	66,81	27,89
Brasil	37.707.954	16.770.293	18.875.078.104,37	26,73	12,79	39,52	12,79

Fonte: Snis (2007); Central (2008).

* os valores referem-se Central Seabra e Central Jacobina como um todo, ou seja, ao atender todas as comunidades filiadas.

** não foi informado.

De acordo com a Tabela 8, verifica-se que em Sobradinho (Emsae) se gastou mais de 56,0% da despesa total com despesas com pessoal próprio, seguido de Alagoinhas (Saae), Barra da Estiva (Pmbe) com 46,7% e 42,6%, respectivamente. Foi informado pelo prestador de Sobradinho (Emsae) que, atualmente, o número de funcionários está excessivo e existem dívidas com energia elétrica que, juntos, ultrapassam a receita mensal da empresa.

Observa-se, que nos municípios de Ilhéus e Jequié, onde a Embasa opera, o gasto com serviços de terceiros é bastante elevado. Devido à decisão de privatização da Embasa ocorrida em gestão anterior do Governo do Estado da Bahia, houve um programa massivo de demissão voluntária de funcionários do quadro e contratação de empresas terceirizadas para execução dos serviços. Assim, conforme informações dos próprios prestadores e dados apresentados, ainda há um percentual muito elevado de pessoal terceirizado na empresa. Em Jequié, as despesas com serviços de terceiros é de 31,4% da despesa total e com pessoal próprio de, aproximadamente, 32,7%. Já em Ilhéus, verifica-se que se gastou mais com serviços de terceiros do que com despesas de pessoal próprio. Segundo prestador, a política da direção atual da empresa é mudar esse quadro com a realização de concurso público em data próxima.

Diante do exposto, pode-se verificar que o nível de terceirização para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é bem elevado nos municípios onde a Embasa opera. No entanto, no que concerne a promoção e incentivo ao funcionário na participação de cursos e eventos, foi colocado pelos responsáveis pela prestadora que a empresa investe pesado para que isso aconteça de fato.

Em Jequié, por ser um pólo concentrador de pessoal e equipamentos, a Embasa tem funcionários suficientes para suprir a demanda, assim como veículos e equipamentos de manutenção. Já em Ilhéus, apesar de ter uma proximidade à Itabuna – sede da UN que atende a região – foi posto pelo prestador que, em termos de pessoal, existe uma estrutura bastante enxuta, mas que está começando a melhorar e, no tocante a equipamentos, que o que existe hoje supre as necessidades, mas necessitam de reparos e substituições.

Ao analisar as despesas com serviços de terceiros, observa-se que os menores percentuais neste item foram encontrados nos municípios onde a prestação é feita por meio de administração direta pela própria prefeitura (Pmbe) e por empresas municipais (Emasa e Emsae).

Em Barra da Estiva, no que diz respeito ao quadro de funcionários, são todos da própria prefeitura. Ao ser questionado sobre o número de funcionários que atua na operação dos sistemas, foi apontado pelo gestor/prestador que é satisfatório. Em termos de equipamentos, foi informada, a existência de número suficiente para atendimento de todos os sistemas. No entanto, foi visto em Barra da Estiva a maior relação hora x serviço executado dentre os municípios estudados, o que supõe-se falta de pessoal e equipamentos para execução dos serviços. Além disto, não foi oportunizado para os funcionários da Secretaria nenhum tipo de curso ou aperfeiçoamento nos últimos anos. A atualização e capacitação de funcionários é muito importante, pois além de estimular o profissional em sua auto-estima, proporciona conhecimento para a execução correta suas atribuições.

Segundo responsável pela prestação dos serviços em Seabra (Central), atualmente, existe oito profissionais trabalhando na mesma, sendo que três são responsáveis pela parte técnica e cinco trabalham na área administrativa. De acordo com informações concedidas pelos técnicos da Central Jacobina que atende ao município de Jaguarari, as despesas da instituição são provenientes da conta de água, luz, telefone e aluguéis, salários e encargos sociais, diárias

dos técnicos, manutenção e combustíveis para veículos, impressões, materiais de escritório e de informática, serviços contratados, entre outros. Segundo dados disponíveis nas Demonstrações Financeiras da Central Jacobina, que atende as comunidades de Jaguarari e de outros municípios, tem-se que 39,6% das despesas referem-se a despesas com pessoal e menos de 10,0% a energia elétrica. Vale lembrar que, existem algumas localidades em que, por meio de convênio com a prefeitura, existe a isenção do pagamento da taxa de energia elétrica.

Ressalta-se que, nessas localidades, existe a figura do “operador” cujo serviço é voluntário, sendo estipulado o pagamento, a título de gratificação, de um valor unitário por cada ligação de água da rede (CENTRAL, 2006). Trata-se de um trabalho voluntário em que o operador não possui carteira assinada e não possui vínculo empregatício com a associação.

Ao serem questionados sobre as condições operacionais no que se referia a número de funcionários, foi apontado pela Central-Jacobina que há a necessidade de mais pessoal devido as novas comunidades que estão para se associar, enquanto que na Central-Seabra, foi colocado que a quantidade de funcionários atende perfeitamente a demanda de serviços. Em termos de equipamentos, foi informada a existência de número suficiente para atendimento a todos os sistemas.

Enquanto que em Itabuna (Emasa), a empresa está em ano de realização de concurso público para preenchimento de vagas do quadro de funcionários próprios e rescisão de contratados e terceirizados, em Sobradinho (Emsae), há excesso de funcionários na empresa face às indicações políticas.

Em Alagoinhas, desde 2004, foram realizados dois concursos públicos e quase, 70% do quadro atual é efetivo, já em Juazeiro, mais de 70% é contratado ou terceirizado e não há perspectiva para realização de concurso público, segundo informações dos prestadores. Enquanto o Saae de Alagoinhas investe pesado na capacitação dos funcionários, oportunizando a sua participação em cursos, o Saae de Juazeiro, há mais de dois anos não oportuniza capacitação para os seus empregados.

No tocante à despesa com energia elétrica, em Jequié (Embasa) a despesa declarada com este serviço não chega a 10% das despesas totais, enquanto que em Barra da Estiva (Pmbe), este percentual é bastante elevado, sendo, aproximadamente, 47,0% das despesas totais o que pode revelar a falta de preocupação com a eficiência energética na prestação dos serviços.

Em Salvador, cujo prestador dos serviços é a Embasa, verificou-se que cerca de 30% das despesas totais é com pessoal, desses 17% é de pessoal próprio e 13% com terceiros, observando-se que quase a metade são funcionários terceirizados. O mesmo fato se repete no Nordeste, na Bahia e no Brasil.

As “receitas” são valores que correspondem ao valor faturado, no ano referência proveniente, exclusivamente, dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A Tabela 9 apresenta a receita operacional do serviço de água e de esgoto por economia de cada um dos municípios/prestador, tendo como base o ano de referência 2006.

Tabela 9 – Receitas operacionais dos serviços de água e esgoto por e economia ativa de cada serviço nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Receitas operacionais por economias ativas	
	Água	Esgoto
	R\$/eco.ano	R\$/eco.ano
Jaguarari (CENTRAL)	59,25	6,11
Seabra (CENTRAL)	117,15	*
Barra da Estiva (PMBE)	*	*
Itabuna (EMASA)	254,56	171,03
Sobradinho (EMSAE)	140,28	44,66
Alagoinhas (SAAE)	258,51	154,52
Juazeiro (SAAE)	166,64	74,64
Ilhéus (EMBASA)	276,05	180,37
Jequié (EMBASA)	247,86	179,22
Salvador	321,21	211,12
Bahia	260,85	183,51
Nordeste	245,02	234,33
Brasil	375,72	403,78

Fonte: Snis (2007); Central (2008).

* não se aplica

Analisando a Tabela 9, percebe-se que os maiores aportes em receita operacional por economia para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são verificados em Alagoinhas (Saae), Itabuna (Emasa), Jequié e Ilhéus (Embasa), sendo estes os municípios de maior porte entre os estudados.

Ao comparar a receita operacional de água e esgoto por economia, observa-se que a relação esgoto/água apresenta variação de cerca de 80% em Ilhéus e Jequié (Embasa). Em Juazeiro (Saae) e Sobradinho (Emsae) foram verificados os menores percentuais dentre essa relação, 45,5% e 33,2%, respectivamente. Em Alagoinhas (Saae) e Itabuna (Emasa), verificou-se relação esgoto/água de 65% em ambos os casos.

Nas Associações onde a Central presta o serviço, a receita é proveniente da taxa de filiação, das contas de água, da taxa de ligação e da taxa de religação. A receita operacional para o serviço de abastecimento de água em Seabra e Jaguarari (Central) mostraram-se as mais baixas de todos os apresentados na Tabela 9. Vale lembrar que, nas associações situadas em Seabra (Central), não existe a prestação do serviço de esgotamento sanitário, conseqüentemente, não existe receita para o mesmo.

Analisando a Tabela 9, verifica-se que, em 2006, Salvador apresentou a maior receita operacional dos serviços de água e esgoto dos municípios do Estado da Bahia, fato que pode ser justificado pela área de cobertura, população e localização da cidade. Observa-se também, que no Brasil a receita em abastecimento de água e esgotamento sanitário foram consideráveis e isto se deve ao fato de que nas regiões Sul e Sudeste do País as condições operacionais dos sistemas possibilitam receitas mais elevadas com o serviço efetivamente prestado, explicadas pelos níveis históricos de investimento.

Os investimentos em saneamento básico ora estudados têm como fonte principal os recursos próprios e recursos não onerosos. Além desses, podem também ser provenientes de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Fgts) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou até mesmo de empréstimos de instituições financeiras internacionais (IFI). Como esse indicador varia de ano em ano, achou-se por bem apresentá-los por meio de uma série de três anos. Assim, serão apresentados valores investidos em água e esgoto por economia no período de três anos (Tabela 10).

Tabela 10 – Média de investimento por economia nos últimos 3 anos (R\$/economia.ano) para água e esgoto nas áreas de estudo, segundo Snis (2004, 2005, 2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Média de investimento por economia nos últimos 3 anos (R\$/economia.ano)	
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário
Jaguarari (CENTRAL)*	1,26	1,26
Seabra (CENTRAL)	0,00	**
Barra da Estiva (PMBE)	12,21	28,51
Itabuna (EMASA)	4,83	0,99
Sobradinho (EMSAE)	0,85	0,00
Alagoinhas (SAAE)	12,48	992,98
Juazeiro (SAAE)	16,45	15,81
Ilhéus (EMBASA)	5,32	13,83
Jequié (EMBASA)	0,00	0,00
Salvador	5,74	54,25
Bahia	15,58	61,80
Nordeste	26,01	50,65
Brasil	33,91	70,95

Fonte: Snis (2005, 2006, 2007)

* valores tanto para água quanto para esgoto

** não se aplica

Conforme Snis (2007, p.A13), as informações declaradas no item “investimentos” correspondem ao “valor anual investido em equipamentos e instalações incorporados aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contabilizado em obras em andamento ou no imobilizado operacional do ativo imobilizado”.

Como se pode analisar na Tabela 10, observa-se que pouco, no geral, foi investido em abastecimento de água e esgotamento sanitário nos últimos três anos nas áreas de estudo. No município de Jequié (Embasa) não houve investimentos nos sistemas nos últimos três anos (2004, 2005 e 2006). Quanto à forma de obtenção de recursos pela empresa, foi colocado pelos prestadores que é proveniente da arrecadação própria e, além disto, por meio de royalties e programas dos governos federal e estadual, financiados pelo próprio GEB, pela Funasa e pelo Ministério das Cidades, entre outros.

Já em Alagoinhas (Saae), nos últimos três anos, houve maior montante de investimentos para o serviço de esgotamento sanitário. Isso se deve ao fato de, como nesta época estava começando a implementação do Plano de Saneamento Ambiental, houve investimentos para implantação do sistema de esgotamento sanitário no município.

No que diz respeito à obtenção de recursos financeiros da Central (Seabra e Jaguarari), foi apontado que, no início da implantação dos sistemas, houve investimentos do Banco Alemão (KfW) e do Governo Estadual, no entanto, atualmente, os recursos são provenientes da arrecadação da tarifa de água e esgoto. Segundo prestadores, para o que é demandado, atualmente, a situação econômico-financeira da instituição é considerada estável. No entanto, apontam a necessidade de investimentos para os sistemas de abastecimento de água, principalmente, para a realização das análises de água, perfuração de poços, mais bombas e instalação de alguns sistemas; e para os sistemas de esgotamento sanitário, a ampliação de alguns sistemas e a construção de mais banheiros.

Os recursos financeiros, em Barra da Estiva (Pmbe), são provenientes do orçamento do município. Segundo gestor/prestador são necessários mais investimentos para a área de saneamento básico para o Município, sugerindo que devem ser priorizados para ampliação do sistema de abastecimento de água e para o sistema de esgotamento sanitário.

Em Sobradinho (Emsae) e Itabuna (Emasa) foram investidos apenas R\$ 0,85 e R\$ 4,83 por economia, respectivamente, nos últimos três anos em sistemas de abastecimento de água. Esses dois municípios possuem projetos e ações para área de saneamento básico para captar recursos do PAC-Saneamento do Governo Federal. Segundo os prestadores entrevistados, são necessários investimentos para ampliação dos serviços. Em Sobradinho, foi informado que o pouco investimento que houve não surtiu efeito uma vez que foi executado e projetado de maneira errada. Em Itabuna, poucos investimentos foram feitos, mas foram eficazes. Os recursos financeiros das empresas municipais são provenientes, basicamente, da arrecadação própria. Em Itabuna, dentro de algumas possibilidades são feitos alguns convênios. No tocante a situação econômico-financeira da empresa, pôde-se verificar que, em Itabuna, conforme entrevista ao prestador, atualmente, há um leve superávit, mas ainda existe um passivo junto à companhia de energia elétrica de gestões passadas. Em Sobradinho, a Prefeitura apresenta pendências junto aos governos federal e estadual e com a companhia de

energia elétrica; segundo o prestador, a empresa apresenta, atualmente, um alto índice de evasão de receitas.

Em Alagoinhas e Juazeiro (ambos Saae), os recursos financeiros das empresas são provenientes, basicamente, da arrecadação própria. No tocante a situação econômico-financeira da empresa, pôde-se verificar que, em Alagoinhas (Saae), conforme entrevista do prestador, atualmente, há um superávit de cerca de 25%, que só pôde ser possível a partir de 2006, com a implementação de reajuste tarifário, redução de inadimplência e contenção de despesas em atividades meio. Tal superávit é utilizado para implantar ou ampliar os sistemas de água e esgoto nas localidades rurais e na sede municipal.

A carência de serviços de esgotamento sanitário no País é muito grande. Segundo os dados do Snis, investiu-se mais em esgotamento sanitário nesses últimos anos do que em abastecimento de água. Historicamente, os investimentos feitos na área do saneamento básico foram direcionados para implantação de sistemas de abastecimento de água, assim, há uma maior abrangência deste no País, em detrimento de sistemas de esgotamento sanitário.

Em Salvador, verifica-se que pouco foi investido em abastecimento de água; no entanto, para o serviço de esgotamento sanitário foram investidos cerca de R\$ 54,25 por economia ativa. O mesmo fato pode ser observado na Bahia, no Nordeste e no Brasil. Vale ressaltar que, no Brasil, investiu-se mais em abastecimento de água e esgotamento sanitário por economia nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sul.

A Tabela 11 apresenta o índice de evasão de receitas declarados nos últimos três anos (2004, 2005 e 2006). Por meio do índice de evasão de receitas pode ser analisado o quanto a empresa deveria ter como receita e o que realmente foi arrecadado. Quanto maior o percentual do índice de evasão significa que a empresa arrecadou menos do que foi executado, deixando a empresa em *deficit*.

Como já foi visto anteriormente, em Barra da Estiva (Pmbe) não há cobrança pelo prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, logo não há arrecadação nem receita. Em Juazeiro (Saae), toda receita foi arrecadada nos três anos apresentados, dados estes que entram em contradição com a realidade atual, pois na entrevista, o prestador informou que a inadimplência no Município varia entorno de 40%. Em Alagoinhas (Saae), o

índice de evasão de receita foi considerado baixo em 2006, cerca de 1,9%, o que não afeta significativamente na operação dos serviços; além disto, esse índice foi nulo nos anos anteriores, já que seu o faturamento foi igual à arrecadação. Em Itabuna (Emasa) verifica-se uma discrepância em relação aos dados apresentados, já que, em 2005, o índice de evasão de receitas chegou a 45%, o que pode suscitar erro de digitação, pois segundo prestador, na prática isto não aconteceu.

Tabela 11 – Índice de evasão de receitas nos três últimos anos nas áreas de estudo, segundo Snis (2004, 2005 e 2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Índice de Evasão de Receitas		
	2004	2005	2006
	%	%	%
Jaguarari (CENTRAL)	*	*	6,45
Seabra (CENTRAL)	*	*	3,72
Barra da Estiva (PMBE)	**	**	**
Itabuna (EMASA)	4,07	44,94	19,38
Sobradinho (EMSAE)	-0,96	2,04	5,82
Alagoinhas (SAAE)	0,00	0,00	1,89
Juazeiro (SAAE)	0,00	0,00	0,00
Ilhéus (EMBASA)	8,11	4,87	-1,28
Jequié (EMBASA)	11,78	8,45	9,80
Salvador	16,07	12,25	14,76
Bahia	11,06	11,04	11,05
Nordeste	12,81	9,16	7,88
Brasil	9,75	10,38	7,32

Fonte: Snis (2007); Central (2008).

* não foi informado

** não se aplica

Em Salvador, verificou-se que ao longo de três anos, o índice de evasão de receitas apresentou-se superior a 10%. Observa-se que, na Bahia, a variação deste indicador foi baixa, mantendo-se na casa dos 11% nos três anos. Nota-se, no Nordeste, um decréscimo no percentual do índice de evasão de receitas nos três anos apresentados. No Brasil, em 2006, observa-se o menor índice de evasão de receitas.

No que diz respeito à tarifa média de água e esgoto, sabe-se que pode ser calculada por meio da receita operacional de cada serviço e do volume faturado dos mesmos. Assim, a Tabela 12 apresenta as tarifas médias praticadas em cada serviço estudado nos últimos três anos, visando acompanhar a evolução da mudança de tarifas.

Na Tabela 12, verifica-se que as tarifas médias mais elevadas são dos municípios onde a Embasa opera, ou seja, em Ilhéus e Jequié. Em Alagoinhas (Saae), a tarifa de esgoto ainda não era cobrada. Em Seabra (Central) é cobrada apenas a tarifa de água pois não há prestação de serviços de esgotamento sanitário.

Tabela 12 – Tarifa média de água e esgoto praticadas nos últimos três anos nas áreas de estudo, segundo Snis (2004, 2005 e 2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Tarifa Média de Água			Tarifa Média de Esgoto		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
	R\$/m ³	R\$/m ³	R\$/m ³	R\$/m ³	R\$/m ³	R\$/m ³
Jaguarari (CENTRAL)	*	*	0,45	*	*	0,50
Seabra (CENTRAL)	*	*	0,85	*	*	*
Barra da Estiva (PMBE)	**	**	**	**	**	**
Itabuna (EMASA)	0,92	1,05	1,11	0,70	0,79	0,83
Sobradinho (EMSAE)	0,44	0,50	0,71	0,10	0,14	0,20
Alagoinhas (SAAE)	0,13	0,79	0,95	0,00	0,00	0,00
Juazeiro (SAAE)	1,14	1,00	1,11	0,57	0,44	1,82
Ilhéus (EMBASA)	1,41	1,46	1,66	0,94	0,98	1,12
Jequié (EMBASA)	1,34	1,47	1,53	0,97	1,06	1,16
Salvador	1,37	1,59	1,72	1,00	1,00	1,19
Bahia	1,11	1,22	1,50	0,43	0,61	1,11
Nordeste	1,14	1,29	1,27	0,79	0,93	1,33
Brasil	1,50	1,61	1,83	1,12	1,17	1,68

Fonte: Snis (2005, 2006, 2007)

* não foi informado

** não se aplica

No município de Barra da Estiva, o prestador, ou seja, a prefeitura, não cobra dos munícipes taxa ou tarifa para prestação dos serviços e, por consequência, não há a aplicação da tarifa social. Aproximadamente, 70% das unidades habitacionais possuem hidrômetros, no entanto, a leitura não é realizada.

Foi questionado aos prestadores dos serviços no que diz respeito à tarifa social. Apenas em Itabuna (Emasa), Alagoinhas (Saae), Juazeiro (Saae), Ilhéus (Embasa) e Jequié (Embasa) os prestadores confirmaram sua aplicação. O técnico da Emasa, em Itabuna, colocou que em certos casos, como barracos e algumas localidades, há uma isenção do pagamento da tarifa e também, existe tarifa social. Em Juazeiro (Saae), foi dito que há uma tarifa social, mas ainda não está sendo aplicada, pois está em fase de regulamentação. Em Ilhéus e Jequié, ambos Embasa, foi informado que existe a tarifa social e que há uma orientação da população acerca

desta tarifa. Segundo os técnicos dessa empresa, a população que tem direito a tarifa social necessita cumprir alguns requisitos para que seja contemplado, como por exemplo, receber o Bolsa Família e a depender do caso, o técnico vai até o local para atestar a veracidade das informações passadas quando da adesão.

Na Central, a tarifa divide-se em ‘tarifa básica’ em que o consumo mensal varia de 0 a 10m³, ‘residencial’, ‘comercial’, ‘pública’ e ‘industrial’. Por sua característica peculiar de atendimento as comunidades carentes da zona rural, a tarifa social não é aplicada pela instituição.

6.4.4. Aspectos de Qualidade dos Serviços

As condições de regularidade e continuidade no fornecimento dos serviços de abastecimento de água são duas das condições mínimas para um serviço público ser considerado adequado, segundo a Lei de Concessão dos Serviços Públicos (BRASIL, 1995).

As paralisações do sistema de abastecimento de água referem-se às paradas para reparos e consertos. Quanto à intermitência, refere-se à manobras no sistema, falta de pressão na rede, o que não deveria acontecer, uma vez que o princípio de regularidade e continuidade prevêem que o serviço seja prestado 24h por dia, sem interrupções.

A Tabela 13 apresenta a quantidade de paralisações e ocorrência de intermitência no fornecimento do serviço de abastecimento de água e a duração média das mesmas até a sua resolução.

A ocorrência de paralisações e intermitência é fato em todo o Brasil. Um detalhe bastante intrigante é que, conforme Tabela 13, mais de 50% das ocorrências de paralisação e intermitência em sistemas de abastecimento de água no Brasil é proveniente da região Nordeste. No entanto, ao comparar a duração média de paralisações no sistema tem-se que nas regiões Centro-Oeste e Sudeste verificam-se as maiores durações para execução dos serviços (8,8h/paralisação), já no Nordeste, este valor é de 4,9; no que diz respeito à intermitência, na região Norte, tem-se em cerca de 700 horas no ano, o que eleva consideravelmente quando analisado em nível de Brasil (45,3h/intermitência). Já a região Nordeste e Estado da Bahia atingem 6,4 e 6,3 h/intermitência, respectivamente.

Tabela 13 – Paralisações e intermitência no fornecimento do serviço de abastecimento de água nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Paralisações em Sistemas de Água			Intermitências em sistemas de Água		
	Paralisações	Duração	Duração média das paralisações	Interrupção	Duração	Duração média de intermitência
	par./ano	horas/ano	horas/par.	inter/ano	hora/ano	horas/inter
Jaguarari (CENTRAL)	*	*	*	*	*	*
Seabra (CENTRAL)	*	*	*	*	*	*
Barra da Estiva (PMBE)	24	240	10,0	12	24	2,0
Itabuna (EMASA)	8	62	7,8	5	87	17,5
Sobradinho (EMSAE)	0	0	0	0	0	0
Alagoinhas (SAAE)	18	147	8,2	*	*	*
Juazeiro (SAAE)	12	48	4,0	145	745	5,1
Ilhéus (EMBASA)	3	35	11,7	365	1.790	4,9
Jequié (EMBASA)	0	0	-	0	0	-
Salvador	26	239	9,2	390	8.980	23,0
Bahia	1.081	10.275	9,5	78.840	493.762	6,3
Nordeste	47.788	236.226	4,9	88.183	562.657	6,4
Brasil	76.903	481.320	6,3	150.101	6.802.262	45,3

Fonte: Snis (2007); Central (2008).

* não foi informado

Tomando como base informações do Estado da Bahia, tem-se que em Barra da Estiva (Pmbe) e em Ilhéus (Embasa) encontram-se valores mais altos em relação a duração média de paralisações. Segundo prestadores em Ilhéus e Jequié, foi informada a ocorrência de intermitência no fornecimento de água em alguns bairros, principalmente, no horário de pico.

Verifica-se que em Itabuna (Emasa), a duração média de intermitência é bastante alta (17,5h/intermitência) o que se explica pelo fato de a demanda ser maior que a oferta de água tratada no município. Em Sobradinho (Emsae) este indicador não foi informado, assim como em Jaguarari (Central), Seabra (Central) e Jequié (Embasa). Nota-se também que em Salvador o nível de intermitência no fornecimento de água tratada para a população é bastante elevado (23,0h/intermitência).

Do exposto, observa-se que o princípio de continuidade dos serviços de abastecimento de água não está sendo obedecido. Em todos os municípios estudados que forneceram informações, pôde-se perceber durações longas para a finalização das paralisações e a intermitência dos serviços.

Sobre o atendimento à Portaria MS n. 518/04, que versa acerca da potabilidade da água distribuída à população tem-se os dados apresentados na Tabela 14. Foi escolhido apenas o parâmetro coliformes totais para analisar a qualidade da água distribuída já que a sua presença, em 5% das amostras, indica contaminação da água e sua condição imprópria para consumo humano.

No que diz respeito à declaração de atendimento à Portaria MS n. 518/04, Jaguarari (Central), Seabra (Central), Alagoinhas (Saae) e Salvador (Embasa) indicaram que não há o atendimento integral da mesma, enquanto que os demais municípios estudados informaram que a cumprem integralmente.

Tabela 14 – Controle de padrões de potabilidade e atendimento à Portaria MS n. 518/04 nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Amostras para Análises				O controle de qualidade da água atende integralmente a Portaria 518/04?
	Coliformes Totais na Rede				
	Obrigatórias	Analisadas	Fora do Padrão	Amostras com Colif. Totais	Sim/Não
	amostra/ano	amostra/ano	amostra/ano	%	
Seabra (CENTRAL)	*	*	*	*	Não
Jaguarari (CENTRAL)	*	*	*	*	Não
Barra da Estiva (PMBE)	216	216	12	5,56	Sim
Itabuna (EMASA)	1.560	1.917	16	0,83	Sim
Sobradinho (EMSAE)	12	12	0	0,00	Sim
Alagoinhas (SAAE)	1.200	6.122	673	10,99	Não
Juazeiro (SAAE)	2.880	5.760	0	0,00	Sim
Ilhéus (EMBASA)	1.200	1.322	0	0,00	Sim
Jequié (EMBASA)	1.236	1.451	0	0,00	Sim
Salvador	10.176	9.768	135	1,38	Não
Bahia	251.691	252.013	3.103	1,23	**
Nordeste	563.812	523.724	13.138	2,51	**
Brasil	2.017.248	1.967.876	32.820	1,67	**

Fonte: Snis (2007) e Central (2008).

* não foi informado

** não se aplica

Ambos os entrevistados representantes da Central de Seabra e de Jaguarari informaram que não tem como cumprir as exigências da Portaria MS n. 518/04 porque a instituição não possui condições financeiras para fazer todas as análises, somado ao fato de haver localidades muito distantes dos centros urbanos e, principalmente, de laboratórios. Foi apontada, também, pelos entrevistados, a indicação de água salobra em algumas localidades. Segundo eles, a vazão de distribuição é suficiente para atender toda população das localidades 24h por dia e em, 100% das residências. Tanto Jaguarari quanto Seabra possuem aparelhos de micromedição.

Em Barra da Estiva, foi apontado pelo entrevistado que há o cumprimento rigoroso da Portaria MS n. 518/04, o que foi ratificado pela técnica da Vigilância Sanitária Municipal. Foi informado que a vazão de distribuição atende à demanda da população de forma precária, sendo necessária ampliação do sistema, pois a cidade está em crescimento e já ocorre intermitência em diversos pontos da cidade.

Em Itabuna (Emasa), conforme registro do prestador, são seguidos rigorosamente todos os requisitos, no entanto, em Sobradinho (Emsae), há um atendimento de, aproximadamente, 90% dos parâmetros. Um dado importante apontado pelo prestador em Sobradinho é que em época de seca, o consumo *per capita* de água chega a 17 a 20L/hab.dia, o que pode influenciar na higiene e na qualidade de vida da população.

Ao analisar a quantidade de amostras obrigatórias e analisadas, tem-se que, nos municípios estudados, todos buscam realizar mais amostras do que é obrigado em Portaria MS n. 518/04. Curiosamente, na capital do Estado, o número de amostras analisadas é menor do que é estabelecido na referida Portaria.

Ao visualizar a Tabela 14, verifica-se o maior percentual de amostras com a presença coliformes totais em Alagoinhas (Saae). Sabe-se que em boa parte dos sistemas atendidos pelo Saae de Alagoinhas é realizada apenas a simples desinfecção por pastilhas de cloro, já que a água é captada de manancial subterrâneo e deduz-se que esta seja de boa qualidade. Apesar disto, a água pode ser contaminada na rede de distribuição por meio de vazamentos, pressão negativa, contato com esgoto a céu aberto, entre outros. Foi informado pelo prestador que há o cumprimento, porém em parte, pois a Portaria MS n. 518/04 é “muito vantajada e abrangente, não sendo específica para águas subterrâneas”. Um ponto importante observado em Alagoinhas é a divulgação à população do resultado da qualidade da água fornecida pela

instituição. Segundo prestador, isto é feito mensalmente na conta de água. Além disto, foi informado que houve uma pesquisa de opinião sobre a qualidade dos serviços prestados pela instituição feito pelo governo municipal e que a mesma apontou o serviço de bom a ótimo.

Em Ilhéus e Jequié (ambos Embasa), foi apontado pelo gestor o cumprimento dos requisitos exigidos na Portaria MS n. 518/04. Conforme entrevistado da Embasa, anualmente, é divulgada nas contas de água, assim como, no sítio da empresa na *internet* a qualidade da água distribuída à população em todos os municípios atendidos pela mesma.

Ao avançar o olhar para dados da Bahia, Nordeste e Brasil, verifica-se cerca de 3% das amostras apresentaram coliformes totais (percentual aceitável na Portaria MS n. 518/04). No entanto, isto se torna preocupante, pois a distribuição de água fora dos padrões de potabilidade pode comprometer a saúde da população.

A Tabela 15 apresenta a quantidade de extravasamentos dos esgotos, ou seja, “quantidade de vezes, no ano, inclusive repetições, em que foram registrados extravasamentos na rede de coleta de esgotos” (SNIS, 2007, p. A.20); e a duração dos extravasamentos, ou seja, “quantidade de horas, no ano, despendida no conjunto de ações para solução dos problemas de extravasamentos na rede de coleta de esgotos, desde a primeira reclamação junto ao prestador de serviços até a conclusão do reparo” (SNIS, 2007, p. A.20); e, por fim, a duração média para conserto do extravasamento.

De acordo com a Tabela 15, em Barra da Estiva (Pmbe) e em Jequié (Embasa) não foram declarados dados sobre extravasamentos. Em Seabra (Central), não se aplica tal informação, já que a Central I não presta serviço de esgotamento sanitário às comunidades atendidas por ela. Dos que apresentaram, verificam-se maiores tempos para resolução do extravasamento na rede coletor de esgotos em Itabuna (Emasa), Alagoinhas (Saae) e Ilhéus (Embasa). Em Juazeiro (Saae) e em Sobradinho (Emsae) verificaram-se os menores tempos, significando dizer que a resolução do problema foi mais rápida nestes municípios. Ao comparar com dados da Bahia, Nordeste e Brasil, com todos os municípios estudados, tem-se que o tempo de resolução do extravasamento são maiores nos três casos.

Tabela 15 – Extravasamentos de esgoto, quantidade, duração e duração média dos mesmos nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Extravasamentos de Esgoto		
	Quantidade	Duração	Duração média dos extravasamentos
	extrav.	hora	horas/extrav
Seabra (CENTRAL)	*	*	*
Jaguarari (CENTRAL)	*	*	*
Barra da Estiva (PMBE)	*	*	*
Itabuna (EMASA)	1.952	22.960	11,76
Sobradinho (EMSAE)	888	1.332	1,50
Alagoinhas (SAAE)	48	460	9,58
Juazeiro (SAAE)	5.400	640	0,12
Ilhéus (EMBASA)	1.177	9.416	8,00
Jequié (EMBASA)	*	*	*
Salvador	27.777	315.845	11,37
Bahia	50.698	623.938	12,31
Nordeste	118.923	2.175.987	18,30
Brasil	678.476	9.543.934	14,07

Fonte: Snis (2007)

* não foi informado

A Tabela 16 apresenta dados referentes às reclamações ou solicitações de serviços, ou seja, “quantidade total anual de reclamações ou solicitações de serviços referentes ao(s) sistema(s) de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluem-se aquelas de iniciativa do próprio prestador de serviços”; à quantidade de serviços executados, ou seja, “quantidade total anual de serviços executados no(s) sistema(s) de abastecimento de água e de esgotamento sanitário relativa às reclamações ou solicitações feitas”; ao tempo total de execução dos serviços, ou seja, “quantidade total anual de horas despendida no conjunto de ações para execução dos serviços, desde a primeira reclamação ou solicitação até a conclusão do serviço” (SNIS, 2007, p. A.21); e a duração média dos serviços executados.

Tabela 16 – Reclamações, serviços executados, tempo de duração dos serviços e duração média de serviços executados nas áreas de estudo, segundo Snis (2006) e informações da Central (2006).

MUNICÍPIO / PRESTADOR	Reclamações e Serviços Executados			
	Reclamações e Solicit. de Serviços	Serviços Executados	Tempo de Execução dos Serviços	Duração média dos serviços executados
	reclam./ano	serv./ano	hora	horas/serv
Seabra (CENTRAL)	*	*	*	*
Jaguarari (CENTRAL)	*	*	*	*
Barra da Estiva (PMBE)	120	213	2.130	10,00
Itabuna (EMASA)	10.452	12.870	21.095	1,64
Sobradinho (EMSAE)	3.260	3.260	1.467	0,45
Alagoinhas (SAAE)	16.123	15.676	*	*
Juazeiro (SAAE)	16.360	16.360	856	0,05
Ilhéus (EMBASA)	49.146	4.053	2.454	0,61
Jequié (EMBASA)	4.852	4.852	*	*
Salvador	224.867	209.540	2.332.631	11,13
Bahia	1.128.941	857.505	5.854.833	6,83
Nordeste	3.077.887	2.011.784	34.474.223	17,14
Brasil	12.681.993	11.690.934	1.461.893.321	125,05

Fonte: Snis (2007)

* não foi informado

Ao analisar a Tabela 16, no tocante aos municípios, tem-se que o maior tempo médio para execução do serviço da primeira reclamação até a sua conclusão foi verificado em Barra da Estiva (Pmbe), de 10 horas por serviço; nos demais em cerca de 2 horas o serviço é concluído. Em Barra da Estiva, o gestor/prestador, apesar de ter apontado que o número de funcionários e equipamentos é suficiente para execução/prestação dos serviços, demonstra dificuldades para tal, conforme dados apresentados no Snis.

Ao analisar esse indicador em Salvador, Bahia, Nordeste e Brasil, são observados valores bem elevados. Vale salientar que, às 125 horas por serviço observado no Brasil, se deve às variações regionais, principalmente, na região Norte do País.

No tocante às reclamações e solicitações de serviços, verificaram-se valores altos em Ilhéus (Embasa), Alagoinhas e Juazeiro (ambos Saae) e Itabuna (Emasa). Em Ilhéus (Embasa) pode-se observar o menor número de serviços executados em relação ao que foi solicitado.

6.5. Fiscalização

Tomando como base o que estabelece o Decreto n. 6.017/07, que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2007b), as atividades de fiscalização envolvem o acompanhamento, a monitorização, o controle, a avaliação dos serviços públicos e o cumprimento de normas legais, técnicas bem como o acompanhamento dos contratos de concessão. Visando analisar a função *fiscalização* nos municípios estudados, foram feitos questionamentos aos gestores e prestadores.

Diante das entrevistas, percebe-se que o agente principal da fiscalização, segundo prestadores e gestores, é o próprio usuário, ou seja, a população. Esse fato indica a ausência do conhecimento de quem é a competência no papel fiscalizador dos serviços por parte dos titulares/gestores.

Foi apontada, por gestores e prestadores de Jaguarari, de Itabuna, de Juazeiro e de Ilhéus, a existência de fiscalização dos serviços apenas no momento da implantação da obra, pelo Crea, pela população, como também pelo órgão financiador. É fato a existência desse acompanhamento isolado durante e depois das obras feito por parte do órgão financiador – ainda que incipiente, mas necessário – no entanto, não há a devida fiscalização quando da prestação dos serviços.

Outro ponto colocado pelo prestador dos serviços em Itabuna foi a questão da fiscalização dos contratos por parte do Tribunal de Contas no que diz respeito à sua legitimidade e a sua transparência.

Nós temos a fiscalização de questões técnicas, que diz muito mais sobre a potabilidade. Já com relação às intervenções ou atividades que a empresa tenha feito isso fica muito mais a cargo do Tribunal de Contas, que fiscaliza muito mais a legitimidade e a transparência dos contratos. A atividade é fiscalizada de acordo com o tipo de investimento, com o órgão financiador. Quanto as atividades de rotina, do dia-a-dia, normalmente, o nosso fiscalizador é o próprio povo (PRESTADOR – ITABUNA).

A fiscalização mais efetiva apontada pelos entrevistados (Seabra, Barra da Estiva, Itabuna, Juazeiro e Jequié), é a realizada no âmbito da qualidade da água pela vigilância sanitária (estadual ou municipal). Por meio da Portaria MS n. 518/04, a Vigilância Sanitária analisa a qualidade da água distribuída à população e cobra a adequação aos parâmetros exigidos pela

portaria junto aos prestadores dos serviços. O que segundo entrevistas, em Jaguarari e em Seabra, deixa a desejar.

Fica claro que em Itabuna, Alagoinhas, Ilhéus e Jequié, os entrevistados têm conhecimento de quem são as competências e atribuições perante a prestação dos serviços. No entanto, o titular do serviço, em muitas vezes, se exime de suas obrigações. Como exemplo disso, em Juazeiro, município de grande porte populacional equiparado aos acima citados, o gestor se ausenta de suas competências como titular do serviço no tocante à fiscalização na prestação dos serviços e atribui essa função ao prestador.

Nós temos um grupo de acompanhamento, aqui na Sec. de Infraestrutura, que está sempre em contato com o pessoal [Embasa] (GESTOR – JEQUIÉ).

A população cobra nos meios de comunicação ou diretamente no Saae. As pessoas entendem que o Saae é mais um órgão da prefeitura e vão diretamente para lá (GESTOR – JUAZEIRO).

No caso de Sobradinho, há uma forte indicação de que o gestor se ausentou do seu papel de planejador, fiscalizador e regulador. Foi informado pelo prestador dos serviços que essa função de gestão é feita pela própria empresa, que busca sempre atender a demanda e as cobranças da população.

A gente mesmo que se fiscaliza. A população também cobra muito. A gente procura [fazer a fiscalização] na medida do possível e, dificilmente, a gente tem fugido a esse papel. Mas infelizmente tem horas que a gente [...] tem sempre os imprevistos que acontecem. Se faltar duas, três horas, é meio mundo de confusão, mas 24h por dia tem água aqui (PRESTADOR – SOBRADINHO).

Em Alagoinhas, existe por força de lei o Conselho de Saneamento Ambiental que tem caráter regulador e fiscalizador dos serviços, mas que, segundo entrevistados, encontra-se inativo. Outra questão a ser levantada diz respeito à confusão entre controle social e fiscalização. A fiscalização, como em seu conceito, compreende atividades em que, a partir de instrumentos normativos, são cobrados e devendo ser cumpridas tais regras para garantia da prestação de um serviço eficiente.

A fiscalização acontece, mas não acontece de forma sistemática [...]. Tem o Conselho de Saneamento Ambiental que seria o responsável, mas não está fazendo. Nós temos, para alguns serviços, um 0800, temos Assessoria de Integração Comunitária, um Posto de Atendimento, estamos localizados no Centro da cidade, participamos das reuniões do Orçamento Participativo. Então existe sempre uma discussão com a sociedade e nesses fóruns participativos, de conferências, de conselhos, de reuniões, as pessoas colocam como os serviços estão sendo prestados. Já fizemos algumas pesquisas e a gente percebe que na maioria das localidades, a gente tem um

serviço apontado pela população como um bom serviço e em algumas localidades, por questões técnicas ou questões operacionais a população aponta como um serviço deficiente [...] (PRESTADOR – ALAGOINHAS).

No tocante às questões ambientais, a fiscalização dos serviços é realizada pelo órgão ambiental do Estado, o IMA e, em alguns casos, por organizações não governamentais. Essa fiscalização é feita em termos de lançamento de efluentes *in natura* no meio ambiente, e impacto no ambiente dividido à implantação e operação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre outros.

Além dessas questões levantadas acima, foi questionado ao gestor sobre a existência de ouvidoria no município. As ouvidorias foram regulamentadas a partir da Constituição Federal de 88, Cap.VIII, Seção I, Art.37, como forma de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, cujas reclamações, sugestões, denúncias e elogios devem merecer atendimento prioritário. Nas entrevistas realizadas aos gestores dos municípios estudados, somente foram apontadas existência de ouvidoria nos municípios de Alagoinhas, Juazeiro, Ilhéus e Jequié. Em Itabuna, Alagoinhas, Seabra, Jaguarari, Ilhéus e Jequié, os prestadores dos serviços informaram possuir um número gratuito para solicitações, reclamações, elogios e sugestões, como forma de o usuário entrar em contato com a empresa e cobrar seus direitos.

Apesar de ter sido apontada em Jaguarari e em Seabra, a Vigilância Sanitária como órgão fiscalizador da qualidade da água distribuída à população, o mesmo não é feito. Não há nenhum controle ou fiscalização dos serviços prestados nesses dois municípios.

Em Barra da Estiva, a Vigilância Sanitária monitoriza a qualidade da água fornecida à população, enviando relatórios quinzenalmente a Secretaria de Saúde do Estado. No entanto, no que diz respeito as outras ações que compreendem a prestação dos serviços não há fiscalização.

Nos municípios de Itabuna, Alagoinhas e Jequié, observou-se uma maior preocupação do gestor em acompanhar os serviços prestados pelas instituições, no entanto, de forma ainda incipiente. Nos demais, a fiscalização é feita apenas como cobranças pelos usuários no sentido de buscar pelos seus direitos.

6.6. Participação e Controle Social

O controle social, definido por Ribas (2008, p.41) é “aquele realizado pelo próprio cidadão na fiscalização dos atos da atividade administrativa”. Este conceito aqui se expande também às funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços. A interação da sociedade civil com os governos na busca do estabelecimento de políticas e prioridades que venham a atender as necessidades da população é o ponto chave na efetivação do controle social.

Para analisar até que ponto existe a participação e o controle social na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios estudados foi questionado aos gestores e prestadores a existência de alguma instância diretamente envolvida no planejamento, na regulação, na prestação e na fiscalização desses serviços e que resume-se conforme Quadro 5.

Em Jaguarari e em Seabra foram apontados pelos gestores e prestadores que não existe participação e controle social no planejamento das ações de saneamento básico (água e esgoto) nas comunidades atendidas pela Central. Devido à sua peculiaridade, pelo fato de somente atender às localidades rurais desses municípios, as prefeituras se eximem do exercício do seu poder de titular no planejamento dos serviços. Não existe entidade reguladora dos serviços e a fiscalização é feita pela própria população. No entanto, no tocante à prestação dos serviços, segundo Estatuto da Central, pode-se observar que na composição da Assembléia Geral, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal da Central, existe representação dos associados, constituindo-se meios de participação e controle social.

Art.11 A Assembléia Geral, órgão superior da Central, será constituída pela reunião de todos os representantes legais dos associados, em pleno gozo de seus direitos.

[...]

Art.22 O Conselho Deliberativo será composto pelos seguintes representantes:

- a) Por um representante dos associados, eleito pela Assembléia Geral;
- b) Todos os membros efetivos da Diretoria;
- c) Por dois representantes das prefeituras, eleitos pela Assembléia Geral;
- d) Por um representante indicado por cada co-partícipe;

[...]

Art.38 O Conselho Fiscal será composto de três membros efetivos e três suplentes, eleitos pela Assembléia Geral, dentre os associados em pleno gozo de seus direitos e terão mandato de dois anos (CENTRAL, 2006, p.5, grifos da autora).

Quadro 5 - Participação e controle social e sua relação com as funções de gestão

MUNICÍPIO	PLANEJAMENTO	REGULAÇÃO	FISCALIZAÇÃO	PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS
Jaguarari	Não existe	Não se aplica	As associações filiadas a Central	As associações têm representação na composição da Central
Seabra	Não existe	Não se aplica	As associações filiadas a Central	As associações têm representação na composição da Central
Barra da Estiva	Não existe	Não se aplica	Não existe	A demanda vem da população
Itabuna	Existiu apenas na construção do Plano Municipal de Saneamento	Não se aplica	Não existe	A prestadora possui um canal informal de relações com a sociedade civil
Sobradinho	Não existe	Não se aplica	Não existe	Não existe
Alagoinhas	Associações de bairro, Orçamento Participativo e Conferências	Existe o CMSA que possui representação da sociedade	Existe o CMSA que possui representação da sociedade	Seria o CMSA, mas não está funcionando
Juazeiro	Não existe	Não se aplica	Não existe	Não existe
Ilhéus	Não existe	Não se aplica	Não existe	Não existe
Jequié	Não existe	Não se aplica	Não existe	Não existe

Quanto à prestação dos serviços foi informado pelos prestadores que existem reuniões trimestrais com representantes das localidades atendidas a fim de discutir o que deve ser feito, prestar contas e como devem ser aplicados os recursos. Além disto, as prefeituras dos municípios em que associações são filiadas à Central (duas delas) têm assento na Assembléia Geral e no Conselho Deliberativo, conforme informação dos prestadores e Estatuto Social.

[...] A gente sempre, de três em três meses, faz reuniões aqui e as prefeituras são sempre convidadas, mas comparecimento, só mesmo das pessoas que fazem parte. A prefeitura de Jaguarari já compareceu, mas hoje não vem mais [...] Mas é porque tem as representações, que sempre são duas prefeituras [...] teve treinamento para que as prefeituras conhecessem a Central e tudo mais (PRESTADOR – JAGUARARI, *grifo da autora*).

É muito complicado, todas elas [*as comunidades*] estão na zona rural, o convívio entre Central e as comunidades é bom. Agora, a gente está muito voltado a Diretoria da Associação, a gente tem mais contatos com a Diretoria da Associação e o operador [...] todos eles sabem, de 3 em 3 meses alias, que tem as reuniões que são realizadas aqui, vem o representante que nas localidades repassa tudo pra comunidade e o contato maior é quando a gente vai até as comunidades promover alguma reunião, às vezes quando eles têm alguma dúvida em relação as contas eles vêm aqui [...] a relação é boa, tranquila (PRESTADOR – SEABRA, *grifo da autora*).

Em Barra da Estiva, pelo fato de o próprio gestor se confundir com o prestador dos serviços, pode se verificar que o planejamento e a prestação acabam por ser realizado por um mesmo ente. Segundo o Secretário de Infraestrutura, qualquer reclamação, dúvidas, pedidos, queixas, a população recorre diretamente a ele e que, caso ele não possa atender, a solicitação é repassada à prefeita para que sejam tomadas as devidas providências. A fiscalização dos serviços é feita pela Vigilância Sanitária no tocante à garantia da qualidade da água e pela própria população.

Em Itabuna, para a função planejamento, foi apontado pelo gestor que houve a participação da sociedade apenas na época da construção do Plano Municipal de Saneamento. No tocante à regulação, ainda não existe instância para tal, no entanto, já está prevista em lei municipal. Quanto à fiscalização, a população, segundo prestador, é atuante nas atividades de rotina, no que diz respeito à cobrança dos seus direitos como usuários. No tocante à participação da sociedade na prestação dos serviços, foi informado pelo prestador que, apesar de a empresa não ter nada formalizado em definitivo, existem canais como grupos de ação comunitária, atendimento ao usuário, 0800, que são abertos para que a população exponha suas necessidades e a depender da disponibilidade da empresa, possa ser atendida. A existência desse serviço está estabelecida na Lei Municipal n. 1.805/00, Art. 20.

Art. 20 – Os prestadores de serviços serão obrigados a manter um serviço específico de atendimento às reclamações dos usuários por telefone, através de um número específico, durante 16 (dezesesseis) horas diárias, bem como em seus escritórios ou dependências de atendimento comercial em local de fácil acesso, durante o expediente normal (ITABUNA, 2000, p.7).

O prestador em Itabuna informou a existência de certa participação da população na prestação dos serviços em casos de defasagem ou interrupção brusca no fornecimento dos serviços, mas muito incipiente e incerta.

Temos um grupo de ação comunitária, um grupo simples. [...] isso não é regimentar, não temos uma cláusula [...] informalmente, a gente arruma espaço para que algumas organizações da sociedade venham manifestar ou interagir, no sentido de que discuta alguns problemas da sociedade [...] também não existe um cronograma de visitas [...] por exemplo, falta de água brusca na cidade, a sociedade se reúne, o grupo de ação comunitária formado por vários setores da sociedade procura a empresa, a gente abre um espaço, discute e tenta ver e solucionar o problema (PRESTADOR – ITABUNA).

Em Sobradinho, a participação da população se dá apenas na fiscalização, na cobrança dos serviços e valor da conta de água, não existindo assim, o controle social no planejamento, fiscalização, regulação e prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município.

Alagoinhas foi o primeiro município do Estado da Bahia a aprovar uma Lei Municipal de Saneamento Ambiental, por meio de instrumentos de participação e controle social, tais como conferências e orçamento participativo. Foi informado, tanto pelo gestor quanto pelo prestador, a realização de três conferências que contaram com mais de seis mil participantes de forma bastante atuante, englobando não só a área de saneamento, mas em conjunto com as áreas de saúde e meio ambiente. No entanto, foi apontado pelo prestador que, atualmente, a participação é feita mais no sentido de análise da prestação de contas.

A sociedade participa [...] tem os meios de participação [...] o governo desde 2001 é um governo participativo [...] que implantou o orçamento participativo, as conferências, que sancionou uma lei, a Lei Municipal de Saneamento Ambiental por meio da participação popular. Existem os instrumentos de controle social. Então, a sociedade participa através desses fóruns de discussão, desses instrumentos, alguns com mais intensidade, outros não. Em alguns casos eles estão efetivamente participando, em outros não, por exemplo, no Conselho, não estão participando. Já nas conferências, eles participam, nos conselhos do orçamento participativo, participam e discutem saneamento, obras, educação sanitária e ambiental [...] então, é muito dinâmico e muito irregular, mas existe a participação social nesses fóruns. [...] O foco certo ou então o mais adequado seria o Conselho e as Conferências. A gente já realizou três Conferências em seis anos e houve participação, com mais de 6 mil pessoas. Então, há uma participação sim, agora não de uma forma organizada [...] a sociedade, quando ela participa organizada [...] organizada no sentido de sistemática, da cobrança mesmo, mensal, diária, aquele acompanhamento, isso não há. Há uma prestação de contas [...]. A gente presta as contas de tudo que arrecada, do que recebe, daquilo que é gasto, a cada dois meses nas contas de água. Então, a gente favorece todas as formas participação, mas em alguns casos há êxito e outros não há (PRESTADOR – ALAGOINHAS).

Em Juazeiro, o gestor indicou que o planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é realizado pelo próprio prestador, sem que haja intervenções de alguma entidade da sociedade civil ou conselho para tal. A Prefeitura Municipal faz o planejamento apenas das atividades, dentro do saneamento básico, relacionadas aos resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais. Foi informado também que o contato com a população existe, somente, em época de implantação de algum sistema, no qual a empresa contratada para a realização da obra aciona a equipe de comunicação social realizando oficinas e capacitando pessoas. Quanto à regulação, foi apontado pelo gestor que não existe participação e controle social, pois não existe entidade reguladora dos serviços de saneamento básico. Segundo o gestor, há o Conselho de Meio Ambiente que é consultivo e deliberativo, mas que não tem na sua competência regular serviços de saneamento, sendo mais atuante na questão do licenciamento ambiental. Para a questão da fiscalização, o gestor apontou que a população cobra nos meios de comunicação ou diretamente no Saae; “as pessoas entendem que o Saae é mais um órgão da prefeitura e vão diretamente para lá”. O prestador informou também que, além de procurar a empresa, a população participa ativamente em programas de rádio e de televisão. No tocante à prestação dos serviços, foi apontado pelo prestador não haver participação e controle social para esta função de gestão no Município. Resumindo, a participação da população se dá apenas na cobrança dos serviços junto ao prestador.

Em Ilhéus, o gestor, indicou a existência de planejamento dos serviços de saneamento básico pela prefeitura, mais precisamente, pela Secretaria de Obras do município. Foi informada a existência de diversos conselhos, dentre eles o Conselho de Defesa Civil, mas que precisam ser melhores estruturados. Para a questão do meio ambiente, que está intrinsecamente ligado ao saneamento básico, o gestor apontou a participação atuante da Secretaria de Meio Ambiente juntamente com a Universidade da Mata (Maramata) e da população na proteção de mananciais e preservação do ambiente. Ainda assim, a participação da população no planejamento dos serviços de saneamento básico é bastante incipiente. No que se refere à regulação, o gestor deixou claro que não existe instância reguladora e muito menos participação e controle social atuando. Ao ser questionado sobre a existência de controle social na prestação dos serviços, o prestador informou que não existe e indicou que seria atribuição do poder concedente viabilizar a participação da população na prestação dos serviços. Quanto à fiscalização, o prestador indicou que a população cobra, principalmente, pela falta de fornecimento de água e pelo valor cobrado na conta mensal.

Em Jequié, o gestor mostrou-se bastante preocupado com as questões sanitárias e ambientais além de apontar que a participação da população é de fundamental importância para que haja eficácia das ações. Para o prestador, não há instância de participação e controle social atuando na prestação dos serviços, no entanto, na fiscalização existem organizações não governamentais que juntamente com órgãos da Prefeitura Municipal e a população sempre cobram da empresa ações mais eficazes. Um trabalho social interessante apontado pelo prestador do serviço é o “Parceiros da Embasa” onde a população é convidada a estar dentro da empresa, para conhecê-la e saber quais são as suas necessidades como também, a empresa saber quais são as necessidades da população buscando uma melhor interação, no entanto, sem maior influência no seu planejamento.

Assim, percebe-se o quanto a participação e o controle social precisam ser estimulados. A prática do controle social pressupõe uma sociedade consciente do seu papel disposta ao exercício da cidadania, que pôde ser notada em todo o processo de elaboração da política de saneamento ambiental e seus instrumentos no município de Alagoinhas. Nos demais municípios estudados, a participação da população e o exercício do controle social inerentes às funções da gestão se mostram bastante tímidos.

Do exposto, as principais características descritas ao longo do trabalho, no que se refere as funções de planejamento, regulação, fiscalização e controle social nos municípios estudados estão apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

MUNICÍPIO	PLANEJAMENTO	REGULAÇÃO	FISCALIZAÇÃO	PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	CONTROLE SOCIAL
ONG (Central): Jaguarari e Seabra	<p>Não existe uma Política Municipal de Saneamento nem Plano de Saneamento.</p> <p>O planejamento é feito pelo prestador dos serviços.</p>	<p>Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.</p>	<p>Existe fiscalização apenas na época de implantação ou obras por parte dos órgãos financiadores e de controle.</p> <p>Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária, porém muito incipiente.</p> <p>Não existe ouvidoria na Prefeitura.</p>	<p>Água: cobertura quase universal.</p> <p>Esgoto: elevada cobertura em Jaguarari e nula em Seabra.</p> <p>Financeiro: operador (comunidade) cujo serviço é “voluntário”. Necessidade de mais funcionários.</p> <p>Qualidade: não realiza análise da água conforme Portaria MS n. 518/04.</p>	<p>As associações filiadas a Central atuam na fiscalização.</p> <p>As associações têm representação na composição da Central.</p>
Adm. Direta (PMBE): Barra da Estiva	<p>Não existe uma Política Municipal de Saneamento nem Plano de Saneamento.</p> <p>O planejamento das ações é feito pelo chefe do Poder Executivo.</p>	<p>Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.</p>	<p>Existe fiscalização apenas na época de implantação ou obras por parte dos órgãos financiadores e de controle.</p> <p>Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária.</p> <p>Não existe ouvidoria na Prefeitura.</p>	<p>Água: cobertura quase universal para sede municipal.</p> <p>Esgoto: baixa cobertura com rede e sem tratamento.</p> <p>Financeiro: não tem receita nem arrecadação.</p> <p>Qualidade: lançamento de esgoto <i>in natura</i>.</p>	<p>Não existe.</p>
Emp. Municipais (EMASA e EMSAE): Itabuna e Sobradinho	<p><i>Itabuna</i>: existe Plano de Saneamento Básico.</p> <p><i>Sobradinho</i>: o planejamento dos serviços é feito pela própria empresa.</p>	<p><i>Itabuna</i>: existia arcabouço legal para criação de entidade reguladora, no entanto, ainda não tinha sido criada.</p> <p><i>Sobradinho</i>: Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.</p>	<p><i>Itabuna</i>: existe fiscalização apenas na época de implantação ou realização de obras por parte dos órgãos financiadores e de controle. Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária. Não existe ouvidoria na Prefeitura.</p> <p><i>Sobradinho</i>: o gestor se exime da sua função de fiscalização da prestação dos serviços. Não existe ouvidoria na Prefeitura.</p>	<p>Água: elevada cobertura; elevada intermitência.</p> <p>Esgoto: baixa cobertura com rede e sem tratamento.</p> <p>Financeiro: Sobradinho – inchaço no quadro de pessoal. Itabuna – realização de concurso público.</p> <p>Qualidade: alto índice de paralisações e intermitência no fornecimento de água.</p>	<p><i>Itabuna</i>: teve participação da população apenas durante a construção do Plano de Saneamento.</p> <p><i>Sobradinho</i>: não existe.</p>
Autarquias (SAAE): Alagoinhas e Juazeiro	<p><i>Alagoinhas</i>: existe Política e Plano de Saneamento Ambiental construídos de forma participativa.</p> <p><i>Juazeiro</i>: o planejamento dos serviços é feito pela própria empresa.</p>	<p><i>Alagoinhas</i>: existia como entidade reguladora, definida em Lei, o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, que, funcionou durante um ano e, no entanto, encontrava-se desmobilizado.</p> <p><i>Juazeiro</i>: Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.</p>	<p><i>Alagoinhas</i>: seria o CMSA que se encontrava desativado.</p> <p><i>Juazeiro</i>: o gestor se exime da sua função de fiscalização da prestação dos serviços.</p> <p>Existe ouvidoria em ambas as prefeituras.</p>	<p>Água: cobertura acima de 90% mas ainda são necessários investimentos para universalização.</p> <p>Esgoto: baixa cobertura; possui rede em alguns trechos, mas com tratamento se não incipiente, de difícil manutenção.</p> <p>Financeiro: Alagoinhas – investe na capacitação de funcionários; realização de concursos públicos. Juazeiro – não valoriza funcionários; há tempo não é concurso.</p> <p>Qualidade: Ilhéus – longa duração de intermitência no fornecimento de água.</p>	<p><i>Alagoinhas</i>: seria o CMSA, mas não estava funcionando.</p> <p><i>Juazeiro</i>: não existe.</p>
Concessionária Estadual (EMBASA): Ilhéus e Jequié	<p>Existe contrato de concessão, mas o seu cumprimento praticamente não é fiscalizado pelo gestor.</p> <p>O planejamento é feito basicamente pelo prestador dos serviços com pouca ou quase nenhuma intervenção do poder concedente.</p>	<p>Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.</p>	<p>Existe fiscalização por parte do gestor mais voltada à questão de realização de obras.</p> <p>Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária.</p> <p>Existe ouvidoria em ambas as prefeituras.</p>	<p>Água: atendimento nas sedes municipais e grandes distritos.</p> <p>Esgoto: baixa cobertura.</p> <p>Financeiro: despesas com serviços de terceiros maior ou igual a despesas com pessoal próprio.</p>	<p>Não existe.</p>

7. CONCLUSÃO

Os serviços de saneamento são considerados serviços públicos e essenciais (Lei n. 11.445/07), de interesse social e de utilidade pública (Resolução CONAMA n. 369/06) e um direito social (Constituição Federal de 1988), sendo então o Poder Público responsável pela sua gestão, por meio de seu titular, o município.

Ao tomar como base a definição de *serviço público* no qual abarca toda atividade material fruível prestada pela Administração Pública ou seus delegados que venha a satisfazer as necessidades coletivas sob sistema normativo e que a prestação deste para ser considerado adequado tenha que satisfazer as condições de regularidade, segurança, continuidade, atualidade, eficiência, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas é que se optou por estudar as características dos modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado da Bahia.

A gestão de um serviço público não deve se restringir apenas à sua prestação. Segundo a Lei n. 11.445/07 têm-se como funções de gestão, o planejamento, a regulação, a prestação dos serviços e a fiscalização. Sendo todos esses passíveis de participação e controle social. O presente trabalho teve como objetivo estudar as características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a partir das funções de gestão, bem como da atuação do controle social.

No Estado da Bahia, como visto ao longo do trabalho, observou-se a ocorrência de cinco formas diferentes de prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a saber: concessionária estadual, a Embasa; autarquia municipal, o Saae; empresa municipal, a Emasa (economia mista) e a Emsae (empresa pública); prestação direta por meio de Secretaria Municipal; e organização não governamental, a Central. Sem dúvidas que predomina, nos municípios baianos, a prestação dos serviços por meio de concessionária estadual, nos moldes do antigo Planasa.

O modelo de gestão cujo prestador Central está inserido, nos casos dos municípios de Seabra e Jaguarari, caracteriza-se, principalmente, pela ausência do titular dos serviços nas questões voltadas as funções planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico na zona rural. O município, por meio de sua prefeitura, apóia a Central em questões pontuais, como acesso para as localidades, mas não na prestação do serviço em si. Apesar de existir assento para representantes de prefeituras onde estão localizadas as comunidades associadas na Assembléia Geral e no Conselho Deliberativo da Central, o comparecimento efetivo somente se dá com aquelas que estão diretamente envolvidas e que fazem parte do Conselho. É bem verdade que, esta forma de prestação parece interessante, uma vez que, as comunidades que recebiam os sistemas e não sabiam como operá-los e, muitas vezes, os equipamentos se deterioravam, passaram com a Central a ter uma maior atenção, manutenção e conservação desses sistemas. Se por um lado, a gestão comunitária é mais eficiente e dá certo, por outro, no que diz respeito às relações trabalhistas dos operadores/voluntários, verifica-se que não há vínculo empregatício e isso, no futuro será preocupante para os mesmos, pois não terão seus benefícios assegurados. Outra questão é a necessidade de recursos para atender à problemas de porte maior, inexistente na Central.

No município de Barra da Estiva, cuja prestação dos serviços se dá via Secretaria de Infraestrutura, observou-se que o planejamento das ações de saneamento básico fica muito concentrado nas mãos do chefe do Poder Executivo. Além disto, segundo gestor/prestador pouco recurso foi destinado para investimentos nos sistemas de água e de esgoto. A implantação de ETE no município é extremamente necessária em face de situação atual de lançamento de esgotos *in natura* em corpos d'água. Princípios instituídos na Lei n. 11.445/07, como universalização, integralidade das ações, proteção ao meio ambiente, não estão sendo cumpridos. Se por um lado, a prestação dos serviços de saneamento básico pela própria prefeitura é uma forma do Município estar mais atuante, por outro lado, é necessário “vontade” política e compromisso do gestor na busca de recursos para investimentos na área de saneamento.

Nos municípios cuja prestação dos serviços é realizada por empresas municipais, notou-se semelhanças e diferenças bastante nítidas. No tocante à questão de planejamento, em Itabuna, o titular é mais atuante no sentido de buscar maior interação com o prestador, e além de

contar com uma população bastante ativa no sentido de cobrança; já em Sobradinho, não foi possível observar essa atuação, pelo contrário, viu-se o inchaço do quadro de funcionários imposto pela Prefeitura Municipal, somado a ausência do titular nas questões de planejamento. No que se refere às questões voltadas à prestação dos serviços, pôde-se observar em ambos os municípios a agressão ambiental que ocorre face ao lançamento de esgotos *in natura* em corpos d'água e no solo; a situação de abastecimento de água em Itabuna é bastante crítica, o que também ocorre em Sobradinho, principalmente em épocas de seca, somado ao atraso no pagamento de contas de energia elétrica e de funcionários e o estado precário em que se encontram as unidades dos sistemas que são indícios de má administração.

Em Alagoinhas, a Prefeitura Municipal juntamente com o prestador dos serviços e a população definem as diretrizes para o planejamento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio de conferências, orçamento participativo e outros instrumentos. Em Juazeiro, o planejamento dos serviços fica a cargo do próprio prestador, cabendo ao município a gestão dos serviços de manejo de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais. Ambos os municípios não possuem, atualmente, ente regulador dos serviços, apesar de, em Alagoinhas, o Conselho de Saneamento Ambiental e que tem essa atribuição não se encontrar em funcionamento. No tocante a fiscalização, a população é o protagonista dessa função de gestão, somado a órgãos como o Crea, IMA e Vigilância Sanitária. No que concerne à prestação dos serviços, o fator mais preocupante é a questão da disposição dos esgotos sanitários; em Alagoinhas, este é um serviço muito novo possuindo ainda uma baixa cobertura da população atendida; em Juazeiro, somado à baixa cobertura da população atendida pelo serviço, há a dificuldade de manutenção da rede coletora devido a topografia da cidade. No que concerne ao controle social, em Alagoinhas, pode-se notar o anseio ao fomento da participação da população nas decisões do Município e da instituição prestadora dos serviços; conforme informações do prestador, a população participa por meio de associações de bairro, orçamento participativo, conferências, dentre outras instâncias de participação. Já em Juazeiro, a população atua apenas como fiscalizador, na cobrança dos seus direitos. Em ambos os municípios existem ouvidoria na prefeitura, o que vem a ser um canal potencial para fiscalização dos serviços. Enquanto em Alagoinhas, a participação da população é maior, em Juazeiro, não acontece o mesmo.

Da mesma forma que foi posta pela maioria dos gestores entrevistados, em Ilhéus e Jequié, a intervenção do titular do serviço é ínfima perante as decisões da empresa prestadora, em termos de planejamento dos serviços. Regulação não existe, apenas existem normas reguladoras a serem seguidas – no que concerne a padrão de potabilidade da água e leis ambientais. A fiscalização é feita basicamente pela própria população na cobrança do fornecimento dos serviços de forma adequada. Quanto ao controle social, é praticamente inexistente. E no tocante a prestação dos serviços, em Ilhéus, são necessárias melhorias, principalmente, no sistema de abastecimento de água, que tem elevada perda de água e necessidade de aquisição de equipamentos; quanto ao sistema de esgotamento sanitário, torna-se necessária a ampliação da cobertura da população com esses serviços pois, além de ser uma cidade turística, deve-se garantir a todos os seus habitantes um local saudável para se viver, afastando os dejetos e tratando-os antes do descarte no meio ambiente. Em Jequié, pôde-se ver uma atuação um pouco mais ativa de representantes do Município (titular) no anseio de saber como os recursos da Embasa seriam aplicados apesar de pouco ou quase nada influenciar em sua decisão; em termos de cobertura da população atendidos por ambos os serviços ora estudados, em Jequié, excetuando-se o que foi visto em Jaguarari, constatou-se o maior nível de atendimento, dentre os demais municípios estudados.

Diante do que se pode observar, apontar ou indicar qual é o modelo mais adequado de gestão dos serviços seria muito difícil. De acordo com Bau (1996 citado por HELLER; COUTINHO e MINGOTI, 2006, p. 17) “um determinado modelo tem um caráter instrumental – é bom se serve à política que se define, é mau se não serve a essa política”. Sendo assim, foi proposto analisar apenas as características de cada modelo. Em cada modelo de gestão existem distorções notáveis com situações e características que são inerentes, principalmente, ideais políticos do titular dos serviços. Ressalta-se aqui, os dois municípios que existe Plano de Saneamento, que são Alagoinhas e Itabuna. Em Alagoinhas, um governo municipal pautado nos ideais da construção de políticas públicas que favorecessem a qualidade de vida dos seus munícipes, conseguiu, com a participação da população, dar forma à Política Municipal de Saneamento Ambiental e ao Plano de Saneamento Ambiental. Já em Itabuna, um governo municipal com anseios de privatização dos serviços de saneamento, conseguiu construir uma lei que disciplina sua prestação, regulação e fiscalização e o Plano de Saneamento. Assim,

enquanto os governos municipais, por meio de seus gestores, se eximirem do seu papel do titular dos serviços, a gestão dos serviços ficará a cargo dos prestadores.

A hipótese aqui analisada, tendo como base os dados empíricos, foi confirmada. Ainda existem resquícios do modelo de gestão preconizado pelo Planasa nos municípios em que os serviços de saneamento foram concedidos à concessionária estadual; em Ilhéus e Jequié, cuja prestação é feita pela Embasa, o planejamento dos serviços é feito basicamente pelo prestador, havendo pouca ou quase nenhuma interferência do poder concedente; a regulação somente existe em função das normas de potabilidade da água e de meio ambiente; e a fiscalização e o controle social são bastante incipientes. Para os demais, a gestão dos serviços está pautada na política pública municipal praticada; excetuando-se Alagoinhas e Itabuna, percebe-se a fragilidade das funções de gestão.

Observando o princípio da universalização, apesar de o serviço de abastecimento de água ser de acesso à quase todos os municípios, muitos ainda não possuem um serviço tão essencial à qualidade de vida, e que é agravado mais ainda na zona rural. Se já não se observa a universalização do serviço de abastecimento de água, o de esgotamento sanitário fica ainda mais aquém; sendo a sua precariedade preocupante, devido, principalmente, à saúde da população.

Ao vislumbrar tal fato, incide-se na não integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. Fornecer água e não dar suporte ou proporcionar tratamento da mesma após sua utilização, tem como consequência a contaminação do lençol freático e demais recursos hídricos no entorno do ambiente. Ele é um outro princípio da Lei n. 11.445/07 ainda não atendido.

No que diz respeito à integralidade das ações, entendida como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2007, p.01), nota-se que, principalmente, nos locais onde atuam as duas empresas municipais (Itabuna e Sobradinho), o percentual de tratamento do esgoto coletado é baixíssimo ou quase nulo, fato este que incorre em crime ambiental. Em todas as demais, sabe-se da precariedade na prestação desse serviço, sendo necessária ampliação da cobertura para que haja a universalização dos mesmos.

Poucos são aqueles municípios em que os gestores (titulares) participam do planejamento dos serviços de saneamento, principalmente, dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ficando a cargo muitas vezes do planejamento do próprio prestador de serviços.

Quanto à fiscalização e regulação, sabe-se o quão precário e incipiente são essas funções de gestão. A fiscalização é realizada, basicamente, pela população na cobrança de serviços com sua qualidade comprometida, além de alguns órgãos de controle como o Instituto do Meio Ambiente, o Ministério Público, a Vigilância Sanitária, entre outros. A regulação, sem entes reguladores, é feita apenas por meio das normas norteadoras, como a Portaria MS n. 518/04 que versa sobre a qualidade da água distribuída a população e normas ambientais.

No tocante ao controle social, apenas em alguns municípios se ouve falar de conselhos, comitês ou organizações da sociedade civil que atue na área de saneamento, no entanto, ainda bastante incipiente.

Dos dados obtidos e trabalhados, verificou-se que existem informações que necessitam de ratificação e retificação por parte dos responsáveis pelos serviços. Verificou-se a fragilidade do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), primeiro pelo fato de não cobrar todas as informações aos prestadores, de se haver uma necessidade premente de treinamento daqueles que vão preencher o banco de dados e, principalmente, a sua fiscalização. Além disto, faz-se necessária a inclusão de dados referentes às ONG prestadoras de serviços, como a Central, que é um novo modelo que atua nas áreas rurais.

Os entrevistados, tanto gestores e prestadores, mostraram-se receptivos e à vontade em responder o extenso questionário a eles aplicados. Das dezoito entrevistas, não foi possível a realização de apenas uma, a do gestor em Sobradinho, no entanto, informações importantes sobre os serviços e questões referentes às demais funções de gestão foram obtidas a partir de informações do prestador e nos sítios da *internet*. A distância dos municípios selecionados e o contato com a pessoa responsável pela operação dos serviços e representantes das prefeituras podem ser considerados fatores limitantes do trabalho, mas que foram superados. Além destes

fatores limitantes, o surgimento da temática envolvendo o tema “gestão” deu-se recentemente e por isso, a dificuldade de encontrar estudos sobre tal foi muito grande.

Neste trabalho, não foi contemplada nas entrevistas a opinião da sociedade quanto aos prestadores de serviços em seus respectivos município, uma vez que o mesmo se propunha apenas a estudar as características de cada modelo e a existência de um efetivo controle social. No entanto, vê-se como importante, trabalhos direcionados à avaliação da participação e controle social, principalmente, no que tange aos serviços de saneamento. Outra questão, também importante, é mensuração, em termos econômicos, da eficiência de cada modelo de prestação dos serviços de saneamento. Sendo esses pontos recomendados para trabalhos futuros e que contribuirão de forma significativa para esta área tão importante.

O presente trabalho foi desenvolvido em uma fase de mudanças para área de saneamento tanto a nível federal quanto estadual. Com a aprovação recente da Lei Federal n. 11.445/07 que institui as diretrizes nacionais e a Política Federal Saneamento Básico e da Lei Estadual n. 11.172/08 que institui os princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia, somado aos investimentos do PAC-Saneamento (2007-2010), espera-se uma evolução do quadro atual do saneamento básico no País e a superação do grande desafio de promover saneamento básico de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

A NOTÍCIA DO VALE 2007 – Vale do São Francisco. A História de Sobradinho. [2007]. Disponível em: <www.anoticiadovale.com> . Acesso em: 06 abr. 2008.

AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.agerba.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

ALAGOINHAS. **Site do município de Alagoinhas**. Disponível em: <<http://www.alagoinhas.com.br>>. Acesso em: 26 mar. 2008.

ALAGOINHAS. **Conhecendo o SAAE**. Alagoinhas: SAAE, 2008.

ALAGOINHAS. **Lei n. 1.460/2001, que institui a Política de Saneamento Ambiental de Alagoinhas e cria o Sistema Municipal de Saneamento Ambiental**. Alagoinhas, 2001.

ALMEIDA, Wanderly J. Manso de. Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

ARAÚJO, Ricardo. **Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento Básico – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2008.

ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. **Resoluções da ARCE para o Setor de Saneamento Básico**. Fortaleza: ARCE. 2005.

ASSIS, João Batista Lucena de. ASSUSSA: Um projeto possível. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULACÃO, V, 2007, Recife. **Anais...** Recife: ABAR, 2007.

BAHIA. Decreto Estadual n. 3.060, de 29 de abril de 1994. **Aprova o regulamento de serviços da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.** Salvador, BA: SRHSH, 1994.

BAHIA EM FOCO. **Informações do município de Seabra**. Disponível em: <www.bahiaemfoco.ba.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2008.

BAHIA. **Sistemas de Saneamento Auto-sustentáveis**. Salvador, 2007.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia. **Assembléia Legislativa do Estado**. Salvador, BA, 1989. Disponível em: <www.seia.ba.gov.br/cra_seia/ARQUIVOS_UPLOAD/LEGISLACAO_AMBIENTAL/GESTAO_AMBIENTAL/constituicao_estadual-89.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2004.

BAHIA. Lei 2.929 de 11 de maio de 1971. **Cria a Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos do Estado e dá outras providências**. Salvador: Palácio do Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/leiordec1970/leiordec1971/leiordec1971mai/lo19712929.xml#LO_2_929>. Acesso em: 20 jun. 2007.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Informações Econômicas do Estado da Bahia.** <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/ba_inf_econo.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

BARBOSA, Ângela Gordilho. A descentralização do setor saneamento de Itabuna: uma interação entre Estado e Município, uma abertura aos atores sociais. **Revista Desenvolvimento Econômico.** Ano VI, N.9. [jan. 2004]. Salvador-BA: RDE, 2004.

BAU, João. **Por uma nova cultura nos serviços de água e saneamento – contribuição para um debate.** [2006]. Disponível em: < <http://www.25abril.org/docs/congresso/desenvolvimento/01.06-Joao%20Bau.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

BERNARDES, Ricardo Silveira; SCÁRDUA, Martha Paiva; CAMPANA, Néstor Aldo (orgs). **Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento.** Brasília: MCidades, 2006.

BORJA, Patrícia; MORAES, Luiz Roberto Santos. Saneamento como um direito social. O Saneamento como um Direito Social. In: ASSEMBLÉIA DA ASSEMAE, 35., 2005, Belo Horizonte. **Anais.** Brasília: ASSEMAE, 2005.

BORJA, Patrícia C. **Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega Programas: um olhar através do Programa Bahia Azul.** 2004. 400f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal Bahia, Salvador.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2004.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/DPDC/servicos/legislacao/cdc.htm#Capitulo%20III%20-%20Dos%20Direitos%20Básicos%20do%20Consumidor>>. Acesso em: 10 mar. 2007.

BRASIL. **Lei da Concessão dos Serviços Públicos – Lei Nº 8.987/95.** Disponível em: <http://www.conerge.com.br/docs/lei_8987.doc>. Acesso em: 25 mai. 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Governo lança as bases da gestão pública eficiente.** [21 mai. 2003] Brasília: MPOG, 2003b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/governo_lanca_bases.htm>. Acesso em: 19 mai. 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005a.

BRASIL. **Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações.** Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: OPAS, 2005b.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007a. Disponível em: <www.abes-dn.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Casa Civil, 2007b. Disponível em: <www.abes-dn.org.br>. Acesso em: 08 ago. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento**. [22 jan. 2007]. Brasília: MPOG, 2007b. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2007.

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. **Infraestrutura e logística**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/infra_estrutura/social_urb/pac_no5>. Acesso em: 18 mai. 2008.

CARVALHO, Cristiano Martins de. Agências reguladoras. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2654>>. Acesso em: 27 mai. 2007.

CENTRAL. **Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água**. Disponível em: <www.central-ba.org.br>. Acesso em: 10 mai. 2005.

CENTRAL. Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água. **Estatuto Social**. Jacobina: CENTRAL, 2006.

CENTRAL. Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água. **Dados referentes ao ano de 2006**. Jacobina, Seabra: CENTRAL, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONCEIÇÃO, Rodrigo. Dos direitos e garantias fundamentais e a continuidade do serviço público essencial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 146, 29 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4520>>. Acesso em: 12 ago. 2007.

CONSULADO GERAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA – RECIFE. **Instrumentos de Cooperação**. Disponível em: <http://www.recife.diplo.de/pt/instrumentos_20cooperacao.html>. Acesso em: 25 jun. 2005.

CORDEIRO, Hamilton Rice de A.; FERNANDES, Luiz César; GARCIA, José Ozerli Bezerril; CORDEIRO, Célio de Oliveira; PINHEIRO, José Menezes; SILVA, José Francisco Aleixo da; MEDEIRO, Sylvanio Rodrigues; ARAÚJO, Tássia Roberta Nunes de. Contrato de Concessão dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário de Manaus. **Relatório Final**. Fundação Djalma Batista: Manaus, 2006. Disponível em: <www.invisiblewater.org/ita/content/download/2743/8778/file/Relatorio_da_Comissao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2009.

CORDEIRO, Berenice de S. Saneamento: direito social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na “era FHC”. In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, III., 2003, Santo André. **Anais...** Brasília: ASSEMAE, 2003. 1 CD-ROM.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento: Brasil – 1996/2000**. 2003. 248p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003.

COSTA, Caio Túlio. **O que é anarquismo**. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

COSTA, Silvano Silvério; BORJA, Patrícia Campos; HELLER, Léo; MORAES, Luiz Roberto Santos. Successful Municipal Experiences in Water Supply and Sanitation Services in Brazil. Disponível em: <www.tni.org>. 01 jul. 2006. 5p.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análises de resultado e de impactos. **Revista do Serviço Público**. ano 49, n.2, abr./jun 1998.

COWEN, Penelope J. B. O setor privado nos serviços de água e saneamento — Como começar. **Public Policy for The Private Sector**. n.120, p. 1-5, set. 1997. Disponível em: <www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/126portuguese.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2007.

CUNHA, Sheila Santos. **O Controle Social e seus Instrumentos**. Salvador, 2003. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos%20para%20download/Controle%20Social%20e%20Seus%20Instrumentos.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

CYNAMON, Szachna Eliaz; VALADARES, Jorge Campos; COHEN, Simone Cynamon; MOURÃO, Washington Luiz; SALLES, Maria José; NAJAR, Alberto; FISZON, Judith Tiomny; MACHADO, Taysa Tamara. **Saneamento e Saúde Ambiental no Brasil**. In: LEAL, Maria do Carmo; SABROZA, Paulo Chagastelles; RODRIGUEZ, Rodolfo Hector; BUSS, Paulo Marchiori. Saúde, Ambiente e Desenvolvimento: processos e conseqüências sobre as condições de vida. Volume 2. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Hucitec-Abrasco, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. **EMBASA**. Disponível em: <www.embasa.ba.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2008.

FERNANDES, Ana; SAMPAIO, Abtônio Heliodório; GOMES, Marcos Aurélio A. de Filgueiras. **A constituição do urbanismo moderno na Bahia**. In: CARDOSO, Luiz Antonio F; OLIVEIRA, Olívia F. (Orgs.). (Re)Discutindo o Modernismo: universidade e diversidade do movimento moderno em arquitetura e urbanismo no Brasil. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFBA, 1977.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FRIGOLETTO. **Ranking do IDH-M dos municípios da Bahia (2000)**. Disponível em: <www.frigoletto.com.br>. Acesso em: 23 mar. 2008.

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde. **Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto**. 3 ed. Brasília: FUNASA, 2003. 136 p.

FUNASA-Fundação Nacional de Saúde. **Manual de Saneamento**. Brasília, 2004

GABRIEL, Ivana. Comentários sobre a nova Lei da Parceria Público Privada. **Doutrina Jus Navigandi**. [ago. 2005]. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7185>> . Acesso em: 16 jul. 2008.

GALVÃO JR., Alceu de Castro; SILVA, Alexandre Caetano; QUEIROZ, Eveline Alves de; BASÍLIO SOBRINHO, Geraldo. **Regulação – Procedimentos de Fiscalização em Sistemas de Abastecimento de Água**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., ARCE, 2006.

GALVÃO JR., Alceu de Castro; SILVA, Alexandre Caetano. **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. 2.ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., 2006.

GALVÃO JR., Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. Desafios para os conselhos de saneamento básico. In: _____ (Orgs). **Regulação: controle social da prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.

GOMES, Marcos Pinto Correia. Os consórcios públicos na Lei nº 11.107/05 . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 752, 26 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7062>>. Acesso em: 12 ago. 2008

HELLER, Léo; COUTINHO, Marcelo Libânio; MINGOTI, Sueli Aparecida. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 325-336, out./dez. 2006.

HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Avaliação dos serviços de Saneamento de quatro municípios da Bacia hidrográfica do rio das Velhas - MG. Uma abordagem da dimensão Tecnológica**. 2007, 139. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

IBAM. **Sistema Integrado de Saneamento Rural**. Disponível em: <www.ibam.org.org.br> Acesso em: 11 jun. 2005.

IBGE. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 mai. 2007.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 mai. 2007.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio-PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.

ILHÉUS. **Site do município de Ilhéus**. Disponível em: <www.ilheus.ba.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2008.

IPHAN. **Parque e Fonte do Queimado**. [14 fev. 1997]. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/ans.net/tema_consulta.asp?Linha=tc_hist.gif&Cod=1148>. Acesso em: 19 jun. 2007.

ITABUNA. **Lei Municipal n. 1.805**, de 3 de março de 2000. Dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Itabuna e dá outras providências. Itabuna, BA: SEDUMA, 2000.

ITABUNA. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Itabuna: SEDUMA, 2007.

ITABUNA. **Site do município de Itabuna**. Disponível em: <www.itabuna.ba.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2008.

JAGUARARI. **Site do município de Jaguarari**. Disponível em: <www.prefeituraajaguarari.com.br>. Acesso em: 10 mai. 2008.

JEQUIÉ. **Site do município de Jequié**. Disponível em: <www.jequie.ba.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2008.

JORGE, Wilson Edson. **A Política Nacional de Saneamento Pós -64**. 1987. 259p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

JUAZEIRO. **Site do município de Juazeiro**. Disponível em: <www.juazeiro.ba.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2008.

JUAZEIRO. **Lei n. 565, de 27 de outubro de 1965, que cria o Serviço Autônomo de Água e Esgoto e dá outras providências**. Juazeiro: Prefeitura Municipal de Juazeiro, 1965.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. As Agências Reguladoras no Direito Brasileiro. **Doutrina Jus Navigandi**. [out. 2005]. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8101>> . Acesso em: 16 jul. 2008.

KLIKSBERG, Bernardo. **Capital** social y cultura, claves esenciales del desarrollo. **Revista de la Cepal 69**. [dez. 99]. p. 85-102. Disponível em: <www.eclac.org/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/kliksbergesp.pdf> . Acesso em: 20 jun. 2008.

LIMA, Urbano Medeiros; MACEDO, Herivelto; TAVARES, Francimara Costa Souza; FREITAS, Francisco Rafael Sousa; DANTAS JUNIOR, Pedro Celestino. Atuação da agência reguladora de serviços de saneamento básico do município do Natal - ARSBAN. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2007. 1 CD-ROM.

LOSADA, Paula. **Consórcios públicos: um novo instrumento de cooperação federativa**. Entrevista feita por André Xavier, 30 de maio de 2007. Cuiabá: SECOM, 2007. Disponível em: <<http://www.secom.mt.gov.br/conteudo.php?sid=6&cid=32512&parent=0>>. Acesso em: 27 jul. 2008.

MAGALHÃES, Carlos Augusto de Carvalho; MORENO, José; GALVÃO Jr., Alceu de Castro. Estimativa do consumo *per capita* em comunidades atendidas pela unidade de negócio do Médio Tiê. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2001. 1 CD-ROM

MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez. A Contribuição do Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Central de Sistemas de Saneamento Auto-Sustentáveis. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, X., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2006.

MEDINA, Veloso Lurian. **Participação e Espaço Urbano no Contexto Colombiano**. 1997. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MENEZES, Luiz Carlos C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. **Revista Engenharia Sanitária**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p.55-61, jan/mar. 1984.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pg. 239-262, jul-set. 1993.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. Convênios e consórcios administrativos: instrumentos jurídicos do federalismo brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

MOÇAMBIQUE. **Plano Quinquenal 2000-2004**. Disponível em: <www.govmoz.gov.mz/p2000/index.htm>. Acesso em: 25 mai. 2005.

MORAES, Luiz R. S. **A primeira PPP no País: um exemplo que deve ser combatido**. Disponível em: <<http://www.assem.org.br/novo/artigos.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MORAES, Luiz R. S. **Conceitos**. Notas de Aula (Disciplina: Saneamento Ambiental). Salvador: UFBA, 1993. Não publicado.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educ. Pesqui**. vol.29, n.2, p.369-373, jul./dez. 2003.

NASCIMENTO, Sérgio Augusto de Moraes; MORAES, Luiz Roberto S.; REIS, Maria das Graças de Castro; SANTANA, Ana Virgínia Alves. Estudo quali-quantitativo de águas subterrâneas como

componente do Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas, Brasil. In: CONGRESSO IBÉRICO GESTÃO E PLANEJAMENTO DA ÁGUA, V., 2006, Faro. **Anais...** Faro-Portugal: Universidade de Algarve, 2006. Disponível em: <<http://www.ualg.pt/5cigpa/comunicacoes/vcibericogpapmsaagsub.doc>>. Acesso em: 04 mar. 2008.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.1, n.3, p. 1-5, jul-dez. 1996.

ODEBRECHT. **Odebrecht Informa Online**. [mai./jun. 2007, n. 130]. Disponível em: <www.odebrechtonline.com.br/materias/01001-01100/1057>. Acesso em: 20 dez. 2008.

OGERA, Rita de Cássia; PHILIPPI JR, Arlindo. Gestão dos Serviços de Água e Esgoto nos Municípios de Campinas, Santo André, São José dos Campos e Santos, no período de 1996 a 2000. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 72-81, jan/mar. 2005.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. Entrevista ao Jornal A Região. **Jornal A Região**. [10 nov. 2007]. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/aregiao/entrev/e-abelardo07.htm>>. Acesso em: 31 mai. 2008.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. **Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio**. Disponível em: <www.asemae.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2007.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Visões e Práticas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, Maria Teresa C. S. **Implementação de Tecnologia de Redes Condominiais de Esgotamento Sanitário e Participação do Usuário: um estudo na Cidade do Salvador, 2000-2003**. 2004. 125f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

OLIVEIRA, Rita de Cássia C.; FONSECA, Celina Alda de Oliveira. Estudo da evolução da infraestrutura sanitária na cidade do Salvador-Bahia: prospecções de futuro para uma efetiva gestão da cidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 22., 2003, Joinville. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2003. 1 CD-ROM.

PEREIRA, José Roosevelt. Departamento, Autarquia ou Empresa. In: ASSEMBLÉIA NACIONAL DA ASSEMAE, XXIV., 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSEMAE, 1997.

PINHEIRO, Ivan Antonio; MOTTA, Paulo César Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.36, n.3, p.459-483, mai./jun. 2002.

PINTO, Rogério de Melo C.; TAVARES, Marcelo. **Introdução à Análise Multivariada**. Faculdade de Matemática. Universidade Federal de Uberlândia, Disponível em: <www.famat.ufu.br/eea/eea_arquivos/Material/introducaomultivariada.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2004.

PIRES, Irvando Mendonça. PLANASA: avaliação dos resultados e perspectivas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 10., 1979, Manaus. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 1979.

PIRES, José Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício Mesquita: **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro, BNDES, 1999. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2008.

PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: visão geral da prestação dos serviços de água e esgotos – 2005**. Brasília: MCIDADES, SNSA, 2006.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Sistema IBGE de Recuperação Automática (dados de 2006)**. Brasília: IBGE, 2007.

PNSB. **Pesquisa nacional de saneamento básico**: dados da amostra, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

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

REZENDE, Sonaly. **Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil urbano contemporâneo**. 2005. 153f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RIBAS, Fábio Martins. **O Controle Social na Administração Pública Municipal**. 2008. 138f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraná, Curitiba.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Um cenário da gestão pública no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VIII., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003. p. 28-31. Disponível em: < unpan1.un.org/intradoc/groups/public/ documents/CLAD/clad0047332.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2008.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **O projeto de lei n. 3.884, de 2004**. In: ENCONTRO DE TRABALHO SOBRE CONSÓRCIO PÚBLICO. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/ApWlad.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. s. l., s. d., 19 p., Não publicado.

SAIANI, Carlos César Sertanejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Evolução do Acesso a Serviços de Saneamento Básico no Brasil (1970 a 2004). In: Encontro Nacional de Economia Política, XIII., 2008, João Pessoa. **Anais eletrônicos...** Sociedade Brasileira de Economia Política: João Pessoa, 2008. Disponível em: < http://www.sep.org.br/artigo/659_b19915571e0ea2e41efec13ecb77028.pdf?PHPSESSID=93c69bf512f15aacfd4cac3a9c>. Acesso em: 20 jun. 2008.

SANTOS, Tatiany dos. Serviços Públicos Concedidos: essencialidade e continuidade frente ao Código de Defesa do Consumidor. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 328, 31 maio 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2654>> . Acesso em: 15 ago. 2007.

SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Descrição da Experiência: Programa Água Boa. **Prêmio Homero Oguido**. Paraná, 2004. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/sedu/PHO/descricao/DESCcapanema.html>>. Acesso em: 11 jun. 2005.

SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Gestão Associada Regionalizada e Sustentabilidade em Sistemas de Saneamento no Meio Rural**. [Abr. 2007]. Disponível em: < www.sedur.ba.gov.br/pdf/apresentacoes/gestao_associada_e_regionalizada_de_saneamento_rural_abril_2007_joao_lopes.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2008.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Informações Geoambientais**. Salvador: SEI, 2007. Disponível em: www.sei.ba.gov.br. Acesso em: 20 mai. 2007.

SOARES, Sergio R. A.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M.; BERNARDES, Ricardo S. Avaliação de Aspectos Político-Institucionais e Econômicos-Financeiros do Setor de Saneamento no Brasil com vistas à Definição de Elementos para um Modelo Conceitual **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1-2, p. 84-94, jan./jun. 2003.

SOBRADINHO. **Estatuto da Empresa Municipal de Serviços de Água e Esgotos (Emsae)**. Sobradinho: EMSAE, 1991.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação, 2002. Não publicado.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; FREITAS, Carlos Machado de. O saneamento na ótica da prevenção de doenças e da promoção da saúde. In: CONGRESO INTERAMERICANO DE INGENIERIA SANITARIA Y AMBIENTAL, XXX., 2006, Punta del Este. **Anais**. Montevideo: AIDIS, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. S.I., 2002. In: Concurso Público para Especialista em Políticas e Gestão Governamental. Salvador, 2004. 1 CD-ROM.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000. 416p.

TEIXEIRA, Hélio Janny; YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Yoshida; SANTANA, Solange Maria. **Planejamento e Gestão Pública**. In: TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria (orgs.). **Remodelando a Gestão Pública**. 1. reimp. São Paulo: Editora Edgard Blüncher Ltda., 1995.

TUROLLA, Frederico A. **Provisão e Operação de Infraestrutura no Brasil: o Setor de Saneamento**. 1999. 98f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

UPB – União dos Municípios da Bahia. **Saúde, educação e assistência social transformam Barra da Estiva**. [16 jan. 2007]. Disponível em: <<http://agenciadenoticiasupb2007.blogspot.com/2007/01/sade-educao-e-assistncia-social.html>>. Acesso em: 07 mar. 2008.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 2, 2004, Campinas. **Anais...** Disponível em: <www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24688.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2007.

VIEIRA, Felipe. **Serviço Público**. [mai. 2005]. Disponível em: <www.vemconcursos.com/opiniao>. Acesso em: 15 ago. 2007.

VILLALBA, Érica Torre. **Regulação de Serviços Públicos: a atuação da AGERBA no gás canalizado**. 2007. 107f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal Bahia, Salvador.

APÊNDICES

APENDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES MUNICIPAIS

APENDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PRESTADORES DOS SERVIÇOS

APENDICE C – QUESTIONÁRIO APLICADO A CENTRAL



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL URBANA**

APÊNDICE A

**GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO ESTADO DA BAHIA:
Uma Análise de Diferentes Modelos
GESTOR MUNICIPAL**

DADOS BÁSICOS

Data de preenchimento:	
Prestador do serviço:	
Entrevistado:	
Profissão:	/ Cargo:
Município:	
Tel.:	E-mail:

CARACTERÍSTICAS GERAIS

1. O que o Sr.(a) entende por saneamento básico?
2. Na sua opinião, qual o interesse público dos serviços de saneamento básico prestados pela sua instituição?
3. Existe contrato de concessão? Como a prefeitura acompanha os contratos de concessão dos serviços de saneamento?

PLANEJAMENTO

4. O município segue a orientação de alguma política pública de saneamento básico? Qual? Tal política é instituída por qual instrumento?
5. Quais são os princípios para prestação dos serviços de saneamento que o município segue?
6. Qual a visão do município e como ela implementa os princípios:

Universalização do acesso; Integralidade; Serviços realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; Disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem; Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional e demais políticas; Eficiência e sustentabilidade econômica; Utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; Controle social; Segurança, qualidade e regularidade; Integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

7. O município dispõe e se orienta por algum Plano de Saneamento Básico? Qual?
8. Como é feito o planejamento dos serviços de saneamento no município?
9. Quais os programas e projetos que o município tem para os serviços de saneamento básico?
10. Existe alguma instância de participação e controle social que esteja atuando no planejamento dos serviços prestados por esta instituição? Como é que acontece a participação e o controle social no planejamento?
11. Quais os desafios do saneamento básico no município?

REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

12. Existe algum tipo de entidade reguladora dos serviços prestados de saneamento básico? Se sim, qual?
13. Como é realizada a regulação dos serviços de saneamento básico?
 - a) Qualidade da prestação dos serviços (regularidade, continuidade ...)
 - b) Garantia da qualidade da água fornecida para consumo humano
 - c) Política tarifária/preços públicos
 - d) Atendimento aos requisitos ambientais
14. Como é feita a fiscalização dos serviços prestados por essa instituição?
15. Em que meios de comunicação e com que frequência a instituição publica os resultados da qualidade da água?
16. Quando foi realizado e qual o resultado da última pesquisa junto aos usuários sobre a qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico?
17. A prefeitura dispõe de ouvidoria para os serviços de saneamento básico?
18. Existe alguma instância de participação e controle social que esteja atuando na regulação dos serviços prestados por esta instituição? Como é que acontece a participação e o controle social na regulação?
19. Existe alguma instância de participação e controle social que esteja atuando na fiscalização dos serviços prestados por esta instituição? Como é que acontece a participação e o controle social na fiscalização?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL URBANA**

APÊNDICE B

**GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO ESTADO DA BAHIA:
Uma Análise de Diferentes Modelos
PRESTADOR DO SERVIÇO**

DADOS BÁSICOS

Data de preenchimento:	
Prestador do serviço:	
Entrevistado:	
Profissão:	/ Cargo:
Natureza jurídica da instituição:	
Serviços prestados pela instituição no município:	
Tel.:	E-mail:

CARACTERÍSTICAS GERAIS

1. O que o Sr.(a) entende por saneamento básico?
2. Na sua opinião, qual o interesse público dos serviços de saneamento básico prestados pela sua instituição?
3. Qual a área de abrangência da instituição no município (zona urbana e zona rural)?
4. Existe contrato de concessão? Como a prefeitura acompanha os contratos de concessão dos serviços de saneamento?
5. Como se dá a relação da instituição com a Prefeitura, com a Secretaria Municipal de Saúde/Vigilância Sanitária/Ambiental, com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e demais órgãos relacionados com o saneamento básico?

PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

5. Como se dá a relação entre a instituição e o titular do serviço?
6. Como a instituição cumpre o contrato de concessão?
7. Quais programas/atividades de uso adequado e de controle de desperdício de água são desenvolvidos pela instituição? A instituição pratica alguma atividade voltada para a preservação e proteção do meio ambiente (reuso de água e resíduos ou ACV)?
8. A instituição realiza programa/atividade regular de educação sanitária e ambiental?
9. Qual é a política de pessoal da instituição?
10. Como são obtidos os recursos financeiros da instituição?
11. Como o(a) Sr(a). avalia a situação econômico-financeira da instituição?

12. Qual a relação da instituição com entidades de defesa dos direitos do consumidor?
13. Como a instituição cumpre a Portaria MS 518/04?
14. Como a sociedade participa da vida da instituição?
15. No que se refere aos serviços de abastecimento de água, quais as condições operacionais quanto à:
 - A) Número de funcionários
 - B) Equipamentos
 - C) Qualidade da água distribuída
 - D) Vazão de adução e distribuição disponível
 - E) Vazão de tratamento disponível
 - F) Controle de perdas
 - G) Micro-medição
 - H) Condições de pressão na rede de distribuição
 - I) Intermitência
 - J) Proteção do(a) manancial(is)
 - K) Queixas mais freqüentes da população
 - L) Que tipo de investimento ainda é necessário no sistema?
 - M) Em sua opinião, qual a eficácia dos investimentos recentemente realizados no sistema?
16. No que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, quais as condições operacionais quanto à:
 - A) Manutenção da rede coletora
 - B) Manutenção da ETE
 - C) Manutenção das Estações Elevatórias
 - D) Condições dos corpos receptores
 - E) Queixas mais freqüentes da população
 - F) Que tipo de investimento ainda é necessário no sistema?
 - G) Em sua opinião qual a eficácia dos investimentos recentemente realizados no sistema?
17. A tarifa social é praticada pela instituição? Como se dá isso?
18. Algum curso/aperfeiçoamento foi dado aos funcionários desta instituição nos últimos anos?
19. Existe alguma instância de participação e controle social que esteja atuando na prestação dos serviços prestados por esta instituição? Como é que acontece a participação e o controle social na prestação dos serviços de saneamento básico?
20. Quais os desafios do saneamento básico no município?
21. Em caso de quebra de equipamento e a necessidade de compra, como tal problema foi resolvido?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL URBANA**

APÊNDICE C

**GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO ESTADO DA BAHIA:
Uma Análise de Diferentes Modelos**

OBS:

- 1) Responder apenas com informações do ano de 2006.
- 2) Identificar com “ * ” os itens comuns a mais de uma localidade.

DADOS CENTRAL

ANO DE REFERÊNCIA: 2006
MUNICÍPIO: MUNICÍPIOS
ASSOCIAÇÕES: COMUNIDADES

N01 – População total da localidade: _____
(população total da localidade)

ABASTECIMENTO DE ÁGUA

A01 – População atendida com o serviço: _____
(Valor da soma das populações urbana e rural –sedes municipais e localidades–atendidas com abastecimento de água pelo prestador de serviços, no último dia do ano de referência.)

A02 – Quantidade de ligações ativas de água: _____
(Quantidade de ligações ativas de água à rede pública, providas ou não de hidrômetro, que contribuíram para o faturamento, no último dia do ano de referência.)

A03 – Quantidade de economias ativas de água: _____
(Quantidade de economias ativas de água, que contribuíram para o faturamento, no último dia do ano de referência.)

A04 – Quantidade de ligações ativas de água micro-medidas: _____
(Quantidade de ligações ativas de água, providas de hidrômetro em funcionamento regular, que contribuíram para o faturamento, no último dia do ano de referência.)

A05 – Extensão da rede de água (km): _____
(Comprimento total da malha de distribuição de água, incluindo adutoras, subadutoras e redes distribuidoras e excluindo ramais prediais, operada pelo prestador de serviços, no último dia do ano de referência.)

A06 – Volume de água produzido (m³/ano): _____
(Volume anual de água disponível para consumo, compreendendo a água captada pelo prestador de serviços e a água bruta importada, ambas tratadas na(s) unidade(s) de tratamento do prestador de serviços, medido ou estimado na(s) saída(s) da(s) ETA(s) ou UTS(s). Inclui também os volumes de água captada pelo prestador de serviços ou de água bruta importada, que sejam disponibilizados para consumo sem tratamento, medidos na(s) respectiva(s) entrada(s) do sistema de distribuição.)

A07 – Volume de água tratado em ETA (m³/ano): _____
(Volume anual de água submetido a tratamento, incluindo a água bruta captada pelo prestador de serviços e a água bruta importada, medido ou estimado na(s) saída(s) da(s) ETA(s). Deve estar computado no volume de água produzido (A06). Não inclui o volume de água tratada por simples desinfecção em UTS(s) e nem o volume importado de água já tratada.)

A08 – Volume de água micro-medido (m³/ano): _____
(Volume anual de água medido pelos hidrômetros instalados nos ramais prediais. Não deve ser confundido com o volume de água consumido, identificado pelo código A10, pois nesse último incluem-se, além dos volumes medidos, também aqueles estimados para os usuários de economias não medidas. O volume da informação A10 deve ser maior ou igual ao volume da informação A08.)

A10 – Volume de água consumido (m³/ano): _____
(Volume anual de água consumido por todos os usuários, compreendendo o volume micromedido (A08), o volume de consumo estimado para as ligações desprovidas de hidrômetro ou com hidrômetro parado e o volume de água tratada exportado. Não deve ser confundido com o volume de água faturada, identificado pelo código A11, pois para o cálculo desse último, os prestadores de serviços adotam parâmetros de consumo mínimo ou médio, que podem ser superiores aos volumes efetivamente consumidos. O volume da informação A11 deve ser maior ou igual ao volume da informação A10.)

A11 – Volume de água faturado (m³/ano): _____

(Volume anual de água debitado ao total de economias (medidas e não medidas), para fins de faturamento. Inclui o volume de água tratada exportado.)

A16 – Volume de água bruta importado (m³/ano): _____

(Volume anual de água bruta recebido de outros agentes fornecedores para tratamento ou distribuição direta. Deve estar computado no volume de água produzido (A06). A despesa com a importação de água deve estar computada na informação F20.)

A17 - Volume de água bruta exportado

(Volume anual de água bruta transferido para outros agentes distribuidores, sem qualquer tratamento. A receita com a exportação de água deve estar computada na informação F07.)

A18 – Volume de água tratada importado (m³/ano): _____

(Volume anual de água potável, previamente tratada (em ETA(s) ou por simples desinfecção), recebido de outros agentes fornecedores.)

A19 – Volume de água tratada exportado (m³/ano): _____

(Volume anual de água potável, previamente tratada (em ETA(s) ou por simples desinfecção), transferido para outros agentes distribuidores. Deve estar computado nos volumes de água consumido e faturado.)

A24 – Volume de água de serviço (m³/ano): _____

(Valor da soma dos volumes anuais de água usados para atividades operacionais e especiais com o volume de água recuperado.)

N02 – Perdas na distribuição (%): _____

(percentual de perdas na distribuição)

N03 – Tipo de captação: Superficial () Subterrânea ()

(Indicação do tipo de captação de água)

N04 – Nome do manancial: _____

(Indicação do nome do manancial utilizado para a captação de água)

N05 – Vazão média de adução (l/s): _____

(Vazão média que é medida na entrada da ETA)

N06 – Horas de funcionamento do sistema de adução (h): _____

(Tempo de funcionamento das bombas)

N07 – Tipo de tratamento:

Desinfecção () Filtração () Sedimentação ()

Floculação () Fluoretação () Outro () _____

N08 – Capacidade de reservação (m³): _____

A28 – Consumo total de energia elétrica no sistema de água (kW/ano): _____

(Quantidade anual de energia elétrica consumida nos sistemas de abastecimento de água, incluindo todas as unidades que compõem os sistemas, desde as operacionais até as administrativas)

Q26 – Quantidade de amostras analisadas para aferição de coliformes totais: _____

(Quantidade total anual de amostras coletadas na(s) saída(s) da(s) unidade(s) de tratamento e no sistema de distribuição de água (reservatórios e redes), para aferição do teor de coliformes totais.)

Q27 – Quantidade de amostras analisadas para aferição de coliformes totais com resultados fora do padrão: _____

(Quantidade total anual de amostras coletadas na(s) saída(s) da(s) unidade(s) de tratamento e na rede de distribuição de água, para aferição do teor de coliformes totais, cujo resultado da análise ficou fora do padrão determinado pela Portaria 518/04 do Ministério da Saúde.)

Q28 – Quantidade mínima de amostras obrigatórias para aferição de coliformes totais: _____

(Quantidade mínima anual de amostras obrigatórias a coletar na(s) saída(s) da(s) unidade(s) de tratamento e no sistema de distribuição de água (reservatórios e redes), para aferição do teor de coliformes totais presentes na água, determinada pela Portaria 518/04 do Ministério da Saúde. A quantidade mínima obrigatória varia com a quantidade de pessoas abastecidas e a quantidade de unidades de tratamento.)

Q29 – Atendimento integral da portaria 518/04: () SIM () NÃO

(Informação de natureza qualitativa onde o prestador de serviço responde se atende de forma integral a Portaria 518/04 do Ministério da Saúde. As opções de resposta são "Sim" ou "Não".)

F26 – Quantidade total de empregados próprios: _____

(Quantidade de empregados, sejam funcionários do prestador de serviços, dirigentes ou outros, postos permanentemente –e com ônus– à disposição do prestador de serviços, ao final do ano de referência.)

F10 – Despesa com pessoal próprio (R\$/ano): _____

(Valor anual das despesas realizadas com empregados (inclusive diretores, mandatários, entre outros), correspondendo à soma de ordenados e salários, gratificações, encargos sociais (exceto PIS/PASEP e COFINS), pagamento a inativos e demais benefícios concedidos, tais como auxílio-alimentação, vale-transporte, planos de saúde e previdência privada.)

N09 – Quantidade total de funcionários terceirizados: _____

(Quantidade de funcionários de empresas terceirizadas que prestam serviços diretamente à instituição – sem ônus, ao final do ano de referência.)

I006 – Tarifa média de água (R\$/mês) _____

F02 – Receita operacional direta de água (R\$/ano): _____

(Valor faturado anual decorrente da prestação do serviço de abastecimento de água, resultante exclusivamente da aplicação de tarifas, excluídos os valores decorrentes da venda de água exportada no atacado - bruta ou tratada.)

F14 – Despesa com serviços de terceiros (R\$/ano): _____

(Valor anual das despesas realizadas com serviços executados por terceiros. Não se incluem as despesas com energia elétrica e com aluguel de veículos, máquinas e equipamentos.)

F20 – Despesa com água importada (bruta ou tratada) (R\$/ano): _____

(Valor anual das despesas realizadas com a importação de água –bruta ou tratada– no atacado.)

F23 – Investimento realizado em abastecimento de água (R\$/ano): _____

(Valor anual investido em equipamentos e instalações incorporados aos sistemas de abastecimento de água contabilizado em Obras em Andamento ou no Imobilizado Operacional do Ativo Imobilizado.)

F17 – Despesas totais com os serviços (DTS) – (R\$/ano): _____

(Valor anual total do conjunto das despesas realizadas para a prestação dos serviços, compreendendo Despesas de Exploração (DEX), Despesas com Juros e Encargos das Dívidas (incluindo as despesas decorrentes de variações monetárias e cambiais), Despesas com Depreciação, Amortização do Ativo Diferido e Provisão para Devedores Duvidosos, Despesas Fiscais ou Tributárias não Computadas na DEX, mas que compõem a DTS, além de Outras Despesas com os Serviços.)

N10 – Inadimplência: _____%

(Percentual da população inadimplente com o serviço de abastecimento de água.)

F13a – Despesa com energia elétrica (R\$/ano): _____

(Valor anual das despesas realizadas com energia elétrica (força e luz) nos sistemas de abastecimento de água, incluindo todas as unidades do prestador de serviços, desde as operacionais até as administrativas.)

Q02 – Quantidade de paralisações no sistema de distribuição de água: _____

(Quantidade de vezes, no ano, inclusive repetições, em que ocorreram paralisações no sistema de distribuição de água. Devem ser somadas somente as paralisações que, individualmente, tiveram duração igual ou superior a seis horas.)

Q03 – Duração das paralisações (hora): _____

(Quantidade de horas, no ano, em que ocorreram paralisações no sistema de distribuição de água. Devem ser somadas somente as durações de paralisações que, individualmente, foram iguais ou superiores a seis horas. No caso de município atendido por mais de um sistema, as durações das paralisações dos diversos sistemas devem ser somadas.)

N11 – Se houve paralisação, qual o tempo médio em que o problema foi resolvido? _____

F23 – Investimento realizado em abastecimento de água (R\$/ano): _____

(Valor anual investido em equipamentos e instalações incorporados aos sistemas de abastecimento de água contabilizado em Obras em Andamento ou no Imobilizado Operacional do Ativo Imobilizado.)

ESGOTAMENTO SANITÁRIO

N12 – População total da localidade (hab): _____

(população total da localidade)

E01 – População total atendida com esgotamento sanitário (hab): _____

(Valor da soma das populações urbana e rural – sedes municipais e localidades– atendidas com esgotamento sanitário pelo prestador de serviços, no último dia do ano de referência. Corresponde à população que é efetivamente servida com os serviços, ou seja, está associada à quantidade de economias residenciais ativas de esgoto. No Snis é adotado o valor estimado pelo próprio prestador de serviços e corresponde à soma das informações E25 e E26. Não deve ser confundida com a população total dos municípios atendidos com esgotamento sanitário, identificada pelo código G12b. A população E01 deve ser menor ou igual à população da informação G12b.)

E02 – Quantidade de ligações ativas de esgoto: _____

(Quantidade de ligações ativas de esgoto à rede pública, que contribuíram para o faturamento, no último dia do ano de referência.)

E03 – Quantidade de economias ativas de esgoto: _____

(Quantidade de economias ativas de esgoto, que contribuíram para o faturamento, no último dia do ano de referência.)

E04 – Extensão da rede de esgoto (km): _____

(Comprimento total da malha de coleta de esgoto, incluindo redes de coleta, coletores e interceptores e excluindo ramais prediais e emissários de recalque, operada pelo prestador de serviços, no último dia do ano de referência.)

E05 – Volume de esgoto coletado (m³/ano): _____

(Volume anual de esgoto lançado na rede coletora. Em geral é considerado como sendo de 80% a 85% do volume de água consumido na mesma economia.)

E06 – Volume de esgoto tratado (m³/ano): _____

(Volume anual de esgoto submetido a tratamento, medido ou estimado na(s) entrada(s) da(s) ETE(s).)

E07 – Volume de esgoto faturado (m³/ano): _____

(Volume anual de esgoto debitado ao total de economias, para fins de faturamento. Em geral é considerado como sendo um percentual do volume de água faturado na mesma economia. A receita operacional correspondente deve estar computada na informação F03.)

E08 – Quantidade de economias residenciais ativas de esgoto: _____

(Quantidade de economias residenciais ativas de esgoto, que contribuam para o faturamento no último dia do ano de referência.)

E09 – Quantidade de ligações totais de esgoto: _____

(Quantidade de ligações totais (ativas e inativas) de esgoto à rede pública, existentes no último dia do ano de referência.)

N13 – Quantas estações elevatórias existem: _____

N14 – Rede de esgoto: Convencional _____ m Condominial _____ m

N15 – Tratamento: Tipo _____

N16 – Vazão do efluente (l/s): _____

N17 – Corpos receptores _____

E28 – Consumo total de energia elétrica nos sistemas de esgotos (kWh/ano): _____

(Quantidade anual de energia elétrica consumida nos sistemas de esgotamento sanitário, incluindo todas as unidades que compõem os sistemas, desde as operacionais até as administrativas.)

F13b – Despesa com energia elétrica (R\$/ano): _____

(Valor anual das despesas realizadas com energia elétrica (força e luz) nos sistemas de esgotamento sanitário, incluindo todas as unidades do prestador de serviços, desde as operacionais até as administrativas.)

N18 – Tarifa cobrada (R\$/mês) _____

N19 – Percentual da conta de água _____

N20 – Manutenção da rede:

N20a – Tipo de equipamentos disponíveis _____

N20b – Pessoal disponível (n): _____

F24 – Investimento realizado em esgotamento sanitário (R\$/ano): _____

(Valor anual investido em equipamentos e instalações incorporados aos sistemas de esgotamento sanitário, contabilizado em Obras em Andamento ou no Imobilizado Operacional do Ativo Imobilizado.)

N21 – Inadimplência: _____%

(Percentual da população inadimplente com o serviço de esgotamento sanitário)

F03 – Receita operacional direta de esgoto (R\$/ano): _____

(Valor faturado anual decorrente da prestação do serviço de esgotamento sanitário, resultante exclusivamente da aplicação de tarifas.)

N22 – Houve extravasamento de esgoto na rede, nas elevatórias e na ETE? Onde? Quanto tempo foi necessário para reparação do problema? _____

N23 – Quantas reclamações e solicitações de serviços a esta instituição? Quantas? _____

N24 – Qual o tempo médio que a instituição necessita para resolução de problemas no sistema? _____

ANEXOS

ANEXO A – INDICADORES SELECCIONADOS

ANEXO A

INDICADORES SELECIONADOS – Snis (2007)			
REF.	DEFINIÇÃO DO INDICADOR	EQUAÇÃO	EXPRESSO EM
In01	Cobertura da população com serviço de abastecimento de água <u>População total atendida com o serviço de abastecimento de água</u> População total do município (IBGE)	$\frac{A01}{A01n}$	percentual
In02	Cobertura da população com serviço de esgotamento sanitário <u>População total atendida com o serviço de esgotamento sanitário</u> População total do município (IBGE)	$\frac{E01}{A01n}$	percentual
I020	Extensão da Rede de Água por Economia <u>Extensão da rede de água</u> Quantidade de economias ativas de água	$\frac{A05}{A03}$	m/economia
I022	Consumo médio per capita de água <u>Volume de água consumido – Volume de água tratada exportada</u> População total atendida com abastecimento de água	$\frac{A10 - A19}{A01}$	L/(hab.dia)
In03	Volume de esgoto coletado por economia <u>Volume de esgoto coletado</u> Quantidade de economias ativas de esgoto	$\frac{E05}{E03}$	m³/economia
In04	Volume de esgoto tratado por economia <u>Volume de esgoto tratado</u> Quantidade de economias ativas de esgoto	$\frac{E06}{E03}$	m³/economia
In05	Volume de esgoto faturado por economia <u>Volume de esgoto faturado</u> Quantidade de economias ativas de esgoto	$\frac{E07}{E03}$	m³/economia
In06	Volume de água consumida por economia <u>Volume de água consumida</u> Quantidade de economias ativas de água	$\frac{A10}{A03}$	m³/economia
In07	Volume de água micromedida por economia <u>Volume de água micromedida</u> Quantidade de economias ativas de água	$\frac{A08}{A03}$	m³/economia
In08	Volume de água faturada por economia <u>Volume de água faturada</u> Quantidade de economias ativas de água	$\frac{A11}{A03}$	m³/economia
In09	Despesas com pessoal próprio em relação à despesa total <u>Despesa com pessoal próprio</u> Despesas totais com os serviços	$\frac{F10}{F17}$	percentual
In10	Despesas com energia elétrica em relação à despesa total <u>Despesa com energia elétrica</u> Despesas totais com os serviços	$\frac{F13}{F17}$	percentual
In11	Despesas com serviços de terceiros em relação à despesa total <u>Despesa com serviços de terceiros</u> Despesas totais com os serviços	$\frac{F14}{F17}$	percentual

INDICADORES SELECIONADOS – Snis (2007) (CONTINUAÇÃO)

REF.	DEFINIÇÃO DO INDICADOR	EQUAÇÃO	EXPRESSO EM
In12	Receita operacional direta de água por economia ativa de água <u>Receita Operacional Direta de Água</u> Quantidade de economias ativas de água	$\frac{F02}{A03}$	R\$/economia.ano
In13	Receita operacional direta de esgoto por economia ativa de esgoto <u>Receita Operacional Direta de Esgoto</u> Quantidade de economias ativas de esgoto	$\frac{F03}{E03}$	R\$/economia.ano
In14	Média de investimentos por economia nos últimos 3 anos - água <u>Investimento segundo destino - água</u> Quantidade de economias ativas de água	$\frac{F23}{A03}$	R\$/economia.ano
In15	Média de investimentos por economia nos últimos 3 anos - esgoto <u>Investimento segundo destino - esgoto</u> Quantidade de economias ativas de esgoto	$\frac{F24}{E03}$	R\$/economia.ano
I029	Índice de Evasão de Receita <u>Receita Operacional Total – Arrecadação Total</u> Receita Operacional Total	$\frac{F05 - F06}{F05}$	percentual
I005	Tarifa Média de Água <u>Receita Operacional Direta de Água</u> Volume de Água Faturado – Volumes de Água Exportado	$\frac{F02}{A11 - A17 - A19}$	R\$/m ³
I006	Tarifa Média de Esgoto <u>Receita Operacional Direta de Esgoto</u> Volume de Esgoto Faturado	$\frac{F03}{E07}$	R\$/m ³
I072	Duração média das paralisações <u>Duração das paralisações</u> Quantidade de paralisações	$\frac{Q03}{Q02}$	horas/paralisação
I074	Duração média das intermitências <u>Duração das intermitências prolongadas</u> Quantidade de interrupções sistemáticas	$\frac{Q22}{Q21}$	horas/interrupção
In14	Incidência de Análises de Coliformes Totais <u>Quantidade de Amostras para Análise de Coliformes Totais Fora do Padrão</u> Quantidade de Amostras Analisadas para Análise de Coliformes Totais	$\frac{Q27}{Q26}$	percentual
In15	Extensão da Rede de Esgoto por Economia <u>Extensão da rede de esgoto</u> Quantidade de economias ativas de esgoto	$\frac{E04}{E03}$	m/economia
I077	Duração Média de Reparos de Extravasamentos de Esgotos <u>Duração dos Extravasamentos de Esgoto</u> Quantidade de Extravasamentos de Esgoto Registrados	$\frac{Q12}{Q11}$	horas/extravasamento
I083	Duração Média dos Serviços Executados <u>Tempo de Execução dos Serviços</u> Quantidade de Serviços Executados	$\frac{Q25}{Q24}$	horas/serviço

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](#)